

Jochen Hippler

Menschenrechte im Anti-Terror-Kampf

STELLUNGNAHME

ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR MENSCHENRECHTE
UND HUMANITÄRE HILFE
DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

12. Juni 2002

Vorbemerkung

Terrorismus ist eine Form politischer Gewalt, die wie andere Gewaltformen nicht allein materielle Zerstörungen bewirkt, sondern auch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen und ganzen Personengruppen missachtet. Er wird durch staatliche wie nicht-staatliche Akteure begangen und seine Ziele liegen in aller Regel nicht in den Gewaltakten selbst, sondern in den hinter ihnen stehenden politischen Absichten. Terrorismus wurde und wird allgemein verurteilt, aber eine präzise und akzeptierte Begriffsdefinition ist bis heute nicht gelungen. In der Literatur existierten weit über einhundert Definitionsversuche, die sich überschneiden, widersprechen oder ergänzen.¹

Bis zum 11. September 2001 wurde der internationale Terrorismus zwar als ernstes Problem der Politik betrachtet, war in der Realität der internationalen Beziehungen allerdings – von dramatischen Ausnahmesituationen abgesehen – von nachgeordneter Bedeutung. Auch die Zahl der Anschläge und Opfer des internationalen Terrorismus war in den Jahren vor dem September 2001 deutlich rückläufig: Hatte es etwa in den Jahren 1985-88 jährlich jeweils mehr als 600 Anschläge weltweit gegeben (in den Jahren davor zwischen etwa 490 und 565), lag die Zahl für die Jahre 1996-2000 bei durchschnittlich nur noch 338.²

Seit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York hat sich der politische Kontext des Terrorismus und seiner Bekämpfung dramatisch geändert. Dies trifft insbesondere auf die veränderte Wahrnehmung seiner Gefährlichkeit und den Nachdruck und die Methoden seiner Bekämpfung zu. Dabei mehren sich die Anzeichen, dass in verschiedenen Ländern vor dem Hintergrund der Terrorbekämpfung Maßnahmen ergriffen werden, die menschenrechtlich zumindest fragwürdig sind, oder dass die Terrorbekämpfung gar zum Vorwand einer Politik genommen wird, die auf ganz andere Zwecke zielt und die Menschenrechte direkt in Mitleidenschaft zieht.

¹ Siehe zu den Hintergründen allgemein: Jochen Hippler, Die Quellen des Terrorismus - Hinweise zu Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt; in: Friedensgutachten 2002, hrsg. von Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Ulrich Rasch, Christoph Weller für das *Institut für Friedenspolitik und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (ISFH)*, die *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)*, *Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)*, *Bonn International Center for Conversion (BICC)* und *Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)*, Juni 2002

² US Department of State, Patterns of Global Terrorism 2000, Appendix C: Statistical Review (Charts): Total International Terrorist Attacks, 1981-2000

Unterschiedliche Problemebenen

Die Auswirkungen der Anti-Terror Politik auf die Menschenrechte sind sehr unterschiedlich und erfolgen auf sehr unterschiedlichen Ebenen.

- Auf der globalen Ebene ist erkennbar, dass sich der politische Diskurs deutlich verschoben hat. Standen noch vor wenigen Jahren, nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, Fragen der weltweiten Demokratieentwicklung im Vordergrund der Debatte (mit den Öffnungs-, Transformations- und Demokratisierungsprozessen in Ost- und Mitteleuropa, einer Reihe afrikanischer Staaten und z.T. anderswo), hat sich der Fokus der Aufmerksamkeit und Diskussion immer mehr zum Themenfeld „Sicherheit“ verschoben. Diese Akzentverschiebung wurde durch das Thema „Terrorismus“ und die starke emotionale Wirkung der Anschläge vom 11. September 2001 weiter verschärft. Auf diese Weise gerieten die Menschenrechte, die im Umfeld der Demokratisierungsdebatte einen hohen Stellenwert eingenommen hatten, ins diskursive Hintertreffen. Wenn „Sicherheit“ im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, wird den Menschenrechten im günstigsten Fall weniger Aufmerksamkeit geschenkt, im ungünstigen werden sie sogar als hinderlich für die Terrorbekämpfung betrachtet. Dies lässt sich in einer ganzen Reihe von Ländern nachweisen, gilt aber letztlich weltweit.
- Der zweite globale Trend betrifft die Weiterentwicklung des Völkerrechts. Diese Wirkung der Terrorismusdebatte ist mit dem vorigen Punkt verknüpft. Sie wird hier an anderer Stelle getrennt angesprochen.
- An der Schnittstelle zwischen globaler und nationaler Politik muss festgestellt werden, dass bestimmte Aspekte der US-amerikanischen Reaktion auf den Terrorismus menschenrechtlich bedenkliche oder schädliche Folgen hatten. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Krieg gegen das Afghanistan der Taliban, bei der nicht nur die völkerrechtliche Begründung fraglich war, sondern sich auch Fragen der Verhältnismäßigkeit der Mittel stellten. Das Mittel des Krieges als Reaktion auf Terrorakte muss unvermeidlich auch Unbeteiligte und Zivilisten zu Opfern machen, die selbst bei einer weiten Interpretation des Selbstverteidigungsrechts nicht als Täter in Betracht kommen. Diese unvermeidbare Kriegsfolge wurde durch an sich vermeidbare

Fehler (etwa des irrtümlichen Angriffs auf bestimmte Personengruppen; „Kollateralschäden“) noch verstärkt. Aufgrund der Probleme der Beschaffung präziser Informationen ist eine genaue quantitative Messung dieser Auswirkungen nicht möglich, aber es spricht vieles dafür, dass die Zahl unschuldiger Opfer in Afghanistan die Zahl Terroropfer des 11. September 2001 übersteigt.

- Eine andere Ebene, auf der die Reaktion auf den Terrorismus negative menschenrechtliche Folgen zeitigt, liegt innerhalb einer Reihe von Staaten oder Regionen. Dort sind zwei unterschiedliche gefährliche Tendenzen beobachtbar: einmal die politische Instrumentalisierung des internationalen Anti-Terror-Kampfes zur Legitimierung innenpolitischer Repression, etwa in Usbekistan, Malaysia, China, Russland, Algerien, etc. Politische Opposition oder politische Separationsbewegungen werden zunehmend als „Terroristen“ bezeichnet und sind damit besonderer Verfolgung und Unterdrückung ausgesetzt. Dies wird von der internationalen Gemeinschaft zunehmend toleriert, weil man die jeweiligen Länder als Mitglieder der Anti-Terror-Koalition zu benötigen glaubt: Russland (Tschetschenien), China (Uiguren) und Usbekistan (Militärbasen) sind die wichtigsten Beispiele.
- Darüber hinaus kommt es zu Fällen, in denen im Kontext der internationalen Terrorbekämpfung nationale Regierungen an der Nahtstelle von Innen- und Außenpolitik regionale Konflikte massiv verschärfen. Die israelische und die indische Regierung nutzen in diesem Sinne das emotional wirksame Argument der Terrorbekämpfung, um mit harter Hand bis bis zum Rande eines Krieges mit alten Gegnern abzurechnen: Israel bezeichnet den palästinensischen Präsidenten, Yassir Arafat, explizit als Terroristen und rechtfertigt so seine Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten Palästinas. Indien möchte die internationale Terrorismusdebatte nutzen, um zugleich die Separatisten in Kaschmir und den außenpolitischen Gegner Pakistan endgültig in die Knie zu zwingen und geht dabei bis hart an den Rande eines, möglicherweise nuklearen, Krieges. Die menschenrechtlichen Folgen und Risiken solcher Politik sind beträchtlich.
- Schließlich gibt es in der Innenpolitik vieler Länder, auch in Nordamerika und Westeuropa, die Tendenz, zur Effektivierung der Terrorismusbekämpfung oder – Vorbeugung im Inland bzw. in der Innenpolitik Maßnahmen zu ergreifen, die

menschen- und bürgerrechtlich bedenklich sind – unabhängig davon, ob sie immer tatsächlich die erwarteten oder versprochenen Wirkungen haben. Fragwürdige Verhaftungen muslimischer Migranten in den USA, die Behandlung von Al-Qaida oder Taliban-Mitgliedern in Guantanamo, oder die Ausweitung verdachtsunabhängiger Fahndungsmethoden sind Beispiele. Dabei besteht die Gefahr, dass Freiheitsrechte, die ja eigentlich gerade gegen den Terrorismus verteidigt werden sollten, nun zum Schutz dieser Freiheitsrechte und unter der Überschrift eines Kampfes gegen den Terrorismus geschwächt werden.

Die kurz skizzierten unterschiedlichen Ebenen des Problems bergen sehr verschiedene und unterschiedlich bedeutsame Aspekte einer möglichen Schwächung der Menschenrechte, die politische, juristische, militärische, diskursive und andere Dimensionen enthalten. Es ist wichtig, die unterschiedlichen Ebenen und deren Einzelfaktoren getrennt zu untersuchen, weil sie sich aus durchaus unterschiedlichen Quellen speisen. Ihre Bedrohlichkeit für die Menschenrechtsentwicklung entsteht aber insbesondere durch die Kombination und das Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen, die sich gegenseitig verstärken können.

Zur völkerrechtlichen Problematik des Anti-Terror-Kampfes

In Bezug auf die wichtigsten völkerrechtlichen Fragen sei hier auf den differenzierten Beitrag „Terrorismus und Selbstverteidigung“ der beiden Völkerrechtler Thomas Bruha und Matthias Bortfeld verwiesen.³

Nach dem Art. 2(4) der UNO-Charta in Verbindung mit Art. 39 besteht in den internationalen Beziehungen ein Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrates, das zur Überwindung einer „Bedrohung oder ein Bruch des Friedens“ und einer „Angriffshandlung“ (Art. 39) dienen soll. Die „Androhung oder Anwendung von Gewalt“ durch Mitgliedstaaten der UNO ist (Art. 2) prinzipiell verboten, der UNO-Sicherheitsrat hat das Vorliegen einer Bedrohung oder des Bruchs des Friedens festzustellen und Gegenmaßnahmen zu empfehlen oder anzuordnen (Art. 39).

³ Thomas Bruha / Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung – Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in: Vereinte Nationen, Heft 5/2001, S. 161-167

Art. 51 der Charta bezeichnet die einzige Ausnahme des Gewaltmonopols der UNO (bzw. ihres Sicherheitsrates): das „naturegegebene“ Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung. Diese Recht ist allerdings mit der Einschränkung versehen, dass es nur gelte, „bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (die) erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“.

Das Selbstverteidigungsrecht hebt damit das Gewaltmonopol der UNO nicht auf, sondern kann nur den Zeitraum überbrücken, bis der UNO-Sicherheitsrat dieses ausübt. Dies kann allerdings nicht bedeuten, das Selbstverteidigungsrecht dadurch zeitlich unbegrenzt wirksam zu machen, dass ein betroffener Akteur sich explizit oder implizit weigert, den Sicherheitsrat die ihm nach Art. 39 der UNO-Charta zugewiesene Rolle auch spielen zu lassen. So könnten einzelne Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates durch Androhung oder Anwendung ihres Veto-Rechtes den Sicherheitsrat an der Fassung der nötigen Beschlüsse nach Art. 39 hindern, um dann ihr potentiell Selbstverteidigungsrecht unbegrenzt auszudehnen. Dies würde den Sinn der UNO-Charta allerdings in sein Gegenteil verkehren.

Zweitens stellt sich die Frage, ob das Selbstverteidigungsrecht nur gegen staatliche Friedensbrecher gilt (die UNO-Charta stellt dies nicht fest, legt dies aber nahe), oder auch gegen nicht-staatliche Akteure, wie etwa *Al-Qaida*. Üblicher- und vernünftigerweise werden Gewaltakte durch nicht-staatliche Akteure (also Gruppen von Privatpersonen) als *Verbrechen* begriffen, nicht als *Friedensbruch* (bzw. Krieg). In einem solchen Falle kann das Selbstverteidigungsrecht nicht oder nur mit Mühe in Anspruch genommen werden, eine Reaktion müsste dann im Kontext der Verbrechensbekämpfung, dürfte nicht als reaktiver Kriegsakt erfolgen.

Drittens ist hochgradig fraglich, ob selbst bei einem – schwer vorstellbaren – legitimen Selbstverteidigungsrecht im Sinn des Art. 51 der UNO-Charta gegen nicht-staatliche Akteure dieses gegen Dritte ausgeübt werden darf – nämlich gegen einen Staat (oder *de-facto* Regime), dem man eine eigene Beteiligung an dem fraglichen Terrorakt überhaupt nicht vorwirft, noch viel weniger nachweisen kann. Ein Krieg gegen Nicht-Täter (sondern gegen einen Staat, dem man die *Tolerierung* der vermutlichen Täter zur Last legt) mit der Rechtfertigung der „Selbstverteidigung“ erscheint höchst fragwürdig.

Schließlich ist es fragwürdig, einen proklamierten Zustand der Selbstverteidigung zeitlich unbegrenzt aufrechtzuerhalten, wenn über einen längeren Zeitraum keine weiteren Gewaltakte

erfolgen. Man kann sich nicht legitimerweise rückwirkend verteidigen, gegen Akte, die bereits erfolgt sind und Monate zurückliegen. Die Rechtfertigung, dass die Angriffe gegen das eigene Land dauerhaft fortbeständen, kann leicht zur Rechtfertigung einer präventiven Selbstverteidigung entarten und einer gewissen Willkür die Tür öffnen. Wenn man also prinzipiell ein Recht der Selbstverteidigung (statt der Strafverfolgung) gegen nicht-staatliche Akteure akzeptieren möchte, so muss dieser sich doch gegen konkrete, gegenwärtige Gewaltakte richten. Eigene Befürchtungen reichen nicht aus, wie plausibel sie auch erscheinen mögen.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass die völkerrechtliche Fundierung eines „Krieges gegen den Terrorismus“ (incl. des Krieges gegen das Afghanistan der Taliban) umstritten bleibt und mit einer Reihe von Fragezeichen versehen werden muss.

Dieser Tatbestand besteht auch deshalb, weil es völkerrechtlich keine verbindliche Definition des Terrorismus-Begriffes gibt und diese vermutlich in naher Zukunft auch schwer zu erreichen sein wird.

Die menschenrechtliche Problematik des Anti-Terror-Kampfes

Die nachdrückliche Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist eine legitime, wichtige und dringende Aufgabe. Diese eröffnet allerdings die Gefahr sich, primär oder überwiegend auf repressive oder militärische Mittel zu verlassen und damit nicht nur den Terroristen auf den Leim zu gehen und zugleich die Menschenrechte in eine prekäre Lage zu bringen.⁴

Die Hauptgefahren liegen in zwei unterschiedlichen Bereichen: einmal die bewusste Unterordnung von Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechten unter das Erfordernis von Sicherheit und einer Effektivierung polizeilicher, geheimdienstlicher und militärischer Maßnahmen, also eine Verschiebung des fragilen Gleichgewichts von Freiheit und Sicherheit zugunsten letzterer.

⁴ zu Vorschlägen zu einem umfassenden – und nicht primär repressiven – Umgang mit dem Internationalen Terrorismus siehe:

Brigitte Hamm, Jochen Hippler, Dirk Messner und Christoph Weller, *Weltpolitik am Scheideweg - Der 11. September 2001 und seine Folgen; Policy Paper Nr. 19 der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF, Bonn), März 2002*

Zugleich besteht die Gefahr, Menschenrechte weniger Ernst zu nehmen und gleichgültiger zu behandeln. Diese Gefahr ist langfristig vielleicht noch größer als ihre bewusste Herabstufung auf der Prioritätenliste.

Gelegentlich ist schwer erkennbar, welches dieser beiden Faktoren gegenwärtig das Hauptproblem darstellt. Wenn beispielsweise in der Beziehung zu Russland der Bundeskanzler nach dem Jelzin-Besuch mehr Verständnis für die russische Tschetschenien-Politik erkennen lässt, wenn man Länder wie Usbekistan von nötiger Kritik an schwersten Menschenrechtsverletzungen weitgehend verschont, weil man dort Militärbasen benötigt oder zu benötigen braucht, dann ist schwer zu entscheiden, ob man die Menschenrechte nunmehr nur für weniger wichtig hält, oder ob es sich dabei um eine Politik des Geschäfts handelt: „Unterstützung gegen Wegsehen“.

Dr. Jochen Hippler
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg
e-mail: Post@JochenHippler.de