

Rudolf, Peter

Research Report

## Präsident Obamas Drohnenkrieg

SWP-Aktuell, No. 37/2013

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Rudolf, Peter (2013) : Präsident Obamas Drohnenkrieg, SWP-Aktuell, No. 37/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255133>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Präsident Obamas Drohnenkrieg

Peter Rudolf

Der Einsatz von Drohnen ist unter Präsident Obama zum – wie es in einem Artikel der New York Times hieß – »provokativen Symbol amerikanischer Macht geworden, die sich über nationale Souveränität hinwegsetzt und Unschuldige tötet«. Umfragen zufolge genießt der Drohnenkrieg in der amerikanischen Bevölkerung zwar hohe Zustimmung, doch in den Kommentaren der großen Zeitungen, in Stellungnahmen von Menschenrechtsgruppen, aber vor allem auch in kirchlichen Kreisen ist das Unbehagen über die Praxis des Tötens durch Drohnen gewachsen. Im Kongress stößt besonders die Intransparenz des Drohnenkriegs auf Kritik. Präsident Obama hat den Einsatz von Drohnen in einer Rede am 23. Mai 2013 erstmals selbst so offen wie nie zuvor verteidigt. Im Kampf gegen den von al-Qaida ausgehenden transnationalen Terrorismus sei der Drohnenkrieg jene militärische Option, die strategisch und moralisch am wenigsten problematisch sei. In einer »Presidential Policy Guidance« vom 22. Mai 2013 hat das Weiße Haus Leitlinien für den Drohnenkrieg festgeschrieben. Diese scheinen in leicht modifizierter Form die derzeitige Praxis widerzuspiegeln, die auch in den transatlantischen Beziehungen ein Stein des Anstoßes bleiben wird.

Washington kann nicht länger ignorieren, dass der Drohnenkrieg das Image der USA in der Welt beschädigt. Ein Präsident, der unter anderem mit dem außenpolitischen Ziel angetreten ist, das Bild der USA gerade auch in der islamischen Welt zum Positiven zu verändern, muss geradezu hellhörig werden, wenn Meinungsumfragen dokumentieren, dass genau das Gegenteil erreicht wurde. Zwar scheint Obama sensibler für die Kosten des Drohnenkriegs geworden zu sein. Dieser wird jedoch fortgeführt.

### Nach wie vor: Krieg gegen al-Qaida und Verbündete

Zwar hat die Obama-Regierung mit der Ideologie und Rhetorik des »Kriegs gegen den Terror« gebrochen, doch sie sieht die Bekämpfung von al-Qaida keineswegs als polizeiliche und strafrechtliche Angelegenheit an. Die USA – daran hat Barack Obama keinen Zweifel gelassen – befinden sich weiterhin im Krieg gegen al-Qaida und assoziierte Gruppen.

Rechtlich beruht dieser Krieg auf einer *Joint Resolution*, die der Kongress drei Tage nach den Anschlägen des 11. September 2001 verabschiedete (Authorization for Use

of Military Force). Mit dieser Resolution bevollmächtigte der Kongress den Präsidenten, gegen jene Nationen, Organisationen oder Personen vorzugehen, die seiner Einschätzung nach die Terroranschläge planten, autorisierten, begingen oder unterstützten – und zwar mit dem Ziel, künftige terroristische Akte zu verhindern. Von »assozierten« Kräften«, die ebenfalls zu bekämpfen seien, war in dieser Resolution nicht die Rede; ihre Einbeziehung beruht auf einer späteren Interpretation. Als »assozierte Kräfte« gelten organisierte bewaffnete Gruppen, die sich al-Qaida an die Seite stellen und als Mitkämpfer an Feindseligkeiten gegen die USA oder deren Koalitionspartner beteiligt sind. Doch wann eine Gruppe als »organisiert« gilt, was genau eine Beteiligung am Kampf bedeutet und was konkret mit »Feindseligkeiten« gemeint ist, bleibt diffus und der flexiblen Einschätzung der Administration überlassen. Eine Liste solcher Organisationen, die als »assozierte Kräfte« gelten, gab es zumindest bis zum Mai 2013 noch nicht, wie Vertreter der Administration bei einer Kongressanhörung einräumen mussten.

Was die völkerrechtliche Legitimierung ihres Vorgehens betrifft, reklamiert die Obama-Administration nach wie vor die Existenz eines »bewaffneten Konflikts« zwischen al-Qaida und assoziierten Kräften auf der einen und den USA auf der anderen Seite. Sie argumentiert dabei mit einer geographischen Uneingrenzbarkeit des »bewaffneten Konflikts«, die völkerrechtlich äußerst umstritten ist und so auch von den Verbündeten der USA nicht geteilt wird, wie Repräsentanten der Obama-Administration selbst einräumen.

### **Intensivierung und Institutionalisierung des Drohnenkriegs**

Präsident Obama erbte das Drohnenprogramm von seinem Vorgänger George W. Bush. Er unterwarf es einer stärkeren Kontrolle durch das Weiße Haus und intensivierte das »gezielte Töten« mit und ohne Drohnen. Der Einsatz von »hunter-killer

teams«, die sich aus Spezialkräften des Militärs und CIA-Mitarbeitern zusammensetzen, und vor allem aber der Einsatz von Drohnen, sei es durch die CIA, sei es durch US-Streitkräfte, ist zu einem festen Element amerikanischer Sicherheitspolitik geworden. Die CIA hat sich in den letzten zehn Jahren zu einer paramilitärischen Organisation entwickelt. Es gibt, soweit dies bekannt wurde, innerhalb des nach dem 11. September 2001 massiv ausgebauten »Sicherheitsstaats« einige streng geheime »Tötungslisten«, für die unterschiedliche Prozeduren und Kriterien gelten und die den beteiligten Bürokratien unterschiedliche Handlungsspielräume eröffnen.

Das amerikanische Drohnenprogramm unterliegt großer Geheimhaltung. Über die Details darf offiziell nicht gesprochen werden. Zu seiner Rechtfertigung haben seit Frühjahr 2010 Vertreter der Administration mehrfach in allgemeiner Form öffentlich Stellung bezogen. Im Frühjahr 2012 nahm Obamas damaliger Counterterrorism-Berater John Brennan erstmals offen das Wort »Drohnen« in den Mund. In seiner Rede vom 23. Mai 2013 sprach Präsident Obama offen von einer, wie er es nannte, »tödlichen, gezielten Aktion gegen al-Qaida und deren assoziierte Kräfte«, bei der auch Drohnen zum Einsatz kämen. Wenn der Präsident und Vertreter der Administration mittlerweile über gezielte Tötungen und Drohnenangriffe sprechen, dann geschieht dies stets in einer Form, die sich nicht als Bestätigung dafür interpretieren lässt, dass auch die mit CIA Drohnen operiert.

Was an Details über den Drohnenkrieg an die Öffentlichkeit dringt, besteht vielfach aus Informationen, die entweder das Programm und den Präsidenten in gutem Licht erscheinen lassen sollen oder die Positionen bestimmter Gruppen innerhalb der Administration widerspiegeln. Offenbar gibt es zwar einen breiten Konsens über das Programm, doch auch Konflikte zwischen Ministerien und Behörden darüber, wo dessen Grenzen liegen sollen. Das Pentagon und die CIA scheinen an einem möglichst großen eigenen Handlungsspielraum inter-

essiert zu sein, Justiz- und Außenministerium eher für eine gewisse Zurückhaltung im Drohnenkrieg einzutreten. Insofern war zu vermuten, dass sich in dem »Handbuch«, in dem Verfahren und Regularien des Drohneinsatzes festgeschrieben werden sollen, ein bürokratischer Kompromiss niederschlagen würde. Obama wollte im Fall einer Wahlniederlage 2012 seinem Nachfolger im Amt klare Standards und kein unübersichtliches und wucherndes Programm hinterlassen. Nach dem Wahlsieg verlor das Handbuch-Vorhaben an Dringlichkeit, wurde aber nicht aufgegeben.

### **Öffentlich erklärte Prinzipien und Kriterien**

Den einstweiligen Abschluss dieses Regulierungsprozesses scheint die Unterzeichnung einer »Presidential Policy Guidance« durch Obama am 22. Mai 2013 zu markieren. In dieser Leitlinie sind der Rahmen, die Grundsätze und die Verfahren für den Einsatz von Gewalt gegen Terroristen außerhalb der sogenannten »areas of active hostilities« fixiert (also außerhalb des »Afghan war theater«, das auch Pakistan umfasst). Dabei soll es sich im Wesentlichen um die leicht modifizierte Kodifizierung der bestehenden Praxis handeln. Öffentlich bekanntgegeben wurden nur einige der Prinzipien und Kriterien für die Auswahl von Zielpersonen. Diese Leitlinien sollen die politische Botschaft Obamas untermauern, dass der Einsatz von Drohnen außerhalb der »heißen« Kriegsschauplätze den Anforderungen eines »gerechten« Krieges genügt, in dem sich die USA befänden: Wenn die Gefangennahme nicht möglich sei, diene die Tötung durch Drohnen als letztes Mittel zur Ausschaltung einer fortdauernden unmittelbaren Bedrohung (»continuing, imminent threat«) amerikanischer Bürger. Sie erfolge nur in Situationen, in denen eine »near certainty« gewährleistet sei, dass Nichtkombattanten nicht verletzt oder getötet würden.

Zum Verständnis sei angemerkt: Die Obama-Administration legt den Begriff »Unmittelbarkeit einer Bedrohung« in einem

weitgefassten Sinne aus. In einem White Paper des Justizministeriums zur Frage, unter welchen Bedingungen die Tötung amerikanischer Staatsbürger im Ausland legal sei, lassen sich einige Ausführungen dazu finden. Dort heißt es, die Bedrohung durch al-Qaida und assoziierte Kräfte erfordere ein »breiteres Verständnis von Unmittelbarkeit«. Denn die US-Regierung könne nicht wissen, welche Anschläge alle geplant seien und daher nicht zuversichtlich sein, dass keiner bevorstehe. Eine Person, die beständig an der Planung von Anschlägen gegen die USA beteiligt gewesen sei und sich nicht offensichtlich von solchen Aktivitäten abgekehrt habe, stellt daher aus dieser Sicht eine unmittelbare Bedrohung dar.

Wenn es jetzt heißt, es müsse eine »Beinahegewissheit« darüber bestehen, dass keine Nichtkombattanten verletzt oder getötet würden, so scheint dies eine Einschränkung zu sein. John Brennan hatte in seiner Rede am 30. April 2012 noch gesagt, eine Tötung werde nur autorisiert, wenn ein »hoher Grad an Zuversicht« (high degree of confidence) bestehe, dass keine unschuldigen Zivilisten getötet oder verletzt würden – »außer in ganz seltenen Fällen«, die nicht näher genannt wurden. Klar gestellt wurde in der »Presidential Policy Guidance« auch, dass nicht alle Männer im wehrfähigen Alter als Kombattanten gelten, wenn sie sich in der Nähe einer Zielperson aufhalten. Dies scheint eine Einschränkung einer früheren Praxis zu sein, die folgendermaßen begründet worden war: Da al-Qaida eine Organisation mit geradezu paranoidem Denken sei, müssten alle, die sich in der Nähe eines identifizierten führenden Terroristen oder in der Nähe einer terroristischen Aktivität aufhalten, auch al-Qaida-Mitglieder sein.

Die nicht bekanntgemachten Verfahren und die öffentlich nur allgemein skizzierten Standards für Drohnenoperationen gelten für den Einsatz außerhalb der »heißen« Kriegsschauplätze. Ausgenommen von diesen Richtlinien bleibt vorerst somit das Drohnenprogramm der CIA gegen Ziele in

Pakistan. Es soll fortan jedoch alle sechs Monate überprüft werden, ob es weiterhin notwendig ist. Bis zum Rückzug der amerikanischen Kampftruppen Ende 2014 sollen offenbar noch möglichst viele Mitglieder der Taliban und al-Qaidas getötet werden. Dass die Drohnenangriffe danach zurückgefahren werden könnten, hat Obama in seiner Rede vom Mai 2013 in Aussicht gestellt. Denn dann gebe es nicht mehr den bisherigen Bedarf an »force protection«. Es besteht die Absicht, das Drohnenprogramm der CIA nach dem Rückzug dem US-Militär zu überantworten. Dies entspricht dem politischen Bestreben, aus der quasi paramilitärischen Organisation, zu der sich die CIA nach dem 11. September 2011 entwickelt hat, wieder eine stärker nachrichtendienstliche zu machen. Dass der Drohnenkrieg gegen Ziele in Pakistan bislang in den Händen der CIA lag, hatte offenbar zwei Gründe: Zum einen hat sie sich die Technologie schnell zu eigen gemacht, zum anderen bestand Islamabad auf Geheimhaltung.

### **Die verschwiegene Praxis der »Signaturangriffe«**

Zunächst werden im »Afghan war theater« die sogenannten »signature strikes« fortgesetzt, die nach allem, was bekannt ist, eine »Erfindung« der CIA sind. Diese Angriffe werden – so die Auffassung eines namentlich nicht genannten ehemaligen, mit der Praxis vertrauten Beamten – offenbar auf der Basis einer Wahrscheinlichkeits-einschätzung durchgeführt, dass es sich bei einer beobachteten Gruppe von Individuen um Terroristen oder Aufständische handelt. Bei solchen Einsätzen werden Personen und Personengruppen attackiert, weil sie ein bestimmtes Verhaltensmuster an den Tag legen, aus dem auf das Risiko einer Bedrohung geschlossen wird.

Öffentlich rechtfertigt die Administration das Drohnenprogramm stets in einer Weise, als ob es dabei allein um die präzise Tötung führender Terroristen und solcher mit einem besonderen Bedrohungspotential gehe. Der Großteil der Drohnenangriffe der

CIA in Pakistan scheint jedoch aus solchen »signature strikes« zu bestehen, von denen das Weiße Haus in der Regel wohl erst nach dem Einsatz erfährt. Eine derart ausgedehnte Vollmacht hätten die CIA und die Spezialkräfte des Militärs gern auch für den Jemen bekommen, doch die Obama-Administration entschied sich im Falle Jemens für einen Ansatz, der als »signature light« bezeichnet wird: Offenbar darf die CIA dort auch namentlich nicht identifizierte Zielpersonen töten, wenn deren beobachtete Aktivitäten sie zu einem sogenannten »high value target« machen oder sie Aktionen gegen amerikanische Ziele planen.

In Pakistan sind die »Signaturangriffe« unter den Drohneneinsätzen wie gesagt eher die Regel. Einschätzungen anonymer Quellen und eine Auswertung geheimer Dokumente, die der Presse zugespielt wurden, legen dies nahe. So stufte die CIA ein Viertel der zwischen dem 3. September 2010 und dem 30. Oktober 2011 in Pakistan getöteten Personen in die Kategorie »other militants« ein. Das heißt: Sie kannte die organisatorische Zugehörigkeit dieser Personen nicht, die sie gleichwohl als Bedrohung einstufte – auf welcher Grundlage auch immer. Über die genaue Zahl der durch einen Drohneneinsatz Getöteten wusste die CIA den erwähnten Dokumenten gemäß nicht immer Bescheid; gleichzeitig gab sie sich sicher, dass bei den genannten Angriffen überhaupt nur eine getötete Person ein Nichtkombattant war. Es verwundert daher nicht, dass Berichten zufolge manche im Weißen Haus offenbar etwas darüber beunruhigt sind, in welchem rosigen Licht die CIA ihren Drohnenkrieg präsentiert.

### **Der Drohnenkrieg in Zahlen**

Längst geht der Einsatz von Drohnen weit über die Ausschaltung von Führungsfiguren der al-Qaida und der Taliban hinaus. Soweit bekannt und durch zwei öffentliche Quellen bestätigt, wurden nach der Berechnung der New America Foundation zwischen 2004 und Mitte April 2013 in Pakistan 55 Führungspersonen von al-Qaida und der

Taliban durch Drohnenangriffe getötet. Das heißt, diese stellen nur einen Bruchteil der in diesem Zeitraum durch Drohnenangriffe Getöteten dar – die Schätzungen der Organisation bewegen sich zwischen 2003 und 3321 Personen. Im Jemen lag die Zahl der getöteten al-Qaida-Führungspersonen seit Beginn der Drohnenangriffe unter Obama bei 34 – bei einer geschätzten Gesamtzahl von 427 bis 679 Getöteter. Das bedeutet: Der überwiegende Teil der Angriffe richtete sich gegen niedrigrangige Mitglieder der Taliban und al-Qaidas.

Wie viele Menschen durch Drohnenangriffe getötet wurden und wie viele »Nichtkombattanten« diesen Angriffen zum Opfer fielen, ist nicht wirklich verlässlich bekannt. Die Administration schweigt sich darüber aus. Die Zahlen, die einige Organisationen laufend zusammentragen und die sich beträchtlich unterscheiden, sind aus methodischen und rein praktischen Gründen mit großer Unsicherheit behaftet. Denn sie stützen sich auf Medienberichte, vor allem Berichte englischsprachiger Medien. Deren Quellen bleiben oft anonym, ihre Zuverlässigkeit ist ungewiss. Es ist anzunehmen, dass nicht über alle Angriffe berichtet wird. Nicht kontrollierbar ist zum Beispiel die Unterscheidung in Zivilisten und Militante in solchen Berichten. Der Begriff »Militante«, der immer wieder verwendet wird, um deutlich zu machen, dass die Opfer keine Unschuldigen sind, wird nie definiert und ist völkerrechtlich auch nicht relevant. Am nächsten an der Realität dürften – so eine Analyse der Columbia Law School – die Schätzungen des Bureau of Investigative Journalism liegen. Ob man nun dessen Zahlen oder die etwas niedrigeren der New America Foundation zugrunde legt, so lässt sich doch eines erkennen: Der Anteil von Zivilisten, die den Drohnenangriffen in den pakistanischen Stammesgebieten zum Opfer fielen, scheint beträchtlich gesunken zu sein. Betrug der Anteil getöteter Zivilisten nach den Berechnungen des Bureau of Investigative Journalism 2011 mindestens 14 Prozent, so fiel er im Jahre 2012 auf 2,5 Prozent.

Im Vergleich zu den Bush-Jahren stieg die Zahl der Drohnenangriffe zu Beginn der ersten Amtszeit Obamas erheblich an. Mittlerweile ist sie jedoch zurückgegangen. Nach den Zahlen, die die New America Foundation zusammengestellt hat, griffen die USA unter Präsident Bush 48mal mit Drohnen Ziele in Pakistan an, unter Präsident Obama waren es bis März 2013 307 Attacken. Höhepunkt war das Jahr 2010 mit 122 Einsätzen; 2011 sank die Zahl auf 73, 2012 auf 48. Für diese Entwicklung lassen sich einige Gründe anführen: größere Sorgfalt bei der Zielauswahl und Rücksichtnahme auf pakistanische Sensibilitäten; die von Pakistan geforderte Schließung der Drohnenbasis auf dem Luftwaffenstützpunkt Shamsi, nachdem sich die amerikanisch-pakistanischen Beziehungen im Laufe des Jahres 2011 unter anderem wegen der Kommandoaktion zur Tötung Bin-Ladens und der versehentlichen Tötung pakistanischer Soldaten durch einen Nato-Luftangriff deutlich verschlechtert hatten.

Während die Zahl der Drohneneinsätze in Pakistan sank, intensivierte die Obama-Administration den Drohnenkrieg im Jemen gegen den dortigen Ableger der al-Qaida. Nur einmal, und zwar im Jahre 2002, hatte die Bush-Regierung einen Drohneneinsatz im Jemen angeordnet. Im Dezember 2009 setzte unter Obama eine Serie von Angriffen ein, die mit mindestens 46 Einsätzen im Jahre 2012 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte. Im Jahre 2013 scheint die Frequenz der Drohnenangriffe gegen Ziele im Jemen deutlich zurückgegangen zu sein.

### **Drohnenkrieg bleibt Mittel der Wahl**

Für die USA ist der Einsatz von Drohnen zum Mittel der Wahl in sogenannten asymmetrischen Konflikten geworden, im Kampf gegen al-Qaida und deren Verbündete und im Kampf gegen die Taliban in Afghanistan und Pakistan. Die Verfügbarkeit von Drohnen, die ohne Risiken für amerikanische Soldaten und Geheimdienstmitarbeiter genutzt werden können, hat, so scheint es, dazu geführt, die Schwelle für ihren Ein-

satz zu senken und die Zahl der Zielpersonen auszuweiten. Töten ist politisch opportuner und für die US-Truppen weniger riskant als die Gefangennahme mutmaßlicher Terroristen. Wenn es überhaupt zu Gefangennahmen und Inhaftierungen kommt, dann eher von Seiten der Sicherheitskräfte anderer Staaten. Denn der Umgang mit Gefangenen stellt die USA vor Probleme; Guantánamo soll ja nach wie vor geschlossen werden. Für eine Überstellung in die USA und ein Verfahren vor einem ordentlichen Gericht gibt es unter Obama nur eine Handvoll Beispiele. Zwar wird es offiziell abgestritten, aber die Belastungen, die mit der Gefangennahme mutmaßlicher Terroristen verbunden sind, schufen Anreize zum Töten. Insofern ist es fraglich, in welchem Maße im bürokratischen Entscheidungsprozess die von Präsident Obama jüngst noch einmal bekräftigte angebliche Präferenz für die Gefangennahme mutmaßlicher Terroristen zum Tragen kommt.

Das mehr oder weniger »gezielte Töten« nicht nur, vor allem aber durch Drohnen, ist unter Obama zu einer institutionalisierten Praxis geworden, die eine gewisse Eigendynamik gewonnen hat. Ein Ende ist trotz der Tendenz zur Abschwächung nicht in Sicht. Die amerikanischen Sicherheitskräfte arbeiten derzeit an einer umfassenden Datenbasis von Verdächtigen, um mit der Transformation von al-Qaida in eine Vielzahl von Gruppierungen Schritt halten zu können. Die bürokratischen Koordinations- und Entscheidungsprozesse sind etabliert; der Präsident ist involviert – in welchem Maße, ist im Einzelnen genau so wenig bekannt, wie es die Details der Entscheidungsprozesse sind. Indirekt ist der Präsident beteiligt über die Genehmigung der Kriterien für die Todeslisten. Er ist aber auch direkt beteiligt, wenn es um Drohnenangriffe außerhalb Pakistans geht. Noch mindestens ein weiteres Jahrzehnt, dies scheint die Einschätzung innerhalb der Administration zu sein, wird die gezielte Tötung mutmaßlicher Terroristen aus den Reihen al-Qaidas und verbündeter Organisationen weitergehen.

## **Erwachende Kritik in der amerikanischen Öffentlichkeit**

Die Drohneneinsätze genießen laut Meinungsumfragen in der amerikanischen Bevölkerung eine hohe Zustimmung. Das liegt sicher auch daran, dass die Drohnenkriegsführung in der öffentlichen Diskussion, insbesondere auch im Kongress, lange kaum kontrovers erörtert wurde. Dies hat sich mittlerweile jedoch geändert. Die Kritik beschränkt sich nicht mehr auf linksliberale Friedensgruppen. Deren Protest kulminierte im April 2013 in einem Aktionsmonat gegen den Drohnenkrieg. Eine Reihe von Menschen- und Bürgerrechtsgruppen, darunter Amnesty International, Human Rights Watch und die American Civil Liberties Union, trugen Präsident Obama am 11. April 2013 in einem Brief ihre Bedenken und Einwände gegen Drohnenangriffe und gezielte Tötungen vor und forderten ihn zu größerer Transparenz auf, was die rechtlichen Grundlagen, die politischen Standards und die geltenden Verfahren betreffe. Wenige Tage später folgten etliche kirchliche, vor allem protestantische Gruppen, die ihrerseits in einem Schreiben an den Präsidenten ihre Besorgnis zum Ausdruck brachten. Auch die katholischen Bischöfe der USA fassten ihre Bedenken in einem Brief zusammen, den der Vorsitzende des Committee on International Justice and Peace am 17. Mai 2013 an den Präsidenten und führende Kongressmitglieder schickte. Darin vertreten die Bischöfe die Auffassung, »counter-terrorism«, auch gegen eine gefährliche Organisation wie al-Qaida, sei außerhalb der Kriegszonen kein Krieg, sondern vorrangig eine Angelegenheit der Strafverfolgung.

Die Initiativen verschiedener Organisationen, die sich im Frühjahr 2013 häuften, nehmen das verbreitete Unbehagen gegenüber der Entwicklung der amerikanischen Politik gezielter Tötungen auf, das seit einiger Zeit immer wieder artikuliert wird: Wie verlässlich sind die Geheimdienstinformationen, auf deren Grundlage Personen auf die Todeslisten gesetzt werden? Wie die Erfahrung mit Guantánamo gezeigt

hat, saßen dort viele Unschuldige ein. Warum sollen die Informationen jetzt besser sein? Trägt die Drohnenkriegsführung nicht zur Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen bei? Ist der Drohnenkrieg überhaupt strategisch effektiv oder nicht eher kontraproduktiv? Sicher: Die Führungsriege der alten al-Qaida wurde dezimiert, aber al-Qaida ist mittlerweile in eine diffuse Bewegung metastasiert. Und noch andere kritische Nachfragen werden in der amerikanischen Diskussion immer wieder gestellt, zum Beispiel, ob nicht im Jemen die Zahl militanter Extremisten wachse und der Drohnenkrieg in Pakistan den ohnehin tiefsitzenden Antiamerikanismus nicht eher verfestigt als die Taliban entscheidend geschwächt und zu Verhandlungen gezwungen habe. Auch das Argument ist zu vernehmen, die amerikanische Politik bestätige mit der geographischen Ausweitung des Drohnenkriegs gleichsam das jihadistische Narrativ: dass sich nämlich die USA im Krieg gegen den Islam befänden. Und nicht zuletzt wird Unbehagen darüber laut, welches Bild die USA für andere Länder abgeben und was die Institutionalisierung einer Tötungsbürokratie ohne öffentliche und rechtliche Transparenz und Kontrolle für das amerikanische Selbstverständnis bedeutet.

### **Erwartetes Interesse im Kongress**

Lange interessierte sich der Kongress kaum für die Drohnenkriegsführung und das gezielte Töten. Nur einzelne Abgeordnete und Senatoren monierten die mangelnde Unterrichtung durch die Administration. Diese zeigte auch wenig Bereitschaft zur Transparenz, als ab dem Frühjahr 2012 aus dem Kongress immer wieder Nachfragen zu den »signature strikes« kamen. Die Unterrichtung des Kongresses beschränkt sich bislang auf die Geheimdienstausschüsse. Deren Mitglieder dürfen über das Drohnenprogramm nicht sprechen, scheinen aber nach dem wenigen, was an die Öffentlichkeit dringt, mit dem, was ihnen präsentiert wird, keine Probleme zu haben. Sie schrei-

ben es offenbar ihrer Kontrollfunktion zu, dass die CIA größere Sorgfalt bei den Angriffen walten lässt.

Einen ähnlich formalisierten Prozess gibt es nicht für die Drohneneinsätze, die das amerikanische Militär durchführt. Dies soll ein Gesetz ändern, das 44 Abgeordnete Anfang Mai 2013 eingebracht haben. Nach dem Oversight of Sensitive Military Operations Act müssten die Streitkräfteausschüsse über tödliche Operationen, darunter Drohneneinsätze, informiert werden, die das amerikanische Militär außerhalb des afghanischen Kriegsschauplatzes unternimmt. Sollte das Drohnenprogramm gemäß der erklärten Präferenz der Administration mehr und mehr dem Militär übertragen werden, müssten die Streitkräfteausschüsse eine Aufsichtsfunktion ausüben und entsprechenden Verfahren schaffen.

Welche Ausschüsse auch immer die Aufsichtsfunktion wahrnehmen, die strikte Geheimhaltung macht es dem Kongress – selbst wenn der politische Wille dazu bestünde – schwer, eine wirkungsvolle Kontrollfunktion wahrzunehmen, und das hieße, unter Umständen einer widerspenstigen Administration Haushaltsmittel zu verweigern. Denn die Mitglieder der für die Aufsicht zuständigen Ausschüsse können allenfalls nur sehr allgemein Probleme andeuten, sie können Informationen nicht veröffentlichen und sind so in der Möglichkeit beschränkt, unter Kolleginnen und Kollegen außerhalb der Geheimdienst- oder Streitkräfteausschüsse Unterstützung zu mobilisieren.

Gezielte Tötungen und Drohnenkriegsführung beschäftigen den Kongress nicht zuletzt auch unter den Aspekten, ob und wie die Tötung amerikanischer Staatsbürger im Ausland zu rechtfertigen ist und wie weit die Resolution noch trägt, die den Krieg gegen al-Qaida und Verbündete autorisiert. Die Administration signalisiert zwar Offenheit für den Input des Kongresses in die Diskussion um die »legale Architektur« der Drohnenkriegsführung. Doch es bleibt abzuwarten, ob Mitglieder des Kongresses willens und in der Lage sind, eine Admini-



stration, die bislang an Transparenz nicht allzu interessiert war, dazu zu bringen, sich ernsthaft mit Vorschlägen zur Etablierung von Kontrollmechanismen auseinanderzusetzen; und zwar von Mechanismen, die über die begrenzte Aufsichtsfunktion des Kongresses hinausgehen – etwa in Gestalt einer unabhängigen Überprüfungskommission innerhalb der Exekutive oder eines speziellen Gerichts, das Tötungsentscheidungen autorisiert. Wie immer auch die Praktikabilität und die Umsetzungschancen solcher Vorschläge zu bewerten sind – sie reflektieren das Unbehagen an einer Situation, in der ein bürokratisierter Apparat weithin frei von politischer und unabhängiger rechtlicher Kontrolle agiert.

## **Drohnenkrieg und transatlantische Beziehungen**

Mittlerweile gibt es in der amerikanischen Debatte Stimmen, die fordern, die USA müssten ihrer Verantwortung als Vorreiter in der Drohnenkriegsführung gerecht werden und die Diskussion mit anderen Staaten darüber suchen, wie ein Verhaltenskodex, ein »normativer Rahmen für den akzeptablen Einsatz von Drohnen«, auszusehen hätte. Voraussetzung dafür sei aber, dass die USA problematische Aspekte ihrer Drohnenkriegsführung korrigieren. Das bedeute vor allem, die »Signaturangriffe« zu beenden, das »gezielte Töten« auf bestimmte Führungspersonen und Akteure mit einem besonderen Bedrohungspotential zu beschränken und die Regeln für den Einsatz von Drohnen außerhalb von Kampfzonen präzise deutlich zu machen. Auch der frühere Rechtberater im Außenministerium Harold Hongju Koh rät zu Konsultationen mit den Verbündeten über »globale Standards« für den Drohneneinsatz.

Doch das hieße, einen latenten Konflikt in den transatlantischen Beziehungen zu thematisieren, der auf beiden Seiten des Atlantiks offiziell weitgehend ignoriert wird. Die Verbündeten der USA halten sich mit öffentlichen Äußerungen zum Drohnenkrieg zurück. Offenbar besteht einiges

Unbehagen mit der amerikanischen Praxis, zumindest außerhalb des afghanisch-pakistanischen Kampfgebiets. Doch dies spiegelt sich öffentlich fast nur auf parlamentarischer Ebene wider, so etwa im Europäischen Parlament, das im April 2013 eine Anhörung zu den menschenrechtlichen Implikationen amerikanischer Drohnenangriffe abhielt. Die Regierungen europäischer Staaten, aber auch die EU-Kommission und der Rat der Europäischen Union schweigen. Eine gemeinsame Position gibt es offensichtlich nicht. Gering sind zudem die Anreize, auf diesem Feld einen Streit mit der Obama-Administration auszufechten. Das gilt zumal, da deren Politik im Kampf gegen den Terrorismus weniger Anstoß erregt als die der Bush-Administration – trotz beträchtlicher Kontinuitäten.

In Deutschland bezeichnete Verteidigungsminister de Maizière den Einsatz von Drohnen zum gezielten Töten im Mai 2012 als einen »strategischen Fehler«. Doch erst die innenpolitische Debatte über die geplante Anschaffung von Kampfdrohnen für die Bundeswehr hat dazu geführt, dass mit de Maizière ein Regierungsmitglied die Distanz Deutschlands zur Drohnenpolitik der USA markierte. So stellte er im April 2013 klar, »extralegale Hinrichtungen« kämen für Deutschland nicht in Frage.

Wenn Drohneneinsätze und gezielte Tötungen zu einem Thema des transatlantischen Dialogs werden sollten, dann werden unterschiedliche Rechtspositionen aufeinanderprallen. Deutschland und andere europäische Staaten werden sich sicher nicht der amerikanischen Rechtsauffassung annähern und diese legitimieren wollen; die USA unter Obama werden vermutlich allenfalls bereit sein, ihre Position zu präzisieren, nicht aber, sich davon abzuwenden. Die normative Kernfrage, die im transatlantischen Dialog gleichwohl immer wieder an die USA zu richten wäre, müsste lauten: Ist eine Welt wünschenswert, in der auch andere Staaten eine ähnliche Praxis betreiben und sie wie die USA mit politisch opportunen, fragwürdigen völkerrechtlichen Positionen legitimieren?

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Eine annotierte Fassung dieses Aktuells sendet Ihnen der Autor auf Anfrage gerne zu.

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364