

Dr. Christian Marxsen, LL.M. (NYU)
Max-Planck-Forschungsgruppenleiter
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Im Neuenheimer Feld 535
69120 Heidelberg

Deutscher Bundestag
Verteidigungsausschuss

Ausschussdrucksache
19(12)772

30.09.2020 - 19/3145

5410

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung

Völkerrechtliche, verfassungsrechtliche und ethische Bewertung einer möglichen Bewaffnung ferngeführter, unbemannter Luftfahrzeugsysteme der Bundeswehr

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf rechtliche Aspekte der Bewaffnung von menschlich gesteuerten Drohnen. Die rechtlichen Aspekte automatischer Waffensysteme sind in dieser Diskussion nicht gegenständlich und werden deswegen nicht behandelt.

I. Keine generellen Verbote oder Gebote hinsichtlich der Anschaffung oder Verwendung bewaffneter Drohnen

Weder Völker- noch Verfassungsrecht enthalten ein dezidiertes Verbot der Anschaffung oder ein generelles Verbot der Verwendung bewaffneter Drohnen.

Bewaffnete Drohnen unterfallen als Waffengattung keinem spezifischen völkerrechtlichen Verbot. Zudem können bewaffnete Drohnen in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht verwendet werden, insbesondere unter Wahrung des Gebots der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten¹ und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Zugleich aber ergibt sich weder aus Völker- noch aus Verfassungsrecht eine Pflicht zur Anschaffung bewaffneter Drohnen. Für eine solche Pflicht ist in der Vergangenheit teilweise unter Bezugnahme auf staatliche Schutzpflichten für die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten argumentiert worden.² Grundlage von Schutzpflichten sind beispielsweise internationale Menschenrechtsverträge (hier insbesondere Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention) sowie Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes. Diese Schutzpflichten verlangen vom Staat, Leib und Leben der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten hinreichend zu schützen. Hierbei kommt dem Staat ein weiter Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Auswahl der Maßnahmen zur Erfüllung der Schutzpflichten zu. Die Schutzpflichten richten sich also

¹ Vgl. Art. 48 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I); vgl. auch Rule 1, IHL Database Customary International Law, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule1.

² Vgl. Stefan Talmon, Die Pflicht zur Drohne, FAZ, 10. Juli 2014, <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/menschenrechte-die-pflicht-zur-drohne-13036828.html>.

nicht auf die Anschaffung einer bestimmten Schutzausrüstung. Im Hinblick auf die Bewaffnung von Drohnen ist hierbei zumal relevant, dass es sich gerade nicht um eine passive Schutzausrüstung handelt, sondern um Waffen, die ein aktives Eingreifen erlauben und ihrerseits daher zu Eingriffen in Grundrechte Dritter verwendet werden. Eine Pflicht zur Bewaffnung von Drohnen besteht daher nicht.³

Weder das Völkerrecht noch das Verfassungsrecht enthalten also klare Vorgaben in die eine oder andere Richtung.

II. Mögliche Ausweitung der Konfliktbeteiligungen durch bewaffnete Drohnen

Gleichwohl ergeben sich zahlreiche weitere rechtliche Gesichtspunkte, die im Rahmen einer umfassenden Abwägung über die Bewaffnung von Drohnen Relevanz entfalten. Rechtliche Vorgaben sind nicht nur insoweit von Bedeutung als dass sie eindeutige Ge- oder Verbote enthalten können. Vielmehr kann die Bewaffnung von Drohnen auch zur Beeinträchtigung weiterer Rechtsprinzipien führen. Auf diesen weiteren Gesichtspunkten liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Stellungnahme.

Die konkreten Effekte der Anschaffung bewaffneter Drohnen auf das Kalkül politischer Entscheidungsträger lassen sich derzeit nicht mit Sicherheit abschätzen. Sehr naheliegend scheint, dass durch die Möglichkeit des Einsatzes bewaffneter Drohnen die wahrgenommenen Hürden für die Entscheidung zu Gunsten eines Einsatzes gesenkt werden, da von einer Minderung der Gefahr der Tötung oder Verletzung eigener Soldatinnen und Soldaten ausgegangen wird.

Ein nicht zu unterschätzender Faktor im Gesamtentscheidungsprozess ist hierbei zudem eine oftmals zu konstatierende Bündnisdynamik. Gemeint ist hiermit eine Dynamik von Entscheidungsprozessen, in der der Erfüllung von Anforderungen aus bestehenden Bündnissen ein hohes Gewicht beigemessen wird, und dies gegebenenfalls in der Einsatzentscheidung Vorrang vor vorhandenen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit eines Einsatzes erhält. Entsprechende Dynamiken finden sich im politischen Prozess nicht selten.⁴ In besonderer Weise relevant war dies zum Beispiel in der Aufrechterhaltung von Rechten zur Nutzung von in der Bundesrepublik belegenen Militärbasen der Vereinigten Staaten von Amerika zur Zeit des

³ Vgl. zum Ganzen: Florian Kriener und Erik Tuchtfeld, FAZ Einspruch, 19. August 2020, <https://www.faz.net/-irf-a2i42>.

⁴ So führte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des Kosovo-Einsatzes aus: „Wenn alle NATO-Staaten, in deren Mehrheit sozialdemokratische Parteien Regierungsverantwortung tragen, die NATO-Entscheidung unterstützen und in ihr eine ausreichende Rechtsgrundlage sehen, ist es jedenfalls für mich nicht zwingend, anzunehmen, daß alle unsere Freunde im Unrecht sind und der eine oder andere von uns im Recht.“ Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/248 vom 16. Oktober 1998, 23137.

Irakkrieges 2003. Diese Aufrechterhaltung war nicht völkerrechtskonform⁵ und wurde dennoch mit bestehenden NATO-Bündnisverpflichtungen gerechtfertigt.⁶ Im Hinblick auf den Einsatz der Bundeswehr in Syrien seit 2015 scheint es, um ein weiteres Beispiel zu nennen, als habe man die Einordnung Frankreichs, die Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris begründeten einen bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen, schlicht übernommen – wiederum als Ergebnis einer Bündnisdynamik.⁷

Es erscheint sehr wahrscheinlich, dass andere Staaten nach einer Ausweitung der operativen Fähigkeiten der Bundeswehr vermehrt daran interessiert sein werden, dass sich die Bundeswehr an Konflikten beteiligt. Und auf der Grundlage der beschriebenen Bündnisdynamik scheint es gleichermaßen wahrscheinlich, dass im Rahmen des politischen Prozesses gewisse Anreizstrukturen gesetzt sind, diesem Ansinnen auch Folge zu leisten.

Auf der operativen Ebene scheint eine Ausweitung der Nutzung von Sprengwaffen – zum Beispiel zum Schutz von Patrouillen – naheliegend. Nach Schilderungen des Bundesministeriums der Verteidigung ist die Verfügbarkeit von Luftunterstützung derzeit oftmals begrenzt und nimmt zudem teils eine erhebliche Zeit in Anspruch. In Folge einer Bewaffnung von Drohnen stünden Sprengwaffen dagegen schneller zur Verfügung. Es ist somit nicht unwahrscheinlich, dass es dadurch insgesamt zu ihrem häufigeren Einsatz kommen könnte.

Auch scheinen zukünftig weitere Verwendungsszenarien denkbar, in denen nicht mehr – wie derzeit vom Bundesministerium der Verteidigung betont – der Objektschutz oder der Schutz von Patrouillen und Konvois im Vordergrund steht. Das Zeigen von Präsenz in einem Gebiet („Show of Presence“), gegebenenfalls in Verbindung mit einer Demonstration militärischer Stärke („Show of Force“) ⁸ ließe sich auch allein durch einen Einsatz von Drohnen bewerkstelligen – dies ohne eine Gefährdung von Soldatinnen und Soldaten. Daher bestünden

⁵ Vgl. die weitreichenden Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts: BVerwG, Urteil vom 21.06.2005 - BVerwG 2 WD 12.04, insb. Abschnitt 4.1.4.1.2.

⁶ Vgl. hierzu: Bundeskanzler Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/34, 19. März 2003, 2728: „Es mag zwar unterschiedliche völkerrechtliche Positionen geben, aber vor dem Hintergrund unserer Bündnisverpflichtungen werden wir die Nutzung der Basen weiter gestatten, Überflugrechte nicht versagen und natürlich die Anlagen unserer Freunde und, soweit nötig, auch ihrer Familien schützen und sichern.“

⁷ Dass die Bundesregierung in die hier erforderliche *objektive* Prüfung des Vorliegens eines bewaffneten Angriffs nicht eingetreten ist, legen die Worte des damaligen Bundesaußenministers Frank-Walter Steinmeier nahe, der vielmehr auf das „Gefühl des Angegriffenseins“ Frankreichs rekurrierte: „Frankreich hat erklärt, dass das Land sich angegriffen fühlt. Frankreich hat erklärt, dass es das Selbstschutzrecht für sich in Anspruch nimmt. Und wir begründen in dem Mandat, warum wir Frankreich in der Wahrnehmung dieses Rechtes aus Artikel 51 der UN-Charta unterstützen wollen.“ Frank-Walter Steinmeier, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/142, 2. Dezember 2015, 13879 f.

⁸ Vgl. hierzu den Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung an den Deutschen Bundestag zur Debatte über eine mögliche Beschaffung bewaffneter Drohnen für die Bundeswehr, 3. Juli 2020, S. 10.

als Ergebnis der Bewaffnung von Drohnen nicht unerhebliche weitere Anreizstrukturen für die Ausweitung ihrer Verwendung.

III. Relevanter Rechtsrahmen: Regeln des völkerrechtlichen Gewaltverbots

Die beschriebenen Tendenzen zur Ausweitung von Militäreinsätzen sind insbesondere vor dem Hintergrund des völkerrechtlichen Gewaltverbots problematisch, das einen Eckpfeiler der internationalen wie der verfassungsmäßigen Ordnung darstellt. Das völkerrechtliche Gewaltverbot ist in Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen verankert und beansprucht darüber hinaus völkergewohnheitsrechtliche Geltung.⁹ Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind die Organe der öffentlichen Gewalt auf verschiedenen Ebenen an das völkerrechtliche Gewaltverbot gebunden. Zum einen gilt verfassungsunmittelbar das in Art. 26 Abs. 1 GG verankerte Verbot des Angriffskrieges. Zudem gilt das völkerrechtliche Gewaltverbot in seiner gewohnheitsrechtlichen Ausprägung über Art. 25 GG in einem Zwischenrang zwischen Verfassungsrecht und einfachem Bundesrecht.¹⁰ Die Satzung der Vereinten Nationen gilt ferner auf der Ebene einfachen Bundesrechts über Art. 59 Abs. 2 GG.

Ungeachtet dieser festen Verankerung ist jedoch festzustellen, dass es in der Vergangenheit – unbeschadet einer großen Zahl völkerrechtlich völlig unproblematischer Einsätze – auch unter der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland zu Verletzungen des völkerrechtlichen Gewaltverbots gekommen ist.

Jüngstes Beispiel, hier nur in aller Kürze aufzugreifen, ist der Bundeswehreininsatz in Syrien seit 2015, der von der Bundesregierung mit einer dreigliedrigen Argumentation gerechtfertigt worden ist.¹¹ Die Bundesregierung berief sich auf ein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung Frankreichs und des Irak im Kampf gegen den Islamischen Staat. Dazu führte die Bundesregierung flankierend, zweitens, die Resolution 2249 des UN-Sicherheitsrats¹² sowie, drittens, die Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union (insoweit kollektive Selbstverteidigung zu Gunsten Frankreichs ausgeübt werde) an.

Diese Rechtfertigung vermag den Einsatz nicht zu tragen.¹³ Weder erfolgte eine Autorisierung des Militäreinsatzes nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen, noch liegen die

⁹ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, 14, 27 (para. 34).

¹⁰ BVerfGE 6, 309, 363; BVerfGE 141, 1, 17 (Rn. 41).

¹¹ Vgl. den Antrag der Bundesregierung, BT Drs. 18/6866, 1. Dezember 2015, 1-2.

¹² UN-Sicherheitsrat, Resolution 2249, 20. November 2015, UN Doc. S/RES/2249.

¹³ Mehrdad Payandeh/Heiko Sauer, *Die Beteiligung der Bundeswehr am Antiterrorereinsatz in Syrien - Völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen*, Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, 37; Holger Kremser, *Der bewaffnete Einsatz der Bundeswehr gegen die Terrororganisation ‚Islamischer Staat‘ im Lichte des Staats-, Europa- und Völkerrechts*, Deutsches Verwaltungsblatt 131 (2016), 885; Helmut Philipp Aust/Mehrdad Payandeh, *Praxis und Protest im Völkerrecht*, JuristenZeitung 73 (2018), 639; vgl. auch: Stefan Talmon, „Ohne Angriff keine

Voraussetzungen einer Selbstverteidigung nach Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen vor. Ungeachtet der rechtlich höchst umstrittenen Frage nach der Möglichkeit der Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Akteure¹⁴ fehlte es bereits an den angerufenen Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs, da die Terroranschläge von Paris im November 2015 die Grenze zu einem bewaffneten Angriff nicht überschritten, sondern vielmehr als Fälle der (Schwerst-)Kriminalität zu fassen sind.¹⁵ Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr ist zudem problematisch, dass der Einsatz auch nicht, wie von Art. 24 Abs. 2 GG verlangt, „im Rahmen und nach den Regeln“ eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit erfolgte¹⁶, da entsprechende Beschlüsse oder Resolutionen, die die konkreten Konturen eines Einsatzes vorgegeben hätten, nicht vorlagen.¹⁷

Dass die Bundesrepublik Deutschland gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot in der Vergangenheit verstoßen hat und sich von diesen Rechtsbrüchen auch für die Zukunft nicht distanziert hat, ist für die Frage nach der Bewaffnung von Drohnen von erheblicher Bedeutung. Hier nämlich manifestieren sich auch zukünftig mögliche und wahrscheinliche Szenarien für den Einsatz bewaffneter Drohnen. Die Entscheidung über die Bewaffnung von Drohnen fällt zu einem Zeitpunkt, in dem es zu einer bedenklichen Praxis der Überschreitung des Rechtsrahmens gekommen ist. Durch die Bewaffnung von Drohnen würden weitere Möglichkeiten geschaffen werden, diese Praxis in gesteigertem Maße zu verfestigen. Der Grund ist, dass die Bewaffnung der Drohnen das Einsatzspektrum der Bundeswehr erweitert. Zudem ist es wahrscheinlich, dass – wie oben ausgeführt – die Hemmschwelle für solche Einsätze sinken würde. Vor dem Hintergrund dessen spricht vieles dafür, dass die Drohnenbewaffnung zu einer Vertiefung und Vermehrung von Verstößen gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot führt. Folglich muss auch eine Entscheidung über die Bewaffnung von Drohnen den rechtlichen Gesamtrahmen berücksichtigen. Es steht zu befürchten, dass durch die erweiterten Einsatzmöglichkeiten durch bewaffnete Drohnen auch die Verstöße gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot zunehmen werden.

Verteidigung“. F.A.Z. Einspruch, 10. Januar 2018; Ignaz Stegmiller, „The Right of Self-Defence under Article 51 of the UN Charter against the Islamic State in Iraq and the Levant“, Die Friedens-Warte 90 (2015), 274.

Selbstverständlich ist diese Einschätzung keineswegs unumstritten. Vgl. etwa die gegenteilige Auffassung: im Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015, 30. November 2015, WD 2 - 3000 - 203/15.

¹⁴ Vgl. hierzu zuletzt: Christian Tams/Dire Tladi, Mary Ellen O’Connell, Self-Defence against Non-State Actors, Max Planck Trialogues on the Law of Peace and War - Bd. 1, Cambridge University Press 2019.

¹⁵ Stefan Talmon, „Ohne Angriff keine Verteidigung“, F.A.Z. Einspruch, 10. Januar 2018.

¹⁶ BVerfGE 90, 286, 345; 121, 135, 156; 126, 55, 71.

¹⁷ Mehrdad Payandeh/Heiko Sauer, Die Beteiligung der Bundeswehr am Antiterrorereinsatz in Syrien - Völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, Zeitschrift für Rechtspolitik, 2016, 36–37.

IV. Fehlende Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Hiermit im Zusammenhang steht ein weiterer Aspekt, der die Möglichkeiten der Überprüfung der Völkerrechts- und Verfassungskonformität von Auslandseinsätzen der Bundeswehr betrifft. Eine solche Überprüfung ist nach der derzeitigen Rechtslage meiner Auffassung nach nicht in hinreichendem Ausmaß möglich. Wie zuletzt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Bundeswehr in Syrien unterstrichen hat, besteht im Hinblick auf die materielle Völkerrechtskonformität sowie Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr derzeit keine allgemeine Möglichkeit der Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht.¹⁸ Im Rahmen der bislang angestrebten Organstreitverfahren kann allein die Wahrung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags im Rahmen des für Auslandseinsätze geltenden wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts überprüft werden. Auf diesbezügliche Abhilfe zielende Gesetzesvorhaben zur Einführung einer rechtlichen Überprüfbarkeit der Beschlüsse des Bundestags hinsichtlich des Auslandseinsatzes der Bundeswehr sind einstweilen gescheitert.¹⁹

Zwar trägt als Folge des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts neben der Regierung auch der Deutsche Bundestag durch seinen Einsatzbeschluss die politische Verantwortung. Insofern nehmen neben der Regierung also auch die Mitglieder des Deutschen Bundestags eine Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Einsatzes vor. Gleichwohl ist damit eine verbindliche, nach Maßgabe rechtstaatlicher Gewaltenteilung organisierte Kontrolle auf die Verfassungskonformität und Völkerrechtskonformität eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr nicht gewährleistet, da die Judikative gerade ausgeschlossen ist.

Strukturell kann die Prüfung durch die Mitglieder des Deutschen Bundestags eine unabhängige juristische Prüfung auch deshalb nicht ersetzen, da die Mehrheit der Mitglieder des Bundestags die Regierung unterstützt und die Ablehnung eines von der Regierung vorgeschlagenen Einsatzmandats einen politisch schwerwiegenden Widerspruch zur an sich unterstützten Regierung eröffnen würde.

Es ist festzuhalten, dass die Rechtmäßigkeit des Mandats nicht ausreichend wirksam juristisch kontrolliert werden kann. Es besteht also kein institutionelles Korrektiv, mithilfe dessen überprüft werden könnte, ob sich ein Einsatzmandat materiell-rechtlich im Rahmen von völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben bewegt.

¹⁸ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16.

¹⁹ Vgl. den Gesetzesentwurf BT-Drs 19/14025 vom 15.10.2019; vgl. die ablehnende Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 10.9.2020, BT-Drs. 19/22306.

Für die Einführung einer für die Bundeswehr neuen Technologie wie der Bewaffnung von Drohnen sind diese Gesichtspunkte von hohem Belang, kann doch nur die institutionelle Einhegung durch verfahrensmäßige Absicherung sicherstellen, dass die neuen Technologien ausschließlich rechtmäßig verwendet werden.

V. Folgen des Einsatzes von Drohnen für Nicht-Kombattanten – insb. mangelnder Rechtsschutz hinsichtlich konkreter Einsätze

Weitere Rechtsschutzdefizite zeigen sich im Hinblick auf die Überprüfbarkeit konkreter Maßnahmen und Operationen im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Besondere Rechtsschutzdefizite bestehen hier mit Blick auf die Möglichkeiten von Opfern von Menschenrechtsverletzungen oder von Verletzungen des humanitären Völkerrechts, Entschädigung geltend zu machen. Es ist – wie zuletzt die Entscheidung des Bundesgerichtshofs im Fall Kunduz zeigt – für die als Folge deutscher Militäreinsätze Verletzten nicht möglich, Amtshaftungsansprüche vor deutschen Gerichten geltend zu machen.²⁰ Eine juristische Aufarbeitung vor den Verwaltungsgerichten scheint demgegenüber grundsätzlich möglich, es bestehen aber für die Betroffenen oft praktisch nicht zu bewältigende Hürden.

Dieser Mangel der Möglichkeit juristischer Aufarbeitung stellt sich auch im Hinblick auf den in Konflikten anwendbaren Rechtsrahmen als problematisch dar. Bei den in Rede stehenden oder wahrscheinlichen Verwendungsszenarien bewaffneter Drohnen ist es keineswegs so, dass dort allein humanitäres Völkerrecht maßgeblich wäre und die gegenüber den menschenrechtlichen Vorgaben deutlich permissiveren Vorgaben dieses Rechtsregimes im Einzelfall immer in der Anwendung ausschlaggebend wären. Im Völkerrecht ist vielmehr anerkannt, dass menschenrechtliche Bindungen auch im bewaffneten Konflikt bestehen.²¹ Zwar überlagern die Regeln des humanitären Völkerrechts beispielsweise in Gefechtssituationen die strengeren menschenrechtlichen Vorgaben. Allerdings gehen die Regeln des humanitären Völkerrechts den menschenrechtlichen Vorschriften keineswegs generell, zum Beispiel im Hinblick auf das gesamte Territorium eines Staates, vor. Erforderlich ist vielmehr eine Abgrenzung in konkreten Einsatzszenarien dahingehend, welches Rechtsregime konkret Vorrang beansprucht oder, nuancierter, inwieweit sich die Regeln des einen auf die Auslegung des anderen Regimes

²⁰ BGH, Urteil vom 6. Oktober 2016 - III ZR 140/15.

²¹ IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Rechtsgutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports 1996, 226, 240 (Rn. 25); IGH, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Rechtsgutachten vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, 136, 178 (Rn. 106); IGH, Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Urteil vom 19. Dezember 2005, ICJ Reports 2005, 168, 242 f. (Rn. 116).

auswirken.²² Hier geht es also letztlich darum, wie weit die Regeln des bewaffneten Konflikts (mit den deutlich weitreichenderen Befugnissen zur Einschränkung subjektiver Rechte) reichen. Die Erfahrung zeigt, dass die Exekutive zumeist eine deutlich weitere Lesart exekutiver Befugnisse vertritt als die Judikative. Deutlich wurde dies – wenn auch in anderem Zusammenhang – zum Beispiel im Verfahren vor dem OVG NRW, in der das Gericht die Schutzpflichten der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund des US-amerikanischen Drohnenprogramms konkretisierte.²³

Gerade in unübersichtlichen Konfliktsituationen stellen sich hinsichtlich der Bestimmung des anwendbaren Rechtsrahmens schwierige Abgrenzungsfragen. So kann sich eine Patrouille zum Beispiel auch durch Gebiete ohne bewaffnete Auseinandersetzungen bewegen, so dass im konkreten Kontext menschenrechtliche Vorgaben bestimmend sind. Vor dem Hintergrund solcher schwierigen rechtlichen und tatsächlichen Abgrenzungsfragen ist die Einbindung der Judikative von entscheidender Bedeutung. Nur im Wege solcher Einbindung kann sichergestellt werden, dass die Wahrung subjektiver Rechtspositionen auch im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr von einer unabhängigen Instanz überprüft werden kann.

Insoweit sollte im Rahmen der Debatte um die Bewaffnung von Drohnen auch die Möglichkeit der Einrichtung unabhängiger Rechtsschutzstellen in Betracht gezogen werden. Denn nur solche umfassende Rechtsschutzmöglichkeiten könnten fortlaufend gewährleisten, dass Einsätze bewaffneter Drohnen im Einklang mit dem Völker- und Verfassungsrecht erfolgen. Angesichts der vom Bundesministerium der Verteidigung betonten grundsätzlichen Rechtmäßigkeit des Einsatzes bewaffneter Drohnen wäre insoweit eine große Verfahrenslast nicht zu befürchten. Zugleich aber würde diese transparente rechtliche Überprüfbarkeit Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Verwendung stiften und ein Verfahren zur Aufarbeitung etwaiger Verstöße einrichten.

Im Hinblick auf die Folgen des Einsatzes bewaffneter Drohnen ist ferner zu berücksichtigen, dass auch die psychischen Belastungen der Bevölkerung durch Einsatz bewaffneter Drohnen in den Blick zu nehmen sind. Gerade in Konflikten mit zahlreichen beteiligten nicht-staatlichen Akteuren ist der konkrete Rechtsrahmen oft von grund- und menschenrechtlichen Vorgaben geprägt und nicht allein von den Regeln des humanitären Völkerrechts. Dann gelten oft die

²² Vgl. zum Zusammenspiel der Rechtsbereiche ausführlich: Helen Duffy, *Trials and Tribulations: Co-Applicability of IHL and Human Rights in an Age of Adjudication*, in: Ziv Bohrer/Janina Dill/Helen Duffy, *Law Applicable to Armed Conflict*, Max Planck Trialogues on the Law of Peace and War - Bd. 2, 15, 71 ff., insb. 79-83; Marko Milanović, *A Norm Conflict Perspective on the Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law*, *Journal of Conflict & Security Law* 14 (2010) 460.

²³ OVG NRW, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15.

gegenüber dem humanitären Völkerrecht strengeren Verhältnismäßigkeitsanforderungen für Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten.

VI. Zusammenfassung

1. Es besteht weder ein völkerrechtliches oder verfassungsrechtliches Verbot der Bewaffnung von Drohnen, noch eine entsprechende völkerrechtliche oder verfassungsrechtliche Pflicht.
2. Es ist wahrscheinlich, dass sich durch die Bewaffnung von Drohnen das Kalkül politischer und militärischer Entscheidungsträger in der Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften im Ausland in Richtung einer verstärkten Bereitschaft zum militärischen Einsatz verschieben dürfte.
3. Eine Analyse aus dem Blickwinkel des völkerrechtlichen Gewaltverbots und der sich gegenwärtig abzeichnenden konkreten Verwendungszusammenhänge für bewaffnete Drohnen sprechen gegen deren Anschaffung. Bisherige Verletzungen von verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben durch die Bundesrepublik Deutschland legen nahe, dass auch bewaffnete Drohnen in derartigen problematischen Konstellationen eingesetzt werden würden.

Die Bewaffnung von Drohnen erweitert das Operationsspektrum der Bundeswehr. Es steht daher zu befürchten, dass es in Anbetracht des erweiterten Einsatzspektrums auch zu einer Ausweitung und Vertiefung von Einsätzen kommen würde, die nicht durch die Regeln des völkerrechtlichen Gewaltverbots abgesichert sind.

4. Problematisch ist ferner der Mangel an hinreichenden rechtlichen Verfahren, mittels derer die Völkerrechts- und Verfassungskonformität von Mandaten für Auslandseinsätze der Bundeswehr einer Überprüfung unterzogen werden könnte.
5. Derzeit besteht nach meiner Auffassung ein unzureichender Rechtsschutz für betroffene Individuen, um sich gegen (vermeintlich) rechtswidrige Einsätze bewaffneter Drohnen zur Wehr zu setzen. Wenn sich der Deutsche Bundestag zu einer Bewaffnung von Drohnen entschließen sollte, so sollte ihm das Anlass geben, auch die Einrichtung von Rechtsschutzmechanismen hinsichtlich der späteren tatsächlichen Verwendung der Technologie vorzusehen.
6. Die ausgeführten rechtlichen Gesichtspunkte sprechen meiner Auffassung nach gegen die Bewaffnung von Drohnen.

Heidelberg, 29. September 2020