

Gefangenendilemma

Zur amerikanischen Diskussion um die Aufnahme von Häftlingen aus Guantánamo

Johannes Thimm

Seit der Ankündigung von Präsident Obama, das Gefangenenerlager in Guantánamo bis zum 22. Januar 2010 zu schließen, wird in den USA kontrovers über den Verbleib der etwa 230 Insassen diskutiert. Weil der Präsident die Entscheidung zur Schließung per Exekutivanweisung getroffen hat, ohne Details der Umsetzung zu nennen, stellen Mitglieder des Kongresses das Vorhaben zunehmend in Frage. Die oppositionellen Republikaner haben das Thema Guantánamo entdeckt, um Obama Schwäche im Kampf gegen den Terrorismus vorzuwerfen. Und die Demokraten machen ihre Unterstützung der Politik des Präsidenten von einem umfassenden Plan zur Unterbringung der Gefangenen abhängig. Insofern ist das Vorhaben, das Gefangenenerlager zu schließen und eine Lösung für die Gefangenen im Rahmen rechtsstaatlicher Prinzipien zu finden, auch auf internationale Unterstützung angewiesen.

Bereits am zweiten Tag seiner Amtszeit gab Präsident Obama die Anweisung, das Gefängnis auf dem Marinestützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba binnen eines Jahres zu schließen. Im Einklang mit dem Verbot aggressiver Verhörmethode unterstrich Obama seine Entschlossenheit, die Willkür bei der Behandlung von Terrorismusverdächtigen zu beenden, die unter seinem Amtsvorgänger George W. Bush Praxis war (vgl. SWP-Aktuell 11/2005). In einer Grundsatzrede zur nationalen Sicherheit am 21. Mai 2009 erläuterte er seine Beweggründe: Obama kritisierte die ursprüngliche Intention, mit der Einrichtung des Gefängnisses außerhalb der USA einen rechtsfreien Raum zu schaffen, und erklärte, dass eine Lösung des Guantánamo-

Problems im Einklang mit rechtsstaatlichen Prinzipien erfolgen müsse.

Die Angaben zum Verbleib der Häftlinge blieben jedoch grundsätzlicher Natur. Ein Teil der Gefangenen könne vor amerikanischen Gerichten rechtskräftig verurteilt werden – entweder für kriminelle Vergehen von zivilen Gerichten oder durch Militärtribunale im Fall von Verstößen gegen das Kriegsrecht oder bei Bedenken, die sich auf die Geheimhaltung nachrichtendienstlicher Informationen beziehen. Bei einem Teil der Gefangenen reiche die Beweislast nicht für eine Verurteilung. Für diese Gruppe behält sich Obama eine noch näher zu definierende Form der Sicherheitsverwahrung bzw. Präventivhaft unter strengen Auflagen und mir gerichtlicher Über-

prüfung vor. Die dritte Gruppe bilden Gefangene, die vom Terrorismusvorwurf freigesprochen worden sind. US-Gerichte haben bereits die Freilassung einiger von ihnen angeordnet, andere werden von der Regierung als ungefährlich eingestuft. Konkrete Angaben zum weiteren Schicksal dieser Gruppe vermied Obama in der Rede.

Das Problem, was mit den etwa 70 freigesprochenen Häftlingen geschehen soll – von der Zeitschrift *The New Republic* zu treffend als »Prisoners Dilemma« bezeichnet –, bleibt ungelöst. Sie kommen mehrheitlich aus Staaten, in denen ihnen im Falle der Rückkehr Verhaftung, Folter oder Exekution drohen. Eine Rückführung in ihre Heimat ist daher aus humanitären und völkerrechtlichen Erwägungen nicht wünschenswert.

Die Diskussion in Öffentlichkeit und Kongress

Obamas Festlegung auf ein Datum für die Schließung, ohne dass ein Plan zur Umsetzung vorliegt, hat innenpolitischen Widerstand hervorgerufen. Die krisengeschüttelten Republikaner instrumentalisieren das Thema Guantánamo erfolgreich, um dem Präsidenten mangelnde Entschlossenheit und Naivität im Kampf gegen den Terrorismus vorzuwerfen. Rückenwind erhielten sie durch den ehemaligen Vize-Präsidenten Cheney. In einer Rede am 21. Mai 2009 verteidigte Cheney die Politik der Bush-Administration, die Einrichtung des Gefängnisses auf Kuba und des geheimen Programms aggressiver Verhöre eingeschlossen. Für ein Mitglied der Vorgängerregierung warf Cheney Obama mit ungewöhnlich scharfen Worten vor, dass dessen Pläne die Sicherheit Amerikas gefährdeten. In einer Reihe von Medienauftritten übernahmen Mitglieder der Bush-Administration und konservative Kommentatoren wie Karl Rove, William Kristol und Charles Krauthammer die Argumente Cheneys und machten Stimmung gegen die Schließung Guantánamos. Die Meinung, dass die Existenz Guantánamos

amerikanischen Sicherheitsinteressen abträglich sei, wird von der politischen Rechten keineswegs geteilt. Konservative Senatoren wie Jon Kyl sehen die Einschätzung, der zufolge Guantánamo Antiamerikanismus schüre und Terroristen bei der Rekrutierung von Nachwuchs helfe, als typisches Beispiel der Neigung von Liberalen, »immer zuerst Amerika die Schuld zu geben«.

Die öffentliche Wahrnehmung in den USA ist stark beeinflusst durch die von der Bush-Administration immer wieder vorgebrachte Behauptung, dass in Guantánamo nur die »Schlimmsten der Schlimmen« einsäßen. Dabei war bereits während Bushs Amtszeit die Zahl der Insassen von über 700 auf unter 300 reduziert worden, vor allem durch die Rücksendung von Häftlingen in ihre Herkunftsländer. Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts *Gallup* von Ende Mai lehnen inzwischen zwei Drittel der Amerikaner die Schließung Guantánamos und die Überführung von Häftlingen in amerikanische Gefängnisse ab.

Im Kongress gibt es eine Reihe von Gesetzentwürfen, die dafür sorgen sollen, die Verlegung von Gefangenen in die USA zu verhindern. Die Legislative kann sowohl über die Autorisierung des Haushalts als auch über direkte Gesetzgebung den Handlungsspielraum Obamas einschränken. Im Repräsentantenhaus haben mehr als 20 Republikaner, darunter der Minderheitenführer John Boehner, eine Vorlage eingebracht, welche die Verlegung von Gefangenen von der Zustimmung des Gouverneurs und des Parlaments im betroffenen Bundesstaat abhängig macht. Mit deutlicher Mehrheit wurde in beiden Häusern des Kongresses ein Haushaltstitel von über 80 Mio. Dollar gestrichen, den die Obama-Administration für die Schließung Guantánamos und die Verlegung von Häftlingen in die USA vorgesehen hatte. Bis auf sechs Demokraten stimmten alle anwesenden Senatoren für die Streichung. Wie der republikanische Minderheitsführer Mitch McConnell machte auch Harry Reid, der demokratische Mehrheitsführer im Senat, einen umfassenden Plan des Präsidenten

für die Schließung Guantánamos zur Bedingung für jegliche Finanzierung. Gleichzeitig betonte er, dass die Demokraten es unter keinen Umständen erlauben würden, Terroristen in den USA zu entlassen. Das betrifft auch die Gruppe der Uiguren, denen bei einer Auslieferung an China die Todesstrafe droht. Obwohl ein amerikanisches Gericht bereits ihre Freilassung angeordnet hat, wurde für die Mehrzahl von ihnen noch kein Aufnahmeland gefunden. Der demokratische Senator Jim Webb, Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und im Streitkräfteausschuss, hat sich explizit gegen eine Aufnahme der Uiguren in den USA ausgesprochen. Ihre Einreise verhindert zusätzlich ein Gesetz mit dem Namen »REAL ID Act« aus dem Jahr 2005, das die Einreise von Personen mit Verbindungen zum Terrorismus in die USA verbietet. Die Uiguren sind von einem Passus des Gesetzes betroffen, der explizit die Ausbildung in terroristischen Trainingscamps als Grund für ein Einreiseverbot nennt.

Obama setzt sich weiter für die Überführung von Häftlingen in amerikanische Gefängnisse ein. Das ursprüngliche Vorhaben, freigesprochene Gefangene in den USA aufzunehmen, hat die Administration jedoch angesichts der Gesetzeslage und des Widerstands im Kongress praktisch aufgegeben.

Die Rolle der Europäer

Solange sie nicht die Option hat, entlassene Häftlinge in den USA aufzunehmen, ist die Obama-Administration auf die Unterstützung ihrer Verbündeten angewiesen. Obama beauftragte folglich mit Daniel Fried einen erfahrenen Diplomaten damit, bei anderen Staaten um die Aufnahme von Gefangenen zu werben. Zwar wird weltweit nach Aufnahmestaaten gesucht, doch setzt Washington besonders auf die Hilfe der europäischen Verbündeten. Am 15. Juni 2009 verabschiedeten die USA und die EU eine gemeinsame Erklärung zur Schließung Guantánamos. Darin wird betont, dass die Hauptverantwortung für den Verbleib der Gefangenen bei den USA liegt. Gleichzeitig

erklären die europäischen Staaten aber ihre Bereitschaft, Washington bei der Schließung des Lagers auf der Basis rechtsstaatlicher Prinzipien und völkerrechtlicher Verpflichtungen zu unterstützen. Konkrete Entscheidungen über die Aufnahme von Gefangenen sind dem jeweiligen Aufnahmestaat vorbehalten und werden in Koordination mit den anderen Ländern des Schengen-Raums im Einzelfall getroffen.

Bisher haben sich nur vereinzelt europäische Staaten zur Aufnahme bereit erklärt. Die Bundesregierung hat der US-Administration grundsätzliche Unterstützung zugesichert, zuletzt während des Washington-Besuchs von Bundeskanzlerin Merkel am 26. Juni 2009. Konkrete Ersuchen wurden jedoch bisher mit der Begründung zurückgewiesen, die von der US-Regierung bereitgestellten Informationen über die betroffenen Häftlinge reichten nicht aus.

Ein amerikanisches Glaubwürdigkeitsproblem

Die Zurückhaltung auf Seiten der europäischen Staaten ist angesichts der Risiken und Kosten der Aufnahme von Gefangenen nachvollziehbar. Zum einen bestehen Sicherheitsbedenken, da es auch bei Gefangenen, die vom Terrorismusvorwurf freigesprochen worden sind, keine Garantie gegen zukünftige terroristische Aktivitäten gibt. Zum anderen ist die Aufnahme mit Kosten verbunden, zum Beispiel für Sozialhilfe, medizinische und psychologische Betreuung und gegebenenfalls die Überwachung von Freigelassenen durch die Sicherheitsbehörden. Zwar verweist die gemeinsame Erklärung auf die Bereitschaft der USA, sich an den Kosten zu beteiligen, doch lässt sich der langfristige Aufwand nur schwer abschätzen.

Problematischer ist jedoch die Tatsache, dass die USA ihrerseits nicht bereit sind, freigesprochene Häftlinge aufzunehmen. Dies führt zu einem Glaubwürdigkeitsproblem, das den amerikanischen Unterhändlern zu schaffen macht. Die USA haben die europäischen Verbündeten bei

der Einrichtung des Gefangenlagers nicht konsultiert und Warnungen vor den negativen Folgen der Schaffung eines rechtsfreien Raumes ignoriert. Daher ist das Dilemma, was mit den Gefangenen geschehen soll, aus Sicht vieler Europäer ein primär amerikanisches Problem. Eine US-Politik, welche die Kosten und Risiken der Schließungsentscheidung auf die Verbündeten abwälzt, ist nur schwer vermittelbar. Medienberichten zufolge stimmt Europa der Aufnahme von Gefangenen in größerem Umfang nur zu, wenn die USA dieselbe Bereitschaft zeigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Negative Konsequenzen einer Blockadehaltung

Die Obama-Administration befindet sich in einer Zwickmühle. Der Kongress unterstützt Obama nur, wenn dieser einen umfassenden Plan zur Schließung des Lagers präsentiert. Dies erscheint allenfalls realistisch, wenn sich andere Staaten bereit erklären, Gefangene aufzunehmen. Deren guter Wille hängt wiederum von der Aufnahmebereitschaft der USA ab.

Gelingt es Obama nicht, einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, sind zwei Szenarien denkbar. Das erste ist, dass sich Obamas ambitionierter Zeitplan nicht realisieren lässt. Seine frühe Ankündigung der Schließung, mit der er ein deutliches Zeichen in der amerikanischen Außenpolitik setzen wollte, könnte sich als Eigentor erweisen. Ein Scheitern des Vorhabens würde das ohnehin schon stark beschädigte Image Amerikas in der Welt weiter in Mitleidenschaft ziehen und diejenigen bestärken, die Obamas idealistische Pläne für eine Rückkehr zur Rechtsstaatlichkeit als naiv bezeichnet hatten. Der Kongress scheint auch unter demokratischer Führung bereit, diese Möglichkeit in Kauf zu nehmen.

Das andere Szenario besteht darin, dass sich die US-Regierung auf diplomatische Garantien verlässt und auf dieser Basis Gefangene in Staaten mit einer problematischen Menschenrechtsbilanz überführt. Abschiebungen in Länder, in denen bekannt-

ermaßen gefoltert wird, wären jedoch nicht nur ein Verstoß gegen die Anti-Folter-Konvention, sondern könnten dazu führen, dass Guantánamo letztendlich als das kleinere Übel erschiene.

Die klare Abkehr Obamas von der amerikanischen Praxis der Gefangenenbehandlung der letzten acht Jahre und sein Bekenntnis zu Menschenrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien sind in Europa mit Genugtuung zur Kenntnis genommen worden. Europäische Regierungen sind daher gut beraten, darüber nachzudenken, wie ihre unterschiedlichen Handlungsoptionen sich auf die amerikanische Strategie auswirken. Eine Verweigerungshaltung gegenüber amerikanischen Anfragen ist zwar prinzipiell legitim und wegen der erwähnten Kosten und Risiken nachvollziehbar, schwächt aber diejenigen Kräfte in den USA, deren politische Präferenzen mit den erklärten Zielen der Europäischen Union übereinstimmen.

Denn bei der Frage der Aufnahme von Gefangenen geht es nicht nur um das Schicksal der verbleibenden Häftlinge, sondern auch um Obamas grundsätzliche Agenda, einen deutlichen Bruch mit der Politik der Behandlung von Gefangenen unter Bush zu vollziehen, für die das Lager auf Kuba nur das sichtbarste Symbol ist.

Angesichts der Schwierigkeiten Obamas, einen Ausweg zu finden, gibt es (unabhängig von der Entscheidung im Einzelfall) drei Argumente für eine stärkere europäische Beteiligung an der Aufnahme:

- ▶ Ein konstruktiver Beitrag zur Schließung Guantánamos stünde im Einklang mit dem europäischen Bekenntnis zu einer an Menschenrechten orientierten Außenpolitik.
- ▶ Die Bereitschaft, Lasten zu übernehmen, würde die Position Europas als ernstzunehmender Partner im Kampf gegen den Terrorismus stärken.
- ▶ Indem den Befürwortern von Menschenrechten in der amerikanischen Debatte der Rücken gestärkt wird, trägt Europa zu einem besseren transatlantischen Verhältnis auf der Basis geteilter Werte bei.