

Abschied vom Folterverbot?

Der amerikanische Umgang mit Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus

Johannes Thimm

In den USA hat sich anlässlich der Nominierung von Alberto Gonzales zum Justizminister die Diskussion über Folter als Mittel im »Globalen Krieg gegen den Terror« intensiviert. Gonzales befürwortet weitgehende Befugnisse des Präsidenten für den Umgang mit Gefangenen. Seine Anhörung vor dem Senat gewährt neue Einblicke in das Rechtsverständnis der Administration. Mit der inzwischen erfolgten Bestätigung des neuen Justizministers durch den Senat dürfte sich die Praxis der unmenschlichen Behandlung von im Ausland festgehaltenen Häftlingen verfestigen.

Seit dem Gefangenenkandal von Abu Ghraib wird in den USA intensiv über die Frage diskutiert, ob die Anwendung von Gewalt gegen Gefangene durch die Administration gebilligt oder gar angeordnet wurde. Mittlerweile sind eine Reihe von Dokumenten über die Rechtsauffassung führender Berater im Justiz- und Verteidigungsministerium und im Weißen Haus an die Öffentlichkeit gelangt. Besonders nach der Bekanntgabe der Nominierung von Alberto Gonzales zum Justizminister durch Präsident George W. Bush fanden einige Memoranden verstärkte Aufmerksamkeit, die Gonzales' zentrale Rolle bei der Genehmigung von psychischem und physischem Druck gegen Terrorverdächtige erkennen lassen.

Die Anhörung von Gonzales vor dem Rechtsausschuß des Senats und seine Bestätigung waren aus zwei Gründen von großer Bedeutung: Zum einen kam im Protokoll

der Anhörung und in Gonzales' schriftlichen Antworten auf die Fragen des Rechtsausschusses die Rechtsinterpretation der Administration deutlicher als zuvor zum Ausdruck. Zum anderen stärkt seine Bestätigung durch den Senat die Position der Administration gegenüber ihren Kritikern. Wie Gonzales' Auftritt vor dem Senat und die zugänglichen Dokumente zeigen, ist die Exekutive nicht bereit, im Kampf gegen den Terrorismus auf das Mittel gewaltsamer Verhöre zu verzichten. Diese Haltung wurde von den Senatoren zumindest billigend in Kauf genommen. Die amerikanischen und internationalen Gesetze, nach denen Aussagen nicht erzwungen werden dürfen, besitzen für die Praxis der Bush-Administration keine uneingeschränkte Gültigkeit mehr.

Die Rechtsinterpretation der Administration

In einer Reihe von Memoranden aus dem Jahr 2002 setzten sich Rechtsexperten der Administration mit der Frage auseinander, mit welchen Methoden Gefangene bei Verhören zur Preisgabe von Informationen veranlaßt werden dürfen. Präsident George W. Bush und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld betonten zwar wiederholt, daß Folter weder angeordnet noch geduldet werde und daß die Soldaten angehalten seien, Gefangene menschlich zu behandeln. Gleichzeitig ließen sie jedoch eine Reihe von Ausnahmen zu. In einigen entscheidenden Punkten interpretierten sie die Rechtslage neu, um sich größtmögliche Handlungsautonomie im Umgang mit Gefangenen zu sichern.

So gestand der Präsident, auf Empfehlung von Alberto Gonzales, bei der Intervention in Afghanistan festgenommenen Personen nicht den Status von Kriegsgefangenen im Sinne des humanitären Völkerrechts zu, sondern erklärte sie zu ungesetzlichen Kombattanten. In einem Memorandum vom 26. Januar 2002 bezeichnete Gonzales, damals Rechtsberater des Weißen Hauses, den Krieg gegen den Terrorismus als »neues Paradigma«, das den Schutz der Gefangenen vor Zwangsverhören nach den Regeln der Genfer Konventionen »obsolet« mache. Der hohe Standard des *Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen* vom 12. August 1949 (3. Genfer Konvention) sollte nicht mehr gelten. Dort heißt es in Artikel 17: »Zur Erlangung irgendwelcher Auskünfte dürfen die Kriegsgefangenen weder körperlichen noch seelischen Folterungen ausgesetzt, noch darf irgendein Zwang auf sie ausgeübt werden.«

Als Referenzdokument für die Behandlung von Gefangenen bleibt noch das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (Anti-Folter-Konvention). In dessen Artikel 2 wird ausdrücklich festgestellt, daß auch außergewöhnliche Umstände keine Rechtfertigung von Folter darstellen. Im Auftrag von Gonzales ver-

faßte Jay S. Bybee, führender Rechtsberater im Justizministerium, im August 2002 das nach ihm benannte *Bybee-Memorandum*, in dem die Auffassung vertreten wird, daß der Präsident im Kampf gegen den Terror nicht an nationale und internationale Verbote der Mißhandlung von Gefangenen gebunden sei. Außerdem seien vom Kongreß verabschiedete Gesetze verfassungswidrig, wenn sie diese Handlungsfreiheit des Präsidenten einschränkten. Der Begriff der Folter wird neu interpretiert und der Maßstab für die Qualifizierung von Mißhandlungen als Folter sehr hoch angesetzt: So müsse bei der Anwendung physischer Gewalt die Intensität der verursachten Schmerzen sehr stark sein (»vergleichbar mit dem Schmerz bei einer ernsthaften körperlichen Verletzung, wie Behinderung einer wichtigen Körperfunktion, Organversagen oder sogar Tod«), wenn der Tatbestand der Folter erfüllt sein soll. Um psychischen Druck als Folter zu qualifizieren, müsse dieser über Monate und Jahre ausgeübt werden und dauerhafte psychische Schäden hinterlassen.

Problematisch ist nicht nur die extrem enge Auslegung von Folter, sondern auch der Aufwand, mit dem Folter von Fällen »nur« grausamer Behandlung unterschieden wird, obwohl nach Artikel 16 der Anti-Folter-Konvention beides untersagt ist. Diese Unterscheidung deutet auf eine Auffassung hin, nach der unmenschliche Behandlung unterhalb der Schwelle der Folter vertretbar ist. Gonzales begründet diese Differenzierung mit der Ausgestaltung des Folterverbots im amerikanischen Recht. Amerikanische Staatsbürger und Gefangene in den USA sind durch das Verbot »grausamer und ungewöhnlicher Strafen« im 8. Zusatz zur amerikanischen Verfassung geschützt. Auch den Begriff »grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung« in der Anti-Folter-Konvention legte der Senat bei ihrer Ratifizierung 1994 in einem Vorbehalt im Sinne des 8. Verfassungszusatzes aus. In der Umsetzung der Anti-Folter-Konvention im amerikanischen Strafrecht (18 U.S.C. §§ 2340–2340a) wird bei

Handlungen außerhalb der USA allein Folter unter Strafe gestellt. Gonzales argumentiert, daß Ausländer außerhalb der USA sich nicht auf die Verfassung berufen können und damit auch nicht auf das Verbot grausamer Behandlung. Auf Nachfrage der Senatoren bestätigte er, daß das Justizministerium zu folgender Auffassung gelangt sei: Gemäß Anti-Folter-Konvention bestünde unterhalb der Schwelle der Folter kein rechtliches Verbot grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung von Ausländern außerhalb der USA. Zur Legalität einzelner Verhörtechniken wollte Alberto Gonzales während seiner Anhörung nicht Stellung nehmen.

Folgen für die Verhörpraxis

Seit der Veröffentlichung der Fotos von Mißhandlungen im irakischen Gefängnis Abu Ghraib im April 2004 gelangten immer neue Erkenntnisse über Mißhandlungen an die Öffentlichkeit. Enthüllungen durch die Presse, Berichte von Menschenrechtsorganisationen und veröffentlichte Regierungsdokumente bezeugen Mißhandlungen durch amerikanische Streitkräfte und Geheimdienstmitarbeiter in mehreren Gefängnissen im Irak, in Afghanistan und auf dem Marinestützpunkt Guantanamo Bay auf Kuba. Dabei wird immer deutlicher, daß es sich bei den Mißhandlungen von Gefangenen nicht nur um Einzelfälle handelte, sondern auch systematisch Gewalt angewendet wurde. Generalmajor Anthony Tabuga, der mit der Untersuchung der Zustände in Abu Ghraib beauftragt war, dokumentierte in seinem im Februar 2004 fertiggestellten Bericht zahlreiche Mißbrauchsfälle im Zeitraum zwischen Oktober und Dezember 2003. Er stellte fest, daß Mißhandlungen zum Teil auf Anweisung des Militärgeheimdienstes im Zusammenhang mit Verhören zur Beschaffung strategisch wertvoller Information erfolgt waren. Ein vom Pentagon eingesetztes unabhängiges Gremium unter der Leitung des ehemaligen Verteidigungsministers James R. Schlesinger kam im August 2004 zu dem

Schluß, daß etwa ein Drittel der 150 bestätigten Mißhandlungen bei Verhören vorfiel. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz erhob in einem Bericht vom Februar 2004 auf der Basis von Inspektionen irakischer Gefängnisse zwischen März und November 2003 schwere Vorwürfe: Die systematische Natur und das Ausmaß der Ausübung psychischen und physischen Drucks auf die Gefangenen sei gleichbedeutend mit Folter. Generalleutnant Anthony Jones und Generalmajor George Fay schildern in ihrem Bericht, daß im September und Oktober 2003 bereits in Guantanamo praktizierte Methoden für den Irak adaptiert wurden. Für die dort inhaftierten, als ungesetzlich eingestuften Kombattanten hatte Verteidigungsminister Rumsfeld bereits im April 2003 persönlich weitgehende Techniken zur Erzeugung von Druck genehmigt.

Zu den im Irak erlaubten Verhörtechniken gehörten Isolationshaft, Manipulation von Licht und Temperatur, sogenannte Streßpositionen, Wegnahme von Kleidung und teils mehrtägiger Schlaf- und Nahrungsentzug. Die Anwendung dieser Techniken war nur Verhörspezialisten des Militärischen Geheimdienstes, nicht aber den Gefängnisaufsehern der Militärpolizei gestattet. Denn Soldaten waren durch ihre Dienstvorschriften (insbesondere *U.S. Army Field Manual 34-52*) und eine Direktive des Präsidenten vom 7. Februar 2002 gehalten, Gefangene menschlich zu behandeln. Doch herrschte bei allen Beteiligten ein hoher Grad von Verwirrung hinsichtlich dieser Unterscheidungen.

Die tatsächliche systematische Anwendung von Gewalt bei Verhören durch Mitarbeiter amerikanischer Geheimdienste ist nicht von offizieller Seite bestätigt, doch durch unabhängige Quellen gut dokumentiert, einschließlich des Gebrauchs der besonders umstrittenen Technik des simulierten Ertränkens (*water-boarding*) von Gefangenen. Die CIA hält weltweit an verschiedenen Orten Terrorverdächtige gefangen, denen keinerlei Rechte gewährt werden und zu denen das Internationale

Komitee vom Roten Kreuz keinen Zugang hat. In einigen Fällen wurden Gefangene für Verhöre auch in Staaten gebracht, die sich bekanntermaßen nicht an das völkerrechtliche Folterverbot halten, eine Maßnahme, die in den USA als *extraordinary rendition* (außerordentliche Übergabe) bezeichnet wird. Sowohl das geheime Festhalten von Gefangenen ohne jeden juristischen Prozeß als auch die Auslieferung an Folterstaaten verstoßen gegen das Völkerrecht.

Kontrollmechanismen des amerikanischen Rechtsstaates?

Bisher hat die Aufdeckung der systematischen Natur der gewaltsamen Behandlung von Gefangenen kaum politische Konsequenzen gehabt. Zwar revidierte das Justizministerium als Reaktion auf öffentliche Kritik im Dezember 2004 Teile des *Bybee-Memorandums* vom August 2002 und ersetzte die enge Definition von Folter durch eine umfassendere: Starker Schmerz muß nicht mehr notwendigerweise den Grad ernsthafter Verletzung erreichen; psychischer Druck gilt unter Umständen als Folter, wenn er nicht Monate oder Jahre anhält. Doch auch in dem revidierten Memorandum wird die Trennung zwischen Folter und unmenschlicher Behandlung aufrechterhalten und die Anwendung von Maßnahmen unterhalb der Schwelle der Folter nicht ausgeschlossen. Die bereits vom Pentagon genehmigten Verhörtechniken bleiben legal. Ausdrücklich unbeantwortet bleibt die Frage, ob der Präsident befugt ist, sich über gesetzliche Folterverbote hinwegzusetzen. Diese Frage sei – so das revidierte Memorandum – hypothetisch, da der Präsident nicht vorhabe, die Anwendung von Folter zu autorisieren.

Die Anhörung von Gonzales vor dem Senat wird aufgrund der vielen Fragen der Mitglieder des Rechtsausschusses zu den Mißhandlungen als eine Art Referendum über die Verhörpraxis der Administration gesehen. Während Gonzales' Kandidatur ursprünglich Unterstützer in beiden Parteien hatte, wandten sich die Demokraten

im Laufe der Anhörung von ihm ab, weil er kritischen Fragen zu seiner Einstellung gegenüber Folter auswich und sich nicht von der Anwendung gewaltsamer Verhörtechniken distanzierte. Die Demokraten verzichteten darauf, alle parlamentarischen Kontrollmechanismen auszuschöpfen. Die Republikanische Mehrheit im Senat sicherte Gonzales schließlich die Bestätigung mit 60 zu 36 Stimmen. Damit nutzte der Senat sein institutionelles Instrument der Mitsprache nicht, um der Politik der Anwendung gewaltsamer Verhörtechniken eine Absage zu erteilen.

Anläufe des Senats, Geheimdiensten die Anwendung unmenschlicher Praktiken gesetzlich zu untersagen, blieben ebenfalls erfolglos. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde fallengelassen, nachdem die damalige Nationale Sicherheitsberaterin und jetzige Außenministerin Condoleezza Rice eingewendet hatte, daß der Entwurf Gefangenen bisher nicht vorhandene Schutzrechte zugestehen würde. Dies führe zu einer Einschränkung des Spielraums bei Verhören von Terrorismusverdächtigen. Der Kongreß scheute die offene Konfrontation mit der Administration.

Letztendlich wird der Oberste Gerichtshof entscheiden, ob der Präsident in seiner Funktion als oberster Befehlshaber berechtigt ist, Folter anzuordnen. Er wird darüber zu befinden haben, ob Gesetze wie die Anti-Folter-Konvention, welche die Handlungsfreiheit des Präsidenten im Kampf gegen den Terrorismus einschränken, im Widerspruch zur amerikanischen Verfassung stehen. Solange der Oberste Gerichtshof der Rechtsinterpretation des Justizministers und der Administration insgesamt nicht widerspricht, ist keine Abkehr von der bisherigen Praxis zu erwarten.

Bis zu einer endgültigen Entscheidung wird noch einige Zeit vergehen, und es ist ungewiß, wie sie ausfallen wird. Daher wird die amerikanische Praxis weiterhin die internationale Politik beschäftigen und den Europäern die Pflicht auferlegen, dazu eine Position zu entwickeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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