



Die Terrorbekämpfung untergräbt die Menschenrechte

Report des Eminent Jurists Panel der Internationalen Juristenkommission zu Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Menschenrechten

von Claus-Jürgen Kaminski

Drei Jahre lang hat der Eminent Jurists Panel der Internationalen Juristenkommission (International Commission of Jurist – ICJ)¹ mit seinen 8 hochrangigen Richtern, Professoren und Anwälten² aus vier Kontinenten die Auswirkungen von Anti-Terror-Gesetzen und -Maßnahmen auf die Einhaltung der Menschenrechte untersucht. In 16 Anhörungen in allen Regionen der Welt haben sie sich ein Bild verschafft über die Entwicklungen und Erfahrungen in 40 Ländern über einen Zeitraum von 4 Jahrzehnten. Das Ergebnis, verbunden mit klaren Empfehlungen, hat die ICJ jetzt in einem nüchtern und sachlich gehaltenen und vielleicht deshalb besonders beeindruckenden, fast 200 Seiten langen Bericht „Assessing Damage, Urging Action“³ – Report of the

Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights“ im Februar 2009 veröffentlicht⁴ – leider (bisher) nur auf Englisch.

Der besondere Wert dieser Untersuchung liegt

- in der räumlichen Breite der Untersuchung über alle Kontinente, wenngleich etwa Russland und China nicht untersucht wurden; aber auch eher unverdächtige Staaten wurden einbezogen wie Australien oder Kanada, und das, wie sich zeigt, nicht ohne Grund;
- in der politischen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Kommission; dass es Aufgabe eines Staates ist, seine Bürger zu schützen und dafür die notwendigen – auch einschränkenden

- Maßnahmen zu treffen, wurde nicht in Frage gestellt;
- in der Breite der Untersuchungsmethode in Form von öffentlichen (oder auch im Interesse des Zeugenschutzes nichtöffentlichen) oder schriftlichen Anhörungen von Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Richtern, Rechtsanwälten, Journalisten, Opfern (von terroristischen Akten wie auch von Anti-Terror-Maßnahmen), Regierungsvertretern, ergänzt durch intensive juristischen Recherchen und Recherchen zur Verifizierung der Richtigkeit der Erkenntnisse;
- im langen betrachteten Zeitraum. Dadurch konnte anhand von bewältigten Terrorbedrohungen ein Bild davon gewonnen werden, inwieweit es wirklich

die als notwendig bezeichneten Einschränkungen fundamentaler Menschenrechte waren, die den Erfolg herbeigeführt haben. Die weltweiten Maßnahmen nach dem 9. September 2001 werden also richtigerweise nicht isoliert, sondern als Teil eines lange anhaltenden Prozesses gesehen.

Der Untersuchungsauftrag der Kommission lautete, zu prüfen, ob die Gesetze, Grundsätze und Handlungen der Terrorismusbekämpfung mit den Grundprinzipien des Rechts, den international anerkannten Menschenrechten und – soweit anwendbar – dem Kriegsvölkerrecht vereinbar sind.

Schlüsselfragen in den Anhörungen waren:

- Welche speziellen Gesetze, Grundsätze oder Maßnahmen (im folgenden zusammenfassend als Anti-Terror-Maßnahmen bezeichnet) hat die Regierung seit 2001 oder davor angewendet, die sie ausdrücklich oder implizit mit der Notwendigkeit gerechtfertigt hat, Terrorismus zu bekämpfen?
- Haben diese Anti-Terror-Maßnahmen Auswirkungen auf den Rechtsstaat gehabt und auf die allen Menschen durch die Menschenrechte und das Kriegsvölkerrecht garantierten Rechte? Wie sahen die Auswirkungen aus?
- Wie hat die Regierung die Anti-Terror-Maßnahmen gerechtfertigt und glauben Sie, dass die gegenwärtige oder frühere terroristische Bedrohung diese Maßnahmen gerechtfertigt hat?
- Welche Auswirkungen hat der „War On Terror“ in Ihrem Land gehabt?
- Was sollten die heutigen Entscheidungsträger aus den Erfahrungen Ihres Landes mit Terrorismus und Terrorismusbekämpfung lernen?

Die Ergebnisse der Kommission können hier nur komprimiert wiedergegeben werden.

Die Kommission setzt sich ausführlich auseinander mit dem angeblichen Widerspruch zwischen effektiver Terrorismusbekämpfung und der Einhaltung der Menschenrechte. Sie kann im Ergebnis keine Rechtfertigung für deren Verletzung erkennen.

Grundsätzlich überrascht war sie von der Übereinstimmung der Erfahrungen

in allen Ländern. Sie musste erkennen, dass die Erosion des Respekts vor den Menschenrechten und dem Rechtsstaat wesentlich größer war als erwartet.

Bemerkenswert war für die Kommission, dass einige Regierungen, denen schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden, diese gar nicht leugneten und sie vielmehr damit rechtfertigten, dass eine nie zuvor dagewesene terroristische Bedrohung die Abkehr von früher akzeptierten Rechtssätzen notwendig mache. Andere meinten, dass selbst die elementarsten Grundprinzipien der Menschenrechte im Licht der jeweiligen Bedrohung gesehen werden müssten. Besonders hat den Ausschuss überrascht, dass es oft liberale demokratische Staaten sind – Staaten, die bis dahin die Bedeutung der Gesetzmäßigkeit und des Schutzes der Menschenrechte betont hatten –, die jetzt an der Spitze derjenigen stehen, die den Schutz unterminieren. Damit bestärken sie noch andere Länder, die ohnehin regelmäßig die Rechte ihrer Bürger missachten. Einige Regierungen gingen grundsätzlich davon aus, dass Personen, die unter Terrorismusverdacht stehen, nicht unter den Schutz der Menschenrechtskonventionen fallen. Sie nähmen für sich das Recht in Anspruch, zu bestimmen, für wen die Menschenrechte gelten. Die Kommission musste erkennen, dass die über die letzten 60 Jahre entwickelten Menschenrechte unterminiert werden.

Nach Auffassung der Kommission ignorieren oder unterschätzen viele Staaten die Folgen, die dies hat. Sie hält es für notwendig, diese Entwicklung zu beenden. Sie fordert ein gemeinsames Verständnis der internationalen Gemeinschaft, welche Maßnahmen eine angemessene Reaktion auf die Bedrohungen darstellen. Es gebe zur Zeit einen Mangel an Verantwortung, und die Menschenrechte seien nicht effektiv in eine Strategie der Terrorismusbekämpfung einbezogen. Menschenrechte dürften nicht nur ein „add-on“ bei der Terrorismusbekämpfung sein, sondern müssten ein zentraler Baustein in der globalen Antwort auf den Terrorismus sein.

Die Kommission hat keinerlei Zweifel, dass die Sicherheit aller am besten durch den Schutz der Menschenwürde

garantiert wird. Und Menschenwürde als moralische und rechtliche Forderung sei nur gesichert, wenn die Menschenrechte und das Kriegsvölkerrecht respektiert werden.

Wichtige Empfehlungen der Kommission sind

1. Bestandsaufnahme machen und den Schaden reparieren

Auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene sind eine Bestandsaufnahme, Abhilfe und ein Neustart erforderlich. Alle Organe der UN sollen eine Führungsrolle dabei übernehmen, den Menschenrechten wieder Respekt zu verschaffen. Staaten sollten ihre Anti-Terror-Maßnahmen umfassend überprüfen und sicherstellen, dass sie voll rechtsstaatlich sind, die Menschenrechte respektieren und überbreite Tatbestandsmerkmale (z. B. bei der Definition von Terrorismus) vermeiden, die Missbrauch begünstigen.

2. Die Ausnahme nicht zum Regelfall werden lassen

Staaten sollen ausdrücklich vorbeugen, dass als außergewöhnlich eingeführte Maßnahmen nicht zum normalen Teil der Rechtsordnung werden. Diese Vorsichtsmaßnahmen könnten beinhalten, dass jegliche neuen Anti-Terrorgesetze oder Maßnahmen

- eine nachweisbare Lücke in den existierenden Gesetzen füllen,
- alle Anforderungen der internationalen Menschenrechte und, wo relevant, des Kriegsvölkerrechts erfüllen,
- zeitlich begrenzt sind,
- periodisch von unabhängigen Stellen überprüft werden, auch darauf, ob sie weiterhin notwendig und verhältnismäßig sind.

3. Gleichbehandlung und keine Diskriminierung

Staaten müssen sicherstellen, dass Anti-Terror-Maßnahmen nicht Gruppen (ethnisch, politisch, religiös ...) diskriminieren und wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion oder dergleichen als des Terrorismus verdächtig ansehen.

4. Verantwortlichkeit für Terrorbekämpfungsmaßnahmen herstellen

Staaten sollen sicherstellen, dass dort, wo die Verletzung von Menschenrechten behauptet wird, wirksam ermittelt

wird. Auf allen Ebenen sollte die Verantwortlichkeit gestärkt werden und insbesondere sollten Immunitäten, Freistellungsklauseln und Beschränkungen beim Zugang zu Gerichten beseitigt werden. Wirksame Gegensteuerung und Verantwortung benötigen eine starke, unabhängige und gut informierte Gerichtsbarkeit und Anwaltschaft: Anstrengungen müssen unternommen werden, die Strafjustiz zu stärken, einschließlich der Ausstattung mit technischen Hilfsmitteln, wo es nötig ist.

5. Das Kriegs-Paradigma ablehnen

Die neue US Administration sollte das historische Bekenntnis der USA zur vollen Unterstützung und Anwendung des Kriegsvölkerrechts in kriegerischen Konflikten wieder erneuern, und sie sollte anerkennen, dass die Menschenrechte auch in diesen Situationen Gültigkeit haben. Entsprechend sollten Gesetze und Maßnahmen aufgehoben werden, die mit dem „War On Terror“-Paradigma verbun-

den sind und die unvereinbar sind mit den Menschenrechten und dem Kriegsvölkerrecht. Insbesondere sollten der Gebrauch von Folter, anderen verbotenen Verhörtechniken, Sondertribunale und geheim gehaltener und langer Freiheitsentzug ohne Prozess oder Anklage abgeschafft werden. Schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und des Kriegsvölkerrechts während des „War On Terror“ sollten transparent und umfassend untersucht werden, und es sollten Schritte unternommen werden, die Opfer solcher Verfehlungen zu entschädigen. Das Lager Guantanamo Bay sollte in einer Weise aufgelöst werden, die mit den Menschenrechten vereinbar ist, und dort festgehaltene Personen sollten in Übereinstimmung mit den anwendbaren Standards des internationalen Rechts freigelassen oder angeklagt werden. Andere Staaten, die an diesen Verletzungen der Menschenrechte beteiligt waren, sollten in gleicher Weise dieses Verhalten beenden und ihre Gesetzgebung und

Maßnahmen überprüfen, um eine Wiederholung in der Zukunft zu vermeiden.

6. Bei der Geheimdienstarbeit Menschenrechte wahren

Staaten sollten sicherstellen, dass die Arbeit der Geheimdienste mit den Menschenrechten vereinbar ist. Geheimdienste und Strafverfolgung sollte voneinander getrennt sein, und Geheimdienste sollten im Grundsatz nicht das Recht haben, zu verhaften, einzusperren und zu verhören; soweit ihnen solche Rechte zugestanden werden, sollten diese in Übereinstimmung mit den Standards der Menschenrechte ausgeübt werden.

Geachtet werden sollte darauf, die Befugnisse der Geheimdienste, das Sammeln von Informationen und den Austausch von Informationen mit anderen Diensten gesetzlich zu regeln. Erforderlich sind weiter unabhängige Überwachungsmechanismen. Es sollte



Kurz vor dem 60. Jahrestag des Grundgesetzes am 23.5. beherrschen Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte die Schlagzeilen wie selten zuvor. Deutsche Bahn, Telekom, Lidl – ein großes deutsches Unternehmen nach dem anderen muss einräumen, in rechtswidriger Weise die Privatsphäre seiner Mitarbeiter verletzt zu haben. Doch die Unternehmen vollziehen letztlich nur nach, was der Staat ihnen seit Jahren vormacht. Beispiel Online-Durchsuchung: Kaum hatte im vergangenen Jahr das Bundesverfassungsgericht den Begehrlichkeiten von Polizei und Geheimdiensten Grenzen gesetzt, wurden Forderungen der Politik laut, dann eben das Grundgesetz zu ändern, um das grenzenlose Ausspähen privater PCs zu ermöglichen. In das neue BKA-Gesetz wurde die Erlaubnis dazu gleich wieder hineingeschrieben. Zudem erhalten die Ermittler des Bundeskriminalamts ein Bündel von fragwürdigen Eingriffsermächtigungen – vom Belauschen von Berufsheimissträgern wie Anwälten und Journalisten bis zur schon tot geglaubten Rasterfahndung.

Derweil bemühen sich einige Bundesländer, die Anmelder öffentlicher Versammlungen zu „Hilfspolizisten“ zu machen, indem sie ihnen die Verantwortung zuschieben, für die Einhaltung ganzer Kataloge von Auflagen zu sorgen. Und eine Experimentierküche für die

Beschneidung von Grundrechten bleibt weiter das Ausländerrecht: Immer häufiger gestatten deutsche Behörden Ausländern den Nachzug von Familienangehörigen erst nach aufwendigen und teuren Gentests; die Sozialleistungen für Asylbewerber und Geduldete bleiben trotz einer aktuellen Gesetzesinitiative wohl weiter bei 64 % der Sozialhilfe eingefroren. Mit der Umsetzung europäischer Standards für den Flüchtlingsschutz tut sich die Bundesrepublik dagegen weiter schwer.

Über diese und weitere Themen berichtet die aktuelle Ausgabe des Grundrechte-Reports. Das im Fischer Taschenbuch Verlag verlegte, 1997 erstmals erschienene Buch versteht sich als „alternativer Verfassungsschutzbericht“. Es wird jährlich herausgegeben von neun Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen: der Humanistischen Union, der Gustav-Heinemann-Initiative, dem Komitee für Grundrechte und Demokratie, dem Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen, Pro Asyl, dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein, der Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen, der Internationalen Liga für Menschenrechte und der Neuen Richtervereinigung.

Grundrechte-Report 2009 – Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland; Herausgeber: T. Müller-Heidelberg, U. Finckh, E. Steven, M. Assal, M. Pelzer, A. Würdinger, M. Kutscha, R. Gössner und U. Engelfried; Preis EUR 9,95; 256 Seiten; ISBN 978-3-596-18373-9; Fischer Taschenbuch Verlag; Juni 2009

genaue Regeln für den Schutz der Privatsphäre und die Beobachtung geben. Der Lauschangriff sollte gerichtliche Genehmigung erfordern.

Staaten sollten im Falle der Verletzung von Menschenrechten, eingeschlossen derer, die von ihren Geheimdiensten verursacht worden sind, Wiedergutmachung vorsehen, und sie sollten bei Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen gründliche und unabhängige Ermittlungen durchführen. Die Notwendigkeit, dass Geheimdienste im Verborgenen agieren, darf Opfern nicht das Recht auf Rechtsmittel und Entschädigung nehmen.

7. Terrorismusverhinderung

Maßnahmen zur Verhinderung von Terrorismus, besonders wenn sie auf geheimdienstlichen Erkenntnissen basieren, müssen die fundamentalen Rechte der betroffenen Personen im Auge haben. Verwaltungsmäßiger Freiheitsentzug, Meldepflichten, das Einfrieren von Vermögen und andere Maßnahmen auf der Basis von Listen von Terrorismusverdächtigen müssen notwendig und verhältnismäßig sein, zeitlich begrenzt, nicht diskriminierend, und sie müssen regelmäßig überprüft werden. Außerdem müssen die Betroffenen einen effektiven und schnellen Zugang zu einer Überprüfung des Vorwurfes durch ein Gericht haben.

Staaten sollten Gesetze aufheben, die einen verwaltungsmäßigen Freiheitsentzug ohne Anklage oder Prozess außerhalb eines echten Notstandes zulassen. Aber auch wenn dieser besteht, müssen

Staaten daran erinnert werden, dass das Recht auf gerichtliche Überprüfung allen Verhafteten unter allen Umständen zusteht.

Staaten müssen sicherstellen, dass bei der Terrorbekämpfung das Ausländerrecht nicht als Ersatz für das Strafrecht eingesetzt wird. Sie müssen sich zum Prinzip des Non-Refoulement (Verbot der Rückschaffung von Flüchtlingen in ihre Heimatstaaten, wenn diese dort konkret gefährdet sind) bekennen. Sie dürfen sich nicht auf diplomatische Zusicherungen verlassen oder auf andere nicht bindende Vereinbarungen, wenn es ein reales Risiko von ernsthaften Menschenrechtsverletzungen für den Betroffenen gibt.

Der Weltsicherheitsrat, der Rat der Europäischen Union und andere Organisationen, die sich einer Liste von Terrorverdächtigen bedienen, sollten dringend die grundlegenden Standards von Fairness und korrektem Prozess beachten, was als Minimum einschließt, dass betroffene Personen und Organisationen das Recht erhalten zu erfahren, warum sie auf der Liste sind, und dass sie das Recht erhalten, das Listing vor einem kompetenten, unabhängigen und unparteiischen Gremium anzufechten.

8. Das Strafrechtssystem stärken

Staaten müssen sicherstellen, dass ihr Strafrecht und das Strafrechtssystem in einem guten Zustand sind, so dass sie den langfristigen Herausforderungen, die der Terrorismus stellt, wirksam begegnen können. Es sollte eine Priorität

gesetzt werden, die Kraft und Kapazität der normalen Strafverfolgung und des Gerichtssystems zu stärken, das vorhandene Strafrecht durchzusetzen und die internationale Kooperation der Justizsysteme zu verbessern. Die internationale Gemeinschaft sollte solche Versuche unterstützen, indem sie wo nötig technische Unterstützung bietet, um die Fähigkeit der Staaten zu erhöhen, komplexe Verbrechen im Rahmen des Rechtsstaates zu untersuchen.

9. Verletzungen der Menschenrechte ablehnen

Die internationale Gemeinschaft sollte die schweren Verstöße gegen die Menschenrechte und das Kriegsvölkerrecht ablehnen, die weltweit von vielen Staaten im Namen der Terrorismusbekämpfung begangen worden sind. Angesichts der Zweifel, die hinsichtlich früher unbestrittener Wahrheiten entstanden sind, ist es unerlässlich zu wiederholen, dass alle Arten von Folter, grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung, Sondergerichte und geheimer Freiheitsentzug ungesetzlich und unannehmbar sind.

Der Autor:



Claus-Jürgen Kaminski
ist Leiter der
Rechtsabteilung der
Stadt Wuppertal.

Anmerkungen

- ¹ Die 1952 gegründete Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ) ist eine NGO mit Sitz in Genf. Sie hat sich die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte zur Aufgabe gesetzt. Sie besteht aus bis zu 60 hochrangigen individuellen Mitgliedern. Weltweit sind ihr rund 80 nationale Sektionen angeschlossen, darunter die Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission e.V. Sie ist eine der namhaftesten internationalen Juristenorganisationen.
- ² Mitglieder waren:
Arthur CHASKALSON (Südafrika), früherer Oberster Richter in Südafrika;
Georges ABI-SAAB (Ägypten), Völker-

rechtler und u. a. Richter an den internationalen Strafgerichtshöfen für Ruanda und Jugoslawien;
Hina JILANI (Pakistan), Anwältin am Obersten Gerichtshof von Pakistan, Gründerin und Vizepräsidentin der Human Rights Commission of Pakistan;
Robert K. GOLDMAN (USA), Professor am American University's Washington College of Law, Experte der UN Menschenrechtskommission zu Terrorismusbekämpfung Menschenrechten;
Viti MUNTARBHORN (Thailand), Professor an der Chulalongkorn Universität in Bangkok, u. a. UN-Experte zur Situation der Menschenrechte in Nordkorea;
Mary ROBINSON (Irland), erste weibliche

- Präsidentin von Irland und frühere UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, seit 2008 Präsidentin der ICJ;
Stefan TRECHSEL (Schweiz), Experte in Strafrecht und Strafverfahren, über 20 Jahre Mitglied und Präsident der europäischen Kommission für Menschenrechte;
E. Raúl ZAFFARONI (Argentinien), Richter am Argentinischen Obersten Gerichtshof, Verfasser von Strafrechtsreformen und ehemaliger Direktor des UN Lateinamerikanischen Instituts für Verbrechenverhütung.
- ³ „Den Schaden abschätzen – zum Handeln mahnen“.
 - ⁴ ISBN 978-92-9037-138-2, Genf 2009.