

In der öffentlichen Diskussion fehlt es vielfach an klaren, umfassenden und belegten Informationen, sicher eine Folge des Phänomens selbst, aber auch Begleiterscheinung eines Themas, bei dem viel vermutet und spekuliert werden kann. Da werden mögliche Bedrohungsszenarien schnell zu wahrscheinlichen Szenarien, ohne dass methodisch klar wird, wie dieser Argumentationsschritt vollzogen wurde. Diffuse Angst, manchmal Hysterie, tritt an die Stelle einer ernsthaften Analyse von Gefahren und Gegenmaßnahmen. Der "Angst-Korridor" angesichts der Möglichkeit von Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen ist "nach vorne" völlig offen.

In einem solchen Klima liegt es nahe, immer weiter reichende Forderungen nach der Einschränkung von Menschen- und Grundrechten zu erheben, ohne dass wirklich klar wäre, ob nicht bereits bestehende Regelungen ausreichen, wie effektiv Maßnahmen - gemessen an den definierten Zielen der Terrorismusbekämpfung - wirklich sind/wahrscheinlich sein würden (alte und neu geforderte Maßnahmen) und welcher Schaden/welche Kosten durch immer neue Einschränkungen für Rechtsstaat und Demokratie entstehen.

#### Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung

Der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz hat Einschränkungen für den Notstandsfall zugelassen. So ist gemäß VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) nach Art. 4 die zeitweilige Außerkraftsetzung (Derogation) von Rechten möglich, wenn "das Leben der Nation (des Staates) bedroht" und der Notstand amtlich verkündet ist. Die Staaten können dann Maßnahmen ergreifen, welche die Lage unbedingt erfordert, vorausgesetzt, dass diese ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft nach sich ziehen. Die Maßnahmen sollen die Gefahr möglichst zeitnah verringern und bedürfen einer offiziellen Notstandserklärung des betreffenden Staates gegenüber den Vereinten Nationen. Von den westlichen Staaten hat bisher nur Großbritannien eine entsprechende Erklärung gegenüber den VN und dem Europarat (in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) regelt Art. 15 den Notstandsfall) abgegeben. Es waren und sind Zweifel angebracht, ob eine solche Bedrohung für das Land tatsächlich vorlag; belegt wurde sie von der Regierung Blair jedenfalls nicht. Dagegen werden in dem genannten VN-Pakt als notstandsfeste Menschenrechte das Verbot von Diskriminierung und Sklaverei, der Folter und bestimmte Rechte beim Gerichtsverfahren sowie das Recht auf Gedanken-, Gewissen- und Religionsfreiheit genannt.

Nach der EMRK Art. 15 gelten als notstandsfeste Rechte das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft, das Rückwirkungsverbot, die Anerkennung der Rechtsfähigkeit, der Strafklageverbrauch und das Verbot der Doppelbestrafung. Im Völkergewohnheitsrecht sind darüber hinaus als notstandsfeste Menschenrechte die Mindestgarantien für ein faires Gerichtsverfahren verankert.

Der erste Befund lautet: Der Menschenrechtsschutz erlaubt Staaten, eine Reihe von Rechten in einem zuvor erklärten Notstandsfall einzuschränken. Es gibt aber auch notstandsfeste Menschenrechtsstandards, die der Abwägung mit anderen Rechten und Interessen im Einzelfall entzogen sind. Fast alle westlichen Staaten haben keinen Notstand nach dem 11.

September 2001 erklärt, wohl aber neue Gesetze gegen den Terrorismus verabschiedet und eigene staatliche Einrichtungen ins Leben gerufen.

Eine neue Entwicklung trat nach dem 11. September insofern ein, als das Recht von Staaten zur Selbstverteidigung gegen eine externe Aggression (Art 51. der VN-Charta) nun auf einen nichtstaatlichen Akteur, Al-Qaida, bezogen wurde. Die USA erklärten einen "Krieg gegen den Terrorismus" wie zuvor gegen Kriminalität und Drogen. Dabei ist Krieg ein irreführender Begriff, da gerade nicht die Einhaltung der für den Kriegszustand im Völkerrecht festgelegten Schutzmaßnahmen (vor allem: die vier Genfer Konventionen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977) beabsichtigt war.

Der VN-Sicherheitsrat hat unmittelbar nach dem 11. September in Resolution 1373 vom 28. September 2001 die Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen betont.[1] Jede Maßnahme des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden legalen Mitteln bekämpft werden. Die Resolution bestätigt den Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung und die Pflicht jedes Staates, terroristische Aktivitäten weder zu dulden noch zu unterstützen. Es wurde ein siebenköpfiger Ausschuss gegen Terrorismus (UN Counter-Terrorism Committee/CTC) eingesetzt, dessen Angehörige sich aus den Mitgliedstaaten des Rats zusammensetzen. Er nimmt Berichte der Staaten über ihre Bemühungen entgegen und berät auf Anfrage.

Beim Thema Menschenrechte/Terrorismusbekämpfung sind die Monitoring-Mechanismen der Vereinten Nationen sehr schwach. Es gibt keinen eigenen thematischen Berichterstatter oder eine Arbeitsgruppe für dieses Gebiet der VN-Menschenrechtskommission; ein Vorschlag von NGOs wurde 2003 nicht aufgenommen. Die VN-Unterkommission hat eine Sonderberichterstatterin, Frau Koufa, ernannt, die alle zwei Jahre einen Bericht zu allgemeinen Trends vorlegt. Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte ist dabei, sich Kompetenz zum Thema aufzubauen. Das Angebot der VN-Hochkommissarin Robinson zur Kooperation mit dem bereits erwähnten Antiterrorkomitee des VN-Sicherheitsrates wurde lange Zeit nicht angenommen; Vorschläge für Punkte, die bei der Beurteilung der Staatenberichte berücksichtigt werden sollten, trafen auf taube Ohren.[2] 2002 kam es zu einem Treffen mit ihrem Nachfolger de Mello, aber bisher gibt es noch keine regelmäßige Zusammenarbeit. Im Juli 2003 veröffentlichte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte ein "Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organisations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism"[3]. Gleichwohl enthalten die Berichtsrichtlinien des Antiterrorismuskomitees bis heute keine Menschenrechtsaspekte.[4]

Immerhin haben die VN-Generalversammlung 2002, der VN-Sicherheitsrat 2003 und die VN-Menschenrechtskommission 2003 allgemein zur Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert. Bei den Länderberichterstatter/innen der Menschenrechtskommission (MRK) fällt die Berücksichtigung des Themas ungleichmäßig aus, zu vielen relevanten Ländern gibt es gar keine Berichterstatter. Der Bericht zu Afghanistan im Herbst 2002 z.B. war erstaunlich vorsichtig geschrieben und sicher nicht annähernd umfassend. Insgesamt fehlt es an einer systematischen, auch länderübergreifenden Beobachtung und Bewertung der neueren Entwicklungen.[5]

Nach dem 11. September kam es in vielen Ländern, darunter Ägypten, Australien, China, Indien, Malaysia, Mazedonien, Nepal, Russische Föderation, Sambia, Simbabwe, Südkorea, Türkei, Usbekistan, u.a. zu Verschärfungen in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis.[6] Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen

Handelns, natürlich unter Verweis auf die Gefahren des Terrorismus, zum Teil außer Kraft gesetzt und unzulässig eingeschränkt, so in Usbekistan, Belarus, Jordanien, China, Simbabwe, Ägypten, Malaysia und Singapur.

Im Folgenden wird der Schwerpunkt exemplarisch auf die Situation in einigen Ländern gelegt: USA, Israel, Deutschland (nur mit Bezug auf Fälle des 11. Septembers), mit Bezug auf den Krieg Afghanistan und Irak; die europäische und innerdeutsche Ebene kann hier nicht behandelt werden.

## Schlussfolgerungen

Einige der Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung unterminieren in vielen Staaten der Welt grundlegende Menschenrechte, vor allem Rechte des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte, aber auch das humanitäre Völkerrecht, und zwar weit über die Einschränkungen hinaus, die Menschenrechtsabkommen für den Notstandsfall erlauben.

Grundsätzlich fehlt es an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität von Antiterror-Maßnahmen. So wurde in vielen Fällen das Schicksal von Zivilisten in Afghanistan, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet wurden, nicht aufgeklärt. Im Irak zeigt sich ein ähnliches Bild.

Es muss hier gerade auch bei demokratischen Staaten, die Soldaten nach Afghanistan, in den Irak und andere Länder entsenden, von einem gewissen "Kontrollverlust" gesprochen werden. Es fehlt ein umfassendes, wirksames Menschenrechts-Monitoring in Bezug auf die Lage in den genannten Ländern, etwa Beschwerdemöglichkeiten für die dortige Zivilbevölkerung nach Übergriffen und für Festgenommene, aber auch eine ernsthafte Rechenschaftspflicht gegenüber der Politik und Gesellschaft des eigenen Landes zu den Aktivitäten, zum Umgang mit Fehlern und zu Straftaten durch eigene Kräfte. **Immerhin geht es um das Schicksal mehrerer Tausend Menschen.**

Eine neue Praxis rechtloser Internierung und in Einzelfällen auch Folterung von Verdächtigen, die heute noch nur für den Bereich Terrorismus gilt, kann schnell zu einem Modell werden, das sich "einschleift". Darüber hinaus wird eine solche Praxis in nichtwestlichen Gesellschaften kaum das notwendige Vertrauen hervorrufen, das für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit und Koalition gegen den Terror unabdingbar ist.