

«Der Bund»: Thema Ausgabe vom 15.05.2004

Grauzonen im Krieg gegen Terror

Der Oberste Gerichtshof der USA muss in drei Fällen darüber entscheiden, ob die Regierung im «Krieg gegen den Terrorismus» in einem rechtlichen Vakuum operieren kann. Den Urteilen kommt vor dem Hintergrund der Folterungen in Irak besondere Bedeutung zu.

Daniel Moeckli

José Padilla wurde am 8. Mai 2002 in Chicago verhaftet, weil er in einen geplanten Anschlag mit einer radioaktiven «schmutzigen Bombe» verwickelt gewesen sein soll. Das FBI hielt den US-Amerikaner zunächst mit der Begründung fest, dass er ein wichtiger Zeuge sei – konkrete Beweise gegen ihn gab es nicht. Als Padillas Anwältin die Haft vor Gericht anfechten wollte, liess Präsident Bush ihn kurzerhand dem Verteidigungsministerium überstellen, welches ihn in Militärgewahrsam nahm. Ohne je angeklagt oder einem Richter vorgeführt worden zu sein, sitzt er noch heute in einer Zelle auf einer Marinebasis.

Der Oberste Gerichtshof hat kürzlich mit den Beratungen zu Padillas Fall begonnen. Ein Berufungsgericht in New York hatte entschieden, dass seine Militärhaft unrechtmässig sei, woraufhin die Regierung das Urteil an das oberste Gericht der USA weiterzog. Gleichzeitig muss der Gerichtshof zwei weitere Fälle beurteilen, in denen die Regierung Bush geltend macht, angebliche Terroristen ohne Anklage und gerichtliche Überprüfung unbefristet gefangen halten zu dürfen. Von den drei für Juni zu erwartenden Urteilen wird abhängen, ob Präsident und Armee im Namen der Terrorbekämpfung grundlegende Rechte nach Belieben ausser Kraft setzen können. Die Foltervorfälle in Irak zeigen dabei die möglichen Konsequenzen von Haft auf, die jeglicher unabhängiger Kontrolle entzogen ist.

Was darf der US-Präsident?

Das zweite Verfahren betrifft Yaser Hamdi, der wie Padilla US-Staatsbürger ist und seit über zwei Jahren auf der gleichen Militärbasis festgehalten wird. Allerdings wurde Hamdi nicht in den USA, sondern in Afghanistan gefangen genommen, und ein Gericht in Virginia hat seine Haft bestätigt.

Schliesslich hat der Oberste Gerichtshof darüber zu befinden, ob die auf dem Militärstützpunkt Guantanamo auf Kuba inhaftierten Ausländer vor US-Gerichten gegen ihre Haft klagen können. 16 der insgesamt etwa 650 Gefangenen haben gegen ein Urteil eines unteren Gerichts, das ihnen dieses Recht verweigerte, Berufung eingelegt.

Die Verfahren der Amerikaner Padilla und Hamdi haben in den USA ausserordentliches öffentliches Interesse hervorgerufen. Der Oberste Gerichtshof liess die Anhörungen, die vor kurzem stattfanden, sogar im Radio übertragen. Die Fälle werfen denn auch Fragen von grosser Tragweite auf: Wie weit gehen die Machtbefugnisse des Präsidenten zur Bekämpfung des Terrorismus? Können sich diese Befugnisse auch gegen amerikanische Staatsangehörige richten?

Die Antwort der Regierung lautet: Die USA befinden sich in einem Krieg gegen Al-Qaida. Der Armee und dem Präsidenten müssen die nötigen Vollmachten eingeräumt werden, um diesen Krieg zu gewinnen. Da sich der Feind unter die Zivilbevölkerung mischt, sind diese Befugnisse nicht auf traditionelle Kampfzonen beschränkt, sondern erstrecken sich auf das

amerikanische Staatsgebiet und können sich mitunter auch gegen US-Bürger richten. Die Gerichte dürfen sich nicht in diese zentralen Aufgaben der Exekutive einmischen.

Dieser Argumentation halten die Anwältinnen und Anwälte von Padilla und Hamdi entgegen, dass auch die Machtbefugnisse der Regierung zur Bekämpfung des Terrorismus bestimmte Grenzen haben müssten, die von Gerichten kontrolliert werden sollen. Zwar dürfe die Armee in Konfliktgebieten mutmassliche Terroristen eine gewisse Zeit lang festnehmen. Doch sobald sich die Gefangenen ausserhalb der unmittelbaren Kampfzone befinden, müsse eine richterliche Überprüfung der Haft möglich sein. Der Präsident dürfe nicht gestützt auf die Ausrufung eines zeitlich und örtlich grenzenlosen «Krieges gegen den Terrorismus» ein System unbeschränkten Militärgewahrsams schaffen.

Enorme Tragweite

Der Vertreter der Regierung musste sich in den Anhörungen von den neun Richterinnen und Richtern kritische Fragen gefallen lassen. «Was gibt es für Kontrollen zur Verhinderung von Folter?» wollte eine der Richterinnen wissen. Der Regierungsvertreter erwiderte, dass die US-Regierung nie Folter anordnen würde. «Aber hängt das allein vom guten Willen der Exekutive ab, oder gibt es eine gerichtliche Kontrolle?» insistierte die Richterin. Antwort: Die Gerichte sollten sich nicht ins «Mikromanagement» der Behandlung von Gefangenen einmischen.

Besonders im Fall von Padilla zeigten sich die Richter skeptisch gegenüber den Argumenten der Regierung. Im Gegensatz zu Hamdi wurde Padilla unbewaffnet und fernab jeglichen Kriegsschauplatzes gefasst. Dass sich die Haftbefugnisse des Präsidenten auch auf eine solche Situation beziehen sollen, schien selbst dem als regierungstreu geltenden Richter Scalia zu weit zu gehen. Es könne doch nicht sein, dass der militärische Oberbefehlshaber schlicht alles anordnen könne, um den Krieg zu gewinnen, monierte er.

Damit verwies er auf die enorme Tragweite der Regierungsargumentation. Wie ein Rechtsberater der Regierung Bush kürzlich eingestand, bedeutet diese, konsequent zu Ende gedacht, dass des Terrorismus verdächtige Personen auch einfach auf offener Strasse erschossen werden könnten. Denn in einer Kriegssituation, die nach Auffassung der Regierung überall vorliegt, wo sich die Staatsgewalt und Terroristen gegenüberstehen, dürfen feindliche Kämpfer getötet werden. Verhaftungen zum Zweck der Strafverfolgung würden damit zweitrangig, für Ausnahmesituationen gedachte Befugnisse dagegen zur Norm.

Im Fall der Insassen von Guantanamo führt die US-Regierung als zusätzliches Argument ins Feld, dass diese ausländische Gefangene auf ausländischem Boden seien. Als solche hätten sie keine verfassungsmässigen Rechte und somit auch nicht das Recht, ihre Haft überprüfen zu lassen. Und völkerrechtliche Garantien seien vor US-Gerichten nicht einklagbar. Die Rechtsvertreter der Regierung stützen sich dabei hauptsächlich auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofs aus dem Zweiten Weltkrieg: Johnson gegen Eisentrager. Damals waren 21 deutsche Staatsangehörige wegen Spionage verurteilt und auf einem amerikanischen Stützpunkt in Deutschland inhaftiert worden. Die Deutschen beantragten eine Haftüberprüfung, die vom Gerichtshof mit der Begründung verweigert wurde, dass «feindliche Ausländer» – Bürger eines Staates, mit denen sich die USA im Krieg befinden – kein Recht auf Zugang zu amerikanischen Gerichten hätten.

Ist Guantanamo Ausland?

Die Anwälte der Guantanamo-Häftlinge verweisen dagegen auf die Unterschiede zwischen dem Fall aus dem Zweiten Weltkrieg und dem Fall ihrer Klienten. Erstens handle es sich bei

diesen nicht um «feindliche Ausländer», da sich die USA mit keinem der Länder, aus denen die Gefangenen stammen, im Krieg befinden. Die 16 Kläger sind Staatsangehörige von Kuwait, Grossbritannien und Australien. Und selbst wenn man davon ausginge, dass sich die Kategorie «feindliche Ausländer» heute auf alle Kämpfer von Al-Qaida erstreckt, sei es ja gerade die gerichtlich zu überprüfende Frage, ob die Kläger tatsächlich auf Seiten dieser Terrororganisation gekämpft haben.

Der zweite Unterschied betrifft den rechtlichen Status von Guantanamo Bay. Während im Eisenträger-Fall die Kläger eindeutig ausserhalb der USA festgehalten wurden, machen die Anwälte der in Guantanamo Inhaftierten geltend, dass die Militärbasis als Teil des US-Territoriums behandelt werden müsse. Denn gemäss dem Pachtvertrag, den die USA mit Kuba abgeschlossen haben, üben die amerikanischen Behörden volle rechtliche und politische Kontrolle über Guantánamo aus.

Knacknuss für Richter

Und drittens, so finden die Kläger, sei es heute ein im Völkerrecht verankertes Prinzip, dass niemand ohne Zugang zu einer unabhängigen Instanz festgehalten werden darf. Die Genfer Konventionen schreiben vor, dass im Zweifelsfall ein Gericht über den Status von im Krieg gefangen genommenen Kämpfern entscheiden muss. Und mehrere – auch von den USA unterzeichnete – Menschenrechtskonventionen garantieren allen Gefangenen das Recht, ihre Haft richterlich überprüfen zu lassen.

Dieses dritte, völkerrechtliche Argument dürfte unter den Richtern des Obersten Gerichtshofs besonders viel zu reden geben, ist doch unter ihnen seit längerer Zeit umstritten, inwiefern US-Gerichte internationale Rechtsentwicklungen berücksichtigen dürfen. Während verschiedene kürzlich ergangene Urteile des obersten Gerichts dem Völkerrecht eine zunehmende Bedeutung beigemessen haben, widersetzen sich einige Richter standhaft diesem Trend. Das Urteil im Fall der Häftlinge von Guantanamo ist auch insofern bedeutsam, als es genaueren Aufschluss über den Stand dieser grundsätzlichen Debatte geben dürfte.

Gratwanderung

Was soll mit Terrorverdächtigen geschehen? Reichen die geltenden rechtlichen Instrumente? Dürfen oder müssen auch Mittel in Erwägung gezogen werden, die bisher in jedem Rechtsstaat tabu waren? Mit diesen heiklen Fragen setzt sich derzeit nicht allein der Oberste Gerichtshof der USA auseinander (siehe Haupttext); auch in europäischen Ländern denken Innenminister laut über drastische Massnahmen nach.

Beweispflicht abschaffen?

Der britische Innenminister David Blunkett spielt mit dem Gedanken, die Beweispflicht abzuschaffen. Angeklagten in Terrorprozessen müsste danach ihre Schuld nicht mehr widerspruchsfrei nachgewiesen werden. Sie könnten vielmehr aufgrund einer «Abwägung von Wahrscheinlichkeiten» verurteilt werden. Zudem will Blunkett Geheimdienstinformationen als Beweise zulassen und sie vor Angeklagten und Anwälten geheim halten.

In einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin «Der Spiegel» orakelte auch der deutsche Innenminister Otto Schily kürzlich recht unscharf über sehr weit gehende Massnahmen. Der Staat müsse sich zur Wehr setzen – «notfalls auf eine Art, die das Leben der Terroristen nicht schonen kann.» Ob es nicht sogar ein Notwehrrecht gegenüber Terroristen gebe, die Massen-

morde planen, fragt sich Schily: «Das führt uns zu der Frage, ob im äussersten Fall auch die Tötung einer Person als Notwehr zu rechtfertigen ist.» Auf Nachfrage der Journalisten, ob er dabei auch «gezielte Tötungen» nicht ausschliesse, antwortete der Innenminister ausweichend: «Das habe ich nicht gesagt . . .».

Es gebe noch keine schlüssigen Antworten, aber «inzwischen verschwimmen die Grenzen von Strafrecht, Polizeirecht und Kriegsrecht.» Schily plädiert im «Spiegel»-Interview für die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von möglichen Terroristen und meint: «Wir könnten im Polizeirecht eine Grundlage für eine Art Sicherungshaft schaffen.» (Jürg Müller)

Zur Person

Daniel Möckli ist Rechtsanwalt und arbeitet derzeit in Grossbritannien an einer Doktorarbeit zum Thema «Terrorismus und Völkerrecht».