

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Josef Braml*

## USA: Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz

Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte

S 5  
Februar 2003  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2003

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**Auswirkungen des 11. September auf die  
Gesellschaft der Vereinigten Staaten** 7

Vertrauen in die Regierung 8

Präsidentielle Regierung 9

Schutzbedürfnis der Amerikaner 13

**Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte** 16

Outlaws – der Status der gefangenen Taliban- und  
Al-Qaida-Kämpfer 16

Einrichtung von Militärtribunalen durch  
*executive order* des Präsidenten 17

Festnahme und »Vorbeugehaft«

verdächtiger Ausländer 20

Ausländische Studenten muslimischer Herkunft  
unter Generalverdacht 22

**Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?** 25

**Gewaltkontrolle zum Schutz des einzelnen** 27

Judikative 27

Legislative 27

**Ausblick – *A changing world view?*** 31

**Abkürzungen** 32



**USA: Zwischen Rechtsschutz und Staatsschutz.  
Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte**

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gewinnt in den Vereinigten Staaten der Schutz des Staates an Bedeutung gegenüber dem Schutz der individuellen Freiheit. Eine Untersuchung der veränderten innenpolitischen Rahmenbedingungen und einzelner Problembereiche – der Status der gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer, die Einrichtung von Militärtribunalen, die Festnahme verdächtiger Ausländer und deren »Vorbeugehaft« sowie die Verschärfung der Einreisebestimmungen und die allgemeine Stigmatisierung ausländischer Studenten muslimischer Herkunft – liefert zahlreiche Indizien dafür, daß sich auf amerikanischer Seite ein problematisches nationales wie internationales Rechtsverständnis herausbildet.

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen *due process*- bzw. *equal protection*-Bestimmungen, nach denen die individuellen Freiheitsrechte »jeder Person« zu schützen sind, genießen die sich in den Vereinigten Staaten aufhaltenden Ausländer nach Meinung der Bush-Administration grundsätzlich nicht den gleichen Rechtsschutz wie die amerikanischen Staatsbürger. Wenn sie als mutmaßliche Terroristen taxiert sind, haben sie zudem auch noch diesen »minderen Anspruch« verwirkt. Die Entscheidung, wer welche Rechte »verdient«, wird a priori von der Exekutive getroffen, eine Ex-post-Überprüfung durch eine juristische Kontrollinstanz ist nicht möglich. Nicht wenige Beobachter sehen darin von der verfassungsrechtlichen Warte aus einen gewagten Balanceakt, der die im politischen System der Vereinigten Staaten fest verankerten Prinzipien der *checks and balances* auszuhebeln droht.

Neben zahlreichen spezifischen Verfassungsprinzipien hat das Grundprinzip der konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden Staatsgewalten eine besondere Bedeutung für die Sicherung individueller Freiheitsrechte. Das Vorliegen einer nationalen Bedrohung verschafft dem Präsidenten jedoch sowohl gegenüber dem institutionellen Gegenspieler Kongreß als auch gegenüber der Judikative einen Machtzugewinn. In dieser Situation kommt dem Kongreß, mehr noch als der richterlichen Gewalt, eine besondere Verantwortung zu. Er muß dafür Sorge tragen, daß auch in Zeiten nationaler Unsicherheit

individuelle Freiheiten nicht vom kollektiven Schutzbedürfnis unterdrückt werden – zumal, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, die richterliche Kontrolle in Kriegszeiten eher schwach ausgeprägt ist.

Die entscheidende Frage ist, ob gesellschaftlicher Druck – nicht zuletzt motiviert durch kritische Medienberichterstattung und politische Prinzipientreue, wie schon so oft in der amerikanischen Geschichte – einen Gegenimpuls auslöst, der das Pendel wieder stärker in Richtung persönliche Freiheitsrechte ausschlagen läßt. Doch zunächst bewirkt die kollektive Unsicherheit die Priorität des Staatsschutzes.

Die Kongreßwahlen vom 5. November 2002 verdeutlichen erneut Ausmaß und Folgewirkungen der Verunsicherung durch die Anschläge des 11. September 2001. Der Kampf gegen den Terrorismus im Interesse der nationalen Sicherheit stand ganz oben auf der Prioritätenliste der Wähler. In Umfragen wurde zudem offensichtlich, daß die Amerikaner der Partei des Präsidenten die »notwendige Härte« in diesem Kampf zutrauten, während den Demokraten diese Eigenschaft abgesprochen wurde. Die nationale Sicherheitsbedrohung bot dem Präsidenten in seiner Rolle als Oberster Befehlshaber (*commander in chief*) eine historische Gelegenheit, auch im Kongreßwahlkampf für die Unterstützung seiner Politik gegen den Terrorismus zu werben. Obwohl das Amt des Präsidenten nicht zur Wahl stand, gilt George W. Bush als der Sieger der Zwischenwahlen. Vor allem in den besonders umkämpften Staaten und Wahlbezirken vermochte Präsident Bush die Wähler zu überzeugen, daß eine republikanische Mehrheit im Kongreß ein *united government* hervorbringen würde, mit dem das Heimatland besser verteidigt werden könne.

In der aktuellen Phase bleibt abzuwarten, inwiefern das allgemeine Kriegsbewußtsein und Schutzbedürfnis durch weitere Anschläge oder Warnungen verstärkt wird. Bis auf weiteres besteht die Gefahr, daß der amerikanische Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat mutiert. Diese Entwicklung ist um so prekärer, als die Praxis der als Vorbild geltenden freiheitlich verfaßten offenen Gesellschaft Amerikas auch die weltweite Perception von demokratischer Rechtsstaatlichkeit und die internationalen Rechts- und Ordnungsvorstellungen beeinflussen wird.

## Auswirkungen des 11. September auf die Gesellschaft der Vereinigten Staaten

Die Terroranschläge des 11. September 2001 erschütterten das Fundament der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Vereinigten Staaten und wurden daher auch als Angriff auf diese Ordnung angesehen. In der Folge wurde dem Staat eine besondere Schutzfunktion und damit die Aufgabe zugewiesen, die amerikanischen Grundwerte zu verteidigen – auch um den Preis der Einschränkung individueller Freiheitsrechte, der sogenannten *civil liberties*.<sup>1</sup> Der aktuelle Feldzug im langwierigen »Krieg gegen den Terrorismus« trägt denn auch den bezeichnenden Titel »Operation Enduring Freedom«.

Anders als in Europa wurden in den Vereinigten Staaten die Anschläge des 11. September nicht als terroristische, sondern als kriegerische Akte verstanden. Amerika befindet sich nach dieser Auffassung im Kriegszustand. Diese Wahrnehmung wurde auch durch die internationale Reaktion auf die Anschläge gestützt: Am 12. September erklärte der Nato-Rat den Bündnisfall nach Artikel V; am selben Tag verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Resolution (U.N.S.C.Res. 1368), die den Vereinigten Staaten das Recht zur Selbstverteidigung zugesteht. Diese kollektive amerikanische Wahrnehmung hat nicht nur fundamentale Auswirkungen auf die Verfassung der einzelnen Bürger, sondern auch auf die der Gesellschaft der Vereinigten Staaten. Im »Krieg für eine gerechte Sache« ist die Bevölkerung, sind auch die Intellektuellen eher bereit, materielle und ideelle Opfer zu bringen. Darüber hinaus eröffnet ein derartiges Szenario dem Präsidenten als Oberstem Befehlshaber und der in seinem Namen handelnden Exekutive einen umfangreichen Gestaltungsspielraum. In diesem Kontext werden unter anderem

<sup>1</sup> Die wichtigsten – im weiteren synonym als individuelle oder persönliche Freiheitsrechte bezeichneten – *civil liberties* werden durch die ersten zehn Verfassungszusätze (*amendments*) garantiert. Diese auch unter den Begriff der *Bill of Rights* subsumierten Grundsätze wurden am 15.12.1791 en bloc als integraler Bestandteil in die Verfassung aufgenommen. Nach dem Bürgerkrieg kamen weitere *amendments* hinzu, wobei das vierzehnte wegen seiner *due process-* bzw. *equal protection-* Bestimmungen besonders signifikant für den Schutz der individuellen Freiheitsrechte »jeder Person« (*any person*) ungeachtet der Staatsbürgerschaft ist.

die grundlegenden Verfassungsprinzipien der staatlichen Sicherheit und der individuellen Freiheit in einem kriegsrechtlichen Rahmen neu bewertet.

Der 11. September 2001 verschaffte dem Präsidenten nicht nur einen Vertrauensvorschuß, er veränderte auch die Ausgangslage und Dynamik der Zwischenwahlen. In den Köpfen der Amerikaner verfestigte sich im Laufe des Wahljahres neben der lahrenden Wirtschaft der Kampf gegen den Terrorismus bzw. die nationale Sicherheit als drängendstes Problem. Doch der Faktor Wirtschaft hat das Ergebnis dieser Zwischenwahlen nicht entscheidend beeinflusst.<sup>2</sup>

Beim ausschlaggebenden Thema Terrorismusbekämpfung fühlten sich die Amerikaner bei den Republikanern besser aufgehoben: Gemäß einer Gallup-Umfrage vom 8. bis 10. November 2002 waren knapp zwei Drittel (64%) der Befragten der Meinung, daß die Republikaner im Kampf gegen den Terrorismus die nötige Härte zeigen (nur 27% äußerten, sie seien nicht hart genug). Den Demokraten wurde entschieden weniger Härte zugetraut: Nur etwa ein Drittel (34%) der Befragten war kurz vor den Wahlen davon überzeugt, daß die Demokraten den Kampf gegen den Terrorismus entschlossen aufnehmen würden, während 57% den Demokraten die nötige Härte absprachen. So überrascht es auch nicht, daß die überwältigende Mehrheit jener, die den Terrorismus als wichtigsten Themenbereich identifizierten, für die Republikaner votieren wollten (81% versus 19% für einen Kandidaten der Demokraten).<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß die nationale Sicherheitsbedrohung dem Präsidenten in seiner Rolle als Oberster Befehlshaber eine historische Gelegenheit bot, auch im Kongreßwahlkampf für die Unterstützung seiner Politik gegen den Terrorismus zu werben. Vor allem in den beiden Wochen unmittelbar vor der Wahl war der Präsident in die entscheidenden Wahlkämpfe involviert. Allein in den letzten fünf Tagen vor dem Wahltermin trat er in 15 sorgfältig aus-

<sup>2</sup> Befragte, die das Wirtschaftsthema ganz oben auf ihre Prioritätenliste setzten, sprachen sich zu etwa gleichen Teilen für die beiden Parteien aus (49% für die Republikaner und 48% für die Demokraten); Gallup-Umfrage vom 31.10. bis 3.11.2002.

<sup>3</sup> Ebd.

gewählten Bundesstaaten auf. Bush suchte die Wähler zu überzeugen, daß er mit Hilfe einer Mehrheit im Kongreß das nationale Territorium besser verteidigen könne. Die Kampagne hatte Erfolg. Hatten sich in der Gallup-Umfrage vom 21. bis 22. Oktober noch 49% für einen Kandidaten der Demokraten und nur 46% für einen Republikaner ausgesprochen, kehrte sich das Kräfteverhältnis bald danach um: In der Umfrage vom 31. Oktober bis 3. November bekundeten 51% ihre Absicht, einen Republikaner zu wählen, und nur 45% wollten ihre Stimme einem Demokraten geben. Das Ergebnis der Wahl vom 5. November bestätigte diese Tendenz. Präsident Bush hat nunmehr die Möglichkeit, mit Republikanischen Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses zu regieren.

Das Ergebnis der Kongreßwahlen ist ein weiterer wichtiger Indikator für die Tatsache, daß die Anschläge vom 11. September 2001 die Wahrnehmungen und das Selbstverständnis der amerikanischen Gesellschaft verändert haben. Das Grundvertrauen in die eigene Stärke als einzig verbliebene Supermacht wich dem Bewußtsein der Verwundbarkeit im »Heimatland«.<sup>4</sup> Nicht zuletzt wurden mit den Angriffen auf das World Trade Center und das Pentagon auch Symbole der wirtschaftlichen und militärischen Macht der Vereinigten Staaten zerstört. Die Wahrnehmung eigener Verwundbarkeit rief ein immenses Sicherheits-, Schutz- und Handlungsbedürfnis hervor. Entsprechend forderte der amerikanische Präsident auch eine neue, aktive Strategie: »Amerika ist nicht mehr durch die großen Ozeane geschützt. Nur energisches Handeln im Ausland und erhöhte Wachsamkeit im Innern verschaffen uns Sicherheit vor Angriffen.«<sup>5</sup> In der ersten allgemeinen Verunsicherung und Orientierungslosigkeit wurde der Ruf nach staatlicher Autorität deutlich artikuliert.

<sup>4</sup> So auch der Einleitungssatz eines Leitartikels im *National Journal*, dessen Ausgabe vom 10.8.2002 der Sicherheitsfrage gewidmet war: »Am Morgen des 11. September ist Amerikas Sicherheitsgefühl mit den Zwillingsstürmen des World Trade Center zusammengebrochen.« (Sydney J. Freedberg, Jr./Siobhan Gorman, National Security: Are We Safer?, in: National Journal, 10.8.2002.)

<sup>5</sup> Übersetzt aus George W. Bush, Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 29.1.2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>).

## Vertrauen in die Regierung

Obschon der Begriff *government* über Jahrzehnte negative Vorstellungen in den Köpfen der meisten Amerikaner hervorgerufen hat, wurde die amerikanische Regierung von ihren Bürgern nunmehr merklich positiver wahrgenommen. Eine seit den sechziger Jahren nicht mehr registrierte Vertrauensmarke von 60% brach mit dem seit damals vorherrschenden Muster eines *confidence gap*.<sup>6</sup> Auch die Ergebnisse einer von der Brookings Institution in Auftrag gegebenen nationalen Umfrage bestätigen diesen signifikanten Umschwung in der öffentlichen Meinung. Ein genauer Blick zeigt jedoch, daß dieses überschwengliche Vertrauen in die eigene Regierung in erster Linie als unmittelbar emotionale Reaktion auf die Terroranschläge zu interpretieren ist (siehe Tabelle 1). Ausgehend von 29% im Juli 2001 schlug das Vertrauensbarometer kurz nach den Terrorangriffen auf eine Höhe von 57% aus und pendelte sich im Mai 2002 wieder auf 40% ein. Gemessen an den Umfrageergebnissen vor den Terrorangriffen wird der amerikanischen Regierung jedoch immer noch ein deutlich höheres Vertrauen entgegengebracht.

**Tabelle 1**  
**Anstieg und Rückgang des Vertrauens in die Regierung nach dem 11. September (in %)**

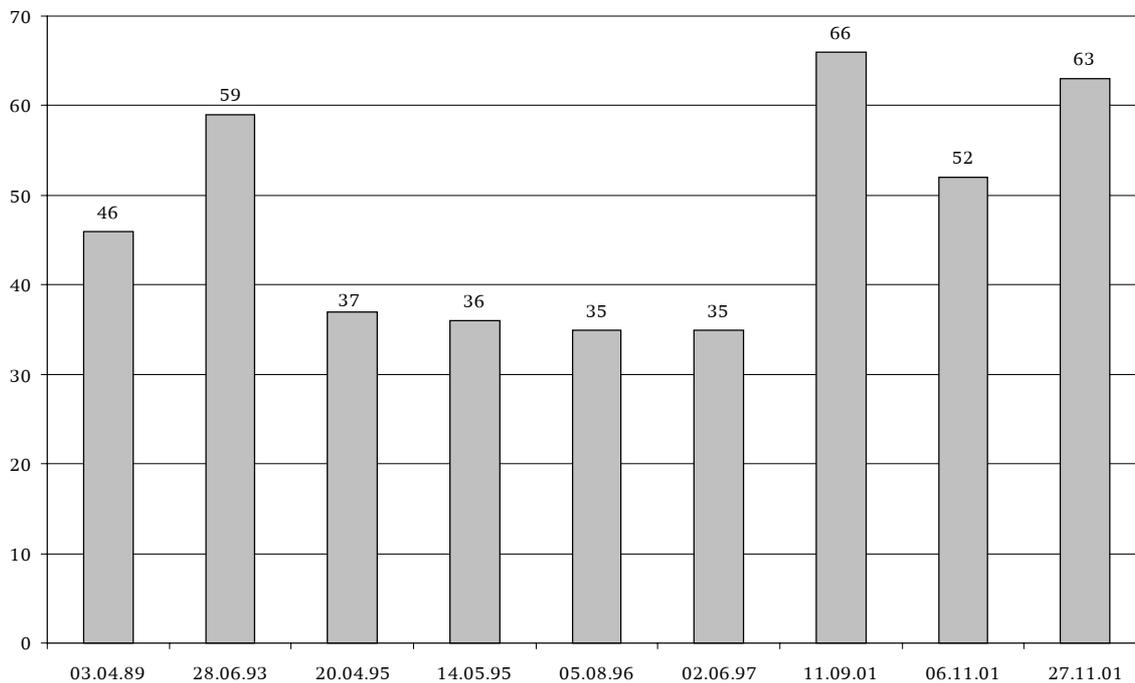
Vertrauen, daß die Regierung richtig handelt	Juli 2001	Okt. 2001	Mai 2002
immer	4	15	8
meistens	25	42	32
nur manchmal	66	39	53
nie	4	2	4

Quelle: Center for Public Service der Brookings Institution, 30.5.2002.

Konventionelle Erklärungsmuster unterstellen eine kausale Beziehung zwischen der Einschätzung der bisher erbrachten Leistung der Regierungsvertreter und dem gezollten Vertrauen. Danach ist Vertrauen Resultat von Erfahrungen. Da jedoch der 11. September den Erfahrungshorizont auch der amerikanischen Bevölkerung sprengte, dürfte der enorme Vertrauensvorschuß unmittelbar nach den Anschlägen nicht allein auf eine Ex-post-Bewertung des Regierungs-

<sup>6</sup> Gemäß den Daten der National Election Studies (NES) des Center for Political Studies, University of Michigan (bis 2000); entsprechende Umfrage für 2001 (5.-6.10.) durch Gallup/CNN/USA Today.

**Abbildung 1**  
**Anteil der Amerikaner, die der US-Regierung zutrauen,**  
**ihr Land vor Terroranschlägen zu schützen, 1989–2001 (in %)**



Quelle: *Washington Post/ABC News Poll*.

verhaltens zurückzuführen sein. Vielmehr brachten die Bürger damit vermutlich vor allem ihre Erwartung zum Ausdruck, daß die Regierung sie schützen werde. Insofern trägt es zum Verständnis dieses Phänomens bei, wenn man zwischen spezifischer und diffuser Unterstützung differenziert. Erstere gründet auf der Zufriedenheit der Bürger mit konkreten Politik-inhalten bzw. mit der spezifischen Leistung von Regierungsvertretern; letztere reflektiert eine allgemeine Einstellung der Bevölkerung gegenüber den politischen Institutionen.<sup>7</sup> Umfrageergebnisse der *Washington Post/ABC News* legen eine solche Differenzierung ebenfalls nahe.

Sowohl der erste als auch der zweite terroristische Anschlag auf das World Trade Center ließen jeweils das Vertrauens der Bevölkerung in die Schutzmacht ihrer Regierung anwachsen. Hatte schon der erste Anschlag auf das World Trade Center vom 26. Februar 1993 einen Vertrauensschub bei der Bevölkerung bewirkt, trauten nach den Terrorangriffen vom 11. September fast doppelt so viele Menschen ihrer Regierung

zu, das Land vor weiteren Terrorangriffen wirksam schützen zu können (siehe Abbildung 1).

## Präsidentielle Regierung

In Zeiten äußerster Bedrohung kommt dem Präsidenten die Rolle des Schutzpatrons zu. Als Oberster Befehlshaber steht er im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Der patriotische Sammlungsaffekt des *rally around the flag* bedeutet einen immensen Machtgewinn und Vertrauensvorsprung für den Präsidenten und die Exekutive. Nicht zuletzt symbolisiert das Präsidentenamt die nationale Einheit, gilt das Weiße Haus als Ort der Orientierung, an dem in Krisenzeiten die Standards hochgehalten wird.

Das schlägt sich auch im Selbstverständnis des Weißen Hauses nieder, denn, so Pressesprecher Ari Fleischer: »Aufgrund der Art und Weise, wie unsere Nation konstituiert und unsere Verfassung geschrieben ist, liegt die politische Macht in Kriegszeiten hauptsächlich in den Händen der Exekutive.«<sup>8</sup> Um

<sup>7</sup> Siehe David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley, 1965.

<sup>8</sup> Übersetzt aus Dana Milbank, *In War, It's Power to the*

jeglichen Mißverständnissen vorzubeugen, wurde Justizminister John Ashcroft im Kongreß noch deutlicher: »Ich hoffe auch, daß der Kongreß die Amtsgewalt des Präsidenten respektiert, den Krieg gegen den Terrorismus zu führen und unsere Nation und ihre Bürger mit der ganzen, ihm von der Verfassung zugedachten und vom amerikanischen Volk anvertrauten Machtfülle zu verteidigen.«<sup>9</sup>

In der Tat legt eine differenziertere Untersuchung offen, wie sehr die Bevölkerung ihrem Präsidenten vertraut (siehe Tabelle 2). Neben ihm kann nur seine unmittelbare Entourage von Amtsträgern der Exekutive auch nach dem inzwischen eingetretenen zeitlichen Abstand zu den Anschlägen diesen immensen Vertrauensbonus noch auf sich konzentrieren, während die übrigen Volksvertreter und Staatsangestellten in der Gunst der Bevölkerung nach einem kurzen Ausschlag wieder ihre gewohnten Positionen einnehmen.

**Tabelle 2**  
Beliebtheit öffentlicher Amtsträger, Juli–Mai 2002 (in %)

Steht bzw. stehen in (besonderer) Gunst – Very/somewhat favorable	Juli 2001	Oktober 2001	Mai 2002
President Bush	57	83	75
Vice President Cheney	57	74	69
Presidential Appointees	60	79	69
Elected officials	58	71	62
Federal workers	69	76	69

Quelle: Center for Public Service der Brookings Institution, 30.5.2002.

Diese Tatsache ist um so bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, wie schwach die Legitimation des Präsidenten durch den Wahlakt im November 2000 gewesen ist. Obwohl es George W. Bush bei den Präsidentschaftswahlen nicht gelang, die Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen (*popular vote*) zu erreichen, und obwohl auch seine Amtsführung in der Bevölkerung geteilte und zunehmend negative Beurteilungen fand, kann sich der Präsident seit den Anschlägen auf ein großes – wenn auch tendenziell wieder abnehmendes – Zutrauen seiner Landsleute stützen (siehe Abbildung 2).<sup>10</sup>

President, in: Washington Post (WP), 20.11.2001, S. A1.

<sup>9</sup> Übersetzt aus Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 6.12.2001 (<http://www.justice.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>).

<sup>10</sup> Die Frage der laufenden Gallup-Umfrage lautet:

Diejenigen Amerikaner, die ihrem Präsidenten ein positives *job approval* attestierten, führten folgende Begründungen an:<sup>11</sup>

- ▶ »seine allgemeine persönliche Stärke und seine Führungsqualitäten seit dem 11. September« (44%);
- ▶ »seine Reaktion auf die Ereignisse des 11. September und die Führung des Krieges in Afghanistan« (34%);
- ▶ »seine Politik hat bewirkt, daß keine weiteren Terrorangriffe stattgefunden haben« (6%);
- ▶ »die Reaktion der gegenwärtigen Exekutive/Administration auf den wirtschaftlichen Abwärtstrend« (6%).

Nach diesen Bewertungen zu urteilen beruht der Vertrauensbonus des Präsidenten überwiegend auf den Erwartungen an seine institutionelle Rolle als Oberster Befehlshaber im Krieg gegen den Terrorismus. Auch 15 Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sahen drei von vier Amerikanern in ihrem Präsidenten einen »starken Führer«. <sup>12</sup> Demgegenüber hat der Kongreß eine relativ schwache Position, was sich auch in den sinkenden Umfragewerten seit dem 11. September widerspiegelt (siehe Abbildung 3, S. 12). Dieser Trend macht eine natürliche Dynamik deutlich: »So effektiv die Arbeit des Kongresses sein mag und so sehr sich der Kongreß in den letzten dreißig Jahren erfolgreich darum bemühte, eine verantwortungsvollere Rolle in der politischen Auseinandersetzung zu übernehmen – eine Krise wie diese, ein Pearl Harbor im eigenen Land gewissermaßen, verlangt nach politischer Führung. Der Kongreß ist keine Einheit. [...] Er hat politische Führer, aber keinen Einzelführer. [...] Die Macht kann sich also nur zum Präsidenten verlagern. [...] Der Kongreß nimmt in diesem Prozeß eine beratende und unterstützende Rolle ein. Aber sie ist nicht darauf angelegt, einen Krieg zu führen.«<sup>13</sup>

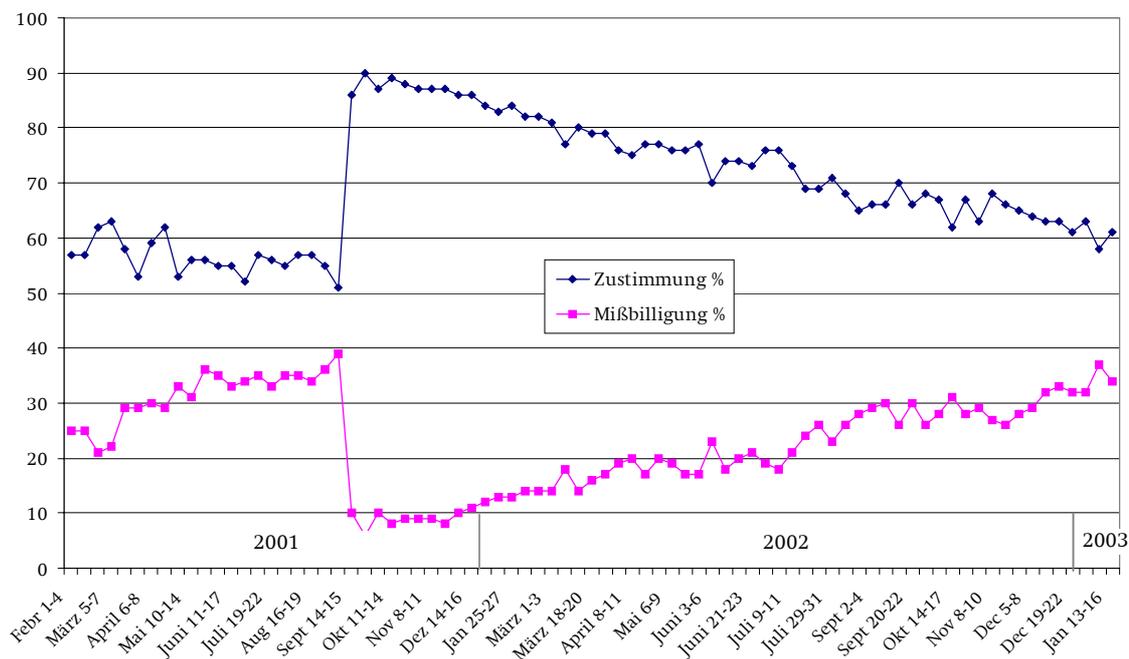
»Billigen oder mißbilligen Sie die Art und Weise, in der George W. Bush sein Amt als Präsident versieht?«

<sup>11</sup> Umfrage der Public Opinion Strategies, 14.–17.1.2002; übersetzt aus AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 28.6.2002, S. 25.

<sup>12</sup> Umfrage der Washington Post/ABC News, zitiert in: Dana Milbank/Claudia Deane, President's Ratings Still High, Poll Shows. 75 Percent View Bush As »Strong Leader«; 66 Percent Approve His Work Performance, in: WP, 22.12.2002, S. A04.

<sup>13</sup> Charles Jones, übersetzt aus John Cochran/Mike Christensen, Regrouping with a Common Purpose, in: Congressional Quarterly (CQ) Weekly, 15.9.2001, S. 2114.

Abbildung 2

Zustimmungsrate (*job approval*) für den Präsidenten, 1.2.2001–16.1.2003 (in %)

Quelle: Gallup.

In dieser Lage wäre die Legislative schlecht beraten, ihr institutionelles Gegengewicht<sup>14</sup> in die politische Waagschale zu werfen, um eine starke und markante Oppositionsrolle zu spielen. Der Kongreß hat in einer solchen Ausnahmesituation nicht das politische Gewicht, einen derartig populären Präsidenten im Kampf gegen den Terrorismus herauszufordern, würde er doch damit den Garanten der nationalen Einheit und Handlungsfähigkeit in Frage stellen. So waren Anfang Oktober 2001 denn auch knapp zwei Drittel (65%) der Amerikaner der Meinung, der Kongreß müsse alles absegnen, was vom Justizminister und den Sicherheitsdiensten als notwendig befunden würde, um Terroristen das Handwerk zu legen und die nationale Sicherheit zu gewährleisten, selbst wenn die gewählten Mittel Privat- und Bürgerrechte beeinträchtigten. Nur einer von fünf Amerikanern sprach sich dagegen aus, daß der Kongreß der Exekutive einen

Freibrief ausstellt.<sup>15</sup> Der konservative Republikaner Bob Barr, ehemaliges Mitglied des Justizausschusses im Repräsentantenhaus und einer der prominentesten Verfechter der *civil liberties*, zeigte auf, wie eng der Handlungsspielraum des Kongresses ist: »Es ist sehr schwierig, Kongreßabgeordnete dazu zu bewegen, etwas zu tun, was für den Laien den Anschein haben könnte, [...] als würden die Terroristen nicht richtig ins Visier genommen. [...] Viele der Abgeordneten denken, die Leute zu Hause im Wahlkreis hätten den Eindruck, daß wir nicht die nötige Härte zeigen.«<sup>16</sup> In der Tat gaben eben jene *folks back home* bei den letzten Kongreßwahlen einmal mehr ein deutliches Votum darüber ab, wer sich in der nächsten Legislaturperiode ihrer Ängste und Sorgen um ihr »Heimatland« in Washington annehmen und für ihre Sicherheit sorgen wird.

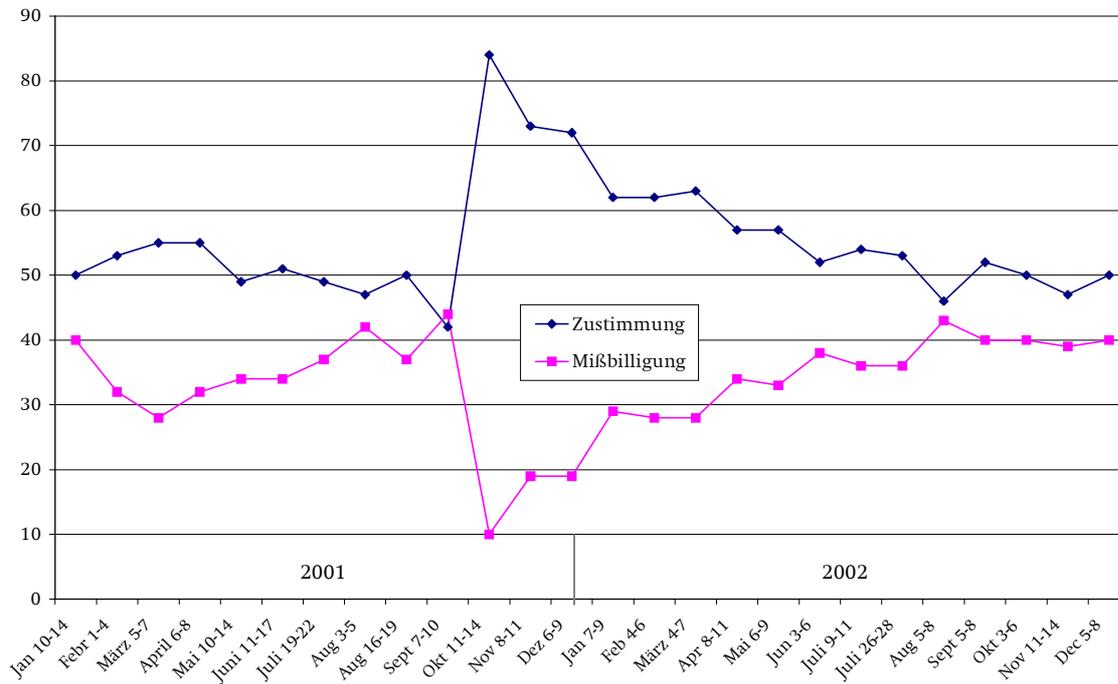
<sup>14</sup> Kurt Shell beschreibt die »antagonistische Partnerschaft« zwischen Kongreß und Präsident treffend als den »Kern des amerikanischen politischen Systems, der es von parlamentarischen europäischen [Systemen] unterscheidet.« (Kurt L. Shell, Kongreß und Präsident, in: Willi Paul Adams/Peter Lösche [Hg.], Länderbericht USA, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1998, S. 207.)

<sup>15</sup> Fox News/Opinion Dynamics, 3./4.10.2001, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, 28.6.2002, S. 53.

<sup>16</sup> Übersetzt aus Jennifer A. Dlouhy/Elizabeth A. Palmer, New Assertions of Executive Power Anger, Frustrate Some on Hill, in: CQ Weekly, 24.11.2001, S. 2784.

Abbildung 3

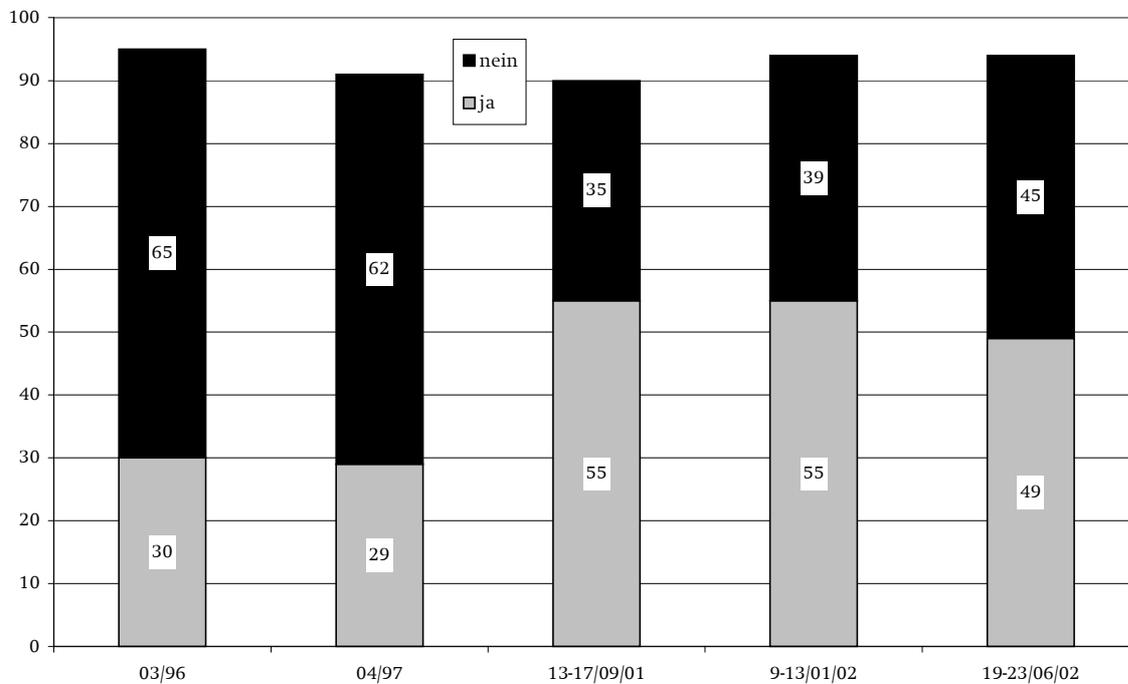
Zustimmungsrate (*job approval*) für den Kongreß, 10.1.2001–8.12.2002 (in %)



Quelle: Gallup.

Abbildung 4

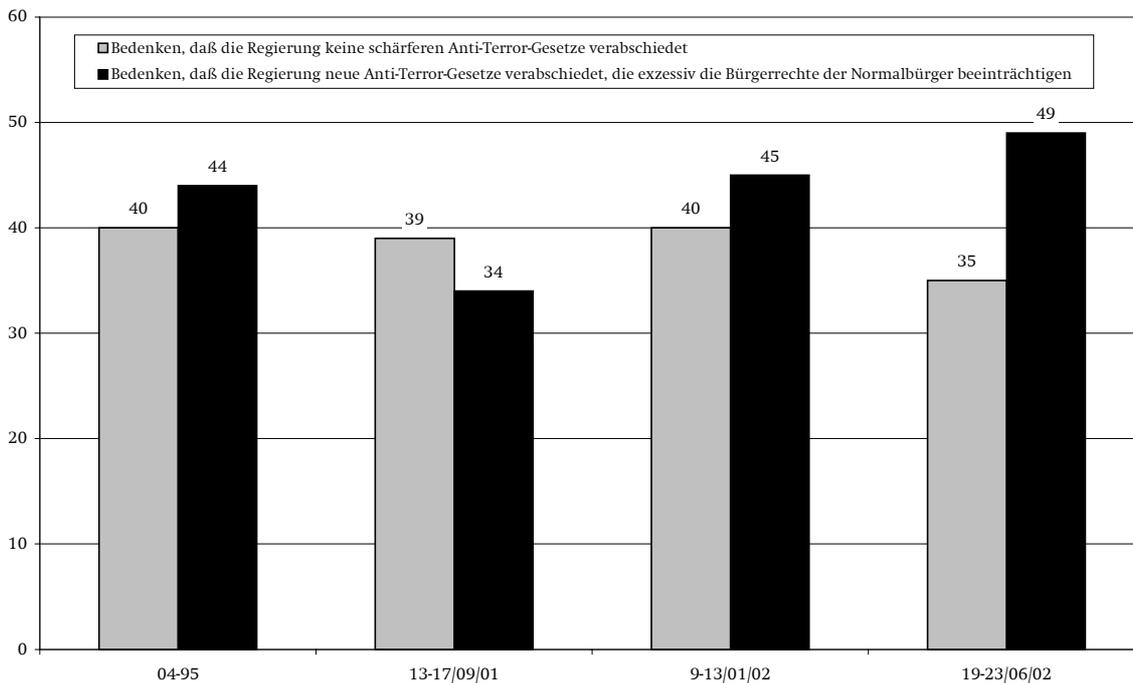
Sicherheit auf Kosten der Freiheit?, März 1996–Juni 2002 (in %)



Quelle: PSRA/Pew Research Center, 06-2002.

Abbildung 5

Bedenken der Amerikaner im Hinblick auf Anti-Terror-Gesetze, April 1995–Juni 2002 (in %)



Quelle: *Los Angeles Times*, April 1995; PSRA/Pew Research Center, September 2001–Juni 2002.

## Schutzbedürfnis der Amerikaner

In den Umfragen direkt nach den Anschlägen vom 11. September artikuliert sich das emotionale Schutzbedürfnis einer terrorisierten amerikanischen Öffentlichkeit, das auch in der Nachfrage nach größerer Sicherheit – auch um den Preis individueller Freiheiten – zum Ausdruck kam (siehe Abbildung 4).<sup>17</sup> Es ist jedoch anzunehmen, daß sich die Wahrnehmung der Bedrohung mit zunehmendem zeitlichem Abstand und bei Ausbleiben neuer Anschläge weiter relativieren und die amerikanische Öffentlichkeit wieder eine kritischere Haltung einnehmen wird.

Zunächst hatte die Bush-Administration gegen Jahresende 2001 noch mehr oder weniger freie Hand bei der Wahl ihrer Mittel zur Abwehr der Terrorismusbedrohung: Einer repräsentativen Umfrage im Dezember 2001<sup>18</sup> zufolge waren 29% der Befragten der Ansicht, daß die Maßnahmen der Bush-Administration

genau richtig seien, 9% gingen sie nicht weit genug, und nur 12% der Bevölkerung gingen die Maßnahmen zu weit – dabei war in der Frage deutlich gemacht worden, daß sie auch einen Eingriff in die Privat- und Bürgerrechte bedeuten können. Gleichzeitig wurde aber auch erkennbar, daß es sich noch um keine festen Überzeugungen handelte und die Exekutive sich zum Großteil auf blindes Vertrauen ihrer Bürger stützen konnte, bekannten doch 49% der Befragten, daß sie nicht genug über diese Materie Bescheid wüßten.

Demnach käme dem Kongreß im amerikanischen System der *checks and balances* in erster Linie eine Kontroll- und Kommunikationsfunktion zu – eine der wichtigsten Funktionen moderner Parlamente schlechthin.<sup>19</sup> Durch Anhörungen in den relevanten Ausschüssen in Senat und Repräsentantenhaus könnte das Thema der *civil liberties* wieder auf die öffentliche Agenda gebracht und für künftige Entscheidungen mobilisiert werden.

<sup>17</sup> Die Frage lautete: »Denken Sie, daß jeder Durchschnittsbürger notwendigerweise einige bürgerliche Freiheitsrechte preisgeben muß, um in diesem Land den Terrorismus zu bekämpfen?«

<sup>18</sup> CBS News/NTY vom 7. bis 10.12.2001, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, 28.6.2002, S. 48.

<sup>19</sup> »Legitimation durch Kommunikation« – so der politikwissenschaftliche Lehrsatz von Heinrich Oberreuter, Kann der Parlamentarismus überleben? Bund-Länder-Europa, 2. Auflage, Zürich: Edition Interfrom, 1978, bes. S. 44–50.

Inzwischen ist in der öffentlichen Meinung bereits eine Kehrtwende feststellbar (siehe Abbildung 5, S. 13). Während unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September die Zahl derer anstieg, die von der Regierung schärfere Anti-Terror-Gesetze forderten, und analog dazu die Sorge derer seltener artikuliert wurde, die exzessive Eingriffe in die Bürgerrechte durch neue Anti-Terror-Gesetze befürchteten, hatte sich neun Monate nach den Anschlägen das Meinungsbild bereits grundlegend verändert: Nur etwa ein Drittel der amerikanischen Bevölkerung ist besorgt, daß die Regierung keine schärferen Anti-Terror-Gesetze verabschiedet, aber knapp die Hälfte der Amerikaner hegt mittlerweile Bedenken, daß diese Maßnahmen schwerwiegende Eingriffe in die persönlichen Freiheitsrechte darstellen.

Unter diesen Bedenkenträgern könnte man vor allem Angehörige solcher Gesellschaftsgruppen vermuten, deren schlechte Erfahrungen mit staatlichen Übergriffen und deren persönlich erfahrenes Leid im kollektiven Gedächtnis dieser Gruppen wach geblieben sind. So zeigt das Bewußtsein der schwarzen Bevölkerung in den Vereinigten Staaten ein signifikant spezifisches Einstellungsmuster (siehe Tabelle 3).<sup>20</sup>

**Tabelle 3**  
**Persönliche Freiheitsrechte – Einstellungsmuster der schwarzen und weißen Bevölkerung (Zustimmung in %)**

*Denken Sie, daß die US-Regierung im Kampf gegen den Terrorismus genügend Vorkehrungen trifft, um die Rechte folgender Gruppen zu schützen*

	Weißer	Schwarze	Gesamt
Normalbürger (average Americans)	86	62	81
Amerikaner arabischer Herkunft und amerikanische Muslime	77	62	73
Staatsbürger arabischer und muslimischer Länder	73	44	69
Personen, die untersucht oder terroristischer Aktivitäten verdächtigt wurden	75	63	71

Quelle: Washington Post/ABC-Umfrage, 27.11.2001.

<sup>20</sup> Siehe auch: Black Leaders Attack Bush on Civil Rights. Voting Faults Unremedied, NAACP Says, in: WP, 9.7.2002, S. A04.

Die Unterschiede werden noch deutlicher, wenn es um die Beurteilung konkreter Maßnahmen geht: So unterstützten beispielsweise nur 55% der schwarzen Bevölkerung – aber 84% der weißen Bevölkerung – die von der Bush-Administration angekündigte Absicht, etwa 5000 junge Männer aus dem Mittleren Osten, die zeitlich begrenzte Visa für die USA besaßen, zu sogenannten *interviews* einzuladen.<sup>21</sup> Auch die Internierungspraxis wurde von weißen und schwarzen Amerikanern unterschiedlich bewertet: Erstere befürworteten diese Maßnahmen zu 90%, letztere nur zu 75%.<sup>22</sup> Der schwarze Abgeordnete Melvin Watt (D-NC), Mitglied des Justizausschusses des Abgeordnetenhauses, betonte denn auch: »Einige von uns, die unterschiedliche historische Erfahrungen mit dem Delegieren von Autorität an die Regierung und dem Mißbrauch dieser Macht haben, verhalten sich anders als andere, wenn es darum geht, der Regierung Machtbefugnisse an die Hand zu geben, die mißbraucht werden können.«<sup>23</sup>

Hingegen sind jüdische Amerikaner, eine zweite wichtige moralische Instanz in den Vereinigten Staaten und eine Gruppe, die traditionell für die Menschen- und Bürgerrechte eintritt, bislang noch merklich ruhig geblieben.<sup>24</sup> Senator Charles Schumer (D-NY) bietet eine plausible Erklärung für dieses Phänomen: »Der 11. September hat alle, mit Ausnahme der doktrinärsten Vertreter der Linken und Rechten, gezwungen, die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit neu zu kalibrieren. [...] Jüdische Gruppen stehen dieser Neubewertung offener gegenüber, da so viele Bedrohungen nicht nur gegen Israel, sondern gegen die Juden weltweit gerichtet sind.«<sup>25</sup>

Insgesamt stellt inzwischen die Zahl der Amerikaner, die fordern, daß die Regierung ungeachtet der Einschränkungen der persönlichen Freiheitsrechte alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müsse, um weitere terroristische Anschläge zu verhindern, eine Minderheit (40%) dar. Eine Mehrheit (56%) würde mittlerweile Maßnahmen ablehnen, wenn sie grund-

<sup>21</sup> Quelle: Washington Post/ABC-Umfrage, 27.11.2001.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Übersetzt aus Elizabeth R. Palmer, Terrorism Bill's Sparse Paper Trail May Cause Legal Vulnerabilities, in: CQ Weekly, 27.10.2001, S. 2533.

<sup>24</sup> »Selbst einige Gruppen, die traditionell die persönlichen Freiheitsrechte verteidigen, haben, unter erstaunlich wenigen Vorbehalten, die harte Vorgehensweise der Regierung unterstützt.« (Übersetzt aus Ronald Dworkin, The Threat to Patriotism, in: New York Review of Books, 28.2.2002, S. 45.) Siehe auch Laurie Goodstein, Jewish Groups Endorse Tough Security Laws, in: New York Times (NYT), 3.1.2002.

<sup>25</sup> Übersetzt aus Goodstein, ebd.

legende individuelle Freiheitsrechte beeinträchtigten. Im Januar 2002 hielten sich Befürworter und Gegner solcher Maßnahmen noch in etwa die Waage (47 versus 49%).<sup>26</sup> Die Daten stützen die These, »daß die Bereitschaft, Freiheit einzuschränken, um Sicherheit zu gewährleisten, um so höher ist, je größer die Angst ist. [...] Wenn die Panik sich legt, wird der Anteil derjenigen, die eine Beschneidung der Rechte unterstützen, weiter abnehmen.«<sup>27</sup>

Dieser Perzeptionswandel in der öffentlichen Meinung dürfte einige Volksvertreter ermutigen, neben den dominierenden Sicherheitsaspekten auch die individuellen Freiheitsrechte wieder stärker in den Mittelpunkt der gesetzgeberischen Betrachtungsweise zu rücken. Denn, so auch die *New York Times*: »Verantwortungsbewußtes Hinterfragen und abweichende Meinungen sind essentielle Elemente der [amerikanischen] Demokratie. Wie Senator Charles Schumer treffend bemerkt hat, gibt es kein Thema, das sich besser für eine öffentliche Debatte und für legislative Kontrolle eignet als das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit.«<sup>28</sup> Nach wie vor steht aber der Sicherheitsaspekt im Zentrum der nationalen Aufmerksamkeit, was dem Präsidenten – auch gegenüber dem Kongreß – die Möglichkeit gibt, eine dominierende Rolle im Kampf gegen den Terrorismus zu spielen.

<sup>26</sup> Gallup/CNN/USA Today, 25.–27.1.2002 bzw. 21.–23.6.2002, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, 28.6.2002, S. 53.

<sup>27</sup> Übersetzt aus Amitai Etzioni, How Democracy Is Preserved, in: Christian Science Monitor, 26.8.2002.

<sup>28</sup> Übersetzt aus: The Role of Congress, in: NYT, 6.6.2002.

## Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte

Das Spannungsverhältnis zwischen persönlichen Freiheitsrechten und Sicherheit betrifft neben zahlreichen Problembereichen, die überwiegend auf die innenpolitische Debatte beschränkt bleiben, auch solche von internationaler Brisanz. Dabei geht es in erster Linie um (1) den Status der gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer, (2) die Einrichtung von Militärtribunalen, (3) die Festnahme und »Vorbeugehaft« verdächtiger Ausländer sowie (4) die Verschärfung der Einreisebestimmungen und die allgemeine Stigmatisierung ausländischer Studenten muslimischer Herkunft.

### Outlaws – der Status der gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer

Etwa 600 bis 800 der vornehmlich bei Kriegshandlungen in Afghanistan gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer wurden seit Anfang Januar 2002 auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba, interniert.<sup>29</sup> Die Wahl des Ortes war sicher kein Zufall, wurde doch nunmehr auch gerichtlich bestätigt, daß Guantánamo Bay außerhalb des souveränen Staatsgebietes der Vereinigten Staaten von Amerika liegt. Entsprechend könnten dort internierte ausländische Staatsangehörige – in diesem Fall zwei Briten und ein Australier – keinen Anspruch auf einen Prozeß vor einem amerikanischen Gericht geltend machen.<sup>30</sup> Ohne jeden Zweifel wurde mit diesen

Entscheidungen eine rechtsfreie Zone geschaffen. Das bestätigte auch eine Arbeitsgruppe der American Bar Association mit dem Verweis auf frühere Urteile des Obersten Gerichts: »Ausländer, die sich nicht in den Vereinigten Staaten aufhalten, haben, wenn überhaupt, nur geringe verfassungsmäßige Schutzrechte.«<sup>31</sup> Abgesehen davon lassen eine Reihe weiterer Indizien darauf schließen, daß die Bush-Administration diese Gefangenen in der Tat als Outlaws ansieht.

Als in den Medien Fotos der ersten Häftlinge gezeigt wurden, die mit Kapuzen verhüllt und in Ketten auf der Ladefläche kniend zum »Camp X-Ray« transportiert wurden, gab es internationale Proteste, unter anderem von Mary Robinson, der ehemaligen Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Die US-Regierung rechtfertigte diese Vorsichts- und Sicherheitsmaßnahme während des Transports als notwendig. Schwerwiegendere und grundsätzlichere Proteste rief der Status hervor, der den Häftlingen verliehen wurde. Der amerikanische Präsident hatte sich – ohne vorher den Kongreß zu konsultieren – eigenmächtig über international geltendes Recht hinweggesetzt, den Inhaftierten den Kriegsgefangenenstatus aberkannt und sie als »illegale Kämpfer« (*unlawful combatants*) bezeichnet. Gemäß Artikel 5 der Dritten Genfer Konvention hätte diese Entscheidung jedoch von einem zuständigen Gericht getroffen werden müssen.<sup>32</sup> Überdies befanden Präsident Bush, Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld, daß ohnehin

<sup>29</sup> »Wir haben beinahe unsere volle Kapazität erreicht« – so Brigadegeneral Rick Baccus, der ehemalige Kommandeur des Gefangenenlagers. Nach einer Meldung der Associated Press wird das Gefangenenlager um 204 Zellen auf eine Gesamtkapazität von 816 erweitert. Siehe AP, *New Expansion at Prison Camp in Guantánamo*, in: NYT, 9.8.2002.

<sup>30</sup> Siehe Neil MacFarquhar, *Kuwaitis Sue U.S. over 12 Held at Guantánamo*, in: NYT, 26.6.2002; Rebecca Allison, *Terror Suspects »Have No Right to US Trial«*, in: The Guardian, 1.8.2002, S. 1. Der vorläufige Bericht der American Bar Association dokumentiert den juristischen Stand der Dinge: »Zwei US-Bezirksgerichte haben unlängst Habeas Corpus-/Haftprüfungs-Ansprüche für die Inhaftierten auf Guantánamo mit dem juristischen Argument zurückgewiesen, daß sich die Häftlinge nicht innerhalb der örtlichen Zuständigkeit der Gerichte befanden.« (Zitiert aus *American Bar Association Task*

*Force on Treatment of Enemy Combatants*, Preliminary Report, 8.8.2002, S. 5 [[http://www.abanet.org/leadership/enemy\\_combatants.pdf](http://www.abanet.org/leadership/enemy_combatants.pdf)]).

<sup>30</sup> Ebd.; siehe auch: *Coalition of Clergy v. Bush*, 189 F.Supp.2d 1036 (C.D.Cal. 2002); *Rasul v. Bush*, 2002 WL 1760825 (D.D.C. 2002).

<sup>31</sup> Übersetzt aus *American Bar Association Task Force on Terrorism and the Law*, Report and Recommendations on Military Commissions, 4.1.2002 (<http://www.abanet.org/leadership/military.pdf>). Die von der ABA zitierten Urteile sind: *Johnson v. Eisentrager*, 339 U.S. 763 (1950); *Zadvydas v. Davis* (28.6.2001); *United States v. Verdugo-Urquidez*, 494 U.S. 259 (1990).

<sup>32</sup> Siehe *Office of the High Commissioner for Human Rights*, (<http://193.194.138.190/html/menu3/b/91.htm>).

keiner der Inhaftierten in den Geltungsbereich der Dritten Genfer Konvention falle.<sup>33</sup>

Diese Verlautbarungen riefen nicht nur internationale Entrüstung hervor, sie stießen auch innerhalb der amerikanischen Exekutive auf geteilte Meinung. In erster Linie war es Außenminister Colin Powell, der, gestärkt durch die Bedenken der Joint Chiefs of Staff, Verteidigungsminister Rumsfeld gewinnen konnte, gegen die Entscheidung des Präsidenten Position zu beziehen.<sup>34</sup> Den Ausschlag gab die Sorge des Militärs, daß auch amerikanische Soldaten bei künftigen Einsätzen keine internationalen Schutzrechte für sich beanspruchen könnten, wenn diese grundlegenden Normen solcherart mißachtet würden. Der Präsident revidierte daraufhin am 7. Februar 2002 seine Position und erklärte, daß die Dritte Genfer Konvention für die Talibankämpfer nun doch Anwendung fände, nicht aber für Mitglieder der al-Qaida. Dabei hielt Bush weiterhin an seiner Entscheidung fest, beiden Gruppen den Status von Kriegsgefangenen (*prisoners of war* oder kurz *POWs*) zu verwehren.<sup>35</sup> Diese Entscheidung war wohl unter anderem dadurch motiviert, daß Kriegsgefangene neben weiteren Privilegien auch das Recht haben, ihre Aussage zu verweigern, und nur verpflichtet sind, ihren Namen, Geburtstag und Dienstgrad zu nennen. Der vom Präsidenten attestierte Status eröffnete nunmehr den Sicherheitsdiensten die Möglichkeit, die Gefangenen zu verhören, um operativ nutzbare Informationen für den Kampf gegen den Terrorismus zu gewinnen.

### Einrichtung von Militärtribunalen durch *executive order* des Präsidenten

Als Oberster Befehlshaber hat Präsident Bush auch die Rolle des Gesetzgebers und Richters für sich reklamiert. Ohne Rückendeckung des Kongresses – dem

eigentlichen Gesetzgeber – hat Bush im Alleingang am 13. November per *executive order* Militärtribunale (*military commissions*) autorisiert.<sup>36</sup> Nach dieser Order würden die Angeklagten nicht von einem Geschworenengericht, sondern von einem Militärgericht zur Rechenschaft gezogen, unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Verteidiger erhielten in diesem Falle keinen Einblick in belastendes Zeugenmaterial. Für die Verurteilung – auch zur Todesstrafe – reichten bereits zwei Drittel der Stimmen des Militärpanels aus, und nicht, wie sonst üblich, ein einstimmiges Votum der Jury. Dabei behielt sich jedoch der Präsident das abschließende Urteil vor (*»a final decision by me«*) – ohne Revisionsinstanz.

Massive öffentliche Kritik<sup>37</sup> führte dazu, daß diese Order entschärft wurde: Die Tribunale sollten nunmehr öffentlich abgehalten werden, der Verteidigung würde Einblick in die Beweismaterialien der Anklage gewährt, dem Angeklagten stünde das Aussageverweigerungsrecht offen, und schließlich hätte auch der Präsident nicht mehr das allerletzte Wort in juristischen Angelegenheiten: »Die ursprüngliche Order des Präsidenten, in der er anmaßend die letzte Entscheidung in den Verfahren dieser Tribunale beanspruchte, wurde durch eine Richtlinie des Pentagon modifiziert (niemand wagt ›aufgehoben‹ zu sagen), die besagt, daß ein Freispruch ›nicht abgeändert wird.‹«<sup>38</sup> Ungeachtet dieser Modifizierung sehen viele Beobachter in dieser Art von Militärtribunalen ein juristisch problematisches und verfassungsrechtlich schwach legitimes Instrument, das von der nationalen wie internationalen Öffentlichkeit sehr kritisch beurteilt wird.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Siehe Katharine Seelye, *Detainees Are Not P.O.W.'s*, Cheney and Rumsfeld Declare, in: NYT, 28.1.2002; Tom Shanker/Katharine Seelye, *Behind-the-Scenes Clash Led Bush to Reverse Himself on Applying Geneva Conventions*, in: NYT, 22.2.2002.

<sup>34</sup> Siehe Katharine Seelye, *Powell Asks Bush to Reverse Stand on War Captives*, in: NYT, 27.1.2002, S. 1; William Safire, *Colin Powell Dissents*, in: NYT, 28.1.2002, S. A21; John Mintz, *Debate Continues on Legal Status of Detainees*, in: WP, 28.1.2002, S. A15; Katharine Seelye/David Sanger, *Bush Reconsiders Stand on Treating Captives of War*, in: NYT, 29.1.2002.

<sup>35</sup> Für die Rechtfertigung dieser Position siehe »Fact Sheet« des Weißen Hauses zum Status der Gefangenen auf Guantanamo, Office of the Press Secretary, 7.2.2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020207-13.html>).

<sup>36</sup> Siehe White House Press Release – Office of the Spokesman, *Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism – Military Order*, Washington, D.C., 13.11.2001 (<http://www.state.gov/coalition/cr/prs/6077.htm>).

<sup>37</sup> Der konservative Meinungsführer William Safire ging so weit, den Präsidenten für die Anmaßung »diktatorischer Machtbefugnisse« zu geißeln. »Schlecht beraten von einem frustrierten und von panischem Schrecken gepackten Justizminister«, so Safire weiter im Klartext, »ersetzt George W. Bush die amerikanische Rechtsstaatlichkeit durch illegale Militärgerichte [*military kangaroo courts*], und wir lassen ihn gewähren.« (Übersetzt aus William Safire, *Seizing Dictatorial Power*, in: NYT, 15.11.2001, S. A31.)

<sup>38</sup> Übersetzt aus ders., *Military Tribunals Modified*, in: NYT, 21.3.2002. Siehe auch: *Refining Military Tribunals*, in: NYT, 22.3.2002.

<sup>39</sup> Die Herausgeber des *American Journal of International Law* haben in der Aprilausgabe 2002 durchaus gegensätzliche Stellungnahmen zur internationalen Rechtmäßigkeit der

Aus politischer Sicht interpretierte Jerrold Nadler (D-NY), Mitglied des Justizausschusses im Abgeordnetenhaus, das Vorgehen des Präsidenten als »Machtanmaßung«: »Daß die Exekutive/Administration [diese Maßnahme] ergriffen hat, ohne den Kongreß zu konsultieren, bedeutet eine ungeheure Machtanmaßung. [...] Hätten sie Militärtribunale vorgeschlagen, hätten sie im Kongreß schallendes Gelächter geerntet. Deshalb, um den Kongreß zu umgehen, haben sie den Weg der *executive order* eingeschlagen.«<sup>40</sup>

Präsident Bush legitimierte seine Entscheidung einerseits mit der Resolution des Kongresses, die ihn zum Einsatz der Streitkräfte im Kampf gegen den Terrorismus ermächtigte.<sup>41</sup> Andererseits berief sich die Exekutive auf historische Präzedenzfälle. Beide Rechtfertigungen sind jedoch am Maßstab des Verfassungsprinzips der *checks and balances* höchst umstritten. Zum einen stellte der Kongreß mit seiner Resolution auch nach Auffassung einer Arbeitsgruppe der American Bar Association dem Präsidenten weder den gewünschten Freibrief noch einen Blankoscheck aus.<sup>42</sup> Zum anderen greift auch die historische Rechtfertigung zu kurz. Im ersten der beiden relevanten Fälle argumentierte das Oberste Gericht 1866 (*Ex Parte Milligan*),<sup>43</sup> daß Präsident Lincoln keine vom Kongreß erteilte Befugnis hatte, Militärtribunale einzurichten. Und auch der Bezug zum Urteil des Supreme Court im Jahre 1942 (*Ex Parte Quirin*)<sup>44</sup> ist nicht einwandfrei herzustellen, da im Zweiten Weltkrieg eine formale Kriegserklärung durch den Kongreß erfolgte, der Präsident Roosevelt explizit ermächtigte, Militärgerichte einzusetzen.<sup>45</sup>

*executive order* des Präsidenten abgegeben. Siehe: Agora: Military Commissions, in: American Journal of International Law, 96 (April 2002) 2, S. 320–364. Für eine weitere kontroverse Debatte zwischen George P. Fletcher, Cass Sunstein und Laurence Tribe siehe »The Military Tribunal Debate«, in: American Prospect – Letter Section, 11.2./25.2./25.3.2002 (<http://www.prospect.org/print-friendly/webfeatures/2002/03/fletcher-g-03-05.html>).

<sup>40</sup> Übersetzt aus *Dlouhy/Palmer, New Assertions of Executive Power Anger, Frustrate Some on Hill* [wie Fn. 16].

<sup>41</sup> Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Those Responsible for the Recent Attacks Launched against the United States, 18.9.2001 (Public Law No. 107–40, 115 Stat. 224).

<sup>42</sup> Siehe *American Bar Association Task Force on Terrorism and the Law, Report and Recommendations on Military Commissions* [wie Fn. 31]. Siehe auch John Lancaster/Helen Dewar, Congress Clears Use of Force, \$40 Billion in Emergency Aid, in: WP, 15.9.2001, S. A4.

<sup>43</sup> *Ex Parte Milligan*, 71 U.S. 2 (1866).

<sup>44</sup> *Ex Parte Quirin*, 317 U.S. 1 (1942).

<sup>45</sup> Das oberste Gericht hatte in seiner Entscheidung *Ex Parte*

Überdies waren damals noch zusätzliche Sicherungsinstanzen intakt, wie die der juristischen Überprüfung exekutiver Entscheidungen.

Neben dieser wichtigen verfassungspolitischen Diskussion über die institutionelle Machtbalance und Legitimation präsidientellen Handelns gab es auch politische Bedenken, die auf der Sorge vor negativen außenpolitischen Wirkungen beruhten. »Wir müssen die internationale Bedeutung der präsidientellen Order begreifen, die der Welt zu verstehen gibt, daß es akzeptabel sei, geheime Tribunale und Schnellverfahren ohne die Möglichkeit einer juristischen Überprüfung durchzuführen, zumindest wenn es sich beim Angeklagten um einen ausländischen Staatsangehörigen handelt«, gab Patrick J. Leahy (D-VT), Vorsitzender des Justizausschusses, seinen Kollegen im Senat zu bedenken.<sup>46</sup> In der Tat ist die Auffassung der Exekutive, nach der es zwei Klassen von Angeklagten gibt, bedenklich: »Ausländische Terroristen, die mit einer Verhandlung vor einem Militärtribunal konfrontiert würden, verdienen nicht dieselben Rechte [*guarantees and safeguards*], die für einen Bürger der Vereinigten Staaten gelten, über den in einem normalen juristischen Prozeß geurteilt wird.« – so die Rechtsauslegung von Vizepräsident Dick Cheney.<sup>47</sup> Dabei konnte sich die Exekutive zunächst auf eine breite Zustimmung in der Bevölkerung stützen – zumindest solange der Geltungsbereich dieser Militärtribunale auf Ausländer im weit entferntesten Sinne begrenzt blieb.<sup>48</sup> Bislang wurden amerikanische Terroristen wie

*Quirin* angesichts der Ermächtigung durch den Kongreß offengelassen, ob die Autorität des Präsidenten als *commander in chief* ausreicht, ohne Zustimmung der Legislative Militärtribunale einzusetzen: »It is unnecessary for present purposes to determine to what extent the President as Commander in Chief has constitutional power to create military commissions without the support of Congressional legislation. For here Congress has authorized trial of offenses against the law of war before such commissions.« (*Ex Parte Quirin*, 317 U.S. 1 [1942].)

<sup>46</sup> Übersetzt aus *Dlouhy/Palmer, New Assertions of Executive Power Anger, Frustrate Some on Hill* [wie Fn. 16].

<sup>47</sup> Ebd.

<sup>48</sup> Bei der Billigung von Militärtribunalen unterscheidet die öffentliche Meinung zwischen »ausländischen Verdächtigen, die in Übersee gefangengenommen wurden« (74% stimmen Militärtribunalen für diesen Personenkreis zu), »ausländischen Verdächtigen, die erst vor einigen Jahren in die USA gekommen sind« (46%), und anderen »verdächtigen nicht-amerikanischen Bürgern, die schon viele Jahre in den Vereinigten Staaten leben« (33%). Die Bereitschaft, Militärtribunale zu billigen, reflektiert also eine soziologisch interessante Wahrnehmung von »innen versus außen«, »wir versus

Richard Reed und John Walker Lindh jedenfalls vor regulären Gerichten angeklagt (und im Falle von Lindh verurteilt).

Mittlerweile wurden jedoch mit Yaser Esam Hamdi und Jose Padilla (alias Abdullah al-Muhajir) zwei amerikanische Staatsbürger als »feindliche Kämpfer« (*enemy combatants*) eingestuft. Damit wurde das Kriegsrecht auch auf Amerikaner angewendet, denen dadurch grundlegende Rechte vorenthalten wurden. Seitdem erhielt die Debatte um die Anwendung von Kriegsrecht eine neue juristische Qualität und zog erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Denn mit dieser Ausweitung des Geltungsbereichs wurde das öffentliche Bewußtsein geschärft, daß jeder Bürger der Vereinigten Staaten von einem derartigen Eingriff in seine persönlichen Freiheitsrechte betroffen sein könnte. In Anbetracht dieser Zuspitzung konnte auch die American Bar Association nicht mehr umhin, eine erste öffentliche (wenn auch noch keine offizielle) Stellungnahme in Form eines »vorläufigen Berichts« abzugeben, zumal »die Bedeutung dieser Haftbedingungen weit über die beiden Fälle [Yaser Hamdi and Jose Padilla] hinausgeht.«<sup>49</sup> Entsprechend alarmiert waren auch die Meinungsführer der *New York Times*, standen doch nunmehr die *domestic civil liberties* auf dem Spiel und nicht mehr nur die persönlichen Freiheitsrechte von Ausländern.<sup>50</sup>

Die Bush-Administration hielt dem entgegen, daß es in Kriegszeiten einzig Aufgabe der Exekutive sei, über den Status eines *enemy combatant* zu befinden.

die anderen«. Deutlich wird aber auch, daß sich dieses Zugehörigkeitsgefühl nicht allein auf den Besitz der Staatsbürgerschaft beschränkt. Siehe PSRA/Newsweek-Umfrage vom 29./30.11.2001, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, American Public Opinion on the Terrorist Attacks, 28.6.2002, S. 35.

49 »So traurig es auch ist«, so die ABA weiter, »in einem zu erwartenden langen, komplizierten und schwierigen Kampf mit einem weltweiten terroristischen Netzwerk erscheint es unwahrscheinlich, daß dies der letzte Fall ist, bei dem ein amerikanischer Staatsangehöriger verdächtigt oder angeklagt wird, gemeinsam mit solchen Terroristen gehandelt zu haben.« (Übersetzt aus *American Bar Association Task Force on Treatment of Enemy Combatants*, Preliminary Report [wie Fn. 30], S. 3).

50 »[...] amerikanische Staatsbürger zu feindlichen Kämpfern zu erklären und ihnen damit den Anspruch auf grundlegende verfassungsmäßige Schutzrechte zu verwehren betrifft eindeutig die persönlichen Freiheitsrechte von Inländern [*is a clear matter of domestic civil liberties*]. Die Gerichte stehen in der Pflicht, eine aktive Rolle bei der Überprüfung dieser Bestimmungen zu spielen.« (Übersetzt aus *Unlimited Presidential Power*, in: NYT, 8.8.2002.)

Auch die Jurisdiktion hätte keine konstitutionellen Machtbefugnisse, eine entsprechende Entscheidung des Obersten Befehlshabers in Frage zu stellen. Geht es doch laut Justizminister Ashcroft auch hier um Leben und Tod: »Wir handeln sehr vorsichtig, um amerikanische Leben zu schützen.«<sup>51</sup> Aufgrund der als essentiell eingestuften akuten »Gefahr für die Sicherheit der Vereinigten Staaten und aufgrund der Natur des internationalen Terrorismus«<sup>52</sup> sieht sich der Präsident – nach den jüngsten richterlichen Entscheidungen um so mehr – legitimiert, auch für amerikanische Staatsbürger die bei der regulären Strafverfolgung allgemein üblichen rechtlichen Prinzipien und Regeln der Beweisfindung eigenmächtig außer Kraft zu setzen.

Nach richterlicher Auffassung ist der Präsident im Falle Jose Padilla befugt, »die Machtfülle des Obersten Befehlshabers auszuüben, welche auch die Amtsgewalt beinhaltet, illegale Kämpfer zu inhaftieren. Die Tatsache, daß Padilla US-Staatsbürger ist und auf amerikanischem Boden gefangengenommen wurde, spielt dabei keine Rolle.«<sup>53</sup> Wenn auch die Präzedenzwirkung eines weiteren Urteils im Fall Yaser Esam Hamdi, des zweiten »feindlichen Kämpfers« mit US-Staatsbürgerschaft, nach Meinung von Experten auf Personen beschränkt bleibt, die in Kriegshandlungen und nicht auf amerikanischem Boden gefaßt wurden, haben die Richter in diesem Fall in puncto Machtbefugnisse des Präsidenten eine noch deutlichere Sprache gesprochen: Getragen von der »Überzeugung, daß der Gewaltenteilung eine besondere Bedeutung zukommt, wenn die Nation selbst angegriffen wird«, erklärten die drei Richter unisono, daß »die verfassungsmäßige Zuteilung von Machtbefugnissen in Kriegszeiten dem Präsidenten außerordentlich weitreichende Autorität als Oberster Befehlshaber zuweist und die Gerichte dazu nötigt, bei der Überprüfung der Ausübung dieser [präsidientlichen] Machtbefugnisse eine rücksichtsvolle Haltung [*deferential posture*] einzunehmen.«<sup>54</sup> Auch liege es nach Meinung

51 So der Justizminister, zum Beispiel in einem Interview mit dem Sender NBC vom 19.11.2001, übersetzt aus *Dlouhy/Palmer*, *New Assertions of Executive Power Anger, Frustrate Some on Hill* [wie Fn. 16].

52 Übersetzt aus Section 1 der »Executive Order« des Präsidenten vom 13.11.2001 mit dem Titel »Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism«.

53 Übersetzt aus: An »Enemy Combatant's« Rights, in: *Wall Street Journal*, 10.12.2002.

54 Übersetzt aus dem Urteilsspruch des U.S. Court of Appeals for the Fourth Circuit im Falle *Hamdi v. Rumsfeld*, 8.1.2003 (02-7338), zugänglich über <http://pacer.ca4.uscourts.gov/>.

der Richter im Ermessen der Exekutive zu bestimmen, wie lange der Kriegszustand andauert.

Es ist wichtig hervorzuheben, daß die Richter in ihrem Urteilsspruch – wie schon ihre Kollegen im Falle Padilla – nicht so weit gegangen sind, die Habeas-Corpus-Rechte zu verwehren, doch sollte die juristische Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Inhaftierung auf ein Minimum reduziert werden. Die Sicherheitsbehörden widersetzten sich denn auch der richterlichen Anordnung im Falle Padilla und verwehrten dem Angeklagten das Recht, mit seinem Anwalt zu sprechen: Dies würde nur die Bereitschaft Padillas zur Kooperation mit den Sicherheitsdiensten beeinträchtigen. »Ich schätze Padillas möglichen Informationswert sehr hoch ein [...] und bin fest davon überzeugt, daß, würde man Padilla einen Rechtsbeistand gewähren, eine wichtige Informationsquelle versperrt werden könnte, was eine schwerwiegende und direkte Bedrohung der nationalen Sicherheit zur Folge hat«, so Vizeadmiral Lowell Jacoby, Direktor der Defense Intelligence Agency.<sup>55</sup> Schließlich hatte man nach allgemeinen Angaben der Behörden schon über 100 geplante Terrorangriffe vereitelt. Diesbezüglich forderten jedoch einige Senatoren des für sicherheitsdienstliche Angelegenheiten zuständigen Select Committee on Intelligence ausführlichere Informationen.<sup>56</sup> Früher oder später wird sich wohl auch das Oberste Gericht mit dem Rechtsstatus der *unlawful combatants* und der Aufteilung institutioneller Zuständigkeiten beschäftigen müssen.

### **Festnahme und »Vorbeugehaft« verdächtiger Ausländer**

Am 18. September 2001 erließ die Bush-Administration eine Direktive, gemäß derer Sicherheitsbeamte bei Vorliegen eines nationalen Ausnahmezustands berechtigt sind, verdächtige Immigranten oder Ausländer in Gewahrsam zu nehmen, die sich in den Vereinigten Staaten aufhalten. Nach inoffiziellen Schätzungen wurden auf dieser Grundlage mehr als 1200 Personen zumeist arabischer oder südasiatischer Herkunft in »Vorbeugehaft« (*preventive detention*) genommen, von denen mittlerweile ein Großteil in ihre Heimatländer abgeschoben bzw. wieder auf freien Fuß

<sup>55</sup> Übersetzt aus Richard A. Serrano/Greg Miller, 100 Terrorist Attacks Thwarted, U.S. Says, in: Los Angeles Times, 11.1.2003.  
<sup>56</sup> Ebd.

gesetzt wurde.<sup>57</sup> Bislang wurden die genaue Anzahl und Identität der meisten Inhaftierten, Freigelassenen oder Abgeschobenen – auch ungeachtet wiederholter richterlicher Entscheidungen und Anweisungen – geheimgehalten. Unter den präventiv Inhaftierten befinden bzw. befanden sich nicht wenige Personen, die wegen geringfügiger Vergehen festgehalten wurden – beispielsweise wegen Überschreitung der im Visum gesetzten Aufenthaltsfrist –, sowie Personen, die man für nützliche Informationsquellen hielt (sogenannte *material witnesses*). Zudem wurden gemäß eines Memorandums vom 21. September 2001<sup>58</sup> auch die Anhörungen in sogenannten *special interest cases*, bei denen über Verstöße gegen die Einreise- bzw. Aufenthaltsbestimmungen und daraus resultierende Ausweisungen entschieden wird, streng geheim gehalten: »keine Besucher, keine Familie, keine Presseleute«.<sup>59</sup> Auch wegen dieser Praxis sind mehrere juristische Prozesse im Gange, die sich angesichts ihrer Komplexität noch länger und über mehrere Instanzen – wohl bis zum Obersten Gericht – hinziehen dürften.

Um die eigene Position auf diesem Schauplatz des Kampfes gegen den Terrorismus zu stärken, erwirkte die Bush-Administration die Rückendeckung des Kongresses: Der USA Patriot Act vom 26. Oktober 2001<sup>60</sup> ermächtigte unter anderem den Justizminister, Ausländer auf unbestimmte Zeit zu inhaftieren, wenn deren Abschiebung bis auf weiteres nicht möglich oder absehbar erscheint<sup>61</sup> oder wenn diese Ausländer nach seinem Ermessen eine Gefahr für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten darstellen, die allgemeine Sicherheit oder einzelne bedrohen.<sup>62</sup> Der

<sup>57</sup> Siehe Susan Sachs, U.S. Deports Most of Those Arrested in Sweeps after 9/11, in: NYT, 11.7.2002.

<sup>58</sup> Dieses Memo wird nach seinem Autor, Chief Immigration Judge Michael J. Creppy, auch als »Creppy Memo« bezeichnet.

<sup>59</sup> Übersetzt aus: Open the Hearings, in: WP, 8.4.2002, S. A16.

<sup>60</sup> Siehe Sektion 236 (A) (a) »Detention of Terrorist Aliens« des sogenannten Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001, PL 107-56, 115 Stat. 272 (HR 3162).

<sup>61</sup> Zum Beispiel wenn der Betroffene keine Staatsbürgerschaft besitzt, sein Herkunftsland die Aufnahme verweigert oder die Gefahr von Folter besteht.

<sup>62</sup> Der Betroffene kann zunächst sieben Tage festgehalten werden, ohne daß dafür eine spezifische Anklage vorliegen muß. Wird der Verdächtige dann für ein Vergehen angeklagt, selbst wenn es nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit Terrorismus steht, und existiert nach dem Ermessen des Justizministers ein Sicherheitsrisiko, kann diese Person für sechs Monate, dann wiederholt für jeweils weitere sechs Monate in Gewahrsam genommen werden – solange der

Justizminister ist also autorisiert festzulegen, ob es sich bei einem Ausländer um einen gefährlichen Terroristen handelt, der Angriffe plant oder unterstützt. Seine Ermessensentscheidung kann sich auch auf geheime Beweismittel stützen, die dem Inhaftierten bzw. dessen Anwälten nicht bekanntgemacht werden müssen. Freilich dürfen diese Beweismittel bei der späteren Rechtsfindung nicht herangezogen werden; sie bilden dennoch die Legitimationsgrundlage für einen Freiheitsentzug zum Zwecke der Prävention terroristischer Akte.

Dieses Beispiel ist bezeichnend für die momentan in den USA zu beobachtende Tendenz, die Rolle des Gesetzes grundlegend neu zu interpretieren. Justizminister Ashcroft brachte sie im Dezember 2001 vor dem Justizausschuß des Senats deutlich zum Ausdruck: »Herr Vorsitzender, Mitglieder des Ausschusses, wir befinden uns im Krieg gegen einen Feind, der individuelle Rechte ebenso mißbraucht wie Passagierflugzeuge: als Waffen zum Töten von Amerikanern. Wir haben darauf reagiert, indem wir den Auftrag des Justizministeriums neu definiert haben. Unsere Nation und ihre Bürger gegen terroristische Angriffe zu verteidigen ist nunmehr unsere erste und vorrangige Aufgabe.«<sup>63</sup> Aus Sicht der Exekutive hat die Präventionsfunktion Vorrang vor der Rechtsfindungs- und Rechtsstaatsfunktion.

Dieses Rechtsverständnis ist umstritten. Am 2. August 2002 befand ein Gericht, daß die auf ihm beruhende Praxis der Vorbeugehaft »einer demokratischen Gesellschaft zuwider ist bzw. zuwiderläuft [*odious to a democratic society*]«. Vertreter von 22 Interessengruppen, die für die persönlichen Freiheitsrechte eintreten – darunter das Center for National Security Studies, die American Civil Liberties Union, das Reporters Committee for Freedom of the Press, das American-Arab Anti-Discrimination Committee und die People for the American Way Foundation – hatten eine Klage wegen der Inhaftierungspraxis des Staates eingereicht. Richterin Gladys Kessler vom Federal District Court in Washington ordnete in ihrem Urteil an, daß die Regierung die Namen der in Haft Genommenen, bis auf wenige Ausnahmen, zu veröffentlichen habe. In ihrer Urteilsbegründung betonte sie, daß es ungeachtet der Aufgabe der Exekutive, den Schutz der amerikanischen Bevölkerung zu gewährleisten, doch

Justizminister befindet, daß diese Person eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt.

<sup>63</sup> Übersetzt aus Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary [wie Fn. 9].

oberste Priorität bleibe, dabei an demokratischen Rechtsstaatsprinzipien festzuhalten.<sup>64</sup> Transparenz sei unabdingbar, um überhaupt feststellen zu können, ob der Staat im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen handle.

Der Urteilsspruch stellt die bislang deutlichste juristische Herausforderung der Exekutive dar. Nachdem Richterin Kessler jedoch die Revision gegen das Urteil zugelassen hat, bleibt die Entscheidung höherer juristischer Instanzen abzuwarten. Schließlich wird sich auch der Supreme Court mit dieser heiklen Materie auseinandersetzen haben.<sup>65</sup> Viele juristische Beobachter hegen jedoch Zweifel, ob das Oberste Gericht angesichts der allgemeinen Bedrohungslage den Handlungsspielraum der Exekutive begrenzen wird.<sup>66</sup>

Daß die Bush-Administration an ihrer Position festhalten würde, machte sie schon in ihrer ersten Reaktion deutlich. Robert McCallum, Assistant Attorney General for the Civil Division, verurteilte die Entscheidung von Richterin Kessler aufs schärfste.<sup>67</sup> Die Verfechter juristischer Deutungshoheit der Exekutive halten an der bisherigen Strategie fest und beschwören einmal mehr das Bedrohungsszenario möglicher weiterer Angriffe: »Wir bleiben standhaft in unserer Verpflichtung, amerikanische Leben zu schützen. Das Justizministerium führt einen überlegten Feldzug der Festnahme und der Inhaftierung, um amerikanische Leben zu schützen. Wir entfernen verdächtige Terroristen, die das Gesetz brechen, von unseren Straßen,

<sup>64</sup> Im Wortlaut: »Die oberste Priorität der Judikative muß es sein sicherzustellen, daß unsere Regierung immer im gesetzlichen und verfassungsmäßigen Rahmen operiert, der eine Demokratie von einer Diktatur unterscheidet.« (Übersetzt aus Neil Lewis, Judge Orders Names of Sept. 11 Detainees Released, in: NYT, 2.8.2002.)

<sup>65</sup> In einem Kommentar zum Stand der juristischen Debatte übt die *New York Times* scharfe Kritik an der bisherigen Zurückhaltung des Obersten Gerichts. Siehe: Closing the Door to Public Scrutiny, in: NYT, 29.6.2002. Für eine Berichterstattung über die bisherige juristische Auseinandersetzung siehe Steve Fainaru, U.S. Loses a Ruling on Secret Detentions. Judge Rejects Order Closing Hearings, in: WP, 30.5.2002, S. A01; Dan Eggen, U.S. Must Keep Terror Hearings Open, Court Says, in: WP, 18.6.2002, S. A10; Susan Sachs, Ashcroft Petitions Justices for Secrecy in Deportations, in: NYT, 22.6.2002; Steve Fainaru, Immigration Hearings Case Goes to High Court. U.S. Wants Justices to Block Order Opening Sessions on Terror Probe Suspects, in: WP, 22.6.2002, S. A11; Steve Fainaru, Court Allows Closed Immigration Hearings to Continue, in: WP, 29.6.2002, S. A14; Supreme Court Allows Secrecy to Stand in Deportation Cases, in: NYT, 29.6.2002.

<sup>66</sup> Zur Rolle der Judikative siehe den Abschnitt auf S. 27.

<sup>67</sup> Siehe Lewis, Judge Orders Names of Sept. 11 Detainees Released [wie Fn. 64].

um weitere terroristische Angriffe zu verhindern. Wir glauben, daß wir Mitglieder von al-Qaida in Gewahr-sam haben, und wir werden jedes verfassungsmäßige Mittel nutzen, um die verdächtigen Terroristen in Haft zu behalten.«<sup>68</sup>

Während jedoch spezifische Belege für die Effektivität der »Vorbeugehaft«-Praxis auf sich warten lassen,<sup>69</sup> sehen sich die Verantwortlichen zunehmend gezwungen, zu konkreten Mißbrauchsfällen Stellung zu nehmen. Es mehren sich die Berichte und Anklagen von Betroffenen, die offenkundig Opfer eines Mißbrauchs staatlicher Gewalt geworden sind.<sup>70</sup> Unter den Inhaftierten befand sich zum Beispiel Abdallah Higazy, ein ägyptischer Student, der wieder freigelassen wurde, als sich herausstellte, daß ein Sicherheitsbeamter Indizien konstruiert hatte. Anschuldigungen, wonach Beamte des FBI Higazy gedroht haben sollen, daß er die Sicherheit seiner Familie aufs Spiel setze, wenn er nicht gestehe, werden noch auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft.<sup>71</sup> Nach bisherigen Informationen scheint es sich bei derartigen Praktiken um Einzelfälle zu handeln. Es ist aber nicht auszuschließen, daß weitere Fälle von Machtmißbrauch ans Tageslicht kommen, wenn der Justizminister die bislang geheimgehaltenen Namen der Inhaftierten preisgibt – einschließlich die Namen derer, die mittlerweile wieder freigelassen und/oder abgeschoben wurden.

**68** So Justizminister Ashcroft in seiner Presseerklärung vom 27.11.2001 ([http://www.justice.gov/ag/speeches/2001/agcrisisremarks11\\_27.htm](http://www.justice.gov/ag/speeches/2001/agcrisisremarks11_27.htm)).

**69** So resümiert auch Stuart Taylor, daß »die Berichte bislang den Anschein erwecken, als wäre der Gewinn an Sicherheit äußerst gering, wenn wir so viele Menschen auf der Grundlage derartig geringfügiger Beweise inhaftieren. Vielleicht kann ja [Justizminister] Ashcroft das Gegenteil beweisen. Der Kongreß sollte ihn auffordern, dies zu überprüfen.« (Übersetzt aus Stuart Taylor, Jr., Legal Affairs: Congress Should Investigate Ashcroft's Detentions, in: National Journal, 25.5.2002.)

**70** Siehe beispielsweise Steve Fainaru, Judge to Hear Abuse Case of Sept. 11 Detainee. Student Indicted on Perjury Charges, in: WP, 15.2.2002, S. A16; ders., Jordanian Detainee Testifies on Abuse. Student Alleges Kicks and Threats, in: WP, 19.2.2002, S. A09; ders., Detainees Offer Glimpse of Life in N.Y. Facility. 3 in Sept. 11 Probe Say They Were Abused in Top Security, in: WP, 17.4.2002, S. A01; Benjamin Weiser, F.B.I. Faces Inquiry on a False Confession from an Egyptian Student, in: NYT, 6.8.2002.

**71** Siehe Christine Haughmey, A Sept. 11 Casualty: »Radio Man« Jailed for a Month, Then Freed. Egyptian Student Perplexed by Mistaken Arrest, in: WP, 11.3.2002, S. A03; Benjamin Weiser, F.B.I. Faces Inquiry on a False Confession from an Egyptian Student, in: NYT, 6.8.2002.

## Ausländische Studenten muslimischer Herkunft unter Generalverdacht

Seitdem bekannt wurde, daß viele der an den Anschlägen beteiligten Terroristen mit Studentenvisa eingereist waren, sind vor allem muslimische Studenten ins Visier der Fahnder geraten. Bildung ist aber, neben der Unterhaltung, eines der wichtigsten Exportgüter der Vereinigten Staaten. Gemäß den Daten des U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs hat sich die Anzahl ausländischer Studenten, die über Nichteinwanderungsvisa der Kategorie F, J und M in die Vereinigten Staaten eingereist sind, innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte mehr als verdoppelt (1979 224 030; 1989 373 932; 1999 537 755).<sup>72</sup> Diese Klientel bedeutet nicht nur eine kulturelle und finanzielle Bereicherung für den amerikanischen Universitätsbetrieb, sie bietet den Vereinigten Staaten auch eine willkommene Gelegenheit, *soft power* auszuüben. Handelt es sich bei den ausländischen Studierenden doch häufig um die künftige Elite ihrer Herkunftsländer, die über die professionelle Ausbildung in den USA auch persönliche Bindungen und Kontakte mit amerikanischen Eliten etablieren können. Diese wechselseitigen Investitionen in ausländisches Humankapital amortisieren sich nicht zuletzt auch in der Form, daß hüten wie drüben künftige Entscheidungsträger und Multiplikatoren ein besseres Verständnis für das Regierungs- und Gesellschaftsmodell des anderen gewinnen und die gewonnenen Erkenntnisse in ihr Handeln einfließen lassen können.

Gleichzeitig bedeutet dieser freie Fluß von Humankapital und Ideen auch ein erhöhtes nationales Sicherheitsrisiko. Bereits vor den Terroranschlägen vom 11. September gab es diesbezüglich Bedenken und Sicherheitsvorkehrungen.<sup>73</sup> Der Kongreß hatte 1996 den Illegal Immigration Reform and Immigrant

**72** Quelle: CRS-Präsentation der Daten des U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs. Siehe Ruth Ellen Wasem, Foreign Students in the United States: Policies and Legislation, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 28.3.2002, S. 5f.

Die sogenannten Nichteinwanderungsvisa werden zweckgebunden und nur für eine begrenzte Aufenthaltsdauer erteilt. Die Visakategorien F (für akademische Studien), M (für berufsbildende Maßnahmen) und J (für kulturellen Austausch) stellen die gängigsten Wege für ausländische Studenten dar, in die USA einzureisen.

**73** Bereits beim ersten Anschlag auf das World Trade Center im Jahre 1993 entpuppte sich einer der verurteilten Täter als Student, der sich illegal in den Vereinigten Staaten aufgehalten hatte, nachdem er exmatrikuliert worden war.

Responsibility Act (IIRIRA) verabschiedet. Darin wurde der Justizminister angewiesen, in Zusammenarbeit mit dem Außen- und dem Bildungsministerium bis zum Jahre 2003 eine umfassende Datenbank aufzubauen, in der die persönlichen Merkmale und der schulische bzw. universitäre Status sämtlicher Inhaber eines Nichteinwanderungvisums der Klassen F, J und M gespeichert werden sollte. Die Einrichtung dieses Überwachungssystems (Student and Exchange Visitor Information System, SEVIS) sollte mit Visagebühren finanziert und im Anschluß an regional begrenzte Pilotprojekte auf die gesamten Vereinigten Staaten ausgeweitet werden. Verschiedene Bildungseinrichtungen hatten sich zunächst gegen Verstöße gegen das Datengeheimnis gewehrt und Einfluß auf Kongreßabgeordnete ausgeübt, damit das Vorhaben vorerst auf Eis gelegt werde;<sup>74</sup> diese Proteste verstummten aber nach den Terroranschlägen vom 11. September. Mit dem USA Patriot Act vom Oktober 2001 wurden schließlich weitere Maßnahmen gebilligt, um SEVIS zu forcieren, für das zusätzlich 36 Millionen US-Dollar bewilligt wurden.

Eine weitere Initiative rief Protest und Widerstand in der *academic community* hervor: Im November 2002 ersuchte das FBI die einschlägigen Bildungseinrichtungen, Namen, Adressen, Telefonnummern, Staatsbürgerschaft, Geburtsdatum und -ort sowie weitere Angaben über ihre ausländischen Studenten und ihr internationales Lehrpersonal herauszugeben – ohne die Betroffenen zu benachrichtigen. Justizministerium und FBI sehen auch diese Maßnahme durch den USA Patriot Act legalisiert und betonen, daß die Angaben auf »freiwilliger Basis« erfolgten. Dabei schließen die Behörden nicht aus, daß sie die Bildungseinrichtungen wenn nötig mit juristischen Mitteln unter Strafandrohung zur Kooperation zwingen werden. Die Meinungen über die Legalität dieser Maßnahme sind geteilt. Während neben zahlreichen Verbänden und Bildungseinrichtungen auch zwei Mitglieder des Justizausschusses im Senat, Patrick Leahy (D-VT) und Edward Kennedy (D-MA), ihre Rechtmäßigkeit in Frage stellen, haben andere Vertreter, wie etwa Sheldon Steinbach vom American Council on Education, kein Problem mit den jüngsten Anfragen des FBI: »Das ist Teil einer neuen Landschaft, an die wir uns alle seit dem 11. September gewöhnen.«<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Eric Schmitt, *Agency Finds Itself under Siege, with Many Responsibilities and Many Critics*, in: NYT, 15.3.2002.

<sup>75</sup> Übersetzt aus Dan Eggen, *FBI Seeks Data on Foreign Students. Colleges Call Request Illegal*, in: WP, 25.12.2002, S. A01.

Daneben gab es auch eine Reihe von Initiativen im Kongreß. In einigen wird sogar gefordert, die Ausstellung der Studentenvisa so lange auszusetzen, bis entsprechende Sicherheitsvorkehrungen getroffen wären.<sup>76</sup> Diese Gesetzesvorlagen sind wohl nicht zuletzt auch durch entsprechende Präferenzen in der Bevölkerung inspiriert: Unmittelbar nach den Anschlägen sprachen sich 84% der Amerikaner dafür aus, die Vergabe der Visa für Studenten und andere Einreisewillige an strengere Auflagen zu knüpfen;<sup>77</sup> noch im Mai 2002 wären 36% der Bevölkerung bereit gewesen, alle Visa für ausländische Studenten aufzuheben.<sup>78</sup>

Für Studenten und Einreisewillige aus muslimischen Herkunftsländern gelten nunmehr besondere Sicherheitsvorkehrungen. So müssen zum Beispiel seit November 2001 aus 26 designierten muslimischen Ländern kommende männliche Visabewerber im Alter zwischen 16 und 45 Jahren mit einer zusätzlichen Wartezeit von 20 Tagen rechnen, während der die Sicherheitsdienste entsprechende Überprüfungen vornehmen. Diese Zielgruppe ist auch angehalten, umfangreichere Fragebögen für den Einreiseantrag auszufüllen. Männliche Gäste aus Iran, dem Irak, Libyen, Sudan und Syrien werden bei ihrer Ankunft zudem mit ihren Fingerabdrücken und einem Paßfoto registriert.<sup>79</sup>

Darüber hinaus wurden auch Personen, die sich bereits in den Vereinigten Staaten aufhalten, einer besonderen Überprüfung unterzogen. Etwa 5000 ausländische Studenten, Geschäftsreisende und Touristen aus Ländern, die in Verdacht standen, mit Terroristen zu kooperieren, wurden persönlich gebeten, sich bei den Sicherheitsbehörden zum Verhör (*interview*) zu melden. Obschon, wie betont wird, diese Befragungen auf freiwilliger Basis stattfinden, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß diejenigen, die dieser Bitte nicht nachkommen, den Verdacht auf sich ziehen, daß sie etwas zu verbergen haben. Daneben wurden aber auch positive Anreize geboten:

<sup>76</sup> Zum Beispiel HR 3181 (Rep. Michael Bilirakis) oder HR 322 (Rep. Marge Roukema).

<sup>77</sup> Los Angeles Times, 13./14.9.2001, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, *American Public Opinion on the Terrorist Attacks*, 28.6.2002, S. 59.

<sup>78</sup> Immerhin sprechen sich mehr als die Hälfte (53%) gegen solche Maßnahmen aus. Siehe Fox News/*Opinion Dynamics*, 14.–15.5.2002, zitiert in: AEI Studies in Public Opinion, *American Public Opinion on the Terrorist Attacks*, 28.6.2002, S. 61.

<sup>79</sup> Siobhan Gorman/Sydney J. Freedberg, Jr./Neil Munro/Peter H. Stone/James Kitfield, *National Security: Preventing New Attacks*, in: National Journal, 10.8.2002.

Als Belohnung für nützliche Hinweise wird den Informanten die amerikanische Staatsbürgerschaft in Aussicht gestellt.<sup>80</sup>

Im November 2002 erließ der Justizminister eine weitere Verfügung, die männliche Angehörige 20 muslimischer Staaten ab dem 16. Lebensjahr aufforderte, sich innerhalb bestimmter festgelegter Zeiträume mit Foto und Fingerabdrücken registrieren zu lassen. Eine Nichtbeachtung dieses Befehls hat Strafverfolgung und eine unmittelbare Ausweisung zur Folge. Eine erste Frist für Staatsbürger Irans, des Irak, Libyens, Sudans und Syriens lief am 16. Dezember 2002 ab. Nach inoffiziellen Schätzungen wurden in Kalifornien etwa 1000 Personen, zumeist Iraner, inhaftiert, die sich zur Registrierung meldeten.<sup>81</sup> Für Januar und Februar 2003 sind weitere Fristen gesetzt, die unter anderem für Personen aus Afghanistan, Algerien, dem Jemen, Marokko, Pakistan und Saudi-Arabien gelten.

Am 16. Januar 2003 wurde offiziell bestätigt, daß im Rahmen dieser Registrierungen bislang 1169 Menschen, überwiegend wegen Verstößen gegen das Immigrationgesetz, festgenommen wurden. Bis auf etwa 170 Fälle wurden die Inhaftierten unter der Auflage wieder freigelassen, bei Ausweisungsvernehmungen zu erscheinen.<sup>82</sup> Anlässlich der Bekanntmachung der offiziellen Zahlen – die nahezu doppelt so hoch waren wie ursprünglich zugegeben – wurde die Liste der Herkunftsländer, für deren Angehörige Meldepflicht besteht, um weitere fünf (Ägypten, Bangladesch, Indonesien, Jordanien und Kuwait) auf 25 erweitert.<sup>83</sup> Staatsbürger dieser Länder sind aufgefordert, sich zwischen dem 24. und 28. März 2003 registrieren zu lassen.

Während die Frist für Pakistaner und Saudiaraber noch bis zum 21. Februar läuft, erhielten diejenigen, deren Frist bereits abgelaufen war, von den zuständigen Behörden eine »weitere Gelegenheit« (*another chance*), sich im Zeitraum vom 27. Januar bis 7. Februar registrieren zu lassen.<sup>84</sup> Berichte über die bisherigen

Registrierungspraktiken und über Verhaftungen hatten Verunsicherung und mancherorts Panik ausgelöst, was viele davon abhielt, ihrer Meldepflicht nachzukommen. Das American-Arab Anti-Discrimination Committee, die Alliance of Iranian Americans, der Council on American-Islamic Relations sowie der National Council of Pakistani Americans haben wegen der erfolgten Massenfestnahmen eine Sammelklage gegen den Immigration and Naturalization Service (INS) und Justizminister Ashcroft eingereicht.<sup>85</sup>

**80** »Wir haben ausländischen Staatsangehörigen, die willens sind, wertvolle Informationen zu geben, die Möglichkeit in Aussicht gestellt, in diesem Land zu leben und eines Tages Staatsbürger zu werden.« (Übersetzt aus Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary [wie Fn. 9]).

**81** (Reuters), Arab, Muslim Groups Sue INS, Ashcroft over Detentions, in: WP, 25.12.2002, S. A13.

**82** U.S. Detains Nearly 1,200 during Registry, in: WP, 17.1.2003, S. A14.

**83** Nick Madigan, U.S. Expands List of Nations Whose Visitors Must Register, in: NYT, 17.1.2003.

**84** Betroffen sind Personen aus Afghanistan, Algerien,

Bahrain, Eritrea, Iran, Irak, Jemen, Katar, Libanon, Libyen, Marokko, Nordkorea, Oman, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

**85** Immigrants Sue over Detentions after Checking In, in: NYT, 25.12.2002. Und (Reuters), Arab, Muslim Groups Sue INS, Ashcroft over Detentions, in: WP, 25.12.2002, S. A13.

## Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?

An den einzelnen Bereichen, in denen die Problematik der Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte aufgezeigt wurde, ließ sich erkennen, daß die Verantwortlichen zwischen zwei Klassen von Rechtsträgern unterscheiden: zwischen amerikanischen Bürgern und »Nicht-Amerikanern«. Ungeachtet der verfassungsrechtlichen *due process*- bzw. *equal protection*-Bestimmungen, in denen vom Schutz der individuellen Freiheitsrechte »jeder Person« (*any person*) die Rede ist, genießen die sich in den Vereinigten Staaten aufhaltenden Ausländer nach Auffassung der Bush-Administration – im Widerspruch zur gängigen Lehrmeinung und zu bisherigen juristischen Interpretationen<sup>86</sup> – grundsätzlich nicht den gleichen Rechtsschutz wie die Staatsbürger der Vereinigten Staaten. Wenn sie als mutmaßliche Terroristen eingestuft werden, haben sie zudem auch noch diesen »mindere Anspruch« verwirkt. Sie werden gar als Outlaws behandelt, wenn sie sich nicht auf dem souveränen Staatsgebiet der Vereinigten Staaten befinden – wie die gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer auf dem US-Marinestützpunkt in Guantánamo Bay, Kuba. Die Entscheidung, wer welche Rechte »verdient«, wird a priori von der Exekutive getroffen, die Möglichkeit einer Ex-post-Überprüfung durch eine juristische Kontrollinstanz besteht nicht. Nicht wenige Beobachter sehen in dieser Praxis aus verfassungsrechtlicher Warte ein gefährliches Wagnis, bei dem die im politischen System der Vereinigten Staaten fest verankerten Prinzipien der *checks and balances* ausgehebelt zu werden drohen.

Hingegen sehen deren Befürworter die außerordentlichen Machtbefugnisse der Exekutive durch die alles überragende Schutzrolle des Obersten

<sup>86</sup> »Ausländer, die sich in den Vereinigten Staaten aufhalten, haben einen Anspruch auf rechtliches Gehör/rechtsstaatlichen Schutz [*due process protections*].« (Übersetzt aus *American Bar Association Task Force on Terrorism and the Law, Report and Recommendations on Military Commissions* [wie Fn. 31]). Ferner wird in einem richtungweisenden Urteil des Obersten Gerichts vom 28.6.2001 – *Zadvydas v. Davis* – präzisiert: »Aber wenn ein Ausländer im Land ist, ändert sich der rechtliche Sachverhalt, da die *due process*-Klausel für alle »Personen« innerhalb der Vereinigten Staaten gilt, inklusive Ausländer, ungeachtet dessen, ob ihr Aufenthalt hier legal, illegal, temporär oder dauerhaft ist.«

Befehlshabers legitimiert. Aus dieser Sicht erscheint es vertretbar, daß in Kriegszeiten das zivile Recht, das stärker den Anspruch auf individuelle Freiheitsrechte betont, zum Kriegsrecht mutiert, in dem der kollektive Sicherheitsaspekt alle anderen überragt. In den illustrierten Problembereichen läßt sich entsprechend ein gemeinsamer Nenner ausmachen: Es geht weniger um die strafrechtliche Verantwortung einzelner Täter und deren Verfolgung wegen begangener Taten, sondern vielmehr um die allgemeine Verhinderung künftiger Attentate. Denn laut Justizminister Ashcroft war die »Kultur der Hemmung« (*culture of inhibition*) vor dem 11. September »so stark auf die Strafverfolgung begangener Straftaten fokussiert, daß sie die Prävention künftiger Terroranschläge einschränkte.«<sup>87</sup>

Die »Ashcroft-Doktrin« der Prävention,<sup>88</sup> die sich solcher Hemmungen entledigt hat, äußert sich nunmehr darin, daß Gruppen von potentiellen Gefahrenträgern, die gewissen Merkmalen entsprechen, einfach nicht ins Land gelassen, abgeschoben, »von der Straße entfernt« (*remove from the street*) oder in »Vorbeugehaft« (*preventive detention*) genommen werden. Mögliche Informanten können zudem als sogenannte wichtige Zeugen (*material witnesses*) festgesetzt werden. Auch die Militärtribunale sind als Waffen im Kampf gegen den Terrorismus vorgesehen: »Die Order zur Errichtung von Militärtribunalen [*The Military Order*] fügt dem präsidentiellen Köcher weitere Pfeile hinzu« – so die Erläuterung der Administration gegenüber dem Senat durch Pierre-Richard Prosper, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, U.S. Department of State.<sup>89</sup>

Die Grenzen zwischen ziviler Strafverfolgung und Prävention einerseits sowie militärischer Operation und Kriegsrecht andererseits verwischen zusehends.

<sup>87</sup> Übersetzt aus Justizminister Ashcrofts Ansprache an die U.S. Attorneys Conference in New York vom 1.10.2002; Exzerpte in: Siobhan Gorman, *There Are No Second Chances*, in: *National Journal*, 21.12.2002.

<sup>88</sup> Siehe auch *ders.*, *The Ashcroft Doctrine*, in: *National Journal*, 21.12.2002.

<sup>89</sup> Übersetzt aus Pierre-Richard Prosper, Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, U.S. Department of State, *Testimony before the United States Senate Committee on the Judiciary, DOJ Oversight: Preserving Our Freedoms while Defending against Terrorism*, 4.12.2001 ([http://judiciary.senate.gov/print\\_testimony.cfm?id=129&wit\\_id=77](http://judiciary.senate.gov/print_testimony.cfm?id=129&wit_id=77)).

Insofern hat der sich abzeichnende Paradigmenwechsel in der Interpretation der staatlichen Schutzfunktion nicht nur Auswirkungen auf das Verständnis demokratischer Rechtsstaatlichkeit, sondern auch auf das Funktionieren des politischen Systems sich gegenseitig kontrollierender Gewalten, welches den Schutz der persönlichen Freiheitsrechte gewährleistet.

## Gewaltenteilung zum Schutz des einzelnen

Persönliche Freiheitsrechte sollen vor allem durch das Prinzip der *checks and balances*, der konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden politischen Gewalten der Exekutive, Legislative und Judikative gesichert werden.<sup>90</sup> In der amerikanischen Geschichte gab es jedoch immer wieder Phasen äußerer Bedrohung, in denen sich die Machtbalance dieser konkurrierenden *branches of government* zugunsten der Exekutivgewalt verschoben hat. In einer eingehenden Analyse dieses Phänomens mit dem Titel »All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime«<sup>91</sup> warnte William Rehnquist, Chief Justice des Supreme Court, vor der Gefahr, daß der Oberste Befehlshaber in Kriegszeiten durch zusätzliche Machtbefugnisse dazu verleitet ist, den konstitutionellen Rahmen auszureizen.<sup>92</sup>

### Judikative

Nach seinem Blick in die Geschichte hat der Chief Justice jedoch kein allzu großes Vertrauen, daß seine Zunft der Exekutive die zu wahren Grenzen unmittelbar aufzeigt: »Wenn die [höchstrichterliche] Entscheidung getroffen wird, nachdem die Kriegshandlungen beendet sind, ist es wahrscheinlicher, daß die persönlichen Freiheitsrechte favorisiert werden, als wenn sie getroffen wird, während der Krieg noch andauert.«<sup>93</sup> Obschon vereinzelt zivilgesellschaftliche *advocacy groups* bereits einige Teilerfolge erzielt und einschlägige Urteile erwirkt haben, wurden diese in der Regel nach Gegenhalten der Exekutive von höheren Instanzen wieder zurückgewiesen oder für nicht rechtskräftig erklärt. Solange der Krieg gegen den Terrorismus andauert – nach wiederholten Aus-

sagen des Präsidenten und seines Verteidigungsministers also noch lange Zeit –, wird wohl die römische *Maxime »inter arma silent leges«*<sup>94</sup> auch im politischen System der Vereinigten Staaten in Geltung bleiben. Wenn auch das Recht nicht völlig geschwiegen hat, so erweisen sich ihre bisherigen Äußerungen doch als kraftlos. Das Oberste Gericht hält sich in Krisen- und Kriegszeiten als nicht politische Instanz eher zurück; es will dem Obersten Befehlshaber nicht in den Arm fallen. Das Augenmerk richtet sich demnach vor allem auf den Kongreß. Entsprechend mahnte die *Washington Post* in einem Meinungsartikel: »Die Exekutive/Administration ist dem Land eine besonnenere Balance schuldig; die Rolle des Kongresses – seine patriotische Aufgabe – ist es, dabei zu helfen, diese zu finden.«<sup>95</sup>

### Legislative

Nationale wie internationale Organisationen, die sich für die Wahrung der persönlichen Freiheitsrechte einsetzen, wären demnach gut beraten, ihre diplomatischen Aktivitäten auch auf die einzelnen Kongreßabgeordneten und ihre federführenden Mitarbeiter zu richten. Entsprechend dem höheren Standing einzelner Abgeordneter im *checks and balances*-System der Vereinigten Staaten nehmen deren Mitarbeiter wichtige Schlüsselpositionen im Gesetzgebungsprozeß ein. Nicht zuletzt aufgrund ihrer im Vergleich zu den Abgeordneten längeren Verweildauer im Kongreß und ihrer größeren Erfahrung spielen *congressional staffers* eine entscheidende Rolle bei der Sicherung der grundlegenden Kontinuität des politischen Entscheidungsprozesses.<sup>96</sup>

<sup>90</sup> Richard Neustadt beschreibt das amerikanische System treffend als »separate authorities sharing power«. (Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York/Toronto/New York: Free Press/Collier Macmillan Canada/Maxwell Macmillan, 1990.)

<sup>91</sup> Siehe William H. Rehnquist, *All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime*, New York/Toronto: Alfred A. Knopf/Random House, 1998.

<sup>92</sup> Ebd., S. 224.

<sup>93</sup> Übersetzt aus ebd.

<sup>94</sup> Wenn die Waffen sprechen, schweigen die Gesetze. Im Krieg ist das Recht kraftlos. Cicero, Rede für Milo § 11 a.A.S.a. C 88, J 114 u. V 32. Übersetzung von Detlef Liebs, *Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter*, München: Beck, 1982, S. 197.

<sup>95</sup> Übersetzt aus: Detaining Americans, in: WP, 11.6.2002, S. A24.

<sup>96</sup> Der Politikwissenschaftler Michael Malbin bezeichnet diese Eliten als die »ungewählten Repräsentanten« (Michael J. Malbin, *Unelected Representatives: Congressional Staff and*

Der amerikanische Kongreß ist, anders als etwa der homogenere, geschlossener und parteidisziplinierte Deutsche Bundestag, eine einzelunternehmerische, stärker wettstreitende Arena, die Außenstehenden weitaus mehr Gelegenheit zur Einflußnahme bietet. Nicht zuletzt hat der Kongreß im politischen System der Vereinigten Staaten, anders als die Legislative in parlamentarischen Regierungssystemen, allgemein eine sehr starke, institutionell fundierte Machtstellung gegenüber der Exekutive – ein Machtpotential, mit dem freilich in Zeiten nationaler Bedrohung sehr behutsam umgegangen wird.

Denn in Kriegszeiten ist jeder einzelne, in seinem politischen Handeln ansonsten überwiegend nur sich selbst und seinen Wählern verantwortliche Abgeordnete angehalten, Partei für die nationale Sicherheit zu ergreifen. Obschon amerikanische Abgeordnete grundsätzlich keine Parteisoldaten sind, stehen auch sie in solchen Zeiten an der Seite des Obersten Befehlshabers, wenn es darum geht, ihm »patriotische Handlungsbefugnisse« zu geben und ihn bei der »Verteidigung des Heimatlandes« zu unterstützen. Die Sorge um den Schutz individueller Freiheitsrechte und die institutionelle Machtbalance bleibt dabei »notwendigerweise« zweitrangig – solange Gefahr in Verzug ist.

Es überrascht daher nicht, daß der USA Patriot Act,<sup>97</sup> der eine Reihe gravierender Einschränkungen der *civil liberties* zur Folge hat, mit administrativem Hochdruck und ohne großen Widerstand der Abgeordneten durch die legislativen Kanäle auf dem Capitol Hill geschleust werden konnte. Der Handlungsdruck wurde am 11. Oktober 2001 noch zusätzlich erhöht durch eine öffentliche Warnung des FBI vor weiteren terroristischen Anschlägen innerhalb der nächsten Tage. Der Kongreß verzichtete in Anbetracht dieser »eindeutigen und gegenwärtigen Bedrohung«<sup>98</sup> auf signifikante Änderungen.<sup>99</sup> Die parlamentarische

the Future of Representative Government, New York: Basic Books, 1980).

**97** Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001, PL 107-56, 115 Stat. 272 (HR 3162).

**98** So F. James Sensenbrenner, Jr. (R-WI), der Vorsitzende des Justizausschusses im Abgeordnetenhaus; übersetzt aus Elizabeth A. Palmer, House Passes Anti-Terrorism Bill That Tracks White House's Wishes, in: CQ Weekly, 13.10.2001, S. 2399.

**99** Immerhin wurden einige von der Administration ursprünglich erwogene Maßnahmen entschärft. Zum Beispiel hätte es in der Version der Exekutive bereits ausgereicht, daß der Justizminister »Gründe für die Annahme hat [had reason to believe]«, daß es sich bei einem Verdächtigen um einen Terror-

Diskussion war auf ein Minimum beschränkt, viele Kongreßabgeordnete stimmten dem umfangreichen Gesetzespaket zu, ohne den Inhalt zu kennen.<sup>100</sup> Mittlerweile wurden bereits Bedenken laut, daß das Gesetz aufgrund seiner unzureichenden *legislative history* einer juristischen Überprüfung nicht standhalten würde.<sup>101</sup>

Mit der Verabschiedung des USA Patriot Act gab der Kongreß dem Obersten Befehlshaber die von ihm geforderte Rückendeckung im Kampf gegen den Terrorismus. Justizminister Ashcroft ging in seinen Ausführungen vor dem Kongreß sogar so weit, Kritik an der Einschränkung der persönlichen Freiheitsrechte in die Nähe des Landesverrates zu bringen.<sup>102</sup> Mitte 2002 konnte die Legislative aber einen Zwischenerfolg verbuchen, der zeitlich mit einer Periode wahrgenommener Schwäche der Führungskraft (*leadership*) des Präsidenten zusammenfiel. Der Anteil der Amerikaner, die in Umfragen ihre Zweifel am politischen Kurs der Nation artikulierten, stieg merklich an. Auch die Popularität des Präsidenten geriet in den Strudel einer zunehmend unzufriedenen öffentlichen Meinung. Innerhalb einer Woche fiel der Anteil öffentlichen Vertrauens in George W. Bush um sieben Prozentpunkte von 77% in der Gallup-Umfrage vom 28.

risten handelt, um diesen auf unbestimmte Zeit zu internieren. In der vom Kongreß gebilligten Version braucht der Justizminister für derartige Maßnahmen nunmehr »gewichtige Gründe« (*reasonable grounds*). Doch liegt auch diese Gewichtung letztendlich in seinem Ermessen; und es dürfte schwierig bleiben, seine Auffassung mit einer gegenteiligen Beweislast aufzuwiegen, um damit die getroffenen Schutzmaßnahmen anzufechten.

**100** Der Senat verabschiedete seine Vorlage nach nur dreistündiger Plenumsdebatte, ohne die Gesetzesvorlage zuvor in den relevanten Ausschüssen behandelt zu haben. Im Repräsentantenhaus wurde eine Vorlage, die zuvor in den Ausschüssen behandelt worden war, vom Mehrheitsführer J. Dennis Hastert (R-IL) – aufgrund massiven Drucks des Weißen Hauses – kurzerhand durch eine neue Vorlage ersetzt und noch am selben Tag durch das Plenum manövriert. Siehe Palmer, House Passes Anti-Terrorism Bill That Tracks White House's Wishes [wie Fn. 98], S. 2399.

**101** Siehe Palmer, Terrorism Bill's Sparse Paper Trail May Cause Legal Vulnerabilities [wie Fn. 23].

**102** »An diejenigen, die Amerikaner gegen Einwanderer ausspielen und Bürger gegen Nicht-Bürger; an diejenigen, die mit dem Schreckgespenst verlorener Freiheit friedensliebenden Menschen Angst einjagen, richte ich folgende Mitteilung: Ihre Taktiken helfen nur den Terroristen – weil sie unsere nationale Einheit untergraben und unsere Entschlossenheit schwächen. Sie liefern Munition für die Feinde Amerikas und geben unseren Freunden Anlaß zu zögern. Sie begünstigen das Verstummen wohlgesinnter Menschen angesichts des Bösen.« (Übersetzt aus Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary [wie Fn. 9]).

bis 29. Mai 2002 auf 70% in der vom 3. bis 6. Juni 2002 (siehe auch Abbildung 2, S. 11).

Indem jedoch der Präsident am 6. Juni 2002 der Öffentlichkeit seinen Plan zur Schaffung eines Department of Homeland Security (DHS) vorstellte,<sup>103</sup> gelang es ihm nicht nur, den Abwärtstrend seiner Umfragerwerte aufzuhalten, er konnte auch in der öffentlichen Wahrnehmung die Initiative vom Kongreß zurückgewinnen. Damit machte der Präsident sich eine Idee zu eigen, die er noch kategorisch abgelehnt hatte, als im Kongreß entsprechende Pläne ausgearbeitet und gegenüber der Exekutive artikuliert worden waren. Zudem forderte Bush den Kongreß auf, seinen Reorganisationsplan noch vor Jahresende umzusetzen, und drohte im Falle einer Verzögerung, daß er die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für seine Pläne mobilisieren würde. In einer Gallup-Umfrage Anfang Juni 2002 hatten sich immerhin knapp drei Viertel (72%) der amerikanischen Bevölkerung für die Schaffung eines neuen Heimatschutzministeriums ausgesprochen.<sup>104</sup> Die Kongreßabgeordneten, insbesondere die Führung der Demokraten im Abgeordnetenhaus, ließen sich von Tempo und Zielstrebigkeit des Präsidenten nicht beeindrucken und suchten ihn ihrerseits zu überbieten. Richard Gephardt (D-MO), obschon als *Minority Leader* im Repräsentantenhaus ohne direkten Einfluß auf bzw. Verantwortung für den Zeitplan, ging in die politische Offensive und forderte, daß das Gesetz zur Einrichtung des neuen Ministeriums so rechtzeitig vom Kongreß abgesegnet werden solle, daß es der Präsident noch vor dem ersten Jahrestag der Terroranschläge unterzeichnen könne.

Mit weniger als 50 Sitzungstagen und angesichts einer Reihe von schwierigen Haushaltsgesetzen auf der legislativen Agenda blieben dem Senat und dem Abgeordnetenhaus jeweils nur wenig Zeit für eine intensive Beschäftigung mit dieser sehr komplexen und politisch heiklen Materie. Schließlich ging es um den wohl umfassendsten Umbau der Regierungsorganisation in den Vereinigten Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Dem Plan des Präsidenten zufolge sollen 22 Bundesbehörden mit etwa 170 000 Bediensteten und einem jährlichen Budget von 37,5 Milliarden US-Dollar im neuen Ministerium für Heimatschutz zusammengefaßt werden. Bislang haben etwa

80 Ausschüsse und Unterausschüsse im Kongreß die Kontrolle über die gegenwärtigen exekutiven Organisationsstrukturen.

Der Präsident unterzeichnete am 25. November 2002 das entsprechende Gesetz;<sup>105</sup> einige umstrittene Punkte wurden aber ausgeklammert und deren Verhandlung auf die neue Legislaturperiode verschoben. Auch bei der Umsetzung der Pläne ist mit einem heftigen politischen Ringen um die Neuverteilung von finanziellen Ressourcen und politischen Machtbefugnissen sowohl in der Exekutive als auch innerhalb der Legislative und nicht zuletzt zwischen den beiden *branches of government* zu rechnen. Doch auch hier dürfte die Exekutive unter Führung des Obersten Befehlshabers gegenüber der Legislative die Oberhand behalten. In einem Bericht des *Congressional Quarterly* mit dem Titel »Das Ministerium für Heimatschutz, ein weiterer Sieg für die Bush-Administration« heißt es: »das sich langsam und subtil verändernde Machtverhältnis zwischen Weißem Haus und Kongreß verschob sich zugunsten der Exekutive.«<sup>106</sup> Nach Meinung der Experten »hat der Präsident ausgezeichnete Arbeit bei dem Bemühen geleistet, die Aufmerksamkeit der Amerikaner auf den Terrorismus zu richten [...], so daß der Kongreß im wesentlichen lahmgelegt ist.«<sup>107</sup> Unter diesen Umständen wird – wie schon der Name des geplanten Ministeriums vermuten läßt – bei der Schaffung des Department of Homeland Security wohl erneut der Aspekt nationaler Sicherheit in den Vordergrund rücken, mögliche Bedenken hinsichtlich der Beschneidung von persönlichen Freiheitsrechten werden im Hintergrund bleiben.

Das heißt nicht, daß der Kongreß bisher keine Kontrollen erwirkt hätte. Vor allem auch die Republikanische Führung des Abgeordnetenhauses sprach sich vehement gegen die Pläne des Justizministers aus, ein Informantensystem einzusetzen, das unter dem bezeichnenden Akronym TIPS (Terrorism Information and Prevention System) firmieren soll.<sup>108</sup> Zudem soll

<sup>105</sup> Homeland Security Act of 2002 (P.L. 107–296, 116 Stat. 2135).

<sup>106</sup> Übersetzt aus Mary Dalrymple, Homeland Security Department Another Victory for Administration, in: CQ Weekly, 16.11.2002, S. 3002.

<sup>107</sup> Übersetzt aus ebd.

<sup>108</sup> Siehe Adam Clymer, Ashcroft Defends Plan for National Hotline on Terrorism, in: NYT, 25.7.2002; Adam Clymer, Worker Corps to be Formed to Report Odd Activity, in: NYT, 26.7.2002; Dan Eggen, Ashcroft: TIPS Plan Won't Have Central Database. Anti-Terror Information Will Be Passed On, He Tells Committee, in: WP, 26.7.2002, S. A10.

<sup>103</sup> Für ein Transkript der Ansprache des Präsidenten George W. Bush siehe: »Overriding and Urgent Mission« for New Agency, in: WP, 7.6.2002, S. A19.

<sup>104</sup> Quelle: Gallup Organization, 10.6.2002.

ein sogenannter *privacy officer* Amt und Funktion im neuen Heimatschutzministerium haben. Es bleibt aber abzuwarten, mit wieviel Wirkungsbefugnissen er tatsächlich ausgestattet sein wird.

Man kann also festhalten, daß sich der Kongreß, wie schon beim USA Patriot Act deutlich wurde, bislang noch nicht als die institutionelle Instanz bewährt hat, die wirksam für eine ausgewogenen Balance zwischen staatlicher Sicherheit und individuellen Freiheitsrechten sorgt. Dennoch wurde ein entsprechendes taktisches Potential deutlich: Es zeigte sich, daß selbst ein *wartime president* gezwungen ist, auf die Initiative des Kongresses zu reagieren – die jedoch nicht im Widerspruch zur öffentlichen Meinung stehen darf. Damit bleiben sowohl das allgemeine Kriegsbewußtsein der Bevölkerung als auch deren spezifische Sicht auf bestimmte Maßnahmen von besonderer Bedeutung – auch für mögliche künftige Anhörungen und Gesetzesvorlagen des Kongresses, die darauf abzielen, den persönlichen Freiheitsrechten wieder mehr Gewicht zu verschaffen.

## Ausblick – A changing world view?

»Die amerikanische Weltsicht wird sich verändern, Freund- und Feindbilder werden schärfer definiert. Amerikaner werden grundsätzliche Fragen der Freiheit und Sicherheit diskutieren.«<sup>109</sup> Das neue Weltbild amerikanischer Entscheidungsträger und seine Auswirkungen gilt es zu verstehen und aufmerksam zu beobachten.

Nicht nur das politische Handeln, auch juristische Interpretationen von Verfassungsprinzipien sind an das öffentliche Bewußtsein und gesellschaftliche Wertepreferenzen gebunden. Entsprechend erfahren konkurrierende Werte, wie zum Beispiel die der staatlichen Sicherheit und der individuellen Freiheit, in einer lebenden Verfassung wie jener der Vereinigten Staaten eine kontinuierliche Neubewertung. Die Anschläge vom 11. September haben im kollektiven Bewußtsein tiefe Spuren hinterlassen. Sie bilden den Hintergrund dafür, daß in den Vereinigten Staaten die Schutzfunktion des Staates auf Kosten der individuellen Freiheit an Bedeutung gewinnt.<sup>110</sup>

Neben zahlreichen spezifischen Verfassungsprinzipien spielt das Prinzip der *checks and balances*, das das amerikanische politische System grundlegend kennzeichnet, eine besondere Rolle für die Sicherung individueller Freiheitsrechte. Die nationale Bedrohung verschafft dem Präsidenten jedoch sowohl gegenüber dem institutionellen Gegenspieler Kongreß als auch gegenüber der Judikative einen Zugewinn an Macht. Insofern kommt dem Kongreß eine besondere Verantwortung zu. Er muß dafür Sorge tragen, daß auch in Zeiten nationaler Unsicherheit individuelle Freiheiten nicht unter Berufung auf das kollektive Schutzbedürfnis über Gebühr eingeschränkt werden – zumal, wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, die richterliche Kontrolle in Kriegszeiten eher schwach ausgeprägt ist. Vor diesem Hintergrund ist das Verhalten der Abgeordneten als Resultat des Spannungsverhältnisses zwischen politischer Führung und

»Responsivität«<sup>111</sup> zu bewerten. Die entscheidende Frage ist, ob gesellschaftlicher Druck – nicht zuletzt motiviert durch kritische Medienberichterstattung und politische Prinzipientreue, wie schon so oft in der amerikanischen Geschichte geschehen – einen Gegenimpuls auslöst, der das Pendel künftig wieder stärker in Richtung persönliche Freiheitsrechte ausschlagen läßt. Aktuell bewirkt die kollektive Unsicherheit, daß der Staatsschutz Priorität genießt.

Die Kongreßwahlen am 5. November 2002 verdeutlichen einmal mehr die Signifikanz der nationalen Sicherheitsbedrohung und die Sonderstellung des Präsidenten. Angesichts dessen ist verständlich, daß bislang weder das Oberste Gericht noch der Kongreß nachhaltig für die Garantie der Freiheitsrechte eingetreten sind. Es bleibt abzuwarten, inwiefern das allgemeine Kriegsbewußtsein und das Schutzbedürfnis durch weitere Anschläge oder Warnungen genährt werden. Bis auf weiteres besteht die Gefahr, daß der amerikanische Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat mutiert. Eine Untersuchung der veränderten innenpolitischen Rahmenbedingungen liefert entsprechend Indizien dafür, daß sich auf amerikanischer Seite ein problematisches nationales wie internationales Rechtsverständnis artikuliert. Diese Entwicklung ist um so prekärer, als der Zustand der amerikanischen, freiheitlich verfaßten offenen Gesellschaft aufgrund ihres Vorbildcharakters die weltweite Perzeption demokratischer Rechtsstaatlichkeit und internationale Rechts- und Ordnungsvorstellungen beeinflusst.

**109** Übersetzt aus *Cochran/Christensen*, *Regrouping with a Common Purpose* [wie Fn. 13], S. 2114.

**110** Für eine grundsätzliche Kritik an der Annahme eines sogenannten »trade-off« oder einer »balance« zwischen den zwei Werten der Freiheit und der Sicherheit siehe *Dworkin*, *The Threat to Patriotism* [wie Fn. 24].

**111** Politische Repräsentation hat gleichermaßen zwei Aufgaben zu erfüllen: Responsivität – das Eingehen auf Anliegen der Wähler – und politische Führung. Beide Aufgaben stehen in der Regel in einem Spannungsverhältnis. Siehe hierzu *Hannah F. Pitkin*, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1967, S. 209f.

## Abkürzungen

ABA	American Bar Association
CNN	Cable News Network
CQ	Congressional Quarterly
DHS	Department of Homeland Security
FBI	Federal Bureau of Investigation
IIRIRA	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
INS	Immigration and Naturalization Service
NES	National Election Studies
NYT	New York Times
POW	Prisoner of War
SEVIS	Student and Exchange Visitor Information System
TIPS	Terrorism Information and Prevention System
USA Patriot	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (Act)
WP	Washington Post