



Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

(Oktober 2001–April 2003)

Wolfgang S. Heinz
Stephanie Schlitt
Anna Würth



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Fotomontage Titel: iserundschmidt
Fotos: dpa

2. Auflage
Mai 2004

ISBN 3-9808112-3-9



Studie

Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

(Oktober 2001-April 2003)

Wolfgang S. Heinz
Stephanie Schlitt
Anna Würth



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Die Autor/innen

Wolfgang S. Heinz, Dr. phil., Privatdozent für politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und Wissenschaftlicher Berater des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Schwerpunkte u.a.: Terrorismus, Menschenrechtsdialoge und VN-Menschenrechtsschutz.

Stephanie Schlitt, M.A. Internationale Beziehungen und Philosophie; Studentin im MSc Human Rights-Programm der London School of Economics and Political Science; arbeitete am Deutschen Institut für Menschenrechte im Sommer/Herbst 2002.

Anna Würth, Dr. phil., Islamwissenschaftlerin an der Freien Universität Berlin, unterrichtet derzeit am „Institut für Religionswissenschaft“ der Universität Richmond/USA und führt für das Institut das Projekt „Dialog mit dem Islam als Konfliktprävention? Zur Menschenrechtspolitik gegenüber islamisch geprägten Staaten“ durch.

Vorwort

„Unmittelbar nach dem 11. September haben einige Beobachter vorgeschlagen, dass Menschenrechte beiseite geschoben werden sollten, während Sicherheit durchgesetzt wird. Inzwischen gibt es eine weitreichende Übereinstimmung, dass die beste langfristige Garantie für Sicherheit darin besteht, den Respekt für die Menschenrechte und -würde überall in der Welt sicherzustellen. Ein solcher Ansatz verlangt danach, der Eliminierung der Grundursachen für Gewalt Aufmerksamkeit zu schenken und auf diese Weise die Terroristen zu isolieren.“

Mary Robinson, VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Februar 2002

Die Terroranschläge von New York und Washington im September 2001 haben uns mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Die Ermittlung der Täter, ihre Bestrafung und eine effektive Vorbeugung weiterer Gewalttaten erfordert den Schutz des Wertesystems, das von denen, die solche Gewalttaten begehen, so grundlegend missachtet wird: Bei der strafrechtlichen Verfolgung der Täter und der Prävention weiterer Anschläge darf es nicht zu Verletzungen von elementaren, international verbindlichen Menschenrechten kommen.

Es wird viel an Daten und Meinungen über Terrorismus veröffentlicht, gleichwohl fehlt es an klarer, umfassender und belegter Information, wo und in welcher Weise es bei der Terrorismusbekämpfung zu menschenrechtlich bedenklichen Entwicklungen gekommen ist. Die Berichterstattung ist vielmehr von schwer überprüfbar Informationen der Geheimdienste geprägt, deren Eigeninteressen im Einzelfall von außen kaum einzuordnen sind. Für Öffentlichkeit und Politik ist es somit besonders schwierig, sich ein eigenes, fundiertes Urteil zu bilden. Das von Geheimdiensten und Regierungen vorgebrachte Argument, Informationen müssten vor denen geheim gehalten werden, die terroristische Taten planen, sollte nur für bestimmte Arten von Information, wie etwa operationelle Einzelheiten, gelten. Im Hinblick auf alle übrigen Informationen sind demokratische Regierungen der

Öffentlichkeit und den Parlamenten Rechenschaft schuldig; dies gilt besonders bei der Anwendung tödlicher Gewalt, der Festnahme und Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen und für die Beteiligung an einem Krieg. Regierungen müssen über ihre Aktivitäten informieren, damit eine demokratische Kontrolle wirkungsvoll wahrgenommen werden kann. Und unabhängige Medien müssen in der Lage sein, in ihrer Berichterstattung Informationen kritisch zu prüfen und dies auch für die Öffentlichkeit transparent zu machen.

Diese Studie beleuchtet einige wesentliche Maßnahmen und Trends der internationalen Terrorismusbekämpfung zwischen Oktober 2001 und April 2003 unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten. Sie beruht auf öffentlich zugänglichen Quellen, die auch dokumentiert werden. Die Auswahl der Länderbeispiele konzentriert sich auf demokratische Staaten, da deren Praxis für Deutschland eher Anregungen geben wird als die von Diktaturen oder autoritär geprägten Staaten.

Vier Themen stehen im Vordergrund: Im ersten Kapitel wird die Frage der Definition von Terrorismus behandelt. Im zweiten Kapitel werden ausgewählte Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert und im dritten Kapitel das Thema der Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Es folgt im vierten Kapitel eine kurze Darstellung der Kommentierung der Terrorismusbekämpfung durch das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und schließlich eine vorläufige Bilanz. Das Institut hat bereits 2002 einen Bericht „Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus“ mit den Ergebnissen eines Fachgesprächs veröffentlicht, der über die Website des Instituts zugänglich ist. In diesem Jahr wird auch die deutsche Übersetzung des Berichts „Menschenrechte nach dem 11. September“ des Genfer International Council on Human Rights Policy vom Deutschen Institut für Menschenrechte publiziert.

Diese Studie wurde von Stephanie Schlitt im Herbst 2002 erstellt und von Wolfgang Heinz und Anna Würth weiter entwickelt. Wertvolle Hinweise verdanken wir Josef Szwarc vom Internationalen Sekretariat von Amnesty International.

Mit dieser Publikation wollen wir Politik und Zivilgesellschaft, aber auch die Medien und die Öffentlichkeit informieren und zu der notwendigen politischen Diskussion über rechtsstaatliche und menschenrechtliche Anforderungen bei der Terrorismusbekämpfung

anregen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte leistet damit einen Beitrag zur Diskussion über eine menschenrechtskonforme Terrorismusbekämpfung.

Juni 2003

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin
Deutsches Institut für Menschenrechte

Inhalt

1	Terrorismus: Definitionsversuche	8	3	Zur Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus	34
2	Ausgewählte Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung	13	4	Bewertung und Empfehlungen der Vereinten Nationen (VN) und des Europarats	38
2.1	Vereinte Nationen	13	4.1	VN: Operationelle Maßnahmen	38
2.2	Strafrechtliche Maßnahmen	14	4.2	VN: Strukturelle Maßnahmen	42
2.2.1	Listen terroristischer Organisationen und Personen	14	4.3	Europarat	43
2.2.2	Rechtliche Problematik der Listen von Tatverdächtigen	15	5	Bilanz	44
2.2.3	Internationale Informationszusammenarbeit	16	5.1	Definitionen, nicht-staatliche Akteure, rechtliche Grauzonen und staatliche Rechenschaftspflicht	44
2.2.4	Auslieferung	16	5.2	Strafrechtliche Maßnahmen	45
2.2.5	Inhaftierung ohne Anklage und ohne Gerichtsverfahren	20	5.3	Militärische und polizeiliche Maßnahmen	45
			5.4	Eine „internationale Koalition für Entwicklung“?	46
				Dokumente und ausgewählte Literatur	47
				Abkürzungsverzeichnis	50
				Anhang 1: VN-Hochkommissariat für Menschenrechte: Bericht der Hochkommissarin an die VN-Menschenrechtskommission 2002	51
				„Human rights: a uniting framework“	
				Anhang 2: Europarat: Terrorismus-Leitlinien (2002)	63
2.3	Außerrechtliche Maßnahmen	25			
2.3.1	Anschuldigungen zu Folter und Verhörmethoden in den USA und in Drittländern	25			
2.3.2	Kollektive Zwangsmaßnahmen und Bestrafungen	28			
2.3.3	Staatlicher Mord	29			
2.3.4	Massenverhaftungen	30			
2.4	Militärische Maßnahmen	31			
2.4.1	Tötung von Zivilist/innen bei Kriegshandlungen	31			
2.4.2	Nachforschungen in Afghanistan bezüglich Menschenrechtsverletzungen in Vergangenheit und Gegenwart	32			
2.4.3	Zum deutschen militärischen Engagement	32			

1 Terrorismus: Definitionsversuche

Eine frühe Definition von terroristischen Taten ist in der Genfer Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Terrorismus (1937) des Völkerbundes enthalten. Terroristische Taten sind kriminelle Handlungen, die „gegen einen Staat gerichtet sind und das Ziel verfolgen, bestimmte Personen, eine Gruppe von Menschen oder die Allgemeinheit in einen Zustand von Angst zu versetzen“.¹ Eine Unterscheidung zwischen nationalem und internationalem Terrorismus wurde damals nicht vorgenommen.

Straftaten des internationalen Terrorismus können nach Auffassung der Internationalen Juristenkommission (International Commission of Jurists) dann als ein Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit angesehen werden, wenn sie besonders schwerwiegend und systematisch sind. Dann lassen sie sich als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnen. Aber bis heute gibt es keinen politischen Konsens darüber, ab welcher Grenze Straftaten des internationalen Terrorismus den internationalen Frieden und die Sicherheit bedrohen, so dass von einem Recht auf Selbstverteidigung von Staaten gesprochen werden könnte (Internationale Juristenkommission 2002, S. 186).²

Charta der Vereinten Nationen

Artikel 39: „Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschliesst, welche Maßnahmen aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.“

Artikel 41: „Der Sicherheitsrat kann beschliessen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt –

zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen...“

Artikel 42: „Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der See-, Luft- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschliessen.“

Internationale Definitionsversuche sind zweifellos Ausdruck eines weltweiten Bemühens, dem Phänomen des ‚Terrorismus‘ auf universeller Basis entgegenzutreten. Bis jetzt findet man als spezifischen Anwendungsbereich in der VN-Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Art. 2, Abs. 1, UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999)) folgenden Wortlaut:

„Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out

(a) An act which constitutes an offence within the scope and as defined in one of the treaties listed in the annex; or

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or any other person not taking an active part in the hostilities of a situation of armed conflict, when the purpose of such act,

¹ Zit. nach Heintze 2002,71.

² Siehe hierzu auch die Resolution des VN-Sicherheitsrats infolge des Terroranschlags in Bali, Indonesien im 1438 (2002) vom 14. Oktober 2002 „zur Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit durch terroristische Akte“.

by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organisation to do or abstain from doing any act"

Es existiert bisher kein allgemeines VN-Abkommen gegen Terrorismus, aber es wurden seit 1963 im VN-Rahmen zwölf Abkommen zur Verfolgung spezieller terroristischer Straftaten vereinbart:

- das Abkommen vom 14. September 1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen;
- das Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen;
- das Übereinkommen vom 23. September 1971 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (SR 0.748.710.3);
- das Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschließlich Diplomaten;
- das Internationale Übereinkommen vom 17. Dezember 1979 gegen Geiselnahme;
- das Übereinkommen vom 3. März 1980 über den physischen Schutz von Kernmaterial;
- das Protokoll vom 24. Februar 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen;
- das Übereinkommen vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt;
- das Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden;
- das Übereinkommen vom 1. März 1991 über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zweck des Aufspürens;
- das Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge;
- das Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Mit Blick auf eine Definition von Terrorismus hebt der Völkerrechtler Stefan Oeter drei Elemente hervor: (1) „qualifizierte Gewaltanwendung gegen Personen“, gekoppelt mit der (2) „Eingrenzung der Zielpersonen, gegen die Gewaltanwendung als strafwürdig anzusehen ist, sowie mit einem (3) qualifizierten politischen

Ziel der Einschüchterung oder Zwangsausübung gegenüber ganzen Bevölkerungen bzw. gegenüber Staatsorganen oder internationalen Organisationen.“³ Ausgeklammert von der Definition sind Akte staatlicher Gewalt im Kampf gegen gegnerische Kombattanten und Formen gewaltsamen Widerstandes unmittelbar gegen die Gewaltorgane eines unterdrückerischen Regimes.

Definitionsversuche im Rahmen internationaler oder regionaler Konventionen zur Strafverfolgung von terroristischen Taten besitzen jeweils bestimmte Charakteristiken, die menschenrechtliche Probleme aufwerfen können, darunter:

- es wird eine juristisch vage oder weit gefasste Terminologie zur Definition von „Terrorismus“ benutzt, die im Einzelfall auch bisher legale Handlungen als strafbar erscheinen lässt;
- in einigen Fällen fehlt eine generelle Klausel, die die Übereinstimmung von Strafverfolgungsmaßnahmen mit Menschenrechtsstandards vorschreibt;
- in einigen Fällen fehlt eine Klausel, die vorschreibt, dass bestimmte vorgesehene Anti-Terrorismus-Maßnahmen in Übereinstimmung mit Menschenrechtsstandards durchgeführt werden müssen, so Ausweisungs- und Gerichtsverfahren.

Diskussionen über die geplante Umfassende Konvention über den Internationalen Terrorismus

Das ambitionierte Definitionsvorhaben ist Kernstück der Umfassenden Konvention über den internationalen Terrorismus, welche das Ad Hoc Committee on Terrorism der VN-Generalversammlung seit September 2000 verhandelt. Gegenwärtig verzögert sich die Verabschiedung dieser Konvention unter anderem aufgrund der Definitionsdiskussion. Im Zuge der Arbeit des Ad Hoc-Komitees an der Umfassenden Konvention gegen den Internationalen Terrorismus wurden der internationale Charakter der Tatbestände, die Motive, die Täter und Opfer diskutiert, ohne dass eine Übereinstimmung erreicht werden konnte. Im Entwurf der Umfassenden Konvention über den internationalen Terrorismus der Vereinten Nationen wurden folgende Straftatbestände vorgeschlagen:

³ Vgl. Oeter 2002.

Umfassende Konvention über den internationalen Terrorismus Artikel 2 des Konventionsentwurfs⁴

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:

- (a) Death or serious bodily injury to any person; or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or
- (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1 (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss,

when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.

2. Any person also commits an offence if that person makes a credible and serious threat to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

3. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

4. Any person also commits an offence if that person:

- (a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article;
- (b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article; or
- (c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
 - (i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of this article; or

(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

Eine Gegenposition beziehen die 56 Staaten der Islamischen Konferenzorganisation (OIC).⁵ Sie bestehen darauf, dass die Ausnahmeklausel der OIC-Konvention zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus in der Umfassenden Konvention aufgenommen wird.⁶ In der Klausel wird hervorgehoben, der Widerstand gegen ausländische Aggression und der Kampf der Völker unter kolonialer und Fremdherrschaft für nationale Befreiung und Selbstbestimmung sei legitim und müsse von terroristischen Handlungen unterschieden werden.⁷ Diese Position wurde auch in der OIC-Erklärung zum internationalen Terrorismus vom 3. April 2002 (Kuala-Lumpur) nochmals unterstrichen. Diese Ausnahmeklausel gewinnt unter anderem an Bedeutung im Zusammenhang mit der international und besonders in den VN stark umstrittenen Klassifizierung der palästinensischen Unabhängigkeitsbewegung, der von ihr eingesetzten Mittel und der Reaktion des Staates Israel. Letztere wird von den islamischen Staaten als ‚Staatsterrorismus‘ bezeichnet. Die Gegenseite betont, dass die Umfassende Konvention nicht das geeignete Instrument sei, die Frage des legitimen Kampfes der Völker um ihre Selbstbestimmung aufzunehmen; diese sollte im Rahmen des humanitären Völkerrechts geregelt werden.⁸

Es ist problematisch, dass der Definitionsentwurf der Umfassenden Konvention über den internationalen Terrorismus juristisch vage Ausdrücke enthält: „serious damage“, „major economic loss“, „nature or context“, „credible and serious“. Weitere juristische Probleme werden in einer neuen Studie der Internationalen Juristenkommission präzisiert.⁹

In der Debatte des Ad Hoc-Committee gibt es zwei Positionen zu der Frage, ob auch Handlungen staatlicher Akteure unter die Konvention fallen sollen. Während einige VN-Mitgliedstaaten hierfür eintraten,

4 UN-Doc. A/C.6/56/L.9, Annex I.B: Text des Koordinators des Ad-Hoc-Komitees. 1994 hatte die VN-Generalversammlung bereits die „Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism“ angenommen (A/RES/49/60).

5 Website der OIC: <http://www.oic-oci.org/>

6 Article 2 (a): "People's struggle including armed struggle against foreign occupation, aggression, colonialism, and hegemony, aimed at liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered a terrorist crime." Das Arabische Übereinkommen über die Bekämpfung des Terrorismus (Artikel 2A) und die Präambel des OAU-Übereinkommens über die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus enthalten ähnliche Ausnahmeklauseln. (Fundstellen: Arabisches Übereinkommen: <http://www.al-bab.com/arab/docs/league/terrorism98.htm>; OAU-Abkommen: <http://www.fidh.org/intgouv/ua/rapport/1999/antiterroconvention.pdf>).

7 Bericht der OSZE, Svend Robinson, Juli 2002.

8 UN Ad-Hoc Committee 2002.

9 Vgl. International Commission of Jurists 2002.

betonten andere, dass dieses Thema in anderen Foren aufgenommen werden sollte.¹⁰

Umfassende Konvention über den internationalen Terrorismus (Art. 18 des Konventionsentwurfs)¹¹

1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law.
2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.
3. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.
4. Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws.

Nach den USA, Russland und China sollten militärische Aktivitäten nicht unter die Konvention fallen. Der Entwurf könnte damit jedoch, so die Kritik aus der Perspektive der Menschenrechte, das Verhalten von Militärangehörigen gegenüber Zivilist/innen auch dann legitimieren, wenn sich dieses als „terroristisch“ einstufen lässt. Eine solche Legitimation würde dann dem geltenden Kriegsrecht, welches bestimmte Handlungen des Militärs gegen die Zivilbevölkerung ächtet, widersprechen. Zu klären ist daher, ob über das bestehende Verbot in anderen völkerrechtlichen Übereinkommen hinaus auch in der geplanten umfassenden Anti-Terrorismuskonvention diese Punkte aufgenommen werden müssen. Weitere menschenrechtlich bedenkliche Aspekte des Konventionsentwurfs wurden bereits „entschärft“, so der Ausschluss politischer Vorbehalte zur Ausweisung von Terrorist/innen und völkerrechtlich unzulässige Einschränkungen des Asylrechts von Terrorismusverdächtigen.

Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international und Human Rights Watch finden die Konvention menschenrechtlich äußerst bedenklich, weil er dem Kriegsvölkerrecht zuwiderlaufen und dieses schwächen könnte. Der Text, so ihre Forderung, müsse eine stärkere Betonung der Menschenrechte aufweisen und die Konvention sollte gleich am Anfang deutlich machen, dass sie mit dem internationalen humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten übereinstimmt. Keine Bestimmung der Konvention dürfe diese Standards in Frage stellen:

„The draft Convention could undercut the laws of war by criminalizing acts committed in an internal armed conflict that are not prohibited by humanitarian law. The draft text also has a loophole that could allow military forces during peacetime to commit acts of „terrorism“ that would neither be covered by the Convention nor by humanitarian law.“ (Presseerklärung von amnesty international und Human Rights Watch vom 28. Januar 2002)¹²

In dem begleitenden Brief der beiden NGOs heisst es: „...the current wording of Article 2(1) ... could weaken accepted principles and practices of international humanitarian or human rights law. The current wording of Article 2(1) could be interpreted as making certain acts committed during non-international armed conflicts, which are not presently prohibited by international humanitarian law (unless they are crimes vs. humanity), into international crimes. For example, international law regulating non-international armed conflicts does not prohibit members of rebel forces from using force against enemy government soldiers or property, provided the basic tenets governing such use of force are respected. Such use of force is not currently an international crime, although it could well be a criminal act under national laws.“¹³

Gegenwärtig findet sich ein einziger Hinweis auf Menschenrechtsstandards in Artikel 12 des Konventionsentwurfs.¹⁴

¹⁰ UN Ad -Hoc Committee 2001.

¹¹ Quelle: Vgl. Fußnote 4.

¹² "United Nations: Danger Still Present in Anti-Terror Treaty". Gemeinsame Presseerklärung, 28.1.2002 <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/IOR510032002?OpenDocument&of=THEMES%5CUN> [20.11.2002].

¹³ Ebda.

¹⁴ Die Inter-Amerikanische Konvention gegen den Terrorismus (03.06.2002) enthält eine gleichlautende Formulierung und „bestätigt, dass der Kampf gegen den Terrorismus mit vollem Respekt für nationales und internationales Recht, für Menschenrechte und demokratische Institutionen unternommen werden muss, sodass Rechtsstaatlichkeit, Freiheiten und demokratische Werte, die grundsätzliche Bestandteile des erfolgreichen Kampfes gegen den Terrorismus sind, in der Hemisphäre erhalten werden“ (Siehe auch Artikel 15 der Konvention, der eine generelle Klausel für Menschenrechtskonformität enthält).

Umfassende Konvention über den internationalen Terrorismus Artikel 12 des Konventionsentwurfs¹⁵

„Any person who is taken into custody or regarding whom any other measures are taken or proceedings are carried out pursuant to this Convention shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law.“

Das bisherige Scheitern einer Übereinkunft zu dieser Konvention kann als ‚schlimmes politisches Zeichen‘ gesehen werden, als Zeichen auch dafür, dass die VN ihre Rolle als globaler Gesetzgeber noch nicht erfüllen können. Der ‚Mehrwert‘ einer Umfassenden Terrorismuskonvention ist umstritten, wird aber hauptsächlich in einer verbindlichen Definition von „terroristischen Taten“ gesehen, welche ein Zeichen der politischen Entschlossenheit im „Kampf gegen den Terrorismus“ setzen würde. Ebenso würden letzte Tatbestandslücken zwischen den sektoralen Konventionen geschlossen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass in der Anwendung der allgemeingültigen Definition politische Debatten wieder aufbrechen würden. Auch innerhalb der EU ist die Debatte zum Thema Terrorismus noch nicht abgeschlossen, so zum Beispiel zum Thema Vorbehalte zur Auslieferung von Terrorismusverdächtigen.

Das weitere, politisch bedingte Ausbleiben einer global verbindlichen Terrorismus-Definition könnte menschenrechtlich bedenklich sein, und zwar dann, wenn der ‚kleinste gemeinsame Nenner‘, auf den sich Staaten einigen könnten, zu vage bleibt und offensichtlich Missbrauch möglich macht. Die Sonderberichterstatteerin zu Terrorismus der VN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, Frau Koufa, stellte 2002 fest: „Die Konvention muss unter allen Umständen mit menschenrechtlichen und Normen des humanitären Völkerrechts übereinstimmen.“¹⁶

Auf der EU-Ebene erwies sich eine Einigung als leichter möglich. Im Gemeinsamen Standpunkt des Euro-

päischen Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus heisst es, dass als „terroristische Handlung“ eine vorsätzliche Handlung bezeichnet wird, die „durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist, wenn sie mit dem Ziel begangen wird,

- i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
- ii) eine Regierung oder eine internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder soziale Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören [hier folgen 11 Straftatbestände - Anmerkung der Autor/innen].“¹⁷

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die internationale Staatengemeinschaft in einer Reihe von VN-Konventionen auf das Verbot spezifischer terroristischer Handlungen einigen konnte, es aber an einer allgemein gültigen Definition des Terrorismus weiterhin fehlt. Unterschiedliche Vorstellungen über nationale Befreiungskämpfe und Widerstand gegen ausländische Herrschaft spielen bei den Meinungsunterschieden die entscheidende Rolle. Eine politische Einigung, zwischen Zielen des Befreiungskampfes sowie legitimen und nicht legitimen Methoden des Kampfes zu unterscheiden, scheint vorläufig nicht möglich zu sein.

Die deutsche Position zur Frage der Definition ist vor allem von folgendem Leitsatz bestimmt: „Der Bundesregierung kommt es vor allem darauf an, die Unbeachtlichkeit der Motive von Terrorismus durchzusetzen. Es gibt für Terrorismus keinen Rechtfertigungsgrund. Legitime Ziele dürfen ausschließlich mit legitimen Mitteln verfolgt werden.“¹⁸ Dieser Leitsatz bestimmte auch die bereits erwähnten sektoralen VN-Terrorismuskonventionen und ist Ausdruck des allgemeinen Prinzips ‚aut dedere aut iudicare‘ – das heisst hier: Staaten sind verpflichtet, Verdächtige entweder auszuliefern oder vor Gericht zu stellen.

¹⁵ Siehe Fußnote 4.

¹⁶ Koufa 2002, Para. 24.

¹⁷ Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27.12.2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 21.12.2001.

¹⁸ www.bundesregierung.de [15.10.2001].

2 Ausgewählte Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, unter anderem politischer, sozioökonomischer, strafrechtlicher und militärischer Natur.¹⁹ Im ersten Teil dieses Kapitels wird ein kurzer Überblick über Reaktionen auf den 11. September gegeben, im zweiten und dritten Teil werden strafrechtliche und militärische Maßnahmen ausführlicher erörtert.

Nach dem 11. September kam es in vielen Ländern, darunter Ägypten, Australien, China, Indien, Malaysia, Mazedonien, Nepal, Russische Föderation, Sambia, Simbabwe, Südkorea, der Türkei, Usbekistan und anderen zu Verschärfungen in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis.²⁰ Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen Handelns – immer unter Verweis auf die Gefahren des Terrorismus – zum Teil außer Kraft gesetzt, zum Teil die Menschenrechte unzulässig eingeschränkt.

Internationale Menschenrechts-NGOs berichteten zum Beispiel über

- Massenverhaftungen (Usbekistan)
- den pauschalen Ausschluss der Öffentlichkeit bei Abschiebungsverfahren gegen terrorismusverdächtige Ausländer/innen sowie die Einschränkung von Berufungsmöglichkeiten (USA, England);
- Einschränkungen der Pressefreiheit (Belarus, Jordanien)
- die Anwendung von Terrorismusgesetzen gegen gewaltlose Oppositionelle (China, zum Beispiel Unabhängigkeitsbewegung in der Uigurischen Autonomen Region in Xinxiang; Simbabwe);
- Festnahmen und Auslieferungen von mehreren hundert Terrorismusverdächtigen unter Nichtbeachtung der rechtlichen Verpflichtungen nach Verfassung und

Gesetzen des Landes, in dem die Person festgenommen wurde, sowie des Völkerrechts (Pakistan/USA, s.u.);

- die Kritik von Regierungen an Menschenrechtsgruppen, die sich für die Beachtung international anerkannter Menschenrechte auch bei Terrorismusverdächtigen einsetzt, etwa an Folter und Gerichtsverfahren, die nicht den internationalen Standards für ein faires Verfahren entsprachen (Ägypten)
- Diskussionen, ob rechtswidrige Verfahren ein Modell für die internationale Terrorismusbekämpfung werden sollten (Ägypten/USA);
- Inhaftierung ohne Anklage und Gerichtsverfahren (Malaysia, Singapur)
- einen Präsidenten, der Journalisten als Terroristen bezeichnete, die über die Gewalt in seinem Land berichtet hatten (Simbabwe).²¹

In der folgenden Darstellung wird jedoch der Schwerpunkt auf die Reaktionen demokratischer Staaten gelegt, da diese für Deutschland eher Vorbildfunktion haben werden als Diktaturen oder autoritär geprägte Länder.

2.1 Vereinte Nationen

Vor dem 11. September stellten strafrechtliche Maßnahmen das traditionelle Instrumentarium im Kampf gegen den Terrorismus dar. Die strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Täter/innen dient dazu, diese unschädlich zu machen und ein weitgehend sicheres Umfeld wiederherzustellen. Die Strafverfolgung durch rechtsstaatliches Handeln soll auch der Abschreckung und somit der Prävention von terroristischen Taten dienen.

¹⁹ Einen knappen Überblick bietet das VN Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensprävention: Classification of Counter-Terrorism Measures, www.odccp.org/odccp/terrorism_measures.html [13.11.2002].

²⁰ Siehe statt vieler amnesty international 2002d und Carver 2002.

²¹ Quellen: Human Rights Watch, Opportunism in the Face of Tragedy. Repression in the name of anti-terrorism; amnesty international, South-East Asia's terror clampdown, 23.5.2002 (BBC news: http://news.bbc.co.uk/english/world/asia-pacific/Newsid_1937000/1937478.stm); amnesty international, South-East Asia's terror clampdown, 23.9.2002; <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1937478.stm> [15.4.2003].

Der VN-Sicherheitsrat betont in Resolution 1373 vom 28.9.2001 die Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen.²² Jede Handlung des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden legalen Mitteln bekämpft werden. Dabei bestätigt die Resolution den Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung und die Pflicht jedes Staates, weder terroristischen Aktivitäten zu dulden noch zu unterstützen. Die von der Resolution eingeforderte Zusammenarbeit zwischen den Staaten soll zum Ziel haben, sämtliche Finanzquellen des Terrorismus auszutrocknen und die Vorbereitung terroristischer Handlungen zu unterbinden.²³

Der VN-Sicherheitsrat hat unter Resolution 1373 (2001) einen siebenköpfigen Ausschuss gegen Terrorismus (UN Counter-Terrorism Committee/CTC) eingesetzt, dessen Angehörige sich aus den Mitgliedstaaten des Rats zusammensetzen. Der Ausschuss befasst sich in seinen Hilfsangeboten mit

- der Ausarbeitung nationaler Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus;
- der Gesetzgebung zum Finanzwesen und Geldverkehr;
- den Zollvorschriften und der Praxis der Zollämter;
- dem Konzept und der Realität der Einwanderung;
- den Auslieferungsvorschriften und der Auslieferungspraxis und
- dem illegalen Waffenhandel.²⁴

Am 16. Oktober 2001 gab der Ausschuss Richtlinien für die angeforderten Staatenberichte über die Umsetzung von Resolution 1378 (2001) heraus, die die internationale Kooperation zur Terrorismusbekämpfung regeln. Der Ausschuss steht den Staaten auch zur Beratung als Ansprechpartner zur Verfügung, stellt aber selbst keine Listen von als terroristisch eingestuften Organisationen bzw. Individuen auf. Der neue Vorsitz des Komitees, Spanien, hat jedoch im Mai 2003 die Aufstellung einer eigenen VN-Liste vorgeschlagen.²⁵

Ein vom Sicherheitsrat zusätzlich eingesetztes Monitoring-Komitee beobachtet die Durchsetzung der Sanktionen gegen die früheren Taliban und ihre Verbündeten; es arbeitet direkt mit dem CTC zusammen.

2.2 Strafrechtliche Maßnahmen

2.2.1 Listen terroristischer Organisationen und Personen

Die VN-Terrorismus-Konventionen sowie Resolution 1373 (2001) sehen die Erfassung von Terrorist/innen beziehungsweise terroristischen Organisationen als Mittel der Strafverfolgung nicht vor, schließen sie aber auch nicht aus.

Derartige Listen sind jedoch unter anderen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates erstellt worden: So wurden unter Resolution 1390 (2002) 152 Individuen, die meisten Mitglieder der vormaligen afghanischen Taliban-Regierung, als Terrorist/innen aufgeführt, unter Resolution 1333 (2000) 80 Individuen und 87 Organisationen (darunter Usama bin Laden und andere Mitglieder der Al-Qa'ida-Organisation sowie die Organisation als solche); unter Resolution 1267 (1999) wird eine Organisation mit Verbindungen zum Talibanregime als terroristisch eingestuft. Die nun bestehende Liste gilt als konsolidierte Liste und ist für alle VN-Mitgliedstaaten verbindlich.²⁶ Sie wird vom CTC aktualisiert. Eine Aufführung auf dieser Liste zieht umfassende Sanktionen nach sich, so die Einfrierung sämtlicher Vermögenswerte, die Verweigerung der Ein- und Durchreise sowie die Unterlassung militärischer Unterstützung und Waffenexporte. Mit Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrates wurden humanitäre Ausnahmen bei Fällen der Einfrierung von Geldern möglich, die sich als Ausgaben für die „Grundversorgung“ der Person zusammenfassen lassen. Individuen oder Organisationen werden auf Vorschlag von Staaten – meist den USA – vom Sicherheitsrat auf diese Liste des VN-Sicherheitsrates gesetzt, die Umsetzung wird von einem eigenen Komitee überwacht, das auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1267 (1999) eingerichtet wurde. Dieses muss über die erwähnten humanitären Ausnahmefälle informiert werden und sie auch genehmigen.

Die Europäische Union (EU) hat in einem Gemeinsamen Standpunkt vom 27. Mai 2002 die VN-Liste von 2002 und damit ihre erwähnten Rechtsfolgen für verbindlich erklärt.²⁷

²² <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/>

²³ Security Council Unanimously Adopts Wide-Ranging Anti-Terrorism Resolution; Calls For Suppressing Financing, Improving International Cooperation, VN Sicherheitsrat Presseerklärung, 28.9.2001. <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm> [18.11.2002].

²⁴ Williams 2002, 215.

²⁵ <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7754.doc.htm> [12.05.2003].

²⁶ New Consolidated List Pursuant To Security Council Resolutions 1267 (1999), 1333 (2000) and 1390 (2002), Stand 25.10.2002, <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm> [13.11.2002].

²⁷ Vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l_139/l_13920020529de00040005.pdf [2.12.2002].

Darüber hinaus legte die Europäische Union in zwei Gemeinsamen Standpunkten vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus fest, „dass die Bereitstellung oder Sammlung von Geldern mit der Absicht, sie zur Ausführung terroristischer Handlungen zu verwenden, unter Strafe gestellt wird und dass diese Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren werden“.²⁸

Zusätzlich stellte sie eine Liste der an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften auf, die das koordinierte Vorgehen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erleichtern soll.²⁹

Innerhalb der EU kann auf der Grundlage der Empfehlung eines informellen *clearing house* jeder Rat der EU über eine entsprechende Listung entscheiden; diesbezügliche Vorschläge können von allen Mitgliedsstaaten gemacht werden. Der Prozess ist nicht öffentlich und in seiner Wirkungsweise nicht transparent. Anhand welcher Kriterien eine Organisation oder eine Person auf die Liste gesetzt oder von der Liste gestrichen wird, ist nicht bekannt.

Auf der Liste der EU finden sich hauptsächlich baskische und muslimische Personen verschiedener Staatsbürgerschaften (insgesamt 35) und Organisationen (insgesamt 31). Sie deckt sich zum Großteil mit der Liste der ‚Foreign Terrorist Organisations‘ des FBI.³⁰ Die EU-Liste soll regelmäßig, mindestens jedes halbes Jahr, überprüft werden. Personen oder Gruppen, die vom VN-Sicherheitsrat als terrorismusverdächtig eingestuft werden, können in die Liste der EU aufgenommen werden.³¹

2.2.2 Rechtliche Problematik der Listen von Tatverdächtigen

Individuen oder Organisationen, die von der USA, der EU oder den VN als terrorismusverdächtig eingestuft worden sind, können diese Einstufung nicht bzw. nur sehr beschränkt anfechten und verfügen damit über einen stark eingeschränkten Rechtsschutz. Klagen vor

nationalen Gerichten gegen die Listung könnten ins Leere gehen, da die Staaten zur Einhaltung der VN-Sicherheitsrats-Resolutionen verpflichtet sind. So haben terrorismusverdächtige Individuen oder Organisationen nur die Möglichkeit, von der Heimatregierung diplomatischen Schutz zu fordern oder internationales Lobbying zu betreiben; zusätzlich können sie die Regierung ansprechen, auf die der Listungsvorschlag zurückgeht, vorausgesetzt, dass sie dies in Erfahrung bringen können. Die EU setzt sich international für humanitäre Ausnahmeregelungen ein: Personen, deren Konten gesperrt worden sind, soll ein Existenzminimum garantiert werden, ebenso sollen die Verfahren bei Anfechtung der Listung beschleunigt werden.

Bislang wurde in der EU vor nationalen Gerichten zwar kein Rechtsschutz dagegen erwirkt, auf einer Liste als terrorismusverdächtig aufgenommen zu werden. In Betracht kommt jedoch, die Rechtsfolgen und tatsächlichen Folgen der Listung anzugreifen, d.h. Betroffene können gegen die für die Einfrierung von Guthaben verantwortlichen Banken oder die Regierung, die die Listung beantragt oder die Einfrierung veranlasst hat, klagen. Die Durchführung derartiger Verfahren ist für die Betroffenen mit der Erschwernis verbunden, dass sie nicht über Zugang zu den von der Regierung vertraulich behandelten Dokumenten im Zusammenhang mit der Listung verfügen. Insgesamt sind Klagen vor den nationalen Gerichten zeitaufwendig – ein schnellerer Klageweg führt direkt zum Europäischen Gerichtshof. Wenn der Europäische Gerichtshof entscheidet, dass eine Listung als terrorismusverdächtig und die entsprechenden Konsequenzen nicht gerechtfertigt sind, während die völkerrechtlich verbindlichen Konsequenzen unter den oben erwähnten VN-Resolutionen fortbestehen, kann es zu einem schwer erträglichen rechtlichen Widerspruch kommen, der letztlich der Terrorismusbekämpfung nicht dienlich ist. So gibt es keinen Individualrechtsschutz gegen Eingriffe der Vereinten Nationen infolge von Sanktionen des Sicherheitsrates. Vor dem Hintergrund der mangelnden Anfechtbarkeit der Einstufung als terrorismusverdächtige Person bzw. Organisation müssen Konzeptionen eines solchen Schutzes dringend entwickelt werden.

²⁸ Siehe Europäische Kommission, Gesamtbericht 2001, para 535: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/2001/pt0535.htm> [18.11.2002].

²⁹ Entscheidung des Europäischen Rats v. 28.10.2002 zur letzten Aktualisierung der EU-Liste. www.europa.eu.int/eur-lex/de/dat/2002/l_295/l_29520021030de00010004.pdf [2.12.2002].

³⁰ Vgl. <http://www.fbi.gov/terrorinfo/ftolist.htm>? In der FBI-Liste werden 28 Gruppen im Jahr 2002 erwähnt, in der Comprehensive List of Terrorists and Groups Identified Under Executive Order 13224 des U.S. Office of Counterterrorism im Oktober 2002 finden sich 220 Gruppen, Organisationen und Individuen, zuletzt die indonesische Organisation Jemaah Islamiya. Siehe <http://www.fas.org/irp/news/2002/10/dos101102.html> [2.12.2002].

³¹ Piqué 2002, 32.

2.2.3 Internationale Informationszusammenarbeit

Die strafrechtliche Zusammenarbeit, wie auch Bemühungen um die Ausarbeitung weiterer internationaler strafrechtlicher Instrumente, machen deutlich, wo und inwieweit sich Rechtssysteme, vor allem das US-amerikanische und das kontinental-europäische, voneinander unterscheiden. Dies wird in der Informationszusammenarbeit und im Hinblick auf die Behandlung von Auslieferungsgesuchen besonders deutlich. Insbesondere die EU-Mitgliedstaaten weigern sich, EU-Bürger an solche Staaten auszuliefern, deren normative und prozessrechtliche Standards sie als unzureichend ansehen.

Im Oktober 2001 trat die US-Regierung an die EU heran, um gemeinsame Anti-Terrorismus-Maßnahmen, vor allem im Polizeibereich, einzuleiten. Das Europäische Parlament meldete Bedenken an: Teile von US-Recht und -Politik seien mit der Rechtslage in der EU unvereinbar, zum Beispiel die Verhängung der Todesstrafe und die geplanten Militärtribunale für terroristische Handlungen Beschuldigter, die nicht Bürger/innen der Vereinigten Staaten sind (beides auf der Rechtsgrundlage einer *executive order* von Präsident Bush). Es beschloss im Dezember 2001, dass „einer Auslieferung aus der EU in die USA nicht stattgegeben werden kann, wenn die Person zum Tode verurteilt werden könnte oder vor ein Militärgericht gestellt würde.“ Bei allen internationalen Abkommen der EU bezüglich polizeilicher oder justizieller Zusammenarbeit im Verhältnis zu anderen Staaten müsse die Europäische Menschenrechtskonvention beachtet werden.³² Im Fall von Zacarias Moussaoui, dem sogenannten zwanzigsten Entführer des Anschlags vom September 2001, weigerten sich deutsche und französische Behörden, solche Informationen an die USA weiterzuleiten, die zu der Verhängung der Todesstrafe hätten führen können.

Deutsche Behörden beklagten, dass US-amerikanische Behörden relevante strafrechtliche Informationen nicht weitergeleitet hätten (auf der anderen Seite wurde in US-Regierungskreisen wiederholt Kritik an unzureichenden Ermittlungen deutscher Behörden geübt³³). So erfuhren deutsche Behörden im Frühjahr 2002 erst

aus der Los Angeles Times, dass der ranghohe Al-Qa'ida-Funktionär Khalid Scheich Mohammed 1999 Deutschland besucht und in Hamburg gelebt habe.³⁴ Im Hamburger Prozess gegen den Marokkaner Mounir al-Mottassadeq, der der Unterstützung der Attentäter vom 11. September 2001 angeklagt ist, weigerten sich die USA im November 2002, die Zeugen Binalshibh und Moussaoui vom Oberlandesgericht Hamburg in den USA vernehmen zu lassen (sie sind dort angeklagt); Gründe für die Ablehnung wurden nicht mitgeteilt.³⁵

Im November 2002 verweigerten die US-Behörden ein zweites Rechtshilfeersuchen des Oberlandesgerichts Hamburg. Das Gericht hatte um die Möglichkeit der Zeugenvernehmung von Ramzi Binalshibh gebeten, der sich seit September 2002 in Gewahrsam der US-Behörden befindet.³⁶ Anfang Februar 2003 versuchte das Hamburger Oberlandesgericht, Zeugenaussagen des Deutsch-Syriers Zammar zu erhalten, aber Bundeskanzleramt und Innenministerium untersagten dem Bundesnachrichtendienst, Angaben über seinen Aufenthaltsort zu machen und die ihm vorliegenden Vernehmungsprotokolle aus Syrien dem Gericht zu übergeben.

In den Sperrerkklärungen heißt es nun, dass die deutschen Sicherheitsinteressen bei einer Weitergabe der Informationen über Zammar gefährdet seien. Der Vorsitzende Richter Mentz hielt die Begründung für „unzureichend“ und sprach von einer „rechtsstaatlichen Schwäche“. Das Gericht kündigte eine sog. Gegenvorstellung beim Kanzleramt an.³⁷ Die Kritik des Gerichtes hatte keinen Erfolg. Al-Mottassadeq wurde unterdessen zu 15 Jahren Haft verurteilt.

2.2.4 Auslieferung

Die sektoralen VN-Terrorismus-Konventionen (Vgl. S. 12) legen Straftaten fest, die eine Auslieferung von Personen ermöglichen. Angelsächsische Rechtssysteme verlangen darüber hinaus das Vorhandensein von zwischenstaatlichen Auslieferungsabkommen. Regelungen und Prinzipien bezüglich „politischer Straftaten“ und Asylrecht haben weiterhin Gültigkeit, werden aber in den Ländern unterschiedlich gehandhabt.

³² Entschließung des Europäischen Parlaments zu der justiziellen Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten bei der Terrorismusbekämpfung, angenommen am 13.12.2001 (B5-0813/2001).

³³ Vgl. z.B. "The 9/11 Inquest: Did Germans Bungle?", New York Times, 11.7.2002.

³⁴ "Germany Says Qaeda Figure Was Never in Country" by Steven Erlanger; The New York Times; 6/11/2002; p. A19 IHT, 11.6.2002.

³⁵ „Letzter Anruf – 11.9“, TAZ 20.11.2002, 2; „Al-Qa'ida-Mann darf nicht aussagen“, Der Tagesspiegel, 20.11.2002, 1.

³⁶ Elke Spanner, Keine Auslieferung, TAZ 20.11.2002.

³⁷ Hans Monath, Zeuge der Folter, Der Tagesspiegel, 1.2.2003, 1; „Hamburger Richter fordert BND-Akten an“, Süddeutsche Zeitung, 1.2.2003.

Nach Artikel 5 der Europäischen Konvention zur Terrorismusbekämpfung vom 27. Januar 1977 besteht bei terroristischen Straftaten dann keine Auslieferungspflicht, wenn Personen wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Meinung angeklagt zu werden drohen oder wenn davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Strafverfolgungsbehörden in diesen Bereichen gegen die Beschuldigten voreingenommen handeln. Die Vorbehaltsmöglichkeit nach Art. 13 hat eine effektive Anwendung der Konvention verhindert; zu dem Übereinkommen des Europarates von 1977 zur Terrorismusbekämpfung wurde ein Änderungsprotokoll vereinbart, das im Mai 2003 unterzeichnet werden soll. Es erweitert den Anwendungsbereich des Übereinkommens um eine Reihe neuerer internationaler Übereinkünfte zur Terrorismusbekämpfung, wie etwa das VN-Übereinkommen von 1997 zur Bekämpfung des Bombenterrorismus und das VN-Übereinkommen von 1999 zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Es dient außerdem dazu, die Regelungen über die Auslieferung modernen Standards anzupassen. In der Praxis dürften die Modifikationen keine großen Auswirkungen haben, da das Auslieferungsrecht bereits durch eine Vielzahl spezieller Übereinkünfte geregelt ist.

Terminologie:

Ausweisung ist ein Verwaltungsakt, der die langfristige Entfernung des Ausländers zum Ziel hat (Einreiseverbot, auch als Tourist) und nur aus besonderen Gründen (zum Beispiel bei einer Straftat) zulässig ist.

Abschiebung ist die Vollstreckung der Ausweisung, ein Akt der körperlichen Verbringung ins Heimatland, falls keine freiwillige Ausreise erfolgt.

Die **Auslieferung** erfolgt auf Ersuchen eines (dritten) Staates aufgrund von Auslieferungsabkommen zum Zwecke der Strafverfolgung wegen eines konkreten Deliktes.

In der Praxis zeigt sich, dass einzelne Staaten die Auslieferung von Terrorismusverdächtigen – bei unter-

schiedlichen nationalen Rechtsgrundlagen – mit Blick auf den internationalen Menschenrechtsschutz fragwürdig handhaben:

- Salay Madaminov (Pseudonym Mukhammat Salikh/Solih), Anführer der größten Oppositionspartei Usbekistans, seit 1994 im Exil, seit 1999 Asyl in Norwegen, wurde Ende November 2001 bei seiner Ankunft in Prag, das er auf Einladung von Radio Free Europe/Radio Liberty besuchte, auf der Grundlage eines Interpol-Haftbefehls festgenommen.³⁸ In Usbekistan wurde er im November 2000 wegen der Teilnahme an einem Bombenanschlag in Taschkent, bei dem 1999 16 Menschen getötet wurden, in absentia zu 15,5 Jahren Haft verurteilt.³⁹ Trotz Intervention von Menschenrechtsgruppen, Radio Free Europe/Radio Liberty und der norwegischen Regierung wurde Salikh für einige Tage in Abschiebehaft genommen.⁴⁰ Ein Prager erstinstanzliches Gericht befand die Abschiebung an Usbekistan noch im Dezember 2001 dann doch nicht für nicht rechtmäßig; nach Presseberichten begründete die Richterin ihr Urteil mit „international bindenden Verträgen, die eine Abschiebung in Länder, in denen ihr Leben in Gefahr wäre, verbieten.“⁴¹ Zu einer ähnlichen Ansicht waren in den vorangegangenen Jahren auch die norwegischen Behörden gekommen, die Auslieferungsgesuche aus Taschkent regelmäßig abgewiesen hatten.
- Englische Behörden verhafteten den algerischen Piloten, Lotfi Raissi, unter den britischen Antiterrorgesetzen (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (ATCSA)) am 21. September 2001 und hielten ihn fünf Monate lang inhaftiert. Die USA verlangten die Auslieferung Raissis, da sie seine Beteiligung an den Anschlägen vom 11. September vermuteten. Raissi wurde am 12. Februar 2002 auf Kautions aus dem Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh entlassen. Ein Londoner Gericht verweigerte die Auslieferung an die USA und im April 2002 befand ein Gericht, dass sich keinerlei Beweise für seine Verbindung mit terroristischen Taten finden liessen.⁴² Im August 2002 drohte Raissi wegen seiner Inhaftierung und diskriminierenden Behandlung während der Haft,

³⁸ HRW, Uzbek Dissident Arrested in Prague, Threatened with Extradition, Presseerklärung, 29.11.2001, <http://www.hrw.org/press/2001/11/solih1129.htm> [25.11.2002].

³⁹ Human Rights Watch, Uzbek Court Sentences Opposition in Absentia, Presseerklärung, 17.11.2000, <http://www.hrw.org/press/2000/11/uzbek1117.htm> [25.11.2002].

⁴⁰ Uzbek dissident salikh released after 12 days in custody, Czech News Agency 11.12.2001.

⁴¹ Nadia Rybarova, Terrorist or dissident? Czech court decides the latter in refusing to extradite Uzbek opposition leader, AP 14.12.2001.

⁴² Audrey Gillan, 11/09/02: How the world changed: Lotfi Raissi Accused of training suicide pilots, The Guardian 11.9.2002; Amnesty International, UK: Basic rights denied after 11 September, Presseerklärung, 5.9.2002. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR450192002?OpenDocument&of=COUNTRIES\UK> [14.11.2002].

die englischen und amerikanischen Behörden zu verklagen.⁴³

- Madeleine Rees, Leiterin der UNHCHR-Mission in Bosnien-Herzegowina, beklagte, dass die Auslieferung von sechs naturalisierten Bosniern algerischer Herkunft⁴⁴ am 18. Januar 2002 an die USA unrechtmäßig gewesen sei: "It would appear that this was an arbitrary arrest and detention", kennzeichnete Rees das Vorgehen der bosnischen und amerikanischen Behörden.⁴⁵ Der „algerischen Gruppe“ wurde nach Presseberichten vorgeworfen, Attentate auf US-Einrichtungen in Bosnien zu planen. US Botschafter Bond räumte kurz nach der Auslieferung an die USA ein, dass keine „konkreten Informationen über die Aktivitäten dieser Personen“ vorlägen.⁴⁶ Der bosnische Oberste Gerichtshof hatte am 17. Januar 2002 die Freilassung der sechs Personen verfügt, nach Angaben islamistischer Kreise auf Druck der USA.⁴⁷ Sie wurden am nächsten Tag an die US-Behörden überstellt. Kurz vor der Auslieferung hatte die Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina per einstweiliger Verfügung beschlossen, dass bis zur Entscheidung der Kammer keiner der Antragsteller außer Landes verbracht werden durfte, denn der Fall müsse erst von der Kammer entschieden werden (unter dem Dayton-Agreement ist sie das höchste Menschenrechtsgericht, deren Entscheidungen bindend und gültig sind). Nach Darstellung der US-Regierung hatte hingegen die bosnische Regierung die Algerier ausgewiesen, und die USA nahmen die Deportierten auf. Nach Angaben von ai befinden sich die Algerier seit Januar 2002 in Guantánamo Bay.⁴⁸ Am 11. Oktober 2002 entschied die bosnische Menschenrechtskammer, dass der Ausweisungsprozess in mehreren Punkten die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt habe, hauptsächlich in Bezug auf das Recht, nicht willkürlich ausgewiesen zu werden und Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit). Außerdem sei Art. 1 des 6. Protokolls zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe) verletzt worden – die Regierung habe keine Garantie von den USA erhalten,

dass die Männer nicht zur Todesstrafe verurteilt würden. Die Kammer ordnete Kompensationszahlungen an sowie diplomatische und juristische Unterstützung für die Betroffenen während eines etwaigen Gerichtsverfahrens in den USA.⁴⁹

- Am 18. Dezember 2001 kam es zur Auslieferung Muhammad Muhammad Ibrahim El-Zari and Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agizas von Schweden nach Ägypten, nachdem ihre Anträge auf Asyl abgelehnt worden waren. In Ägypten war Agiza 1999 von einem Militärgericht, das internationalen Standards nicht genügt, wegen der Mitgliedschaft in der ägyptischen Organisation jihad (verantwortlich für die Ermordung von Präsident Sadat 1981 und eine Reihe anderer terroristischer Anschläge) zu 25 Jahren Haft in absentia verurteilt.⁵⁰ Die schwedische Regierung begründete ihr Vorgehen mit einer Richtlinie der EU-Flüchtlingspolitik – erarbeitet mit Bezug auf die VN-Resolution 1373 vom 28. September 2001 – der zufolge „terrorverdächtige Flüchtlinge... auch dann in ihre Heimat ausgewiesen [werden], wenn sie dort Folter erwartet“. Schweden ist damit das erste europäische Land, das – gemäß dieser Richtlinie – zwei Terrorismusverdächtige abgeschoben hat. Die Tatsache, dass eine Ausweisung in Foltergefängnisse und eine mögliche Todesstrafe gegen die VN-Folterkonvention von 1984 und das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter verstößt, glaubt Schweden dadurch umgangen zu haben, dass man „Garantien“ einer „menschenwürdigen“ Behandlung der Ausgewiesenen von Kairo erhalten habe.

Die Abschiebungen vom 18. Dezember 2001 erfolgten ohne rechtskräftige Entscheidung; eine offizielle Begründung der Auslieferung wurde nicht gegeben. Ägypten hatte Agizas Auslieferung zunächst nicht beantragt, sondern erst nachdem sich Schweden nach dem 11. September an Kairo wandte. Der Aufenthaltsort und das Befinden der Abgeschobenen war unmittelbar nach der Auslieferung auch der schwedischen Regierung unbekannt.⁵¹ Die abschließenden

43 Pilot linked to 11 september threatens to sue, The Independent 15.8.2002.

44 Bansayah Belkacem, Lahmar Saber, Mustafa Ait Idir, Hadz Boudella, Lakhdar Boumediene und Mohamed Nechle. Alle sechs wurden im Oktober 2001 in Bosnien festgenommen und in Untersuchungshaft genommen. Während ihrer Untersuchungshaft erkannten ihnen die bosnischen Behörden die Staatsbürgerschaft ab (vgl. AI Index: EUR 63/017/2002 (Public) News Service No: 181, Bosnia-Herzegowina: Human rights chambers decision in the Algerians case must be implemented by Bosnia, 11.10. 2002).

45 Zitiert nach AI 2002c, 13.

46 US Ambassador Bond says transfer of Algerians not result of Pressure. ONASA News Agency 23.1.2002.

47 So die Darstellung durch die islamistische Befreiungspartei (Hizb ut-Tahrir) siehe: Die Nacht in der Bosnien erniedrigt wurde, www.explicit-islam.de/ausgabe.php?op=dosArtikel&aid=37 [25.11.2002].

48 AI 2002c, S. 12-13.

49 Die Entscheidung findet sich in: MenschenrechtsMagazin (Potsdam), Nr. 1, 2003, S. 36-42

50 Donna Bryson, Egypt Wins Extraditions for Citizens, Associated Press 7.2.2002.

51 amnesty international 2000e.

Beobachtungen des VN-Menschenrechtskomitees (eingesetzt unter dem VN-Bürgerrechtspakt von 1966) zum schwedischen Staatenbericht forderte die schwedische Regierung auf, „die Praxis und Tradition der Beachtung des Prinzips des non-refoulement⁵² (der Nicht-Abschiebung) aufrechtzuerhalten. Das Komitee konstatierte außerdem, dass Garantien des Empfängerstaates hinsichtlich der menschenwürdigen Behandlung von abgeschobenen Personen mit „glaubwürdigen Mechanismen“ ausgestattet werden müssten, mittels derer die Einhaltung dieser Garantien sichergestellt werden kann.⁵³ Im Januar 2002 besuchte der schwedische Botschafter in Ägypten dann die Gefangenen, im Februar hatte ein schwedischer Journalist Zutritt zu den Gefangenen im Gefängnis Mazra'a Tora. Die beiden Gefangenen weigerten sich, Angaben über ihre Behandlung durch ägyptisches Sicherheits- und Gefängnispersonal zu machen, und bezeichnen sich als unschuldig.⁵⁴

- Malaysia weigerte sich, Yazid Sufaat, einen ehemaligen malaysischen Offizier, an die USA auszuliefern. Sufaat wird verdächtig, zwei Flugzeugentführern des 11. Septembers Hilfe geleistet zu haben. Er wurde Anfang Dezember 2001 bei seiner Rückkehr aus Afghanistan in Malaysia festgenommen. Malaysia plant, ihn vor ein malaysisches Gericht zu stellen, bis November 2002 war jedoch keine Anklage erhoben worden. Nach Agenturmeldungen aus Kuala Lumpur haben Befragungen durch das FBI Ende November 2002 begonnen. Der stellvertretende Premierminister, Ab-

dullah Ahmad Badawi, wurde mit der Bemerkung zitiert, dass die Erlaubnis an das FBI, Sufaat zu befragen, impliziere kein Einverständnis, Sufaat in die USA auszuliefern.⁵⁵ Sufaat wurde bislang allerdings keines Verbrechens angeklagt, sondern unter einer Sicherheitsgesetzgebung in Haft gehalten, die unbegrenzte Inhaftierung ohne Verfahren möglich macht.⁵⁶

- Das norwegische Direktorat für Immigration lehnte die Ausweisung zwei iranischer Flugzeugentführer in ihr Heimatland ab und gewährte ihnen im Juni 2002 politisches Asyl. Die beiden Iraner, Mansour Mohammadi Injeh und sein Bruder Farhad, hatten 1993 eine russische Maschine auf dem Weg von Aserbeidschan nach Rußland nach Oslo entführt und dabei mit der Explosion von Handgranaten und einer selbst konstruierten Bombe gedroht. Zunächst wies Norwegen die beiden Iraner nach Russland aus, wo sie 1995 zu mehr als fünf Jahren Haft verurteilt wurden, davon aber nur zwei absaßen. Bei ihrer Wiedereinreise nach Norwegen wurde ihnen dann Asyl gewährt, nachdem sie in Dänemark abgewiesen worden waren. Die norwegische Behörde argumentierte, eine Ausweisung in den Iran sei nicht möglich, da ihnen dort die Todesstrafe drohe. Die iranische Regierung und die Botschaft Norwegens im Iran dementierten dies. Die norwegische Regierung zeigte sich über die Entscheidung der Immigrationsbehörde besorgt: „Wir können nicht akzeptieren, dass Norwegen ein Zufluchtsort für Entführer wird“, sagte Ministerin Erna Solberg, der Tageszeitung Aftenposten im Juni 2002.⁵⁷ Aufgrund der

⁵² Wenn dem Abgeschobenen z.B. Folter droht.

⁵³ "While it understands the security requirements relating to the events of 11 September 2001, and takes note of the appeal of Sweden for respect for human rights within the framework of the international campaign against terrorism, the Committee expresses its concern regarding the effect of this campaign on the situation of human rights in Sweden, in particular for persons of foreign extraction. The Committee is concerned at cases of expulsion of asylum-seekers suspected of terrorism to their countries of origin. Despite guarantees that their human rights would be respected, those countries could pose risks to the personal safety and lives of the persons expelled, especially in the absence of sufficiently serious efforts to monitor the implementation of those guarantees (two visits by the embassy in three months, the first only some five weeks after the return and under the supervision of the detaining authorities) (arts. 6 and 7 of the Covenant). The Committee also stresses the risk of violations of fundamental rights of persons of foreign extraction (freedom of expression and privacy), in particular through more frequent recourse to telephone tapping and because of an atmosphere of latent suspicion towards them (arts. 13, 17 and 19 of the Covenant).

(a) The State party must ensure that measures taken under the international campaign against terrorism are fully in conformity with the Covenant. The State party is requested to ensure that the concern over terrorism is not a source of abuse.

(b) In addition, the State party should maintain its practice and tradition of observance of the principle of non-refoulement. When a State party expels a person to another State on the basis of assurances as to that person's treatment by the receiving State, it must institute credible mechanisms for ensuring compliance of the receiving State with these assurances from the moment of expulsion.

(c) The State party is also requested to undertake an educational campaign through the media to protect persons of foreign extraction, in particular Arabs and Muslims, from stereotypes associating them with terrorism, extremism and fanaticism."

United Nations Human Rights Committee: [http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.74.SWE.En?Opendocument](http://193.194.138.190/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.74.SWE.En?Opendocument) [6.2.2002].

⁵⁴ Tommy Grandell, Repatriated Egyptian terrorist suspects claim innocence in interview, Associated Press, 10.2.2002.

⁵⁵ US FBI agents question detained suspect in north Malaysia, XINHUA NEWS AGENCY, 24.11.2002.

⁵⁶ Daniel Klaidman and Melinda Liu, Malaysia: A Good Place to Lie Low, Newsweek 4.2.2002. CNN 5.2.2002

⁵⁷ Zitiert nach: Andrew Osborn, Norway gives hijackers asylum, The Guardian 25.6.2002 (<http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,743242,00.html>).

in Norwegen selbst stark kritisierten und umstrittenen Entscheidung wird erwartet, dass die Regierung die Entscheidung der Einreisebehörde bei Wiedervorlage des Falls in 2003 anfechten wird.⁵⁸

- Die pakistanische Regierung überstellte nach dem 11. September 2001 Mitglieder von Al-Qa'ida und den Taliban in die USA und ihre Heimatländer. Dies fand ohne Beachtung der Verpflichtungen Pakistans nach dem Völkerrecht statt. Es wurde generell keine Rücksicht darauf genommen, ob die Ausgewiesenen in der Folge Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden könnten. Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte, Vieira de Mello, kritisierte im Februar 2003, dass nach dem 11. September 2001 rund 450 Al-Qa'ida-Verdächtige in Pakistan an geheimen Haftorten festgehalten und dann ohne jedes Gerichtsverfahren an die USA überstellt wurden, wo sie als Kriegsgefangene ohne Zugang zu Rechtsanwälten und Gerichten festgehalten werden. Es sei nicht notwendig, auf geheime Festnahmen zurückzugreifen. Er forderte die pakistanische Regierung auf, sicherzustellen, dass ihre Antiterrorismusgesetzgebung mit den Menschenrechten übereinstimmt.⁵⁹

Insgesamt zeigt sich, dass sich nur wenige Staaten Auslieferungsgesuchen bzw. Überstellungswünschen vor allem der USA widersetzt haben und dies dann mit internationalen Verpflichtungen, wie sie sich beispielsweise aus der VN-Antifolterkonvention ergeben, begründet hätten. Die Mehrzahl der Staaten kamen Auslieferungsgesuchen und Überstellungswünschen ohne ein geregeltes Auslieferungsverfahren der USA nach, selbst wenn diese geltendem nationalen Recht und internationalen Menschenrechtsabkommen zuwider liefen (die USA haben ihrerseits Terrorismusverdächtige zum Verhör an Staaten überstellt, die routinemäßig Folter anwenden, ohne dass Informationen über korrekte juristische Verfahren bekannt geworden wären, siehe unten, Abschnitt 2.3.1). Dies ist bedenklich. Für europäische Länder, die sich traditionell dem Menschenrechtsschutz verbunden fühlen, ist es auch eine neue Entwicklung. Im Juni 2003 wurde ein Auslieferungsvertrag zwischen den USA und der EU unterschrieben. Er lässt eine Weigerung auszuliefern zu, wenn die Verhängung der Todesstrafe droht.

2.2.5 Inhaftierung ohne Anklage und ohne Gerichtsverfahren

Infolge des 11. Septembers sind in vielen Staaten, vor allem in den USA und Großbritannien, Personen ohne Rechtsgrundlage inhaftiert und für längere Zeiträume in Haft gehalten worden, ohne dass gegen sie Anklage erhoben wurde. Der Internationale Pakt über bürgerliche und zivile Rechte regelt in Artikel 9 (1), (2) und (3) ein Verbot der willkürlichen Inhaftierung und die Notwendigkeit, den Festgenommenen über die Anschuldigungen gegen ihn unverzüglich zu informieren. Inhaftierte haben zudem ein Recht auf ein Gerichtsverfahren innerhalb einer angemessenen Frist. Artikel 14 des Paktes enthält weitere Garantien.

Im Folgenden soll auf solche Fälle eingegangen werden, in denen Personen ohne Anklage und ohne Gerichtsverfahren infolge des 11. September in den USA und in Großbritannien für längere Zeiträume inhaftiert wurden. Neben Fällen aus Großbritannien und den USA, die hier hauptsächlich besprochen werden, setzen China, Malaysia, Ägypten, Nepal, Israel, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate ähnliche Maßnahmen ein.

Großbritannien

Als einziger VN-Mitgliedstaat hat Großbritannien bis auf Weiteres seine Verpflichtungen unter Artikel 5, Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person) außer Kraft gesetzt und den Notstand nach Art. 15 erklärt.⁶⁰ Die Rechtsgrundlage bildet dabei das neue Sicherheitsgesetz vom Oktober 2001, der Anti-terrorism, Crime and Security Act, ATCSA.⁶¹ Ausländer können festgenommen werden, wenn der Innenminister sie als „verdächtige internationale Terroristen“ kennzeichnet. Die Haft kann regelmäßig verlängert werden, ohne dass Anklage erhoben werden muss, solange das Parlament die entsprechende Gesetzgebung erneuert. Die Verdächtigen können aus der Haft entlassen werden, wenn ein anderer Staat sie aufnimmt. Nach Angaben von amnesty international wurden im Sep-

⁵⁸ Ebda.

⁵⁹ <http://www.unfoundation.org/unwire/2003/02/27/current.asp#32265>

⁶⁰ Nach Art. 15 der Konvention sind Rechte suspendierbar - bis auf wenige Ausnahmen -, wenn das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht (wird).

⁶¹ Als der Innenminister das ATCSA-Gesetz im Oktober 2001 im Parlament einbrachte, lagen ihm zufolge den Geheimdiensten keine Informationen zu einer konkreten terroristischen Bedrohung Grossbritanniens vor.

tember 2002 elf Personen unter dem ATCSA festgehalten sowie weitere 25 Personen unter dem Gesetz gegen Terrorismus (Terrorism Act 2000).⁶²

Wie auch in anderen Ländern wird in Großbritannien die Inhaftierung ohne Anklage und Gerichtsverfahren damit gerechtfertigt, dass Beweise gegen die Verdächtigen aus Sicherheitsgründen nicht im Rahmen eines öffentlichen Gerichtsverfahrens dargelegt werden könnten. Zu den für die Entscheidung des Innenministers relevanten Unterlagen der Sicherheitsdienste erhält der Inhaftierte keinen Zugang. Die Internierten – zehn seit dem 24. Oktober 2002 – werden in Hochsicherheitsgefängnissen unter extremen Bedingungen festgehalten.⁶³ Die Inhaftierung durch den Innenminister kann vor einer geheim tagenden Berufungskommission der Einwanderungsbehörde (Special Immigration Appeals Commission, SIAC) angefochten werden, jedoch hat auch dort der Inhaftierte keinen Zugang zu den Entscheidungsgründen des Innenministeriums. Am 17. Juli 2002 klagten zehn festgenommene Ausländer vor dieser Berufungskommission und bestritten die Rechtmäßigkeit des ATCSA. Noch im gleichen Monat entschied die Kommission, die Regierung habe gegen die EMRK, besonders gegen Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) und das Verhältnismäßigkeitsgebot der Anti-Terrorismus-Maßnahmen verstoßen, während die Außerkraftsetzung von Artikel 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) als solche gerechtfertigt sei.⁶⁴

Die Regierung ging nun ihrerseits in Berufung. Das Berufungsgericht entschied am 25. Oktober 2002 einstimmig, der Regierung stehe es zu, ausländische Verdächtige zeitlich unbegrenzt und ohne Gerichtsverfahren in Haft zu halten, wenn diese eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellten. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass Ausländer „kein allgemeines, sondern nur ein zeitlich begrenztes Recht auf Aufenthalt in diesem Land genießen. Unterscheidungen aufgrund von nationaler Herkunft seien völkerrechtlich erlaubt und hier nicht diskriminierend. In Angelegenheiten der nationalen Sicherheit sei, so erklärte das Gericht, die Regierung besser befähigt als ein Gericht, Entscheidungen über die Inhaftierung von

Verdächtigen zu treffen. Die Betroffenen führen die Klage weiter, so dass das britische Oberhaus darüber entscheiden wird. Die britische NGO Liberty klagte: „Indem es vorgibt, bei dieser Entscheidung gehe es um Immigrationsfragen, nicht um Terrorismusbekämpfung, hat das Gericht jeglichen Rechtsschutz für Ausländer fallen lassen, der unseren Sicherheitsdiensten missfällt.“⁶⁵ Ähnlich kritisch äußerte sich amnesty international im September 2002: Die britische Regierung habe ein „Schattenjustizsystem“ eingeführt, dem es an elementaren Rechtsgarantien mangle.⁶⁶

USA

Terrorismusverdächtige in den USA

Der USA Patriot Act vom Oktober 2001 erlaubt es dem US-Generalstaatsanwalt, terrorismusverdächtige Ausländer/innen oder Unterstützer/innen von terroristischen Gruppen oder Personen, die „an anderen Aktivitäten beteiligt sind, die die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten gefährden“, zu inhaftieren (Title IV, Subtitle B, section 412).⁶⁷ Die Inhaftierung ist zeitlich unbegrenzt zulässig, wenn eine solche Person nicht ausgewiesen werden kann und ihre Freilassung „die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten oder die Sicherheit der Gemeinschaft oder einer Person bedroht“. Bislang ist kein Fall von Inhaftierung unter diesem Gesetz bekannt geworden, wohl aber mehr als 1.000 Fälle, in denen Ausländer/innen zur Überprüfung ihres Aufenthaltsstatus festgehalten wurden. amnesty international spricht im März 2002 von mehr als 1.200 Ausländer/innen, gegen die in den USA Immigrationsverfahren eingeleitet wurden, nachdem sie infolge des 11. Septembers inhaftiert worden waren (amnesty international 2002c).

Die Regierung Bush argumentierte, die Veröffentlichung von Informationen über die Häftlinge, über ihre Verbindungen zu terroristischen Vereinigungen und über den Informationsstand der US-Regierung in außerordentlichen Situationen, wie der des Kampfes gegen den Terrorismus, unterbinden zu müssen. Bürgerrechtsorganisationen versuchen weiterhin, Namen und andere Informationen über die vom Immigration and Naturalisation Service Inhaftierten zu erlangen. Die

⁶² Quelle: Amnesty International 2002f.

⁶³ AI, UK: Basic Rights denied, Press release, 5.9.2002 (<http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR450192002?OpenDocument&of=COUNTRIES\UK>) [9.12.2002]

⁶⁴ Liberty, Discriminatory internment of "terrorist suspects": Home Office wins appeal, 25.10.2002, (<http://www.liberty-human-rights.org.uk/press/press-releases-2002/discriminatory-internment-of-terrorist-suspe.shtml>) [9.12.2002]

⁶⁵ Siehe ebda. Für eine umfassende Beschreibung und Analyse britischer Anti-Terrorismus-Gesetzgebung siehe Liberty 2002 [14.11.2002].

⁶⁶ Amnesty international, UK: Basic Rights denied. Press Release, 5.9.2002: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/recent/EUR450192002> [9.12.2002].

⁶⁷ USA Patriot Act Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (Oct. 25, 2001). http://www.eff.org/Privacy/Surveillance/Terrorism_militias/20011025_hr3162_usa_patriot_bill.html

American Civil Liberties Union und das Center for the Constitutional Rights stellten die nicht-öffentlichen Verhandlungen in Frage.⁶⁸ Zunehmend wird dieses Verfahren, vor allem der Ausschluss der Öffentlichkeit und die Geheimhaltung der Identität der Inhaftierten und der entsprechenden Anklagen gegen sie, auch vor amerikanischen Gerichten angefochten. So beurteilte ein Richter den Ausschluss der Öffentlichkeit von allen Anhörungen, die die Regierung zu *special interest cases* erklärte, als verfassungswidrig; mehrere Urteile gingen in die gleiche Richtung (zum Beispiel U.S. Court of Appeals for the 6th Circuit, Cincinnati, August 2002). Sie wurden in zweiter Instanz meist wieder aufgehoben. Im August 2002 befand ein erstinstanzliches Bundesgericht auf Klage mehrerer Bürgerrechtsgruppen, dass „Minimalanforderungen der Demokratie die Regierung dazu verpflichten, offen zu legen, wen sie inhaftiert halten.“⁶⁹ In der Berufungsverhandlung im November 2002 argumentierte dagegen ein stellvertretender Staatsanwalt, dass „nur ein wenig Menschenverstand“ nötig sei, um zu begreifen, „dass die Veröffentlichung der Namen den Anführern der Terroristen helfen würde, die Strategien der Regierung im Anti-Terror-Kampf zu verstehen.“⁷⁰ Der oberste Gerichtshof hat Ende Mai 2003 die Praxis geheimer Deportations-Verfahren bestätigt. Der US-Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch wurde der Besuch von vier Gefängnissen und Haftzentren von US-Regierungsstellen verwehrt.⁷¹

Die Rechtsfigur des „feindlichen Kämpfers“ (enemy combatant)

Die USA lehnen es ab, Mitgliedern von Taliban und Al-Qa'ida den Status von Kriegsgefangenen einzuräumen, obwohl dieser aufgrund der Kriegssituation in Afghanistan angemessen wäre und auch vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), dem Hüter des humanitären Völkerrechts wiederholt gefordert wurde. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) betrachtet alle in Afghanistan gefangen genommenen Kämpfer/innen als Kriegsgefangene gemäß der III. Gen-

fer Konvention zur Behandlung von Kriegsgefangenen.⁷² Der Status des Kriegsgefangenen impliziert dabei keine ethische Bewertung, und Kriegsgefangene genießen auch keine Immunität vor Strafverfolgung. Die Einstufung als Kriegsgefangene soll lediglich eine angemessene Behandlung nach Grundsätzen der Genfer Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977 sicherstellen. Nach langem Ringen hat die US-Regierung im Februar 2002 die Anwendbarkeit der III. Genfer Konvention auf die Situation in Afghanistan bestätigt. In welcher Form festgestellt werden soll, ob es sich bei den dort Festgenommenen um Kriegsgefangene handelt, ist jedoch weiterhin Gegenstand eines Dialoges zwischen dem IKRK und der US-Regierung.⁷³ In jedem Fall, so betonte das IKRK, müsse gemäß Art. 5 der III. Genfer Konvention ein ordentlich konstituiertes, unabhängiges Gericht über den Status der Gefangenen entscheiden – nicht die Regierung der USA.⁷⁴ Diese Forderung wird auch von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission der Organisation Amerikanischer Staaten unterstützt.⁷⁵ Selbst wenn die Verweigerung des Kriegsgefangenen-Status sich als rechtmäßig herausstellen würde, ist die US-Regierung nach der Auffassung der Kommission verpflichtet, den Inhaftierten grundsätzlichen Schutz ihrer Menschenrechte zu gewähren, dies gilt insbesondere für ihr Recht auf ein Gerichtsverfahren und auf menschenwürdige Haftbedingungen, die von Menschenrechtsorganisationen kritisiert wurden (s.u.).⁷⁶

Anstatt den in Afghanistan festgenommenen Personen den Status als Kriegsgefangenen zuzugestehen, bezogen sich die USA auf die Rechtsfigur des „feindlichen Kämpfers“ („enemy combatant“, in den deutschen Medien auch als „rechtloser Kämpfer“, „gesetzlose Kämpfer“; „ungesetzlicher Kombattant“, „irregulärer feindlicher Kämpfer“ übersetzt), die es im Völkerrecht nicht, wohl aber in der US-amerikanischen Rechtsprechung,⁷⁷ gibt. Der Status des „feindlichen Kämpfers“ der in Guantanamo/Kuba inhaftierten Männer impliziert, dass sie unbegrenzt in Haft gehalten und sie vor Militärkommis-

⁶⁸ Vgl. Center for Constitutional Rights 2002; IHT 29.06.2002, 19.8.2002, 28.8.2002.

⁶⁹ Zitiert nach Neil A. Lewis, U.S. Says Revealing Names Would Aid Al Qaeda, New York Times 19.11.2002.

⁷⁰ Zitiert nach: ebda.

⁷¹ Vgl. "United States: Rights Group denied jail access", <http://www.hrw.org/press/2001/12/USdetainees1214.htm>

⁷² "Red Cross: Detainees 'are POW'", CNN, 8.2.2002

<http://www.cnn.com/2002/WORLD/europe/02/08/ret.cuba.redcross/index.html>; vgl. auch Steven Geyer „US-Terrorfahndung.

Angriff auf die Bürgerrechte.“ Der Spiegel 20.6.2002

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,201827,00.html> [21.11.2002].

⁷³ International Committee of the Red Cross, Geneva Convention on Prisoners of War, 9.2.2002

(<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwpList405/26D99836026EA80DC1256B6600610C90>) [9.12.2002].

⁷⁴ "ICRC: A tough mandate", BBC 17.01.2002, Radio Free Europe/Radio Liberty 2002.

⁷⁵ Inter-American Commission on Human Rights 2002.

⁷⁶ Zu Haftbedingungen, s. BBC, "Life in a Guantanamo cell", 7.2.2002,

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1766037.stm> [20.11.2002]

⁷⁷ Zum Begriff und der kontroversen Rechtsprechung zum "enemy combatant": American Bar Association 2002, 7-10.

sionen gestellt werden können, die vom amerikanischen Präsidenten eingesetzt werden. Eine Berufung gegen deren Urteile vor einem zivilen Gericht ist nicht möglich.⁷⁸

Im April 2003 waren 660 Männer aus 42 Staaten in Guantánamo inhaftiert, zum Teil seit einem Jahr; darunter befinden sich eine unbekannte Zahl von Gefangenen unter 16 Jahren. Die Finanzierung des Lagers in Kuba wurde bis zum Jahr 2005 beantragt.⁷⁹ Die Gefangenen sind völlig von der Außenwelt abgeschnitten. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ist die einzige Organisation mit regelmäßigem Zugang zu den Gefangenen. Entsprechend ihren Statuten leitet das IKRK vertrauliche Berichte über die Haftbedingungen an die US-Regierung, eine Veröffentlichung erfolgt nicht. Das US-Verteidigungsministerium gab am 26. Oktober 2002 die Freilassung von vier Häftlingen bekannt, die „nicht länger eine Gefahr für US-Sicherheit darstellen“;⁸⁰ zuvor war bereits ein geisteskranker Afghane in sein Heimatland zurückgeführt worden.⁸¹

Im April 2003 erklärte das Verteidigungsministerium, demnächst würde das erste Verfahren gegen eine kleine Gruppe von Gefangenen vor einer Militärkommission beginnen.⁸² Anfang Mai 2003 legte das US-Verteidigungsministerium acht sogenannte Anweisungen vor. Danach können US-Militärgerichte auch Terrorverdächtige im Ausland verurteilen.⁸³ Im Unterschied zu einem Kriegsgericht würden die Angeklagten das Recht auf einen Zivilverteidiger haben, der auch Geheimdienstinformationen einsehen können muss, und auf einen Militärverteidiger. Gespräche zwischen den Angeklagten und dem Zivilverteidiger dürften mitgeschnitten werden. Die Anklage müsse im Unterschied zu Zivilprozessen nicht nachweisen, wie sie die Beweismittel beschafft hat und ob sie diese auf dem für Rechtsstaaten üblichem Wege bekommen hat. Auf Anordnung könne die Öffentlichkeit teilweise ausgeschlossen werden. Gegenstand der Anklagen könnten folgende Delikte sein: Mord, Folter, Entführung, Vergewaltigung, Verstümmelung, Geiselnahme, Angriffe

auf Zivilisten, Verwendung von Giftgas und Verstoß gegen Waffenstillstandsvereinbarungen und das Tragen von Hoheitszeichen in Täuschungsabsicht. Die Verhängung der Todesstrafe ist möglich. Menschenrechtsorganisationen kritisierten unter anderem, dass bei einer Berufung das gleiche Tribunal den Fall noch einmal verhandeln würde.

Anfang Mai 2003 kündigte die US-Regierung die Freilassung von circa 24 Gefangenen aus Guantánamo an. Diese würden nach Afghanistan gesandt und dort der Regierung übergeben werden.⁸⁴ Bereits am 14. April 2003 hatte sich Außenminister Powell an das US-Verteidigungsministerium gewandt und sich für eine Beschleunigung der Freilassung von rund 100 Gefangenen (aus Großbritannien, Saudi-Arabien, Pakistan, Rußland und Frankreich) eingesetzt, falls diese keine weitere Bedrohung für die Sicherheit der USA darstellten.⁸⁵ Das Verteidigungsministerium kommentierte, diese Entscheidung sei schon vor dem Brief Powells getroffen worden. Vorher waren 23 Gefangene freigelassen worden.

Im März 2003 hatte das Bundesberufungsgericht der USA eine Entscheidung des Berufungsgerichts des Bezirks Columbia bestätigt, dass die Gefangenen auf Kuba keine verfassungsmäßigen Rechte in den USA genießen. Sie können damit auf unbestimmte Zeit ohne Zugang zu Anwälten oder Richtern festgehalten werden. Dies wurde damit begründet, dass Kuba als souveräner Staat die Rechtsprechung über die amerikanische Basis ausübe, dies, obwohl die USA Guantánamo seit 1903 unbefristet gepachtet haben und militärisch kontrollieren.⁸⁶

Im Dezember 2002 wurden informelle Pläne bekannt, eine parallele Rechtsprechung für Terrorismusverdächtige in den USA einzurichten. Die Hauptelemente wären demnach:

- Strafverteidiger sollen bei der Verhandlung nicht zugelassen werden
- Verhör und Inhaftierung erfolgt ohne Konsultation eines Rechtsanwaltes

⁷⁸ Für eine Zusammenfassung der Kritik US-amerikanischer NGOs, siehe Human Rights Watch, U.S.: Growing Problem Of Guantánamo Detainees, Brief an Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, 29.5.2002.

<http://www.hrw.org/press/2002/05/pentagon-ltr.htm> [19.11.02]; American Bar Association 2002.

⁷⁹ „US-Militär halt Kinder gefangen“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,245725,00.html>; „U.S. ready to prosecute Afghan war prisoners“, IHT, 6.4.2003, 6.HYPERLINK; http://www.latimes.com/la-060203gitmo_lat,0,5733285.story

⁸⁰ US Department of Defense 2002. US Department of Defence. 2002. Transfer of detainees completed. Presserklärung, 28.10.2002 (http://www.defenselink.mil/news/Oct2002/b10282002_bt550-02.html) [20.11.2002]

⁸¹ „U.S. transfers 4 suspects from Guantánamo to their countries“, IHT, 29.10.2002, 8.

⁸² <http://www.spiegel.de/panorama/0,51518,239790,00.html> [13.3.2003]

⁸³ „Rechtsanwälte für Guantánamo-Häftlinge?“, Der Tagesspiegel, 4.5.2003, 5; „Amerika lässt Gefangene frei“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2003, 2.

⁸⁴ „Amerika lässt Gefangene frei“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2003, 2.“

⁸⁵ „Ringeln um die Welt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.5.2003, 3.

⁸⁶ <http://www.spiegel.de/panorama/0,51518,239790,00.html> [13.3.2003]

- Telefongespräche werden abgehört
- eine unbegrenzte Inhaftierung von US-Bürgern in militärischen Einrichtungen auf Veranlassung der Regierung ist möglich mit einer minimalen Kompetenz der Gerichte, die Internierung zu überprüfen.
- die Gerichtsverfahren finden für Ausländer vor Militärgerichten statt.⁸⁷

Regierungsvertreter betonten, diese Maßnahmen würden ergänzend zur ordentlichen Gerichtsbarkeit angewandt, das heißt in ausgewählten Fällen, sollten diese aber nicht ersetzen.

Militärkommissionen

Militärkommissionen werden in vielen Staaten der Welt zu außerordentlicher Strafverfolgung eingesetzt – darunter in Malaysia, Ägypten, Israel, Liberia, Pakistan, Syrien und Tunesien. Der VN-Menschenrechtsausschuss bemerkt in einem seiner allgemeinen Kommentare (General Comment 13, Abs. 4) zu Artikel 14 des Zivilpakts kritisch: „Oft wird die Einsetzung von solchen [Militär- oder Sonder-] Gerichten damit begründet, dass auf diese Weise außerordentliche Verfahren angewandt werden können, welche den normalen Rechtsnormen nicht gerecht werden.“⁸⁸ Auch der Grundsatz 5 der VN-Grundprinzipien über die Unabhängigkeit der Justiz – völkerrechtlich nicht bindend – verbürgt das Recht jedes Menschen, dass seine Sache vor einem ordentlichen Gericht nach etablierten Rechtsgrundsätzen behandelt wird. Gerichte, die diese Verfahren nicht anwenden, sollten nicht dazu geschaffen werden, um ordentliche Gerichte von ihrer Rechtsprechungskompetenz zu verdrängen.⁸⁹

Gerichtsverfahren gegen die „feindlichen Kämpfer“, die in Guantánamo inhaftiert sind, sollten ursprünglich unter erheblich eingeschränkten Bedingungen durchgeführt werden: Die erste diesbezügliche militärische Anordnung (military order) von Präsident Bush vom 13. November 2001 sah einen eingeschränkten Zugang

zum Rechtsanwalt, eine summarische Beweiserhebung, kein Recht auf Berufung und die Möglichkeit der Verhängung der Todesstrafe vor.⁹⁰ Nach Protesten von Menschenrechtsgruppen wurden die Regelungen substantiell geändert. Die im März 2002 veröffentlichten Richtlinien des US-Verteidigungsministeriums sehen jetzt vor, dass die Verfahren öffentlich sind und die Richter einstimmig zu ihrem Urteil kommen müssen. Beweisführung vom Hörensagen ist weiterhin zulässig. Die Richtlinien sehen eine Berufungsmöglichkeit vor, allerdings sind auch hierfür Militärs, nicht zivile Organe, zuständig. Im Unterschied zu ordentlichen Militärgerichtsverfahren ist eine Revision vor dem höchsten unabhängigen Militärgericht, dem U.S. Court of Military Appeal, nicht vorgesehen.⁹¹

US-Bürger unter Terrorismusverdacht

Obwohl US-Bürgern auf der Grundlage der amerikanischen Verfassung die uneingeschränkte Gewährung ihrer Grundrechte zusteht, hat die US-Regierung zwei US-Bürger als „feindliche Kämpfer“ eingestuft und sie ohne Zugang zu einem Anwalt und ohne Gerichtsverfahren interniert. Jose Padilla (a.k.a. Abdullah al-Muhajir) wurde im Mai 2002 in Chicago als „material witness“ festgenommen, am 9. Juni 2002 als „feindlicher Kämpfer“ eingestuft und ist seitdem in einer militärischen Anlage in South Carolina inhaftiert. Yaser Esam Hamdi wurde in Afghanistan festgenommen und Anfang Januar 2002 zunächst als „feindlicher Kämpfer“ in Guantánamo inhaftiert, dann aber auf die US-Marinebasis in Norfolk im Bundesstaat Virginia überstellt.⁹² Distriktrichter Robert Doumar ordnete wiederholt an, Hamdis Anträgen auf Besuch sei zu entsprechen, was regelmäßig und erfolgreich von der Regierung angefochten wurde. Im August 2002 ordnete laut Washington Post ein höheres Berufungsgericht an, dass Richter Doumar „die nationale Sicherheit und das verfassungsmäßige Recht der Exekutive auf Kriegsführung“ in der Behandlung des Hamdi-Falls stärker berücksichtigen solle.⁹³

87 "Parallel legal system for U.S. terror suspects hotly debated", IHT, 2.12.2002, 3. Zum Status der Gefangenen, s. Schäfer 2003.

88 UN Human Rights Committee 1984; Für eine kritische Bewertung der Einsetzung von Militärgerichten siehe auch den Bericht des Sonderberichterstatters der VN-Unterkommission, Louis Joinet, E/CN.4/Sub.2/2002/4 vom 9.7.2002. [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56903c2172e6f5f2c1256c080053b686/\\$FILE/G0214237.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/56903c2172e6f5f2c1256c080053b686/$FILE/G0214237.pdf) [15.11.2002].

89 UN Basic Principles on the Independence of Judiciary angenommen vom 6. VN-Kongress über Verbrechenverhütung und die Behandlung von Straftätern, Mailand, 26.8.-6.9.1985, bekräftigt von der VN-Generalversammlung mit Resolution 30/32 am 29.11.1985 und 40/146 am 13.12.1985.

90 The White House, President Issues Military order, 13.11.2001 (www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011113-27.html)

91 Radio Free Europe 2002. Siehe auch: Human Rights Watch, U.S.: Commission Rules Meet Some, Not All, Rights Concerns, Presseerklärung, 21.3.2002, <http://www.hrw.org/press/2002/03/tribunals0321.htm> [19.11.2002].

92 Vgl. IHT 29.07.2002. American Bar Association 2002, 3, FN 1-3.

93 Tom Jackman, Judge Skewers U.S. Curbs on Detainee, Washington Post 14.8.2002.

Anders verfahren die US-Behörden mit dem US-Bürger John Walker Lindh, der sich in Afghanistan den Taliban angeschlossen hatte und dort Ende 2001 festgenommen wurde. Walker wurde nicht als „feindlicher Kämpfer“ eingestuft, sondern im Februar 2002 vor einem zivilen Bezirksgericht in Virginia unter anderem der Verschwörung gegen die USA und der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung angeklagt. Im Oktober 2002 wurde Walker, auf der Grundlage einer strafmindernden Vereinbarung, zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt.⁹⁴ „Militärkommissionen“, erläuterte Justizminister John Ashcroft in einer Pressekonferenz vor der Klageerhebung, „sind allein für Nicht-Amerikaner zuständig.“⁹⁵

Ein amerikanisches Berufungsgericht in Richmond, Virginia (4th Circuit Court of Appeal) entschied im Januar 2003, dass der Präsident in einer Kriegssituation wie der vorherrschenden US-Bürger/innen als „feindliche Kombattanten“ bezeichnen kann und diese dann ohne zeitliche Befristung und ohne anwaltschaftlichen Beistand festgehalten werden können.⁹⁶

2.3 Außerrechtliche Maßnahmen

Nach dem 11. September griffen viele Staaten zu strafrechtlichen Mitteln der Terrorismusbekämpfung, die geltendem humanitärem Völkerrecht und bindenden VN-Menschenrechtsabkommen widersprechen. Darüber hinaus wurden auch neue Praktiken eingeführt, die nicht durch Gesetze legitimiert wurden. Besonders um diese Entwicklungen geht es in diesem Abschnitt.

Regierungen begründen diese außerrechtlichen Maßnahmen mit den außerordentlichen Anforderungen des „Kampfes gegen den Terrorismus“ und sehen sie als legitim an. Menschenrechtsverteidiger/innen und -organisationen und VN-Mandatsträger/innen haben indessen diese Praxis immer wieder kritisiert, und prangern die „Umwidmung“ von Menschen-

rechtsverletzungen in zulässige Anti-Terrorismus-Maßnahmen an.⁹⁷

2.3.1 Anschuldigungen zu Folter und Verhörmethoden in den USA und in Drittländern

Folter wird in bewaffneten Konflikten oft als Vergeltungsmaßnahme und zur Abschreckung eingesetzt. Bei der Terrorismusabwehr wird sie in vielen Staaten auch eingesetzt, um Informationen zu erpressen.

In einer Stellungnahme vom 22. November 2001 unterstreicht das VN-Komitee gegen Folter die nicht einschränkbaren staatlichen Verpflichtungen unter der VN-Antifolterkonvention, so zum Beispiel Artikel 2 (2) („Außergewöhnliche Umstände, gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, dürfen nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden“) und Artikel 15 („Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass Aussagen, die nachweislich unter Folter herbeigeführt worden sind, nicht als Beweis in einem Verfahren angewendet werden, es sei denn gegen eine der Folter angeklagte Person als Beweis, dass die Aussage gemacht wurde“).⁹⁸ Der frühere VN-Sonderberichterstatler zum Thema Folter, Nigel Rodley, warnte vor der „Versuchung, auf Folter oder ähnliche Misshandlungen zurückzugreifen oder Verdächtige in Länder zu schicken, wo sie solcher Behandlung unterzogen würden.“ Ein solches Verfahren würde eine Rechtsverletzung mit einer zweiten beantworten.⁹⁹

Diskussionen in den USA...

Hingegen wurde in den USA infolge des 11. Septembers öffentlich diskutiert, ob und wie ein Einsatz von Folter zu rechtfertigen wäre. Ein nicht namentlich identifizierter FBI-Beamter erklärte im Oktober 2001 gegenüber der Washington Post, dass man darüber nachdenke, bei Befragungen „Druck aus-

94 Remorseful Lindh Gets 20 Years, CBS News, 4.10.2002, <http://www.cbsnews.com/stories/2002/07/16/attack/main515255.shtml> [19.11.2002]

95 Attorney General Transcript, John Walker Lindh Press Conference, 15.1.2002, <http://www.usdoj.gov/ag/speeches/2002/011502walkertranscript.htm> [19.11.02]

96 "Court supports Bush on wartime rights", IHT, 10.1.2003, 5; „Gericht bestätigt Haft für 'Kombattanten'", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.1.2003, 2.

97 Siehe gemeinsame Stellungnahme von 17 VN-Sonderberichterstatlern und Experten vom 10.12.2001.

98 UN-Doc. CAT/C/XXVII/Misc.7.

99 UN-Doc. E/CN.4/2002/76, 27.12.2001. Commission on Human Rights 2001: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5d5e9faefd4d0a36c1256b72005badd/\\$FILE/G0116500.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5d5e9faefd4d0a36c1256b72005badd/$FILE/G0116500.pdf) [15.11.2002]. Rodleys Nachfolger Theo van Boven bietet eine umfassende Analyse staatlicher Verpflichtungen unter internationalem Recht zum Thema Folter im Rahmen von Anti-Terrorismus-Maßnahmen in einem Bericht an die VN-Generalversammlung an: Note by Secretary General on Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: S.2-10, Vgl. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/2107741d197b2865c1256c390032be06?Opendocument> [15.11.2002].

zuüben", da die sonst üblichen Befragungsmethoden keine verwertbaren Informationen hinsichtlich der Aufklärung der Anschläge vom 11. September geliefert hätten.¹⁰⁰ „Zeit, über Folter nachzudenken“, betitelt John Alter seine Kolumne in der prominenten Zeitschrift *Newsweek* Anfang November 2001. Alter argumentiert, dass physische Folter abzulehnen sei, unter anderem, da sie keine verlässlichen Informationen hervorbringt. Andererseits erschien ihm die Abschiebung von Terrorverdächtigen in Drittländer zwar ethisch bedenklich, aber unter den gegebenen Umständen doch bedenkenswert. Im Mittelpunkt seiner Argumentation stand die Notwendigkeit der Aufklärung und Prävention weiterer Anschläge. Er befürwortete auch den Einsatz von gerichtlich zugelassenen psychologischen Verhören.¹⁰¹ Andere Kommentator/innen, vor allem aus den Medien, hielten den Einsatz von Drogen zur Gewinnung von Informationen für unbedenklich und notwendig. In einer Umfrage der US-Fernsehstation Fox News im März 2002 befürworteten 41% der knapp 1.000 Befragten den Einsatz physischer Folter zur Verhinderung weiterer Terroranschläge.¹⁰²

Kritik an diesen Vorschlägen kam vor allem von Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch, die sich gegen jede Form von Gewaltanwendung zur Informationsgewinnung aussprachen: „Es gibt kein „bisschen“ körperliche Gewalt, um jemanden während einer Befragung zum Reden zu zwingen. Wenn ein bestimmtes Maß an Gewalt zugelassen wird, sind Ermittlungsbeamte einer überwältigenden Versuchung ausgesetzt, so viel Gewalt einzusetzen, wie sie für die Gewinnung der Information zu benötigen glauben.“¹⁰³ Auch die vorgeschlagene Abschiebung von Terrorismusverdächtigen in Drittländer, um dort durch Einsatz von Folter Informationen aus ihnen herauszupressen, wurde kritisiert; Ruth Wedgewood, Professorin für Rechtswissenschaften an der renommierten Universität Yale, beurteilt ein solches Verfahren als heuchlerisch: „Man kann mit Hilfe des Gesetzes nicht indirekt etwas machen, was man direkt nicht machen darf.“¹⁰⁴

...und in Deutschland

In Deutschland ist es im Februar 2003 und den Folgemonaten eine Diskussion über eine Rechtfertigung von Folter in Ausnahmefällen (die dann straflos bleiben sollte) gekommen, an der sich unter anderen die Bundesminister/innen des Innern und der Justiz, Richter/innen, Politiker/innen, Menschenrechts-NGOs und Vertretungen von Verbänden beteiligt haben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat hierzu ein Policy Paper veröffentlicht.¹⁰⁵

Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte, Vieira de Mello, zeigte sich von der Diskussion in einigen Ländern, ob Folter gerechtfertigt sei, um den Terrorismus zu bekämpfen, erschreckt. Das Recht, von Folter frei zu sein, sei vor langer Zeit von allen Staaten anerkannt worden. Jetzt könne man keinen Schritt zurück machen, unabhängig davon, wie schwer die Provokation sei. Er erklärte, das Bekenntnis zur Freiheit von Folter sei fundamental für unsere Weltzivilisation.¹⁰⁶

Festnahme, Überstellung und Folteranschuldigungen

Die USA tragen grundsätzlich Verantwortung für Personen, die während der Kampfhandlungen in Afghanistan von US-Truppen festgenommen werden. Amnesty international betont auch die Verpflichtung der USA, die Abschiebung von Personen, „die auf Aufforderung der USA“ im Ausland verhaftet werden, in Drittländer durch die entsprechenden ausländischen Behörden zu verhindern. Gestützt auf Presseberichte vom März 2002, konstatierte ai, die USA hätten „Dutzende“ von Al-Qa'ida-Gefangenen von Afghanistan aus in Länder, konkret nach Ägypten und Jordanien, überführt oder überführen lassen, in denen sie ohne Kontakt zur Außenwelt inhaftiert und der Folter als Verhörmethode ausgesetzt werden könnten. Auf ai's Anfrage an die amerikanischen Behörden hinsichtlich des Aufenthaltsortes des jemenitischen Staatsbürgers Jamil Qasim Saeed Mohammed, erhielt ai für mehr als sechs Monate keine Antwort. Mohammed wurde verdächtigt, an dem Bombenanschlag gegen den US-Zerstörer USS Cole im

¹⁰⁰ Zitiert nach: Steve Rendall, Pro-Pain Pundits: Torture advocates defy U.S., international law. <http://www.fair.org/extra/0201/pro-pain.html> [19.11.2002].

¹⁰¹ John Alter, Time to Think about Torture, *Newsweek* 5.11.2001. Für die Debatte, siehe Alexander Cockburn, The Wide World of Torture, *The Nation Magazine* 26.11.2001, Henry Porter, Now the talk is about bringing back torture, *The Observer*, 11.11.2001. Jim Rutenberg, Media Stoke Debate on Torture as U.S. Option, *New York Times*, 6.11.2001.

¹⁰² Dana Blanton, Poll: Six Months Later, Support for War Stays Strong, 14.3.2002. <http://www.foxnews.com/story/0,2933,47914,00.html> [19.11.2002].

¹⁰³ Human Rights Watch, The Legal Prohibition Against Torture: Q&A, Nov. 2001. <http://www.hrw.org/press/2001/11/TortureQandA.htm> [19.11.2002].

¹⁰⁴ <http://www.yaleherald.com/archive/xxxii/11.09.01/news/p3.html> [8.12.2002]. Vgl. auch Jen Heilbronner, Yale professors debate the use of torture. *The Yale Herald* <http://www.yaleherald.com/archive/xxxii/11.09.01/news/p3.html> [21.11.2002]

¹⁰⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte 2003a.

¹⁰⁶ Vieira de Mello 2003.

Oktober 2000 bei Aden (Jemen) beteiligt gewesen zu sein. Er wurde den US-Behörden am 26. September 2001 vom pakistanischen Sicherheitsdienst übergeben, und, Gerüchten zufolge, von Karachi nach Jordanien ausgeflogen.¹⁰⁷

amnesty international warf den USA auch vor, dass ihre Geheimdienste bei der Terrorfahndung im Ausland Foltermethoden einsetzen oder ihren Einsatz durch Dritte tolerieren und sich somit der Komplizenschaft schuldig machen. So befinden sich mutmaßliche Al-Qa'ida-Mitglieder im Gewahrsam Ägyptens, Syriens, Marokkos und Pakistans, wo Polizei, Sicherheitsdienste und Militär nach Erkenntnissen von Menschenrechtsgruppen systematisch Folter anwenden. Nach Presseberichten haben viele dieser Verdächtigen infolge des 11. Septembers umfangreiche Aussagen gemacht und so zahlreiche Fahndungserfolge ermöglicht.¹⁰⁸

Syrien, lange Zeit als Unterstützer des Terrorismus von den USA kritisiert, wurde jüngst vom US-Außenministerium für seine Mitarbeit bei der Vernehmung von Al-Qa'ida-Gefangenen gelobt. So wurde zum Beispiel der in Marokko im November 2001 inhaftierte mutmassliche Al-Qa'ida-Funktionär Mohammed Haydar Zammar, ein Syrer mit deutscher Staatsbürgerschaft, mit Wissen der USA nach Syrien ausgeflogen. US-Regierungsvertreter/innen hätten nicht mit Zammar sprechen können, so heisst es in einem Bericht, aber der syrischen Seite Fragen übergeben.¹⁰⁹ Im Januar berichtete die *Washington Post* unter Berufung auf einen Mitgefangenen, dass Zammar zumindest im März 2002 in Syrien unter unmenschlichen Bedingungen festgehalten und gefoltert worden ist. Das Auswärtige Amt wird mit einer Äußerung vom Sommer 2002 zitiert, es hätte keine offizielle Bestätigung, dass Zammar in Syrien in Haft sei und deshalb sei auch kein Antrag auf konsularische Betreuung möglich. Am 31. Januar 2003 hieß es im Auswärtigen Amt, wegen des laufenden Verfahrens könne man sich nicht zu dem Fall äußern.¹¹⁰

Am 26. Dezember 2002 berichtete die *Washington Post*, dass der US-Geheimdienst CIA Stress und Nötigungs-

techniken („stress“ und „duress“) einsetzt, um Al-Qa'ida-Verdächtige zu verhören. Sie werden zum Beispiel auf dem britischen Militärstützpunkt Diego Garcia, der von den USA gemietet und gemeinsam mit England genutzt wird, dem US-Luftstützpunkt Bagram und weiteren Orten, auch Einrichtungen ausländischer Geheimdienste, festgehalten. Diese sind ausschließlich vom CIA kontrolliert, ohne den Einfluss von Militärjuristen, die bei offiziellen Haftorten die Einhaltung des Völkerrechts überwachen sollen (Humanitäres Völkerrecht, zum Beispiel Artikel 3 der III. Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen). Insgesamt werden im März 2003 nach Angaben des CIA etwa 3.000 mutmaßliche Al-Qa'ida und Taliban-Angehörige festgehalten in Guantánamo, Bagram, auf Diego Garcia und an anderen, nicht genannten Orten.¹¹¹

Nach dem Bericht mussten Internierte in schmerzhaften Körperpositionen stundenlang ausharren, Kapuzen tragen, ihnen wurde 24 Stunden der Schlaf durch starkes Licht entzogen, und sie wurden bei Nicht-Kooperation an ausländische Dienste überstellt: genannt werden Marokko, Ägypten¹¹² und Jordanien. Bis zu 100 Gefangene wurden an ausländische Geheimdienste ohne Beteiligung der Justiz überstellt, die routinemäßig Folter anwenden und hierfür jedes Jahr in den jährlichen Menschenrechtsberichten des US-Außenministerium kritisiert werden. Kurz nach der Festnahme werden sie häufig von Angehörigen der US-Militärpolizei und des CIA durch Schläge, Desorientierungstechniken und Drohungen unter Druck gesetzt.

Der frühere CIA-Direktor für den Bereich Terrorismusbekämpfung, Cofer Black, hat bei einer gemeinsamen Anhörung der für Geheimdienste zuständigen Ausschüsse von Repräsentantenhaus und Senat am 26. September 2002 von neuen Formen operationaler Flexibilität gesprochen und erklärte: „Was Sie wissen müssen ist: Es gab eine Zeit vor dem 11. September und eine danach. Jetzt sind die Handschuhe herunter.“ Jeder der zehn für den Bericht interviewten US-Beamten für nationale Sicherheit verteidigte die

¹⁰⁷ Amnesty International, United States of America: Memorandum to the US Government on the rights of people in US custody in Afghanistan and Guantánamo Bay, AMR 51/053/2002. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/recent/AMR510532002> [19.11.2002]

¹⁰⁸ Geyer, Steven, US-Terrorfahndung: Angriff auf die Bürgerrechte, Spiegel Online, 20.6.2002.

¹⁰⁹ IHT, 21.6.2002.

¹¹⁰ Der Tagesspiegel, 1.2.2003, 1.

¹¹¹ "Qaeda leader to be humanely treated, U.S. says", IHT, 4.3.2003, 1.

¹¹² Nach dem Bericht wurde unter Präsident Clinton der Kontakt zum ägyptischen Geheimdienst abgebrochen, nachdem jahrelange Gespräche keine Einstellung der Folter bewirkt hatten. Ein Mitarbeiter der Regierung Bush wird zitiert: „Sie können sicher sein, dass wir nicht eine Menge Zeit auf diesen Punkt verwenden.“

Anwendung von Gewalt gegen die Gefangenen als gerecht und notwendig. Der für eine Kommentierung befragte CIA lehnte eine Stellungnahme ab.¹¹³

Als Anfang März 2003 das führende Taliban-Mitglied, Khalid Scheich Mohammed, in Pakistan festgenommen und öffentlich über Verhörmethoden diskutiert wurde, erklärte der Pressesprecher des Weißen Hauses, Ari Fleischer, die Standards des Verhörs seien human und folgten dem Völkerrecht.¹¹⁴

Im März 2003 gab das US-Militär bekannt, der Tod von zwei afghanischen Gefangenen auf dem Luftwaffenstützpunkt Bagram von Mitte Dezember 2003 würde jetzt als Mord angesehen. Die ursprünglichen Diagnosen „Herzschlag“ und „Lungenembolie“ hätten sich als falsch erwiesen, in beiden Fällen hätten Verletzungen stumpfer Gewalt zum Tod geführt, mit anderen Worten, sie wurden zu Tode geprügelt. Eine Vertreterin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz berichtete, dass das IKRK längst nicht alle Gefangenen in Bagram sehen könne.¹¹⁵

Insgesamt entsteht ein Bild, in dem die USA planmäßig einen Graubereich für Verhöre von Terrorismusverdächtige geschaffen haben, in dem Misshandlungen und Folter, im Austausch mit ausländischen Sicherheitsdiensten angewandt wird. Er wird der Kontrolle durch die Justiz entzogen – die US-Justiz hat keine Befugnisse in Bagram oder Diego Garcia –, sondern die Verantwortung liegt ausschliesslich bei Militär und CIA.

In Indien verabschiedete das Parlament im März 2002 ein neues Sicherheitsgesetz (Prevention of Terrorism Act), welches Geständnisse, die gegenüber der Polizei gemacht wurden, als Beweise im Gerichtsverfahren für zulässig erklärt (dies war bisher nach dem India Evidence Act rechtlich nicht zulässig). Es legitimiert eine dreimonatige Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren und ohne Anklage, verlängerbar für weitere drei Monate bei Zustimmung eines Sondergerichts.¹¹⁶

2.3.2 Kollektive Zwangsmaßnahmen und Bestrafungen

Im Rahmen der zweiten palästinensischen Intifada seit Oktober 2000 hat die israelische Regierung einzelne Angehörige von Selbstmordattentäter/innen aus den palästinensischen Gebieten zwangsumgesiedelt oder deportiert, eine Praxis, die das für bewaffnete Konflikte geltende humanitäre Völkerrecht ausdrücklich verbietet (IV. Genfer Konvention, Art. 33 und 147; Deportation ist auch ein Straftatbestand nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, Art. 8, Abs. 2, (b)(viii)). Appellen, diese Praxis zu beenden, etwa der Vereinten Nationen, ist Israel bislang nicht nachgekommen. Die israelische Tageszeitung Maariv berichtete in ihrer Internetausgabe „hohe Regierungsangehörige hätten erklärt, die Umsiedlung sei Teil der Regierungspolitik im umfassenden Krieg gegen den Terror, der die Drahtzieher und die helfende Umgebung der Täter mit einbezieht“.¹¹⁷

Die Zerstörung von Häusern von Terrorismusverdächtigen als Strafaktion, abgeschafft im Jahr 1997, wurde im Oktober 2001 wiedereingeführt. Diesmal agierte die israelische Armee jedoch außerhalb der Kontrolle durch die Justiz. Hausbesitzer/innen wurde keine Möglichkeit gegeben, sich vor der Zerstörung an den Obersten Gerichtshof zu wenden. Obwohl sich Strafaktionen dieser Art zunächst gegen Terrorismusverdächtige richten sollten, wurde oft die Unterkunft der Familienmitglieder und anderer im Zuge der Aktion zerstört.¹¹⁸

Das VN-Anti-Folter-Komitee legte Israel 2001 nahe, die Strategie der Hauszerstörungen dann zu unterbinden, wenn sie Artikel 16 der VN Anti-Folter-Konvention widersprüchen (in Artikel 16 heisst es, dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, „andere Handlungen zu verhindern, die eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen, ohne der Folter i.S. von Artikel 1 gleichzukommen“).¹¹⁹

¹¹³ "U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations", Washington Post, 26.12.2003, 1; The Guardian, 27.12.2003 (www.guardian.co.uk/alqaida/story/0,12469,865311,11,00.html) (4.2.2003)

¹¹⁴ "Qaeda leader to be humanely treated, U.S. says", IHT, 4.3.2003, 1.

¹¹⁵ "Army Probing Deaths of 2 Afghan Prisoners", Washington Post, 5.3.2003, A13

¹¹⁶ Amnesty (international) magazine July–August 2002, <http://www.amnesty.org.uk/news/mag/july02/trade.shtml>

¹¹⁷ Zitiert nach Susanne Knaut, Familie soll haften. Die israelische Regierung erwägt, Familienangehörige von Terroristen des Landes zu verweisen. Die Öffentlichkeit ist von der Idee begeistert, TAZ, 20.7.2002. Vgl. auch amnesty international, Israel/Occupied Territories. Amnesty International calls for a commission of inquiry into mass arbitrary detention of Palestinians. Öffentliche Erklärung, 23.5.2002 <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/MDE150892002?OpenDocument&of=COUNTRIES\ISRAEL/OCCUPIED+TERRITORIES> [21.11.2002]

¹¹⁸ Die israelische Menschenrechtsorganisation Bt'selem zählt 97 Hauszerstörungen im Zuge von „Strafaktionen“ zwischen Dezember 2001 und 02.12. 2002 (www.btselem.org/English/House_Demolitions/Statistics.asp).

¹¹⁹ UN Committee against Torture, Concluding Observations on Israel, UN-Doc. CAT/C/XXVII/Concl.5, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.XXVII.Concl.5.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.XXVII.Concl.5.En?OpenDocument) [8.12.2002], para 6(j)

Am 6. August 2002 bestätigte der Oberste Gerichtshof Israels das Recht der israelischen Armee, Häuser von palästinensischen Terrorismusverdächtigen ohne Vorwarnung zu zerstören. Damit wurde eine Petition von 35 palästinensischen Familien, deren Häuser zur Zerstörung innerhalb von 48 Stunden freigegeben waren, abgewiesen. Der Armee ist es nun überlassen, zu entscheiden, ob sie den Bewohnern von Häusern, die sie zerstören will, eine Petitionsmöglichkeit einräumt oder nicht.¹²⁰

Der Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission für angemessenes Wohnen, Miloon Kothari, hat diese Praxis der Regierung nachträglich verurteilt und gefordert, sie einzustellen. Er verwies auf Studien, nach denen in den letzten 10 Jahren 2.200 Wohnungen zerstört und 13.000 PalästinenserInnen vertrieben worden sein.¹²¹

2.3.3 Staatlicher Mord

Verschiedene Regierungen haben in den vergangenen Jahrzehnten Morde oder Mordversuche an politischen Gegnern und Politikern im Ausland angeordnet und durchführen lassen, darunter Iran, Israel, Libyen, Nordkorea, die frühere UdSSR und die USA. Präsident Reagans *Executive Order* 12333 von 1981 verbot die Mitwirkung des CIA an derartigen Morden.¹²² Diese Richtlinie hat Präsident George W. Bush im August 2001 aufgehoben und damit wurden Usama bin Laden und etwa fünfzehn seiner Mitarbeiter inner- und außerhalb von Afghanistan für vogelfrei erklärt.¹²³ Nach einem anderen Bericht sei diese Richtlinie nicht aufgehoben, aber gleichwohl eine Politik des staatlichen Mordes in Einzelfällen beschlossen worden.¹²⁴ Bereits Präsident Clinton hatte 1998 die Ausschaltung Usama bin Ladens mit allen Mitteln angeordnet.¹²⁵

Versuche der US-Streitkräfte, während der Kampfhandlungen in Afghanistan Usama bin Laden, Mullah

Omar und engste Mitarbeiter ausfindig zu machen, scheiterten bislang. Im jemenitischen Nordosten, der Provinz Marib, verbergen sich nach Angaben jemenitischer Sicherheitsbehörden einige Personen, die der Mitgliedschaft von Al-Qa'ida und der Beteiligung oder Vorbereitung am Anschlag gegen das US-Kriegsschiff USS Cole im Oktober 2000 verdächtigt werden. Versuche jemenitischer Sondereinheiten, diese Personen im Dezember 2001 in Ma'rib zu verhaften, endeten in einem Fiasko, bei dem unter anderem 18 Soldaten getötet wurden.¹²⁶ Am 3. November 2002 kam es auf einer Straße in Ma'rib zu einer Explosion eines Geländewagens mit sechs Insassen, unter ihnen einer der gesuchten Al-Qa'ida Anhänger, Qa'id Sinan al-Harithi. Jemenitische Sicherheitsbehörden sprachen von einer Explosion und bestritten zunächst irgendeine Involvierung der USA. US-Behörden bestritten zunächst gleichfalls jedwede Beteiligung an dem Vorfall,¹²⁷ um später einzuräumen, dass eine von einer Drohne abgefeuerte Rakete den Tod aller sechs Insassen verursacht hatte, die sich unter Kontrolle des Geheimdienstes CIA befand.¹²⁸ Der Sprecher des US Außenministeriums gab eine recht kryptische Erklärung ab, indem er sagte, dass die amerikanische Ablehnung von außergerichtlichen Hinrichtungen und gezieltem Mord, die sie mehrfach gegenüber der israelischen Regierung zum Ausdruck gebracht habe, sei durch diese Aktion zwar nicht grundsätzlich berührt, aber doch mit den speziellen Faktoren des Nahostkonfliktes verbunden.¹²⁹

Mitte Dezember 2002 berichtete die *New York Times*, dass Präsident Bush schriftlich angeordnet habe, dass der US-Geheimdienst CIA Führer von Al-Qa'ida jagen und töten solle. Es existiere eine Liste mit zwei Dutzend Führern von Al-Qa'ida, die ohne weitere Bestätigung durch den Präsidenten getötet werden können, wenn die Festnahme nicht praktikabel, d.h. zu gefährlich oder logistisch nicht möglich sei. Darüber hinaus gäbe es noch eine umfassendere Liste, die periodisch aktualisiert werden würde. Die genauen

¹²⁰ "Israeli Court Upholds Right to Destroy Homes Without Warning", *New York Times*, 6.8.2002.

¹²¹ "UN human rights experts condemns Israel's destruction of homes in Palestinian Territories", *UN News service*, 7.8.2002.

¹²² Vgl. Amnesty international, *Politischer Mord durch Regierungen*, Frankfurt a. M. 1983; dies. "Disappearances" and Political Killings. *Human Rights Crises of the 1990s*, Amsterdam 1994.

¹²³ David Gow, *Bush Gives Green Light to CIA for Assassination of Named Terrorists*, *The Guardian* 29.10.2001, <http://serendipity.magnet.ch/wot/gow1.htm>.

¹²⁴ "U.S. targets 2 dozen terrorist leaders", *IHT*, 16.12.2002, 1.

¹²⁵ Zur Diskussion über (versuchte) Attentate im Ausland durch US-Regierungen siehe den Bericht des renommierten US Council on Foreign Relations, *Assassination: Does it Work? Should America Try?* (2002) (S.1) (www.terrorismanswers.com/policy/assassination_print.html).

¹²⁶ Karim al-Gawhary, *Drohnen gegen al-Qa'ida*, *TAZ* 6.11.2002.

¹²⁷ U.S. State Department, *Daily Press Briefing for November 5*, Transcript, S. 5-7. www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/14920.htm [6.11.2002]

¹²⁸ David Johnston/David E. Sanger, *Yemen Killing Based on Rules Set Out by Bush*, *New York Times* 6.11.2002.

¹²⁹ U.S. State Department, *Daily Press Briefing for November 5*, Transcript, S. 7. www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2002/14920.htm [6.11.2002]

Kriterien für die Auswahl seien nicht klar, erklärte ein Vertreter der US-Regierung, aber die Belege für die Anschuldigungen müssten klar und überwältigend sein. Führungspersonlichkeiten des US-Kongresses würden über geheime Unternehmen, um Al-Qa'ida-Mitglieder zu töten, informiert.¹³⁰

In der US-Öffentlichkeit werden verschiedene Methoden einer wirkungsvollen Terrorismusbekämpfung diskutiert. Der bekannte US-Anwalt Nathan Lewin plädierte für die Hinrichtung von Familienangehörigen palästinensischer Selbstmordattentäter. Wenn das Leben Unschuldiger gerettet werden könnte, sei die Hinrichtung der Angehörigen legitim, so Lewin. Die Kritik an Lewin kam vor allem von Geistlichen der jüdischen Reformgemeinden. Aber es gab auch Befürworter des Vorschlags. Alan Dershowitz, ein prominenter amerikanischer Rechtsanwalt, und Abraham Foxman, Leiter der US-amerikanischen Anti-Diffamierungsliga, erklärten, Lewin habe einen „legitime[n] Vorschlag zur Antiterrorpolitik“ gemacht.¹³¹

Die israelische Armee hat die gezielte Tötung des führenden Hamas-Aktivisten Jasser Risk bestätigt, fünf weitere Menschen, vor allem Hamas-Aktivisten, wurden nach Angaben eines palästinensischen Krankenhauses gezielt getötet.¹³² Risk wurde als eine „tickende Bombe“ beschrieben: Er sei an mehreren Versuchen beteiligt gewesen, Selbstmordattentäter nach Israel zu schicken. Ebenso wurde der ehemalige Generalsekretär der Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), Mustafa Zabri (Abu 'Ali Mustafa), von einer aus einem Apache-Helikopter gefeuerten Rakete getötet.¹³³ Risk und Zabri befanden sich auf der Liste der meist gesuchten Terroristen der israelischen Regierung. Seit Beginn der 2. Intifada Ende September 2001 richtete

die israelische Armee bis Dezember 2002 mindestens 84 Palästinenser/innen außergerichtlich hin, weitere 40 unbeteiligte Passant/innen kamen dabei ums Leben (nach Angaben des israelischen Informationszentrums für Menschenrechte B'Tselem).¹³⁴ Begründet wurden die gezielte Tötungen durchweg mit den Notwendigkeiten der Terrorismusbekämpfung.

2.3.4 Massenverhaftungen

Im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz wird gefordert, dass festgenommene Personen vor einem Gericht die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung prüfen lassen können und zwar ohne Verzögerung, so dass gegebenenfalls die Freilassung verfügt wird (VN-Zivilpakt, Art. 9, Abs. 4).¹³⁵

Zwischen Februar und März 2002 nahm die israelische Armee circa 2.500 Personen fest, die innerhalb von einer Woche wieder entlassen wurden. Das einzige Kriterium war nach einem Bericht des *Guardian*, dass es sich um Männer zwischen 15 und 45 Jahre handelte. Selbst die Armee räumte ein, dass praktisch niemand ein „Militanter“ war. Bei der darauf folgenden Internierung von mehr als 6.000 Personen während der „Operation Defensive Shield“ nach dem 29. März 2002 wurden viele ohne Kontakt zur Aussenwelt in Haft gehalten. Der militärische Befehl Nr. 1500 vom 5. April 2002 erlaubt die Internierung für 18 Tage ohne Kontakt mit einem Familienangehörigen, Rechtsanwalt/innen oder Richter/innen. Danach kann ein Militär Richter den Kontakt zur Außenwelt für weitere 90 Tage untersagen.¹³⁶ Im Oktober 2002 zählte die israelische Menschenrechtsorganisation Bt'selem 140 Kinder unter 18 Jahren im Gewahrsam der israelischen Verteidigungskräfte.¹³⁷

¹³⁰ "U.S. targets 2 dozen terrorist leaders", IHT, 16.12.2002, 1,4.

¹³¹ Vgl. Lewins Artikel, "Detering Suicide Killers": www.shma.com/may02/nathan.htm, Antwort von Arthur Green, "A Stronger Moral Force": www.shma.com/may02/arthur.htm. und Lorenz Jäger, Massive Vergeltung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.6.2002.

¹³² Agentur Agence France Press, Arafats Hauptquartier erneut belagert. Bulldozer sperren Zufahrtsstraßen ab. Israels Armee exekutiert gezielt mehrere Hamas-Angehörige im Gaza-Streifen, TAZ, 25.06.2002, <http://www.taz.de/pt/2002/06/25/a0044.nf/text>

¹³³ amnesty international, Israel/Occupied Territories/Palestinian Authorities: Ahmad Sa'adat must be released and his safety ensured. Presseerklärung, 13.6.2002 <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/MDE150962002?OpenDocument&of=COUNTRIES\ISRAEL/OCCUPIED+TERRITORIES>. [21.11.2002]

¹³⁴ http://www.btselem.org/English/Statistics/Al_Aqsa_Fatalities.asp

¹³⁵ Vgl. auch UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Prinzip 11, Abs. 1; UN Basic Principles on the Role of Lawyers, Prinzip 7 und UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Art. 92.

¹³⁶ Amnesty International, AI calls for a commission into mass arbitrary detention of Palestinians. Public Statement, 23.5.2002; <http://web.amnesty.org/ai.nsf/print/MDE150892002?OpenDocument> [12.12.2002].

¹³⁷ Quelle: Bt'selem, Palestinians held by Israeli security forces during the al-Aqsa intifada, Stand 8.10.2002, www.btselem.org/English/Statistics/Imprisoned.asp [25.11.2002], "Mass arrests create new foes for Israel Human rights groups condemn army as hundreds of Palestinian men are detained and humiliated Suzanne Goldenberg in Tulkaram, West Bank, Saturday March 16, 2002" <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,2763,668526,00.html> [12.12.2002]

2.4 Militärische Maßnahmen

2.4.1 Tötung von Zivilist/innen bei Kriegshandlungen

Seit Beginn des Krieges sind in Afghanistan zahlreiche ZivilistInnen, Frauen, Kinder und Männer als Folge der Bombardierungen getötet worden. Obwohl die USA nach Medienberichten circa 900 Millionen bis eine Milliarde US-Dollar pro Monat für den Krieg ausgaben, gibt es seit Beginn des Krieges bis heute keine offiziellen Statistiken der USA oder der Antiterrorcoalition über tote und verletzte Zivilist/innen, keine Auskunft über Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts und kaum Untersuchungen oder Gerichtsverfahren im Hinblick auf solche Verletzungen. Für diese Mängel im Hinblick auf die Informations- und Untersuchungspflicht sind auch die Regierungen der Staaten, deren Militärkräfte in Afghanistan aktiv sind und die afghanische Regierung, verantwortlich.

Seit Beginn der Luftangriffe gegen Afghanistan kursieren in den Medien verschiedene Zahlen über zivile Opfer. Eine Überprüfung gilt als unmöglich, weil es keine staatlichen oder privaten Stellen gibt, die die Lage kontinuierlich beobachten.¹³⁸ Es wurden lediglich einzelne Schätzungen von Journalist/innen, NGOs und Wissenschaftler/innen bekannt. Eine Befragung des *Guardian* bei Hilfsorganisationen im Februar 2002 ergab Schätzungen von 2.000 bis 8.000 Opfern.¹³⁹ Der Spiegel berichtete im August 2002, man ginge in Afghanistan von bis zu 5.000 zivilen Opfern der US-Bombardements aus. Ein Viertel der US-Raketen und Bomben in Afghanistan, so hätten selbst Militärs im Pentagon eingeräumt, „verfehlten ihr Ziel“.¹⁴⁰ In einer

im Januar 2002 an der Universität von New Hampshire erstellten Untersuchung des Wirtschaftsprofessors Marc Herold ist von zwischen 3.100 und 3.600 getöteten Zivilisten seit Oktober 2001 die Rede; diese ist bisher die einzige veröffentlichte Untersuchung zu zivilen Opfern.¹⁴¹ Nach Angaben der afghanischen Regierung sind indessen weniger als 500 Zivilist/innen bei US-Luftangriffen getötet worden. Der Sprecher von Präsident Karzai erklärte, man hätte die US-Regierung gebeten, sorgfältiger bei der Verfolgung von Taliban- und Al-Qa'ida-Kämpfern vorzugehen und Geheimdienstberichte über ihren Aufenthalt zu verifizieren, bevor man aktiv würde. Es wäre sehr wichtig für die USA und die afghanische Regierung, die Unterstützung der afghanischen Zivilist/innen zu bewahren und die Nummer der Opfer so gering wie möglich zu halten.¹⁴²

Bei einer Bombardierung im Februar 2003 sollen nach US-Angaben im Baghran-Tal ein 8jähriger Junge verletzt worden sein. Lokale Behördenvertreter dementierten, sprachen jedoch davon, dass mindestens 17 Personen getötet worden seien. Sie wüssten aber nicht, ob es sich um Angehörige der Taliban oder um Zivilisten handele. Sie reisten nach Kabul und baten Präsident Karzai um Unterstützung. Es gäbe bei ihnen keine Taliban und sie seien vom Militär der Antiterrorcoalition umgeben. Karzai sagte der Delegation, er hätte die Antiterrorcoalition darum gebeten, ihre Operationen sorgfältig durchzuführen.¹⁴³

2.4.2 Nachforschungen in Afghanistan bezüglich Menschenrechtsverletzungen in Vergangenheit und Gegenwart

Die Hochkommissarin für Menschenrechte der VN, Mary Robinson, vertrat im Dezember 2001 im Zusammen-

¹³⁸ „Fehler der USA in Afghanistan“, TAZ 22.7.2002, 11.

¹³⁹ Jill Treanor, US raids “killed 800 Afghan civilians”: On-the-ground survey warns more dead yet to be counted, *The Guardian*, 22.07.2002.

¹⁴⁰ Claus Christian Malzahn, Die Todeswüste des Generals, in: *Der Spiegel* 32/2002, S. 107.

¹⁴¹ Herold 2002, S.26 <http://pubpages.unh.edu/~mwhherold/AfghanDailyCount.pdf>

¹⁴² “Afghans defend US air strikes”, BBC 21.7.2002: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2142899.stm

¹⁴³ “Karzai Urges US Coalition to Ensure Civilians Safe”, <http://www.azcentral.com/news/reuters/stories/NEWS-AFGHAN-FIGHTING-DC.shtml>

hang mit dem Gefängnisauflauf in Qala-i-Jhangi die Auffassung, politische Führungskräfte, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hätten, sollten nicht in einer zukünftigen Regierung vertreten sein. Vielmehr seien die Haupttäter vor Gericht zu stellen.¹⁴⁴ Die VN-Sonderberichterstatlerin für aussergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Asma Jahangir, stellte nach einem Besuch in Afghanistan im Oktober 2002 fest, dass dort Gewalt und Straflosigkeit nach wie vor weit verbreitet seien. Eingedenk der Schwäche der afghanischen Justiz schlug sie die Einsetzung einer internationalen, unabhängigen Untersuchungskommission vor, welche in Zusammenarbeit mit der afghanischen Regierung und der afghanischen Menschenrechtskommission die Menschenrechtsverletzungen der letzten 23 Jahre (einschliesslich solcher, die von der Nord-Allianz im Kampf gegen die Taliban im Winter 2001/2002 begangen wurden) dokumentieren soll. Die Ergebnisse dieser Untersuchungskommission sollten eine strafrechtliche Aufarbeitung von Verbrechen ermöglichen.¹⁴⁵ Bei einem weiteren Besuch in Afghanistan im Januar 2003 wiederholte sie diese Forderung. Sie berichtete auch, sie hätte den Eindruck gewonnen, dass Fälle von außergerichtlichen und summarischen Hinrichtungen deutlich zurückgegangen seien.¹⁴⁶

2.4.3 Zum deutschen militärischen Engagement

Seit November 2001 sind in Afghanistan deutsche Bundeswehrsoldaten im Einsatz. Der Einsatz im Rahmen der ISAF ist vom Deutschen Bundestag zuerst am 16. November 2001 beschlossen, dann ein Jahr später verlängert worden. Mitte November 2002 waren im Rahmen der ISAF 1.128 Angehörige der Bundeswehr in Kabul stationiert. Die Bundesrepublik stellt damit nach Großbritannien das größte Truppenkontingent. Seit Februar 2003 steht die ISAF für sechs Monate unter deutsch-niederländischem Oberbefehl.¹⁴⁷ Auf die Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte im August 2002 erklärte das Bundesministerium der Verteidigung die Einsatzgrundsätze (rules of engagement) des deutschen ISAF Kontingentes folgendermaßen:

„Für ISAF gilt der Auftrag zur Friedenssicherung aus der Petersberg-Vereinbarung vom 5. Dezember 2001

und den Sicherheitsrats-Resolutionen 1386 (20. Dezember 2001) und 1413 (23. Mai 2002), *„to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in [Kabul und Umgebung], so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment. ... Members of ISAF will remain strictly impartial and will refrain from any action incompatible with the impartial and independent nature of their duties The principle of impartiality does not interfere with the right of ISAF to act in self-defence, extended self-defence as well as force protection and mission enforcement“*.

Im Bezug auf das Mandat der deutschen ISAF-Kräfte verdeutlichte das Verteidigungsministerium, dass weder die deutschen noch die anderen Kontingente der Teilnehmerstaaten den Auftrag hätten, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen gezielt aufzuklären. Würden sie im Rahmen ihres Einsatzes entsprechende Erkenntnisse gewinnen, können sie diese an die afghanischen Behörden weiterleiten oder auch an die deutsche Regierung. Bislang hätte eine solche Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Weiterleitung der Information seitens der ISAF Truppen jedoch nicht stattgefunden.¹⁴⁸ Auf der Grundlage des militärisch-technischen Abkommens zwischen ISAF und der afghanischen Interimsverwaltung vom 4. Januar 2002 genießen alle ISAF-Einsatzkräfte funktionelle Immunität und unterstehen lediglich der Gerichtsbarkeit der Entsendeländer, wo sie für Vergehen straf- oder disziplinarrechtlich belangt werden können.¹⁴⁹

Im Februar 2003 wechselt das ISAF-Kommando, zu dem zur Zeit 4.500 Militärs aus 22 Ländern gehören, an Deutschland und die Niederlande. Der deutsche Anteil ist auf 2.500 Bundeswehrsoldaten gestiegen. Weitere 8.000 US-Soldaten fahnden nach Al-Qa'ida- und Taliban-Anhängern.¹⁵⁰

Darüber hinaus ist ein Kontingent von circa 100 Personen des Kommandos Spezialkräfte (KSK) seit Januar 2002 im Rahmen der Operation Enduring Freedom in Afghanistan stationiert. Das KSK ist ein in der Bundeswehr einmaliger, 1996 gegründeter, Verband, dessen Mitglieder, wie es in der Selbstdarstellung vom November 2002 heißt, „so scheu sind wie Rehe“, was andeutet, dass über Einsatz-Mandate und Einsatzorte

¹⁴⁴ "Calls mount for Afghan fort inquiry", BBC 1.12.2001: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1684952.stm [19.4.2003]

¹⁴⁵ HKMR Pressemitteilung vom 24.10.2002.

¹⁴⁶ "UN official demands Afghan killings probe", BBC News, 11.1.2003

¹⁴⁷ Angaben aus: http://www.bundeswehr.de/forces/auslandseinsatz_zahlen.php; Der Kampf geht weiter, TAZ 15.11.2002;

¹⁴⁸ Gespräch mit Dr. Dieter Fleck, Bundesverteidigungsministerium, 21.11.2002, Berlin.

¹⁴⁹ E-mail von Dr. Dieter Fleck, BMVg, an Wolfgang S. Heinz vom 16.8.2002.

¹⁵⁰ Frankfurter Rundschau 15.1.2003,

in der Öffentlichkeit kaum etwas bekannt werden soll.¹⁵¹ Das Mandat der KSK in Afghanistan besteht in der Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus unter Leitung der USA. Im Februar 2003 wurden alle Spezialeinheiten bis auf die deutschen Krisenreaktionskräfte abgezogen.

Völkerrechtlich ergeben sich eine Reihe von wichtigen Fragen, von denen nur einige hier umrissen werden können:

- Wie steht es um die Rolle von Bundeswehr und Krisenreaktionskräften bei der Gefangennahme von Al-Qa'ida-Kämpfern und anderen Gegnern, wenn diese an die USA überstellt werden? Zu berücksichtigen sind hier sowohl die Verhängung der Todesstrafe als auch die mit den Menschenrechten nicht vereinbare Strafverfolgung durch sogenannte Militärkommissionen und Haftzentren, die dem Zugriff der US-Justiz planmäßig entzogen wurden.
- Wieweit ist es Auftrag von Angehörigen der deutschen Kräfte, über Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu berichten? Sind sie gegebenenfalls hierfür ausgebildet und wer nimmt entsprechende Meldungen entgegen?
- Wie weit reichen die Menschenrechtsverpflichtungen eines Staates im Ausland, wer informiert, trainiert die Soldaten, wie und von wem wird die Einhaltung der Verpflichtungen beobachtet?
- Inwieweit unterliegen militärische Maßnahmen einer gerichtlichen Kontrolle? Welche Rolle spielen die sich im Aufbau befindliche afghanische Justiz, internationale Instanzen einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofes und die Justiz der Entsendeländer?
- Wieweit ist die Kooperation legitim und legal mit Staaten, die in der Praxis sogenannte präventive Tötungen vornehmen oder routinemäßig foltern?

¹⁵¹ „Spezialkräfte sind wie scheue Rehe“, http://www.bundeswehr.de/forces/download/021112_ksk_presetag.txt [20.11.2002]

3

Zur Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Ein Ende des nicht erklärten Krieges in Afghanistan ebenso wie des internationalen Krieges gegen den Terrorismus ist – laut wiederholter Aussagen der US-Regierung – bislang nicht absehbar. Vor diesem Hintergrund kommt der systematischen Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität des militärischen und strafrechtlichen Handelns sämtlicher Akteure in diesem Krieg gegen den Terrorismus eine besonders wichtige Rolle zu. Diese Beobachtung („monitoring“) durch unabhängige Instanzen wird zur Zeit mit Hinweis auf Sicherheitserfordernisse unverhältnismäßig erschwert beziehungsweise abgewehrt, die Beobachtung der Menschenrechtslage betrachten die in Afghanistan agierenden Militärkräfte in der Regel nicht als ihre Aufgabe. So haben, nach Erklärung des Bundesverteidigungsministeriums, „[d]ie deutschen ISAF-Kräfte (...), wie auch die anderen Kontingente der Teilnehmerstaaten, nicht den Auftrag, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen gezielt aufzuklären“. Etwaige Erkenntnisse könnten aber an die afghanischen Behörden weitergeleitet werden, aber dies kam, wie bereits erwähnt (Kap. 2.6.3), bisher nicht vor.¹⁵²

Insgesamt fehlt es an einem unabhängigen Menschenrechtsmonitoring der Anti-Terrorismus-Maßnahmen durch das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte und die Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission. Staaten entziehen sich vielfach der Beobachtung von außen. Regierungen bestreiten unabhängig erworbene Erkenntnisse über gravierende Menschenrechtsverletzungen (siehe das Beispiel Mazar-i-Sharif), ignorieren ihre internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen und fordern untereinander kaum sichtbar Rechenschaft für menschenrechtswidriges Handeln. Der allgemeine Verweis auf notwendige Geheimhaltung fördert diese Tendenz.

In der 58. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission brachte Mexiko eine Resolution ein, die Menschenrechtserfordernisse an die Terrorismusbekämpfung formulierte und ein systematisches Monitoring seitens des HKMR forderte. Die Resolution war nicht mehrheitsfähig und wurde zurückgezogen. Jedoch wurde eine entsprechende Resolution im Oktober 2002 von der VN-Generalversammlung angenommen. In der Resolution 1373 der VN-Generalversammlung „Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten während der Terrorismusbekämpfung“ vom 20. November 2002 wird betont, dass Staaten sicherstellen müssen, dass diese Maßnahmen mit dem Völkerrecht, den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht übereinstimmen. Auch die Empfehlungen der speziellen VN-Menschenrechtsausschüsse und VN-Berichtersteller/innen sind zu beachten. Das VN-Hochkommissariat wird dazu aufgefordert, die Frage der Terrorismusbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes aufgrund von zuverlässigen Informationen zu untersuchen, allgemeine Empfehlungen zu Staatenpflichten zur Förderung und dem Schutz der Menschenrechte zu formulieren und denjenigen Staaten Unterstützung zu leisten, die Hilfe anfordern.

Auch die damalige VN-Menschenrechtshochkommissarin Mary Robinson hatte in ihrem Rechenschaftsbericht an die 58. VN-Menschenrechtskommission angeregt, einen Monitoring-Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung von VN-Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) (Vgl. Kap. 2.1) mit Hilfe ihres Büros ins Leben zu rufen, eine Forderung, der bislang nicht nachgekommen wurde.¹⁵³

Folgende Beispiele sollen die Notwendigkeit einer systematischen und unabhängigen Beobachtung der Menschenrechtslage im Kampf gegen den Terrorismus erläutern:

¹⁵² E-mail von Dr. Dieter Fleck, BMVg, an Wolfgang S. Heinz vom 16.8.2002.

¹⁵³ http://www.radicalparty.org/comm58/mary_robinson_18032002.htm.

Niederschlagung des Aufstandes in der Festung von Qala-i-Jhangi

Am 25. November 2001 wurde ein Aufstand von Taliban-Kämpfern und anderen Gefangenen in der Festung von Qala-i-Jhangi (in der Nähe von Mazar-i-Sharif) niedergeschlagen, die unter der Aufsicht der Nord-Allianz stand.¹⁵⁴ Zuvor hatten sich circa 5.000 Kämpfer, unter ihnen viele nicht-afghanische Taliban, der Nord-Allianz ergeben und waren von deren Kämpfern aus Kunduz zur Festung gebracht worden. Von diesen 5.000 brachte die Nordallianz zwischen 500 bis 800 als Gefangene nach Qala-i-Jhangi. Die Gefangenen hatten offensichtlich Waffen während der Kontrolle durch die Wachen versteckt und versuchten einen gewaltsamen Ausbruch: unklar ist, welche Motive ausschlaggebend waren. Etwa, ob es Gerüchte gab, die Gefangenen sollten weiter festgehalten werden, statt – wie es General Dostum den Unterhändlern der Taliban zugesagt hatte – sie kurze Zeit später freizulassen, oder ob die Befragung durch zwei CIA-Agenten, die dem US-Taliban Walker Lindh unter anderem mit dem Tode drohten, ursächlich war, oder ob die Gefangenen sich einfach befreien wollten. Dostum, ein einflussreicher, höchst umstrittener *warlord*, der verschiedentlich die Seiten gewechselt hatte, wurde von der Regierung Karzai zum „Beauftragten für die nördlichen Provinzen“ ernannt.¹⁵⁵ Dostum dementierte die Anschuldigung, Gefangene misshandelt haben zu lassen. Der Aufstand wurde innerhalb von drei Tagen gewaltsam niedergeschlagen – unter Mitwirkung von US-Soldaten und britischen Elite-Soldaten, deren Rolle darin bestand, die Bombardierungsziele für die US-Kampfflugzeuge zu bestimmen. Mehr als 300 Taliban starben, 86 Gefangene überlebten die Niederschlagung der Revolte. 80 Soldaten der Nord-Allianz und ein CIA-Agent kamen ums Leben.

amnesty international (ai) forderte eine Untersuchung des Vorfalls, die Veröffentlichung der Ergebnisse und fragte unter anderem danach, was den Aufstand auslöste und ob das Vorgehen der Nord-Allianz, der US-Soldaten und britischen Soldaten bei der Niederschlagung der Revolte angemessen gewesen sei.¹⁵⁶ Darüber hinaus forderte amnesty international die USA und Großbritannien auf, eine Untersuchung seitens der VN oder eine „International Fact-Finding Mission“ nach Protokoll 1 der Genfer Flüchtlingskonvention im VN-Sicherheitsrat anzufordern, an der Menschenrechtsexpert/innen und auch der VN-Sonderberichterstatter für Afghanistan teilnehmen sollten. Für die Zukunft des Schutzes der Menschenrechte in Afghanistan sei es wichtig, so amnesty international, den politischen Willen zu zeigen, diesen Vorfall zu untersuchen.¹⁵⁷ Auch die damalige VN-Hochkommissarin Mary Robinson forderte eine Untersuchung und erklärte ihre Betroffenheit über den Vorfall und erklärte, man wisse nicht im Detail, was passiert sei.¹⁵⁸ Großbritannien und die USA wiesen die Forderung nach einer Untersuchung des Vorfalls zurück.¹⁵⁹

Anschuldigungen über ein Massaker in Nord-Afghanistan

Im Sommer 2002 wurden Vorwürfe laut, dass circa tausend Gefangene durch Truppen von General Dostum getötet worden wären.¹⁶⁰ Die Existenz von Massengräbern in der Wüste Dascht-i-Laili in der Nähe des Sherbarghan-Gefängnisses wurde von der US-NGO Physicians for Human Rights (PHR) dokumentiert. Die aufgefundenen Körper wurden im Dezember 2001 begraben. Im Mai 2002 führte eine PHR/VN-Untersuchungskommission eine Autopsie an drei von den 18 dort gefundenen Leichen durch.

¹⁵⁴ Vgl. die Dokumentation „Die Festung des Krieges“ von Paul Yule, die von britischen Journalisten vor Ort gefilmt wurde. Sie wurde am 26.11.2001 um 20.40h von ARTE ausgestrahlt.

¹⁵⁵ Claus Christian Malzahn, Die Todeswüste des Generals, in: Der Spiegel 32/2002, S. 105.

¹⁵⁶ amnesty international, Afghanistan: Inquiry into Qala-i-Jhangi fort killings must not be swept under the carpet, Presseerklärung, ai-Index: ASA 11/042/2001, 5.12.2001.

¹⁵⁷ Ebda.

¹⁵⁸ „Calls mount for Afghan fort inquiry“, BBC 1.12.2001: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1684952.stm [19.4.2003]

¹⁵⁹ Siehe Amnesty International, 30.11.2001, Human Rights Features 2 – 7 April 2002; „Campaign against terrorism: UK condemned for rejecting fort massacre inquiry“, The Independent, 1.12.2001, 10. Vgl. Amnesty International, Amnesty International dismayed at UK rejection of inquiry, Presseerklärung, 30.11.2001. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/ASA110382001?OpenDocument&of=COUNTRIES\AFGHANISTAN>. [22.11.2002] und Amnesty International, Afghanistan: Inquiry into Qala-i-Jhangi fort killings must not be swept under the carpet, Presseerklärung, 5.12.2001. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/ASA110422001?OpenDocument&of=COUNTRIES\AFGHANISTAN>. [22.11.2002]

¹⁶⁰ Siehe den Bericht von IHT v. 21.8.2002; Patrick Jarreau, Graves soupçons de crimes de guerre dans le nord de l'Afghanistan, Le Monde 21.8.2002. Beide beziehen sich auf den Bericht „The War Crimes of Afghanistan“ in Newsweek, 26.8.2002 (Dehganpisheh/Barry/Gutman 2002), der Bezug auf interne UN- und IRK-Berichte nimmt.

Laut einer Reportage der *Zeit* hätten Augenzeugen berichtet, dass im Dezember 2001 (nach der Schlacht von Kunduz) 13 Container, mit Gefangenen beladen, abtransportiert worden seien. Die Opfer – vornehmlich Pakistani, Tschetschenen und Araber – seien in diesen Containern erstickt oder erschossen worden. Amerikaner hätten sich aktiv an den Massakern beteiligt. Ein VN-Beamter in Mazar-i-Sharif kommentierte: „Die Amerikaner führen die Anti-Terror-Kampagne an. Sie sind auch für die Folgen verantwortlich, ganz gleich, ob sie direkt an einzelnen Taten beteiligt sind oder nicht.“¹⁶¹

Das US-Verteidigungsministerium wies die Anschuldigungen als „unbegründet“ zurück (wie zuvor im März 2002): „Wir haben die Behauptungen überprüft und nichts gefunden, was die Eröffnung einer offiziellen Untersuchung gerechtfertigt hätte“. Das Auswärtige Amt bat dennoch um Informationen von den USA. Die Antwort lautete: Es sei zu früh zu beurteilen, ob eine internationale Untersuchung der Vorwürfe erforderlich wäre.¹⁶²

Die Rolle der Medien

Die Anschuldigungen gingen auf glaubwürdige Berichte von sechs Zeugen in dem Dokumentarfilm „Massacre at Mazar“ von Jamie Doran zurück; die im Film zitierten Augenzeugen sind nach Aussagen von Doran bereit, vor einem internationalen Gericht auszusagen. Völkerrechtsanwalt Andrew McEntee sagte dazu: „Dem Anschein nach handelt es sich hier um Beweise für Kriegsverbrechen. Solche Verbrechen verstoßen nicht nur gegen internationales, sondern auch gegen amerikanisches Recht.“¹⁶³ Laut Film verschwanden mehr als 3.000 von 8.000 Gefangenen während eines Transportes von Qala-i-Jhangi in das Gefängnis von Shebarghan. Während der Verlegung hätten afghanische Kommandierende ihre Kämpfer dazu aufgefordert, Löcher in die Container mit den Gefangenen zu schießen. Amerikanische Kommandeure, so ein Augenzeuge in dem Film, hätten jedoch alle vorgenommenen

Anweisungen und Handlungen unter ihrer Kontrolle gehabt¹⁶⁴ und hätten „angeordnet, die Gefangenen ‚loszuwerden‘“. ¹⁶⁵ Zeugen berichteten auch, dass Amerikaner an Folterungen von Taliban-Gefangenen beteiligt gewesen seien.

Die NGO Physicians for Human Rights dokumentierte Anfang 2002 und im Mai 2002 in einer detaillierten forensischen Untersuchung die Existenz von Massengräbern in der Nähe des Shebarghan-Gefängnisses und rief zu einer Untersuchung des Vorfalls auf.¹⁶⁶ Im Dezember 2002 wurde bekannt, dass zwei der in der Dokumentation aufgetretenen Zeugen ermordet worden waren.¹⁶⁷

Die Praxis von Erstickungen in Containern ist in Afghanistan bekannt: „Massenmord per Container ist im Norden Afghanistans seit Jahren eine Methode, sich gefangener Gegner zu entledigen. ... der Mangel an Sauerstoff treibt die Männer [etwa 300 Männer pro Container bei 25 Grad, manchmal 30 Grad Außentemperatur] langsam in einen qualvollen Tod,“ berichtete der Spiegel.¹⁶⁸ Nach einer eigenen, aufwendigen Untersuchung bestätigte die Zeitschrift *Newsweek* im August 2002, dass es zu einem Massaker an Gefangenen gekommen sei. Nach einem internen Memorandum der VN seien 960 Gefangene getötet und in Massengräbern in der Nähe von Dasht-i-Laili beigesetzt worden.¹⁶⁹

Dostum und drei weitere militärische Führer der Nordallianz räumten in einer Stellungnahme zwar den Tod von 200 Taliban-Gefangenen ein, betonten jedoch, dies sei nicht intendiert gewesen. Nur wenige seien erstickt, die anderen an Krankheiten und ihren Wunden gestorben. Die vier Führer boten einer VN-Mission von Experten für Kriegsverbrechen, die die Vorfälle in Afghanistan untersuchen soll, ihre Zusammenarbeit an.¹⁷⁰ Die afghanische Regierung und die VN kündigten eine Untersuchung an. Im Oktober 2002 berichtete die afghanische Regierung, sie hätte circa 350 Leichen in verschiedenen Massengräbern gefunden.¹⁷¹

¹⁶¹ Zitiert nach Sgrena/Ladurner 2002, 3.

¹⁶² „Pentagon: kein Massaker“, TAZ 15./16.6.2002, 2.

¹⁶³ Zitiert nach „US-Armee unter Verdacht“, TAZ 13.06.02, 1. Die Dokumentation wurde am 18.12.2002 im ARD-Fernsehen gezeigt.

¹⁶⁴ Ebd.

¹⁶⁵ „Massakervorwurf im EU-Parlament“, TAZ 14.6.2002, 10.

¹⁶⁶ Physicians for Human Rights, Physicians for Human Rights Welcomes Afghan Government's Pledge to Investigate Mass Grave ... , Presseerklärung, 22.8.2002, http://www.phrusa.org/research/afghanistan/report_graves_082202.html [20.11.2002]

¹⁶⁷ „Zeugen eines Massakers in Afghanistan ermordet?“, Der Tagesspiegel, 17.12.2002, 7.

¹⁶⁸ Claus Christian Malzahn, Die Todeswüste des Generals, in: Der Spiegel 32/2002, 105.

¹⁶⁹ Vgl. Dehghanpisheh/Barry/Gutman 2002.

In Deutschland verlangte Hans-Christian Ströbele, Abgeordneter der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, in „mehreren schriftlichen Anfragen“ von der Bundesregierung Aufklärung über angebliche Massaker an mehreren tausend Taliban-Kämpfern in Afghanistan. Laut tageszeitung gab das Auswärtige Amt bekannt, dass der Bundesregierung keine eigenen Erkenntnisse über ein Massaker vorlägen, es aber jeden Beitrag zur Aufklärung unterstütze.¹⁷²

Der irrtümliche Bombenangriff auf eine Hochzeitsgesellschaft (Juli 2002)

Im Juli 2002 bombardierten die US-Streitkräfte eine Hochzeitsgesellschaft in Urusgan/Afghanistan. 48 Menschen starben, 117 wurden verwundet.¹⁷³ In den folgenden Tagen veröffentlichten die Vereinten Nationen, die USA und die afghanische Regierung widersprüchliche Berichte. Einmal wurde als Grund für den Einsatz genannt, dass Personen aus der Hochzeitsgesellschaft US-Militärs angegriffen hätten. Dann wurde dementiert, dass es Schüsse auf das Militär gegeben habe. Am nächsten Tag sei das US-Militär vor Ort gewesen und habe Spuren beseitigt. Das US-Militär erklärte dagegen, es habe für seine eigene Untersuchung Spuren gesichert und Beweisstücke mitgenommen.¹⁷⁴ Der VN-Beauftragte für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, entschied, den erwähnten VN-Bericht nicht zu veröffentlichen, weil in ihm einige zu verallgemeinernde Behauptungen aufgestellt worden seien, übergab aber eine überarbeitete Fassung vertraulich der afghanischen Regierung und der US-Regierung, die gemeinsam eine Untersuchung vornehmen wollten.¹⁷⁵ Die Ergebnisse lie-

gen der Öffentlichkeit bis heute nicht vor. Obwohl die US-Regierung ein Fehlverhalten offiziell leugnete, zahlte sie 200 Dollar pro Person an die Familien der Opfer von Urusgan, 75 Dollar an die Verwundeten: „Damit wird die Entschädigung weniger kosten als die Munition für diesen fatalen Angriff“, kommentierte die tageszeitung.¹⁷⁶

Die irrtümliche Bombardierung kanadischer Soldaten

Ein seltener Fall, in dem eine Untersuchung öffentlich angekündigt wurde, ist die irrtümliche Bombardierung kanadischer Soldaten durch ein US-Kampfflugzeug im April 2002. Eine Einheit der Kanadier, die US-Truppen bei der Suche nach Kämpfern der Taliban und Al-Qa'ida unterstützten, übte in der Nacht zum 18. April mit scharfer Munition. Die Piloten zweier US-Kampfflugzeuge, die dieses Übungsgebiet überflogen, hielten dies für feindliches Feuer. Einer der beiden Piloten warf daraufhin eine Bombe ab. Vier kanadische Soldaten starben, acht weitere wurden verletzt. Im September 2002 gab die US-Luftwaffe bekannt, dass die beiden Piloten wegen versehentlichen Totschlags (involuntary homicide) strafrechtlich belangt werden würden.¹⁷⁷ Dies ist der einzig uns bekannte Fall der Einleitung von Ermittlungen im Zusammenhang mit Kriegshandlungen in Afghanistan. Der zuständige Kommandant für die Luftwaffeneinheit der Piloten entschied sich unterdessen gegen ein Militärgerichtsverfahren. Gegen die beiden Piloten sind nicht-gerichtliche disziplinarrechtliche Sanktionen verhängt worden. (Berliner Zeitung, 21./22. Juni 2003, 7).

170 The Guardian, 02.09.2002.

171 Frankfurter Rundschau, 10.10.2002.

172 „Ströbele verlangt Aufklärung“, TAZ 25.6.2002, 2.

173 Darstellung nach den Berichten in Frankfurter Rundschau, 30.7.02, UN News Service, 31.7.02, IHT 1.8.2002.

174 „UN report suggests higher Afghan death count in U.S. strike“, IHT, 30.7.2002, 3.

175 „UN denies U.S. tried to suppress report on Afghan attack“, IHT, 1.8.2002, 6.

176 „200 US-Dollar für afghanische Opfer“, TAZ, 9.7.2002, 2, 10.

177 „Canadian troops fired toward sky before U.S. bomb killed them“, IHT, 29.11.2002, 2.

4 Bewertung und Empfehlungen der Vereinten Nationen (VN) und des Europarats

Die ehemalige VN-Hochkommissarin Mary Robinson formulierte in ihrem Rechenschaftsbericht an die 58. VN-Menschenrechtskommission, Terrorismus stelle die Bedrohung des fundamentalsten Menschenrechts, des Rechts auf Leben, dar. Dass Staaten daher versuchen würden, Terrorakte zu verhindern beziehungsweise die Wege für jene zu versperren, die Terrorakte planten und unterstützten, sei legitim. Vor diesem Hintergrund forderte Robinson die Ausarbeitung eines kohärenten, menschenrechtskonformen Ansatzes zur Terrorismusbekämpfung, „Human Rights: A Unifying Framework“ (vgl. das vollständige Dokument in Anhang 1).

4.1 VN: Operationelle Maßnahmen

Die Sonderberichterstatter/innen und unabhängigen Expert/innen der VN-Menschenrechtskommission erinnerten in einer gemeinsamen Erklärung am 10. Dezember 2001, dem Internationalen Menschenrechtstag, die Staaten an ihre Verpflichtung, Menschenrechte und Grundfreiheiten auch nach dem 11. September 2001 zu gewährleisten. Sie drückten ihre tiefe Sorge über die nach dem 11. September verabschiedeten Gesetze zur Terrorismusbekämpfung und nationalen Sicherheit aus, da sie eine potentielle Gefahr für die Achtung der Menschenrechte darstellten. Als durch diese Gesetzgebung besonders betroffenen Gruppen identifizierten sie Menschenrechtsverteidiger/innen, Migrant/innen, Asylbewerber/innen und Flüchtlinge, religiöse und ethnische Minderheiten, politische Aktivist/innen und Journalist/innen.

Damit Unschuldige nicht zu Opfern würden, so die Sonderberichterstatter/innen und unabhängigen Expert/innen der VN-Menschenrechtskommission weiter, müssten Menschenrechte auf internationaler Ebene

eingehalten werden. Die Menschenrechte böten eine ausgewogene Balance zwischen den Erfordernissen der nationalen Sicherheit und den Grundfreiheiten des Individuums. Dies zeige sich etwa im VN-Zivilpakt von 1966, der Europäischen und Amerikanischen Menschenrechtskonvention sowie der Afrikanischen und der Arabischen Charta der Menschenrechte.

Im VN-Zivilpakt von 1966 ist nach Art. 4 ausdrücklich die Berufung auf einen öffentlichen Notstand unter bestimmten Bedingungen möglich. Staaten können „Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, ausser Kraft setzen, vorausgesetzt, dass diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten.“ (VN-Zivilpakt, Art. 4, Abs. 1).

Eine Reihe von Menschenrechtsstandards sind auch im Notstandsfall nicht aufhebbar, darunter das Recht, nicht willkürlich seines Lebens beraubt zu werden, das Verbot der Folter, der Sklaverei und das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

In Kapitel 2 war bereits auf den vom VN-Sicherheitsrat unter Resolution 1373 (2001) eingesetzten Ausschuss gegen Terrorismus (UN Counter-Terrorism Committee) hingewiesen worden, dessen Mitglieder sich aus den Mitgliedstaaten dieses Gremiums zusammensetzen. In ihrem Bericht an die 58. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission (Frühjahr 2002) in Genf wies die VN-Menschenrechts-Hochkommissarin Mary Robinson darauf hin, dass diesem VN-Ausschuss gegen Terrorismus keine Menschenrechtsexpert/innen angehörten, und bot dem Ausschuss die Unterstützung des Hochkommissariats an. Das Angebot ist jedoch bisher nicht in Anspruch genommen worden.¹⁷⁸ Das VN-Hochkom-

¹⁷⁸ Robinson 2002b, S. 2.

missariat für Menschenrechte veröffentlichte von sich aus eine zusätzliche Richtlinie für Staatenberichte an den VN-Sicherheitsrats-Ausschuss gegen Terrorismus. Sie sollen ein menschenrechtskonformes Verhalten von Regierungen sichern. Da sie für diesen Bericht von besonderem Interesse ist, wird sie nachfolgend vollständig wiedergegeben:

Vorschläge für eine „Zusätzliche Leitlinie“ („further guidance“) für die Vorlage von Berichten im Gefolge von Paragraph 6 der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates.¹⁷⁹

(Mit den Vorschlägen wird die Absicht verfolgt, die Note des Präsidenten des VN-Sicherheitsrats über die „Leitlinie“ vom 26. Oktober 2001 zu ergänzen)

Die Erfüllung der internationalen Menschenrechtsnormen

I. Allgemeine Leitlinie: Kriterien für die Abwägung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und der Bekämpfung von Terrorismus

1. Der Sicherheitsrat hat die Staaten aufgefordert, besondere Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen. Das Vorgehen der Staaten in diesem Bereich sollte auch durch die Prinzipien der Menschenrechte geleitet sein, die im Völkerrecht enthalten sind.

2. Menschenrechtsnormen stellen auf den Ausgleich zwischen dem Genuss von Freiheiten und legitimen Belangen der nationalen Sicherheit ab. Unter besonderen und definierten Umständen können einige Rechte beschränkt werden.

3. Wo Beschränkungen zulässig sind, :

(a) müssen die beschränkende Gesetze präzise Kriterien anwenden;

(b) dürfen die beschränkende Gesetze den ausführenden Stellen kein uneingeschränktes Ermessen einräumen.

4. Damit Rechtsbeschränkungen rechtmäßig sind, müssen sie:

(a) durch Gesetz vorgeschrieben sein;

(b) für die öffentliche Sicherheit oder öffentliche Ordnung notwendig sein, dies heißt, für den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung oder der Moral und für den Schutz der Rechte und Freiheiten von anderen, und einem legitimen Zweck dienen;

(c) nicht in den Wesensgehalt des Rechtes eingreifen;

(d) strikt im Interesse des strittigen Rechtes interpretiert werden;

(e) in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein;

(f) mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit übereinstimmen;

(g) angemessen sein, um ihre Schutzfunktion zu erfüllen und unter mehreren zur Erfüllung dieser Funktion geeigneten Mitteln den geringstmöglichen Eingriff darstellen;

(h) mit den Zielen und Zwecken von Menschenrechtsverträgen vereinbar sein;

(i) das Prinzip der Nicht-Diskriminierung respektieren;

(j) nicht willkürlich angewendet werden.

5. Kommentare über die Übereinstimmung verabschiedeter Anti-Terrorismus-Maßnahmen mit den Menschenrechten, könnten sich darauf beziehen, ob die Maßnahmen zum Beispiel vereinbar sind mit:

(a) dem Recht auf persönliche Freiheit (Zivilpakt, Art. 9);

(b) dem Recht der Freizügigkeit (Zivilpakt, Art. 12), einschließlich dem Recht jeder Person, irgendein Land, einschließlich des Heimatlands, zu verlassen (Zivilpakt, Art. 12, Paragraph 4);

(c) dem Recht auf ein gerechtes Verfahren, im besonderen bei der Festlegung einer strafrechtlichen Anklage (Zivilpakt, Art. 14 und 15);

(d) dem Schutz gegen willkürliche Eingriffe in die Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz und gegen ungesetzliche Angriffe der Ehre und Reputation (Zivilpakt, Art. 17);

(e) der Meinungsfreiheit (Zivilpakt, Art. 19);

(f) dem Recht, seine eigene Religion oder Weltanschauung zu manifestieren (Zivilpakt, Art. 18);

(g) dem Recht auf friedliche Versammlung (Zivilpakt, Art. 21);

(h) dem Recht auf Vereinigungsfreiheit (Zivilpakt, Art. 22);

(i) den Rechten auf Teilhabe (Zivilpakt, Art. 25);

(j) dem Recht verfolgter Personen, Asyl in dem Territorium oder der Jurisdiktion eines Staates zu suchen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 14 und das Abkommen, das sich auf den Status von Flüchtlingen bezieht), und dem Recht auf Nicht-Zurückweisung an Grenzen (Zivilpakt, Art. 7 und andere spezifischere Verträge);

¹⁷⁹ Nichtamtliche Übersetzung des Instituts (UN doc. E/CN.4/2002/18)(Februar 2002).

(k) den Verfahrensgarantien, die sich auf die Abschiebung von Ausländer/innen beziehen (im besonderen Zivilpakt, Art. 9, 13 und 14).

II. Spezifische Probleme

6. Staaten sollten eine Liste jener internationalen Menschenrechtsverträge vorlegen, die sie ratifiziert haben, und in Rechnung stellen, wenn sie die Maßnahmen unter Resolution 1373 (2001) erwägen. In dieser Hinsicht sind unter anderem einschlägig: der Zivilpakt, die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Abkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, das Abkommen über die Rechte des Kindes, das Abkommen aus dem Jahr 1951, das sich auf den Status von Flüchtlingen bezieht und sein Protokoll aus dem Jahr 1967, die Europäische Konvention über den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, die Amerikanische Konvention der Menschenrechte, die Afrikanische Charta über Menschenrechte und Rechte der Völker (African Charter) und die Arabische Charta über Menschenrechte.

7. Die Staaten sollten berichten, ob der Begriff des „Terrorismus“, „Akt des Terrorismus“ oder ein ähnlicher Begriff Teil ihrer Rechtsordnung ist und ob eine Definition derartiger Ausdrücke in ihrer Gesetzgebung oder in der Rechtsprechung vorhanden ist. Im Besonderen sollten die Berichte anzeigen, ob solche Begriffe nichtgewaltsame Aktivitäten abdecken und autonom als Grundlage für die strafrechtliche Verurteilung, den Freiheitsentzug oder andere Zwangsmaßnahmen benutzt werden oder ob sie als strafverschärfende Qualifikation von Handlungen verwendet werden, die auch ohne einen solchen Qualifikationsmerkmal ein Verbrechen im nationalen Recht darstellen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Zivilpakt, Artikel 15 und vergleichbaren Paragraphen in regionalen Menschenrechtsverträgen gewidmet werden, auf deren Grundlage niemand wegen einer Straftat für schuldig erklärt werden darf, es sei denn, die Handlung oder Unterlassung konstituierte eine Straftat zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurde (Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UDHR), Art. 11; Europäische Menschenrechtskonvention (ECHR), Art. 7; African Commission on Human and Peoples' Rights, Art. 9; Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker (ACHPR), Art. 7).

8. Mit Verweis auf die Sicherheitsratsresolution 1373 (2001), Paragraph 2, Unterparagraphen (c) und (g),

Paragraph 3, Unterparagraphen (f) und (g), und die Fragen, die in der Note des Präsidenten unter jenen Titeln gestellt werden, sollten die Staaten in ihren Berichten Antworten auf die folgenden Fragen einschließen:

(a) Wenn die fraglichen Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, wie ist Vereinbarkeit mit folgenden Rechten sicher gestellt: dem Recht aller Personen, jedes Land zu verlassen, einschließlich des Heimatlandes (Zivilpakt, Art. 13, § 4; UDHR, Art. 13); dem Recht verfolgter Personen, Asyl zu suchen, wenn sie das Territorium oder die Gerichtsbarkeit des Staates betreten (UDHR, Art. 14; Flüchtlingskonvention, regionale Verträge, zum Beispiel die Afrikanische Charta, Art. 12; Amerikanische Menschenrechtskonvention (ACHR), Art. 22) und dem Recht der Nicht-Zurückweisung (Zivilpakt, Art. 7; Folterkonvention, Art. 3; Flüchtlingskonvention, Art. 33; ECHR, Art. 3, ACHR, Art. 22)?

(b) Erkennt der Staat das tatsächliche Risiko der Todesstrafe per se als ein Hindernis der Zurückweisung an (zum Beispiel auf der Grundlage von Verfassungsartikeln, regionalen Menschenrechtsinstrumenten, der Konvention über die Rechte des Kindes oder des Zweiten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt), oder wendet er das Prinzip des Non-Refoulement nur in Fällen an, in denen die besonderen Umstände der Anwendung der Todesstrafe von dem Staat entweder als eine Verletzung des Rechts auf Leben (zum Beispiel Verhängung der Todesstrafe für andere als schwerste Verbrechen, Nicht-Befolgung aller Garantien einer fairen Gerichtsverhandlung in Verfahren, die zur Verhängung der Todesstrafe führen; vgl. Zivilpakt, Art. 6), oder als eine unmenschliche, grausame oder erniedrigende Behandlung anerkannt wird (zum Beispiel aufgrund der Methode der Exekution, einer überlangen Wartezeit von zum Tode Verurteilten oder zusätzlicher zwingender Umstände; vgl. Zivilpakt, Art. 7 und vergleichbare Paragraphen in regionalen Menschenrechtsverträgen, zum Beispiel ECHR, Art. 3)?

(c) Werden die Verfahrensgarantien bezüglich der Abschiebung von Ausländer/innen beachtet, einschließlich des Erfordernisses einer Entscheidung im Einzelfall, des Rechts, Gründe gegen die Ausweisung vorzubringen, des Rechts, den eigenen Fall vor einer anderen, von der Behörde der Ausgangsentscheidung unabhängigen Instanz geprüft zu wissen, und des Rechts, in solchen Verfahren einen Rechtsbeistand beizuziehen? Wenn diese Anforderungen nicht in allen Fällen befolgt werden, wie wird die Prüfung der „zwingenden Gründe der nationalen Sicherheit“ durchgeführt und weiter überwacht (vgl. Zivilpakt, Art. 13; Flüchtlingskonvention, Art. 32; regionale Urkunden, zum Beispiel ECHR, Protokoll Nr. 7, Art. 1)?

9. Die Staaten werden aufgefordert zu berichten, ob und in welchem Umfang Menschenrechte, die in internationalen, von ihnen ratifizierten Verträgen verankert sind, in Form von Eingriffen, Einschränkungen oder Beschränkungen im Verlauf der staatlichen Maßnahmen zur Durchführung der Resolution. Besonders sollte in dieser Hinsicht Beachtung geschenkt werden:

(a) dem Recht auf persönliche Freiheit (einschließlich der Anwendung verschiedener Formen administrativer Inhaftierung und möglicher Abweichung von dem Erfordernis einer unverzüglichen richterlichen Feststellung der Rechtmäßigkeit jeder Form der Inhaftierung (vgl. Zivilpakt, Art. 9; Konvention über die Rechte des Kindes, Art.9.4; regionale Verträge, zum Beispiel ACHPR, Art. 7; ECHR, Art. 5; ACHPR, Art. 6);

(b) der Bewegungsfreiheit (ICCPR, Art. 12; UDHR, Art. 13; ACHR, Art. 22; ACHPR, Art. 12; ECHR, Protokoll Nr. 4, Art.2);

(c) dem Recht auf eine faire Gerichtsverhandlung, besonders bei der Erhebung einer strafrechtlichen Anklage (Zivilpakt, Art. 14 und 15; UDHR, Art. 10; ACHR, Art. 8; ECHR, Art. 6; ACHPR, Art. 7);

(d) dem Schutz gegen willkürliche Eingriffe in die Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz und gegen den ungesetzlichen Angriff auf Ehre und Ansehen (Zivilpakt, Art. 17; UDHR, Art. 12; regionale Verträge, zum Beispiel ACHR, Art. 11; ECHR, Art.8);

(e) der Freiheit der Meinungsäußerung (Zivilpakt, Art. 19; UDHR, Art. 18; regionale Urkunden, zum Beispiel ACHR, Art. 13; ECHR, Art. 10; Afrikanische Charta, Art. 9);

(f) der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Zivilpakt, Art. 18; UDHR, Art. 18; regionale Urkunden, zum Beispiel ACHR, Art. 12; ECHR, Art. 9; Afrikanische Charta, Art. 8);

(g) dem Recht auf friedliche Versammlung (Zivilpakt, Art. 21; UDHR, Art. 20; regionale Urkunden, zum Beispiel ACHR, Art. 15; ECHR, Art. 11);

(h) der Vereinigungsfreiheit (Zivilpakt, Art. 22; UDHR, Art. 20; regionale Urkunden, zum Beispiel ACHR, Art. 16; ECHR, Art. 11; Afrikanische Charta, Art. 10; ILO-Konventionen, zum Beispiel Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und das Organisationsrecht);

(i) den Rechten auf Teilhabe (Zivilpakt, Art. 25; UDHR, Art. 21; regionale Urkunden, zum Beispiel ACHR, Art. 23; Afrikanische Charta, Art. 13).

10. In ihren Berichten werden die Staaten aufgefordert, die Rechtfertigung für jeden derartigen Eingriff, jede Beschränkung oder Einschränkung anzugeben. Da einige (aber nicht alle) der internationalen Vertragsbestimmungen, auf die oben verwiesen wurde, eine besondere Klausel über die Zulässigkeit von Ein-

schränkungen enthalten, sollten die Staaten erklären, wie ihre Maßnahmen mit solchen Klauseln in Übereinstimmung stehen. Typischerweise muss eine Restriktion, um zulässig zu sein, (a) durch Gesetz vorge-schrieben sein; (b) einem spezifischen legitimen Ziel dienen und (c) als notwendig eingeschätzt werden; diese Voraussetzung schließt auch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ein. Um den Staaten die Vorlage ihrer Berichte zu erleichtern, wird auf Beachtung des Allgemeinen Kommentars Nr. 27 des Menschenrechtsausschusses (über die uneingeschränkte Bewegungsfreiheit) (Zivilpakt: CCPR/ C/21/ rev.1/ Add.9) als der jüngsten amtlichen Leitlinie für die Frage der Zulässigkeit von Restriktionen verwiesen (vgl. im besonderen Paragraphen 11-18). Die allgemeine Leitlinie über die Abwägung zwischen den Menschenrechten und Sicherheitsbelangen, der in Paragraph 1 dieses Dokuments enthalten ist, sollte ebenso angewendet werden.

11. Die Staaten werden aufgefordert zu erklären, ob die Maßnahmen, die sie zur Durchführung der Resolution treffen, Maßnahmen einschließen, die eine zeitweise Aufhebung oder Beschränkung (Derogation) ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zur Folge haben würden (vgl. Zivilpakt, Art. 4 und entsprechende Paragraphen in den regionalen Menschenrechtsverträgen, zum Beispiel ECHR, Art. 15; ACHR, Art. 27). Im besonderen sollten die Staaten die folgenden Fragen beantworten:

(a) Versteht der Staat die gegenwärtige Situation als Notstand, der das Leben der Nation bedroht? Ist ein solcher Notstand offiziell verkündet worden? Hat die erforderliche Notifikation der Maßnahmen vorgelegen, die von den Menschenrechtsverpflichtungen des Staates abweichen (wie es Zivilpakt, Art. 4, § 3; ECHR, Art. 15, § 3; ACHR, Art. 27, §3)?

(b) Andernfalls: Sind jene staatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution, die eine Derogation seiner internationalen Menschenrechtsverpflichtungen begründen würden, abhängig von einer getrennten offiziellen Proklamation des Notstandes, bevor sie in wirksam werden? Schließen die nationalen gesetzlichen Vorschriften, die ermöglichen, dass derartige einschränkende Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden, Sicherungsvorkehrungen ein, um die Befolgung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen einschließlich Art. 4 des Zivilpaktes zu gewährleisten, falls und wenn eine solche Proklamation vollzogen wird?

(c) Hat der Staat dem Allgemeinen Kommentar Nr. 29 des Menschenrechtsausschusses über Ausnahmestände (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) Rechnung getragen, wenn er zu gewährleisten sucht, dass seine

Maßnahmen, die eine Einschränkung der Menschenrechte einschließen, mit ICCPR, Art. 4 übereinstimmen?“

4.2 VN: Strukturelle Maßnahmen

Die VN-Hochkommissarin Mary Robinson identifizierte vor allem folgende Themen, die mit Blick auf die Vorbeugung von systematischen Menschenrechtsverletzungen vordringlich seien: das Verbrechen des Genozids, Rassendiskriminierung, Sklaverei, Menschenhandel und das Problem der Straffreiheit von Menschenrechtsverletzungen.¹⁸⁰

In ihrer Rede vor der VN-Menschenrechtskommission 2002 betonte Robinson, dass in der Deklaration der „Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und darauf bezogene Intoleranz“, die im August 2001 in Durban stattfand, das Leiden vieler Gruppen wie zum Beispiel von Afrikaner/innen und Menschen afrikanischer Abstammung, Asiat/innen und Menschen asiatischer Abstammung, indigenen Völkern, Juden und Jüdinnen, Muslimen, Araber/innen, solchen, die Antisemitismus und Islamophobie ausgesetzt sind, des palästinensischen Volkes, von Roma/Sinti-Reisenden, Migrant/innen, Flüchtlingen, Asylsuchenden, Vertriebenen, Minderheiten und anderen anerkannt werde. Die Durban-Deklaration habe eine Basis geschaffen, um mit einer bedeutenden Dimension menschlicher Unsicherheit umgehen zu können.

Terrorismus beruhe, so Robinson, häufig auf starkem Hass und führe zu noch mehr Hass. Hinter der Flucht in den Terrorismus stehe die Herabwürdigung der Menschlichkeit der Opfer. Die Durban-Agenda könne jedoch ein Gegenmittel gegen den Terrorismus sei. Wegen der Terror-Attacken und deren Nachwirkung suchten manche nach Ansätzen, die die Trennung zwischen den Zivilisationen noch vertiefen würden. Dies sei jedoch schädlich. Die Dokumente von Durban ermutigten dagegen zu einem ehrlichen und stabilen Dialog zwischen den Kulturen und Zivilisationen.¹⁸¹

Eine „Koalition für Entwicklung“?

Ergänzend zur militärischen Bekämpfung des Terrorismus haben seit Herbst 2001 Politiker/innen, Regierungen und internationale Organisationen immer wieder bedeutende Anstrengungen im Bereich der Entwicklungs- und politischen Zusammenarbeit gefordert. Es fanden mehrere wichtige Konferenzen statt, auf denen Armut als ein struktureller Grund für Extremismus und Gewaltbereitschaft bezeichnet wurde und man entsprechend übereinkam, der Kampf gegen Armut müsse verstärkt werden.¹⁸²

Die EU hatte zum Beispiel nach dem 11. September gefordert: „Jede politische und militärische Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September muss Hand in Hand gehen mit Maßnahmen bezüglich ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Eine Koalition gegen den Terrorismus muss ergänzt werden durch eine Koalition für Entwicklung. Diese Verknüpfung ist bereits jetzt eine Komponente der EU-Politik für Friedensbildung und Konfliktvermeidung. Die Entwicklungszusammenarbeit verringert ethnische, soziale und regionale Spannungen.“¹⁸³

In Deutschland werden eine Reihe von Einzelmaßnahmen, etwa im Bereich des Interkulturellen Dialogs (Auswärtiges Amt, BMZ und andere) und der stärkeren Zusammenarbeit mit Partnern in islamischen Ländern geplant. Das BMZ hat im Rahmen der Anti-Terror-Mittel rund 200 Millionen Euro zusätzlich für die Entwicklungszusammenarbeit erhalten. Weiterhin wird offiziell der Wiederaufbau Afghanistan als exemplarisch für deutsche Aktivitäten betrachtet. Im Vorfeld des G8-Entwicklungsministertreffens in Paris am 24. April 2003 hat Deutschland seine allgemeinen Leistungen für Entwicklungsländer um sieben Prozent gegenüber dem vergangenen Jahr gesteigert. Nach den neuesten Schätzwerten der Organisation für Entwicklung und Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) in Paris für das Jahr 2002 erhöhte sich das Volumen der deutschen Hilfe um 369 Millionen Dollar auf jetzt 5,36 Milliarden Dollar.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Rede vor der VN-Menschenrechtskommission 2002 (Robinson 2002), im Anhang 1 in deutscher Sprache.

¹⁸¹ In diesem Zusammenhang verwies Frau Robinson auch auf Aktivitäten im Bereich der Schulerziehung, etwa die Internationale Konsultativkonferenz über Schulerziehung im Bereich Religions- und Glaubensfreiheit, Toleranz und Nicht-Diskriminierung, die am Ende November 2001 in Madrid stattfand (www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/cfedu-home.html).

¹⁸² Zu denken ist z.B. an den Millenniumsgipfel der VN, die internationale Konferenzen Financing for Development in Monterrey/Mexiko und den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg.

¹⁸³ EU-Kommission 2001, 14 (Abschnitt IV.5).

¹⁸⁴ Nach dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 23.4.2003; <http://cvd.bundesregierung.de/>

Gleichwohl hat sich weder auf europäischer noch auf internationaler Ebene eine globale Koalition für Entwicklung gebildet, die gezielt und umfassend strukturelle Ursachen für Entstehung und Unterstützung terroristischer Gruppen und ihrer Anhängerschaft angehen würde.¹⁸⁵

Die politische Aufmerksamkeit, Konzepte und Ressourcen richten sich damit bisher nahezu ausschließlich auf die militärische und die politisch-strafrechtliche Seite der Terrorismusbekämpfung.

4.3 Europarat

Der Rechtsausschuss des Europarates hat auf einer Sitzung in Berlin am 29. April 2003 die USA wegen der Behandlung der seit dem Afghanistankrieg festgehaltenen Gefangenen scharf kritisiert. Er sprach von „illegalen und willkürlichen Inhaftierungen“ und von „schweren Verletzungen internationaler Verträge“. Er forderte die Freilassung von Inhaftierten, die als „Nichtkämpfer“ gelten. Die Kategorie des „illegalen“ Kämpfers, so der Ausschuss, sei im internationalen Recht nicht typisiert.¹⁸⁶

Bereits im Juni 2002 nahmen die 44 Staaten des Europarates Leitlinien über die Menschenrechte und

die Bekämpfung des Terrorismus an. Generalsekretär Walter Schwimmer betonte, die Leitlinien würden den Mitgliedsstaaten – und anderen Ländern – ermöglichen, den Terrorismus zu bekämpfen und dabei die Grundwerte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu achten. Zugleich unterstrich er, der Kampf gegen den Terrorismus rechtfertige die Anwendung der Todesstrafe ebenso wenig wie irgend ein anderes Anliegen.

Die rechtlich nicht bindenden Leitlinien präzisieren, dass eine terroristischer Aktivitäten beschuldigte Person unter keinen Umständen die Todesstrafe riskieren darf. Sollte diese dennoch verhängt werden, dürfe sie nicht vollstreckt werden. Sie unterstreichen an erster Stelle die Verpflichtung der Staaten, jede Person vor Terrorismus zu schützen und dabei Willkür zu verbieten. Sie stellen fest, dass jede von einem Staat ergriffene Anti-Terror-Maßnahme gesetzlich verankert sein muss, bei der Folter strikt untersagt bleibt. Der Text steckt ferner einen Rahmen ab für das Sammeln und Verwerten personenbezogener Daten sowie Eingriffe in die Privatsphäre. Er definiert auch einen Rahmen für Festnahme, Polizeigewahrsam, Untersuchungshaft, Justizverfahren, Auslieferung und die Entschädigung von Opfern.¹⁸⁷

Der vollständige Text findet sich im Anhang 2 dieses Berichts.

¹⁸⁵ Zu Forderungen bezüglich einer ausgeglichenen und wirkungsvollen strukturellen Antwort auf das Phänomen des internationalen Terrorismus, siehe den Beitrag des Präsidenten der Weltbank, James Wolfensohn, "Fighting terrorism and poverty" (www.worldbank.org).

¹⁸⁶ Frankfurter Rundschau, 30.4./1.5.2003, 6.

¹⁸⁷ Vgl. http://www.coe.int/T/D/Kommunikation_und_politische_Forschung/Presse_und_Online_Info/Hintergrund-Infos/Dossiers/Terrorismus/20020715_Leitlinien.asp#TopOfPage [10.4.2003]

5 Bilanz

Abschließend lassen sich folgende Hauptkenntnisse zusammenfassen:

- Bei der internationalen Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September überwiegt die Tendenz, sich auf militärische und polizeiliche Anti-Terror-Maßnahmen zu beschränken und damit strukturelle Ursachen der Bereitschaft zur Unterstützung des Terrorismus außer Acht zu lassen.
- Einige dieser Maßnahmen unterminieren in vielen Staaten der Welt grundlegende Menschenrechte, vor allem aus dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, aber auch das humanitäre Völkerrecht, und zwar über die Einschränkungen hinaus, die wichtige Menschenrechtsabkommen im Notstandsfall vorsehen.
- Die systematische, unabhängige Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität von Anti-Terror-Maßnahmen ist nicht gewährleistet. So wurde in vielen Fällen das Schicksal von Zivilist/innen, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet wurden, nicht aufgeklärt. Es muss daher auch bei demokratischen Staaten, die Soldaten nach Afghanistan entsandt haben, von einem gewissen „Kontrollverlust“ gesprochen werden.

Diese bislang dominierende Praxis unterläuft den international bindenden Charakter der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts und stellt damit die menschen- und völkerrechtlichen Errungenschaften der vergangenen fünfzig Jahre in Frage. Sie dient aber auch dem Zweck der Terrorismusbekämpfung nur unzureichend. Weitere Anschläge sind nicht verhindert worden. Zu erinnern ist nur an den Anschlag auf Bali im Oktober 2002, bei dem fast 200 Menschen ums Leben kamen, an die Fortdauer von Selbstmordattentaten in Palästina, an Attentate auf einzelne US-Soldaten und Diplomaten in einigen Staaten des Nahen Ostens im Herbst 2002 so-

wie an die Anschläge in Moskau.

Besonders das gänzliche Fehlen einer offiziellen Beobachtung und Dokumentation darüber, in welcher Form die zivile Bevölkerung in Afghanistan von Krieg und Terrorismusbekämpfung betroffen ist, bleibt erstaunlich – erst recht, wenn man bedenkt, dass vor allem die Zivilbevölkerung damit erneut zum Opfer wird. Auch über ein Jahr nach Kriegsbeginn hat sich daran nichts geändert, obwohl mehrere Vorfälle schwere Fehler in der Kriegsführung und auch Menschenrechtsverletzungen beziehungsweise Verletzungen des humanitären Völkerrechts nahe legen. Rechenschaftslegung oder gar Strafverfolgung, wie man sie gemeinhin demokratisch verfassten Gesellschaften zuschreibt, sind nicht sichtbar, nicht einmal, wie eingangs erwähnt, eine offizielle Beobachtung der Situation.

Im Folgenden werden Hauptkenntnisse aus der Diskussion in den Kapiteln 1 und 2 zusammengefasst.

5.1 Definitionen, nicht-staatliche Akteure, rechtliche Grauzonen und staatliche Rechenschaftspflicht

Die völkerrechtlich zweifelhafte Designierung von Taliban-Kämpfern als „feindliche Kombattanten“ und der eingeschränkte Rechtsschutz für Personen und Organisationen auf Listen von Terrorismusverdächtigen, ebenso wie die Problematik der Definition in der angestrebten globalen Anti-Terrorismus-Konvention werfen die Frage nach der Rolle von nicht-staatlichen Akteur/innen im Spannungsfeld der internationalen Beziehungen auf. Das Völkerrecht wird zunehmend auch auf nicht-staatliche Akteur/innen angewandt und so ausgelegt, dass sich für diese Rechte und Verpflichtungen ergeben („passive Völkerrechtsfähigkeit“).

Diese fortschreitende Ausweitung des völkerrechtlichen Bestands schafft eine größere Flexibilität, um international relevante „neue“ Probleme, wie zum Beispiel den internationalen Terrorismus, den Drogenhandel, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, effektiver angehen zu können. Sie birgt aber auch die Gefahr, dass Grauzonen entstehen, in denen die Menschenrechte nur bedingt eingefordert werden können, dass die staatliche Rechenschaftspflicht verwischt wird und aufgrund unklarer rechtlicher Verhältnisse nur vermindert eingeklagt werden kann. So warnt zum Beispiel der International Council on Human Rights Policy in Genf, dass die Positionierung der internationalen Anti-Terror-Maßnahmen zwischen (und außerhalb von) den beiden völkerrechtlichen Polen des humanitären Völkerrechts (welches in Kriegszeiten gilt) und der Menschenrechte (welche auch außerhalb von Kriegssituationen Staaten spezifische Verantwortungen auferlegen) dringend nach einer rechtlichen Klärung verlange. Sollte ein solches neues völkerrechtliches Paradigma angesichts der Situation nach dem 11. September 2001 vonnöten sein, muss unter völkerrechtlichen Aspekten ein Weg gefunden werden, das gegenwärtige Vakuum zu beseitigen. Grauzonen, in denen sich Staaten ihrer Verantwortung entziehen können, sind nicht mit dem Völkerrecht vereinbar.¹⁸⁸ Es ist unabdingbar, dass staatliche Rechenschaftspflicht für die Gewährung von Menschenrechten voll wiederhergestellt wird. Die Suche nach einer global verbindlichen Terrorismusdefinition muss Teil dieser juristischen und politischen Aufarbeitung sein.

5.2 Strafrechtliche Maßnahmen

Nach dem 11. September stehen Gesellschaften – ob demokratisch verfasst oder nicht – und die internationale Gemeinschaft erheblichen Bedrohungen durch den Terrorismus gegenüber, auf die sie so reagieren müssen, dass Sicherheit so umfassend wie möglich gewährleistet wird. Im Bereich der strafrechtlichen Maßnahmen stellt sich die Frage, welche Maßnahmen menschenrechtlich zu rechtfertigen sind und welche nicht. Maßnahmen, die wirkungsvoll sind, können unter gewissen Umständen auch dann gerechtfertigt sein, wenn ihre Umsetzung klar abgrenzbare Nachteile im Bereich der Menschenrechte, zum Beispiel Abstriche an der Wahrung der Privatsphäre, nach sich zieht; Einschränkungen der Menschenrechte sind bekanntlich nach den Notstandsartikeln möglich. Jede Anti-Terror-Maßnahme steht zu-

nächst unter diesem Rechtfertigungszwang, dem man sich allerdings im Zuge des 11. September oft entzieht.

Die Zusammenarbeit zwischen Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus kann auch Einfluss auf die rechtsstaatliche Führung eines Verfahrens haben: In einem ersten Fall hat die Justiz der USA bei einem Verfahren gegen Terrorismusverdächtige in Deutschland die vom Gericht beantragte Zeugenvernehmungen in den USA nicht zugelassen. In einem Fall haben Sperrvermerke des Kanzleramtes und des Innenministeriums die Übergabe von Verhörprotokollen aus Syrien verhindert (Fall al-Motassadeq in Hamburg). Dadurch ist die Durchführung eines fairen Gerichtsverfahrens möglicherweise behindert worden.

5.3 Militärische und polizeiliche Maßnahmen

Angesichts des schwersten Terroranschlags der jüngeren Geschichte bedarf es unstreitig einer möglichst wirkungsvollen Ermittlung der Verantwortlichen, der Bestrafung und einer effektiven Vorbeugung gegen weitere Gewalttaten. Aber es ist inakzeptabel, dass professionelle, öffentliche Formen der Beobachtung und Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen behindert und diejenigen, die solche Menschenrechtsverletzungen begangen haben, nicht zur Verantwortung gezogen werden.

So bleibt bislang unklar,

- welche institutionalisierten Monitoring-Verfahren zu den Menschenrechten vorgesehen und tatsächlich vorhanden sind,
- welche Instanzen unter welchen Umständen Anspruch auf Zugang zur Tatsachenfeststellung (Fact-finding) haben, und
- wie Berichterstattung und Einforderung der Rechenschaftspflicht bei Beschuldigungen abläuft, und wann wirklich unabhängige Untersuchungen durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht werden.

In den USA, aber nicht nur dort, sind im Rahmen der Terrorismusbekämpfung rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen Handelns zum Teil außer Kraft gesetzt, zum Teil unzulässig eingeschränkt worden. So hat man in Abschiebungsverfahren gegen terrorismusverdächtige Ausländer/innen zunächst die Öffentlichkeit pauschal ausgeschlossen. In letzter gerichtlicher Instanz wurde

¹⁸⁸ Vgl. International Council on Human Rights Policy, "Human Rights after 11 September", Genf 2002. Die deutsche Fassung wird vom Institut 2003 veröffentlicht (Deutsches Institut für Menschenrechte 2003b).

dieses Verfahren für verfassungskonform erklärt. Die 680 Gefangenen sind offensichtlich vorwiegend in Guantánamo auf Kuba untergebracht worden, um sie einer kritischen Öffentlichkeit, einer rechtsstaatlichen Justiz und einem fairen Verfahren zu entziehen und sie auf diese Weise ohne richterliche Kontrolle auf unbegrenzte Zeit festzuhalten. Obwohl sich die Gefangenen unter politischer Verantwortung der US-Regierung und direkter Kontrolle durch US-Militärs befinden, erklärten sich US-Richter als nicht zuständig, die Einhaltung elementarer Menschenrechte zu überprüfen.

Es ist zu erwarten, dass die bestehenden VN-Mechanismen wie die Sonderberichterstatter/innen der VN-Menschenrechtskommission und das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte sich in absehbarer Zukunft mit verschiedenen Aspekten der Beobachtung und Bewertung der Anti-Terror-Maßnahmen auseinandersetzen werden müssen. Ohne hinreichende Unterstützung durch Regierungen ist die Erfüllung dieser umfangreichen Aufgabe jedoch nicht möglich. Es fehlt offensichtlich an politischem Druck engagierter Regierungen sowie an einer stärkeren und kritischeren Beobachtung durch Medien und Zivilgesellschaft.

5.4 Eine „internationale Koalition für Entwicklung“?

Ergänzend zur militärischen Bekämpfung des Terrorismus haben Politiker, Regierungen und internationale Organisationen vielfach Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gefordert. Konzeptionell scheint bisher wenig geschehen zu sein, was den Begriff einer „internationalen Koalition für Entwicklung“ rechtfertigen würde.

Denn weder auf internationaler, europäischer noch auf deutscher Ebene ist es bisher zu umfassenden Bemühungen gekommen, gezielt und umfassend strukturelle Ursachen der Entstehung und Unterstützung terroristischer Gruppen anzugehen. Ressourcen, Konzepte und politische Aufmerksamkeit richten sich bisher nahezu ausschliesslich auf die militärische, sekundär auf die polizeilich-strafrechtliche Seite der Terrorismusbekämpfung, aber nur unzureichend auf die entwicklungs- und gesellschaftspolitische Ursachenforschung.

Dokumente und ausgewählte Literatur

- Alexe, Dan.** Afghanistan: Red Cross Officials Clarify Definitions of Prisoners of War, Radio Free Europe/Radio Liberty, 14.01.2002.
- American Bar Association.** 2002. Task Force on Treatment of Enemy Combatants. Preliminary Report, www.abanet.org/leadership/enemy_combatants.pdf.
- Amnesty International. 2001a.** A Human Rights Framework for the Protection of Security. 26.11.2001 <http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/6C516E50D6E8FDF180256B1900409AB1?Open> [20.11.2002].
- 2001b.** Afghanistan: AI Calls for Urgent Inquiry into Violence in Qala-i-Jhangi. 27.11.2001 <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/ASA110362001?OpenDocument&of=COUNTRIES\AFGHANISTAN>. [21.11.2002].
- 2002a.** Pakistan – Transfers to US Custody without Human Rights Guarantees. 20/06/2002 <http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/1CC6152627B2796080256BD400393116?Open>. [20.11.2002].
- 2002b.** United States of America. Memorandum to the US Government on the Rights of People in US Custody in Afghanistan and Guantánamo Bay. 15.4.2002 <http://web.amnesty.org/ai.nsf/recent/AMR510532002> [21.11.2002].
- 2002c.** United States of America. Amnesty International's Concerns Regarding Post September 11 Detentions in the USA. London: AI Index: AMR 51/044/2002.
- 2002d.** United Kingdom: AI's Memorandum to the UK Government on Part 4 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. London: AI Index: EUR 45/017/2002.
- 2002e.** Rights at Risk. Amnesty International's Concerns Regarding Security Legislation and Law Enforcement Measures. London: AI Index: ACT 30/0017/2002.
- 2002f.** UK: Basic Rights Denied After 11 September. London: AI Index: EUR 45/016/2002.
- Braml, Josef.** 2003. USA. Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz. Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Carver, Richard.** 2002. Human Rights after 11 September. Genf: International Council on Human Rights Policy. <http://www2.ichrp.org/ae/excerpts/67.doc> [19.11.2002].
- Center for Constitutional Rights.** 2002. The State of Civil Liberties – One Year Later. New York http://www.ccr-ny.org/whatsnew/civil_liberties.asp [20.11.2002].
- Dehganpisheh, Babak/ Barry, John/ Gutman, Roy.** The Death Convoy of Afghanistan, Newsweek, 26.08.2002.
- Deutsches Institut für Menschenrechte.** 2002. Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus, Berlin.
- 2003a.** Zur aktuellen Folterdebatte in Deutschland, Policy Paper, Berlin.
- 2003b.** Menschenrechte nach dem 11. September. Ein Bericht des International Council on Human Rights Policy, Berlin.

Europäische Kommission. 2001. Bericht der Kommission. Überblick über die Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen. Brüssel (KOM (2001) 611 endgültig).

2002. Unionsbürgerschaft und Lebensqualität. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Brüssel: Europäische Union.
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200112/p104001.htm> [20.11.2002].

Heintze, Hans-Joachim. 2002. Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht, in: Frank/Hirschmann (Hrsg.), Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 67-102.

Herold, W. Marc. 2002. A Dossier on Civilian Victims of US' Aerial Bombing of Afghanistan: a Comprehensive Accounting.
<http://pubpages.unh.edu/~mwherold/AfghanDailyCount.pdf>. [1.12.2002].

Inter-American Commission on Human Rights. 2002. United States Requested to Take Urgent Measures to Have a Legal Status of the Detainees of Guantánamo Bay Be Determined by a Competent Tribunal. Decision of 12 March 2002. Human Rights Law Journal, 23, Nr. 1-4: 15-16.

International Commission of Jurists. 2002. Terrorism and Human Rights, Genf.

International Committee of the Red Cross. 2002. Geneva Convention on Prisoners of War. Genf
<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/iwpList405/26D99836026EA80DC1256B6600610C90>. [20.11.2002].

International Council on Human Rights Policy. 2002. Human Rights after 11 September, Genf.

Koufa, Kalliopi K. 2002. Terrorism and Human Rights. Second Progress Report prepared by Ms. Kalliopi K. Koufa, Special Rapporteur. Genf: United Nations [20.11.2002].: ([http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/001AAAE707436642C1256C140036981B/\\$File/G0214282.pdf?OpenElement](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/001AAAE707436642C1256C140036981B/$File/G0214282.pdf?OpenElement)).

Lewin, Nathan. 2002. Deterring Suicide Killers. Washington: Sh'ma
<http://www.shma.com/may02/nathan.htm> [21.11.2002].

Liberty. 2000. Discriminatory Internment of "Terrorist Suspects" in Breach of Human Rights Convention. London. <http://www.liberty-human-rights.org.uk/issues/terrorism.shtml> [20.11.2002].

Oeter, Stefan. 2002. Welche Grenzen legt der internationale Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auf? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus, Beilage.
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/seiten/doku4.htm> [20.11.2002].

OSZE. 2002. Konferenz "Confronting Terrorism: Global Challenge in the 21st Century", Report for the General Committee on Political Affairs and Security (Berichterstatte: Theo van den Doel), Berlin.

Physicians for Human Rights. 2002. „Preliminary Assessment of Alleged Mass Gravesites in the Area of Mazar-I-Sharif, Afghanistan: January 16-21 and February 7-14“, Boston.

Piqué, Josep. 2002. "Council Common Position on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism." Official Journal of the European Communities 160: 32-35.

Robinson, Mary. 2002a. Statement at the opening of the 58th Session of the Commission on Human Rights 2002. Genf: United Nations [22.11.2002].

Robinson, Mary. 2002b. Mary Robinson delivers Commonwealth lecture. London: All Africa [22.11.2002].:
(<http://allafrica.com/stories/200206130464.html>).

Robinson, Mary/ Schwimmer, Walter/ Stoudmann, Gérard. 2001. Human Rights and Terrorism, Joint Statement, 29.01.

Schäfer, Bernhard. 2003. „Guantánamo Bay.“ Status der Gefangenen und habeas corpus, Potsdam, MenschenRechtsZentrum Potsdam.

Sgrena, Giuliana/ Ladurner, Ulrich. 2002. Was man in Masar alles findet, in: Die Zeit, 27.06., 3.

Snelling, Mark. 2002. ICRC: A tough mandate, BBC news, 17.01.

Stein, Torsten/Meiser, Christian. 2001. Die Europäische Union und der Terrorismus, in: Die Friedenswarte, Bd. 76, Nr. 1, 33-54.

- Traynor, Ian.** 2002. Afghans are still dying as air strikes go on. But no one is counting, *The Guardian*, 12.02.
- United Nations.** 2000. *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, New York.
- United Nations.** 2002. Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Offizielles Protokoll, Beilage 1 (A/57/1), New York.
- United Nations Ad Hoc Committee.** 2001. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996. Fifth Session. New York: United Nations [20.11.2002].: (<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a5637.pdf>).
- United Nations Commission on Human Rights.** 2001. Civil and Political Rights, Including the Question of: Torture and Detention. Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley. Genf: United Nations [21.11.2002].: ([http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5d5e9faefd4d0a36c1256b72005badd/\\$FILE/G0116500.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5d5e9faefd4d0a36c1256b72005badd/$FILE/G0116500.pdf)).
- United Nations Committee against Torture.** 2001. Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Israel. Consideration of Reports submitted by states parties under Article 19 of the Convention. Genf: United Nations [21.11.2002].: ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(SymbolSearch\)/60df85db0169438ac1256b110052aac5?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(SymbolSearch)/60df85db0169438ac1256b110052aac5?Opendocument)).
- United Nations Economic and Social Council.** 2002. Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World. Report on the Situation of Human Rights in Afghanistan, Submitted by Kamal Hossain, Special Rapporteur. Genf: United Nations [21.11.2002].: ([http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/eb6ed6019865faddc1256b960053e8fd/\\$FILE/G0211255.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/eb6ed6019865faddc1256b960053e8fd/$FILE/G0211255.pdf)).
- United Nations Human Rights Committee.** 1994. General Comment 13, Art.14. Genf: University of Minnesota, Human Rights Library [21.11.2002].: (<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom13.htm>).
- United Nations Human Rights Committee.** 2002. International Covenant on Civil and Political Rights. Concluding observations: Sweden. Genf: United Nations [20.11.2002].: ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5d974f7dcf82864dc1256b960038d029?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5d974f7dcf82864dc1256b960038d029?Opendocument)).
- United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.** 2002. *A Classification of Counter-Terrorism Measures*. Wien: United Nations [13.11.2002].: (www.odccp.org/odccp/terrorism_measures.html).
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.** 2001. Final Document of the International Consultative Conference on School Education in Relation with Freedom of Religion and Belief, Tolerance and Non-Discrimination. Genf: United Nations [22.11.2002].: (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/cfedu-home.html>).
- United Nations Security Council.** 2002. New Consolidated List pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002). New York: United Nations [20.11.2002].: (www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm).
- US Council on Foreign Relations.** 2002. Assassination: Does It Work? Should America Try? www.terrorismanswers.com/policy/assassination2.html.
- US Department of Defence.** 2002. Transfer of Detainees Completed. Washington [20.11.2002].: (www.Defenselink.mil/news/Oct2002/b10282002_bt550-02.html).
- US Office of the Coordinator for Counterterrorism.** 2002. List of Terrorists and Groups Identified under Executive Order 13224. Washington: US Department of State [20.11.2002].: (<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/12327.htm>).
- Vieira de Mello, Sergio.** 2003. Opening statement by Sergio Vieira de Mello, Eleventh Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific region, Islamabad, 25 to 27 February (<http://www.unfoundation.org/unwire/2003/02/27/current.asp#32265>) [16.4.2003].
- Williams, Ian.** 2002. Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuss des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus., in: Vereinte Nationen, Nr. 6, S. 213-216.

Abkürzungsverzeichnis

AI	amnesty international	HRW	Human Rights Watch
BMI	Bundesministerium des Innern	ICHRP	International Council on Human Rights Policy
BMJ	Bundesministerium der Justiz	IHT	International Herald Tribune
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	KSK	Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr
CAT	UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	MRK	VN-Menschenrechtskommission
CTC	UN Counter-Terrorism Committee	NGO	Non Governmental Organisation
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung	NHRI	National Human Rights Institutions
FIAN	Food First Information- und Aktions-Netzwerk	NYT	New York Times
FR	Frankfurter Rundschau	NZZ	Neue Zürcher Zeitung
HKMR	VN-Hochkommissariat für Menschenrechte	OIC	Organization of the Islamic Conference
HRC	UN Human Rights Committee	SZ	Süddeutsche Zeitung
		TAZ	die tageszeitung
		VN	Vereinte Nationen

Anhang 1

VN-Hochkommissariat für Menschenrechte: Bericht der Hochkommissarin an die VN-Menschenrechtskommission 2002 „Human rights: a uniting framework“

(UN doc. E/CN.4/2002/18) (Februar 2002); (nichtamtliche Übersetzung des Instituts)

Einführung

1. Menschliche Unsicherheit stellt eine vorrangige Sorge in der heutigen Welt dar. Die schrecklichen, gegen die Vereinigten Staaten gerichteten Terrorakte des 11. September und deren Nachwirkungen haben das Niveau von Angst und Unsicherheit weltweit erhöht. Sicherheit für jeden Menschen rund um den Globus zu gewährleisten, ist eine der bedeutenden Herausforderungen, die uns heute begegnen. Indem wir uns diesen Sorgen zuwenden, müssen wir verstärkt nach einer gemeinsamen Grundlage suchen. Die Menschenrechte bilden eine solche Grundlage. Die Achtung für das menschliche Leben und die Achtung für menschliche Würde stellen Werte dar, die von allen Kulturen und Religionen geteilt werden. Im Verlauf der zurückliegenden 50 Jahre ist es Staaten gelungen, diese Werte erfolgreich in zusammenfassende universale Normen zu übersetzen. Diese globalen Standards der Menschenrechte haben den Kalten Krieg, bewaffnete Konflikte und ökonomische Instabilität überlebt. Sie senden an die Staaten rote und grüne Signale, nach denen sie ihre Maßnahmen ausrichten können. Wie schon in der Vergangenheit, so besitzt die VN-Menschenrechtskommission auch heute eine besondere Rolle. Sie besteht darin, angesichts der Unsicherheiten, mit denen wir im Augenblick konfrontiert sind, die Achtung für die Menschenrechte als einen verbindenden Rahmen zu fördern.

2. Terrorismus bedeutet eine Bedrohung des fundamentalsten Menschenrechts, des Rechts auf das Leben. Die Ausarbeitung eines gemeinsamen Ansatzes, um dem Terrorismus entgegenzuwirken, dient den Menschenrechten. Als Hochkommissarin für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen teile ich die legitime Sorge von Staaten, dass es keinen Weg für jene geben sollte, die Terrorakte planen, unterstützen oder begehen, einen sicheren Hafen zu finden, der Verfolgung zu entgehen, den Zugang zu Finanzmitteln sicherzustellen oder weitere Angriffe auszuführen. Die Resolution des Sicherheitsrats 1373 (2001)

schafft in dieser Hinsicht einen wichtigen Handlungsrahmen.

3. Obgleich Terrorismus auf der internationalen Ebene noch umfassend und zuverlässig definiert werden muss, sind Staaten über einige Kernelemente schon zur Übereinstimmung gelangt. Die Generalversammlung erklärte in der Deklaration über Maßnahmen zur Beseitigung des Internationalen Terrorismus, die von der Versammlung im Anhang zu ihrer Resolution 49/60 vom 9. Dezember 1995 verabschiedet wurde, dass „kriminelle Handlungen, die beabsichtigen oder planen, aus politischen Gründen einen Terrorzustand in der allgemeinen Öffentlichkeit, bei einer Gruppe von Personen oder bei besonderen Personen zu provozieren, unter keinen Umständen zu rechtfertigen sind, wie auch immer die politische, philosophische, ideologische, rassische, ethnische, religiöse oder anderweitige Betrachtung lauten mag, die zu ihrer Rechtfertigung herangezogen wird“. Zahlreiche Konventionen befassen sich mit verschiedenen Terrorakten. Eine umfassende Konvention über Terrorismus wie jene, die in der Generalversammlung debattiert wurde, könnte als eine weiterreichende Basis für internationale Maßnahmen dienen. Die Übereinstimmung der zukünftigen Konvention mit den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht und dem Flüchtlingsrecht wird helfen, eine globale Unterstützung zu erwirken.

4. Zusätzlich zu der Tatsache, dass es sich um Terrorakte handelte, würde die weit gefächerte Natur der Angriffe vom 11. September und die Tatsache, dass sie gegen die Zivilbevölkerung gerichtet waren, dieselben als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizieren. Alle Staaten, die Opfer von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind, dürfen eine Vielfalt von gesetzlichen Maßnahmen ergreifen, um die Täter und ihre Komplizen zu verfolgen. Nach dem internationalen Strafrecht können Individuen für ihre Teilnahme an Verbrechen gegen die Menschlichkeit verfolgt werden. In der Tat begründet die internationale Natur dieses Verbrechens eine Pflicht für alle Staaten, bei der Ver-

folgung von Verdächtigen ihre Mithilfe anzubieten. Das Völkerrecht stellt auch fest, dass es keine Verjährung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gibt. Jemand, der wegen eines derartigen Verbrechens verdächtigt wird, könnte deshalb zu jedem zukünftigen Zeitpunkt verfolgt werden. Verbrechen gegen die Menschlichkeit unterliegen auch dem Weltrechtsprinzip. Dies bedeutet, dass jeder Staat nach Personen, die verdächtigt werden, bei den Angriffen des 11. Septembers beteiligt gewesen zu sein, fahnden, sie festnehmen und strafrechtlich belangen darf.

5. Eine wirkungsvolle internationale Strategie mit dem Zweck, dem Terrorismus zu begegnen, sollte die Menschenrechte als ihren verbindenden Rahmen benutzen. Die Annahme, dass Verletzungen der Menschenrechte unter bestimmten Umständen zulässig seien, ist verkehrt. Das Wesen der Menschenrechte besteht darin, dass menschliches Leben und seine Würde nicht kompromittiert werden dürfen und dass bestimmte Handlungen, gleichgültig, was ihre Ziele sind und ob sie durch staatliche oder nicht-staatliche Täter ausgeführt werden, niemals gerechtfertigt sind. Die internationalen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht definieren die Grenzen des zulässigen politischen und militärischen Handelns. Ein leichtfertiger Umgang mit dem menschliche Leben und der Freiheit untergräbt die gegen den Terrorismus gerichteten Maßnahmen.

6. Das Thema Menschenrechte und Terrorismus hat in den zurückliegenden Jahren im Brennpunkt verschiedener Resolutionen der Menschenrechtskommission gestanden, die letzte war 2001/37. Die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte hat eines ihrer Mitglieder beauftragt, eine gründliche Analyse dieses Themas durchzuführen; seine Sonderberichterstatterin, Frau Kalliopi K. Koufa, hat bereits einen vorläufigen Bericht (E/CN.4/Sub.2/1999/27) und einen Fortschrittsbericht (E/CN.4/Sub.2/2001/31) vorgelegt.

7. Für eine wirkungsvolle Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus haben die Förderung und der Schutz der Menschenrechte eine zentrale Bedeutung. Dieser an die Menschenrechtskommission gerichtete Bericht befasst sich mit Politiken und Strategien, die sicherstellen würden, dass die Menschenrechte als verbindender Rahmen für Maßnahmen gegen den Terrorismus fungieren. Zu den Elementen dieser Strategie gehört die Gewähr, dass das faire Gleichgewicht, das den Menschenrechten innewohnt, im Zentrum der umfassenden gegen den Terrorismus gerichteten Anstrengungen steht. Parallel wenden sich andere

Komponenten dieser Strategie dem umfassenderen Problem der menschlichen Unsicherheit zu, im besonderen dem Bedürfnis, die internationale Kooperation zu verbessern, die Prävention streng zu handhaben, die Gleichheit und Achtung zu bekräftigen und Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen.

I. Der Ausgleich zwischen den Menschenrechten und der Sicherheit

8. Am 10. Dezember 2001, dem Tag der Menschenrechte, haben 17 Sonderberichterstatter/innen und unabhängige Expert/innen der Menschenrechtskommission eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, in der sie die Staaten an ihre völkerrechtliche Verpflichtung erinnern, die Menschenrechte und Grundfreiheiten im Kontext der Nachwirkungen der tragischen Ereignisse des 11. September 2001 aufrecht zu erhalten. Die Sonderberichterstatter/innen und Expert/innen gaben ihrer tiefen Besorgnis gegenüber der Anti-Terror-Gesetzgebung und den Gesetzen zur nationalen Sicherheit Ausdruck sowie anderen verabschiedeten oder in Erwägung gezogenen Maßnahmen, die die Wirksamkeit der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beeinträchtigen könnten. Sie warnten vor Verletzungen der Menschenrechte und Maßnahmen, die auf besondere Gruppen wie die Verteidiger/innen der Menschenrechte, Migrant/innen, Asylsuchende und Flüchtlinge, religiöse und ethnische Minderheiten, politische Aktivst/innen und die Medien zielten. Sie richteten ihre Bedenken an die zuständigen Behörden und forderten sie auf, die angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten für alle zu garantieren. Insbesondere erinnerten die Berichterstatter/innen und Expert/innen die Staaten an das fundamentale Prinzip der Nicht-Diskriminierung, nach dem jeder zu allen Rechten und Freiheiten „ohne Ansehung irgendeiner Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprachzugehörigkeit, Religion, politischen oder anderen Überzeugung, nationalen oder sozialen Herkunft, Besitz, Geburt oder anderen Status“ berechtigt ist.

9. Die Zusicherung, dass unschuldige Menschen nicht zu Opfern von Maßnahmen werden, die gegen den Terrorismus gerichtet sind, sollte eine bedeutende Komponente der Anti-Terrorismus-Strategie werden. Dies verlangt, dass Staaten ihrer Verpflichtung, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, strikt nachkommen. Gegen den Terrorismus gerichtete Strategien, die vor und nach dem 11. September verfolgt wurden, haben manchmal die Anstrengungen unter-

graben, die Achtung für die allgemein geteilten Werte der Menschenrechte zu verbessern. In verschiedenen Teilen der Welt sind exzessive Maßnahmen ergriffen worden, um Individualrechte einschließlich des Rechts auf die Intimsphäre, der Meinungsfreiheit, der Unschuldsvermutung, des Rechts auf ein gerechtes Verfahren, sowie des Rechts der Asylsuche, der politischen Beteiligung, der Redefreiheit und der friedlichen Versammlung zu unterdrücken oder einzuschränken. Um die widerstandsfähige Kultur der Menschenrechte zu errichten, die erforderlich ist, um den Terrorismus auszurotten, muss der Graben zwischen den Menschenrechtsnormen und ihrer Anwendung in der Realität überbrückt werden.

10. Die Menschenrechte verlangen in jedem Einzelfall einen gerechten Ausgleich zwischen den legitimen Belangen der nationalen Sicherheit und den Grundfreiheiten. Diese Balance wird durch den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Zivilpakt; ICCPR), die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Amerikanische Menschenrechtskonvention, die Afrikanische Charta über Menschen- und Volksrechte (Charter on Human and Peoples' Rights) und die Arabische Menschenrechtscharta widergespiegelt.

11. Die Menschenrechte verlangen, insbesondere der Artikel 4 des erwähnten Zivilpakts, dass bestimmte Rechte unter keinen Umständen eingeschränkt werden dürfen. Zu diesen gehören das Recht auf Leben, die Freiheit des Gedankens, Gewissens und der Religion, die Freiheit von Folter oder Grausamkeit, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und die strafrechtlichen Prinzipien des Analogie- und Rückwirkungsverbots, ausgenommen für den Fall, dass ein späteres Gesetz eine leichtere Strafe auferlegt. Die Einschränkung anderer Rechte ist nur unter bestimmten Umständen erlaubt, die im Völkerrecht, das sich mit den Menschenrechten befasst, definiert werden: Jede derartige Maßnahme muss einen Ausnahmecharakter haben, in Beziehung auf Zeit und Umfang streng durch das in der Ausnahmesituation Erforderliche limitiert sein, einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen, und sie darf keine Diskriminierung darstellen. Wo eine Berufung auf Einschränkung stattfindet, besteht die Verpflichtung, andere Vertragsparteien (Staaten) über den Generalsekretär zu unterrichten und die Bestimmungen anzugeben, die einer Einschränkung unterliegen sowie die Gründe zu nennen, die zur Einschränkung führen.

12. Maßnahmen, die Vorschriften in Verträgen wie dem Zivilpakt einschränken, sind selbst während

bewaffneter Konflikte nur dann und in dem Umfang erlaubt, in dem die Situation eine Bedrohung des Lebens der Nation darstellt. Selbst dann sollten Staaten sorgfältig überlegen, ob die Maßnahme unter den Umständen gerechtfertigt und legitim ist. In seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) hat der Menschenrechtsausschuss eine Liste von Elementen entwickelt, die nicht Gegenstand einer gesetzlichen Einschränkung sein können. Diese Elemente schließen die folgenden ein: alle Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind, müssen unter Achtung ihrer Menschenwürde behandelt werden; das Verbot von Geiselnahme, Entführung und nicht anerkanntem Freiheitsentzug; den Schutz von Personen, die Minderheiten angehören; das Verbot einer ungesetzlichen Ausweisung oder Vertreibung der Bevölkerung; und dass „keine Staatspartei sich auf die Erklärung des Notstandes ... berufen darf, damit sie die Berechtigung erhält, sich ... für eine Kriegspropaganda oder als Verfechterin von nationalem, rassischem oder religiösem Hass zu engagieren, wodurch eine Zuspitzung von Diskriminierung, Feindseligkeit und Gewalt herbeigeführt würde“ (ebda., Paragraph 13).

13. Das Recht auf eine faire Gerichtsverhandlung während einer kriegerischer Auseinandersetzung wird nach dem humanitären Völkerrecht ausdrücklich garantiert. Wie der Menschenrechtsausschuss in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 29 klargestellt hat, verlangen die Prinzipien des Vorrangs des Gesetzes und der Rechtsstaatlichkeit, dass die Grundanforderungen an ein gerechtes Gerichtsverfahren während Notstandslagen beachtet werden. Der Ausschuss betonte, dass dem Schutz von Rechten, die in Artikel 4 (2) ausdrücklich als nicht einschränkbar anerkannt werden, innewohne, dass sie durch Verfahrensgarantien einschließlich richterlicher Garantien abgesichert würden. Die Artikel des Abkommens, die sich auf Verfahrensabsicherungen beziehen, dürften niemals von Maßnahmen abhängig sein, welche den Schutz von nicht einschränkbar Rechten umgehen. Insbesondere muss jedes Verfahren, das während eines Notstands zur Verhängung der Todesstrafe führt, mit den Bestimmungen des ICCPR übereinstimmen, und hierzu zählen jene über ein gerechtes Verfahren. Diese schließen das Recht der Gleichheit vor Gericht und Untersuchungsausschüssen ein; das Recht auf eine faire Verhandlung durch ein kompetentes, unabhängiges und unparteiliches Gericht; die Unschuldsvermutung; das Recht, unverzüglich und im Detail in einer Sprache informiert zu werden, die der/die Angeklagte nach dem Wesen und der Ursache der Anklage gegen ihn oder sie versteht; das Recht, mit einem selbst gewählten Rechtsanwalt zu kommunizieren;

das Recht, Zeugen zu prüfen und das Erscheinen und die Überprüfung von Zeugen von Seiten des/der Angeklagten sicher zu stellen; und das Recht, nicht gezwungen zu sein, gegen sich selbst auszusagen oder seine Schuld anzuerkennen (*nemo tenetur*).

14. Darüber hinaus erfordern die Menschenrechte, dass unter den außergewöhnlichen Umständen, in denen es erlaubt ist, einige Rechte aus legitimen und definierten Gründen zu beschränken, die andere als Ausnahmezustände sind, die Prinzipien der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit angewendet werden müssen. Die Maßnahmen müssen angemessen sein und den geringsten Eingriff darstellen, um das Ziel zu erreichen. Der Handlungsspielraum, der bestimmten Behörden gewährt wird, ist nicht uneingeschränkt. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung muss beständig beachtet werden, und eine besondere Anstrengung muss dem Schutz der Rechte gefährdeter Gruppen gelten. Anti-Terrorismus-Maßnahmen, die auf besondere ethnische oder religiöse Gruppen abzielen, stehen im Gegensatz zu den Menschenrechten, und sie würden zusätzlich das Risiko eines Auflebens von Diskriminierung und Rassismus bedeuten.

15. Der Menschenrechtsausschuss hat eine Anzahl weiterer politischer Richtlinien festgelegt, die Regierungen dabei helfen könnten, gegen den Terrorismus gerichtete Maßnahmen zu ergreifen, die mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen. Zum Beispiel hat der Ausschuss im Zusammenhang mit der Einhaltung von Artikel 9 Zivilpakt (Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit) durch die Staaten wiederholt die Besorgnis über die Tendenz geäußert, die Staaten würden die Berechtigung zur Inhaftierung und Gefangennahme ausweiten. Er hat festgestellt, dass der Zeitraum der Untersuchungshaft, bevor ein Individuum einem Richter oder einer anderen Amtsperson vorgeführt wird, „einige Tage“ nicht überschreiten darf. Der Ausschuss hat auch die Ausdehnung der militärgerichtlichen Rechtsprechung auf Zivilpersonen und den Gebrauch von „anonymen Richtern“ im Kontext seiner Überprüfung der Artikel 14 und 15 auf ein gerechtes Gerichtsverfahren oft kritisiert.

16. Folter ist unter allen Umständen absolut verboten. Artikel 2 (2) der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe stellt fest, dass „keine außergewöhnlichen Umstände gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden dürfen“. Artikel 3 der Konvention sieht auch ein absolutes Verbot für die

Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung einer Person an einen anderen Staat vor, in dem die Gefahr der Folter besteht. Bei verschiedenen Gelegenheiten hat das Komitee gegen Folter bemerkt, dass sich die meisten Behauptungen von Folter auf Personen beziehen, die wegen terroristischer Akte angeklagt oder verurteilt worden sind. Das Komitee hat eine Anzahl von Maßnahmen beim Namen genannt, die gemeinsam zur Praxis von Folter beitragen. Diese schließen die weite Auslegung der Befugnis zur Inhaftierung und zum Freiheitsentzug ein, die der Polizei gewährt wird; sich überschneidende Kompetenzen verschiedener Polizei- und Sicherheitsbehörden; geheimer Freiheitsentzug; fehlende oder unangemessene rechtliche Mechanismen zur Behandlung des Verdachts von Folter; das Bestehen von extensiven Befugnissen zu einer vorgerichtlichen Inhaftierung; die Anwendung von administrativer oder präventiver Inhaftierung während eines ausgedehnten Zeitraums; das Fehlen eines zentralen Gefangenenregisters; die Behinderung staatsanwaltschaftlicher Untersuchungen von mutmaßlichen Fällen von Folter; und die Verweigerung des Zugangs zu Rechtsanwälten, Familie und medizinischem Personal.

17. Am 22. November 2001 hat das Komitee gegen Folter eine Erklärung herausgegeben (CAT/C/XXVII/Misc.7), in der sie die Vertragsstaaten an die nicht einschränkbare Natur der meisten Verpflichtungen erinnert, die sie mit der Ratifizierung der Konvention eingegangen sind. Nachdem es die Terrorangriffe des 11. September verdammt und gegenüber den Angehörigen der Opfer, „die der Nationalität von beinahe 80 Ländern angehörten, worunter viele Vertragsstaaten der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sind, sein tiefes Beileid ausgesprochen hat“, hat das Komitee die Verpflichtungen aus dem oben erwähnten Artikel 2, aus Artikel 15, der verbietet, durch Folter erzwungene Geständnisse als Beweismittel zuzulassen (außer im Verfahren gegen den Folterer), sowie aus Artikel 16, der grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung verbietet, hervorgehoben. Das Komitee stellte fest, dass derartige Vorschriften unter allen Umständen beachtet werden müssen. Das Komitee brachte sein Vertrauen zum Ausdruck, dass die Maßnahmen, „welche auch immer durch die Vertragsstaaten auf die Bedrohung des internationalen Terrorismus verabschiedet werden, in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen stehen werden, die sie eingegangen sind, indem sie die Konvention gegen Folter ratifiziert haben“.

18. Personen unter 18 Jahren genießen in vollem Umfang die in der Konvention über die Rechte des

Kindes garantierten Rechte. Diese Konvention, die durch nahezu jeden Staat in der Welt ratifiziert worden ist, gestattet keine Einschränkung von Rechten. Wie der Artikel 38 deutlich feststellt, ist die Konvention in Notstandssituationen anwendbar. Alle Rechte des Kindes, die in der Konvention inbegriffen sind, müssen auch in Zeiten des Notstands geschützt werden. Besonders bedeutsam ist es, anzuerkennen, dass jedes Kind das inhärente Recht auf Leben besitzt. Dies schließt das Verbot der Verhängung der Todesstrafe für Verbrechen ein, die von Personen mit einem Alter unter 18 Jahren begangen wurden, was zu keinem Zeitpunkt missachtet werden sollte. Die Mindeststandards der Vereinten Nationen für das Jugendstrafrecht (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules)) sind ebenso bedeutsam.

II. Die Rechte von Flüchtlingen und Migrant/innen: Ein besonderes Anliegen

19. Flüchtlinge und Migrant/innen waren bereits in verschiedenen Teilen der Welt vor dem 11. September gefährdet, und dies nahm danach sogar noch zu. Ohne Zweifel haben Staaten das Recht, sogar eine Pflicht, sicher zu stellen, dass ihr Territorium nicht zu einem sicheren Zufluchtsort für Terrorist/innen wird und dass Rechte und Pflichten nicht skrupellos durch Staatsangehörige und Fremde gleichermaßen missbraucht werden, um Terrorakte zu nähren. Jene Asylsuchende jedoch, die vor einer wirklichen Verfolgung und Gewalt fliehen, die oft Terrormaßnahmen einschließen, sollten nicht die Opfer von strengen, gegen den Terrorismus gerichteten politischen Entscheidungen werden. Selbst Migrant/innen ohne Papiere haben das Recht, vor Gewalt, Diskriminierung und unverhältnismäßigen Maßnahmen geschützt zu werden. Die Aktivitäten des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR), aus Anlass des Tags der Menschenrechte 2001, schlossen ein Expert/innen-Forum ein, das sich mit der Situation von Flüchtlingen und Migrant/innen nach dem 11. September befasste. Das Forum wurde gemeinsam mit dem VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) organisiert. Es fand im Kontext der Follow Up-Veranstaltungen zur Durban-Erklärung und zum Aktionsprogramm (A/CONF.189/12, Kap. 1) statt, die bei der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz verabschiedet wurden.

20. In der Durban-Erklärung haben die Staaten ihre Verpflichtung bekräftigt, humanitäre Pflichten zu

achten und umzusetzen, die sich auf den Schutz von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Abgeschobenen und intern vertriebenen Personen beziehen. Die Erklärung betont die Bedeutung, die internationale Solidarität, Verteilung der Lasten und Kooperation für den Schutz von Flüchtlingen haben, und bekräftigt erneut, dass die Genfer Konvention aus dem Jahr 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und ihr Protokoll aus dem Jahr 1967 die Grundlage für den internationalen Umgang mit Flüchtlingen bleiben.

21. Das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge hat betont, dass die ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen der Flüchtlingskonvention von 1951 dazu führt, den Schutz solcher Flüchtlinge auszuschließen, bei denen schwerwiegende Gründe für die Annahme bestehen, dass er oder sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder ernsthafte nicht politische Verbrechen begangen oder Handlungen begangen hat, die den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen widersprechen. Ernsthafte nicht politische Verbrechen werden gemeinhin so interpretiert, dass sie Terrorakte einschließen. Das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge hat jedoch Nachdruck auf die Tatsache gelegt, dass die Frage, ob eine Person an derartigen Verbrechen beteiligt war, von Fall zu Fall entschieden werden sollte. Es sollte deshalb keine zusammenfassende oder Massenabweisung von Asylansprüchen an Grenzen oder Grenzdurchlässen geben, weil sie zu Verstößen gegen das Prinzip des Non-Refoulement führen könnten. Jeder Fall sollte auf der Grundlage seiner eigenen Charakteristika bestimmt werden, und jede Person, die sich um Asyl bewirbt, sollte einer individuellen Prüfung unterzogen werden. Obgleich die Menschenrechte die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern unter bestimmten Umständen nicht ausschließen, könnten Vorschläge, eine automatische Inhaftierung von allen Asylsuchenden einzuführen, die illegal oder aus besonderen Ländern wegen der Furcht vor Terrorismus einwandern, zu einer übertriebenen und diskriminierenden Praxis führen.

22. Gegenwärtig gehören 143 Vertragsstaaten der Flüchtlingskonvention und/oder dem Protokoll an. Im letzten Jahr hat die internationale Gemeinschaft den fünfzigsten Geburtstag der Konvention feierlich begangen. Zur Feier des Tages hat eine Konferenz auf Minister/innen-Ebene am 12. und 13. Dezember in Genf stattgefunden. Ich habe an diesem Treffen teilgenommen, das von 156 Staaten und einer großen Anzahl von zwischenstaatlichen und Nichtregierungsorganisationen besucht wurde. Die Teilnehmer haben eine Erklärung verabschiedet, in der sie ihre Verpflichtung

tung erneuern, „[ihre] Pflichten unter der Konvention von 1951 und/oder ihrem Protokoll von 1967 vollständig und effektiv umzusetzen“, und anerkennen, der Vertrag habe „Bedeutung und Anpassungsvermögen“ und ein „andauerndes Gewicht“. Diese öffentliche Bekräftigung der Staaten ist beachtenswert, besonders zu einem Zeitpunkt, in dem die Konvention durch manche Staaten infolge terroristischer Bedrohung als überholt kritisiert wird.

23. In der Vorbereitung für den fünfzigsten Geburtstag hat das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge Globale Konsultationen über internationalen Schutz unternommen. Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte unterstützt den Entwurf der Agenda für Schutz, die aus dem Prozess hervorgegangen ist. Die Agenda schließt die Verstärkung der Umsetzung der Konvention ein, die Garantie für Flüchtlingsschutz innerhalb gewachsener Einwanderungsbewegungen, die Verbesserung der Verteilung der Lasten unter den aufnehmenden Staaten, den effektiveren Umgang mit Sicherheitsbelangen und die Verdoppelung der Anstrengungen, um lang währende Lösungen für Flüchtlinge zu finden.

24. Um Manifestationen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegen Migrant/innen zu beseitigen, betont die Durban-Erklärung, dass Bedingungen geschaffen werden müssen, die zu einer größeren Harmonie, Toleranz und Achtung zwischen Migrant/innen und dem Rest der Gesellschaft in den Ländern führen, in denen die Migrant/innen leben. Das Aktionsprogramm ermutigt Staaten, die Informationsverbreitung über Menschenrechte von Migrant/innen zu fördern und Kampagnen in die Wege zu leiten, um sicher zu stellen, dass die Öffentlichkeit ein zutreffendes Wissen über Migrant/innen und Migrationsprobleme erhält, einschliesslich des positiven Beitrags, den Migrant/innen für die Gastgesellschaft leisten, und ihr Gefährdetsein, insbesondere jener, die in einer wirtschaftlich schwachen Position sind. Die Verstärkung der Arbeit der Sonderberichterstatterin über die Menschenrechte von Migrant/innen und des Sonderberichterstatters über gegenwärtige Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit

zusammenhängende Intoleranz bildet ebenso einen integralen Bestandteil, um der Durbaner Erklärung und dem Aktionsprogramm Wirkung zu verleihen.

25. Es ist ermutigend, dass die Internationale Konvention über den Schutz der Rechte von allen Wanderarbeiter/innen und deren Familienmitgliedern, die am 18. Dezember 1990 in New York verabschiedet wurde, bald in Kraft tritt.¹ Dies wird drei Monate nach der Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde stattfinden. 19 Staaten sind jetzt Vertragspartei und es gibt 11 Unterzeichnerstaaten. Es ist bedeutsam, dass diese Konvention so bald wie möglich in Kraft tritt, und ich rufe die Staaten auf, ihre Ratifikation in Erwägung zu ziehen. Die Konvention sieht die Einrichtung eines Vertragsorgans vor, das als Komitee für den Schutz der Rechte von allen Wanderarbeitern und deren Familienmitgliedern fungieren wird. Anfangs wird sich das Komitee aus 10 Expert/innen zusammensetzen, und es wird die Berichte der Vertragsparteien über die legislativen, gerichtlichen, verwaltungstechnischen und anderen Maßnahmen prüfen, die von den Staaten ergriffen wurden, um der Konvention Wirkung zu verleihen.

III. Menschenrechte als einheitsstiftende Strategie

26. Das Gefühl persönlicher Unsicherheit ist den meisten Menschen in der heutigen Welt gemeinsam, auch wenn die Ursachen und die Konsequenzen unterschiedlich sind. Menschen fühlen sich wegen Bedrohungen durch Terrorismus unsicher; viele erfahren Unsicherheit wegen anderer Gründe, wozu bewaffnete Konflikte, Rassendiskriminierung, Ungerechtigkeit, willkürliche Inhaftierung, Folter, Vergewaltigung, extreme Armut, HIV/AIDS, Unsicherheit des Arbeitsplatzes und die Umweltschädigung zählen. Rund um die Welt fühlen Menschen Unsicherheit, wenn ihre Rechte und die Rechte von anderen in Gefahr sind. Indem man eine breitere Definition der Sicherheit anwendet, tritt die Freiheit von weitreichenden Bedrohungen der Menschenrechte in das Zentrum der Sicherheitsanalyse.

¹ Die Internationale Konvention über den Schutz der Rechte von allen Wanderarbeitern und Mitgliedern ihrer Familien bringt einige Grundrechte für Gastarbeiter und deren Familien zum Ausdruck, einschliesslich der Freiheit von Diskriminierung; das Recht auf Leben; die Gedankenfreiheit; die Meinungsfreiheit, das Recht auf eine Intimsphäre; die Freiheit von willkürlicher Entwendung von Eigentum; das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person und auf effektiven Schutz vor Gewalt, körperlicher Verletzung, Bedrohung und Einschüchterung; das Recht, mit Menschlichkeit und Achtung behandelt zu werden; und das Recht, nicht kollektiven Vertreibungsmaßnahmen unterworfen zu sein.

27. Der Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 hat den Begriff der menschlichen Sicherheit zur operationalen Kernvorstellung avancieren lassen, um die globale Unbestimmtheit in Angriff zu nehmen. Der Wert dieses Begriffs besteht darin, dass er die menschliche Person in das Zentrum der Sicherheitsdebatte stellt. Die Verpflichtung auf menschliche Sicherheit liegt vielen Tätigkeiten der Vereinten Nationen zugrunde, unter anderem in den Bereichen von Frieden und Sicherheit, Verbrechensbekämpfung und Entwicklung. Das Konzept ist inzwischen von verschiedenen Staaten als Doktrin der auswärtigen Politik angenommen worden und durch einige regionale Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen und akademische Institutionen in den Vordergrund gerückt worden.

28. Das Erreichen globaler Sicherheit verlangt eine umfassende Strategie, um sich den Ursachen von Unsicherheit, nicht nur ihren Konsequenzen und Manifestationen zuzuwenden. Diese Strategie muss die Individuen und ihre universalen Rechte in das Zentrum der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik stellen.

A. Die internationale Kooperation verbessern

29. Die Resolution des Sicherheitsrates 1373 (2002) hat die Verantwortlichkeit von allen Staaten unterstrichen, Terrorismus zu beseitigen. Sie verlangt von allen Staaten, in weitem Umfang legislative, gerichtliche, ökonomische und andere Maßnahmen zu ergreifen, um Handlungen von Terroristen zu verhindern, zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen.² Die Resolution, die unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, hat für alle Mitgliedstaaten bindende Wirkung. Sie betont die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit, um den Terrorismus zu bewältigen, und rief ein Komitee beim Sicherheitsrat ins Leben, um die Durchführung zu überwachen. Die Staaten wurden aufgefordert, dem Komitee zum 28. Dezember 2001 einen Bericht über die Schritte zu senden, die sie unternommen haben, um die Resolution zu verwirklichen.

30. Das Komitee zur Terrorismusbekämpfung setzt sich aus Vertreter/innen der 15 Sicherheitsratsmitglieder zusammen. Am 26. Oktober 2001 wurde eine Note bekannt gegeben, in der „Richtlinien für die Vorlage von Berichten auf der Grundlage von Paragraph 6 der Resolution des Sicherheitsrates 1378 (2001) vom 28. September 2001“ enthalten sind. Um das Komitee in seiner Arbeit zu unterstützen und um eine falsche Anwendung der Resolution zu vermeiden, hat das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte Vorschläge für eine „Weitere Leitlinien“ („Further Guidance“) formuliert, um den Staaten bei der Erfüllung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu helfen. Die Vorschläge für die „Weiteren Leitlinien“ sind diesem Bericht angehängt [Vgl. Anhang 2 dieses Berichts].

31. Zum 31. Januar 2002 hatten 134 Staaten dem Sicherheitsrats-Komitee zur Terrorismusbekämpfung Berichte vorgelegt. Paragraph 6 der Resolution 1373 (2001) bezieht sich auf die Rolle des Komitees, die Einführung der Resolution „mit Hilfe von geeigneten Gutachten“ zu überwachen. Die Expert/innen sind mit der Analyse der staatlichen Berichte beauftragt und damit, ihre Ergebnisse dem Komitee vorzulegen. Das Komitee hat seine Absicht erklärt, gutachterlichen Beistand vor allem in den Bereichen Gesetzentwürfe, Finanzrecht und -praxis, Zollgesetze, Einwanderungsgesetze, Auslieferungsgesetze, Polizei- und Vollzugsrecht und illegale Waffengeschäfte suchen zu wollen. Verschiedene dieser Bereiche haben für die Menschenrechte eine große Bedeutung. Aufgrund der ernsthaften menschenrechtlichen Belange, die aus einem Missbrauch der Resolution 1373 erwachsen könnten, wäre es wünschenswert, dass ein Experte für Menschenrechte das Komitee unterstützt.

32. Eine umfassende Strategie gegen den Terrorismus verlangt, Unsicherheiten an ihrer Wurzel zu bekämpfen. Die internationalen Konferenzen, die in den 90er Jahren stattfanden, haben in ihren Beschlüssen festgestellt, dass die Menschenrechte, eine nachhaltige Entwicklung, die Rechte von Frauen und Umweltprobleme im Zentrum der staatlichen Maßnahmen und politischen Richtlinien stehen sollten. Den internationalen

² Die Maßnahmen setzen sich aus den folgenden zusammen: die Einbehaltung von Geldmitteln für terroristische Akte wird unter Strafe gestellt und Vermögenswerte von Terroristen werden eingefroren; die Fernhaltung von jeder Unterstützung, die Entitäten oder Individuen gewährt wird, die in terroristische Akte involviert sind; die Verhütung von Terrorakten durch frühzeitige Warnung und Austausch von Informationen mit anderen Staaten; die Verweigerung des sicheren Hafens für Terroristen; die Freihaltung des Staatsterritoriums vor dem Gebrauch durch Terroristen oder Helfern von Terroristen; Terrorakte werden unter Strafrecht gestellt und Helfer von Terroristen unterliegen der strafrechtlichen Verfolgung; anderen Staaten wird Unterstützung bei der Verfolgung von Terrorismus und der Finanzierung von Terrorakten gewährt; die Behinderung der Bewegungsfreiheit von Terroristen durch effektive Grenzkontrollen und eine effektive Ausstellung von Passdokumenten, einschließlich Maßnahmen zur Verhütung von Betrug; die Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs von operationaler Information, die Terroristen betrifft; die Versicherung, dass der Flüchtlingsstatus nicht von Terroristen missbraucht wird.

Konsens aufrechtzuerhalten, der sich auf der Basis dieser Agenden gebildet hat, ist ein unerlässliches Mittel, um die Ursachen der Unsicherheit anzugehen. Dies erfordert die Mobilisierung von Ressourcen.

33. Fortschritte lassen sich erzielen, wenn sich Staaten verpflichten, bei der Bewältigung gemeinsamer Belange zu kooperieren. Während des Kalten Krieges waren die internationalen Beziehungen durch Spannungen und die Einnahme gegnerischer Positionen charakterisiert. Ideologische wie echte Mauern hielten die Länder gegenseitig auf Abstand. Jedes Lager definierte sich selbst und seine Interessen in Begriffen, die gegen den anderen gerichtet waren. Auf das Ende des Kalten Krieges folgte die Einsicht der Staaten, dass sie Interessen und Sorgen geteilt haben und dass sie zusammenarbeiten müssen, um sie anzugehen. Entzweieende Mauern sollten zwischen Staaten nicht wieder errichtet werden.

34. Zusätzlich zu den Mechanismen, die durch die Menschenrechtskommission, die Vertragsorgane und die Arbeit des OHCHR geschaffen wurde, hat das OHCHR vor kurzem einen Prozess in Angriff genommen, in dem es den verschiedenen Regionen bei der Identifikation ihrer spezifischen Menschenrechtsbedürfnisse und Strategien zu ihrer Thematisierung beisteht. In Genf haben nützliche Konsultationen über Strategien für Afrika und zentral- und südamerikanische Länder stattgefunden. Ein Treffen fand auch in Dubrovnik für europäische und zentralasiatische Länder statt, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat und der Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa. Diese Treffen wurde von Staaten, Nicht-Regierungsorganisationen und Menschenrechtsexpert/innen besucht. Ich habe Vertreter/innen für Menschenrechte in den Hauptquartieren der regionalen Wirtschaftskommissionen in Bangkok, Beirut, Santiago, in Addis Abeba und auch in Pretoria eingesetzt, um bei der Einführung dieser Strategien zu assistieren. Das Subregionale Zentrum für Menschenrechte und Demokratie in Zentralafrika, mit Sitz in Yaounde, wird neun Ländern in der Subregion seine Dienste zur Verfügung stellen. Ein solcher Ansatz stellt nationale und regionale Belange in Rechnung und hilft Staaten dabei, sich von ihrer Pflicht, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und schützen, zu entlasten.

B. Prävention ernst nehmen

35. Der VN-Generalsekretär hat in seinem Bericht über die Prävention bewaffneter Konflikte, der an die Generalversammlung und an den Sicherheitsrat gerichtet ist

(A/55/985-S/2001/574 und Corr. 1), das Versprechen zum Ausdruck gebracht, die Vereinten Nationen von einer Kultur der Reaktion zu einer Kultur der Prävention hinzuzuführen. Diesem Bericht folgend, hat der Sicherheitsrat die Resolution 1366 (2001) verabschiedet, in dem er den Generalsekretär auffordert, dem Rat Information und Analysen aus dem Bereich der Vereinten Nationen über ernsthafte Verletzungen des Völkerrechts einschließlich der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zuzuleiten.

36. Nach Aussage der Carnegie-Kommission über die Verhütung tödlicher Konflikte, der im Bericht des Generalsekretärs zitiert wird, fallen Strategien für Prävention in zwei Kategorien: eine operationale und eine strukturelle. Operationale Prävention bezieht sich auf Maßnahmen, die getroffen werden, um unmittelbaren Krisen zu begegnen, während sich strukturelle Prävention auf Maßnahmen bezieht, die ergriffen werden könnten, um sicher zu stellen, dass Krisen von vornherein nicht entstehen oder nicht wiederkehren.

37. Die Prävention von Terrorismus verlangt sowohl operationale als auch strukturelle Antworten. Die Maßnahmen, die von Staaten nach der Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) verlangt werden, konzentrieren sich auf die operationale Prävention. Die strukturelle Prävention gegen Terrorismus verlangt nach einer umfassenderen Strategie, die die Ursachen der Unsicherheit und damit des Konflikts in Betracht zieht. Mit anderen Worten, es ist nicht angemessen, nur auf die scheinbaren Ursachen der Gewalt zu antworten; vielmehr ist es zwingend erforderlich, die zugrunde liegenden Ursachen anzugehen, die Individuen und Gruppen zu Gewaltanwendung anstacheln. Es gibt keinen Zweifel darüber, dass Klagen über Beherrschung, Diskriminierung und Verunglimpfung von Individuen und Gruppen oft die auslösenden Faktoren sind.

38. Das Befolgen von Regeln und Prinzipien wird in Zeiten der Unsicherheit zu einem stabilisierenden Faktor. Die garantierte Achtung des humanitären Völkerrechts, insbesondere der vier Genfer Konventionen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle aus dem Jahr 1977, vermittelt Vorhersagbarkeit und verringert die inhumanen Auswirkungen von Konflikten. Wie wir in den zurückliegenden Konflikten erkannt haben, greifen staatliche Vertreter/innen und nichtstaatliche Täter/innen oft ohne Unterscheidung die Zivilbevölkerung an, vor allem Frauen, Kinder und Ältere. Auch ist die Anwendung von Gewalt manchmal weder notwendig noch verhältnismäßig. In Zeiten des Konflikts

ist der Schutz der Zivilbevölkerung eine wesentliche Verpflichtung des humanitären Völkerrechts.

39. In meinem Bericht an die 56. Tagung der VN-Menschenrechtskommission (E/CN.4/2000/12) habe ich das Streben nach der Prävention von groben Verletzungen der Menschenrechte und von Konflikten als eine Angelegenheit betrachtet, die für unsere Zeit von zentraler Bedeutung ist. Der Bericht identifizierte eine Anzahl von Feldern, in denen Handlungsbedarf besteht, um groben Verletzungen der Menschenrechte vorzubeugen. Zu diesen gehört das Verbrechen des Genozid, Rassendiskriminierung, Sklaverei, Menschenhandel und die Frage der Straffreiheit. Der Bericht hat auch einige präventive Maßnahmen definiert, insbesondere unter Berücksichtigung des Rechts auf Entwicklung und die Menschenrechtserziehung.

40. In meinem Bericht an die Generalversammlung in ihrer sechsfundfingsten Sitzung (A/56/36 und Add.1 und Corr.1) erklärte ich, wie das OHCHR das Problem der operationalen und strukturellen Prävention der Verletzungen der Menschenrechte und des Konflikts angegangen ist. Ich erwog die bedeutende Rolle, die den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen zukommt, im Besonderen den Sonderberichterstatter/innen und den Vertragsorganen, und betonte die Notwendigkeit, dass die Staaten mit ihnen kooperieren. Ich bin froh, dass 35 Staaten mein Büro schriftlich informiert haben, dass sie an die Menschenrechtsorgane eine offene Einladung ausgesprochen haben, und ich ermutige andere Staaten, sich an diesem Ansatz zu orientieren.³ Ich betonte auch mein Interesse, bei der Verbesserung staatlicher Kompetenz zu helfen, ebenso wie die Notwendigkeit, die Straffreiheit für ernsthafte Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

C. Gleichheit, Toleranz und Achtung bekräftigen

41. Es ist weithin anerkannt, dass Rassismus und Intoleranz sowohl eine Ursache als auch eine Konsequenz von Gewalt und deshalb von Unsicherheit sein können. Trotz der Schwierigkeiten, denen sie begegnete,

war die Weltkonferenz gegen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz imstande, eine umfassende Agenda zum Thema Anti-Diskriminierung zu verabschieden. Es ist bedeutsamer denn je, diesen Rahmen umzusetzen.

42. Die Durban-Erklärung und das Aktionsprogramm thematisieren die Notlage von Opfern des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz. Sie erkennt das Leiden von vielen Gruppen an, im besonderen von Afrikaner/innen und Menschen afrikanischer Abstammung, Asiat/innen und Menschen asiatischer Abstammung, indigenen Völkern, Juden und Jüdinnen, Muslimen, Araber/innen, solchen, die Antisemitismus und Islamophobie ausgesetzt sind, des palästinensischen Volkes, von Roma/Sinti/Reisenden, Migrant/innen, Flüchtlingen, Asylsuchenden, Vertriebenen, Minderheiten und anderen. Indem sie solchen besonderen Gruppen und deren Beschwerden Beachtung schenkte, legte Durban eine Basis, um mit einer bedeutenden Dimension menschlicher Unsicherheit umzugehen.

43. Terrorismus beruht häufig auf äußerstem Hass und führt zu noch mehr Hass. Hinter der Flucht in den Terrorismus steht die Herabwürdigung der Menschlichkeit der Opfer. Die Durban-Agenda zur Anti-Diskriminierung bietet ein Gegenmittel gegen den Terrorismus. Sie bekräftigt den Reichtum menschlicher Vielfalt und deshalb der Achtung für jedes menschliche Leben. Die Durban-Erklärung bekräftigt, dass alle Menschen und Individuen zu dem Fortschritt der Zivilisation und Kulturen beigetragen haben, die das gemeinsame Erbe der Menschheit darstellen. Sie erkennt an, dass die Förderung von Toleranz, Pluralismus und Achtung für Verschiedenheit sozial verantwortlichere Gesellschaften schaffen würde. Die unerlässliche Rolle, die der Zivilgesellschaft, einschließlich den Nicht-Regierungsorganisationen und den Medien zukommt, um die Anti-Diskriminierungsanstrengungen von Durban zu fördern und zu verbessern, wird besonders hervorgehoben.

44. Als ein Ergebnis der Terrorattacken und deren Nachwirkung suchen manche nach Ansätzen, die die Trennung zwischen den Zivilisationen vertiefen. Dies ist schädlich. Die Dokumente von Durban ermutigen zu einem ehrlichen und stabilen Dialog zwischen den

³ Diese Staaten sind: Österreich, Belgien, Bulgarien, Kanada, Costa Rica, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Griechenland, Guatemala, Ungarn, Island, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Türkei, Großbritannien und Nordirland.

Kulturen und Zivilisationen. Sie ermutigen jede Gesellschaft, für sich selbst aufgeklärte und humane Werte zu reflektieren, die gefördert und proklamiert werden müssen. Sie nehmen ein gemeinsames Fundament in Augenschein, das auf der inhärenten Würde und gleichen Rechten aller Menschen und auf den fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit basiert.

45. Für die meisten Menschen auf der Welt tragen Religion, Spiritualität und Weltanschauung dazu bei, den Respekt vor der Würde und dem Wert jeder menschlichen Person zu vertiefen. Religion wird aber manchmal dazu gebraucht und missbraucht, Hass, Überheblichkeit und Herrschsucht zu nähren. Die Politisierung von Kultur und Religion erzeugt eine intolerante Umgebung. Der Anstieg religiöser Intoleranz, insbesondere der Islamophobie, ist eine Ursache für ernsthafte Sorge.

46. Im letzten Jahr fand in Madrid vom 23. bis zum 25. November eine Internationale Beratungskonferenz über Schulerziehung im Zusammenhang mit der Religions- und Weltanschauungsfreiheit, der Toleranz und Nicht-Diskriminierung statt. Dieses bedeutsame Ereignis, das im Rahmen des Mandats des Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit organisiert wurde, hatte das Ziel, für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte einen Beitrag zu leisten. Die Rolle der Schulerziehung sollte mit Blick auf die Beseitigung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung, die durch die Religion oder den Glauben begründet sind, neu definiert werden. In der Schlussklärung werden Wege und Mittel vorgeschlagen, durch Lehrpläne und Schulbücher Toleranz und Nicht-Diskriminierung sowie die legitime Selbstdarstellung bei gleichzeitiger Achtung der Darstellung von anderen, zu fördern.

47. Bedeutende Themen wurden während der Formulierung des Handlungsprogramms von Durban entwickelt. Zum Beispiel liegt ein Schwerpunkt auf den Anstrengungen, die Ursachen, Formen und gegenwärtigen Manifestationen von Rassendiskriminierung zu identifizieren. Es wurden konkrete Schritte in den Bereichen der Vorsorge, Erziehung und Schutz auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene empfohlen, einschließlich der Verabschiedung legislativer, richterlicher und administrativer Maßnahmen, der Strafverfolgung rassistischer Handlungen, der Entwicklung von unabhängigen nationalen Institutionen und der Verbesserung einer Politik von Positivmaßnahmen (affirmative action). Das Programm erkennt auch das Bedürfnis nach effektiven Rechtsmitteln, Regress und Wiedergutmachung auf der

nationalen, regionalen und internationalen Ebene an. Unter den bedeutendsten Teilen der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban befinden sich die Strategien, die entwickelt wurden, um Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz zu bekämpfen und dabei eine hohe Qualität und Wirksamkeit zu erreichen. Diese Strategien sollten einen wesentlichen Bestandteil der internationalen Agenda bilden, um soziale Harmonie zu fördern und die Ursachen der Unsicherheit anzugehen.

48. Das OHCHR ist im Begriff, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban umzusetzen und mit Staaten, zwischenstaatlichen Gremien und Nicht-Regierungsorganisationen zusammenzuarbeiten, um eine nachhaltige Wirkung sicherzustellen. Dazu gehört die Einrichtung einer Anti-Diskriminierungsgruppe, um die Fähigkeit des OHCHR zu stärken, Gleichheit und Nicht-Diskriminierung zu fördern. Die Gruppe wird sich auf die Umsetzung der Durban-Beschlüsse konzentrieren, unter anderem durch den gegenseitigen Austausch von Erfahrung und technischer Kooperation, die dem Ziel dienen, Rassismus zu bekämpfen, und das Bewusstsein über die Arbeit des Komitees über die Beseitigung von Rassendiskriminierung zu stärken.

49. Am Tag der Menschenrechte 2001 konzentrierte sich die Arbeit auf eine erstmalige Bestandsaufnahme der Aktivitäten und Pläne für die Durchführung der Agenda zur Anti-Diskriminierung. Eine zweite Bestandsaufnahme wird am 21. März, dem Internationalen Tag für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, erfolgen. Während das OHCHR, die Sonderorganisationen und regionale Organisationen der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle spielen müssen, um den Aktionsplan von Durban voranzubringen, obliegt den Staaten, in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft die hauptsächliche Rolle bei der Umsetzung.

D. Menschenrechtsverpflichtungen erfüllen

50. Der Schlüssel für die Verbesserung der menschlichen Sicherheit besteht darin, eine umfassende Menschenrechts-Agenda zu verfolgen. Die 139 Paragraphen der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien aus dem Jahr 1993 sind weiterhin so anzusehen, dass sie der Welt alle Elemente eines umfassenden, universalen Ansatzes zu den Menschenrechten

zur Verfügung stellen. Sie bieten eine „Straßenkarte“, um Staaten, Zivilgesellschaften und Vereinten Nationen anzuleiten, wenn sie eine Vielzahl der Ursachen von Unsicherheit angehen. Im Juni 2003 ist der zehnte Jahrestag der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms. Dies wird jedem Staat und der internationalen Gemeinschaft im Ganzen die Gelegenheit bieten, darüber nachzudenken, inwieweit die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm, die alle unterstützt haben, umgesetzt worden sind.

51. Eine Empfehlung, die in Wien ausgesprochen wurde, bestand darin, dass die Staaten die Internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifizieren sollten. Es hat einen bedeutsamen Fortschritt in der Ratifikation der sechs Kernverträge gegeben. Im Jahr 1990 belief sich die absolute Zahl der Vertragsstaaten des Internationalen Abkommens über bürgerliche und politische Rechte, der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und der Internationalen Konvention über die Beseitigung von allen Formen der Rassendiskriminierung auf 272. Am 15. Februar 2002 ist diese Zahl auf 437 angewachsen.⁴ Die Umsetzung bleibt jedoch eine wichtige Angelegenheit. Straflosigkeit für jene, die grobe Verletzungen der Menschenrechte und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begangen haben, ist immer noch weit verbreitet. Straflosigkeit für Verletzungen führt zu einer Atmosphäre von Angst und Terror. Sie erzeugt instabile Gesellschaften und entzieht Regierungen die Legitimation. Sie ermutigt zu Terrorakten und untergräbt die Anstrengung der internationalen Gemeinschaft, Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen. Das Inkrafttreten des Rom-Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs wird die Fähigkeit des Völkerrechts stärken, auf Straflosigkeit eine Antwort zu finden.⁵ Es ist aber nur einer der bedeutsamen und notwendigen Zwischenschritte. Die wirksamsten Maßnahmen, um sicher zu stellen, dass die inländischen gesetzlichen und gerichtlichen Systeme keine Straflosigkeit tolerieren, sind jene, die in den Ländern selbst ergriffen werden.

52. Ein umfassender Ansatz der Menschenrechte verlangt von den Staaten, dass sie allen Menschenrechten, ob zivil, kulturell, ökonomisch, politisch oder sozial, die gleiche Bedeutung einräumen. Die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm bekräftigten

erneut, dass alle Menschenrechte universal, unteilbar, interdependent sind und sich gegenseitig bedingen. Sie betonte, dass die internationale Gemeinschaft die Menschenrechte global in einer gerechten und gleichen Weise behandeln müsse, auf derselben Basis und mit demselben Nachdruck.

53. Extreme Armut gehört zu den schwerwiegendsten Ursachen menschlicher Unsicherheit. Das Verfolgen eines Ansatzes für Entwicklung und das Recht auf Entwicklung ist wesentlich, um die Wurzeln von Konflikt und Terrorismus anzugehen. Die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm legten den Nachdruck auf das Recht auf Entwicklung und wiederholten, dass die menschliche Person das zentrale Subjekt der Entwicklung ist. Dies wurde in der Millenniums-Erklärung der Generalversammlung bekräftigt (Resolution 55/2), in der es heißt, dass „keine Anstrengung zu unterlassen (ist), um unsere Mitmenschen, Männer, Frauen und Kinder, von den erbärmlichen und entmenschlichenden Bedingungen extremer Armut zu befreien, denen gegenwärtig mehr als eine Milliarde von ihnen unterworfen ist“. In ihr wurde auch die Verpflichtung der Staaten hervorgehoben, „das Recht auf Entwicklung für jedermann zu einer Realität zu machen und die gesamte menschliche Rasse von Mangel zu befreien“.

54. Die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm benannten viele andere Herausforderungen, die sich der Etablierung inklusiver, partizipatorischer und kohärent demokratischer Gesellschaften stellen. Zum Beispiel spricht das Dokument die Rechte gefährdeter Gruppen an, wozu indigene Völker, ethnische Minoritäten, Menschen, die unter auswärtiger Besetzung leben, Frauen, Kinder, Vertriebene, Flüchtlinge, Migrant/innen und Personen mit einer Behinderung zählen. Es erkennt auch an, dass geschlechtsspezifische Gewalt und alle Formen sexueller Belästigung und Ausbeutung, einschließlich jener, die das Ergebnis kultureller Vorurteile und des internationalen Menschenhandels sind, mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbar sind und eliminiert werden müssen. Die Wiener Dokumente haben ebenso den Nachdruck auf die positive Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen gelegt und die Staaten aufgefordert, in Partnerschaft mit ihnen auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene zusammenzu-

⁴ Es gibt 148 Ratifikationen des Internationalen Abkommens über bürgerliche und politische Rechte, 128 des Abkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und 161 des Internationalen Abkommens über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung.

⁵ Zum 10. Februar 2001 hatten 52 Staaten das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofes ratifiziert. Das Statut tritt in Kraft, sobald 60 Staaten ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt haben. Verschiedene Staaten haben signalisiert, dass ihr Ratifikationsprozess vor dem Abschluß steht (Das Statut ist unterdessen in Kraft getreten – Anmerkung der Red.).

arbeiten. Die andauernde Bedeutung der Erklärung und des Aktionsprogramms kann in dem Grad erkannt werden, in dem ihre vielen Dimensionen heute unser Denken über die Menschenrechte und unsere Menschenrechtspolitik prägen, wie auch von der Millenniums-Erklärung unterstrichen wurde.

IV. Abschließende Bemerkungen

55. Trotz globaler Unsicherheit ist es für jedermann wesentlich, dass die universalen Menschenrechtsstandards aufrecht erhalten werden, die kollektiv ins Leben gerufen wurden. Akte, Methoden und Praktiken des Terrorismus zielen auf die Zerstörung dieser Standards. Dies ist der Grund, warum es wesentlich ist, dass alle Staaten die operationalen Maßnahmen, zu denen der Sicherheitsrat in der Resolution 1373 (2002) aufgefordert hat, in einer Weise umsetzen, die mit den Menschenrechten in Übereinstimmung stehen. Gleichzeitig ist es wichtig, eine dauerhafte globale Menschenrechtskultur zu errichten, die Wert und Bedeutung jedes Menschen anerkennt, wenn der Terrorismus beseitigt werden soll. Mit anderen Worten, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sollten im Zentrum der Strategie stehen, um dem Terrorismus zu bekämpfen.

56. Staaten haben sich entschieden, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollständig zu achten und aufrecht zu erhalten.⁶ Die Erklärung beginnt mit feierlichen Grundkonzepten. Sie erinnert uns, dass die Anerkennung der inhärenten Würde und der gleichen Rechte aller Mitglieder der menschlichen Familie die Grundlage für Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit sind. Sie betont, dass Missachtung und Verachtung der Menschenrechte zu barbarischen und empörenden Akten geführt hat. Sie gelobt, dass die Vereinten Nationen für eine Welt arbeiten werden, die frei ist von Angst und Mangel. Die Fortsetzung der Arbeit für eine Welt, frei von Angst und Mangel, ist der beste Weg für die internationale Gemeinschaft, sich mit der Bedeutung von Unsicherheit in der heutigen Welt zu befassen.

57. Demokratische Werte, öffentliche Rechenschaftspflicht und die Kontroll- und Ausgleichsmechanismen

zwischen den Gewalten, die in ein Regierungssystem eingebaut sind, müssen selbst in schwierigen Zeiten stark bleiben. Die Legislative und die Justiz spielen eine bedeutende Rolle, um Staaten zu helfen, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Die Unterstützung einer unabhängigen Rechtsprechung ist ein wichtiger Teil der Strategie zur Bekämpfung der Ursachen von Gewalt. Eine unabhängige Gerichtsbarkeit ist Teil der wesentlichen Infrastruktur für soziale Harmonie. Streitfälle auf eine gerechte und objektive Art beizulegen, verstärkt das Vertrauen in das Regierungssystem. Eine unabhängige Rechtsprechung ist transparent; sie garantiert nicht nur, dass Gerechtigkeit vollzogen wird, sondern auch, dass dieser Vollzug beobachtet werden kann. Ihre Repräsentant/innen werden auf der Basis von Verdienst und ohne Diskriminierung wegen ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, ihres Geschlechts, ihrer politischen Überzeugung oder anderer Diskriminierung ausgewählt. Die unabhängige Gerichtsbarkeit ist wirkungsvoll bei der Prüfung von Missbrauch und bei der Bereitstellung von Rechtsmitteln.

58. Die Rolle der Zivilgesellschaft, insbesondere der Menschenrechtsverteidiger/innen, ist bedeutsamer denn je. Es ist unbedingt notwendig, die delikateten und gerechten Abwägungen im System der Menschenrechte zu erklären und ihre beständige Durchsetzung zu fördern. In verschiedenen Teilen der Welt sind Verteidiger/innen der Menschenrechte für ihren Einsatz belästigt und verfolgt worden. Derartige Angriffe untergraben die gemeinsame Anstrengung, der Gewalt und dem Terrorismus zu begegnen.

59. Unmittelbar nach dem 11. September haben einige Beobachter/innen vorgeschlagen, dass Menschenrechte beiseite geschoben werden sollten, während Sicherheit durchgesetzt wird. Inzwischen gibt es eine weitreichende Übereinstimmung, dass die beste langfristige Garantie für Sicherheit darin besteht, den Respekt für die Menschenrechte und -würde überall in der Welt sicherzustellen. Ein solcher Ansatz verlangt danach, der Eliminierung der Grundursachen für Gewalt Aufmerksamkeit zu schenken und auf diese Weise die Terroristen zu isolieren. Die Menschenrechtskommission soll auf der Basis dieser Werte, die die beste Antwort der internationalen Gemeinschaft auf den Terrorismus darstellen, die Leitrolle übernehmen.

⁶ Vgl. zum Beispiel die Millenniums-Erklärung der Generalversammlung.

Anhang 2

Leitlinien des Europarats

Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus (gebilligt von der Menschenrechtsdirektion während ihrer 53. Sitzung (25. bis 28. Juni 2002))

Präambel

Das Ministerkomitee

[a.] in der Erwägung, dass der Terrorismus die Menschenrechte in schwerwiegender Weise verletzt, die Demokratie bedroht und insbesondere die Destabilisierung rechtmäßig konstituierter Regierungen, sowie die Untergrabung der pluralistischen Zivilgesellschaft zum Ziel hat;

[b.] unter kategorischer Verurteilung aller terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken, wo auch immer sie sich ereignen und wer auch immer ihre Urheber sind, als verbrecherisch und unentschuldigbar;

[c.] eingedenk der Tatsache, dass eine terroristische Handlung niemals durch die Anführung der Menschenrechte entschuldigt oder gerechtfertigt werden kann und dass Rechtsmissbrauch niemals geschützt wird;

[d.] eingedenk der Tatsache, dass eine Bekämpfung des Terrorismus unter Achtung der Menschenrechte, des Vorrangs des Rechts und, soweit anwendbar, des humanitären Völkerrechts, nicht nur möglich, sondern absolut notwendig ist;

[e.] eingedenk der Notwendigkeit für die Staaten, alles daran zu setzen und insbesondere mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, dass die mutmaßlichen Urheber, Organisatoren und Auftraggeber terroristischer Handlungen vor Gericht gestellt werden, um sich dort für alle, insbesondere straf- und zivilrechtlichen Folgen ihrer Handlungen zu verantworten;

[f.] unter erneuter Bekräftigung der zwingenden Pflicht der Staaten, die Bevölkerungen vor etwaigen terroristischen Handlungen zu schützen;

[g.] eingedenk der Notwendigkeit für die Staaten, insbesondere aus Gründen der Gerechtigkeit und Billigkeit und der gesellschaftlichen Solidarität, dafür Sorge zu tragen, dass die Opfer terroristischer Handlungen eine Entschädigung erhalten können;

[h.] in dem Bewusstsein, dass die Bekämpfung des Terrorismus langfristige Maßnahmen beinhaltet, die auf die Verhütung der Ursachen des Terrorismus abzielen und insbesondere den Zusammenhalt unserer Gesellschaft sowie den Dialog zwischen den Kulturen und Religionen fördern sollen;

[i.] unter erneuter Bekräftigung der Verpflichtung aller Staaten, in ihrem Kampf gegen den Terrorismus die internationalen Rechtsinstrumente zum Schutz von Menschenrechten zu beachten, und der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, insbesondere die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu beachten;

nimmt die folgenden Leitlinien an und fordert die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass sie bei allen für die Bekämpfung des Terrorismus zuständigen Behörden weite Verbreitung finden.

I. Verpflichtung der Staaten, alle Personen vor dem Terrorismus zu schützen

Die Staaten haben die Verpflichtung, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Grundrechte, insbesondere das Recht auf Leben der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen vor terroristischen Handlungen zu schützen. Diese positive Verpflichtung rechtfertigt voll und ganz den Kampf der Staaten gegen den Terrorismus unter Achtung der vorliegenden Leitlinien.

II. Willkürverbot

Die von den Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen Maßnahmen haben die Menschenrechte, den Grundsatz des Vorrangs des Rechts unter Ausschluss jeder Willkür sowie jeder diskriminierenden oder rassistischen Behandlung zu achten und müssen Gegenstand angemessener Kontrolle sein.

III. Gesetzmäßigkeit antiterroristischer Maßnahmen

1. Jede Maßnahme, die von den Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus getroffen wird, muss auf einer Rechtsgrundlage beruhen.
2. Schränkt eine Maßnahme Menschenrechte ein, so müssen die Einschränkungen so eindeutig wie möglich bestimmt und im Hinblick auf das verfolgte Ziel notwendig und verhältnismäßig sein.

IV. Absolutes Folterverbot

Die Anwendung von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gegenüber einer Person, die terroristischer Tätigkeiten verdächtig oder wegen derartiger Tätigkeiten verurteilt worden ist, ist unter allen Umständen absolut untersagt, insbesondere im Rahmen der Festnahme, Vernehmung und Haft, sowie ungeachtet der Taten, derer diese Person verdächtig ist oder derentwegen sie verurteilt wurde.

V. Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch jede für die Sicherheit zuständige Behörde

Die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung erfolgende Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch jede für die Sicherheit zuständige Behörde darf in das Recht auf Schutz des Privatlebens nur dann eingreifen, wenn sie

- (i) durch geeignete Bestimmungen im innerstaatlichen Recht geregelt ist;
- (ii) im Verhältnis zu dem Ziel steht, für das sie vorgesehen ist;
- (iii) durch eine unabhängige externe Behörde überwacht werden kann.

VI. Eingriffe in die Privatsphäre

1. Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, die in die Privatsphäre eingreifen (insbesondere körperliche Untersuchungen, Durchsuchungen, Abhörmaßnahmen einschließlich der Telefonüberwachung, die Kontrolle der Korrespondenz und der Einsatz verdeckter Ermittler) müssen gesetzlich vorgesehen sein. Diese Maßnahmen müssen gerichtlich überprüfbar sein.
2. Die zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen Maßnahmen müssen von den Behörden so vorbereitet

und überwacht werden, dass der Einsatz tödlicher Gewalt soweit möglich auf ein Mindestmaß beschränkt wird und in diesem Rahmen muss der Waffengebrauch durch die Sicherheitskräfte strikt im Verhältnis zu dem Ziel der Verteidigung anderer gegen rechtswidrige Gewalt oder zur Notwendigkeit der Durchführung einer rechtmäßigen Festnahme stehen.

VII. Festnahme und Freiheitsentziehung

1. Eine Person, die terroristischer Aktivitäten verdächtig ist, darf nur bei Vorliegen eines hinreichenden Verdachts festgenommen werden. Die Gründe für die Festnahme sind der festgenommenen Person mitzuteilen.
2. Eine wegen terroristischer Aktivitäten von Festnahme oder von Freiheitsentziehung betroffene Person ist unverzüglich einem Richter vorzuführen. Die Freiheitsentziehung muss von angemessener Dauer und ihr Ablauf gesetzlich festgelegt sein.
3. Eine wegen terroristischer Aktivitäten von Festnahme oder von Freiheitsentziehung betroffene Person muss die Rechtmäßigkeit ihrer Festnahme oder ihrer Freiheitsentziehung gerichtlich angreifen können.

VIII. Regelmäßige Kontrolle der Untersuchungshaft

Eine sich in Untersuchungshaft befindliche Person, die terroristischer Aktivitäten verdächtig wird, hat Anspruch auf regelmäßige Kontrolle der Rechtmäßigkeit ihrer Haft durch ein Gericht.

IX. Gerichtliches Verfahren

1. Eine Person, die terroristischer Aktivitäten beschuldigt wird, hat Anspruch darauf, dass ihre Sache vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.
2. Für eine Person, die wegen terroristischer Aktivitäten ten angeklagt ist, muss die Unschuldsvermutung gelten.
3. Die mit der Terrorismusbekämpfung verbundenen Besonderheiten können dennoch gewisse Einschränkungen der Verteidigungsrechte rechtfertigen, insbesondere im Hinblick auf:
 - (i) die Modalitäten für den Zugang zum und die Kontakte mit dem Anwalt



(ii) die Modalitäten für den Zugang zu den Verfahrensakten

(iii) die Verwendung anonymer Zeugenaussagen.

4. Derartige Einschränkungen der Verteidigungsrechte müssen in einem strikten Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen und es müssen Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, die Interessen des Beschuldigten zu schützen, damit der faire Charakter des Prozesses aufrecht erhalten bleibt und die Verteidigungsrechte nicht ihrer Substanz beraubt werden.

X. Strafen

1. Die Strafen, die gegen eine Person verhängt werden, die wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt ist, müssen vom Gesetz für ein Handeln oder ein Unterlassen vorgesehen sein, das bereits zum Zeitpunkt seiner Begehung einen Straftatbestand erfüllte; es darf keine schwerere Strafe als diejenige verhängt werden, die zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat angedroht war.

2. Gegen eine Person, die wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt ist, darf die Todesstrafe nicht verhängt werden; im Falle der Verurteilung zu einer solchen Strafe, darf diese nicht vollstreckt werden.

XI. Haft

1. Eine Person, der wegen terroristischer Aktivitäten die Freiheit entzogen wurde, muss in jedem Falle mit gebührender Achtung der Menschenwürde behandelt werden.

2. Die mit der Terrorismusbekämpfung verbundenen Notwendigkeiten können erfordern, dass die Behandlung einer Person, der wegen terroristischer Aktivitäten die Freiheit entzogen wurde, strengerer Beschränkungen unterliegt als diejenige anderer Gefangener, namentlich in bezug auf:

(i) die Regelung der Kommunikation und die Überwachung der Korrespondenz, auch zwischen Anwalt und Mandanten;

(ii) die Unterbringung von Personen, denen wegen terroristischer Aktivitäten die Freiheit entzogen wurde, in besonders gesicherten Trakten;

(iii) die Trennung solcher Personen innerhalb einer Haftanstalt oder die Verteilung auf verschiedene Haftanstalten, unter der Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit zwischen dem angestrebten Ziel und der getroffenen Maßnahme.

XII. Asyl, Ausweisung und Abschiebung

1. Jeder Antrag auf Asyl ist einzeln zu prüfen. Die getroffene Entscheidung muss mit einem effektiven Rechtsmittel angegriffen werden können. Hat der Staat jedoch berechtigten Grund zu der Annahme, dass eine Person, die danach strebt, Asyl gewährt zu bekommen, an terroristischen Aktivitäten teilgenommen hat, so muss ihr der Flüchtlingsstatus versagt werden.

2. Der Staat, an den ein Asylantrag gerichtet wird, ist verpflichtet, sicherzustellen, dass der Antragsteller durch die etwaige Abschiebung in sein Herkunftsland oder in ein anderes Land nicht der Todesstrafe, Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt wird. Dies gilt auch für die Ausweisung.

3. Kollektive Ausweisungen von Ausländern sind untersagt.

4. In allen Fällen hat der Vollzug der Ausweisung oder Abschiebung unter Achtung der körperlichen Unversehrtheit und der Würde der betroffenen Person unter Vermeidung jeglicher unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu erfolgen.

XIII. Auslieferung

1. Die Auslieferung ist ein für eine wirksame zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus unverzichtbares Verfahren.

2. Die Auslieferung einer Person in ein Land, in dem die Gefahr einer Verurteilung zur Todesstrafe besteht, darf nicht bewilligt werden, es sei denn, der um Auslieferung ersuchte Staat erhält ausreichende Garantien dafür, dass:

(i) die auszuliefernde Person nicht zum Tode verurteilt werden wird;

(ii) im Falle der Verurteilung zu einer solchen Strafe, diese nicht vollstreckt wird.

3. Die Auslieferung darf nicht bewilligt werden, wenn ernstliche Gründe zu der Annahme vorliegen, dass

(i) die auszuliefernde Person der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wird;

(ii) das Auslieferungsersuchen gestellt worden ist, um eine Person aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität oder politischer Anschauungen zu verfolgen oder zu bestrafen, oder dass die verfolgte Person der Gefahr einer Erschwerung ihrer Lage aus einem dieser Gründe ausgesetzt wäre;

4. Wenn die Person, deren Auslieferung beantragt wird, in vertretbarer Weise behauptet, dass sie in dem Staat, der um Auslieferung ersucht, eine ganz offenkundige Justizverweigerung erlitten hat oder zu erleiden droht, muss der ersuchte Staat vor einer Entscheidung über die Bewilligung der Auslieferung die Begründetheit dieser Behauptung berücksichtigen.

XIV. Recht auf Eigentum

Die Nutzung von Vermögenswerten, die Personen oder Organisationen gehören, die terroristischer Aktivitäten verdächtig sind, kann von den zuständigen Behörden insbesondere durch Maßnahmen wie das Einfrieren von Konten oder die Beschlagnahme ausgesetzt oder beschränkt werden. Der oder die Eigentümer der betroffenen Vermögenswerte müssen die Möglichkeit haben, diese Entscheidung gerichtlich anzufechten.

XV. Mögliche Abweichungen

1. Erfolgt die Bekämpfung des Terrorismus in einer Situation, in der das Leben der Nation durch Krieg oder eine öffentliche Gefahr bedroht wird, kann ein Staat, soweit es die Lage unbedingt erfordert, in den durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen und Bedingungen einseitig Maßnahmen treffen, die vorläufig von einigen sich aus den internationalen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte ergebenden Verpflichtungen abweichen. Der Staat hat gemäß den einschlägigen Instrumenten des Völkerrechts die zuständigen Behörden über die Anwendung dieser Maßnahmen zu unterrichten.

2. Unabhängig von den Taten der Person, die terroristischer Aktivitäten verdächtig oder wegen derartiger

Aktivitäten verurteilt worden ist, dürfen die Staaten jedoch in keinem Fall vom Recht auf Leben, so wie es in diesen internationalen Instrumenten garantiert wird, vom Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit von Strafen und Maßnahmen sowie vom Grundsatz des Verbots der strafrechtlichen Rückwirkung abweichen.

3. Die Umstände, die zur Begründung eines solchen Abweichens geführt haben, müssen in regelmäßigen Abständen mit dem Ziel neu bewertet werden, die Abweichung aufzuheben, sobald diese Umstände nicht mehr bestehen.

XVI. Achtung der zwingenden Normen des Völkerrechts sowie des humanitären Völkerrechts

Bei der Bekämpfung des Terrorismus dürfen die Staaten keinesfalls von den zwingenden Normen des Völkerrechts und vom humanitären Völkerrecht, soweit dieses Anwendung findet, abweichen.

XVII. Entschädigung für Opfer terroristischer Handlungen

Kann die Entschädigung nicht voll und ganz aus anderen Quellen gewährleistet werden, insbesondere durch die Einziehung der Vermögenswerte, die den Urhebern, Organisatoren und Auftraggebern terroristischer Handlungen gehören, hat der Staat für derartige, in seinem Hoheitsgebiet erfolgte Handlungen zur Entschädigung der Opfer in bezug auf Körper- und Gesundheitsschäden beizutragen.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de