

14. Außenpolitische Jahrestagung

High-Tech-Kriege

Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in Zeiten von Drohnen, Robotern und digitaler Kriegführung

Reader mit aktuellen Beiträgen und Materialien zur deutschen und amerikanischen Debatte

Zusammengestellt von

Gregor Enste, Referent für Außen- und Sicherheitspolitik

Berlin, Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Zur Aktualität der Debatte	3
Wir brauchen die Drohnendebatte	5
Die Zukunft ist schon da.....	9
Die Debatte in den USA	15
Brookings Institution: Memorandum New Rules of War	17
Human Rights First: Statement on Drone Wars and Targeted Killing	21
Reforming U.S. drone strike policies.....	29
Finally, Obama Breaks His Silence on Drones	30
Die Debatte in den Deutschland.....	33
Kampfdrohnen – Killing Drones	35
Forschungsverbund Naturwissenschaft, Abrüstung, internationale Sicherheit.....	43
Rüstungskontrolle für Kampfdrohnen.....	46
Kampfdrohnen, Völkerrecht und militärischer Nutzen.....	54
Antrag im Bundestag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen.....	62
Anhang	65
Remarks by President Obama at the National Defense University	67
Fraktionsbeschluss Bündnis 90 / Die Grünen 16.04.13.....	77
Impressum.....	68

Zur Aktualität der Debatte

Wir brauchen die Drohnendebatte

Dr. Niklas Schörnig:

Beauftragt von Heinrich-Böll-Stiftung,

<http://www.boell.de/internationalepolitik/aussensicherheit/aussen-sicherheit-drohnen-debatte-17623.html>

Die Zukunft ist schon da

Peter W. Singer

Erschienen in Internationale Politik, IP, Mai/Juni 2013, S.8-14. Verwendung mit freundlicher Genehmigung unseres Medienpartners IP.

Wir brauchen die Drohnendebatte

Aber brauchen wir die Drohne?

Dr. Niklas Schörnig* | Endlich ist die Debatte über (Un)Sinn und Zweck des Einsatzes von bewaffneten Drohnen auch in Deutschland angekommen. Das ist gut so! Denn Drohnen umgab lange eine Mauer des Schweigens. Das traf sowohl für die US-Drohnenangriffe im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet sowie Jemen und Somalia zu, aber auch für die Planungen der Bundeswehr, selbst bewaffnete Drohnen zu beschaffen. Nun wird also diskutiert. Aber warum gerade jetzt? Was hat sich in den vergangenen Jahren geändert, dass Drohnen nun weltweit eine solche Aufmerksamkeit zuteilwird? Denn bewaffnete Drohnen werden zumindest von den Streitkräften der USA – aber auch dem Geheimdienst CIA – schon seit mehr als zehn Jahren in zunehmendem Maß eingesetzt. Unterscheidet die Drohnen etwas von anderen modernen Waffensystemen, das die gesonderte Diskussion rechtfertigt?

Schaut man zunächst nur auf die Binnendebatte, dann ist sicherlich die Bereitschaft von Verteidigungsminister de Maizière sich dem immer stärkeren öffentlichen Wunsch zu beugen über die Drohnenpläne der Bundeswehr zu diskutieren, der entscheidende Katalysator gewesen. Allerdings war die Diskussionsbereitschaft des Ministers im Sommer 2012 nicht ganz freiwillig, denn nur Tage vor seiner Diskussionsoffensive hatte das Polit-Magazin Panorama einen kritischen Bericht unter dem Titel „Aufrüstung ohne Debatte“ gesendet. Dieser Beitrag führte am nächsten Tag zu intensiven Nachfragen auf der Bundespressekonferenz, die den stellvertretenden Sprecher des Verteidigungsministeriums, Christian Dienst, sichtlich in Verlegenheit brachten.

De Maizière entschied sich also dafür, den Stier bei den Hörnern zu packen. Allerdings fachte er die Debatte mit seiner Feststellung Waffen seien grundsätzlich „ethisch neutral“ nur noch mehr an, anstelle sie zu beruhigen. Zwar wird die Debatte über die Bewaffnung von Drohnen aktuell von der Diskussion um die Beschaffung des (unbemannten und unbewaffneten) Euro-Hawk-Aufklärungsdrohne überlagert. Es ist aber abzusehen, dass die fundamentalere Debatte, ob die Bundeswehr bewaffnete Drohnen beschaffen soll oder nicht, wieder aufflammen wird, sobald sich entsprechende Pläne nach der Bundestagswahl konkretisieren sollten.

Aber nicht nur in Deutschland wird über bewaffnete Drohnen gestritten. Auch in den USA gibt es eine breite Diskussion, allerdings mit einem etwas anderen Fokus. Hier stehen vor allem die „targeted killings“, also die gezielten Tötungen mutmaßlicher Terroristen in Pakistan, dem Jemen und Somalia, sowie deren Vereinbarkeit bzw. Nicht-Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht im Zentrum der Debatte. Besonders brisant ist hierbei, erstens, dass bei den vermeintlich „chirurgischen“ Angriffen vermutlich mehr Zivilisten ums Leben kamen, als es die amerikanische Regierung zugeben mag. Laut Informationen des britischen *Bureau of Investigative Journalism* befanden sich unter den geschätzt 3000 Menschen, die bei Drohnenangriffen ums Leben kamen, mindestens 411, möglicherweise sogar bis zu 884 Zivilisten. Zweitens wurden viele der Angriffe nicht durch das Militär, sondern den

Auslands-Geheimdienst CIA durchgeführt, was die Frage der Legalität dieser Angriffe noch einmal verschärft.

Sicherlich spielt das Bild dieser Angriffe aus wortwörtlich heiterem Himmel auch eine Rolle in der deutschen Diskussion, auch wenn niemand der Bundesregierung ernsthaft unterstellen wird, ähnliche Angriffe in Erwägung zu ziehen. Zwar mahnt der US-Experte Peter Singer, der mit seinem 2009 erschienenen Buch „Wired for War“ die Drohnenproblematik einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machte, in einem seiner jüngsten Artikel: „Einige werden argumentieren, dass Deutschland niemals solche Wege [gezielte Tötungen] einschlagen würde, da die Erfahrungen und Narben des Zweiten Weltkriegs noch immer präsent sind. Jedoch wurden die gleichen Argumente auch vor der deutschen Teilnahme am NATO-Einsatz auf dem Balkan in den neunziger Jahren vorgebracht“ (Singer 2013: 9f). Singer übersieht allerdings, dass zwischen der deutschen und der amerikanischen Regierung eine fundamental andere Auffassung der völkerrechtlichen Zulässigkeit gezielter Tötungen mutmaßlicher Terroristen herrscht – und eine Reinterpretation des Völkerrechts im Sinne der USA angesichts der mehrheitlich geteilten Kritik deutscher und europäischer Völkerrechtler nicht zu erwarten ist.

Trotzdem sind die amerikanische Einsatzpraxis und die sich darum drehende Debatte auch für die deutsche Diskussion relevant, wenn auch aus einem anderen Grund. Die US-Praxis zeigt nämlich exemplarisch auf, was Drohnen schon jetzt technisch zu leisten in der Lage sind und beweist, dass es sich bei moderner Militärtechnik eben nicht mehr um „Science Fiction“, sondern längst um Realität handelt. Aber noch einen zweiten Aspekt machen die amerikanischen Drohneinsätze deutlich: Nämlich, dass die Drohne die prototypische Waffe einer neuen Form der Kriegsführung ist, einer distanzierteren Kriegsführung über mehrere tausende von Kilometern hinweg, bei der der Entsender militärischer Gewalt praktisch keinen eigenen Gefahren mehr ausgesetzt ist. Damit ist die Drohne zum Sinnbild der so- genannten *Revolution in Military Affairs* geworden, die spätestens seit dem Golf Krieg des Jahres 1991 die Hoffnungen und Phantasien der Militärs, noch mehr aber der politischen Entscheidungsträger beflügelt hat. Ziel dieser Revolution war und ist es, wie in entsprechenden Strategiepapieren nachzulesen, durch die Einführung moderner Kommunikationselektronik in die Streitkräfte die Wirkung der eigenen Truppen nicht nur zu vergrößern, sondern „zu multiplizieren“. So sollen Militäreinsätze möglich werden, die in kürzester Zeit und mit minimalen eigenen Opferzahlen entscheidende Erfolge erbringen. Aus Sicht der Befürworter wird damit den Wünschen vieler westlicher, „post-heroischer“ (Edward Luttwak) Gesellschaften entsprochen, die immer weniger bereit sind, eigene Truppen in Konflikten sterben zu sehen, die nicht klar der Landesverteidigung dienen. Oder anders ausgedrückt: Die *Revolution in Military Affairs* verspricht westlichen Regierungen militärische Handlungsoptionen auf internationaler Ebene, die sonst aufgrund der Opfersensibilität westlicher Gesellschaften gegenüber eigenen gefallenen Soldaten politisch nicht durchsetzbar wären. Allerdings hingen in der Vergangenheit die technologischen Möglichkeiten den strategischen Planungen meist nach. Inzwischen ist die Technologie aufgrund der zivilen Dynamik im Bereich der Mikroelektronik aber deutlich vorangekommen. Zentrale technische Elemente der militärischen „Revolution“ umfassen u.a. die immer engere Vernetzung von Aufklärung und Angriff, um über den Austausch von Daten in Echtzeit die Zeitspanne zwischen Zielerkennung und Zielbekämpfung zu minimieren. Ein weiterer Aspekt, der hier anschließt, ist das Streben nach immer höherer Präzision der „Wirksysteme“ (wie Raketen oder Bomben im Militärjargon euphemistisch bezeichnet werden), um

so mit weniger Sprengstoff höheren Schaden zu erzielen. In diesen Kontext fällt natürlich auch die Entwicklung von Kampfflugzeugen, die dank *Stealth*-Technologie für feindliches Radar unsichtbar diese Präzisionswaffen an den Zielort bringen sollen.

Drohnen sind deshalb die prototypische Waffen dieser Entwicklung, weil sie die meisten der ursprünglich getrennt voneinander verlaufenden technischen Entwicklungen im Militär erstmals in sich vereinen könnten. Waren sie anfangs reine Aufklärungsgeräte, die dank langer Flugdauer und direkter Datenverbindung eine Beobachtung möglicher Ziele über einen langen Zeitraum ermöglichten, um dann gegebenenfalls ein bewaffnetes Flugzeug für den Angriff herbeizurufen, lassen aktuelle bewaffnete Drohnen den sofortigen Angriff zu – die für das Militär kritische Zeitspanne zwischen Aufklärung und Angriff ist praktisch eliminiert. Allerdings ist zumindest die aktuelle Generation an Kampfdrohnen nur im „unumkämpften Luftraum“ einzusetzen, also nur dann, wenn der Gegner über keine nennenswerte Flugabwehr verfügt, da sie sonst zu verwundbar sind. Zukünftige Modelle sollen diese Schwäche nicht mehr besitzen und deshalb selbst über *Stealth*-Eigenschaften verfügen. Auch wird daran gearbeitet, Drohnen untereinander zu vernetzen um über einen direkten Informationsaustausch zwischen den Drohnen noch einmal taktische Vorteile zu erlangen. Drohnen führen diese Form der „revolutionierten Kriegsführung“ aber nicht nur in sich zusammen, sie „miniaturisiert“ sie gleichzeitig. Dass gerade im Zusammenhang mit Drohnen die Entwicklung und Beschaffung neuer miniaturisierter Raketen mit immer kleineren Sprengköpfen neue Nahrung gefunden hat, überrascht nicht. So ermöglicht die bewaffnete Drohne eine neue, klandestine Form der Kriegsführung, eine Kriegsführung, die selbst von einer kritischen Öffentlichkeit eher als „Rauschen“ denn als „echter“ Krieg wahrgenommen wird. Dieser Trend zum Krieg unterhalb der Wahrnehmungsschwelle kommt auch im immer stärkeren Rückgriff auf Spezialeinheiten oder Cyber-Fähigkeiten zum Ausdruck. Man kann diese Trias aus Spezialeinheiten, Cyberangriffen und Drohnen, die eine Militärstrategie des „light footprint“ ermöglicht, durchaus als „Obama’s way of War“ bezeichnen. Der US-Experte David Axe merkt im in Fachkreisen hoch geschätzten Blog „dangerroom“ an: „America is entering a new era of warfare, one in which most U.S. conflicts could be waged in the shadows by intelligence agents, commandos and high-tech robotic aircraft“ (Axe 2012).

Drohnen sind allerdings nur die fliegende Komponente des unbemannten Schattenkrieges: auch in den Bereichen der Land- und Marinesysteme schreitet die Entwicklung unbemannter und auch bewaffneter Systeme voran. Allerdings sind die technischen Hürden am Boden deutlich höher als in der Luft, weshalb Drohnen die momentan sichtbarste Entwicklung darstellen. Aber die Probleme und Gefahren, die mit dem Besitz und dem Einsatz unbemannter Kampfflugzeuge verbunden sind, werden sich zukünftig auch am Boden und im Meer stellen.

Ein letzter Punkt, warum die Drohnen-Debatte gerade jetzt so an Fahrt aufgenommen hat, liegt wiederum in technologischen Entwicklungen begründet, allerdings nicht in denen der Vergangenheit, sondern in denen der Zukunft. Für viele Menschen war der Gedanke an eine robotisierte Kriegsführung mit ferngesteuerten oder semi-autonomen Drohnen bis vor Kurzem noch Science Fiction. Die Berichte über amerikanische Drohneneinsätze und die Pläne der Bundeswehr haben aber aufgezeigt, wie weit aktuelle Technologie schon reicht. Die Vorstellung aber, dass Roboter in nicht all

zu ferner Zukunft praktisch *selbstständig* Krieg führen könnten – bis hin zur autonomen Entscheidung über Leben und Tod – ist langsam dabei, im Bewusstsein der kritischen Öffentlichkeit angekommen. Zwar verfügt noch kein Staat über bewaffnete und voll-autonome unbemannte Systeme, in den Labors der Rüstungsfirmen und Universitäten werden aber immer mehr Ressourcen in Autonomie investiert. Auch wenn von politischer Seite auf beiden Seiten des Atlantiks immer wieder beteuert wird, am Ende entscheide immer doch ein Mensch über den Einsatz tödlicher Waffen und nicht ein Computeralgorithmus, so spüren doch immer mehr Menschen, dass der Geist voll-automatisierten Tötens sich gerade anschickt, die Flasche zu verlassen. Die rasant anwachsende Anzahl von Gruppen und Nichtregierungsorganisationen, die die Entwicklung voll-autonomer „Killer Robots“ aus ethischen Gründen geächtet sehen wollen, ist hierfür ein deutliches Signal. Sie sehen zwischen aktuellen Drohnen und bemannten Kampfflugzeugen nicht nur einen graduellen Unterschied, sondern verstehen bewaffnete Drohnen als Beginn einer völlig neuen Entwicklung, deren ethische, völkerrechtliche und politische Konsequenzen aktuell kaum abzusehen sind. Deshalb fordern und führen sie eine Debatte, die weit über das hinausgeht, was aktuell in Deutschland diskutiert wird.

In der Summe ist festzuhalten, dass die aktuelle Debatte über bewaffnete Drohnen viel mehr ist, als nur die Debatte über ein neues Waffensystem unter vielen. Es ist vielmehr eine Debatte, wie Kriege geführt werden können und sollen, welche Möglichkeiten die kritische Öffentlichkeit hat, belastbare Informationen über Militäreinsätze zu erlangen und wie sich abzeichnende technologische Trends möglicherweise ethische Standards zu unterminieren beginnen. Es ist höchste Zeit, die Debatte breiter und informierter zu führen. Sie muss jetzt geführt werden, denn viele Entscheidungen, die aktuell getroffen werden, schaffen Fakten, hinter die man später nur mit erheblichen Mühen zurückgehen kann. Deshalb ist es gut, dass die Drohnen-Debatte endlich in Deutschland angekommen ist. Aber sie muss breiter geführt werden!

Referenzen

Axe, David 2012: Hidden History: America's Secret Drone War in Africa.

<http://www.wired.com/dangerroom/2012/08/somalia-drones/all/>

Singer, Peter 2013: Die Zukunft ist schon da. Die Debatte über Drohnen muss von Realitäten ausgehen. In: Internationale Politik, Mai/Juni 2013, S.8-14.

* Dr. Niklas Schörnig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und Lehrbeauftragter an der Goethe Universität Frankfurt am Main. Er forscht, u.a., zur Transformation westlicher Streitkräfte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Rüstungsdynamiken und Rüstungskontrolle und der Zukunft des Krieges. Dr. Schörnig nimmt als Referent und Moderator an der Außenpolitischen Jahrestagung "High-Tech-Kriege" teil..

Die Zukunft ist schon da

Die Debatte der Drohnen muss von Realitäten ausgehen

Peter W. Singer* | Die Diskussion über Drohnen beschränkt sich meist auf die USA und Israel – in Deutschland beginnt sie gerade erst. Dabei benutzen inzwischen 87 Staaten unbemannte Systeme, die auch bewaffnet werden können. Höchste Zeit, sich über die Grenzen des Einsatzes, über Proliferation und mögliche Vertragsregime Gedanken zu machen.

„Einer unserer Pläne war, eine mit 20 Kilogramm TNT bestückte Drohne einzusetzen und die Gegend zu bombardieren, aber der Plan wurde verworfen, weil wir den Befehl hatten, ihn lebend zu fassen.“ So beschrieb ein hoher Regierungsvertreter unlängst eine der bedeutendsten Verbrecherjagden der jüngsten Geschichte. Der Regierungsvertreter war allerdings kein Amerikaner und er sprach nicht von der Suche nach Osama Bin Laden, der in einer Kommandoaktion Anfang Mai 2011 im pakistanischen Abbottabad getötet wurde. Vielmehr sprach Liu Yuejin, der für die Drogenbekämpfung zuständige Direktor im chinesischen Ministerium für Öffentliche Sicherheit, über die Fahndung nach Naw Kham, dem Boss eines großen Rauschgifttrugs im Goldenen Dreieck zwischen Laos, Birma und Thailand. Kham wurde wegen eines Massakers an 13 chinesischen Seeleuten gesucht, deren verstümmelte Leichen im Oktober 2011 am Ufer des Mekong auf thailändischem Gebiet angespült wurden. Am Ende konnte er bei einer grenzüberschreitenden nächtlichen Aktion festgenommen werden – gewissermaßen die chinesische Variante der amerikanischen Kommandooperation von Abbottabad.

Dieser Fall, bei dem die Politik und nicht die Technologie den Einsatz eines „Unmanned Aerial System“ (UAS) – gemeinhin als Drohne bekannt – bestimmte, ist erhellend. Denn in politischen und Medienkreisen diskutieren wir oft über ein angebliches amerikanisches Drohnenmonopol. Oder wie das Magazin *Time* unlängst eine Story überschrieb: „Drohnenmonopol: Hoffentlich haben Sie es genossen, solange es anhält“. ¹ Der Autor des Artikels war sich sicher: „Das Monopol wird enden. Die einzige Frage ist: wann?“ Die Antwort lautet: vor einigen Jahren.

Die Vereinigten Staaten sind heute führend im Bereich der militärischen Robotertechnik – was angesichts der Tatsache, dass sie das meiste Geld dafür ausgeben und unbemannte Systeme am häufigsten einsetzen, auch keine Überraschung sein sollte. Alles in allem gehören heute über 8000 UAS und weitere über 12 000 unbemannte Landsysteme zum Arsenal der amerikanischen Streitkräfte. Eine stetig wachsende Zahl von ihnen sind groß und bewaffnet, darunter die Typen MQ-1 „Predator“ und MQ-9 „Reaper“, von denen in den Medien so viel die Rede ist.

87 Staaten haben bis heute UAS militärisch eingesetzt. 26 von ihnen verfügen über größere Systeme, einschließlich Entsprechungen der „Predator“, die bereits bewaffnet sind, oder von Modellen, die auch bewaffnet eingesetzt wurden, zum Beispiel des „Heron“, der von Israel Aerospace Industries (IAI) hergestellt und bei den israelischen Streitkräften im Einsatz ist. Zahlreiche Länder haben solche Modelle für ihre Streitkräfte gekauft.

Nur von den USA, Großbritannien und Israel ist bekannt, dass sie bewaffnete Drohnen bei militärischen Operationen eingesetzt haben; aber wie der Fall Naw Kham illustriert, sind die Gründe, warum andere dies nicht getan haben, heute meist politischer und nicht technischer Natur. Entweder befinden sich die Staaten nicht in einem Krieg oder sie haben sich entschieden, diesen Weg bis auf Weiteres nicht zu beschreiten. Allerdings verschieben sich gerade die politischen Linien. In China kann man die offenen Diskussionen über Pläne, bewaffnete Drohnen einzusetzen, ganz gut in *People's Daily* nachlesen; ähnliche Debatten finden in Italien, Frankreich und anderen Ländern statt.

Selbst Deutschland bewegt sich mittlerweile in diese Richtung: Zunächst sprach man sich gegen den Einsatz von Drohnen aus, um dann einzuräumen, dass man lediglich unbewaffnete Drohnen verwenden würde, um nun aktuell Pläne zu erörtern, bewaffnete Drohnen für den Einsatz im Ausland zu erwerben.

Wie den Einsatz von Drohnen regeln?

Politisch gesehen bedeutet dies, dass jeder dieser neuen „Drohnenstaaten“ mit der Frage wird ringen müssen, wie der Einsatz von Drohnen geregelt werden soll: Sollen sie zur Unterstützung von Bodentruppen eingesetzt werden, so wie in Afghanistan? Oder sollen sie auch zur Minimierung des Risikos für menschliches Leben benutzt werden, so wie in Libyen, wo die USA den bemannten Teil der Mission an ihre europäischen Partner in der NATO abtraten, jedoch gleichzeitig über 145 Luftangriffe mit unbemannten Systemen durchführten, einschließlich des letzten, der zur Ergreifung von Muammar al-Gaddafi führte? Oder sollen sie sogar zur Terrorismusbekämpfung in anderen Ländern eingesetzt werden, als Teil einer Kampagne von „gezielten Tötungen“, um feindliche Organisationen zu zerschlagen?

Einige werden argumentieren, dass Deutschland niemals solche Wege einschlagen würde, da die Erfahrungen und Narben des Zweiten Weltkriegs noch immer präsent sind. Jedoch wurden die gleichen Argumente auch vor der deutschen Teilnahme am NATO-Einsatz auf dem Balkan in den neunziger Jahren vorgebracht. Heute berichtet die *New York Times*: „Bei einem Empfang für die Familien von Bundeswehrangehörigen begrüßte Bundeskanzlerin Angela Merkel Eltern, Ehefrauen und Kinder, deren Angehörige die Festtage in Afghanistan, im Libanon, Kosovo und am Horn von Afrika verbringen. Deutsche Auslandseinsätze, so Merkel, würden bald ‚die gesamte Welt umfassen‘.“²

Kurzum: Wenn wir von der vermeintlichen Zukunft sprechen, ignorieren wir die Realität der Gegenwart. Es existiert bereits ein Markt, der global ist –sowohl im Hinblick auf die Kunden, die von Australien bis zur Türkei reichen, als auch im Hinblick auf die Hersteller, von amerikanischen Firmen wie General Atomics und Lockheed bis zu ASN Technology, einer der größten Rüstungsfirmen in China, und dem indischen Aeronautical Development Establishment (ADE). Das ist ein Markt, in den deutsche Rüstungsunternehmen, heute die drittgrößten Waffenexporteure der Welt, gern einsteigen wollen.

Der springende Punkt ist jedoch nicht nur die Weiterverbreitung von Drohnen an eine stetig wachsende Zahl von Ländern, sondern auch die Proliferation bei der Entwicklung und Nutzung der Technologien selbst. Die erste Generation von unbemannten Systemen war den bemannten

Systemen, die sie ablösten, sehr ähnlich – einige Modelle waren sogar mit Cockpits ausgestattet, deren Fenster nur übermalt waren. Inzwischen beobachten wir eine wachsende Vielfalt an Größen, Gebilden und Formen, die oftmals von der Natur inspiriert sind.

Wie sollen wir Drohnen definieren und zukünftig regulieren?

Die Frage der Größe ist in diesem Zusammenhang bei bewaffneten Drohnen ein wichtiger Aspekt. Nicht nur werden Drohnen immer kleiner, sondern sie werden auch mit immer kleinkalibriger Munition ausgerüstet. Sollte man also zum Beispiel, um eine gezielte Tötung durchzuführen, eine „Reaper“ losschicken, die mit einer gelenkten JDAM-Präzisionsbombe oder einer Reihe von „Hellfire“-Raketen ausgerüstet ist? Oder wären ferngelenkte Raketen so groß wie eine zusammengerollte Zeitschrift oder eine mit GPS ausgestattete Minibombe in Größe einer Bierdose besser geeignet (beides wurde bereits im „China Lake“-Waffenlabor der US-Marine getestet), insbesondere, wenn sich so „Kollateralschäden“ minimieren lassen? Und entscheidet man sich für die kleineren Waffen, benötigt man dann noch eine Drohne von der Größe eines Tornado-Jets, um diese zu transportieren?

Während es bei den Debatten über die Proliferation von bewaffneten Drohnen meist um Länder geht, die über große Systeme verfügen, müssen wir uns bald auch mit Ländern befassen, die kleinere Systeme besitzen. Und an einem bestimmten Punkt müssen wir uns auch fragen, wie wir Drohnen definieren und wie wir sie zukünftig regulieren sollten.

Wir leben bereits jetzt in einer Welt der „Switchblade“, einer Überwachungsdrohne, die in einer Dose, so groß wie eine Schuhschachtel, transportiert wird und über 80 Stundenkilometer fliegen kann. Das Entscheidende an der „Switchblade“ ist allerdings, dass sie im Bedarfsfall in die Roboterversion eines Kamikazefliegers verwandelt werden kann, um eine Explosion vom Ausmaß einer Handgranate auszulösen. Es handelt sich also gewissermaßen sowohl um eine Drohne als auch um einen Marschflugkörper in Miniaturform. Spielt das eine Rolle?

Bewaffnete Drohnen werden intelligenter und autonomer

Zu einem weiteren Trend, der von großer Bedeutung ist, gehören die wachsende Intelligenz und Unabhängigkeit von bewaffneten Drohnen (Unmanned Combat Aerial Systems / UCASs). Man denke an die „Northrop Grummans X-47“, ein düsenbetriebenes Tarnkappenflugzeug, das gerade im US-Bundesstaat Maryland getestet wird, oder an die „Taranis“, die von BAE Systems in Australien erprobt wird, oder an „Blue Shark“, die, glaubt man Gerüchten, von der chinesischen Firma AVIC entwickelt wird.

In mancherlei Hinsicht sind diese unbemannten Kampfflugzeuge Ergebnis normaler Fortschritte in der Waffentechnik: Sie wurden entworfen, um schneller und weiter als unsere bisherige Generation von Kampfdrohnen zu fliegen und um die feindliche Abwehr besser zu überwinden. Aber diese Flugzeuge unterscheiden sich auch stark von ihren Vorgängern: Sie sind intelligenter und autonomer. Sie wurden entwickelt, um selbständig zu starten und zu landen; sie fliegen eigenständig festgelegte Einsätze, betanken sich alleine in der Luft und durchdringen selbständig feindliche Luftabwehreinrichtungen. Die „Taranis“ kann in bestimmten Modi sogar eigenständig ihre Angriffsziele auswählen. Bei den vielfältigen, derzeit entstehenden, weiterentwickelten UCAS-Typen – von Dassaults „Neuron“ über EADS' „Barracuda“ bis hin zu Russlands „Mikoyan Ckat“ – wird sich alles um intelligentere und folglich leistungsfähigere Drohnen drehen.

Die wachsende Intelligenz hat wichtige Folgen: Die Einsatz- und Funktionsbreite erweitern sich, was wiederum die Qualität und die Art der Proliferation weiter verändert. Die frühen Versionen unbemannter Systeme waren wie die ersten Computer; man musste gut ausgebildet sein, um sie auch nur die einfachsten Aufgaben ausführen zu lassen. So wie Experten einst die Programmiersprache „Basic“ erlernen mussten, um überhaupt in der Lage zu sein, Computer zu benutzen, und heute Kleinkinder iPads bedienen können, so machen Fortschritte bei der Drohnentechnologie ihre Handhabung ungleich leichter.

Die Hisbollah braucht keine Luftwaffenakademie

Diese Entwicklung betrifft nicht nur Staaten, sondern auch nichtstaatliche Gruppen, die schwerer zu regulieren und abzuschrecken sind. Die Hisbollah mag keine eigene Luftwaffenakademie haben – sie braucht auch keine, um her-auszufinden, wie man unbemannte Flugsysteme gegen Israel einsetzen kann.³ In ähnlicher Weise kommt im Videospiel „Call of Duty“ von Activision (bei dessen Konzeption ich als Berater fungiert habe) ein bewaffneter „Quadcopter“ vor, der von einem Tablet-Computer aus gesteuert wird und der besser ausgestattet ist als die meisten taktischen Drohnen, die das US-Militär derzeit besitzt.

Der Markt wird in den nächsten Jahren noch weiter expandieren, wenn die immer einfachere Handhabung mit sinkenden zivil-politischen Hürden zusammentrifft. Wenngleich Drohnen bislang meist von zivilem und gewerblichem Einsatz ausgeschlossen sind, gibt es einen klaren Trend, unbemannte Flugsysteme in die zivilen Teile der nationalen und globalen Luftfahrt zu integrieren. Zuletzt hat der US-Kongress eine Frist bis 2015 gesetzt, um den amerikanischen Luftraum für die zivile und kommerzielle Nutzung von Drohnen zu öffnen; ähnliche Entwicklungen sind in einer Reihe anderer Länder zu beobachten, von Großbritannien bis Brasilien.

Der Wert des Drohnenmarkts wurde in den ersten Jahren auf Summen im zweistelligen Milliarden-Dollar-Bereich geschätzt; noch ist es aber zu früh, um vorherzusagen, wie groß das zukünftige Potenzial sein wird. Proliferation findet aber nicht nur zwischen Ländern statt. Wenn unbemannte Systeme von der Polizei bis zu den Medien, von der Landwirtschaft bis zur Luftfrachtindustrie eingesetzt werden, wird sich der Markt so stark verändern, wie das bei Computern der Fall war. Ein Bereich, der einst dem Militär vorbehalten war, wird mehr und mehr für die zivile Nutzung geöffnet. Und hier gibt es eine weitere Parallele zur Entwicklungsgeschichte der Computer: Die Anwendung heute bestehender Waffenexportkontrollen wird immer schwieriger werden.

Wer sich um die Proliferation von Drohnen sorgt, muss sich den Tatsachen stellen: Wir leben nicht mehr in einer Welt, in der nur die Vereinigten Staaten diese Technologie besitzen, und wir bewegen uns nicht in eine Zukunft, in der die Technologie lediglich im herkömmlichen Sinne genutzt werden wird. Das bedeutet aber auch, dass diejenigen, die Drohnenproliferation für ein eher geringes oder noch nicht existentes Problem halten, sich dringend mit den neuesten Entwicklungen und Argumenten auseinandersetzen müssen:

Ja, die Vereinigten Staaten verfügen (bis jetzt) über ein weltumspannendes Netz an Stützpunkten und können Drohnen global einsetzen, aber das ist für die meisten Fragen der

Proliferationsproblematik irrelevant.

Nein, die Türkei kann Mexiko nicht mit seinen UAS angreifen, aber will dies auch nicht wirklich. Die Türkei könnte allerdings eine Drohne in den Norden des Irak schicken, sie dort einen Terrorismusabwehrschlag ausführen lassen und sich dann auf den Präzedenzfall der US-Einsätze auf pakistanischem Gebiet berufen, was zu einer diplomatisch heiklen Situation führen würde.

Nein, die Hisbollah kann ihre Drohnen nicht außerhalb des Nahen Ostens einsetzen. Sie hat aber bereits demonstriert, dass sie ihre Reichweite in der Region vergrößert hat, mit ihrer eigenen unbemannten Version einer Mini-Luftwaffe, die Israel beunruhigt.

Ja, Al-Kaida auf der Arabischen Halbinsel dürfte es schwer fallen, eine „Predator“ in ihren Besitz zu bringen und zu bedienen, aber ein Terrorist hat bereits einen Drohnenangriff auf das Pentagon geplant (er erwarb die Drohne, wurde aber glücklicherweise vom FBI gefasst, bevor er die Sprengkörper beschaffen konnte), während Bastler bereits bewiesen haben, dass ihre Drohnen auch Ozeane überqueren können.

Nein, China kann seine Macht bislang nicht überregional ausüben, zum Beispiel in Somalia, wie es die Vereinigten Staaten vermögen. Aber es schafft gerade die Infrastruktur – von den Drohnen über das globale Satellitennavigationssystem Beidou bis hin zu seiner „Perlenketten-Strategie“ im Nahen und Mittleren Osten⁴ – um dazu in der Lage zu sein.

Fragen für die gar nicht so schöne neue Robotertechnikwelt

Da wir nun in diese gar nicht so schöne neue Welt der Robotertechnik aufbrechen, stellt sich eine Reihe von Fragen, mit denen sich politische Entscheidungsträger auf nationaler und globaler Ebene befassen müssen:

1. Welches sind die strategischen Schlüsselziele und moralischen Richtlinien, die die Weiterentwicklung dieser neuen Technologien leiten sollen? Gibt es Grenzen, die gezogen werden sollten, oder Gebiete, auf denen diese Technologien vorsorglich verboten werden sollten?
2. Ist der heutige Stand des internationalen Rechts ausreichend, um die Entwicklungen und den Einsatz dieser neuen Technologien abzudecken, oder existieren nun sichtbar werdende Gesetzeslücken, die geschlossen werden müssen? Und müssen Kontrollregime des Waffenhandels, die vor der technologischen Aufbruchzeit errichtet wurden, aktualisiert werden?
3. Wo verläuft die Trennlinie zwischen Militär und zivilen Geheimdiensten beim Einsatz solcher Technologien? Was unterscheidet eine geheime Mission unter Einsatz solcher Technologien von einem Kriegsakt?
4. Welche Rolle sollten Parlamente bei Entscheidungen über die Nutzung solcher Technologien spielen? Wird ihre Zustimmung auch dann benötigt, wenn gar keine Soldaten auf das Schlachtfeld entsandt werden?
5. Wie beabsichtigen wichtige Bündnisorganisationen wie die NATO, das gemeinsame Vorgehen bei der Entwicklung von Prinzipien zur Weiterentwicklung und zum Einsatz von Drohnen zu koordinieren?
6. Und vielleicht am wichtigsten: Wie stellen wir sicher, dass Technologien, die die physischen Risiken für

Piloten und Operateure minimieren, uns nicht abstumpfen lassen gegenüber den politischen Konsequenzen ihres Einsatzes?

Wir müssen realistisch bleiben. So wie im Fall früher Doktrinen zum Einsatz von Flugzeugen oder Atombomben werden die ersten Antworten auf diese Fragen nicht in Stein gemeißelt sein. Vielmehr geht es darum, die derzeitigen Lücken in der Debatte zu schließen und den Politikentscheidungen von morgen den Weg zu weisen.

Den Problemen der Drohnenproliferation zu begegnen, ist im Grunde kein Ding der Unmöglichkeit. Schwierig wird es aber, wenn wir die Technologien und deren Markt mit dem Kenntnisstand von vor fünf Jahren betrachten. Wollen wir uns den Risiken stellen und anfangen, globale Standards zu entwickeln, angefangen mit der Frage, wer in der Lage sein sollte, mit diesen Technologien umzugehen und mit ihnen Handel zu treiben, bis hin zur Entwicklung von Normen über ihren Einsatz, beginnen wir besser damit, ihren heutigen Status anzuerkennen – oder wichtiger noch, die Richtungen, in die wir uns in naher Zukunft bewegen werden.

¹ Mark Thompson: *Drone Monopoly: Hope You Enjoyed It While It Lasted*, *Time*, 5.3.2013.

² Nicholas Kulish: *Germany Moves Closer to Accepting Military Role*, *New York Times*, 5.1.2013.

³ *Hezbollah admits launching drone over Israel*, *BBC News*, 11.10.2012, www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19914441.

⁴ Gemeint ist die Errichtung einer Reihe von Häfen entlang den Ufern des Indischen Ozeans unter chinesischer Federführung. Siehe Robert D. Kaplan: *China's String of Pearls?*, *Real Clear World*, 15.2.2013, www.realclearworld.com/articles/2013/02/15/chinas_string_of_pearls_100558.html.

Dieser Beitrag erschien in *Internationale Politik*, IP, Mai/Juni 2013, S.8-14. Die Außenpolitische Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung ist in Medienpartnerschaft mit IP.

***Peter W. Singer** ist Direktor des „Center für 21st Century Security and Intelligence“ am Brookings Institute und Autor von „*Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*“.. Bei der Außenpolitischen Jahrestagung „Hight-Tech-Wars“ hält er am 20.06.13 per Videozuschaltung **den Eröffnungsvortrag „Kriege der Zukunft: Ausblick auf die neue Welt der Hight-Tech-.Kriege“**

Die Debatte in den USA

Brookings Institution: Memorandum New Rules of War

Peter W. Singer and Thomas Wright

Erschienen in <http://www.brookings.edu/research/interactives/2013/big-bets-black-swans>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Human Rights First: Statement on Drone Wars and Targeted Killing

Erschienen in <http://www.humanrightsfirst.org/our-work/law-and-security/drones/page/2/>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung von Human Rights First, Daphne Eviatar

Reforming U.S. Drone strike policies

Dr. Micah Zenko

Erschienen in <http://www.cfr.org/wars-and-warfare/reforming-us-drone-strike-policies/p29736>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Finally Obama breaks his silence on drones

Peter W. Singer

Erschienen in <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/05/23-drones-obama-singer> Verwendung

mit freundlicher Genehmigung des Autors

Brookings Institution: Memorandum New Rules of War

To: President Obama

From: Peter W. Singer and Thomas Wright

DATE: January 17, 2013

BIG BET: An Obama Doctrine on New Rules of War

Over the past four years, your administration worked hard to rollback one of the signature weapons of the 20th century, the nuclear bomb, which was one of the reasons why you were awarded the Nobel Peace Prize. Yet during this same period, the United States broke new ground in the use of new and revolutionary military technologies that may well become signature weapons of the 21st century.

There has been a game change in weaponry over the last several years, with a new generation of advanced technology that moves the point of critical human decision, both geographically off the battlefield and also, increasingly, chronologically away from the time of kinetic action. These encompass both physical systems, like unmanned aircraft (a.k.a. "drones"), and a new class of virtual weaponry, malware that can conduct a cyber attack with real world consequences.

The United States has been a leader in driving this revolution. Its military unmanned systems now number more than 8,000 in the air and 12,000 on the ground and are used daily in Afghanistan. The U.S. Cyber Command became operational in 2010 and military spending on cyber operations now measures in the billions of dollars. At the same time, civilian intelligence agencies are increasingly using these technologies in a series of not-so-covert operations and so-called "secret wars" that have leaked into the press. There have been over 400 drone strikes into places like Pakistan and Yemen. The United States also deployed Stuxnet to sabotage Iranian nuclear development, the world's first known use of a specially designed cyber weapon. Such weapons seem advanced, but represent just the beginning. Technologies currently under development are far more effective and more autonomous, and capable of operating in a wider set of circumstances.

We are at the onset of a decades-long technological revolution in warfare, comparable to the introduction of mechanization and airpower onto the battlefield or the advent of the atomic bomb.

Recommendation:

You now have an opportunity — and perhaps an obligation — to outline a doctrine that lays out criteria by which the United States will develop, deploy and use these weapons. The goal should be to establish a framework for how the United States believes the evolution of these revolutionary new technologies should proceed. The effort to set the terms of the future debate and create a doctrine for guidance should draw upon past lessons from comparable situations and culminate in a major presidential speech.

Background:

These new weapons have become a hallmark of this administration's foreign policy for good reason. They offered new options for action that have proven more accurate and proportionate, and less risky than previously-available alternatives. They have repeatedly been used in successful operations that have saved soldiers' lives, eliminated key terrorist leaders, and offered a much-sought-after third way to deal with Iran's nuclear program.

However, the situation surrounding these once science-fiction, then highlycovert weapons has changed. First, there has been a global proliferation. The United States is leading the way, but many follow. At the end of 2012, 76 other countries have military robotics programs and over 100 have cyberwar capabilities. Second, the international discourse and debate over them has risen significantly, increasing external pressure on U.S. policy interests. These range from international controversy over the drone strike campaign and the appointment of a U.N. special rapporteur to new NGO campaigns to preemptively ban the next generation of technologies under development. Finally, after years of silence, the U.S. government has started to make efforts to establish policies and engage in the growing debate. These range from speeches by your aides finally acknowledging the use of such technologies in a counter-terrorism context to lesser noticed workinglevel documents, such as an attempt to establish the policy for the next, far more autonomous generation.

These have been very good starts but they have been disjointed and preliminary. Most importantly, they are missing the stamp of your voice and authority, which is essential to turn tentative first steps into established goals and policy. Much remains to be done, and, more importantly, said out in the open.

What Would the Big Bet Entail?

Armed with a new revolutionary weapon in the 1940s and 1950s, the Truman and Eisenhower administrations engaged in a series of comprehensive reviews to understand better the technology, its best doctrine of use, and likely impact on geopolitics and the direction of U.S. foreign policy. These doctrines were not binding for all time. Nor did they solve all the problems of the nuclear age. But, the efforts proved valuable. Setting nuclear doctrine in public molded the strategic environment for the better, not just against adversaries, but also in relationships with allies. The discussions also helped set the terms of the discussion both internationally and domestically, helping to introduce Congress and the American public to a world of powerful new technology and important new responsibilities.

Today, the United States should embark upon a similar effort around the new generation of weaponry. This endeavor should answer where it stands on the key questions emerging now and soon to become central, including:

- What are the key strategic goals and ethical guidelines that should drive development of these new technologies? Are there any limitations that should be established or areas of the technology that should be preemptively banned?
- Is current international law sufficient to cover the development and use of these new technologies, or are there emerging gaps that should be filled?

- What is the dividing line between the military vs. civilian intelligence agency use of such technologies? What distinguishes a covert action using these technologies from an act of war?
- What is the proper role for Congress vs. the Executive Branch? When is authorization required for the operational deployment of such technologies versus notification? Does the War Powers Resolution apply even in situations where no U.S. personnel are in harm's way?
- Are there any key criteria for how the U.S. will similarly evaluate other nations' use of the technology, including by potential adversaries?
- How does the United States plan to coordinate development and use doctrines with major U.S. allies?
- How does the United States ensure that technologies that limit physical risk to the operator do not numb us to the political consequences of their use?

There is a need to be realistic about what is possible. Much as with the early doctrines on nuclear weapons, the answers to these questions will not be set in stone. Rather, the goal is to set out a presidential level vision that will fill today's gaps in the discourse and guide tomorrow's policy.

Accessing the Downside:

There is a counterargument that it is better to say nothing, for fear of tipping off rivals, unilaterally tying U.S. hands, or that no initiative will work unless all other countries sign on, which they won't. That is a mistake. The less you say, the more that vacuum will be filled by others, in harmful ways. Having already used the technologies, but without proper elucidation, the precedents the United States sets may be exploited. Other states and non-state actors will use these technologies in far more crude and non-discriminatory ways, but claim to be merely following in U.S. footsteps. Finally, the debate will not stop simply because the United States is not part of it. International organizations will push ahead with investigations and propose new treaties, which, while likely ineffective, will nevertheless isolate the United States and drain our soft power. And on the home front, the original foundations of congressional and public support for many of the covert uses of these technologies could erode as the United States moves further away from 9/11. Indeed, the administration recently won a court case to maintain the veil of semi-silence that surrounds the drone strike program, but the judge described continuing the policy of denial as having an "Alice in Wonderland" feel.

Conclusion:

Beginning this discussion is a modest step with no budget costs, but entails a big bet with enormous advantages over the alternative of remaining silent. You would lay out your vision, helping both to guide internal policy development across multiple agencies as well as assuage genuine concerns at home and abroad. Most importantly, the voice of a respected commander in chief, with a strong expertise in the law, would create the foundations of an international norm, allowing the United States

to build a large coalition of the like-minded on these issues, making it easier to identify and isolate those who depart from this norm. It will help maintain U.S. influence over the future of these technologies, even as they proliferate and evolve beyond our control.

By speaking out now, you will not just set the terms of the debate but steer it towards more positive ends. It's the kind of effort for which leaders win Nobel Peace Prizes, again.



STATEMENT FOR THE RECORD

On

Drone Wars: The Constitutional and Counterterrorism Implications of Targeted Killing

Submitted to the
Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights
Senate Judiciary Committee
April 23, 2013

Mr. Chairman and Members of the Subcommittee:

We commend the Subcommittee on the Constitution, Civil Rights and Human Rights for holding this important oversight hearing on targeted killing by drones and whether U.S. policy adheres to the rule of law. In his 2013 State of the Union address, President Obama pledged “to engage with Congress to ensure not only that our targeting, detention, and prosecution of terrorists remains consistent with our laws and system of checks and balances, but that our efforts are even more transparent to the American people and to the world.”¹ The issue of targeted killing by drones is overdue for a serious examination of the rules the United States is applying when using lethal force. This hearing is one of the most serious efforts to do that to date. We appreciate your leadership, Mr. Chairman, and thank you for the invitation to submit our testimony.

Human Rights First is an independent advocacy organization that challenges America to live up to its ideals. We are a non-profit, nonpartisan international human rights organization based in New York and Washington D.C. To maintain our independence, we accept no government funding. For over 30 years, we’ve built bipartisan coalitions with frontline activists and lawyers to tackle issues that demand American leadership. Since 9/11, we have worked with retired generals and admirals, law enforcement officials, professional interrogators, national security organizations and civil liberties groups to promote security policies that respect the rule of law and human rights.

As the most forwardly deployed military force in the world, the United States has a strong national interest in maintaining the integrity of our Constitution and adherence to international law. To the extent that its targeted killing program fails to maintain—and be seen to maintain—fidelity to these rules, the United States risks undermining a system of rules that has protected our nation and military for decades. How the U.S. operates and publicly explains its targeted killing program

¹ Text of President Obama’s State of the Union address available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>.

will have far-reaching consequences. For example, the manufacture and sale of unmanned aerial vehicles (UAVs) is an increasingly global industry and drone technology is not prohibitively complicated. More than 70 countries already possess UAVs—including Russia, Syria and Libya—and we know that others are in the process of acquiring them.²

As then-White House counterterrorism chief John Brennan stated: the United States is "establishing precedents that other nations may follow, and not all of them will be nations that share our interests or the premium we put on protecting human life, including innocent civilians."³

The Senate has a solemn responsibility to address threats facing our nation. Those threats are real and complex. The United States must constantly assess how to identify, mitigate, prepare for and respond to threats to our national security. This statement outlines the:

- (1) lawful use of lethal force inside and outside an armed conflict;
- (2) policy and legal concerns raised by current U.S. drone operations; and
- (3) steps the administration can take to bring drone operations into compliance with the rule of law.

I. Targeted Killing is Lawful in an Armed Conflict or in The Face of an Imminent Threat

Drones in Armed Conflict. There is nothing improper about drones, per se; drones are simply a weapons platform. Nor is there anything surprising about the use of lethal force in an armed conflict so long as the targeted killing complies with the rules of international humanitarian law, also known as the law of armed conflict (IHL/LOAC). In armed conflict, it is permissible to target enemy armed forces at any time and civilians while they are directly participating in hostilities. This authority embodies the fundamental principle of distinction between combatants and civilians, and is tempered by the additional principles of proportionality and precautions. Under the principle of proportionality, attacks may not proceed if they are likely to cause civilian casualties that are clearly excessive in relation to the military advantage gained. Under the principle of precautions, the attacking party is obligated to take measures to minimize civilian harm in advance of an attack.

Drones Outside An Armed Conflict To Repel An Imminent Threat. The President has the authority to use lethal force outside an armed conflict to keep Americans safe in response to an imminent threat. The executive's authority under Article II of the United States Constitution and under international law is not unfettered, however. International law restricts the use of lethal force outside of armed conflict to situations in which such force is a last resort and in response to an imminent threat that poses a substantial risk to human life.⁴ Drones may lawfully be used to conduct targeted killings outside of an armed conflict, therefore, only when the threat presented by the target is imminent and cannot be mitigated by other non-lethal means.

² Peter Bergen and Jennifer Rowland, *A Dangerous New World of Drones*, CNN, October 2, 2012, available at: <http://www.cnn.com/2012/10/01/opinion/bergen-world-of-drones>.

³ Remarks of John Brennan, Former Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism, Remarks at Wilson Center on April 30, 2012, available at: <http://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>.

⁴ Study on Targeted Killings, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN Doc A.HRC.14.24.Add.6, May, 28 2010.

II. Policy Concerns Regarding Current U.S. Targeted Killing Operations

Drones may make Americans less safe in the long run.

It is not clear that the current broad targeted killing policy serves U.S. long-term strategic interests in combating international terrorism. Although it has been reported that some high-level operational leaders of al Qaeda have been killed in drone attacks, studies show that the vast majority of the thousands of victims of U.S. drones are not high-level terrorist leaders.⁵

National security analysts and former U.S. military officials increasingly argue that the tactical gains of killing such a large number of suspected terrorists are outweighed by the substantial costs of the targeted killing program, including growing anti-American sentiment and recruiting support for al Qaeda.

For example, Michael A. Sheehan, Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low-Intensity Conflict, said in January: "In the long term, we recognize that we can't solely rely on precision strikes to defeat enemy networks and foster the kind of stability we need in these regions," he said. Such stability can best be established by aiding friends, partners and allies.⁶

Robert Grenier, former director of the CIA's counter-terrorism center, told the *Guardian* last June:

We have gone a long way down the road of creating a situation where we are creating more enemies than we are removing from the battlefield. That brings you to a place where young men [in Yemen], who are typically armed, are in the same area and may hold these militants in a certain form of high regard. If you strike them indiscriminately you are running the risk of creating a terrific amount of popular anger. They have tribes and clans and large families. Now all of a sudden you have a big problem ... I am very concerned about the creation of a larger terrorist haven in Yemen.⁷

General Stanley McChrystal has said: "What scares me about drone strikes is how they are perceived around the world. The resentment created by American use of unmanned strikes ... is much greater than the average American appreciates."⁸

General James E. Cartwright, former vice chairman of the Joint Chiefs of Staff, similarly acknowledged in March: "We're seeing that blowback. If you're trying to kill your way to a

⁵ The latest such study was reported by McClatchy Newspapers, *available at*: <http://www.mcclatchydc.com/2013/04/09/188062/obamas-drone-war-kills-others.html>.

⁶ Karen Parrish, 'Small-footprint' Operations Effective, Official Says, American Forces Press Service, January 31, 2013, *available at*: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119150>.

⁷ Paul Harris, *Drone attacks create terrorist safe havens, warns former CIA official*, The Guardian, June 5, 2012, *available at*: <http://guardiannews.com/world/2012/jun/05/al-qaida-drone-attacks-too-broad>.

⁸ David Alexander, *Retired general cautions against overuse of "hated" drones*, Reuters, January 7, 2013, *available at*: <http://www.reuters.com/article/2013/01/07/us-usa-afghanistan-mcchrystal-idUSBRE90608O20130107>.

solution, no matter how precise you are, you're going to upset people even if they're not targeted."⁹

The broad targeted killing program has already strained U.S. relations with its allies and thereby impeded the flow of important intelligence about terrorist operations."¹⁰

Drones have killed thousands of individuals, including many civilians. The Obama Administration has dramatically escalated targeted killing by drones as a central feature of its counterterrorism response. Senator Lindsey Graham said in February 2013 that the United States has killed 4,700 individuals with drone strikes.¹¹ While the U.S. government does not report the number of deaths from drone strikes, independent groups report that 20–25 percent of deaths caused by drones are civilian casualties.¹² This large number of civilian casualties stands in stark contrast to administration claims that no or few civilians have been killed.¹³

Drones may be the tail wagging the dog of war.

The United States has ended the war in Iraq, and is ending the war in Afghanistan. The question now, more than a decade after the attacks of 9/11, is whether an armed conflict exists beyond the end of combat operations in Afghanistan. The question is a critical one because the laws governing lethal force differ depending on whether the United States is at war, or not.

For hostilities between a state and an armed group to be considered “armed conflict” under international law, they must be conducted by an organized armed group, for a prolonged period of time, and reach a level of intensity that distinguishes them from sporadic acts of violence or low-level domestic disturbances.

The administration has never demonstrated that groups such as al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), al-Shabab in Somalia, or groups in Algeria, Libya or Mali are centrally organized groups, engaging in attacks against the United States that reach a level of intensity that distinguishes them from sporadic acts of violence or low-level domestic disturbances.

As former Pentagon General Counsel Jeh Johnson recently said, we may be approaching a “tipping point” where al Qaeda is no longer capable of strategic attacks against the United States and therefore the United States cannot claim to be in an armed conflict with al Qaeda.¹⁴ Unlike al Qaeda or the Taliban in Afghanistan, groups in Libya, Mali, Syria, Iraq, or Somalia—where the U.S. does not have troops on the ground—do not appear to be engaged in an armed conflict with the United States. Using wartime lethal targeting rules in situations that do not amount to armed

⁹ Mark Mazzetti and Scott Shane, *As New Drone Policy Is Weighed, Few Practical Effects Are Seen*, March 21, 2013, available at: <http://www.nytimes.com/2013/03/22/us/influential-ex-aide-to-obama-voices-concern-on-drone-strikes.html>.

¹⁰ David Alexander, *Retired general cautions against overuse of “hated” drones*, Reuters, January 7, 2013, available at: <http://www.reuters.com/article/2013/01/07/us-usa-afghanistan-mcchrystal-idUSBRE90608O20130107>.

¹¹ Olivier Knox, *Drones have killed 4,700, U.S. senator says*, Yahoo! News, February 21, 2013, available at: <http://news.yahoo.com/blogs/ticket/drones-killed-4-700-u-senator-says-141143752--politics.html>.

¹² See Bureau of Investigative Journalism, *Covert Drone War Casualty Estimates*, available at: <http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drone-data/>.

¹³ Ed Pilkington, *Does Obama's 'single-digit' civilian death claim stand up to scrutiny?*, The Guardian, February 7, 2013, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/feb/07/drones-obama-single-digit-civilian-deaths>.

¹⁴ Jeh Johnson, Former General Counsel of the U.S. Department of Defense, Remarks at the Oxford Union on November 30, 2012, available at: <http://www.lawfareblog.com/2012/11/jeh-johnson-speech-at-the-oxford-union/>.

conflict would be inconsistent with the requirements of international humanitarian law (the law of armed conflict), could undermine counterterrorism cooperation, sets a dangerous precedent and promotes backlash against broader U.S. strategic interests.

III. Legal Concerns Presented By Current U.S. Targeted Killing Operations

While targeted killing is legal in some circumstances, the administration's public comments about the drone operations have raised serious legal concerns.

The U.S. government may have redefined the international standard for what constitutes an imminent threat.

U.S. officials have claimed targeted killings are justified as self-defense responding to an imminent threat, but have referred to a "flexible" or "elongated" concept of imminence,¹⁵ without adequately explaining what that means or how that complies with the requirements of international law.

In a white paper leaked to *NBC News* in February 2013, for example, the Department of Justice adopts what it calls a "broader concept of imminence" that has no basis in law.¹⁶ According to the white paper, an imminent threat need be neither immediate nor specific.¹⁷ This is a dangerous, unprecedented and unwarranted expansion of widely-accepted understandings of international law.

The U.S. Has Broadened The Definition of Targetable Enemy.

According to former senior counterterrorism advisor and current Director of the CIA John Brennan, the Obama Administration takes the view that all "members" of al Qaeda, the Taliban, or "associated forces" are targetable, just as commanders of the enemies' armed forces were targetable during World War II.¹⁸ IHL does not permit "members" of terrorist groups to be lethally targeted based on their membership status alone. Couriers, financiers, and cooks, for example, may be "members" of al Qaeda, but such individuals are not lawfully subject to attack in armed conflict unless and until they directly participate in hostilities or assume a continuous combat function in an organized armed group.¹⁹ To claim the U.S. may lawfully attack all such "members" not only misrepresents the law but sets an extremely dangerous precedent that could lead to dramatic expansion of armed conflict around the world.

The administration alternatively asserts that, as a matter of policy, it targets only "operational leaders" of terrorist groups who pose an imminent threat, whether or not in the context of an

¹⁵ John Brennan, Former Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism, Remarks at Harvard Law School on September 16, 2011, *available at*: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/16/remarks-john-o-brennan-strengthening-our-security-adhering-our-values-an>; Daniel Klaidman, *Kill or Capture: The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, quoting former State Department legal advisor Harold Koh.

¹⁶ White paper is available online at:

http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413_DOJ_White_Paper.pdf.

¹⁷ *See id.*

¹⁸ Brennan, *supra* note 3.

¹⁹ Int'l Committee of the Red Cross, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*, Vol. 90/Number 872, December 2008.

armed conflict.²⁰ But it has not made clear how it determines whether an individual is an “operational leader.” Moreover, the Department of Justice white paper defines an imminent threat based not on the actual imminence of the threat, but on the “relevant window of opportunity”²¹ to kill the target, assuming that the target is “continually plotting attacks against the United States” even if the U.S. government has no evidence of any particular plot being hatched. This interpretation suggests that the United States is making targeting decisions based on future predictions that it cannot reasonably make, and is using an overly elastic interpretation of the law to justify targeting based on a standing “kill list.”²² Such a list by its very nature cannot reliably identify threats that are “imminent” and therefore cannot be a legitimate basis for targeting outside of an armed conflict.

One of the most troubling aspects of the targeted killing program is the perception, confirmed by administration officials in news reports, that the administration treats all military-age males within a strike zone as “combatants,”²³ irrespective of whether these individuals have been determined to be either members of enemy forces or directly participating in hostilities. Such a practice is unlawful; IHL requires that civilians be distinguished from combatants and requires positive identification of individuals as valid military objectives prior to commencing a strike. In addition, IHL prohibits targeting when the anticipated civilian casualties would be disproportionate to the military gain associated with the strike. Presuming that all military-age males are combatants seriously compromises any attempt to comply with the IHL principle of proportionality. It also undercounts civilian casualties from the targeted killing program, American values do not favor collective punishment or blanket classifications to dole punishment and justice

The U.S. appears to be undercounting civilian casualties by making unwarranted assumptions that those killed were combatants.

The government has not provided any information about civilian casualties, other than to say that they do not exist or are extremely rare. The confusion surrounding this issue may be due in part to the government’s failure to make clear its definition of a “civilian.” Instead, government sources speak of “militant” deaths in a manner that appears to presume targetability of the victims without providing any information either before or after a strike demonstrating that the victims were in fact targetable.

The dispute highlights the need for increased transparency regarding both the number of unintended deaths or “collateral damage” resulting from targeted killing operations, and how the government determines who is a “civilian” and who is a “militant,” a term that has no meaning in international law, both before and after a strike. In general, the United States should assess its own level of transparency about the program against what it would expect from other governments, including those who don’t share U.S. interests or commitment to protecting human rights.

²⁰ DOJ white paper, *supra* note 16.

²¹ *See id.*

²² Jo Becker & Scott Shane, *Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will*, N.Y. Times, May 29, 2012, available at: <http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html?pagewanted=all>.

²³ *See id.*

IV. **Recommendations**

Congress should demand that the administration make public its drone policy. Congress has the responsibility to oversee the administration's targeted killing program and ensure the sort of transparency that is critical to U.S. legitimacy. In particular, Congress should press the Administration to publicly release, with as few redactions as possible, all Justice Department and CIA memoranda setting forth those agencies' legal analysis of and justification for the targeted killing program.

Relevant Congressional committees, including the judiciary committee, should seek answers that demonstrate that the administration understands the legal rules for lethal force in and outside an armed conflict. These committees should ask the administration to testify about its interpretation of the relevant international laws governing targeted killing. Administration officials should specifically be asked whether they can testify that the administration agrees that:

- a) In armed conflict, the United States will only target members of enemy armed forces or civilians while they are directly participating in hostilities, and only in compliance with the principles of proportionality and military necessity; and
- b) Outside of armed conflict, the United States will use lethal force only as a last resort, in response to an imminent threat that poses a substantial risk to human life that cannot be otherwise ameliorated.

A Secret Drone Court Is Not The Answer. One proposal to manage the targeted killing program, which we do not recommend, has been to create a secret court, similar to the court created by the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA), to sanction targeted killings in advance. Former Pentagon General Counsel Jeh Johnson and others have expressed deep skepticism about recent proposals, as Johnson noted, "courts exist to resolve cases and controversies between parties, not to issue death warrants based on classified, *ex parte* submissions."²⁴ As retired federal judge James Robertson put it recently: "That's not the business of judges to decide without any adversary party to sign a death warrant for somebody who is on foreign soil, for anybody, but certainly not for an American citizen on foreign soil."

Human Rights First believes such a court would likely be unconstitutional because it would violate the separation of powers and would be asked to render advisory opinions rather than rule on actual cases and controversies. Such a court would also give a patina of legitimacy to a ruling for summary execution following a one-sided argument.

In addition to the constitutional problems, the drone court would undermine national security. Lethal force is appropriate under the laws of armed conflict, and no court should be asked to second-guess a commander's decision. Outside an armed conflict, the Constitution authorizes the President to defend Americans with lethal force only in the face of an imminent threat when no other feasible means to disrupt the threat is available. When the threat is imminent, there is by definition insufficient time to seek judicial review. For these reasons, adding a layer requirement

²⁴ Jeh Johnson, Former Department of Defense General Counsel, Remarks at Fordham Law School on March 18, 2013, available at: <http://www.lawfareblog.com/2013/03/jeh-johnson-speech-on-a-drone-court-some-pros-and-cons/>.

of judicial process is impractical and would likely encourage the use of lethal force in situations where the threat is not actually imminent.

Courts Should Review Liability For Unlawful Killings After the Fact. On the other hand, an Article III federal court could provide meaningful judicial review of targeting decisions after a strike, if claims for liability for unlawful killings are brought by survivors. To provide meaningful judicial review of the program without hampering the President's ability to defend the United States, Congress should also pass legislation to prevent the Department of Justice from asserting the state secrets privilege or otherwise arguing to a court that legal claims of unlawful killings are non-justiciable in order to prevent post-targeting liability cases alleging human rights or constitutional violations from being heard on their merits. As CIA Director John Brennan has said: "I think the rule should be that if we're going to take actions overseas that result in the deaths of people, the United States should take responsibility for that."²⁵ Congress should make sure that the administration actually follows that rule.

Congress should demand that all reasonable efforts are being made to protect and compensate civilians. Absent post-strike judicial review, Congress should insist that the administration identify the specific measures taken and procedures in place by both the Department of Defense and the CIA to protect civilians, conduct post-strike casualty assessments, and to provide compensation, when appropriate, to civilians and communities who are harmed by targeted killings. This is a standard practice in kinetic operations that has not been extended to drone strikes.

V. **Conclusion**

Congress should press the administration to do more to explain the targeted killing program and its legal basis. When those policies are transparent, Congress, in its oversight role, has the responsibility to assess whether they are effective within the full range of U.S. counterterrorism efforts. It is also imperative to examine the global precedent that the United States is setting and whether these are policies we are willing to live with. While it is understandable that elements of the U.S. government's strategy for targeted killing will be classified, it is in the national interest that the government be more transparent about policy considerations governing its use as well as its legal justification, and that the program be subject to regular oversight. Furthermore, it is in U.S. national security interests to communicate clearly the rules of engagement and that those rules aim to minimize unintended collateral damage.

²⁵ Conor Friedersdorf, *The Targeted-Killing Czar's Powerful Case Against the Drone War*, The Atlantic, October 26, 2012, available at: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/10/the-targeted-killing-czars-powerful-case-against-the-drone-war/264142/>.

Reforming U.S. drone strike policies

Author: **Micah Zenko**, Douglas Dillon Fellow, Council on Foreign Relations

<http://www.cfr.org/wars-and-warfare/reforming-us-drone-strike-policies/p29736> 06.06.2013

Overview

Over the last ten years, drones have become a critical tool in the war against terrorist and militant organizations worldwide. Their advantages over other weapons and intelligence systems are well known. They can silently observe an individual, group, or location for hours on end, but take immediate action should a strike opportunity become available--all without putting a pilot at risk. This combination of capabilities is unique and has allowed the United States to decimate the leadership of al-Qaeda in Afghanistan and disrupt the activities of many other militant groups.

Yet, as Micah Zenko writes in this Council Special Report, drones are not without their drawbacks, especially with regard to targeted killings. Like any tool, drones are only as useful as the information guiding them, and for this they are heavily reliant on local military and intelligence cooperation. More important, significant questions exist about who constitutes a legitimate target and under what circumstances it is acceptable to strike. There is also the question of net utility: To what extent are the specific benefits derived from drone strikes offset by the reality that the strikes often alienate the local government and population? And there is the reality that drones are proliferating but, as is often the case with new technologies, the international legal and regulatory framework is lagging behind.

Zenko puts forward a substantive agenda. He argues that the United States should end so-called signature strikes, which target unidentified militants based on their behavior patterns and personal networks, and limit targeted killings to a limited number of specific terrorists with transnational ambitions. He also calls Congress to improve its oversight of drone strikes and to continue restrictions on armed drone sales. Finally, he recommends that the United States work internationally to establish rules and norms governing the use of drones. *Reforming U.S. Drone Strike Policies* raises an important and underexamined set of issues. It analyzes the potentially serious consequences, both at home and abroad, of a lightly overseen drone program and makes recommendations for improving its governance. The result is a provocative report that is well worth reading and contemplating.

Finally, Obama Breaks His Silence on Drones

By: **Peter W. Singer** Brookings Opinion | May 23, 2013

Over the last four years, there has been a strange irony. One of the greatest speakers of our era has largely kept silent about one of the signature aspects of his presidency. Under President Obama's leadership, U.S. civilian intelligence agencies have carried out a series of not-so-covert operations in so-called secret wars that have reached a huge scale. There have been nearly 400 drone strikes in Pakistan and Yemen since 2008, in periods of activity that have ebbed and flowed dependent on everything from the availability of intelligence to local political tides.

But the long-term nature and growth in scale of the "drone wars" campaign made targeted killings a key feature of the administration's foreign policy, both in its internal approach to counter-terrorism and external perceptions of America. The advantages were clear to an administration that throughout this period faced a daily drumbeat of terrorism threats. Targeted killings by drones offered new means for action in ways that were more accurate, more proportionate and less risky to American lives than previous alternatives. They have repeatedly been used in successful operations that eliminated key terrorist leaders.

However, the short-term benefits came with long-term questions. As these operations increasingly were leaked to the media, they grew more and more controversial, whether from concern over civilian casualties, disputes over the appropriate role of the CIA versus the military in what had evolved into a massive air war campaign, Congress' sense that it was the victim of an executive branch end run or broader worry about the danger to constitutional powers. As this played out, the president's absence from the debate became more and more telling. Yes, there were a couple of speeches by presidential aides finally acknowledging the use of such technology, quick mentions on late-night talk shows and even presidential jokes about drone strikes. But the administration's case in the public debate remained disjointed, tentative and, as the controversy surrounding John Brennan's confirmation hearings as CIA director illustrated, far from strategic or satisfactory. The time was long overdue for the true stamp of presidential voice and authority on the topic to be heard.

That is what makes the president's speech Thursday at National Defense University so important, and simultaneously so challenging for him. He has to try to strike a balance between arguing that terrorism threats will remain with us for the long term, as recent events in Boston and London would illustrate, but that the structures we gradually built up in response, from the prison at Guantanamo Bay, Cuba, to the drone campaign, cannot remain with us in their ad hoc manner for the long term.

Beyond all the internal policy questions — such as what the CIA should control versus what the Pentagon controls — he has a broader task. He must lay out the overdue case for regularizing, so to speak, our counter-terrorism strategy itself, from the means to the ends. This will require touching on thorny issues such as how to bring more transparency to the ugly task of a targeted killings campaign, how to create more interaction with Congress — which both wants and avoids oversight — and, finally, how to find a path out of the Gitmo conundrum.

Beginning this kind of discussion has been described by some as just a way to change the topic in the midst of other would-be scandals dominating the news cycle. But let's be crystal clear: The president

is making a big bet by speaking out on issues on which he still enjoys fairly broad public support. The reason to take this bet is that the speech offers enormous advantages over the alternative of remaining silent. Though it may or may not assuage the genuine concerns at home about the drone campaign, the very act is hugely important inside government. Only the president can operate above the interagency disputes, and his vision will set the terms of internal policy development across multiple agencies (why those staff speeches and confirmation hearings never could substitute for his voice).

In turn, the public side of the speech matters in a manner beyond any blip in domestic poll numbers. Here again, only the president can truly stake out America's vision in a way the world notices. If well played, the speech might even be the foundation for future international norms that need to be set in the post-9/11, post-Osama bin Laden world. This is all the more important as our technologies proliferate and other nations, such as Russia, China and Iran, may seek to follow (or misuse) our precedents in drone strikes and targeted killings.

The issues at play are not just about which agency gets to do what and when to tell whom on Capitol Hill, but also how the United States might build a global coalition of the like-minded on the future of counter-terrorism.

In short, sometimes a speech is more than just a speech. By finally speaking out on some of the key issues that have grown to define his place in foreign policy history, Obama has his chance, finally, to set the terms of the debate and steer it toward more positive ends.

Die Debatte in den Deutschland

Kampfdrohnen – Killing Drones

Marcel Dickow, SWP

Erschienen in http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/plaedoyer_gegen_kampfdrohnen.html

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Forschungsverbund Naturwissenschaft, Abrüstung, internationale Sicherheit

Dr. Jürgen Altmann

Erschienen in <http://fonas.org/pressemitteilung/PrMittFONAS20130201.pdf>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Rüstungskontrolle für Kampfdrohnen

Wolfgang Richter, SWP

Erschienen in http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/ruestungskontrolle_fuer_kampfdrohnen.html

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Kampfdrohnen, Völkerrecht und militärischer Nutzen

Wolfgang Richter, SWP

Erschienen in http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/kampfdrohnen_voelkerrecht_und_militaerischer_nutzen.html

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Autors

Antrag im Bundestag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/132/1713235.pdf>

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des AK4, Andreas Körner

Kampfdrohnen – Killing Drones

Ein Plädoyer gegen die fliegenden Automaten

Marcel Dickow / Hilmar Linnenkamp

Drohnen mittlerer Flughöhe und langer Einsatzdauer entwickeln sich zu einem Bestandteil der regulären Luftstreitkräfte. Unklar ist allerdings noch das Ausmaß, in dem bemannte Flugzeuge durch solche »MALE-UAV« ersetzt werden (MALE = Medium Altitude, Long Endurance, UAV = Unmanned Aerial Vehicle). Deutschland steht derzeit vor der Entscheidung, mit welchen Mitteln die Luftwaffe mittelfristig (bis 2020) und langfristig (nach 2020) ausgestattet sein soll. Bei dieser Frage sind jenseits militärischer Erwägungen auch kooperations- und industriepolitische Aspekte zu berücksichtigen. Denn in Europa kann oder will kein einzelner Staat die finanziellen Mittel aufbringen, um ein nationales MALE-UAV-Modell zu entwickeln. Zwar hat die europäische Industrie bereits Forschungs- und Entwicklungsprojekte auf den Weg gebracht; doch die Regierungen sind noch nicht mit an Bord. Unklar ist ebenso, ob Drohnen künftig bewaffnet sein sollen. Seit geraumer Zeit wird diskutiert, inwiefern gezielte Tötungen verantwortbar und zulässig sind. Dagegen fehlt es bislang an einer grundsätzlichen Debatte darüber, welche ethischen Konsequenzen der Trend zur automatisierten Kriegsführung hat. Eine solche Auseinandersetzung ist aber dringend geboten, denn die Eigendynamik der technologischen Entwicklung birgt die Gefahr, dass der Mensch als moralischer Akteur abdankt, wenn über den Einsatz von Gewalt zu entscheiden ist.

MALE-UAV werden mittlerweile von vielen Ländern in Streitkräften und Geheimdiensten eingesetzt, unter anderem von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den USA und Israel. Diese Drohnen werden kontinuierlich modernisiert, ihr Einsatzspektrum wächst, und ihre Verwundbarkeit nimmt ab. Bislang noch überwiegend zur Aufklärung genutzt, entwickeln sie sich mehr und mehr zu Waffenplattformen. Dank des technischen Fortschritts können sie beide Zwecke immer effektiver erfüllen.

Fraglich ist allerdings, inwiefern sich der Einsatz solcher bewaffneter Systeme rechtlich und ethisch vertreten lässt. Ein Beispiel für diese Problematik liefert der Drohnenkrieg, den die CIA außerhalb der Vereinigten Staaten zur gezielten Tötung von Terrorverdächtigen führt.

Wie einige andere europäische Regierungen – darunter die britische, die französische und die italienische – erwägt auch die Bundesregierung, MALE-UAV dauerhaft zum Bestandteil der eigenen Luftstreit-

kräfte zu machen. Bemannte und unbemannte Systeme ließen sich dann den beiden Aufgaben »Aufklärung« und »Bekämpfung aus der Luft« flexibel zuteilen. Würden Drohnen jedoch für die zweite Funktion genutzt, begäbe sich die Kriegsführung auf einen abschüssigen Weg, der – technisch bedingt – zwangsläufig im automatischen Einsatz tödlicher Mittel endet. Eine fundamentale Bedingung ethisch zu rechtfertigenden Handelns bliebe dabei unerfüllt: seine Zurechenbarkeit zu einem verantwortlichen Akteur. Es bedarf deshalb einer öffentlichen Debatte darüber, ob der Einstieg in die Nutzung bewaffneter Drohnen zulässig ist oder ob auf dieses Kriegsmittel nicht bewusst verzichtet werden sollte.

Planungen: Drohnen in der Bundeswehr

MALE-UAV sind die derzeit fortschrittlichsten der (unbemannten) ferngesteuerten Flugsysteme mit starren Flügeln. Es handelt sich dabei um Flugzeuge mit Flügelspannweiten von über 15 Metern und einer Standzeit von mehr als 15 Stunden. Sie sind nicht auf Nutzlast und Geschwindigkeit, sondern auf maximale Reichweite und Ausdauer hin entworfen. Marktdominierende Hersteller sind das US-Unternehmen General Atomics (mit den Modellen »MQ-1 Predator« und »MQ-9 Reaper«) sowie Israel Aerospace Industries, IAI (»Heron 1«, »Heron TP«).

Die Bundeswehr setzt in Afghanistan – neben einigen kleineren, »taktischen« Drohnen – die israelische »Heron« ein, die bei IAI in einem Joint Venture mit Rheinmetall Defence geleast wurde. Allerdings endet der Leasing-Vertrag im Oktober 2014, weshalb über eine Nachfolgelösung diskutiert wird. Verteidigungsminister Thomas de Maizière und Vertreter der Bundeswehr sprachen sich in den Sommermonaten wiederholt dafür aus, bewaffnete Überwachungsdrohnen anzuschaffen. Die Plattform »Heron« – die ausschließlich der Aufklärung dient – hat sich für die deutschen Streitkräfte zwar bewährt. Ihr Einsatz weckt aber zugleich

den Wunsch, auf erkannte Krisensituationen am Boden sofort mit einer Waffe reagieren zu können, statt sich aufs »Zusehen« beschränken zu müssen. Gegen die Anschaffung einer entsprechend ausgerüsteten Drohne ist nach Meinung mancher grundsätzlich nichts einzuwenden, da eine Waffe stets als »ethisch neutral« zu betrachten sei. Andere bestreiten das heftig.

Öffentlich wurden Pläne geäußert, für den Zeitraum von 2014 bis 2020 eine bereits lieferbare Kampfdrohne als Zwischenlösung anzuschaffen und parallel dazu bis 2020 eine europäische Drohne zu entwickeln. Solche Gedankenspiele beantworten allerdings nicht die Frage, welche konkreten Einsatzszenarien der Bundeswehr für die Verwendung bewaffneter Überwachungsdrohnen plausibel sind. Auskunft dazu geben weder ein Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung des Bundestags von Mai 2011 noch die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Grünen. In ihrer Stellungnahme von April 2012 verweist die Regierung lediglich darauf, dass für bewaffnete UAV-Systeme »die wahrscheinlicheren Aufgaben [...] im Bereich der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung« lägen. Das ist zu allgemein formuliert, um als Kriterium für die Notwendigkeit einer Beschaffung dienen zu können. Als Kristallisationspunkt für eine ethische Debatte taugen solche Vorgaben kaum.

Rückblick: Einsätze im Krieg

Unbemannte und ferngesteuerte Flugsysteme werden seit Beginn der 1990er Jahre vor allem für die Überwachung von Einsatzräumen und die Aufklärung von Zielen bzw. Zielpersonen eingesetzt. Sie werden insbesondere dann genutzt, wenn die zu beobachtenden Ziele klein und beweglich sind, so dass herkömmliche strategische Aufklärung (mit Satelliten oder Radar) versagt.

Konflikte mit einem hohen Anteil irregulärer Kämpfer in dynamischen, kleinen Gruppen haben den Einsatz der Aufklä-

rungsdrohnen stark vorangetrieben. Dabei fungierten sie mit den Informationen ihrer Sensorik und gegebenenfalls leichter Präzisionsbewaffnung zunächst als Luftunterstützung für Bodentruppen. Derzeitige MALE-Drohnen haben allerdings keinen Eigenschutz und können auch nur in gesperrtem Luftraum operieren. Im Libyen-Krieg 2011 haben die USA bewaffnete Drohnen vom Typ »MQ-9 Reaper« dann auch zur Jagd auf militärische und politische Funktionsträger des später gestürzten Gaddafi-Regimes eingesetzt. Vom reinen Aufklärungsmittel entwickelten sich Drohnen so seit Ende der 1990er Jahre zu einem Werkzeug der personalisierten, »chirurgischen« Kriegsführung.

Eingeleitet wurde dieser Trend durch das Vorgehen Israels nach Ausbruch der zweiten Intifada im Jahr 2000, als gegen Führungspersonen des palästinensischen Widerstands in den Autonomiegebieten auch Drohnen zum Einsatz kamen. Noch im Sommer 2001 bezeichnete die US-Administration solche Operationen als illegitim. Doch nach den Anschlägen vom 11. September entdeckten vor allem die amerikanischen Geheimdienste bewaffnete Drohnen als probates Mittel für den Anti-Terror-Kampf. Wegen ihres großen Einsatzradius können sie Terrorverdächtige bereits in deren vermeintlich sicheren Rückzugsgebieten beobachten und gegebenenfalls angreifen.

Seit Mitte der 2000er Jahre praktizieren die USA solche Einsätze im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet, im pakistanischen Waziristan, aber auch im Jemen und in Somalia. Die Operationen – für die es bis April 2012 keine offizielle Bestätigung Washingtons gab – zielen auf mutmaßliche Mitglieder der Taliban, von Al-Kaida und Terrorgruppen in deren Umfeld. Identifizierte Funktionsträger der Terrornetzwerke werden gesucht, beobachtet und gezielt getötet. Zusätzlich führen die USA sogenannte »Signature Strikes« durch, die sich gegen Personen richten, deren erkennbares Verhalten in ein terroristisches Muster passt, die aber als Individuen nicht identi-

fiziert sind. Die rechtliche Beurteilung dieser Einsätze ist äußerst umstritten.

Kritik am Einsatz bewaffneter Drohnen

Von Beginn an stieß der Einsatz bewaffneter Überwachungsdrohnen auf Kritik. Sie bezieht sich bislang aber vor allem auf die gezielten Tötungen im Anti-Terror-Kampf, weniger auf die Folgen der aufkommenden Automatisierung von Waffensystemen. Daher dominieren auch völkerrechtliche und politische Argumentationsmuster die Debatte.

Seit einigen Jahren diskutiert insbesondere die akademische Community über die Rechtmäßigkeit gezielter Tötungen und die Aufstellung sogenannter »kill lists«. Auslöser dafür war das Vorgehen der amerikanischen Geheimdienste in Pakistan. Die Obama-Administration beruft sich bei ihrer Zielauswahl auf das Selbstverteidigungsrecht. Es erlaube auch die Bekämpfung von Personen, die bei terroristischen Aktivitäten gegen die USA als Unterstützer auftreten. Diese weitreichende Interpretation des Selbstverteidigungsrechts ist allerdings – auch unabhängig vom Drohneneinsatz – umstritten, insbesondere wenn die Zielpersonen nicht aktuell an gewaltsamen Aktionen teilnehmen. Legitim werden solche Ziele nicht allein durch die Selektivität des militärischen Waffeneinsatzes – also dadurch, dass Zivilisten dank der Präzision des Angriffs geschont werden. Die technologische Fähigkeit, Kollateralschäden zu vermeiden, rechtfertigt noch nicht den Gewalteininsatz selbst.

Allerdings steht außer Frage, dass bewaffnete Drohnen nach den Kriterien des Humanitären Völkerrechts prinzipiell weder den Diskriminierungsgrundsatz (also die notwendige Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten) noch das Gebot der Verhältnismäßigkeit verletzen. Im Gegenteil – da sich Drohnen lange über dem Operationsgebiet bewegen, ist es mit ihnen theoretisch sehr viel besser möglich, zwischen Zivilisten und militärischem

Personal zu unterscheiden. Über die Rechtmäßigkeit eines Angriffs ist dabei jeweils im Einzelfall zu entscheiden. Werden Präzisionswaffen verwendet (etwa lasergelenkte Bomben oder Luft-Boden-Raketen vom Typ »Hellfire«), lässt sich darüber hinaus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Waffeneinsätzen Rechnung tragen. Im Rahmen bestehender Rüstungskontrollregime gibt es jedenfalls keine Einschränkungen für unbemannte bewaffnete Plattformen.

Der Einsatz bewaffneter Drohnen hat aber Auswirkungen auf die Konfliktnatur selbst. Die angreifende Seite zieht die Anonymität von Drohnenschlägen der klassischen Gewaltanwendung vor, weil sie eine Eskalation der Auseinandersetzung und internationale Verwicklungen fürchtet. Die getroffene Seite wiederum setzt angesichts ihrer technologischen Unterlegenheit noch stärker auf asymmetrische Reaktion. Befürworter der Drohnen betonen, solche Plattformen seien gerade für Demokratien ein geeignetes Mittel der Kriegsführung, da Eigengefährdung und mögliche Kollateralschäden durch Präzisionswaffen minimiert würden. Dass sich militärische Gewalt durch Drohnen effektiver und kosteneffizienter anwenden lässt, wirft aber zugleich die Frage auf, ob damit nicht auch die Einsatzschwelle für einen Waffeneinsatz sinkt. Prinzipiell ermöglicht und fördert es die Fernsteuerung bewaffneter Plattformen, dass Zivilisten – wie Geheimdienstmitarbeiter oder Industrievertreter – in die Tötung von Konfliktteilnehmern involviert werden. Sie können für eine entsprechende Angriffsentscheidung sogar unmittelbar verantwortlich sein, obwohl sie nicht Teil regulärer Streitkräfte sind und völkerrechtlich keinen Kombattantenstatus besitzen. Werden Drohnen direkt durch Geheimdienste eingesetzt, so führt dies zudem in eine juristische Grauzone, was die Definition regulärer Kriegsparteien und die Legitimation nichtmilitärischer Gewalt betrifft.

Auf dem Weg zum Roboter

Ferngesteuerte Flugsysteme mit Bewaffnung bedeuten nur einen Zwischenschritt auf dem Weg zu mehr Entscheidungsautonomie von Waffensystemen. Bei der Fortentwicklung von unbemannten Plattformen lassen sich derzeit mehrere technologische Trends beobachten.

Miniaturisierung bei Komponenten und Systemen: Angetrieben durch immer winzigere und leistungsfähigere Prozessoren, können selbst kleinste Fluggeräte inzwischen eigenständig stabil fliegen und agieren. Nur die Akku-Technologie setzt der Flugzeit der meist elektrisch betriebenen Systeme noch enge Grenzen.

Automatisierung und Autonomisierung der Plattform: Unbemannte Flugsysteme werden in ihrem Manörierverhalten zunehmend autonom. Zurückzuführen ist dies auf die steigende Rechenkapazität der Prozessoren (bei annähernd gleicher Leistungsaufnahme), die Miniaturisierung von Sensoren (für Lage, Beschleunigung, Optronik, GPS etc.) und moderne Algorithmen, beispielsweise zur Reduzierung der Komplexität von Sensordaten beim Abbilden der Umwelt. Drohnen sind schon heute in der Lage, den idealen Orbit zur Beobachtung eines bestimmten Ziels selbst zu ermitteln und den Witterungsbedingungen anzupassen. Ebenso können sie bei Abbrechen der Funkverbindung selbständig zu einem vorher definierten Punkt zurückkehren und dort landen (Autopilot). Die nächste Generation von Aufklärungsdrohnen wird über Sensorik verfügen, mit der sich mehrere Ziele gleichzeitig beobachten lassen. Dies macht es erforderlich, dass in der Bodenstation der Kurs in Echtzeit an die optimalen Beobachtungsbedingungen angepasst wird. Die Entwicklung schneller fliegender Drohnen führt aber dazu, dass diese Automatisierung künftig nicht mehr am Boden, sondern an Bord implementiert wird, damit die Plattform auf sich verändernde Bedingungen unmittelbar reagieren kann. Denn lange Signalwege über Satelliten erhöhen die Verarbeitungszeit. Spätestens wenn UAV Aufgaben von jetzt noch bemannten

Kampfflugzeugen übernehmen sollen – etwa Schaffung von Luftüberlegenheit und Air Policing –, ist eine flugtechnische Fernsteuerung nicht mehr möglich. Dieser Trend führt weg vom derzeitigen »Joystick«-Verfahren (der manuellen Fernsteuerung) hin zur autonomen Auftragsbewältigung, bei der von menschlicher Seite nur noch die Rahmenbedingungen definiert werden. Da die Komplexität der Operation für den Menschen in Echtzeit dann nicht mehr nachvollziehbar ist, bleibt ihm lediglich die Bestätigung oder Verweigerung einer von der Maschine vorgeschlagenen Lösung. Eine wirkliche Entscheidungsautonomie des Menschen – auch zur Zielauswahl – wäre unter diesen Umständen nicht mehr gegeben.

Zunahme der Sensorik und Automatisierung der Sensordatenverarbeitung: Schon jetzt werden bemannte und unbemannte Plattformen von Generation zu Generation mit mehr Sensoren ausgerüstet. Hochauflösende Fotokameras werden entweder durch ebenso hochauflösende Videokameras ergänzt oder von multispektralen Sensoren (insbesondere Infrarot) abgelöst. Hinzu kommen »Synthetische Apertur Radar«-Systeme (SAR), die auch durch Wolkendecken und Baumkronen blicken können. Begrenzt wird die Anzahl der Sensoren nur durch das Zuladungslimit und die elektrische Nutzleistung der Stromaggregate an Bord. Die entwickelnden Unternehmen verbessern beide Werte bei jeder neuen Drohnengeneration. Dabei zielen sie auch darauf, mehrere Sets von Sensorpaketen an Bord unterzubringen, damit sich verschiedene Ziele gleichzeitig beobachten lassen. Schon heute produzieren Überwachungsdrohnen mehr Daten, als ein Mensch oder auch ganze Teams in Echtzeit auswerten können. Diese Problematik ist aus dem Bereich der Sicherheitstechnik, insbesondere der zivilen Überwachungstechnologie, längst bekannt. Weltweit arbeiten Unternehmen und Forschungseinrichtungen daran, Algorithmen zu entwickeln, die das digitale Bildmaterial von Überwachungskameras automatisiert auswerten können.

Damit soll es etwa möglich werden, bestimmte Personen in Menschenmengen zu identifizieren oder »verdächtiges« Verhalten zu erkennen. Überwachungsbehörden in den USA und Großbritannien setzen solche Verfahren bereits zur Kontrolle des öffentlichen Raumes ein. Diese Entwicklungen wird man sich auch bei der Auswertung von Drohnen-Sensordaten zunutze machen, um der Informationsfülle Herr zu werden. Bislang sind die entsprechenden Programme noch vergleichsweise rechenintensiv für moderne Hardware-Architektur und dabei relativ fehlerbehaftet. Eine automatisierte Auswertung von Sensordaten wird durch den erzielten Fortschritt aber unabdingbar – wenn ihm der Mensch nicht aus anderen als technologischen Gründen Einhalt gebietet.

Der Trend zu Automatisierung und Autonomisierung der fliegenden Plattform ebenso wie der Datenauswertung verändert auch die Rolle des menschlichen Akteurs. Nimmt er beim Drohneneinsatz bislang eine Position innerhalb des Entscheidungsprozesses ein (»in the loop«), so wird er zum bloßen Beobachter und Bestätiger einer von Maschinen festgelegten Vorgehensweise (»on the loop«). Künftig gilt dies bereits für Aufklärungssysteme, die im Wirkungsverbund mit Waffen anderer Plattformen eingesetzt werden. Die Daten, die den maschinellen Entscheidungen zugrunde liegen, sind auch hier so umfangreich und komplex, dass sie vom Menschen in Echtzeit nicht nachvollzogen werden können. Die Dynamik von Flugsystemen und operationellen Vorgängen erfordert jedoch grundsätzlich – und bei UAV in zunehmendem Maße – verzögerungsfreie Entscheidungen des Menschen. Zusätzlich verschärft wird diese Problematik, wenn Waffen durch UAV eingesetzt werden, sei es in Form entsprechend ausgerüsteter Drohnen oder durch spezielle unbemannte Kampfflugzeuge der Zukunft.

Es ist absehbar, dass der Mensch bei kommenden Generationen von bewaffneten unbemannten Flugsystemen lediglich am Ende einer Kette maschinell vorselektierter

Optionen stehen wird, deren Entstehung er nicht durchdringen kann. Zudem werden die Waffen (nicht die Waffenträger) in Abstimmung mit der jeweiligen Plattform noch Sekundenbruchteile vor dem Einschlag elektronisch gesteuerte Entscheidungen treffen, in die der Mensch wegen seiner relativ langen Reaktionszeit nicht mehr eingreifen kann. Denkbar ist etwa, dass die Waffe im Anflug eine Gesichtserkennung der Zielperson vornimmt. Der Mensch als Entscheider mit Ethik und Moralität dankt somit ab, und ein Roboter kann nicht zur Verantwortung gezogen werden. Bislang existieren weder Computer noch Algorithmen, die ein aus Wissen, Erfahrung und Moral zusammengesetztes Verhalten, wie es für Menschen charakteristisch ist, in Form eines maschinellen ethischen Agenten nachbilden können.

Die technologische Entwicklung von UAV beschreitet also unweigerlich den Weg der Automatisierung. Für die Bundesregierung stellt sich schon jetzt die Frage, wie weit sie diesem Pfad folgen will. Im Sinne präventiver Rüstungskontrolle wäre es denkbar, Entwicklung, Beschaffung und Einsatz von autonom agierenden Waffenträgern zu ächten. Dies würde zwar die Autonomisierung und Robotisierung von Aufklärungssystemen nicht aufhalten, wohl aber den direkten und indirekten Einsatz von Waffen durch solche Plattformen verbieten. Da es zu einem späteren Zeitpunkt schwer durchsetzbar sein dürfte, autonom agierende UAV nachträglich wieder zu entwaffnen, erscheint eine Trennung von Plattform und Bewaffnung bereits in der heutigen technologischen Phase sinnvoll. Die dadurch entstehende Fähigkeitseinschränkung sollte bewusst hingenommen werden, bedenkt man die rechtlichen und ethischen Konsequenzen eines Waffeneinsatzes durch robotische Plattformen der Zukunft.

Märkte und Industrieinteressen

Über die Nutzung von MALE-UAV wird nicht nur in Deutschland diskutiert. Vor mittel- und langfristigen Beschaffungsentscheidungen stehen insbesondere auch Frankreich und Großbritannien. Alle drei Länder wollen sich dabei die Option einer europäischen Eigenentwicklung für die Zeit nach 2020 offenhalten. Großbritannien hat zwar zehn bewaffnete Drohnen des amerikanischen Typs MQ-9 beschafft, die in Afghanistan eingesetzt werden. Zugleich aber plant die britische Regierung, in Kooperation mit Frankreich im Rahmen des Projekts »Telemos« eine eigene MALE-Drohne zu entwickeln. Auf Industrieseite sind daran der britische Rüstungs- und Luftfahrtkonzern BAE Systems und der französische Flugzeughersteller Dassault Aviation beteiligt.

Unter den potentiellen Bedarfsträgern gibt es allerdings keinen Konsens über Bewaffnung, Größe und Design eines künftigen europäischen MALE-UAV, von harmonisierten Anforderungen ganz zu schweigen. Weil sich noch keine festen Partner gefunden haben, ist auch der industrielle Aspekt weitgehend ungeklärt, insbesondere nach der gescheiterten Fusion von BAE und EADS. Zwar haben Deutschland und Frankreich im September 2012 mit einer unverbindlichen Absichtserklärung bekundet, bei der Entwicklung eines europäischen MALE-UAV kooperieren zu wollen. Eine Einigung etwa auf eine gemeinsame Zwischenlösung ist aber noch nicht zustande gekommen. Frankreich wird unter dem Druck der Finanzkrise nicht die Mittel aufbringen können, um zwei parallele Entwicklungsprogramme mit Großbritannien und Deutschland zu finanzieren.

Für zivile Varianten von UAV ist der Markt bislang marginal. Im öffentlichen und im privatwirtschaftlichen Sektor werden primär Klein- und Kleinstsysteme eingesetzt, etwa zur Überwachung von Demonstrationen wie beim Castor-Transport, zur Überprüfung von Werksanlagen in der Chemieindustrie oder zur Düngung landwirtschaftlicher Flächen. Allerdings

gibt es Prognosen, dass sich die zivile Nachfrage erheblich ausweiten wird. Nichtmilitärische Marktpotentiale ergeben sich vor allem aus den technologischen Entwicklungen bei MALE-UAV. Im nichtkommerziellen Bereich könnten solche Drohnen etwa staatlichen Akteure dabei behilflich sein, den Drogenhandel in Grenzregionen zu bekämpfen. Auch hier würde man von der langen Einsatzdauer dieser Plattformen und der damit verbundenen Kosteneffizienz profitieren. Da sie zudem über einen deutlich erweiterten Einsatzradius verfügen, können MALE-Drohnen größere Gebiete überwachen als herkömmliche Kleinsysteme. Denkbar wäre auch, dass sie etwa das Rote Kreuz beim Katastrophenschutz unterstützen. Was eine kommerzielle Nutzung betrifft, denkt man vor allem an die Suche nach Rohstoffvorkommen und die Überwachung von Infrastruktur. So könnten etwa Pipeline- und Schienennetze durch Drohnen auf Schäden kontrolliert werden.

Schon Klein- und Kleinstdrohnen benötigen in Deutschland (wie auch in den meisten anderen EU-Staaten) eine Aufstiegs-genehmigung. Diese ist für die meisten Einsatzzwecke aber problemlos zu erlangen. Kleine Drohnen agieren unterhalb des regulierten Luftraums und werden mit Sichtkontakt gesteuert. MALE-UAV dagegen können nur in Gebieten operieren, die für den allgemeinen Flugverkehr gesperrt sind, weil sie derzeit keine Zulassung für den regulierten Luftraum haben. Daher ist es bislang nicht möglich, solche Systeme kommerziell zu nutzen. Militärische Systeme werden innerhalb der EU nur in speziellen temporär gesperrten Korridoren geflogen. Allerdings will die EU in naher Zukunft die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um unbemannte Systeme in den regulären Flugverkehr zu integrieren. Dafür müssen allerdings zuerst Technologien entwickelt werden, die den fehlenden Piloten im Cockpit aufwiegen. Dies erfordert insbesondere die Fähigkeit, anderen Luftverkehrsteilnehmern auf Sicht auszuweichen (sense and avoid) und notfalls ohne Funk- und Daten-

verkehr zu fliegen (Autonomie). Die EU entwirft in diesem Kontext ein einheitliches Zulassungsverfahren für die Flugtauglichkeit von Drohnen. Geplant ist, die Integration der UAV durch ein neues Flugverkehrsmanagement mit entsprechenden Richtlinien abzusichern. Der Bedarf an einer zivilen Drohnennutzung fördert diese Entwicklung. Zwar müssen auch militärische Systeme zugelassen werden, aufgrund ihrer geringen Anzahl reicht dazu momentan aber die temporäre Einrichtung gesperrter Luftraumkorridore.

Für die Regierungen der EU-Staaten und die europäische Industrie stellt sich die Frage, ob die technologische Fähigkeit zur Entwicklung und Produktion von MALE-UAV in Europa aufgebaut und erhalten werden soll. Braucht die EU also einen oder mehrere Systemintegratoren, d.h. Industrieunternehmen, die die ganze Wertschöpfungskette des Produkts UAV abdecken können? Wird diese Frage verneint, begeben sich die Bedarfsträger mittelfristig in die Abhängigkeit von amerikanischen oder israelischen Plattformen, auch wenn einzelne Komponenten (etwa die Sensorik) in Eigenregie hergestellt werden können. Lautet die Antwort ja, dann schließt sich die Frage an, ob es ein abgestimmtes Vorgehen innerhalb der EU geben soll. Denn ohne Koordinierung besteht die Gefahr, dass eine nationale Subventionierung einzelstaatlicher Projekte die Kosten erhöht, den Zulassungsaufwand vergrößert und die Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt einschränkt. Wahrscheinlich würden dann auch bloß militärische Systeme entwickelt, die nur geringe Stückzahlen zuließen und kaum exportfähig wären.

Können sich die wichtigsten EU-Staaten dagegen auf ein koordiniertes Vorgehen zur Entwicklung und Beschaffung einigen, dann steigen die Stückzahlen, und die europäische Luftraumzulassung muss nur für ein System durchgeführt werden. Gleichzeitig müssten die beteiligten Konsortialpartner ihre Anstrengungen bündeln; Wirtschaftlichkeitsüberlegungen würden dazu beitragen, die Branche zu konsolidie-

ren. Ein Design, das die Überwachungsfunktionen des UAV vor die Bewaffnungsfähigkeit stellt, würde zugleich das zivile Marktpotential und die Exportchancen erhöhen. Dazu müssen allerdings die beteiligten Staaten ihren Bedarf konsolidieren und gemeinsame Anforderungen erarbeiten.

Empfehlungen für die deutsche und europäische »Drohnenpolitik«

In dieser Lage erscheint es sinnvoll, zum weiteren Umgang mit MALE-UAV drei Weichenstellungen vorzunehmen. Sie sind eng miteinander verbunden und sollten in Parlament, Regierung und Öffentlichkeit diskutiert werden:

- ▶ Weitere Nutzung des bislang geleasten Systems »Heron«. Da auch Frankreich eine modifizierte Version dieser Drohne verwendet und dessen Einsatz zu verlängern erwägt, bietet sich mittelfristig eine auf der »Heron«-Plattform basierende bilaterale Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich an, die auch von der Industrie in beiden Ländern unterstützt würde.
- ▶ Verzicht auf einen überstürzten Einstieg in ein waffenfähiges oder gar bewaffnetes US-System wie »MQ-1 Predator« oder »MQ-9 Reaper«. Zwar würde es sich dabei um einen Kauf »von der Stange« handeln, der entsprechend kosteneffektiv sein könnte. Eine solche Entscheidung würde aber einen Weg in die Zukunft präjudizieren, welcher der notwendigen Grundsatze debatte über die ethische Verantwortung bewaffneter Drohnen vorgriffe.
- ▶ Einleitung einer gezielten Kooperation zwischen Großbritannien, Frankreich und Deutschland mit dem Ziel, langfristig – also für die Zeit nach 2020 – ein europäisches Aufklärungs- und Überwachungs-MALE-UAV zu entwickeln. In der EU sind ohnehin Anstrengungen zu unternehmen (auch mit Unterstützung der Kommission), um UAV in den regulierten Luftraum zu integrieren. Auf diese Weise wird auch die Voraussetzung

dafür geschaffen, dass sich MALE-UAV als zivil und militärisch verwendbare Instrumente einer umfassenden Sicherheitspolitik nutzen lassen. Der militärische Bedarf allein würde das Marktpotential fliegender Überwachungssysteme nicht annähernd ausschöpfen. Vielmehr würde eine solch einseitige Verwendung nur niedrige Fertigungszahlen mit entsprechend hohen Kosten nach sich ziehen.

Lektüre-Empfehlungen

Deutscher Bundestag, Büro für Technikfolgenabschätzung

Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme

Mai 2011

International Human Rights And Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School / Global Justice Clinic at NYU School Of Law

Living under Drones:

Death, Injury, and Trauma to Civilians from US Drone Practices in Pakistan

September 2012

Peter Rudolf / Christian Schaller

Targeted Killing – Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

Januar 2012 (SWP-Studie 1/2012)

Niklas Schörmig

»Stell Dir vor, keiner geht hin, und es ist trotzdem Krieg ...«. Gefahren der Robotisierung der Streitkräfte

in: Margret Johannsen / Bruno Schoch / Corinna Hauswedel / Tobias Debiel / Christiane Fröhlich (Hg.), Friedensgutachten 2011, Münster 2011, S. 355–375

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

Pressemitteilung

1. Februar 2013

Dr. Jürgen Altmann, Physiker und Friedensforscher, Experimentelle Physik III der Technischen Universität Dortmund, bearbeitete 2009-2010 das Projekt „Unbemannte bewaffnete Systeme – Trends, Gefahren und präventive Rüstungskontrolle“ (gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)). In der aktuellen politischen und öffentlichen Debatte über die Anschaffung bewaffneter Drohnen durch die Bundeswehr sieht der Wissenschaftler einen Korrekturbedarf bei den jüngeren Äußerungen der Bundesregierung zur Frage der Einbeziehung dieser Waffensysteme in bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen.

Die Erklärung von Herrn Altmann (FONAS-Mitglied) wird hier für die Medien wiedergegeben.

PD Dr. Jürgen Altmann, Experimentelle Physik III, TU Dortmund

Bundesregierung stellt Rüstungskontrolle für Drohnen nicht zutreffend dar

In den letzten Monaten sprach sich das Bundesministerium der Verteidigung wiederholt für die Einführung bewaffneter Drohnen aus. Hierdurch wurde eine politische Diskussion in Politik und Öffentlichkeit ausgelöst, die sich mit dem Nutzen und erstmalig auch den Gefahren dieser Systeme intensiver auseinandersetzt. Ein Aspekt, der in der Debatte noch kaum Beachtung findet, ist die Frage der Erfassung bewaffneter Drohnen durch bestehende Regime der Rüstungskontrolle. Die Antworten der Bundesregierung auf einschlägige Nachfragen von Bundestagsabgeordneten treffen oft nicht zu oder sind missverständlich. Hierzu im Folgenden einige Anmerkungen:

Am 26. 3. 2009 schrieb die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage von Bundestagsabgeordneten knapp:¹

Unbemannte Fahrzeuge und UAVs werden von den derzeitigen Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen nicht erfasst.

Ende letzten Jahres fielen die Aussagen schon differenzierter aus. Der Bundesregierung ist zuzustimmen, wenn sie schreibt:²

Das humanitäre Völkerrecht sowie eine Reihe von rüstungskontrollpolitischen Instrumenten, wie das Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 (CWÜ) oder das Übereinkommen über das Verbot biologischer und Toxin-Waffen von 1972 (BWÜ) unterscheiden nicht zwischen bemannten und

unbemannten Systemen. Die dort enthaltenen Regelungen und Verbote betreffen daher bemannte und unbemannte Systeme gleichermaßen.

Zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag von 1990, der 2007 von Russland einseitig suspendiert wurde, aber mit den anderen Ländern weiter ausgeführt wird) findet sich jedoch eine Aussage, die als missverständlich zu bezeichnen ist:²

Infolge der Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland seit Dezember 2007 ist eine gemeinsame Haltung der KSE-Vertragsstaaten über die Berücksichtigung unbemannter Waffensysteme nicht zu erwarten. Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, militärische Fähigkeiten und moderne Waffensysteme in künftige Verhandlungen zu einem modernisierten konventionellen Rüstungskontrollregime einzubeziehen.

Hier ist festzuhalten, dass der Vertrag bemannte und unbemannte Systeme umfasst; seine Definitionen sind unabhängig davon, ob eine Mannschaft an Bord ist oder nicht. So lautet eine der Definitionen in Artikel 2 des KSE-Vertrags (1990):³

(K) Der Begriff "Kampfflugzeug" bezeichnet ein Starrflügel- oder Schwenkflügelflugzeug, das für die Bekämpfung von Zielen durch den Einsatz von gelenkten Flugkörpern, un gelenkten Raketen, Bomben, Bordmaschinengewehren, Bordkanonen oder anderen Zerstörungswaffen bewaffnet und ausgerüstet ist, ...

Dass diese Definition auch „hinsichtlich zukünftiger unbemannter Ausführungen“ Gültigkeit hat, wird von den Mitgliedern der deutschen KSE-Verhandlungsdelegation Hartmann, Heydrich und Meyer-Landrut in ihrem Kommentar zum Vertrag (1994) bestätigt.⁴ Für den KSE-Vertrag trifft folglich wie für das Chemische- und das Biologische-Waffen-Übereinkommen zu, dass bewaffnete Drohnen durch die Bestimmungen erfasst werden. Folglich besteht in Bezug auf die „Berücksichtigung unbemannter Waffensysteme“ keine Notwendigkeit, eine gemeinsame Haltung mit den Vertragspartnern zu erarbeiten. Ein solcher Schritt wäre erst dann erforderlich, wenn zusätzliche Definitionen oder Interpretationen eingeführt werden sollen.

Auch die folgende Aussage der Bundesregierung ist korrekturbedürftig:²

Mit Blick auf die internationalen Transparenzinstrumente, die der Rüstungskontrolle zuzuordnen sind, gilt ebenfalls, dass für unbemannte Systeme bisher keine eigenen Kategorien existieren.

Die wichtigsten solchen Transparenzinstrumente sind das Waffenregister der Vereinten Nationen (VN) zur Information über Waffenexporte und –importe⁵ sowie das Wiener Dokument der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (1999/2011) mit Regeln für Manöver, Verifikation und Information über die Streitkräfte⁶. Es ist zwar richtig, dass es bei beiden Instrumenten keine „eigenen Kategorien“ für unbemannte Systeme gibt, aber „bewaffnete ferngesteuerte Fahrzeuge“ werden in Kategorie VII („Flugkörper und –Flugkörperstartgeräte“) des VN-Waffenregisters ausdrücklich genannt, und die Definitionen für die anderen Kategorien (von I „Kampfpanzer“ bis V „Angriffshubschrauber“ enthalten wie die des KSE-Vertrags keine Aussage darüber, ob eine Besatzung an Bord ist oder nicht – sie gelten somit sowohl für bemannte als auch für unbemannte Systeme. Das Wiener Dokument enthält keine eigenen Definitionen, die entsprechenden Kategorien (Kampfpanzer, Hubschrauber usw.) beziehen sich indes auf die des KSE-Vertrags. Somit sind auch hier – auch ohne dass es „eigene Kategorien“ dafür gibt – bewaffnete unbemannte Fahrzeuge in die Vertragsbestimmungen einbezogen.

Es bleibt also festzuhalten: Der KSE-Vertrag, das Waffenregister der VN und das Wiener Dokument der OSZE umfassen auch unbemannte bewaffnete Systeme. Sollten solche Systeme in Europa stationiert werden, müssen sie den Partnern notifiziert werden, unterliegen Inspektionen usw. Die Bundesregierung sollte klar bestätigen, dass das so ist.

Nachfragen:

Jürgen Altmann, TU Dortmund, Tel. 0231-755-3520, e-Post altmann@e3.physik.tu-dortmund.de

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Einführung und Bedeutung unbemannter militärischer Fahrzeuge und Luftfahrzeuge. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12481, 26. März 2009. Abrufbar bei <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf> (27.1. 2013). Hier: Frage 29.

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Brugger, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11956, 20. Dezember 2012. Abrufbar bei <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/119/1711956.pdf> (25. 1. 2013). Hier: Frage 14.

³ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) (1990). Abrufbar bei http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abruestung/KonvRueKontrolle/KSE-Vertrag_node.html (28. 1. 2013).

⁴ Hartmann, Rüdiger, Heydrich, Wolfgang, Meyer-Landrut, Nikolaus, 1994. *Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*. Baden-Baden: Nomos. Hier: S. 91.

⁵ *United Nations Register of Conventional Arms – Information Booklet 2007*, New York: UN, 2007. Available at <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/ReportingGuides/InfoBooklet2007/MOD%20ENGLISH.PDF> (27. 1. 2013). Hier: S. 5-6.

⁶ Wiener Dokument 2011 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, 30. November 2011. Abrufbar bei: <http://www.osce.org/de/fsc/86599> (27. 1. 2013).

Rüstungskontrolle für Kampfdrohnen

Wolfgang Richter

Die Ausstattung der Streitkräfte mit »Kampfdrohnen« schafft neue Einsatzmöglichkeiten, welche die militärische Stabilität beeinflussen und konventionelle Rüstungskontrollvereinbarungen unterlaufen können. Die Option künftiger vollautonomer Einsätze fordert auch universelle Rüstungskontrollbemühungen heraus, die humanitären Erwägungen Rechnung tragen. Um die Risiken neuer Rüstungswettläufe einzuhegen, sollten Kampfdrohnen in die konventionelle Rüstungskontrolle eingebunden werden. Die Konformität ihrer Einsatzverfahren mit dem humanitären Völkerrecht sollte durch internationale Klarstellungen gewährleistet werden. Die Staaten sollten verbindlich auf die vollautonome Fähigkeit zu tödlichen Angriffen gegen ausgewählte Individuen oder Personengruppen verzichten.

Ferngelenkte oder teilautonom gesteuerte »Kampfdrohnen« (*Unmanned Combat Aerial Vehicles/UCAV*) ähneln bemannten Kampfflugzeugen oder Kampfhubschraubern. Sie kombinieren Fähigkeiten zur Aufklärung, Raumüberwachung, Feuerunterstützung und zum Kampf in der Tiefe, die bisher durch getrennte Systeme realisiert wurden. Dazu sind UCAV mit multiplen Sensoren zur Lage- und Zielaufklärung, Zielortung und Waffensteuerung sowie mit einem variablen Spektrum an präzisen Lenk Waffen ausgestattet. Anders als Cruise Missiles sind UCAVs nicht selbst Waffen, sondern wiederverwendbare Waffenplattformen.

Ihre militärischen Vorteile ergeben sich aus ihrer langen Verweildauer in der Raumüberwachung, ihrer Fähigkeit zum verzugslosen, lagegerechten und präzisen Waffeneinsatz, dem niedrigen Risiko für das Bedie-

nungspersonal und dem geringeren Aufwand für Ausbildung und Logistik im Vergleich zu bemannten Flugzeugen. Sie erlauben die kontinuierliche Zielaufklärung, Angriffe auch auf nur kurzfristig exponierte Ziele und die Rückkehr nach dem Einsatz. Die Vorteile können in asymmetrischen und konventionellen Szenarien genutzt werden (siehe SWP-Aktuell 28/2013).

Kampfdrohnen sind nicht zur eigenständigen konventionellen Kriegführung fähig, sondern verbessern evolutionär den Aufklärungs-Wirkungs-Verbund, der schon bisher die Grundlage militärischer Operationen war. So muss ihre Durchsetzungsfähigkeit gegen eine intakte Luftverteidigung im Verbund verschiedener Systeme abgesichert werden. Auch in der Landkriegführung sind UCAV nicht in der Lage, eigenständig Gefechte zu führen, wohl aber sie zu opti-

mieren. Sie werden daher in verbundenen Operationen eingesetzt.

Gleichwohl könnten qualitativ und quantitativ neue Einsatzoptionen entstehen: Die technische Ausstattung der Kampfdrohnen zur Tarnung gegenüber der gegnerischen Radarerfassung (*Stealth*) oder zu deren elektronischer Täuschung und Unterdrückung (*SEAD*) würde sich zwar nicht grundsätzlich von derjenigen bemannter Kampfflugzeuge unterscheiden, aber ihren Eigenschutz sowie ihre Eindring- und Durchhaltefähigkeit verbessern. UCAV wären dann besser zu überraschenden und wirksamen Angriffen gegen hochwertige Punktziele geeignet. Würden immer mehr bemannte Kampfflugzeuge durch UCAV abgelöst, würde zumindest die Perception militärischer Stabilität beeinflusst. Dies gilt vor allem, wenn dadurch Rüstungskontrollabkommen unterlaufen würden, die auch die Zahl von Kampfflugzeugen begrenzen, um die militärische Stabilität zu gewährleisten. Die Erosion solcher Abkommen könnte Vertrauensverlust, neue Rüstungswettläufe und die Aufwertung der Rolle taktischer Nuklearwaffen zur Folge haben.

Konventionelle Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung

KSE-Vertrag

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (1990/92) bezweckt, Fähigkeiten zu großangelegten oder überraschenden Angriffen zu beseitigen und die militärische Stabilität durch ein Gleichgewicht der Kräfte auf niedrigem Niveau zu erhalten. Als Schlüsselkategorien definiert er Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber, deren Zahl er jeweils gleichgewichtig für die beiden Vertragsstaatengruppen begrenzt. Diese haben sich intern auf nationale Anteilshöchstgrenzen für jeden Vertragsstaat geeinigt. Begrenzungen, Transparenzverpflichtungen und Verifikationsrechte erstrecken sich auf aktive

Verbände und Lagerstätten konventioneller Land- und Luftstreitkräfte sowie der Truppen der inneren Sicherheit, der Marineinfanterie, der Küstenschutztruppen und der landgestützten Marinefliegerkräfte zwischen dem Atlantik und dem Ural.

Wegen ihrer technischen Eigenschaften und operativen Aufgaben können Kampfdrohnen im Vertragskontext als unbemannte Kampfflugzeuge gewertet werden. Der Vertrag definiert ein »Kampfflugzeug« als »Starr- oder Schwenkflügelflugzeug, das für die Bekämpfung von Zielen durch den Einsatz von gelenkten Flugkörpern, un gelenkten Raketen, Bomben, Bordmaschinengewehren, Bordkanonen oder anderen Zerstörungswaffen bewaffnet und ausgerüstet ist.« Eingeschlossen ist ferner »jedes Modell oder jede Version eines solchen Flugzeuges, das andere militärische Aufgaben wie etwa Aufklärung oder elektronische Kriegführung wahrnimmt.« [Art. II, Abs. 1 (K)] Die Flugzeugbesatzung ist nicht Teil der Definition. Im Unterschied zur Kategorie »Kampfpanzer« enthält die Definition auch keine technischen Parameter wie Abfluggewichte oder Flughöhen. Damit sind UCAV der KSE-Kategorie »Kampfflugzeuge« zuzuordnen, sofern sie diesen Kriterien entsprechen.

Es hatte seinen Grund, dass darauf verzichtet wurde, die Besatzung zu erwähnen. Während der Verhandlungen 1989/90 wurde befürchtet, künftige unbemannte Systeme könnten die Vertragsbegrenzungen aushebeln. In den Definitionen für Kampfpanzer, Artillerie und Kampfhubschrauber ist von Besatzungen ebenfalls nicht die Rede. Lediglich die Definitionen für »Schützenpanzer« und »gepanzerte Mannschaftstransportwagen« bezeichnen Infanteriegruppen als Elemente spezifischer Kampffähigkeiten.

Dass bisher keine Kampfdrohnen im Einklang mit den KSE-Vertragspflichten gemeldet oder verifiziert wurden, hat drei Gründe: *Erstens* wurden im Anwendungsgebiet des Vertrags bis heute keine UCAV stationiert. Die USA und ihre Verbündeten setzten sie nur außerhalb Europas ein, vor allem in Afghanistan. *Zweitens* wurden

UCAV im KSE-Typenprotokoll (POET) bislang nicht erfasst. Das Protokoll wurde zuletzt 1997 teilrevidiert. Da sich die NATO und Russland über die Inkraftsetzung des KSE-Anpassungsabkommens von 1999 stritten, harrt das Protokoll nach wie vor der Überarbeitung. *Drittens* dürfte wegen der russischen Suspendierung des »alten« KSE-Vertrags von 1990 bei den USA und anderen Verbündeten wenig Interesse bestehen, die gängige Praxis zu ändern, zumal Kampfdrohnen heute wesentliche Elemente moderner globaler Kriegführung sind.

Angesichts der Vorschriften gegen die Vertragsumgehung wird jedoch Handlungsdruck entstehen, sobald UCAV in das KSE-Anwendungsgebiet eingeführt werden. Denn der Vertrag bestimmt, dass jeder neue Typ von Waffen und Ausrüstungen notifiziert werden muss, der den vereinbarten Definitionen entspricht [POET Abschn. IV, Abs. 3 (A)]. Zudem besteht die Verpflichtung, über die Indienststellung neuer Typen gesondert zu informieren [PONI Abschn. IX, Abs. 1 (A)]. Daher ist es Staatenpraxis, neue Waffensysteme auch dann zu notifizieren, wenn sie nicht im POET aufgeführt sind, aber den Vertragskriterien entsprechen.

Ein analoges deutsches Vorgehen im Falle der Beschaffung von Kampfdrohnen wird möglicherweise nicht bei allen Bündnispartnern auf Verständnis stoßen, da ein Präzedenzfall andere Partner in Zugzwang bringen könnte. Andererseits hat Großbritannien bereits mit einer Importmeldung im VN-Waffenregister (US-Modell *Reaper*) anerkannt, dass UCAV in die Kategorie »Kampfflugzeuge« fallen.

Zu bedenken sind vor allem die politischen Folgen, sollten Kampfdrohnen im KSE-Anwendungsgebiet nicht vertragskonform in Dienst gestellt werden. Damit würden die Vertragszwecke unterlaufen. Dies gilt prinzipiell für die Transparenzpflichten und Verifikationsrechte, betraf aber auch die Begrenzungsregeln, wenn dadurch die Obergrenzen für Kampfflugzeuge überschritten würden. Zwar wäre dies bei den meisten Vertragsstaaten angesichts niedriger Bestände zumindest

kurzfristig nicht zu befürchten, aber im Südosten des KSE-Anwendungsgebietes könnten UCAV zur Destabilisierung führen. Dort haben die Bestände seit 1990 nicht wesentlich abgenommen und im Kaukasus hat das Wettrüsten längst die KSE-Grenzen überschritten. Zu beachten ist auch, dass die nationalen Anteilshöchstgrenzen der erweiterten Allianz die Obergrenzen der KSE-Vertragsstaatengruppen überschreiten. Weitere Erhöhungen oder Umgehungen dürften dem russischen Misstrauen neue Nahrung geben und die Verhandlungen über eine Revitalisierung konventioneller Rüstungskontrolle zusätzlich belasten.

Letztlich verbindet sich mit der Indienststellung von UCAV die Frage, wie ernst es den Vertragsstaaten damit ist, Wortlaut und Zweck des Vertrags einzuhalten. Die Wiener Vertragskonvention fordert, einen Vertrag nach Treu und Glauben zu erfüllen (Art. 26) und ihn »in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.« (Art. 31 Abs. 1) Dazu zählen außer dem Vertragswortlaut ausdrücklich auch die Präambel und die Anlagen (Art. 31 Abs. 2).

Die Präambel des KSE-Vertrags sieht vor, diesen anzupassen, um politischen Entwicklungen und künftigen Erfordernissen der europäischen Stabilität Rechnung zu tragen. Der Vertragszweck, die militärische Stabilität zu wahren, wäre gefährdet, wenn Vertragsparteien neue militärische Fähigkeiten in ihre Streitkräfte einführen, welche die definierten Stabilitätsparameter umgingen. Daher hat jeder Vertragsstaat ein ausdrückliches Rücktrittsrecht, wenn ein anderer Vertragsstaat seine Bestände in den definierten Kategorien, »die von dem Bereich der Begrenzungen des Vertrags nicht erfasst sind, in einem Umfang erhöht, der das Kräftegleichgewicht im Anwendungsgebiet offensichtlich gefährdet.« (Art. XIX, Abs. 3) Ein künftiges KSE-Nachfolgeregime wird die potentiellen Auswirkungen von UCAV auf die militärische Stabilität nicht vernachlässigen können.

Subregionale Rüstungskontrolle

In Anlehnung an den KSE-Vertrag begrenzt auch das Florenz-Abkommen zum Artikel 4 Annex 1-B des *Friedensübereinkommens von Dayton* die fünf Hauptkategorien der Waffensysteme der Land- und Luftstreitkräfte von vier Vertragsstaaten und fünf Vertragsparteien im postjugoslawischen Raum. Es erfasst auch die Bestände in militärischen Lagern, der Industrie und der Truppen der inneren Sicherheit. Die Definitionen entsprechen denen des KSE-Vertrags, nur die Kaliber der Artillerie wurden abgesenkt. Damit sind Kampfdrohnen analog zur Interpretation des KSE-Vertrags grundsätzlich erfasst.

Im *Moskauer Vertrag* vom 24. April 1997 haben Russland, Kasachstan, Kirgisien und Tadschikistan einerseits und China andererseits vereinbart, ihre Streitkräfte in einem 100 Kilometer breiten Streifen entlang der gemeinsamen Grenzen der Begrenzung, Transparenz und Verifikation zu unterwerfen. Die Bestimmungen lehnen sich an den KSE-Vertrag an, aber dessen Definitionen sind nicht mit denen des Moskauer Vertrags identisch. Zusätzlich zu den fünf KSE-Waffenkategorien wird die Zahl von Startsystemen für ballistische Raketen (bis 500 km Reichweite) begrenzt. Aber auch hier ist die Besatzung kein definitorisches Element der Kategorie »Kampfflugzeuge«. UCAV wären also grundsätzlich erfasst, sofern sie über das vereinbarte Waffenspektrum verfügen. Die Bewertung der Vertragspartner steht jedoch aus.

Vertrauensbildung und Transparenz

Das politisch verbindliche *Wiener Dokument* (zuletzt revidiert 2011) dient der Vertrauensbildung zwischen den OSZE-Staaten. Sein Anwendungsgebiet umfasst Europa, den Kaukasus, Klein- und Zentralasien. Es setzt keine Begrenzungen für Waffenbestände fest, fordert aber deren Transparenz, sofern sie zu Kampf- und Kampfunterstützungsverbänden der konventionellen Land- und landgestützten Luftstreitkräfte sowie der fliegenden Luftverteidigungs-, Marine-

flieger- und Seelandetruppen gehören. Zugleich verlangt es die Notifizierung neuer Waffensysteme und ihre Vorführung bei Beobachtungsbesuchen. Großübungen, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten (etwa für die Anzahl teilnehmenden Personals oder eingesetzter Waffensysteme), müssen notifiziert und können beobachtet werden. Für die Kategorie »Kampfflugzeuge« gelten gesonderte Schwellenwerte.

Das Dokument beschreibt die relevanten Waffenkategorien analog zum KSE-Vertrag, außerdem integrierte Lenkwaffensysteme zur Panzerabwehr. Ferner fordert es Informationen zur Beschaffungsplanung in den Kategorien des VN-Waffenregisters. Das Dokument enthält aber keine technischen Definitionen. Vielmehr lehnt sich die Staatenpraxis an den KSE-Vertrag an. Daraus folgt, dass Kampfdrohnen auch vom Wiener Dokument erfasst würden. Auch hier gilt, dass die Staatenpraxis Maßstäbe setzt.

Das *VN-Waffenregister* soll die globale Transparenz von Waffenexporten und -importen gewährleisten. Die Definitionen der erfassten Waffenkategorien sind denen des KSE-Vertrags ähnlich, aber nicht identisch. Zusätzlich sind Schiffe und Raketensysteme (ohne Luftabwehr) sowie kleine und leichte Kriegswaffen zu melden. Wie im KSE-Vertrag enthält die Definition von »Kampfflugzeugen« ebenfalls keinen Hinweis auf die Besatzung. UCAV sind daher grundsätzlich erfasst. Britische Meldungen haben dieses Verständnis bestätigt.

Universelle Rüstungskontrolle aus humanitären Erwägungen

Während konventionelle Rüstungskontrolle militärische Stabilität erhalten will, beschränkt universelle Rüstungskontrolle aus humanitären Erwägungen die Mittel und Methoden der Kriegführung. Die Staaten sind verpflichtet, ihre Operationsführung und Einsatzverfahren an den Normen des humanitären Völkerrechts auszurichten und vor der Einführung neuer Waffensysteme zu prüfen, ob sie im Einklang mit ihnen eingesetzt werden können.

Mittel und Methoden der Kriegführung

Die Genfer Konventionen schränken militärische Operationen ein, um die friedliche Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen des Krieges zu schützen. Sie darf nicht zum Angriffsziel werden. Die Operationen müssen daher zwischen ihr und den Kombattanten klar unterscheiden und das Gebot der Verhältnismäßigkeit befolgen. Operationen mit vorhersehbar unverhältnismäßigen zivilen Verlusten sind verboten.

Die Genfer Konventionen bewerten einzelne Waffensysteme nicht im Detail, sondern stellen sie unter den Vorbehalt dieser Normen. Untersagt ist nur der Einsatz von Waffen, deren Wirkungen sich weder technisch noch operativ auf militärische Ziele begrenzen lassen und die übermäßige Leiden verursachen. Besondere Verbotskonventionen operationalisieren diese Bestimmung. Darunter fallen die VN-Waffenkonvention mit ihren Protokollen und die Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen, Streumunition, biologischen und toxischen Waffen sowie Chemiewaffen. Nicht gerechtfertigt wäre ein Verbot bestimmter Waffen allein aus dem Grund, dass sie auch bei unzulässigen Operationen zum Einsatz kommen (so bei »gezielten Tötungen«), sofern sie grundsätzlich völkerrechtskonform verwendet werden können.

Die Verbote gelten den Waffen selbst, nicht den Trägermitteln, also unabhängig davon, ob sie etwa mit Kampfflugzeugen, Artillerie oder ballistischen Raketen eingesetzt werden. Kampfdrohnen können als fliegende Plattformen daher nicht selbst Gegenstand von Verbotskonventionen sein. Diese müssen vielmehr an den mitgeführten Waffen ansetzen. Nicht erlaubt ist lediglich eineUCAV-Ausstattung, die ausschließlich auf den Einsatz verbotener Waffen optimiert wäre. Dies ergibt sich aus den Verbotskonventionen selbst und bedarf keiner besonderen Klarstellungen. Vorrangig wäre es, die universelle Anerkennung dieser Konventionen zu erreichen. Dazu würden solche Klarstellungen nicht beitragen.

Einsatzverfahren

Das humanitäre Völkerrecht schreibt die Einsatzverfahren nicht im Einzelnen vor, sondern fordert die Durchsetzung humanitärer Normen durch das militärische Führungssystem. Die Kommandeure sind für die Folgen der Operationen verantwortlich.

Kritiker bezweifeln, dass das Fernlenkverfahren diesen Normen gerecht werden kann. Sie warnen davor, psychologische Hemmschwellen zu senken (»Joystick-Mentalität«). Die Kritik hätte allerdings nur Bestand, wenn sie nachweisen könnte, dass sich mit herkömmlichen Verfahren Zielirrtümer oder exzessive Gewalt besser verhindern ließen. Dies ist aus drei Gründen nicht der Fall:

Erstens vermeidet das Fernlenkverfahren die psychischen Gefahren des Nahkampfes, in dem die Akteure unter Lebensgefahr bisweilen überreagieren, statt die Umstände hinreichend abzuwägen.

Zweitens blendet die Kritik aus, dass die Artillerie, Cruise Missiles, ballistische Raketen und Kampfflugzeuge mit weit reichenden Abstandswaffen in großer räumlicher und psychischer Distanz gegen Ziele eingesetzt werden, ohne auf kurzfristige Veränderungen dort reagieren zu können. Im Unterschied dazu kann die Drohnen-Crew die Ziele kontinuierlich beobachten. Die Verweildauer des Systems vor Ort gibt ihr und Spezialkräften in Zielnähe mehr Zeit, um sich davon zu überzeugen, dass die Bedingungen für den Waffeneinsatz erfüllt sind. Die Reaktionszeiten zwischen Zielaufklärung und Waffenauslösung sind sehr kurz. Damit können Kampfdrohenteams besser als Bediener herkömmlicher Distanzwaffen auf unvorhergesehene Lageänderungen am Zielobjekt reagieren und die Gefahr von Kollateralschäden reduzieren. Sollten sich unerwartet Zivilpersonen am Ziel aufhalten, kann das Drohnenteam ohne zusätzliches Risiko für eigene Besatzungen auch später angreifen.

Drittens verkennen die Einwände gegen die Fernsteuerung, wie das militärische Führungssystem funktioniert: Die Bediener-Crew bestimmt nicht willkürlich

über den Waffeneinsatz. Sie ist an die Befehle der übergeordneten Führung gebunden, die über Auftrag, Raum, Zeit und Zielsetzung der Operationen, Begrenzungen und Abbruchkriterien entscheidet (siehe SWP-Aktuell 28/2013).

Vollautonome Kampfdrohneinsätze

Vor allem in amerikanischen Forschungs- und Entwicklungsprogrammen wird mit der autonomen Zielauswahl und Waffenauslösung künftiger UCAV-Generationen experimentiert. Kritiker befürchten eine Dehumanisierung der Kriegführung: Entscheidungen über Leben und Tod würden Robotern überlassen, die nicht über Gefühle und situative Intuition verfügten und nach nicht mehr nachvollziehbaren Algorithmen außerhalb menschlicher Kontrolle operierten. Die Kommandeure könnten für die Folgen militärischen Handelns nicht mehr persönlich verantwortlich gemacht werden. Fehlerhafte und unzulängliche Programmierung werde zu unterschiedslosen Tötungen führen. Das Konzept stelle ethische Grundüberzeugungen in Frage. Zudem könnten UCAV-Flotten autonom aufeinander reagieren, über einen Erstschlag entscheiden und eine Eskalation zum Krieg bewirken. Daher wird dafür plädiert, Entwicklung und Produktion vollautonomer Systeme zu verbieten.

Andererseits gehören autonome Systementscheidungen, die einer völkerrechtskonformen Kriegführung offenkundig nicht entgegenstehen, bereits zum »klassischen« Instrumentarium der Kriegführung. Sie werden in definierten Kampfsituationen durch das Eintreten festgelegter Parameter ausgelöst. Autonom reagieren Seeminen und Torpedos im Endanlauf auf Schraubengeräusche oder Wasserdruck, Fahrzeugminen auf Belastungsdruck, Richtminen auf die Unterbrechung von Lichtschranken, Luft-Luft-Raketen im Endanflug auf Hitzequellen, Luft-Boden-Raketen auf die Radarwellen von Luftabwehrsystemen und so fort. Abgefeuerte Abstandswaffen, Cruise Missiles und ballistische Raketen steuern

ihre Ziele autonom an. Auch die panzerbrechende Submunition von Artillerieraketen steht nicht schon deswegen im Widerspruch zu einer ethisch vertretbaren Kampfführung, weil ihre autonome Endphasenlenkung schwere Panzerfahrzeuge von leichteren Kraftwagen unterscheidet.

Um die Frage zu beantworten, inwieweit autonome Fähigkeiten den Forderungen des humanitären Völkerrechts entgegenstehen oder entsprechen können, reicht also der Rückgriff auf die technischen Parameter der Waffenauslösung allein nicht aus. Die Bewertung wird auch berücksichtigen müssen, inwieweit autonome Systementscheidungen durch die Art der Operationsführung nach Zielauswahl, Waffenauswirkung, Raum und Zeit begrenzt werden, auf welcher Ebene sie in das Führungssystem eingebunden sind und ob die Verantwortung der Kommandeure gewährleistet bleibt.

Führungssystem

Wer annimmt, vollautonome UCAV würden künftig selbständig »Krieg führen« und das Führungssystem aushebeln, schätzt das Wesen politischer und militärischer Führung und ihrer Ebenen falsch ein. Es widerspricht militärischen Führungsnormen, die Kontrolle über operative und taktische Entscheidungen aus der Hand zu geben. Das Führungssystem wird »autonomen« Waffensystementscheidungen nur auf der technischen Detailebene in konkreten Kampfsituationen Raum geben, in denen grundsätzliche Entscheidungen zum Waffeneinsatz bereits getroffen wurden, das heißt in eng definierten Räumen und Zeitfenstern, innerhalb festgelegter Einsatzregeln und unter weiterer militärischer Aufsicht. Dies geschieht in einem operativen Kontext, in dem Informationen über den Gegner durch andere Aufklärungsquellen vorliegen und der Zweck der Operationen sowie die Zielkriterien schon fixiert sind. In diesem Rahmen bleiben die Kommandeure weiterhin für die Zielauswahl, die Einhaltung des humanitären Völker-

rechts und die Folgen des Waffeneinsatzes verantwortlich. Eine darüber hinausgehende Prognose, die nur auf denkbaren Optionen technischer Weiterentwicklungen gründet, ist unrealistisch. Denn sie setzt voraus, dass das militärische Führungssystem sich selbst aufgibt.

Operationsführung und Systemkontrolle

Unabhängig davon, welche Waffensysteme eingesetzt werden, bleibt es vorrangige Aufgabe der Operationsführung, die Kampfhandlungen auf zulässige militärische Ziele zu beschränken und ungewollte Folgeschäden bestmöglich zu vermeiden. So hat die Verteidigungsplanung im Kalten Krieg dicht besiedelte Gebiete ausgespart und die Evakuierung von Kampfzonen vorgesehen, um die Wirkung von Flächenfeuer zu begrenzen. Moderne Ortungs- und Lenksysteme erlauben bei größeren Reichweiten eine weit präzisere Kriegführung. Kampfdrohnen, die in Zielnähe operieren, können das Ziel ständig beobachten und reaktions-schnell punktuelle Wirkung erzielen.

Vollautonome Systeme sind vor allem in Gefechtslagen nützlich, in denen die Notwendigkeit einer zeitkritischen Abwägung komplexer Entscheidungsparameter ein rechtzeitiges und lagegerechtes menschliches Handeln kaum oder nicht zulässt. So kann das Überleben etwa bei der Abwehr von Raketenangriffen auf Schiffe davon abhängen, dass binnen Sekunden die Flugabwehr automatisch ausgelöst und gesteuert wird. Auch Kampfflugzeuge verfügen über automatisierte Abwehrmaßnahmen gegen Luftabwehrraketen. Analog dazu könnten autonome UCAV zur nachhaltigen Ausschaltung der gegnerischen Luftabwehr eingesetzt werden, die eigene Luftoperationen bedroht oder die Durchsetzung von Flugverbotszonen verhindert. Auch kämen unübersichtliche Gefechtslagen in Betracht, in denen schwache eigene Kräfte eine Vielzahl angreifender Systeme unter Zeitdruck priorisieren und bekämpfen müssen.

Voraussetzung dazu wäre allerdings eine zuverlässige autonome Fähigkeit, zwischen

feindlichen und eigenen Kräften sowie geschützter Zivilbevölkerung zu unterscheiden. Dies ließe sich am sichersten dadurch gewährleisten, dass autonome Kampffähigkeiten unter kontinuierlicher menschlicher Überwachung bleiben und sich nur gegen eindeutig militärische Ziele wie gepanzerte Kampffahrzeuge oder Artillerie richten.

Technisch wäre es denkbar, die Aufklärungs- und Zielerfassungssensoren mit Abbruchkriterien für die Waffenauslösung zu verknüpfen und sie an die ständige Überwachung und Autorisierung durch das Bedienungspersonal zu binden, um in unklarer Lage Zielirrtümer und Kollateralschäden zu vermeiden. Anders als Minen unterlägen weitgehend autonom operierende Kampfdrohnen auch bei längerer Verweildauer im Kampfgebiet der ständigen Kontrolle; ihr Einsatz könnte jederzeit abgebrochen werden. Befürworter vollautonomer Robotik betonen dass die technische Erkennungsfähigkeit menschlichen Sinnen gerade im »Kriegsnebel« oft überlegen sei. Sie berge auch nicht die Gefahr von Exzessen als Folge emotionaler Destabilisierung unter Bedrohung.

Autonome Angriffe gegen Personen

Von grundsätzlich anderer Qualität wäre hingegen eine autonome Zielauswahl, die sich gegen bestimmte Einzelpersonen richtet. Technisch erforderte sie die Fähigkeit zur eindeutigen autonomen Erkennung von Individuen in »Passbildqualität«. Da diese sich im Kampf wohl nicht offen zu erkennen geben, dürfte diese Fähigkeit in naher Zukunft nicht erreichbar sein.

Vor allem aber bewegen sich gezielte Tötungen ausgewählter Individuen in einer Grauzone des Völkerrechts. Denn anders als bei der Strafverfolgung, deren Ziel allerdings nicht die Tötung sein kann, kommt es im Gefecht auf die individuelle Zuordnung des Gegners nicht an. Zwar könnten autonome Individualangriffe in asymmetrischen Konflikten die Unterscheidung zivil getarnter Kämpfer von der geschützten Zivilbevölkerung bezwecken; aber wegen der

Ungewissheit nachrichtendienstlicher Informationen, technischer Beschränkungen und der Nähe zum zivilen Umfeld wäre ein autonomer Waffeneinsatz mit einem hohen Risiko des Zielirrtums und der Unverhältnismäßigkeit verbunden. So dürfte es Maschinen nicht möglich sein, den aktuellen Status einer Zielperson zu bewerten, um die Schutzbestimmungen der Genfer Konventionen einhalten zu können. Der militärische und politische Nutzen autonomer Individualangriffe ist daher ebenso zweifelhaft wie ihre ethische und völkerrechtliche Legitimität.

Problematisch sind auch Angriffe auf bewaffnete Personengruppen, deren Verhaltensmuster als typisch militärisch eingestuft werden (*»signature strikes«*), wie zum Beispiel Stellungsbau, das Verlegen von Sprengfallen, Funkverkehr oder Marsch in Gefechtsformation. Die Unterscheidung zwischen »Freund« und »Feind«, Milizen und Polizeikräften, Kombattanten und bewaffneten Zivilisten in sogenannten Waffenkulturen dürfte technisch ebenso wenig möglich sein wie die Bestimmung ihres situationsbezogenen Völkerrechtsstatus. Solche Angriffe wären daher an kaum zu erfüllende Voraussetzungen gebunden, etwa die sichere Abwesenheit von Zivilisten und eigenen oder verbündeten Kräften in zeitlich und räumlich begrenzten »Feuer-frei-Zonen«.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Kampfdrohnen schaffen neue Einsatzoptionen, welche die militärische Stabilität beeinflussen können. Um diese zu wahren und der weiteren Erosion konventioneller Rüstungskontrolle in Europa vorzubeugen, sollten Kampfdrohnen als »Kampfflugzeuge« im Sinne der Definition des KSE-Vertrags gewertet werden.

Deutschland sollte eine künftige Beschaffung von UCAV den Informations-, Verifikations- und Begrenzungsregeln des KSE-Vertrags unterwerfen. Es sollte die Vertragspartner ermutigen, ebenso zu handeln, und

sich für die Erfassung von UCAV in einem künftigen KSE-Nachfolgeregime einsetzen.

Deutschland sollte Kampfdrohnen auch im VN-Waffenregister sowie im Wiener Dokument und in anderen Transparenzvereinbarungen der OSZE notifizieren und die Partner ermutigen, analog zu verfahren.

Eine pauschale Ablehnung autonom agierender Waffensysteme erscheint weder militärisch zweckmäßig, noch ethisch oder völkerrechtlich geboten. Vielmehr sollten ihre ethischen, völkerrechtlichen und politischen Risiken und ihr militärischer Nutzen im Einzelfall sorgfältig abgewogen werden.

Als nicht überschaubar müssen jedoch die Risiken vollautonomer Kampfdrohnen bewertet werden, die auf den Einsatz gegen Individuen oder Menschengruppen optimiert werden sollen. Sie sollten nicht in die Streitkräfte eingeführt werden. Nationale Moratorien sollten dies absichern.

Da die Risiken solcher Projekte in den Einsatzverfahren und nicht in den eingesetzten Waffen liegen, erscheint eine verbindliche Interpretation des humanitären Völkerrechts sachgerechter als der Versuch, der VN-Waffenkonvention ein weiteres Protokoll hinzuzufügen oder eine eigenständige Verbotskonvention anzustreben.

Eine internationale Erklärung könnte folgende Elemente enthalten:

- (1) Die Staaten setzen nur solche autonomen Waffensysteme ein, welche die ständige Übersteuerung durch das Einsatzpersonal und die Verantwortlichkeit der Kommandeure für die Operationen und ihre Folgen gewährleisten.
- (2) Sie verzichten auf autonome Fähigkeiten zu gezielten tödlichen Angriffen auf ausgewählte Individuen oder Personengruppen.
- (3) Sie bekräftigen ihre Bindung an die Normen der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle I und II, insbesondere an das Unterscheidungs- und Verhältnismäßigkeitsgebot sowie die Kriterien legitimer Zielauswahl in bewaffneten Konflikten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

Kampfdrohnen. Völkerrecht und militärischer Nutzen

Wolfgang Richter

Der Bundesminister der Verteidigung beabsichtigt, die Bundeswehr mit ferngelenkten Kampfdrohnen auszurüsten. Angesichts des amerikanischen »Drohnenkrieges« ist dies auf politische und völkerrechtliche Bedenken gestoßen. Befürchtet wird, der Einsatz von Kampfdrohnen könnte Kriegsschwellen senken und Verletzungen des humanitären Völkerrechts fördern. Die Vorbehalte gegen die Praxis gezielten Tötens im globalen Antiterrorkrieg der USA lassen jedoch weder Rückschlüsse auf politische Entscheidungen in Deutschland zu noch auf die Eignung von Kampfdrohnen für völkerrechtskonforme Einsätze. Ihre militärischen Vorteile können in legitimen, parlamentarisch kontrollierten Einsätzen der Bundeswehr zum Schutz eigener Truppen genutzt werden. Sie reduzieren die Gefährdung des Einsatzpersonals und bündeln die Fähigkeiten zur intrusiven Aufklärung und zum präzisen Waffeneinsatz. Damit verbessern sie die technischen Möglichkeiten, die Wirksamkeit militärischer Einsätze im Einklang mit den Geboten des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten.

»Drohnen« sind unbemannte Flugzeuge und Hubschrauber (*Unmanned Aerial Vehicles*/UAV), die mit teils autonomer Flugsteuerung, überwiegend jedoch ferngelenkt eingesetzt werden. Große Unterschiede in Abfluggewicht, Reichweite, Flughöhe, Flugdauer und Nutzlast gestatten vielfältige zivile und militärische Anwendungen. Militärische Vorteile liegen vor allem in einem verminderten Risiko für eigenes Personal, ihrer Verweildauer und Flexibilität im Einsatz sowie ihrer Kosteneffizienz. Etwa 70 Staaten, unter ihnen auch Deutschland, nutzen UAV für die militärische Aufklärung und Raumüberwachung.

Seit etwa einem Jahrzehnt werden bewaffnete UAV (*Unmanned Combat Aerial Vehicles*/UCAV, »Kampfdrohnen«) in die Streitkräftearsenale eingeführt. Sie übernehmen immer mehr Aufgaben bemannter Aufklärungs- und Kampfflugzeuge. An der Spitze der Entwicklung stehen die USA, gefolgt von Israel, Russland, China, Indien, Großbritannien, Frankreich und anderen. Auch Deutschland plant die Einführung von UCAV der MALE-Kategorie (*Medium Altitude Long Endurance*).

Kritiker befürchten, die Einsatzszenarien der Bundeswehr könnten denen des US-Drohnenkrieges gleichen. Sie warnen vor der Senkung politischer und psychologi-

scher Hemmschwellen: Die Erwartung begrenzter eigener Verluste erleichtere Kriegsentscheidungen; die Fernsteuerung an Computern begünstige eine »Joystick-Mentalität«; eine künftige Vollautomatisierung überlasse Tötungsentscheidungen Maschinen und sei daher verwerflich. Die Einführung vollautonomer Kampfdrohnen hat der Bundesverteidigungsminister allerdings ausgeschlossen.

Amerikanischer Drohnenkrieg in der völkerrechtlichen Grauzone

Die USA nutzen Kampfdrohnen sowohl in herkömmlichen militärischen Operationen als auch im globalen »Kampf gegen den Terror«. Einsätze zu gezielten Tötungen »illegaler Kämpfer« und Terrorverdächtiger finden oft in einer völkerrechtlichen Grauzone geheimdienstlicher Sonderaufträge statt, die von der Central Intelligence Agency (CIA) geleitet werden. Unbestätigten Berichten zufolge sollen seit 2009 bei über 300 Kampfdrohneinsätzen bis zu 3000 Menschen getötet worden sein.

Die Einsätze werfen völkerrechtliche Fragen auf: Wenn sie der Strafverfolgung tatverdächtiger Zivilpersonen gelten, müssen sie menschenrechtliche Mindeststandards einhalten; wenn sie in bewaffneten Konflikten stattfinden, müssen sie die Normen des humanitären Völkerrechts beachten (*jus in bello*). Ihre globale Ausdehnung könnte zudem mit dem Gewaltverbot der VN-Charta kollidieren (*jus ad bellum*).

Menschenrechte

Der Menschenrechtspakt verbietet extralegale Tötungen. Tatverdächtigen steht ein faires Rechtsverfahren vor unabhängigen Gerichten zu. Die unveräußerlichen Rechte dürfen auch während eines öffentlichen Notstands nicht eingeschränkt werden. Individuelle Notwehr und Nothilfe bei gegenwärtigen Angriffen auf Leib und Leben müssen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit befolgen. Die Tötung

Unbeteiligter darf nicht fahrlässig in Kauf genommen werden.

In der US-Drohnenkriegführung entscheidet jedoch die Administration über Leben und Tod von Terrorverdächtigen auf der Grundlage naturgemäß ungewisser Geheimdienstinformationen und prognostischer Bewertungen. Die Anordnung zur Tötung entzieht sich einer rechtsstaatlichen Überprüfung. Das Verfahren ist im Kongress in die Kritik geraten, allerdings hauptsächlich im Zusammenhang mit der Tötung amerikanischer Staatsbürger.

Auf individuelle Notwehr oder Nothilfe können sich die USA nicht berufen, denn die Zielpersonen werden sorgfältig ausgewählt und oft erst nach lang andauernder »Jagd« fernab potentieller Angriffsziele in den USA oder verbündeten Staaten getötet. Ihr Tod soll künftige Angriffe verhindern. Die Prognose vermuteter Absichten tritt an die Stelle gegenwärtiger Angriffe.

Zudem nehmen die USA die Tötung von Familienmitgliedern, Besuchern oder zufällig Anwesenden in Kauf, wenn sie mit den Zielpersonen auch ihre Begleiter in Fahrzeugen, Häusern oder auf öffentlichen Plätzen angreifen. Die exzessive Gewaltanwendung verstößt gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Allerdings sind in bewaffneten Konflikten Einschränkungen der Menschenrechte innerhalb der Normen des humanitären Völkerrechts zulässig.

Jus in bello

In bewaffneten Konflikten müssen militärische Operationen die Normen der Genfer Konventionen beachten. Die friedliche Zivilbevölkerung ist vor den Auswirkungen des Krieges zu schützen und darf nicht selbst zum Angriffsziel werden. Die Operationen müssen daher zwischen ihr und den Kämpfern klar unterscheiden und das Gebot der Verhältnismäßigkeit einhalten. Unverhältnismäßige Operationen mit vorhersehbaren zivilen Verlusten sind verboten. Untersagt ist auch der Einsatz von Waffen, deren Wirkungen nicht auf militärische Ziele begrenzt sind, die exzessive und

unnötige Leiden verursachen und die Verbotskonventionen unterliegen.

Die Fähigkeiten von Kampfdrohnen zur *intrusiven* Zielaufklärung und präzisen Punktzielbekämpfung verbessern die technischen Möglichkeiten, zwischen zulässigen und unzulässigen Zielen zu unterscheiden, die Waffenwirkung zu begrenzen und Schaden von der Zivilbevölkerung abzuwenden. Die Ausrüstung mit Präzisionswaffen verstößt nicht gegen Verbotskonventionen. Das Problem des US-Drohnenkriegs liegt vielmehr in seiner Zielauswahl und der Inkaufnahme ziviler Verluste. Beides steht im Widerspruch zu den Geboten der Unterscheidung und Verhältnismäßigkeit der Angriffe.

In internationalen bewaffneten Konflikten gelten nur die Angehörigen staatlicher Streitkräfte und gleichgestellter militärischer Formationen als »Kombattanten«. Auch in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten ist die Einordnung als feindlicher Kämpfer an Rechtsnormen gebunden, nämlich die Zugehörigkeit zu abtrünnigen Streitkräften oder nicht-staatlichen Gruppen, die organisiert und bewaffnet sind, einer verantwortlichen Führung unterstehen und über einen Teil des Staatsgebietes Kontrolle ausüben, so dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und humanitäres Völkerrecht anwenden können. Anders als Kombattanten genießen sie jedoch keine Immunität gegenüber der Strafverfolgung für die bloße Teilnahme am Kampf.

Nur wenn diese Kriterien erfüllt sind, dürfen Kombattanten oder Kämpfer zu jeder Zeit und an jedem Ort im Kriegsgebiet angegriffen werden, solange sie nicht außer Gefecht gesetzt wurden oder ihre Bereitschaft zur Aufgabe des Kampfes signalisiert haben. Dies gilt unabhängig davon, ob sie Kampf-, Unterstützungs- oder Führungsfunktionen ausüben, sich im Gefecht, auf dem Marsch oder in rückwärtigen Räumen befinden. Gefangene, verwundete, kranke, schiffbrüchige und in Luftnot geratene Kombattanten und die rechtmäßig unter den internationalen Schutzzeichen agie-

renden Einheiten und Personen genießen hingegen besondere Schutzrechte.

Auch bewaffnete Zivilisten, die nur sporadisch und unorganisiert an Kampfhandlungen teilnehmen, können im Kampf, bei der Vorbereitung oder beim Rückzug angegriffen werden. Anderenfalls zählen sie zur geschützten Zivilbevölkerung. Dies schließt freilich ihre Strafverfolgung nicht aus.

Die amerikanischen Drohnenangriffe richten sich jedoch auch gegen Personen, die diese Voraussetzungen für zulässige Angriffe nicht erfüllen. So gelten innere Unruhen und vereinzelt auftretende Gewalttaten, also auch sporadische Terrorakte, nicht als Kampfhandlungen in bewaffneten Konflikten. Dies trifft erst recht auf Personen zu, die nicht kämpfen, aber im Verdacht stehen, den gewaltsamen Widerstand oder Terrorakte politisch oder finanziell zu unterstützen oder öffentlich zu propagieren (»Hassprediger«). Ihre strafrechtliche Verfolgung muss die menschenrechtlichen Mindeststandards wahren. Tötungen von Zivilpersonen, die nicht unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen, sind »jederzeit und überall« verboten [Art. 3 Abs. 1 a) u. d) der Genfer Konventionen].

Die Inkaufnahme unbeteiligter ziviler Opfer wiegt umso schwerer, wenn die Angriffe überraschend auch in friedlichen zivilen Umgebungen stattfinden, die außerhalb der Gebiete nicht-internationaler bewaffneter Konflikte auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten liegen. Wo keine legitimen militärischen Angriffsziele vorliegen, kann auch kein unabweisbarer »militärischer Vorteil« geltend gemacht werden. Im Ausnahmefall würde er die Inkaufnahme unbeabsichtigter ziviler Verluste rechtfertigen, sofern ihr Ausmaß in einem »angemessenen Verhältnis« zum erwarteten militärischen Vorteil steht.

Obwohl diese Abwägung den kriegführenden Parteien obliegt, ist sie doch nicht beliebig. Zwar ist der Schutz eigener Kräfte ein legitimes Argument, aber nicht jeder taktische Vorteil dient schon der politisch-strategischen Zielsetzung militärischen Handelns. Im Einklang mit den Normen des

humanitären Völkerrechts müssen auch Chancen und Risiken militärischer Alternativen abgewogen werden. Vor allem bei mandatierten Einsätzen unterliegt die Beurteilung des »militärischen Vorteils« nicht der willkürlichen Interpretation einzelner Truppensteller. Sie muss sich an den Zielen und Regeln des Mandats orientieren. So stünde in Afghanistan ein Einsatz, der zugunsten eines taktischen Vorteils die Zivilbevölkerung schädigt und die politische Stabilität des Landes untergräbt, im Widerspruch zum ISAF-Mandat.

Jus ad bellum

Das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen (Art. 2 Nr. 4) schränkt das Recht der Staaten auf Gewaltanwendung gegen andere Staaten auf die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gegen eine Aggression ein, bis der Sicherheitsrat handelt (Art. 51). Die amerikanische Drohnenkriegführung auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten ist folglich nur dann zulässig, wenn eine Aggression gegen die USA oder ihre Verbündeten abgewehrt werden muss oder ein Mandat des Sicherheitsrates vorliegt. Sie ist auch dann zulässig, wenn in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt der Gaststaat in freier und souveräner Entscheidung seine Zustimmung erteilt hat. Dass dies in Pakistan wenigstens zeitweise der Fall war, darf angenommen werden. Allerdings haben pakistanische Regierungsvertreter vor allem dann gegen amerikanische Drohneneinsätze in den Stammesgebieten protestiert, wenn sie bei hohen Opferzahlen innenpolitisch unter Rechtfertigungsdruck gerieten.

Der Aggressionsbegriff der VN-Generalversammlung (1974) und (seit 2010) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs umfasst auch grenzüberschreitende Angriffe nichtstaatlicher bewaffneter Kräfte. Wenn ein Staat solche Aktivitäten auf seinem Hoheitsgebiet fördert bzw. nicht unterbinden kann oder will, sind dort militärische Gegenmaßnahmen zulässig. So hatte die Taliban-Regie-

rung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Bekämpfung und Strafverfolgung von Al-Qaeda-Gruppen verweigert, die in Afghanistan Ausbildungslager und Kampfeinheiten unterhielten. Daher konnte die NATO die *Operation Enduring Freedom* (OEF) mit dem Selbstverteidigungsrecht und der Resolution 1368 des Sicherheitsrats legitimieren. Diese unterstreicht die Entschlossenheit, den internationalen Terrorismus mit »allen notwendigen Schritten« zu bekämpfen. Sie benennt aber keine Feindstaaten und ermächtigt nicht zu militärischen Operationen. Sie ist keine Rechtsgrundlage für weltweite Angriffe eines Staates unter Verletzung des Gewaltverbots und des humanitären Völkerrechts. Vielmehr hat sie die Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht unter den Vorbehalt der Völkerrechtsnormen gestellt und dazu aufgerufen, Täter und Helfer zur Verantwortung zu ziehen und vor Gericht zu bringen.

Der Sicherheitsrat hat die Präsenz von OEF-Kräften in Afghanistan mit den Mandaten der *International Security Assistance Force* (ISAF) sanktioniert. Der internationale bewaffnete Konflikt von 2001 ist jedoch längst beendet. Al-Qaeda in Afghanistan gilt auch nach Auffassung der amerikanischen Regierung als zerschlagen. Bis Ende 2014 sollen daher die verbündeten Truppen weitgehend abgezogen, ihr Kampfauftrag eingestellt und das ISAF-Mandat beendet werden. Solange der anhaltende Widerstand afghanischer Taliban gegen die Zentralregierung sich auf nationale Ziele konzentriert, begründet er keine Bedrohung der internationalen Sicherheit. Moderate Taliban gelten als integrationsfähig; die USA haben Verhandlungen mit ihnen aufgenommen. Ab Ende 2014 wird die afghanische Regierung die volle Sicherheitsverantwortung tragen. Ob die OEF-Rechtsgrundlage danach in Afghanistan noch trägt, ist daher zweifelhaft.

Terrorgruppen in instabilen Regionen Nordafrikas und der arabischen Halbinsel werden von den betroffenen Staaten nachdrücklich und teilweise mit internationaler Hilfe bekämpft. So hat der Sicherheitsrat

zwar die ausländische Waffenhilfe für Mali legitimiert, betont aber die primäre Zuständigkeit der malischen Regierung für die Wiederherstellung der territorialen Integrität und die Verantwortung der Staaten in der Region für Stabilisierungsmaßnahmen. Eine eigenständige, gar globale Kriegführung anderer Staaten hat er nicht legitimiert.

Folgen des amerikanischen Sonderwegs

Mit der gezielten Tötung Verdächtiger aufgrund geheimdienstlicher Bewertungen ohne rechtsstaatliche Kontrolle, aber auch außerhalb zulässiger militärischer Kampfhandlungen, und mit der Inkaufnahme unbeteiligter ziviler Opfer agieren die USA in einer eigenmächtig definierten Grauzone zwischen dem humanitären Völkerrecht für bewaffnete Konflikte und den Normen rechtsstaatlicher Kriminalitätsbekämpfung. Zudem riskieren sie mit der globalen Ausdehnung der Angriffe die Verletzung des Gewaltverbots sowie der Souveränität und territorialen Integrität von Drittstaaten.

Die USA machen geltend, das Gewaltverbot der VN-Charta bedürfe einer besonderen Ausdeutung im Kontext des grenzüberschreitenden Terrors. Sie seien in Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechts zu präventivem Handeln gezwungen, bevor der Terror amerikanischen Boden erreiche. Im globalen Antiterrorkrieg gegen unrechtmäßige feindliche Kämpfer sei der Menschenrechtspakt nicht anwendbar und das humanitäre Völkerrecht weit zu interpretieren. Den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Konventionen haben die USA nicht zugestimmt.

Das Völkerrecht ist jedoch nicht die Schöpfung eines einzelnen Staates, sondern entsteht durch den Konsens der Staatengemeinschaft (Vertragsrecht, Staatenpraxis, Rechtsauslegung). Wenn es in ihrem Interesse liegt, wie etwa bei der Nichtverbreitung, vertreten die USA explizit die Position, eigenmächtige Handlungen gegen die überwiegende Völkerrechtsauffassung der Staatengemeinschaft gefährdeten die inter-

ationale Rechts- und Friedensordnung. Auch die »präventive« Gewaltanwendung unter willkürlicher Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht könnte von betroffenen Staaten als Aggression aufgefasst werden und zur militärischen Eskalation führen. Die amerikanische Drohnenkriegführung untergräbt die Glaubwürdigkeit des westlichen Anspruchs, rechtsstaatlich zu handeln, und konterkariert den erklärten Zweck der Angriffe, nämlich die präventive Schadensabwehr. Denn gerade in Gesellschaften, die für antiwestliche Propaganda empfänglich sind, äußert sich die Empörung der lokalen Bevölkerung über die als hinterhältig empfundenen Angriffe und ihre Opfer oft in antiwestlichen Hasswellen, die den Boden für die Rekrutierung neuer Kämpfer bereiten und die betroffenen Staaten destabilisieren.

Der amerikanische Drohnenkrieg schädigt aber auch das Bündnis, indem er die konzeptionell gut begründete Einführung von Kampfdrohnen in verbündeten Staaten moralisch diskreditiert. Die Kritik an den gezielten Tötungen und ihrer globalen Ausdehnung wäre selbst dann berechtigt, wenn statt der Kampfdrohnen andere Waffensysteme oder nur Spezialkräfte eingesetzt würden. Unzulässig sind die Operationen, nicht das Waffensystem.

Unabhängig davon ist der militärische Nutzen von Kampfdrohnen in völkerrechtskonformen sowie ethisch und politisch wohl begründeten und kontrollierten Einsätzen zu betrachten.

Militärischer Nutzen legitimer Kampfdrohneneinsätze

In den meisten Staaten, so auch in Deutschland, sind eigenständige militärische Operationen von Geheimdiensten außerhalb der Landesgrenzen weder rechtlich zulässig noch materiell möglich. Einsätze der Bundeswehr unterliegen dem Primat der Politik. Ihre Bindung an die Verfassung, das Völkerrecht und ethisch und politisch legitime Zwecke wie die Bündnisverteidigung oder Mandate des Sicherheitsrats wird

durch ihre zivile politische Leitung und ihre parlamentarische Kontrolle überwacht. Dies gilt unabhängig davon, welche Waffensysteme zum Einsatz kommen. Sie mögen die taktischen Fähigkeiten im Gefecht verbessern, verändern aber nicht diesen Rechtsrahmen.

Militärisches Führungssystem

Die militärische Rolle von Kampfdrohnen kann nur dann sachgerecht bewertet werden, wenn sie in den Kontext militärischer Operationen und ihres Führungssystems eingeordnet wird. Militärische Operationen dienen strategischen Zwecken, die von der Politik vorgegeben und von der obersten militärischen Führung in strategisches Handeln umgesetzt werden. Sie ordnet den teilstreitkraftgemeinsamen Ansatz der Kräfte sowie Raum und Zeit der Operationen an, um die strategische Absicht zu realisieren. Für die operative Führung kommt es darauf an, die Initiative zu gewinnen, Zeit, Ort und Schwerpunkte der Gefechte zu kontrollieren und die bestmögliche Abstimmung von Kräften, Zeit und Raum zu gewährleisten, um eine militärische Entscheidung herbeizuführen. Moderne vernetzte Operationen können sich dazu auf globale Kommunikationstechnik, satellitengestützte Aufklärungs- und Ortungssysteme und schnelle Datenverarbeitung stützen.

Stabilisierungsoperationen in gescheiterten Staaten dienen begrenzten politischen Zwecken. Sie erfordern begrenztes militärisches Handeln in einem politischen Gesamtansatz. Sein Erfolgsmaßstab ist nicht der umfassende militärische Sieg, sondern die politische Stabilisierung des Landes. Politische Vorgaben, internationale Mandate und die Abstimmungserfordernisse der Koalitionskriegführung beschränken daher die Operationsfreiheit.

Im Gefecht wird nach taktischen Regeln geführt. Kräfte und Waffenwirkungen sollen optimal aufeinander abgestimmt, überlegene Feuerkraft zur rechten Zeit am richtigen Ort zur Wirkung gebracht werden. Dies setzt präzise Aufklärung und den

schnellen, wirksamen Waffeneinsatz voraus. Zu diesem Zweck und auf dieser Ebene können auch Kampfdrohnen im Verbund der Systeme verwendet werden. Sie ordnen sich in die militärische Führungsstruktur ein, hebeln sie aber nicht aus.

Aufklärungs-Wirkungs-Verbund

Seit jeher war es das militärische Bestreben, einen möglichst verzugslosen Aufklärungs-Wirkungs-Verbund zu erzielen. So hat die Bundeswehr während des Kalten Krieges ihre Aufklärungsfähigkeit für die Vorverteidigung mit Artilleriedrohnen (CL 289) ergänzt. Auch ihr Einsatz diente nicht nur der Lageaufklärung, sondern der Zielerfassung und unmittelbaren Bekämpfung beweglicher Ziele. Der Waffeneinsatz erfolgte allerdings durch die weit reichende Artillerie oder durch Jagdbomber.

Die »bewaffnete Aufklärung« durch Jagdbomber kombinierte Aufklärung und Feuerkraft in einem System. Dies erlaubte eine raschere Reaktion auf Gelegenheitsziele gegnerischer Folgekräfte. Der taktische Nutzen war jedoch begrenzt, und zwar wegen der kurzen Verweildauer vor Ort, der Notwendigkeit intensiver Schutzvorkehrungen, des hohen logistischen Aufwands und der Gefährdung der Besatzungen.

Neue Technologien gestatten es, die Zeit zwischen Aufklärung und Waffeneinsatz drastisch zu verkürzen und einen massiven Waffeneinsatz durch die Präzision der Waffenwirkung zu ersetzen. Dazu zählen hoch auflösende Sensorik, rasche Informationsverarbeitung, satellitengestützte globale Datenübertragung und miniaturisierte Prozessortechnik. Die Bewaffnung von UAV und ihre Ausstattung mit multiplen Sensoren ermöglichen es, die Fähigkeiten zur kontinuierlichen Raumüberwachung, Lageaufklärung, Zielerfassung und Waffensteuerung in einem System zu bündeln und aus der Distanz zu leiten. So lassen sich bei der Überwachung sensitiver Räume wirksame und präzise Angriffe gegen nur kurzfristig exponierte mobile Ziele führen. Die taktischen Vorteile der »bewaffneten Aufklä-

« kämen voll zur Geltung und die Nachteile von Jagdbombereinsätzen würden vermieden.

Der reaktionsschnelle und präzise Aufklärungs-Wirkungs-Verbund versetzt die operative und taktische Führung in die Lage, mit weniger Kräften und geringerer Gefährdung des eigenen Personals die beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Bei der Einführung von Kampfdrohnen handelt es sich also um eine Fortentwicklung militärischer Fähigkeiten, die bisher schon konzeptionelle Grundlage militärischer Operationen waren. Sie sind sowohl für konventionelle als auch für »asymmetrische« Szenarien geeignet.

Szenarien

UCAV werden in der Regel bei verbundenen Operationen zum Einsatz kommen. In konventionellen Kriegsszenarien muss ihre Durchsetzungsfähigkeit gegen eine intakte Luftverteidigung im Systemverbund abgesichert werden. Zwar können kleine Aufklärungs-UAV schwer erfasst und bekämpft werden, aber bewaffnete UCAV mit großer Flugdauer und Zuladung sind verwundbar wie bemannte Kampfflugzeuge. In niedriger Unterschallgeschwindigkeit und in niedrigen bis mittleren Flughöhen ist ihre eigenständige Eindringfähigkeit begrenzt und hängt von der Störresistenz der Sensoren und Leitverfahren ab. Die gegnerische Luftabwehr muss zuerst elektronisch ausgeschaltet und physisch zerstört werden. Auch dies könnte eine künftige Aufgabe von Drohnen sein. In dieser Konfiguration würden sie sich für die Durchsetzung von Flugverbotszonen eignen.

In der Landkriegführung können Kampfdrohnen das Gefecht verbundener Waffen optimieren, sind aber nicht imstande, eigenständig Gefechte zu führen, etwa Räume zu nehmen oder zu halten. Sie können jedoch weite Räume, in denen nur wenige eigene Kräfte zur Verfügung stehen, überwachen und gegnerische Aufklärungsvorstöße auf Distanz halten; sie können leichte Truppen, die nur über geringe

Artillerie- und Luftunterstützung verfügen, mit Feuer unterstützen; und sie können für den Kampf in der operativen Tiefe eingesetzt werden, zum Beispiel um gegnerische Verstärkungskräfte frühzeitig zu erkennen und zu verzögern.

In asymmetrischen Szenarien eignet sich der Einsatz weniger UCAV zur nachhaltigen Überwachung weiter Räume und zur reaktionsschnellen Feuerunterstützung, wo nur geringe eigene Kräfte operieren. Zu deren Schutz können Kampfdrohnen bei der Abwehr überraschender Angriffe irregulärer Kämpfer eingesetzt werden, die nur kurzfristig exponiert sind, etwa um Raketenangriffe auf eigene Truppenlager zu unterbinden oder um Patrouillen mit Präzisionsfeuer zu unterstützen, die in einen Hinterhalt geraten sind. Auch Führungskräfte, Logistik und Versammlungsräume könnten sie auf Distanz angreifen, bevor der Gegner selbst zum Angriff antritt.

Fernlenkung

Die Diskussion um die ethischen Implikationen des Fernkampfes wird seit der Erfindung von Distanzwaffen geführt. Die Kritik an der Fernlenkung von Kampfdrohnen blendet aus, dass die vergleichsweise ungenau schießende Artillerie seit der Einführung des indirekten Richtens keine unmittelbare Sicht auf die Ziele mehr hat, sondern sich auf Messverfahren oder Kommandos vorgeschobener Beobachter verlässt. Cruise Missiles und ballistische Raketen, aber auch Kampfflugzeuge mit weit reichenden Abstandswaffen operieren offenkundig mit großer Distanz zum Ziel.

Dagegen hat die Drohnen-Crew durch eine ausgefeilte Sensorik und Videodarstellung die Ziele unmittelbar im Blick. Die Verweildauer vor Ort gibt ihr und Beobachtern in Zielnähe ausreichend Zeit, um zu klären, ob Schussbedingungen oder Abbruchkriterien vorliegen. Die UCAV-Crew ist zwar weniger gefährdet als die Flugzeugbesatzung, handelt aber durchaus unter Stress, da sie die Last der Verantwortung tragen muss und eventuell unter Zeitdruck

steht. Die Bildübertragung konfrontiert sie mit der Waffenwirkung im Ziel.

Der Verdacht, die Fernlenkung von Kampfdrohnen könnte Tötungsschwellen senken, lässt sich bei vergleichender Betrachtung bisheriger Lenkverfahren für Distanzwaffen nicht erhärten. Vielmehr wird der Nahkampf vermieden, in dem sich die Akteure unter Lebensgefahr für die rasche, womöglich exzessive Gewaltanwendung entscheiden, weil eine umfassende Abwägung der Umstände gegebenenfalls das Leben kosten könnte.

Vor allem verkennt dieser Verdacht den Systemcharakter militärischer Operationen: Wie bei anderen weit reichenden Waffen unterliegt auch der Einsatz von Kampfdrohnen nicht der Willkür der Piloten und Sensorbediener. Die Crew ist an die Befehle der übergeordneten Führung gebunden. Diese ordnet nach umfänglicher Lagebeurteilung Auftrag, Raum, Zeit und Zielsetzung der Operationen an, aber auch Begrenzungen und Abbruchkriterien. Das Drohnenteam trägt die Verantwortung für den Flugkurs, die Kontinuität der Raumüberwachung, die Erfüllung von Vorgaben und Auflagen für den Waffeneinsatz sowie zuletzt für die Waffensteuerung oder den Abbruch. In den Fällen, in denen die Crew sich auf die direkte Einsatzleitung durch Spezialkräfte am Boden verlassen muss, ähnelt das Leitverfahren dem für die Luftnahunterstützung.

Im Vergleich zu Flächenfeuerwaffen, Cruise Missiles, ballistischen Raketen und Kampfflugzeugen sind bei UCAV die Reaktionszeiten zwischen Zielaufklärung und Waffenauslösung äußerst gering und die Waffenwirkung hoch präzise. Gemeinsam mit der Fähigkeit zur längeren Beobachtung von Zielräumen schafft dies weit bessere Voraussetzungen, um unvorhergesehenen Lageänderungen am Zielobjekt zu begegnen und die Gefahr von Zielirrtümern oder Kollateralschäden zu begrenzen. Erscheinen unerwartet Zivilpersonen am Ziel, kann auf einen günstigeren Angriffszeitpunkt gewartet werden, ohne eigene Besatzungen zusätzlich zu gefährden.

Fazit und Empfehlungen

Völkerrechtliche, ethische und politische Einwände gegen die amerikanische Praxis gezielter Tötungen und ihrer globalen Ausdehnung betreffen die Art der Operationen, vor allem ihre fragwürdige Zielauswahl und unverhältnismäßige Gewaltanwendung, nicht jedoch die Eigenschaften der eingesetzten Waffensysteme.

Die Fähigkeiten von Kampfdrohnen zur intrusiven, kontinuierlichen Zielaufklärung und zum prompten, präzisen Waffeneinsatz verbessern die technischen Voraussetzungen, um militärisch wirksame Operationen im Einklang mit den völkerrechtlichen Geboten der Unterscheidung und der Verhältnismäßigkeit führen zu können.

Die Einführung von Kampfdrohnen dient der Optimierung des Aufklärungs-Wirkungs-Verbundes. Sie entwickelt Fähigkeiten weiter, die schon bisher unverzichtbare konzeptionelle Voraussetzungen militärischer Operationen waren. Sie erlauben es, die beabsichtigte militärische Wirkung mit weniger Kräften und bei geringerer Gefährdung eigenen Personals zu erzielen.

In völkerrechtlich zulässigen und parlamentarisch kontrollierten Einsätzen der Bundeswehr können die militärischen Vorteile von Kampfdrohnen in konventionellen und asymmetrischen Szenarien genutzt werden. Deutschland sollte Kampfdrohnen für die Bundeswehr beschaffen und ihre Bewaffnung diesen militärischen Zwecken anpassen. Bundesregierung und Bundestag sollten den völkerrechtlichen, politischen und konzeptionellen Rahmen dafür öffentlich erläutern.

Es gilt zu verdeutlichen, dass es für Deutschland nicht in Frage kommt, seine Streitkräfte zum gezielten Töten in einer Grauzone zwischen den Völkerrechtsnormen für bewaffnete Konflikte und rechtsstaatlicher Strafverfolgung einzusetzen. Im Bündnis sollten diese Vorbehalte in gebotener Klarheit vorgebracht werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

Lektüreempfehlung

Peter Rudolf / Christian Schaller
»Targeted Killing«. Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung
SWP-Studie 1/2012
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S01_rdf_slr.pdf>

Antrag

der Abgeordneten Agnes Brugger, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Viola von Cramon-Taubadel, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Tom Koenigs, Kerstin Müller (Köln), Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Keine bewaffneten Drohnen für die Bundeswehr – Internationale Rüstungskontrolle von bewaffneten unbemannten Systemen voranbringen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Vor der Beschaffung von Waffensystemen muss es eine breite Debatte über die damit verbundenen Risiken geben.

Die Entwicklung und der Einsatz unbemannter Systeme (UMS) durch Streitkräfte haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel unbemannter fliegender Systeme (UAV), so genannter Drohnen, die bereits zahlreiche Staaten zur Überwachung einsetzen. Einige Staaten verfügen auch über bewaffnete UAV, immer mehr ziehen eine Bewaffnung dieser Systeme in Betracht. Auch die Bundesregierung hat eine rasche Beschaffung waffenfähiger Drohnen für die Bundeswehr in Erwägung gezogen. Mit Verweis auf das Verfahren wurde die Entscheidung im April diesen Jahres verschoben. Der Bundesminister der Verteidigung hält indes an der Notwendigkeit von waffenfähigen Drohnen für die Bundeswehr fest. Eine umfassende Prüfung über die tatsächliche Erforderlichkeit und die Folgen der Bereithaltung fand jedoch nicht statt. Vor der Beschaffung eines neuen Waffensystems, das weitreichende Auswirkungen auf den Einsatz militärischer Gewalt hat, muss eine grundsätzliche Debatte über die Notwendigkeit sowie auch die Gefahren des neuen Systems stattfinden.

2. Bewaffnete Drohnen drohen, die Hemmschwelle zum Einsatz militärischer Gewalt zu senken.

Der Rückgriff auf bewaffnete Drohnen droht die Hemmschwelle zur Anwendung bewaffneter militärischer Gewalt drastisch zu senken und die berechtigte Zurückhaltung bei politischen Entscheidungen über Militäreinsätze zu beeinträchtigen. Darüber hinaus besteht die Gefahr eines folgenschweren Rüstungswettlaufs und zunehmender Proliferation in dieser Waffengattung. Der zunehmende Einsatz dieser ferngesteuerten Waffensysteme hat schwerwiegende Auswirkungen und führt zu einer Entgrenzung des Einsatzes militärischer Gewalt. Dies zeigen nicht zuletzt die Drohnen, die von den USA im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu gezielten Tötungen eingesetzt wurden und deren Einsatz in den letzten Jahren zahlreiche zivile Opfer gekostet hat. Sie tragen zur Eskalation bewaffneter Konflikte bei und treiben die Rekrutierung neuer Kämpfer in terroristischen Netzwerken in Afghanistan und

Pakistan rasant voran. Die Durchführung solcher Operationen in Ländern und Regionen außerhalb bewaffneter Konflikte verstößt gegen das Völkerrecht. Die gezielte Tötung von Personen in aller Welt außerhalb von bewaffneten Konflikten ist mit dem geltenden Völkerrecht und den Menschenrechten unvereinbar und widerspricht der Gewaltenteilung als rechtsstaatlichem Grundprinzip. Durch stillschweigendes Dulden dieser Praxis könnte ansonsten die Geltungskraft des Völkerrechtes unterminiert werden.

3. Der Einsatz bewaffneter Drohnen wirft grundlegende völkerrechtliche, menschenrechtliche und ethische Fragen auf, die dringend geklärt werden müssen.

Die Entwicklung unbemannter bewaffneter Systeme, die zunehmend automatisch operieren, verschärft die völkerrechtlichen, menschenrechtlichen und ethischen Bedenken. Die Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Gewalt muss immer klar nachvollziehbar sein und darf ausschließlich von Menschen getroffen werden. Es darf nicht passieren, dass auf den Einsatz komplexer unbemannter Systeme und die Programmierung von Entscheidungsprozessen bei Militäreinsätzen verwiesen wird und dies die Zurechnung von Verantwortlichkeit bei Verletzung des Humanitären Völkerrechts in Frage stellt. Ungeklärt ist auch die Frage, wie sich der wachsende Automatisierungsgrad unbemannter Systeme auf die Fähigkeit zur verlässlichen Unterscheidung von Kombattanten und Nichtkombattanten zum Schutz der Zivilbevölkerung auswirkt. Es muss verhindert werden, dass bewaffnete automatisierte Systeme losgelöst von einer nachvollziehbaren Befehlskette einem Auftrag nachgehen. Die in einigen Staaten geplante Entwicklung autonomer bewaffneter unbemannter Systeme erfordert deshalb dringend rüstungskontrollpolitisches Handeln von Deutschland und gleichgesinnten Staaten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- sich dafür einzusetzen, dass auf Ebene der Vereinten Nationen Regeln und Begrenzungen für bewaffnete UMS vereinbart werden, um im Rahmen präventiver Rüstungskontrolle die Aufrüstung und Verbreitung einzudämmen und einer Zunahme militärischer Gewalt durch ihren Einsatz vorzubeugen;
- für eine Regulierung einzutreten, die sicherstellt, dass die Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Gewalt ausschließlich von Menschen getroffen werden und einen Prozess zur Ächtung von autonomen bewaffneten unbemannten Systemen anzustoßen;
- sich dafür einzusetzen, dass nicht mit dem Völkerrecht vereinbare gezielte Tötungen mit bewaffneten Drohnen beendet werden. Die Bundeswehr darf sich an solchen Aktionen nicht, auch nicht mittelbar (z. B. durch Informationsweitergabe), beteiligen;
- keine bewaffneten Drohnen für die Bundeswehr zu beschaffen.

Berlin, den 24. April 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Anhang

Rede Präsident Obama zur Neuausrichtung der US-Sicherheitspolitik

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

Fraktionsbeschluss Bündnis 90 / Die Grünen 16.04.13

<http://www.gruene->

[bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Beschluss_Abruesten.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Beschluss_Abruesten.pdf)

Verwendung mit freundlicher Genehmigung des AK4, Andreas Körner

Remarks by President Obama at the National Defense University

The White House, Office of the Press Secretary, May 23, 2013

National Defense University, Fort McNair

Washington, D.C.

THE PRESIDENT: Good afternoon, everybody. Please be seated.

It is a great honor to return to the National Defense University. Here, at Fort McNair, Americans have served in uniform since 1791 -- standing guard in the earliest days of the Republic, and contemplating the future of warfare here in the 21st century.

For over two centuries, the United States has been bound together by founding documents that defined who we are as Americans, and served as our compass through every type of change. Matters of war and peace are no different. Americans are deeply ambivalent about war, but having fought for our independence, we know a price must be paid for freedom. From the Civil War to our struggle against fascism, on through the long twilight struggle of the Cold War, battlefields have changed and technology has evolved. But our commitment to constitutional principles has weathered every war, and every war has come to an end.

With the collapse of the Berlin Wall, a new dawn of democracy took hold abroad, and a decade of peace and prosperity arrived here at home. And for a moment, it seemed the 21st century would be a tranquil time. And then, on September 11, 2001, we were shaken out of complacency. Thousands were taken from us, as clouds of fire and metal and ash descended upon a sun-filled morning. This was a different kind of war. No armies came to our shores, and our military was not the principal target. Instead, a group of terrorists came to kill as many civilians as they could.

And so our nation went to war. We have now been at war for well over a decade. I won't review the full history. What is clear is that we quickly drove al Qaeda out of Afghanistan, but then shifted our focus and began a new war in Iraq. And this carried significant consequences for our fight against al Qaeda, our standing in the world, and -- to this day -- our interests in a vital region.

Meanwhile, we strengthened our defenses -- hardening targets, tightening transportation security, giving law enforcement new tools to prevent terror. Most of these changes were sound. Some caused inconvenience. But some, like expanded surveillance, raised difficult questions about the balance that we strike between our interests in security and our values of privacy. And in some cases, I believe we compromised our basic values -- by using torture to interrogate our enemies, and detaining individuals in a way that ran counter to the rule of law.

So after I took office, we stepped up the war against al Qaeda but we also sought to change its course. We relentlessly targeted al Qaeda's leadership. We ended the war in Iraq, and brought nearly 150,000 troops home. We pursued a new strategy in Afghanistan, and increased our training of Afghan forces. We unequivocally banned torture, affirmed our commitment to civilian courts, worked to align our policies with the rule of law, and expanded our consultations with Congress.

Today, Osama bin Laden is dead, and so are most of his top lieutenants. There have been no large-scale attacks on the United States, and our homeland is more secure. Fewer of our troops are in harm's way, and over the next 19 months they will continue to come home. Our alliances are strong, and so is our standing in the world. In sum, we are safer because of our efforts.

Now, make no mistake, our nation is still threatened by terrorists. From Benghazi to Boston, we have been tragically reminded of that truth. But we have to recognize that the threat has shifted and evolved from the one that came to our shores on 9/11. With a decade of experience now to draw from, this is the moment to ask ourselves hard questions -- about the nature of today's threats and how we should confront them.

And these questions matter to every American.

For over the last decade, our nation has spent well over a trillion dollars on war, helping to explode our deficits and constraining our ability to nation-build here at home. Our servicemembers and their families have sacrificed far more on our behalf. Nearly 7,000 Americans have made the ultimate sacrifice. Many more have left a part of themselves on the battlefield, or brought the shadows of battle back home. From our use of drones to the detention of terrorist suspects, the decisions that we are making now will define the type of nation -- and world -- that we leave to our children.

So America is at a crossroads. We must define the nature and scope of this struggle, or else it will define us. We have to be mindful of James Madison's warning that "No nation could preserve its freedom in the midst of continual warfare." Neither I, nor any President, can promise the total defeat of terror. We will never erase the evil that lies in the hearts of some human beings, nor stamp out every danger to our open society. But what we can do -- what we must do -- is dismantle networks that pose a direct danger to us, and make it less likely for new groups to gain a foothold, all the while maintaining the freedoms and ideals that we defend. And to define that strategy, we have to make decisions based not on fear, but on hard-earned wisdom. That begins with understanding the current threat that we face.

Today, the core of al Qaeda in Afghanistan and Pakistan is on the path to defeat. Their remaining operatives spend more time thinking about their own safety than plotting against us. They did not direct the attacks in Benghazi or Boston. They've not carried out a successful attack on our homeland since 9/11.

Instead, what we've seen is the emergence of various al Qaeda affiliates. From Yemen to Iraq, from Somalia to North Africa, the threat today is more diffuse, with Al Qaeda's affiliates in the Arabian Peninsula -- AQAP -- the most active in plotting against our homeland. And while none of AQAP's efforts approach the scale of 9/11, they have continued to plot acts of terror, like the attempt to blow up an airplane on Christmas Day in 2009.

Unrest in the Arab world has also allowed extremists to gain a foothold in countries like Libya and Syria. But here, too, there are differences from 9/11. In some cases, we continue to confront state-sponsored networks like Hezbollah that engage in acts of terror to achieve political goals. Other of these groups are simply collections of local militias or extremists interested in seizing territory. And while we are vigilant for signs that these groups may pose a transnational threat, most are focused on operating in the countries and regions where they are based. And that means we'll face more localized threats like what we saw in Benghazi, or the BP oil facility in Algeria, in which local operatives -- perhaps in loose affiliation with regional networks -- launch periodic attacks against Western diplomats, companies, and other soft targets, or resort to kidnapping and other criminal enterprises to fund their operations.

And finally, we face a real threat from radicalized individuals here in the United States. Whether it's a shooter at a Sikh Temple in Wisconsin, a plane flying into a building in Texas, or the extremists who

killed 168 people at the Federal Building in Oklahoma City, America has confronted many forms of violent extremism in our history. Deranged or alienated individuals -- often U.S. citizens or legal residents -- can do enormous damage, particularly when inspired by larger notions of violent jihad. And that pull towards extremism appears to have led to the shooting at Fort Hood and the bombing of the Boston Marathon.

So that's the current threat -- lethal yet less capable al Qaeda affiliates; threats to diplomatic facilities and businesses abroad; homegrown extremists. This is the future of terrorism. We have to take these threats seriously, and do all that we can to confront them. But as we shape our response, we have to recognize that the scale of this threat closely resembles the types of attacks we faced before 9/11.

In the 1980s, we lost Americans to terrorism at our Embassy in Beirut; at our Marine Barracks in Lebanon; on a cruise ship at sea; at a disco in Berlin; and on a Pan Am flight -- Flight 103 -- over Lockerbie. In the 1990s, we lost Americans to terrorism at the World Trade Center; at our military facilities in Saudi Arabia; and at our Embassy in Kenya. These attacks were all brutal; they were all deadly; and we learned that left unchecked, these threats can grow. But if dealt with smartly and proportionally, these threats need not rise to the level that we saw on the eve of 9/11.

Moreover, we have to recognize that these threats don't arise in a vacuum. Most, though not all, of the terrorism we faced is fueled by a common ideology -- a belief by some extremists that Islam is in conflict with the United States and the West, and that violence against Western targets, including civilians, is justified in pursuit of a larger cause. Of course, this ideology is based on a lie, for the United States is not at war with Islam. And this ideology is rejected by the vast majority of Muslims, who are the most frequent victims of terrorist attacks.

Nevertheless, this ideology persists, and in an age when ideas and images can travel the globe in an instant, our response to terrorism can't depend on military or law enforcement alone. We need all elements of national power to win a battle of wills, a battle of ideas. So what I want to discuss here today is the components of such a comprehensive counterterrorism strategy.

First, we must finish the work of defeating al Qaeda and its associated forces.

In Afghanistan, we will complete our transition to Afghan responsibility for that country's security. Our troops will come home. Our combat mission will come to an end. And we will work with the Afghan government to train security forces, and sustain a counterterrorism force, which ensures that al Qaeda can never again establish a safe haven to launch attacks against us or our allies.

Beyond Afghanistan, we must define our effort not as a boundless "global war on terror," but rather as a series of persistent, targeted efforts to dismantle specific networks of violent extremists that threaten America. In many cases, this will involve partnerships with other countries. Already, thousands of Pakistani soldiers have lost their lives fighting extremists. In Yemen, we are supporting security forces that have reclaimed territory from AQAP. In Somalia, we helped a coalition of African nations push al-Shabaab out of its strongholds. In Mali, we're providing military aid to French-led intervention to push back al Qaeda in the Maghreb, and help the people of Mali reclaim their future.

Much of our best counterterrorism cooperation results in the gathering and sharing of intelligence, the arrest and prosecution of terrorists. And that's how a Somali terrorist apprehended off the coast of Yemen is now in a prison in New York. That's how we worked with European allies to disrupt plots from Denmark to Germany to the United Kingdom. That's how intelligence collected with Saudi Arabia helped us stop a cargo plane from being blown up over the Atlantic. These partnerships work.

But despite our strong preference for the detention and prosecution of terrorists, sometimes this approach is foreclosed. Al Qaeda and its affiliates try to gain foothold in some of the most distant and unforgiving places on Earth. They take refuge in remote tribal regions. They hide in caves and walled compounds. They train in empty deserts and rugged mountains.

In some of these places -- such as parts of Somalia and Yemen -- the state only has the most tenuous reach into the territory. In other cases, the state lacks the capacity or will to take action. And it's also not possible for America to simply deploy a team of Special Forces to capture every terrorist. Even when such an approach may be possible, there are places where it would pose profound risks to our troops and local civilians -- where a terrorist compound cannot be breached without triggering a firefight with surrounding tribal communities, for example, that pose no threat to us; times when putting U.S. boots on the ground may trigger a major international crisis.

To put it another way, our operation in Pakistan against Osama bin Laden cannot be the norm. The risks in that case were immense. The likelihood of capture, although that was our preference, was remote given the certainty that our folks would confront resistance. The fact that we did not find ourselves confronted with civilian casualties, or embroiled in an extended firefight, was a testament to the meticulous planning and professionalism of our Special Forces, but it also depended on some luck. And it was supported by massive infrastructure in Afghanistan.

And even then, the cost to our relationship with Pakistan -- and the backlash among the Pakistani public over encroachment on their territory -- was so severe that we are just now beginning to rebuild this important partnership.

So it is in this context that the United States has taken lethal, targeted action against al Qaeda and its associated forces, including with remotely piloted aircraft commonly referred to as drones.

As was true in previous armed conflicts, this new technology raises profound questions -- about who is targeted, and why; about civilian casualties, and the risk of creating new enemies; about the legality of such strikes under U.S. and international law; about accountability and morality. So let me address these questions.

To begin with, our actions are effective. Don't take my word for it. In the intelligence gathered at bin Laden's compound, we found that he wrote, "We could lose the reserves to enemy's air strikes. We cannot fight air strikes with explosives." Other communications from al Qaeda operatives confirm this as well. Dozens of highly skilled al Qaeda commanders, trainers, bomb makers and operatives have been taken off the battlefield. Plots have been disrupted that would have targeted international aviation, U.S. transit systems, European cities and our troops in Afghanistan. Simply put, these strikes have saved lives.

Moreover, America's actions are legal. We were attacked on 9/11. Within a week, Congress overwhelmingly authorized the use of force. Under domestic law, and international law, the United States is at war with al Qaeda, the Taliban, and their associated forces. We are at war with an organization that right now would kill as many Americans as they could if we did not stop them first. So this is a just war -- a war waged proportionally, in last resort, and in self-defense.

And yet, as our fight enters a new phase, America's legitimate claim of self-defense cannot be the end of the discussion. To say a military tactic is legal, or even effective, is not to say it is wise or moral in every instance. For the same human progress that gives us the technology to strike half a world away also demands the discipline to constrain that power -- or risk abusing it. And that's why, over the last

four years, my administration has worked vigorously to establish a framework that governs our use of force against terrorists — insisting upon clear guidelines, oversight and accountability that is now codified in Presidential Policy Guidance that I signed yesterday.

In the Afghan war theater, we must -- and will -- continue to support our troops until the transition is complete at the end of 2014. And that means we will continue to take strikes against high value al Qaeda targets, but also against forces that are massing to support attacks on coalition forces. But by the end of 2014, we will no longer have the same need for force protection, and the progress we've made against core al Qaeda will reduce the need for unmanned strikes.

Beyond the Afghan theater, we only target al Qaeda and its associated forces. And even then, the use of drones is heavily constrained. America does not take strikes when we have the ability to capture individual terrorists; our preference is always to detain, interrogate, and prosecute. America cannot take strikes wherever we choose; our actions are bound by consultations with partners, and respect for state sovereignty.

America does not take strikes to punish individuals; we act against terrorists who pose a continuing and imminent threat to the American people, and when there are no other governments capable of effectively addressing the threat. And before any strike is taken, there must be near-certainty that no civilians will be killed or injured -- the highest standard we can set.

Now, this last point is critical, because much of the criticism about drone strikes -- both here at home and abroad -- understandably centers on reports of civilian casualties. There's a wide gap between U.S. assessments of such casualties and nongovernmental reports. Nevertheless, it is a hard fact that U.S. strikes have resulted in civilian casualties, a risk that exists in every war. And for the families of those civilians, no words or legal construct can justify their loss. For me, and those in my chain of command, those deaths will haunt us as long as we live, just as we are haunted by the civilian casualties that have occurred throughout conventional fighting in Afghanistan and Iraq.

But as Commander-in-Chief, I must weigh these heartbreaking tragedies against the alternatives. To do nothing in the face of terrorist networks would invite far more civilian casualties -- not just in our cities at home and our facilities abroad, but also in the very places like Sana'a and Kabul and Mogadishu where terrorists seek a foothold. Remember that the terrorists we are after target civilians, and the death toll from their acts of terrorism against Muslims dwarfs any estimate of civilian casualties from drone strikes. So doing nothing is not an option.

Where foreign governments cannot or will not effectively stop terrorism in their territory, the primary alternative to targeted lethal action would be the use of conventional military options. As I've already said, even small special operations carry enormous risks. Conventional airpower or missiles are far less precise than drones, and are likely to cause more civilian casualties and more local outrage. And invasions of these territories lead us to be viewed as occupying armies, unleash a torrent of unintended consequences, are difficult to contain, result in large numbers of civilian casualties and ultimately empower those who thrive on violent conflict.

So it is false to assert that putting boots on the ground is less likely to result in civilian deaths or less likely to create enemies in the Muslim world. The results would be more U.S. deaths, more Black Hawks down, more confrontations with local populations, and an inevitable mission creep in support of such raids that could easily escalate into new wars.

Yes, the conflict with al Qaeda, like all armed conflict, invites tragedy. But by narrowly targeting our action against those who want to kill us and not the people they hide among, we are choosing the course of action least likely to result in the loss of innocent life.

Our efforts must be measured against the history of putting American troops in distant lands among hostile populations. In Vietnam, hundreds of thousands of civilians died in a war where the boundaries of battle were blurred. In Iraq and Afghanistan, despite the extraordinary courage and discipline of our troops, thousands of civilians have been killed. So neither conventional military action nor waiting for attacks to occur offers moral safe harbor, and neither does a sole reliance on law enforcement in territories that have no functioning police or security services -- and indeed, have no functioning law.

Now, this is not to say that the risks are not real. Any U.S. military action in foreign lands risks creating more enemies and impacts public opinion overseas. Moreover, our laws constrain the power of the President even during wartime, and I have taken an oath to defend the Constitution of the United States. The very precision of drone strikes and the necessary secrecy often involved in such actions can end up shielding our government from the public scrutiny that a troop deployment invites. It can also lead a President and his team to view drone strikes as a cure-all for terrorism.

And for this reason, I've insisted on strong oversight of all lethal action. After I took office, my administration began briefing all strikes outside of Iraq and Afghanistan to the appropriate committees of Congress. Let me repeat that: Not only did Congress authorize the use of force, it is briefed on every strike that America takes. Every strike. That includes the one instance when we targeted an American citizen -- Anwar Awlaki, the chief of external operations for AQAP.

This week, I authorized the declassification of this action, and the deaths of three other Americans in drone strikes, to facilitate transparency and debate on this issue and to dismiss some of the more outlandish claims that have been made. For the record, I do not believe it would be constitutional for the government to target and kill any U.S. citizen -- with a drone, or with a shotgun -- without due process, nor should any President deploy armed drones over U.S. soil.

But when a U.S. citizen goes abroad to wage war against America and is actively plotting to kill U.S. citizens, and when neither the United States, nor our partners are in a position to capture him before he carries out a plot, his citizenship should no more serve as a shield than a sniper shooting down on an innocent crowd should be protected from a SWAT team.

That's who Anwar Awlaki was -- he was continuously trying to kill people. He helped oversee the 2010 plot to detonate explosive devices on two U.S.-bound cargo planes. He was involved in planning to blow up an airliner in 2009. When Farouk Abdulmutallab -- the Christmas Day bomber -- went to Yemen in 2009, Awlaki hosted him, approved his suicide operation, helped him tape a martyrdom video to be shown after the attack, and his last instructions were to blow up the airplane when it was over American soil. I would have detained and prosecuted Awlaki if we captured him before he carried out a plot, but we couldn't. And as President, I would have been derelict in my duty had I not authorized the strike that took him out.

Of course, the targeting of any American raises constitutional issues that are not present in other strikes -- which is why my administration submitted information about Awlaki to the Department of Justice months before Awlaki was killed, and briefed the Congress before this strike as well. But the high threshold that we've set for taking lethal action applies to all potential terrorist targets, regardless of whether or not they are American citizens. This threshold respects the inherent dignity of every

human life. Alongside the decision to put our men and women in uniform in harm's way, the decision to use force against individuals or groups -- even against a sworn enemy of the United States -- is the hardest thing I do as President. But these decisions must be made, given my responsibility to protect the American people.

Going forward, I've asked my administration to review proposals to extend oversight of lethal actions outside of warzones that go beyond our reporting to Congress. Each option has virtues in theory, but poses difficulties in practice. For example, the establishment of a special court to evaluate and authorize lethal action has the benefit of bringing a third branch of government into the process, but raises serious constitutional issues about presidential and judicial authority. Another idea that's been suggested -- the establishment of an independent oversight board in the executive branch -- avoids those problems, but may introduce a layer of bureaucracy into national security decision-making, without inspiring additional public confidence in the process. But despite these challenges, I look forward to actively engaging Congress to explore these and other options for increased oversight.

I believe, however, that the use of force must be seen as part of a larger discussion we need to have about a comprehensive counterterrorism strategy -- because for all the focus on the use of force, force alone cannot make us safe. We cannot use force everywhere that a radical ideology takes root; and in the absence of a strategy that reduces the wellspring of extremism, a perpetual war -- through drones or Special Forces or troop deployments -- will prove self-defeating, and alter our country in troubling ways.

So the next element of our strategy involves addressing the underlying grievances and conflicts that feed extremism -- from North Africa to South Asia. As we've learned this past decade, this is a vast and complex undertaking. We must be humble in our expectation that we can quickly resolve deep-rooted problems like poverty and sectarian hatred. Moreover, no two countries are alike, and some will undergo chaotic change before things get better. But our security and our values demand that we make the effort.

This means patiently supporting transitions to democracy in places like Egypt and Tunisia and Libya -- because the peaceful realization of individual aspirations will serve as a rebuke to violent extremists. We must strengthen the opposition in Syria, while isolating extremist elements -- because the end of a tyrant must not give way to the tyranny of terrorism. We are actively working to promote peace between Israelis and Palestinians -- because it is right and because such a peace could help reshape attitudes in the region. And we must help countries modernize economies, upgrade education, and encourage entrepreneurship -- because American leadership has always been elevated by our ability to connect with people's hopes, and not simply their fears.

And success on all these fronts requires sustained engagement, but it will also require resources. I know that foreign aid is one of the least popular expenditures that there is. That's true for Democrats and Republicans -- I've seen the polling -- even though it amounts to less than one percent of the federal budget. In fact, a lot of folks think it's 25 percent, if you ask people on the streets. Less than one percent -- still wildly unpopular. But foreign assistance cannot be viewed as charity. It is fundamental to our national security. And it's fundamental to any sensible long-term strategy to battle extremism.

Moreover, foreign assistance is a tiny fraction of what we spend fighting wars that our assistance might ultimately prevent. For what we spent in a month in Iraq at the height of the war, we could be

training security forces in Libya, maintaining peace agreements between Israel and its neighbors, feeding the hungry in Yemen, building schools in Pakistan, and creating reservoirs of goodwill that marginalize extremists. That has to be part of our strategy.

Moreover, America cannot carry out this work if we don't have diplomats serving in some very dangerous places. Over the past decade, we have strengthened security at our embassies, and I am implementing every recommendation of the Accountability Review Board, which found unacceptable failures in Benghazi. I've called on Congress to fully fund these efforts to bolster security and harden facilities, improve intelligence, and facilitate a quicker response time from our military if a crisis emerges.

But even after we take these steps, some irreducible risks to our diplomats will remain. This is the price of being the world's most powerful nation, particularly as a wave of change washes over the Arab World. And in balancing the tradeoffs between security and active diplomacy, I firmly believe that any retreat from challenging regions will only increase the dangers that we face in the long run. And that's why we should be grateful to those diplomats who are willing to serve.

Targeted action against terrorists, effective partnerships, diplomatic engagement and assistance -- through such a comprehensive strategy we can significantly reduce the chances of large-scale attacks on the homeland and mitigate threats to Americans overseas. But as we guard against dangers from abroad, we cannot neglect the daunting challenge of terrorism from within our borders.

As I said earlier, this threat is not new. But technology and the Internet increase its frequency and in some cases its lethality. Today, a person can consume hateful propaganda, commit themselves to a violent agenda, and learn how to kill without leaving their home. To address this threat, two years ago my administration did a comprehensive review and engaged with law enforcement.

And the best way to prevent violent extremism inspired by violent jihadists is to work with the Muslim American community -- which has consistently rejected terrorism -- to identify signs of radicalization and partner with law enforcement when an individual is drifting towards violence. And these partnerships can only work when we recognize that Muslims are a fundamental part of the American family. In fact, the success of American Muslims and our determination to guard against any encroachments on their civil liberties is the ultimate rebuke to those who say that we're at war with Islam.

Thwarting homegrown plots presents particular challenges in part because of our proud commitment to civil liberties for all who call America home. That's why, in the years to come, we will have to keep working hard to strike the appropriate balance between our need for security and preserving those freedoms that make us who we are. That means reviewing the authorities of law enforcement, so we can intercept new types of communication, but also build in privacy protections to prevent abuse.

That means that -- even after Boston -- we do not deport someone or throw somebody in prison in the absence of evidence. That means putting careful constraints on the tools the government uses to protect sensitive information, such as the state secrets doctrine. And that means finally having a strong Privacy and Civil Liberties Board to review those issues where our counterterrorism efforts and our values may come into tension.

The Justice Department's investigation of national security leaks offers a recent example of the challenges involved in striking the right balance between our security and our open society. As Commander-in-Chief, I believe we must keep information secret that protects our operations and our

people in the field. To do so, we must enforce consequences for those who break the law and breach their commitment to protect classified information. But a free press is also essential for our democracy. That's who we are. And I'm troubled by the possibility that leak investigations may chill the investigative journalism that holds government accountable.

Journalists should not be at legal risk for doing their jobs. Our focus must be on those who break the law. And that's why I've called on Congress to pass a media shield law to guard against government overreach. And I've raised these issues with the Attorney General, who shares my concerns. So he has agreed to review existing Department of Justice guidelines governing investigations that involve reporters, and he'll convene a group of media organizations to hear their concerns as part of that review. And I've directed the Attorney General to report back to me by July 12th.

Now, all these issues remind us that the choices we make about war can impact -- in sometimes unintended ways -- the openness and freedom on which our way of life depends. And that is why I intend to engage Congress about the existing Authorization to Use Military Force, or AUMF, to determine how we can continue to fight terrorism without keeping America on a perpetual wartime footing.

The AUMF is now nearly 12 years old. The Afghan war is coming to an end. Core al Qaeda is a shell of its former self. Groups like AQAP must be dealt with, but in the years to come, not every collection of thugs that labels themselves al Qaeda will pose a credible threat to the United States. Unless we discipline our thinking, our definitions, our actions, we may be drawn into more wars we don't need to fight, or continue to grant Presidents unbound powers more suited for traditional armed conflicts between nation states.

So I look forward to engaging Congress and the American people in efforts to refine, and ultimately repeal, the AUMF's mandate. And I will not sign laws designed to expand this mandate further. Our systematic effort to dismantle terrorist organizations must continue. But this war, like all wars, must end. That's what history advises. That's what our democracy demands.

And that brings me to my final topic: the detention of terrorist suspects. I'm going to repeat one more time: As a matter of policy, the preference of the United States is to capture terrorist suspects. When we do detain a suspect, we interrogate them. And if the suspect can be prosecuted, we decide whether to try him in a civilian court or a military commission.

During the past decade, the vast majority of those detained by our military were captured on the battlefield. In Iraq, we turned over thousands of prisoners as we ended the war. In Afghanistan, we have transitioned detention facilities to the Afghans, as part of the process of restoring Afghan sovereignty. So we bring law of war detention to an end, and we are committed to prosecuting terrorists wherever we can.

The glaring exception to this time-tested approach is the detention center at Guantanamo Bay. The original premise for opening GTMO -- that detainees would not be able to challenge their detention -- was found unconstitutional five years ago. In the meantime, GTMO has become a symbol around the world for an America that flouts the rule of law. Our allies won't cooperate with us if they think a terrorist will end up at GTMO.

During a time of budget cuts, we spend \$150 million each year to imprison 166 people -- almost \$1 million per prisoner. And the Department of Defense estimates that we must spend another \$200

million to keep GTMO open at a time when we're cutting investments in education and research here at home, and when the Pentagon is struggling with sequester and budget cuts.

As President, I have tried to close GTMO. I transferred 67 detainees to other countries before Congress imposed restrictions to effectively prevent us from either transferring detainees to other countries or imprisoning them here in the United States.

These restrictions make no sense. After all, under President Bush, some 530 detainees were transferred from GTMO with Congress's support. When I ran for President the first time, John McCain supported closing GTMO -- this was a bipartisan issue. No person has ever escaped one of our super-max or military prisons here in the United States -- ever. Our courts have convicted hundreds of people for terrorism or terrorism-related offenses, including some folks who are more dangerous than most GTMO detainees. They're in our prisons.

And given my administration's relentless pursuit of al Qaeda's leadership, there is no justification beyond politics for Congress to prevent us from closing a facility that should have never have been opened. (Applause)

FRAKTIONSBECHLUS VOM 16.04.2013

» ABRÜSTEN! – WAFEN UNTER KONTROLLE



Abrüstung muss ein Grundpfeiler einer Außenpolitik im Dienste des Friedens sein. Weniger Rüstung und mehr vertrauensbildende Rüstungskontrolle bedeuten mehr Frieden und Sicherheit für alle.

SCHWARZ-GELBES VERSAGEN IN DER ABRÜSTUNGSPOLITIK

Schwarz-Gelb hat dabei versagt, diese Herausforderung anzunehmen und die Chancen für Abrüstung und Rüstungskontrolle zu nutzen. Statt sich entschieden für Abrüstung einzusetzen, rüstet Deutschland die Welt mit seinen Waffenexporten auf.

Die Nuklearpolitik der NATO und Deutschlands bleiben weiter in der völlig überkommenen Abschreckungslogik aus dem Kalten Krieg verhaftet. Gleichzeitig trägt der Aufbau des NATO-Raketenabwehrsystems zur Verschärfung der Spannungen mit Nicht-NATO-Mitgliedern wie Russland und China und zu neuen Rüstungswettläufen und Drohgebärden bei. Die Bundesregierung wirbt weltweit für nukleare Abrüstung, während in Deutschland selbst noch immer Atombomben stationiert sind. Mit zukunftsgerichteter Abrüstungspolitik hat dies überhaupt nichts zu tun.

Doppelzüngigkeit ist ein Kennzeichen schwarz-gelber Abrüstungspolitik geworden. Einerseits beteiligt sich Deutschland an den Verboten von völkerrechtswidrigen Waffen wie Landminen und Streumunition. Andererseits wird dem deutschen Finanzsektor bei der Geschäftemacherei mit diesen menschenverachtenden Waffen kein Riegel vorgeschoben.

Bei neuen militärischen Beschaffungen lässt sich die Bundesregierung vom weltweiten Rüstungswettlauf treiben und hechelt neuen technologischen Entwicklungen kopflos hinterher. Das Vorhaben, die Bundeswehr mit bewaffneten Drohnen auszustatten droht die Hemmschwelle zum Einsatz bewaffneter Gewalt insgesamt zu senken und die berechtigte Zurückhaltung bei politischen Entscheidungen über Militäreinsätze zu beeinträchtigen.

FÜR KONSEQUENTE UND UMFASSENDE ABRÜSTUNG, IN DEUTSCHLAND UND WELTWEIT

Wir stehen für eine Politik, die der Logik der Aufrüstung und des Wettrüstens widersteht und konsequent und glaubwürdig auf Abrüstung und Vertrauensbildung setzt. Die gegenwärtigen Chancen zur nuklearen Abrüstung müssen genutzt werden. Über 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges ist es höchste Zeit für ein atomwaffenfreies Deutschland und den Abzug der US-Atomwaffen aus Europa.

Den derzeitigen Plänen der Bundesregierung zur Beschaffung bewaffneter oder waffenfähiger Drohnen für die Bundeswehr erteilen wir eine klare Absage und wenden uns gegen eine Beschaffung von bewaffneten Drohnen für die Bundeswehr. Um eine zunehmende Enthemmung der Anwendung militärischer Gewalt durch den Einsatz unbemannter bewaffneter Systeme zu vermeiden, setzen wir uns für internationale Regeln und Begrenzungen ein und fordern einen internationalen Prozess, der die Möglichkeit der Ächtung von voll autonomen bewaffneten Systemen klärt.

Der Plan zum Aufbau eines Raketenabwehrschildes in Europa birgt große technische, finanzielle und vor allem friedens- und sicherheitspolitische Risiken. Eine milliardenschwere Verschwendung von Steuergeldern für ein völlig unausgereiftes Waffensystem, das nicht mehr, sondern weniger Sicherheit schafft, ist mit grüner Friedenspolitik nicht zu vereinbaren.

Wir machen uns dafür stark, dass bestehende internationale Verträge wie z.B. das Abkommen zum Verbot von Streumunition umfassend und wirksam umgesetzt werden. Dazu gehört, dass Investitionen in völkerrechtswidrige Waffen gesetzlich verboten werden.

Grüne Außenpolitik steht im Dienste des Friedens. Der Bedrohung durch völkerrechtswidrige Waffen, Aufrüstung und Rüstungsexporte setzen wir eine Politik entgegen, die auf Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung setzt.

ATOMWAFFEN RAUS AUS DEUTSCHLAND – WELTWEIT NUKLEAR ABRÜSTEN

Die Atombombe ist eine menschenverachtende Waffe, deren Einsatz katastrophale und nie wiedergutzumachende humanitäre und ökologische Folgen hat. Es ist daher eine moralische, ethische und menschenrechtliche Pflicht, alles dafür zu tun, dass diese Waffen vollständig und für immer vernichtet werden. Derzeit existieren weltweit etwa 19.500 nukleare Sprengköpfe, von denen schätzungsweise 11.500 rund um die Uhr einsatzbereit sind. Neben den offiziellen Nuklearmächten sind auch Indien, Pakistan, Nordkorea und Israel im Besitz von Nuklearwaffen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch der Iran nach Atomwaffen strebt. Die Proliferation von Technologie zur zivilen Nutzung der Atomenergie birgt darüber hinaus die Gefahr, dass immer mehr Staaten auch die Fähigkeit zum Aufbau militärischer Nuklearprogramme erwerben. Ein weiteres Risiko ist, dass tausende Tonnen waffenfähiges Nuklearmaterial an nicht ausreichend gesicherten Orten lagern. Damit wächst auch die Bedrohung durch Nuklearterrorismus. Nur durch die Verwirklichung einer atomwaffenfreien Welt können wir dieser existentiellen Bedrohung für Mensch und Umwelt endlich ein Ende setzen.

Zu diesem Ziel bekannte sich auch US-Präsident Obama 2009 in seiner Prager Rede und brachte damit neuen Schwung in die weltweite Abrüstungspolitik. 2010 vereinbarten die USA und Russland mit einem neuen START-Abkommen, ihr Atomwaffenarsenal zu reduzieren. Allerdings wurde dabei nur eine sehr moderate Verringerung beschlossen.

Nach der Bundestagswahl 2009 versprach Schwarz-Gelb im Koalitionsvertrag, sich innerhalb der NATO für den Abzug der noch verbliebenen US-Atomwaffen aus Deutschland einzusetzen. Weder das 2010 in Lissabon verabschiedete strategische Konzept der NATO, noch der NATO-Gipfel 2012 in Chicago tragen dem parteiübergreifenden Bundestagsbeschluss Rechnung, die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abzuziehen und die strategische Bedeutung von Atomwaffen im Bündnis zu reduzieren. Statt den Abzug in die Wege zu leiten, hat die Bundesregierung der Modernisierung dieser Waffen zugestimmt und zementiert damit auf unabsehbare Zeit die Stationierung von Atomwaffen in Deutschland. Die USA wollen die in Deutschland stationierten Waffen mit Milliardenausgaben modernisieren, damit sie bis 2050 einsetzbar sind und die Bundesregierung schaut dabei tatenlos zu.

Die katastrophale abrüstungspolitische Bilanz von Schwarz-Gelb ist ein herber Rückschlag für die weltweite nukleare Abrüstung. Deutschland und die NATO halten weiterhin am Konzept der nuklearen Abschreckung und der Option des Ersteinsatzes fest. Die Bundeswehr stellt weiterhin Tornados und Einsatzkräfte zum Abwurf von Atomwaffen bereit. Wenn sich Schwarz-Gelb nicht einmal von völlig unbrauchbaren Atomwaffen trennen kann, kann Deutschland nicht glaubwürdig für eine Welt frei von Atomwaffen eintreten.

Umso wichtiger ist es, weiter für den Abzug der US-Atomwaffen in Deutschland und die weltweite nukleare Abrüstung zu kämpfen.

- Deutschland muss sich an der nuklearen Abrüstung beteiligen und den Abzug der in Deutschland stationierten US-Atomwaffen einleiten.
- Die Bundeswehr darf keine Trägermittel und Soldatinnen und Soldaten für einen möglichen Einsatz von Atombomben bereitstellen. Eine Modernisierung oder Anpassung der Trägermittel

im Zuge des sogenannten Life Extension Programs der US-Regierung für Atombomben vom Typ B-61 lehnen wir strikt ab.

- Die Politik der nuklearen Abschreckung der NATO muss beendet und die strategische Bedeutung von Nuklearwaffen zurückgenommen werden. Deutschland muss sich für den vollständigen Abzug der US-Atomwaffen in Europa einsetzen.
- Es muss verstärkt dafür geworben werden, dass alle Staaten dem Atomwaffensperrvertrag (1968) beitreten und das Zusatzprotokoll der IAEA, das eine uneingeschränkte Kontrolle aller Aktivitäten im Nuklearsektor ermöglicht, ratifizieren.
- Deutschland darf einer Aufnahme Indiens in die Nuclear Suppliers Group (NSG) nicht zustimmen, bis Indien dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten ist und alle notwendigen Kriterien erfüllt.
- Deutschland und Europa müssen sich dafür einsetzen, dass der umfassende Atomwaffenteststoppvertrag (CTBT 1996) in Kraft treten kann und ein Abkommen zum Verbot der Produktion von Spaltmaterial (FMCT) zustande kommt.
- Mehr Sicherheit in Krisenregionen gibt es nur mit Abrüstung. Deutschland und Europa müssen die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten mit aller Kraft unterstützen.
- Es muss alles getan werden, den Konflikt um das iranische Atomprogramm diplomatisch und friedlich zu lösen.
- Um die Welt von der Geißel der Atomwaffen endlich und für immer zu befreien, brauchen wir einen völkerrechtlichen Vertrag in Form einer Nuklearwaffenkonvention, die diese Waffen ächtet.

KEINE BEWAFFNETEN KAMPFDROHNEN FÜR DIE BUNDESWEHR

Die Entwicklung und der Einsatz unbemannter Systeme (UMS) durch Streitkräfte haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel unbemannter fliegender Systeme (UAV), so genannter Drohnen, die bereits zahlreiche Staaten zur Überwachung einsetzen. Einige Staaten verfügen auch über bewaffnete UAV, immer mehr ziehen eine Bewaffnung dieser Systeme in Betracht. Auch Schwarz-Gelb will so bald wie möglich waffenfähige Drohnen für die Bundeswehr. Getrieben von der Logik des Wettrüstens will sie bei jeder neuen militärtechnologischen Entwicklung mithalten. Dabei wird nicht geprüft, ob diese Waffen wirklich erforderlich sind und welche Folgen ihr Besitz nach sich zieht. Es ist jedoch keine Zwangsläufigkeit, dass Deutschland bei der Entwicklung und beim Einsatz von jedem neuen Waffensystem dabei sein muss.

Vor der Beschaffung eines neuen Waffensystems muss eine grundsätzliche Debatte über die Notwendigkeit sowie auch die Gefahren des neuen Systems stattfinden. Der Rückgriff auf bewaffnete Drohnen droht die Hemmschwelle zur Anwendung bewaffneter militärischer Gewalt drastisch zu senken und die berechtigte Zurückhaltung bei politischen Entscheidungen über Militäreinsätze zu beeinträchtigen. Darüber hinaus besteht die Gefahr eines folgenschweren Rüstungswettlaufs und zunehmender Proliferation in dieser Waffengattung.

Der zunehmende Einsatz dieser ferngesteuerten Waffensysteme hat schwerwiegende Auswirkungen und führt zu einer Entgrenzung des Einsatzes militärischer Gewalt. Dies zeigen nicht zuletzt die Drohnen, die von den USA im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu gezielten Tötungen eingesetzt wurden und deren Einsatz in den letzten Jahren zahlreiche zivile Opfer gekostet hat. Sie tragen zur Eskalation bewaffneter Konflikte bei und treiben die Rekrutierung neuer Kämpfer in terroristischen Netzwerken in Afghanistan und Pakistan rasant voran. Die Durchführung solcher Operationen in Ländern und Regionen außerhalb bewaffneter Konflikte verstößt gegen das Völkerrecht. Die gezielte Tötung von Personen in aller Welt außerhalb eines bewaffneten Konfliktes ist völkerrechtlich und menschenrechtlich illegitim und widerspricht der Gewaltenteilung als rechtsstaatliches Grundprinzip.

Die Entwicklung unbemannter bewaffneter Systeme, die zunehmend automatisch operieren, verschärft die völkerrechtlichen, menschenrechtlichen und ethischen Bedenken. Es darf nicht passieren, dass auf den Einsatz komplexer unbemannter Systeme und die Programmierung von Entscheidungsprozessen bei Militäreinsätzen verwiesen wird und dies die Zurechnung von Verantwortlichkeit bei Verletzung des Humanitären Völkerrechts in Frage gestellt wird. Ungeklärt ist auch die Frage, wie sich der wachsende Automatisierungsgrad unbemannter Systeme auf die Fähigkeit zur verlässlichen Unterscheidung von Kombattanten und Nichtkombattanten zum Schutz der Zivilbevölkerung auswirkt. Es muss verhindert werden, dass bewaffnete automatisierte Systeme losgelöst von einer nachvollziehbaren Befehlskette einem Auftrag nachgehen.

- Wir setzen uns für internationale Regeln und Begrenzungen auf Ebene der Vereinten Nationen für bewaffnete UMS ein, um im Rahmen präventiver Rüstungskontrolle die Aufrüstung und Verbreitung einzudämmen und einer Zunahme militärischer Gewalt durch ihren Einsatz vorzubeugen. Es muss rechtsverbindlich sicher gestellt werden, dass die Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Gewalt ausschließlich von Menschen getroffen werden. Deshalb wollen wir uns für einen internationalen Prozess einsetzen, der die Möglichkeit der Ächtung von voll autonomen bewaffneten Systemen klärt.
- Deutschland muss sich für eine Beendigung von nicht mit dem Völkerrecht vereinbaren gezielten Tötungen mit bewaffneten Drohnen einsetzen – durch stillschweigendes Dulden dieser Praxis könnte ansonsten die Geltungskraft des Völkerrechtes unterminiert werden. Die Bundeswehr darf sich an solchen Aktionen nicht, auch nicht mittelbar (z.B. durch Informationsweitergabe), beteiligen.
- Auch um in der Debatte auf internationaler Ebene glaubwürdig bleiben zu können, wenden wir uns gegen eine Beschaffung von bewaffneten Drohnen für die Bundeswehr und erteilen daher den derzeitigen Plänen der schwarz-gelben Bundesregierung zur Beschaffung bewaffneter oder waffenfähiger Drohnen eine klare Absage.

MEHR SICHERHEIT MIT SPAREN – KEIN GELD FÜR AUSBAU DER NATO RAKETENABWEHR

Das NATO-Raketenabwehrsystem, das sich gerade im Aufbau befindet und bis zum Jahr 2020 voll einsatzfähig sein soll, ist eine teure Fehlinvestition mit falschen Versprechungen und Zielsetzungen.

Das System soll Europa vor Angriffen mit Kurz- und Mittelstreckenraketen und später auch vor Langstreckenraketen schützen. Dabei ist völlig unklar, wogegen sich dieser Raketenschirm richten soll. Das vorgehaltene Bedrohungsszenario potentieller Angriffe auf Europa durch den Iran liegt weit von der sicherheitspolitischen Realität entfernt.

Sicher ist nur, dass das Raketenabwehrsystem keinen wirksamen Schutz bieten wird. Auch wenn die NATO auf ihrem Gipfel-Treffen im Mai 2012 die begrenzte Einsatzbereitschaft durch die Vernetzung eines Frühwarnradars in der Türkei mit Abfangraketen auf US-Kriegsschiffen im Mittelmeer erklärt hat, bestehen erhebliche Zweifel an der Einsatztauglichkeit sowohl was die Reichweite des Radars, als auch die Zielidentifizierung und Treffgenauigkeit der Raketen angeht. Ein System, das sich leicht umgehen lässt, gaukelt eine Sicherheit vor, die es nicht gibt und wird selbst zu einem Sicherheitsrisiko.

Als Aufrüstungsprojekt verbreitet es Unsicherheit und Misstrauen unter den Nicht-NATO-Staaten und nährt dadurch Rüstungswettläufe. Russland nutzt diese Auseinandersetzung auch für seine Innenpolitik, indem es laut über militärische Gegenmaßnahmen nachdenkt und sogar mit gewaltsamen Präventivschlägen droht. Auch China reagiert mit Verweis auf das Raketenabwehrsystem

mit Aufrüstung und der Modernisierung seines Atomwaffenarsenals. Das System liefert so den Auftakt für eine hochriskante Aufrüstungsdynamik in der Raketentechnologie.

Zugleich ist es mit einem milliardenstarken Finanzierungsrisiko verbunden. Die tatsächlichen Kosten des Gesamtprojekts und die Höhe des deutschen Beitrags liegen völlig im Dunkeln. Das Abwehrsystem droht zu einer unberechenbaren Kostenfalle zu werden. So sind grundlegende Elemente noch nicht entwickelt und deren Wirksamkeit noch nicht verifiziert. Folglich ist eine verlässliche Vorhersage der anfallenden Kosten nicht möglich, was angesichts leerer Kassen untragbar ist. Die NATO hat erste Schritte zum Aufbau eines Raketenabwehrsystems unternommen. Weitere Schritte bergen große technische, finanzielle und vor allem friedens- und sicherheitspolitische Risiken, die wir so nicht für vertretbar halten.

- Der Aufbau des NATO-Raketenabwehrsystems steht in Widerspruch zu den Prinzipien der kollektiven Sicherheit in Europa und trägt erheblich zu den Spannungen in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland bei. Deutschland muss sich in der NATO und insbesondere gegenüber den USA dafür einsetzen, dass dem Aufbau des Raketenabwehrsystems solche Grenzen gesetzt werden, sodass weitere Spannungen vermieden werden und ein echter Sicherheitsdialog möglich ist.
- Für die Finanzierung eines weiteren Ausbaus des NATO-Raketenabwehrsystems sollte Deutschland keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen.
- Statt die Aufrüstung im Bereich der Raketentechnologie voranzutreiben, muss sich Deutschland verstärkt für Kontrolle und Zurückhaltung bei der Weitergabe von Raketen einsetzen. Nicht durch Ausgrenzung und Aufrüstung, sondern nur durch Kooperation, Transparenz und Rüstungskontrolle kann das Vertrauen zwischen Staaten hergestellt und Sicherheit nachhaltig für alle Menschen geschaffen werden.

LANDMINEN UND STREUMUNITION KONSEQUENT ÄCHTEN

Antipersonenminen und Streumunition sind grausame Waffen, zu deren Opfern überwiegend Zivilistinnen und Zivilisten und vor allem Kinder gehören. Wegen ihrer hohen Blindgängerrate gefährden noch heute Millionen nicht explodierter Minen und Streumunitionen die Bevölkerung vieler Staaten.

Das Übereinkommen zum Verbot von Antipersonenminen (Ottawa-Übereinkommen 1997) und das Übereinkommen über Streumunition (Oslo-Übereinkommen 2008) sind Meilensteine für den Schutz der Zivilbevölkerung vor diesen barbarischen Waffen. Trotz dieser Vereinbarungen wird aber weiter weltweit Streumunition hergestellt. Die größten Produzenten wie die USA, Russland und China sind der Konvention noch immer nicht beigetreten. Es besteht außerdem noch großer Handlungsbedarf für die Vertragsstaaten der Konventionen, damit die Opfer dieser menschenverachtenden Waffen nicht im Stich gelassen werden. Laut Jahresbericht des Landmine and Cluster Munition Monitor erhalten nur 13 von 38 betroffenen Ländern überhaupt finanzielle Unterstützung für die Opferhilfe und Kampfmittelräumung. Bei der Durchsetzung des Verbotes klaffen eklatante Lücken und Schwarz-Gelb weigert sich, diese endlich zu schließen. In Deutschland können Banken und Versicherungen völlig ungehindert in Unternehmen investieren, die Antipersonenminen und Streumunition herstellen.

Es ist ein Skandal, dass die schwarz-gelbe Koalition noch immer tatenlos zuschaut, wie mit diesen unmenschlichen Waffen Geschäfte gemacht werden. Schlimmer noch: mit staatlichen Zulagen für die Altersvorsorge kann sogar die Produktion dieser völkerrechtswidrigen Waffen indirekt gefördert werden. Wer beispielsweise in Deutschland eine Riester-Rente hat, muss damit rechnen, dass das angelegte Geld auch in Streumunition oder Landminen investiert wird, weil solche Anlagen nicht explizit ausgeschlossen sein müssen, um eine Riester-Zertifizierung zu erhalten. Mit dieser Geschäftemacherei mit völkerrechtswidrigen Waffen muss endlich Schluss sein. Es darf nicht sein, dass

ein Land wie Deutschland, das jährlich erhebliche finanzielle Mittel für die Räumung von Minen und Streumunition weltweit zur Verfügung stellt, Investitionen in die Produktion dieser Waffen erlaubt, teilweise steuerlich fördert und damit letztlich auch deren Einsatz weiterhin mitfinanziert.

- Wir wollen ein gesetzliches Verbot von Investitionen in Antipersonenminen und Streumunition. Das Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen muss ein ausdrückliches Investitionsverbot miteinschließen (vgl. BT-Drs. 17/4697).
- Der steuerlichen Förderung der Geschäftemacherei mit menschenverachtenden Waffen werden wir sofort ein Ende setzen, indem entsprechenden Finanzprodukten die Riester-Zertifizierung nicht erteilt bzw. entzogen wird.
- Zur konsequenten Umsetzung der Übereinkommen muss den von Blindgängern betroffenen Ländern in wirksamen Maß Hilfe bei der Kampfmittelbeseitigung und Versorgung der Opfer geleistet werden. Deutschland muss seine Bemühungen verstärken, den Opfern des Einsatzes von Antipersonenminen und Streumunition zu helfen, betroffene Regionen von Blindgängern zu säubern und Restbestände zu vernichten.
- Deutschland muss bei den Staaten, die den Abkommen noch nicht beigetreten sind, mit Nachdruck für die Ratifikation und Umsetzung der Verbote werben.

KONVENTIONELLE RÜSTUNGSKONTROLLE IN EUROPA WIEDERBELEBEN

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag 1990) war ein Grundpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur und ein einzigartiges Beispiel der Vertrauensbildung in der ungewissen Zeit des Umbruchs nach dem Kalten Krieg. Durch eine wirksame Kontrolle konventioneller Waffen- und Rüstungssysteme konnte trotz des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der darauffolgenden geopolitischen Veränderungen der Frieden in Europa und zwischen den USA und Russland gestärkt werden. Es ist ein fataler Rückschritt, dass dieses erfolgreiche Modell kollektiver Sicherheit aufgegeben und begraben wurde. Grund dafür war vor allem die Blockade des 1999 initiierten Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrages. Damals schlugen Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine vor, den KSE-Vertrag an die neue Sicherheitslage anzupassen. Die NATO-Staaten teilten zwar diese Auffassung, weigerten sich aber mit Verweis auf die anhaltenden Konflikte in Georgien und Moldavien, das Übereinkommen über die Anpassung des KSE-Vertrages zu ratifizieren. Russland reagierte mit der Aufkündigung des Vertrages, worauf hin auch die NATO-Länder die Vereinbarungen zur konventionellen Rüstungskontrolle aussetzten.

Wenn die NATO ihren eigenen Anspruch als Sicherheitsallianz für den Frieden erfüllen will, muss sie ihren Beitrag für die weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle leisten. Die konventionelle Überlegenheit der USA und der NATO verpflichten diese, die Sicherheitsbedürfnisse anderer Akteure zu berücksichtigen und bestehendes Misstrauen und Ängste abzubauen. Nur durch konsequente und umfassende Abrüstung und Rüstungskontrolle vor allem im Bereich der konventionellen Rüstungsgüter kann das für einen nachhaltigen internationalen Frieden nötige Vertrauen geschaffen werden.

- Deutschland muss sich innerhalb der NATO und gegenüber Russland dafür einsetzen, die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa wiederzubeleben. Innerhalb der OSZE gibt es ein großes Kooperationspotential, das endlich genutzt werden sollte.
- Dabei muss den berechtigten Sicherheitsinteressen der zentral- und osteuropäischen OSZE-Mitglieder sowie der Türkei Rechnung getragen werden, indem gemeinsam glaubwürdige und transparente Mechanismen der Vertrauensbildung geschaffen werden.

INTERNATIONALEN WAFFENHANDEL EINDÄMMEN UND KONTROLLIEREN

Der Abschluss des Arms Trade Treaty (ATT) im April diesen Jahres in New York war ein großer Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren Kontrolle des internationalen Waffenhandels. Es ist gut, dass die jahrelangen und weltweiten Bemühungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren am Ende doch noch zu einem konkreten Ergebnis geführt haben. Es ist auch ein positives Zeichen, dass die USA und Russland den Vertrag diesmal nicht verhindert haben. Auch wenn der Vertrag an einigen Stellen nicht weit genug geht, stellt er einen Fortschritt zum bisherigen Zustand dar, bei dem keinerlei Kontrolle stattfand. Es kommt jetzt auf die Auslegung des teilweise zu unscharfen Vertragstextes und die zeitnahe Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten an. Deutschland muss hier eine Vorreiterrolle einnehmen und den Vertrag zügig ratifizieren. Leider wurde die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung gegenüber kritischen Verhandlungsführern durch die eigene Exportpolitik geschmälert. SIPRI hat in seinem jährlichen Bericht erneut festgestellt, dass Deutschland mit acht Prozent weltweit drittgrößter Exporteur von Waffen ist – vor Frankreich (sechs Prozent), China (fünf Prozent) und Großbritannien (vier Prozent). Die Bundesregierung sollte in ihrer nationalen Genehmigungspraxis der Menschenrechtslage im Empfängerland ebenso starkes Gewicht beimessen, wie sie dies im internationalen Rahmen von anderen Ländern fordert.

Ein starker ATT, der eng ausgelegt wird, bietet die bisher nicht dagewesene Möglichkeit, internationalen Waffenhandel mit rechtlich bindenden Mitteln zu kontrollieren und zu regulieren.

- Der Vertrag muss zeitnah von Deutschland ratifiziert werden.
- Deutschland muss sich von Beginn an dafür einsetzen, dass die Auslegung der Kriterien des Vertrag stets im Geiste einer starken und wirkungsvollen Regulierung des internationalen Waffenhandels erfolgt.
- Das Waffenhandelsübereinkommen braucht eine durchsetzungsfähige „Implementation Support Unit“ (ISU), um eine wirksame Umsetzung der Berichtspflicht und des gesamten Waffenhandelsvertrages zu gewährleisten.

BIO- UND CHEMIEWAFFEN NACHHALTIG ABRÜSTEN

Im Rahmen der Chemiewaffenkonvention (1990) ist das Ziel, innerhalb von 15 Jahren (seit 1997) sämtliche Chemiewaffen unter internationaler Aufsicht zu vernichten, nicht erreicht worden. 44 % der weltweiten Chemiewaffenbestände sind noch immer einsatzfähig.

Die Biowaffen-Konventionen (1972) verfügt noch immer nicht über ein entsprechendes Compliance- und Verifikationsregime zur Überwachung der Einhaltung des Vertrages. Hierfür braucht es sowohl einheitliche Standards als auch eine Übersetzung dieser Regime in nationales Recht.

- Deutschland muss sich dafür einsetzen, diejenigen Staaten, welche die Konventionen zum Verbot von Chemiewaffen und Biowaffen noch nicht unterzeichnet haben, zum Beitritt zu bewegen.
- Die Vernichtung von Chemiewaffen unter internationaler Aufsicht muss weiter vorangetrieben werden und die Sicherung von Chemiewaffenbeständen weltweit, gerade auch in Krisengebieten, gewährleistet sein.
- Im Bereich des Bevölkerungsschutzes müssen die Krankheitsüberwachungssysteme in den Krisenregionen weiter gestärkt und ausgebaut werden, um natürliche von biowaffenbedingten Krankheitsausbrüchen unterscheiden zu können. Wir brauchen außerdem weltweit verbindliche Regularien für den Umgang mit sicherheitsrelevanten Forschungsergebnissen.

MORATORIUM FÜR URANMUNITION

Geschosse aus abgereichertem Uran wurden in verschiedenen Konflikten als Munition gegen so genannte harte Ziele sowie in gehärteten Abwehrschilden gegen Raketen- und Artillerieangriffe eingesetzt. Uranmunition birgt aber neben den direkten Wirkungen auch weitere, bislang unabsehbare Risiken für Mensch und Natur. Solange langfristige radiologische und toxische Folgen des Einsatzes dieser Munition nicht einwandfrei ausgeschlossen werden können, dürfen diese Waffen nicht mehr eingesetzt werden.

- Wir fordern deshalb ein internationales Moratorium und mehr Transparenz und Informationen über den Einsatz und die Folgen von Uranmunition zum Schutz der Zivilbevölkerung und der eingesetzten Streitkräfte.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin, D

Redaktion: Gregor Enste, Referent Außen
und Sicherheitspolitik

Erscheinungsdatum: Juni, 2013

© Alle Rechte liegen bei den Autorinnen und Autoren.