OCCASIONAL PAPER SERIES

ISSUE NO. 3, April 2002

WOLFGANG BENEDEK

DIE LEGISLATIVEN MAßNAHMEN NACH DEM 11. SEPTEMBER AUS DER SICHT DER BÜRGERRECHTE

European Training- and Research Centre for Human Rights and Democracy

Schubertstrasse 29
8010 Graz
Austria
Tel +43 316 322 888 1
Fax +43 316 322 888 4
e-mail: office@etc-graz.at
web: http://www.etc-graz.at

Sicherheit und Freiheit – Die Kunst der Balance
Politische Akademie, 16. April 2002, Forum Mozartplatz

Die legislativen Maßnahmen nach dem 11. September aus der Sicht der Bürgerrechte

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Benedek, Universität Graz und Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC)

I. Terrorismusbekämpfung als Gegenstand internationaler Kooperation

Der megaterroristische Angriff auf die USA vom 11. September 2001 hat weltweit Anlass zur Schaffung neuer Anti-Terror-Gesetze bzw. der Verschärfung bestehender Sicherheitsgesetze gegeben. Eine Reihe von Maßnahmen wurden durch die US-inspirierte Res. 1373 (2001) des Sicherheitsrates vom 28. September 2001 über Maßnahmen gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen gefordert. Diese Resolution enthielt auch die Schaffung eines Ausschusses des Sicherheitsrates zur Überwachung der Durchführung der Resolution, dem alle UNO-Mitglieder bis Ende 2001 über die ergriffenen Maßnahmen im Sinne der Resolution 1373 zu berichten hatten.

In der Resolution selbst wird von den Staaten u. a. gefordert, bei der Bekämpfung des Terrorismus zusammenzuarbeiten. Alle Maßnahmen zur Bekämpfung terroristischer Haltungen sollen im **Einklang mit der Charta** der Vereinten Nationen bzw. dem **Völkerrecht** stehen. Dies bedeutet Vorrang für internationale Kooperation, im Gegensatz zu Unilateralismus und Gefolgschaftsdenken.

In der Folge befasste sich die UNO-Generalversammlung und andere UNO-Gremien mit der Frage des Terrorismus, insbesondere mit der raschen Ratifizierung bestehender Konventionen sowie der Schaffung einer neuen allgemeinen **Konvention gegen den Terrorismus**. Diese scheiterte bisher u. a. am Problem der Behandlung des „Staatsterrorismus“, das heißt, inwieweit die Streitkräfte eines Staates in einem bewaffneten Konflikt von der Konvention ausgenommen werden sollen und der Ausnahme des „Befreiungskampfes“, etwa hinsichtlich von Situa-

tionen fremder Besetzung im Rahmen der Definition des Terrorismus.[1] Terrorismus ist kein neues Phänomen. So haben die Vereinten Nationen seit den 60er Jahren bereits 12 Konventionen im Zusammenhang mit dem Terrorismus verabschiedet, insbesondere zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt und der Seeschifffahrt sowie gegen Diplomaten, eine internationale Konvention gegen Geiselnahme und zuletzt internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und der Finanzierung des Terrorismus.[2]

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verhütung der Kriminalität (ODCCP) in Wien verfügt seit 1999 auch über eine kleine Einheit zur Terrorismusverhütung, die mit Grundlagenarbeit und strategischen Fragen befasst ist. Überlegungen den Standort der Vereinten Nationen in Wien in dieser Hinsicht auszubauen, stießen bisher auf keine große Resonanz. Das **ODCCP** hat auch eine Klassifikation von Gegenmaßnahmen zum Terrorismus erarbeitet. In dem langen Katalog findet sich u. a. die Option „Einschränkung der Bürgerrechte" zur Stärkung der Polizeigewalt.[3] Dies zeigt, dass auch Einrichtungen der Vereinten Nationen von der Logik, dass Terrorismusbekämpfung eine Einschränkung von Bürgerrechten bedeutet, nicht ganz frei sind.

II. Problem der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch die USA

Bürger- und Menschenrechte sind nicht von einander trennbar, wenn es um das Thema Sicherheit und Freiheit geht. Die Maßnahmen gegen den Terrorismus beinhalten sowohl Einschränkungen der Bürgerrechte als auch – und zwar in erhöhtem Ausmaße – Einschränkungen der **Menschenrechte**, die als allgemeine und universelle Rechte allen Menschen, auch Ausländern, ohne Diskriminierung

---

[1] Siehe die verschiedenen Entwürfe zu Art. 18 der „Draft Comprehensive Convention on International Terrorism", Draft Report of the Ad Hoc Committee, UN Doc. A/AC. 252/2002/CRP.1 of 30 January 2002.

[2] Siehe Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge von 1997, das im Mai 2001 in Kraft getreten ist und Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999, noch nicht in Kraft. Dazu kommen Erklärungen der UNGV zur Beseitigung des internationalen Terrorismus von 1994 und 1996 u.a.

[3] Siehe A Classification of Counter-Terrorism Measures, http://www.undcp.org/terrorism_measures.html

zustehen. Sie sind somit unteilbar. Ein Problem sind daher unterschiedliche Verfahrens- und Rechtsgarantien der USA für US-Bürger und Ausländer. Im Bereich der Menschenrechte darf es hier keine Unterschiede geben, da gemäß Art. 2 des Weltpaktes über bürgerliche und politische Rechte, dem auch die USA angehören, diese „ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe ..., der nationalen oder sozialen Herkunft" allen auf deren Staatsgebiet befindlichen und der Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten ist.

Die Einrichtung eines Gefangenenlagers in Guantanamo Bay in Kuba durch die USA hat deshalb weltweite Kritik ausgelöst. Sie erfolgte mit der erklärten Absicht amerikanische Gesetze durch eine Anhaltung bzw. Aburteilung außerhalb der USA zu umgehen.[4] Dabei erhebt sich jedoch die Frage, welche völkerrechtlichen Verpflichtungen die USA bei ihrer Vorgangsweise zu beachten haben. Diese ergeben sich einerseits aus den humanitären Völkerrecht oder Kriegsrecht und andererseits aus den völkerrechtlichen Menschenrechtsstandards.

Die USA haben zwar nur 11 von 47 einschlägigen völkerrechtlichen Konventionen unterzeichnet und fallen in dieser Hinsicht sogar hinter China und Saudiarabien zurück. Sie sind aber doch Vertragspartner der 4 Genfer Konventionen von 1949, die die Grundregeln des humanitären Völkerrechts enthalten. Diese sind grundsätzlich zwar nur auf internationale Konflikte zwischen Vertragsparteien anwendbar, doch bestimmt Art. 2 der Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen, dass deren Bestimmungen auch in den Beziehungen mit einer Macht, die nicht Vertragspartei ist, anwendbar bleiben, wenn diese ihre Bestimmungen akzeptiert. Sollte dies fraglich sein, so ist festzuhalten, dass etwa der Sicherheitsrat im Fall des Jugoslawientribunals die wesentlichen Bestimmungen der Genfer Konventionen als Völkergewohnheitsrecht qualifiziert hat. Darüber hinaus enthält der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen einen Minimumstandard, der in bewaffneten Konflikten in jedem Fall anzuwenden ist. Demnach sind gefangen genommene Personen mit Menschlichkeit zu behandeln, Beeinträchtigungen der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung ist zu vermeiden und Verurteilungen dürfen nur durch ein

[4] Vgl. Military Order of the President on Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism of 13 November 2001.

ordentlich bestelltes Gericht erfolgen, „das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet“.

Im Fall der in Guantanamo Bay Festgehaltenen wird von den USA bestritten, das es sich um Kriegsgefangene handelt, deren Behandlung bis hin zur Freilassung nach Beendigung der Feindseligkeiten in der Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen genauestens geregelt ist. In diesem Fall ist Art. 5 der Konvention anzuwenden, wonach im Fall irgendeines Zweifels über den Status der Gefangenen diese solange den Schutz der Konvention genießen bis ihr Status durch ein zuständiges Gericht festgestellt ist. Aufgrund der heftigen Kritik, auch von innerhalb der USA, haben diese inzwischen die Talibankämpfer als Kriegsgefangene mit dem Argument anerkannt, dass Afghanistan Mitglied der III. Genfer Konvention sei. Sie behaupten aber, dass sich auf Kuba nur Angehörige der Al-Qaida befinden. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hat jedoch die Anwendung des Kriegsvölkerrechts auch auf diese Gefangenen gefordert. Die entsprechenden Regeln der III. Genfer Konvention verlangen für die Anerkennung als Kriegsgefangener u. a. die Erkennbarkeit des Kämpfers und das offene Tragen der Waffen, was in dem von der USA nicht ratifizierten I. Zusatzprotokoll von 1967 noch abgeschwächt wurde um auch sog. „Befreiungskämpfer“ schützen zu können. Von Bedeutung ist auch das Bestehen eines Befehlsverhältnisses, was zweifellos gegeben war. Entscheidend für das IKRK ist, ob die Personen im Kampf gefangen genommen wurden und dies entspricht auch dem Geist der Genfer Konventionen.

Insoweit als es sich bei den Angehaltenen nicht um Kriegsgefangene handelt, weil sie an den bewaffneten Auseinandersetzungen nicht beteiligt waren, sondern um Mitglieder Al-Qaida, die des Begehens oder Planens von terroristischen Akten verdächtigt werden, haben die USA erklärt, dass sie „menschlich und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ behandelt werden. Dazu sind die USA aufgrund des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dessen Mitglied sie sind, auch verpflichtet.

Dazu gehört einmal mehr die menschliche und würdevolle Behandlung und insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und un-

parteiischen Gericht mit grundsätzlich öffentlicher Verhandlung. Bis zum Nachweis der Schuld gilt die Unschuldsvermutung. Eine Reihe von rechtsstaatlichen Mindestgarantien, wie zum Beispiel die Vorbereitung der Verteidigung und die freie Wahl des Verteidigers sind einzuhalten. Auch muss das Urteil durch ein höheres Gericht überprüfbar sein. Die von den USA geplanten Militärgerichte haben diese Mindestverfahrensgarantien ebenfalls zu erfüllen.[5]

III. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen gegen den Terrorismus

Der 11. September 2001 führte weltweit zu einer Intensivierung der Maßnahmen gegen den Terrorismus. Die EU-Kommission präsentierte einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, der am 21. September 2001 vom Rat angenommen wurde.[6] Zur Durchführung erstellte der Allgemeinen Rat einen Antiterror-Fahrplan von etwa 70 Punkten. Der Europäische Rat der Justiz- und Innenminister vom Dezember 2001 verabschiedete eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung von UN SR-Res. 1373 (2001). Der Gemeinsame Standpunkt des Rates über die Bekämpfung des Terrorismus enthält auch einen Katalog terroristischer Straftaten.[7] Gegen die Definition des Terrorismus wurde eingewendet, dass diese über terroristische Akte hinausreiche und etwa Hausbesetzungen mit erfasse[8], was aber nach dem Text nur schwer nachvollziehbar erscheint, da es sich durchwegs um Straftaten besonderer Schwere handelt. Neben weiteren Maßnahmen wurde in der Folge ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den europäischen Haftbefehl[9] sowie einen Beschluss des Rates über die Errichtung einer Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit (Eurojust) zur Verstärkung der Be-

---

[5] Siehe die im Kongress eingebrachten Entwürfe für einen Military Tribunal Authorization Act of 2002, http://usinfo.state.gov/topical/rights/law/s1941.html.
[6] Vgl. Bull EU 9-2001, Ziff. I, sowie KOM (2001) 521 endg. vom 19.09.2001.
[7] Siehe gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, der enthält, in: ABl. 2001, Nr. L 344, 90ff. sowie Verordnung (EG) 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001, Nr. L 344 , 70ff.
[8] Siehe die Kritik dazu: EU anti-terrorism action plan: legislative measures in justice and home affairs policy, State watch post 11.09.01 analysis No. 6, in: http://www.statewatch.org/observatory2.htm.
[9] Siehe KOM (2001) 522 endg. vom 19. September 2001.

kämpfung der schweren Kriminalität[10] getroffen. Letztere sind lang gehegte Projekte der EU, die durch die Antiterrormaßnahmen beschleunigt wurden.

Die weltweit ergriffenen Maßnahmen gegen den Terrorismus haben in unterschiedlichem Ausmaß zur Einschränkung von Bürger- und Menschenrechten geführt. Insbesondere geht es um das Abhören von Telefongesprächen und die Kontrolle von Internet-Kommunikation, die Verschärfung von Visa-Bestimmungen und von Bestimmungen hinsichtlich der Abschiebung. Weiters handelt es sich um die Anhaltung von Personen ohne konkreten Vorwurf bzw. Verfahren, Einschränkungen des Datenschutzes, etwa im Hinblick auf Mobiltelefonie, Rasterfahndungen, insbesondere finanzieller Natur, die Schaffung neuer Straftatbestände im Zusammenhang mit der Unterstützung des Terrorismus, Zusammenarbeit im Bereich der Auslieferung und Rechtshilfe, den europäischen Haftbefehl, der eine Übergabe gesuchter Personen ohne Auslieferungsverfahren ermöglichen soll, Verschärfungen der Immigrations- und Asylgesetzgebung etc. Kaum eine Rechtsmaterie ist nicht davon betroffen. So wurde in einigen Ländern wie insbesondere England die Möglichkeit der Hausdurchsuchung ohne richterliche Anordnung und Zustimmung des Besitzers geschaffen und in Deutschland gibt es nunmehr die Möglichkeit der Abschiebung bei Verdacht der Gefährdung der demokratischen und liberalen Grundordnung.[11]

In Österreich wurden bereits am 19. September 2001 die Visabestimmungen für Angehörige aus 20 Staaten verschärft, im Oktober 2001 Lauschangriff und Rasterfahndung dauerhaft eingeführt und der Einsatz von Privaten als verdeckte Ermittler ermöglicht sowie eine Reihe weiterer Maßnahmen wie die Erleichterung von Kontoöffnungen bei Verdacht ergriffen. In der Folge wurde auch die rechtliche Möglichkeit zum erleichterten Abhören von Mobiltelefonen sowie zur Kontrolle der Internet Kommunikation geschaffen.

In diesem Zusammenhang lässt sich vielfach eine **„überschießende Tendenz“** beobachten, d.h. dass die getroffenen Maßnahmen manchmal weit über das Ziel

---

[10] Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002, ABl. 2002, Nr. L 63, 1ff.

[11] Siehe den Überblick im Bericht der Reporter ohne Grenzen zusammen mit der Internationalen Liga für Menschenrechte und Human Rights Watch, die eine Liste von 15 Ländern vorstellen, die bei den Einschränkungen der Freiheiten führend sind, in: http://www.reporter-ohne-grenzen.de/news/110102.html.

der Terrorismusbekämpfung hinausschießen und die Gelegenheit ergriffen wurde, um das Instrumentarium der Kriminalitätsbekämpfung im Allgemeinen auszuweiten. Hier stellt sich die Frage nach der **„Verhältnismäßigkeit“**. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist von überragender Bedeutung. Sicherheit hat das Ziel des Schutzes der Freiheit. Wenn Sicherheitsmaßnahmen mehr Einschränkungen bringen als Gewinn an Freiheit, dann sind sie somit unverhältnismäßig. Mehr Schutz gegen einige wenige Terroristen darf nicht weniger Freiheit für alle bedeuten. Auch stellt sich die Frage der Wirksamkeit und der Zweckmäßigkeit der neuen Maßnahmen. Generell gilt, dass „Gerechtigkeit, nicht Rache“ das Ziel aller Maßnahmen sein muss.

IV. Voraussetzungen der rechtmäßigen Einschränkung von Menschenrechten

Grundsätzlich erlauben auch die Menschenrechtskonventionen Einschränkungen aus Gründen von Notstandssituationen bzw. Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit u.a. Allerdings sind dabei mehrere Kategorien von Voraussetzungen und Begrenzungen der Einschränkung von Rechten zu beachten:

Gemäß Art. 4 der UNO-Konvention über bürgerliche und politische Rechte von 1966 müssen die Einschränkungen vom Umfang her „unbedingt erforderlich“ sein, sie dürfen „völkerrechtlichen Verpflichtungen“ nicht zuwiderlaufen und sie weisen absolute Grenzen auf, da nicht alle Rechte „eingeschränkt“ werden können. Dazu zählt z.B. das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Sklavereiverbot, aber auch das Rückwirkungsverbot und die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 4 IPBPR). Einschränkungen sind darüber hinaus den anderen Vertragsparteien über den Generalsekretär der Vereinten Nationen mitzuteilen.

Gemäß Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1951 müssen Einschränkungen ebenfalls unbedingt erforderlich sein und dürfen nicht im Widerspruch zu sonstigen Völkerrecht stehen. Auch hier bestehen eine Reihe absoluter Ausnahmen. Die Einschränkungen besonderer Rechte, die nach Art. 8 bis 11, Abs. 2 der EMRK erlaubt sind und z. B. auf die nationale Sicherheit, öffentliche Ruhe und Ordnung etc. abstellen, betonen als Ziel u.a. den Schutz der Rechte und Freiheit anderer und die Verbrechensverhütung. Maßnahmen „müs-

sen gesetzlich“ vorgesehen und „in einer demokratischen Gesellschaft für diese Zwecke notwendig“ sein. Auch hier bestehen Informationspflichten an den Generalsekretär des Europarates.

Gemäß Art. 16 EMRK besteht die Möglichkeit einer Beschränkung der politischen Tätigkeit von Ausländern, wobei es eine Rechtsschutzmöglichkeit durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gibt. Art. 18 enthält ein allgemeines **Missbrauchsverbot** betreffend zulässige Einschränkungen, die ausdrücklich nur den vorgesehenen Zwecken dienen dürfen.

Allen Menschenrechtskonventionen ist gemeinsam, dass die Einschränkungen „keine Diskriminierungen“, etwa gegenüber bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppen enthalten dürfen und „verhältnismäßig“ sein müssen. Darüber hinaus dürfen gewisse Rechte, wie zum Beispiel das Folterverbot überhaupt nicht eingeschränkt werden. Alle Ausnahmen dürfen nur „temporäre Natur“ haben und somit nur solange aufrechterhalten werden als die Bedrohung anhält.

V. Das Beispiel des Vereinigten Königreiches und die Prinzipien des Europarates

Die Einschränkung von Art. 5:1f. EMRK durch die Inanspruchnahme der Notstandsklausel der EMRK durch England[12] im Dezember 2001 wurde weithin kritisiert. Das neue Antiterrorismusgesetz erweitert die Möglichkeiten der englischen Behörden zur Verhaftung und Anhaltung von Ausländern, die als Terroristen verdächtigt werden und ausgewiesen werden sollen, deren Deportation jedoch nicht durchführbar ist. Dabei hatte England erst am 19. Februar 2001 den Europarat informiert, dass die Anrufung der Ausnahmebestimmung für Notstandsfälle hinsichtlich von Art. 5:3 der EMRK betreffend die unverzügliche Vorführung einer in Haft genommenen Person vor einen Richter, welche aufgrund des Terrorismusgesetzes aus 2000 bestanden hatte und eine Anhaltung verdächtiger Personen bis

[12] Erklärung der Ständigen Vertretung des Vereinigten Königreiches vom 18. Dezember 2001 and den Generalsekretär des Europarates hinsichtlich der Anrufung von Art. 15:1 der EMRK betreffend das Antiterrorismus-, Verbrechen- und Sicherheitsgesetz 2001.

zu 5 Tagen statt der zulässigen 48 Stunden vorsah, mit 26. Februar 2001 aufgehoben wurde.[13]

Aufgrund des Nordirlandkonfliktes hatte das Vereinigte Königreich seit den 60er Jahren immer wieder Ausnahmen beansprucht, die auch zu verschiedenen Fällen vor der Europäischen Menschenrechtskommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geführt hatten, die das Bestehen eines öffentlichen Notstandes hinsichtlich dieses Konfliktes mehrfach bestätigten. Dabei wurde jedoch festgestellt, dass der Notstand die „gesamte Bevölkerung" eines Staates betreffen und eine Bedrohung des organisierten Gemeinschaftslebens darstellen müsse.[14]

Die Anti-Terrorismusgesetze in den USA und Europa haben zum Teil die „Gunst der Stunde"[15] genutzt, um die staatlichen Sicherheitsapparate mit zusätzlichen Befugnissen auszustatten, die über die Notwendigkeiten hinausgehen. Die Geister, die damit gerufen wurden, wird man jedoch nur schwer wieder los werden können. Hier stellt sich sowohl die Frage der parlamentarischen Kontrolle als auch anderer Formen der Kontrolle etwa durch besondere Rechtsschutzbeauftragte, wie sie in Österreich im Bereich des Justizministeriums, des Innenministeriums und des Landesverteidigungsministerium bestehen, damit die Ausweitung der Exekutivbefugnisse nicht eine dauerhafte Verschlechterung des Freiheitsniveaus und der Menschenrechte zu Folge haben.

Hinsichtlich der Frage der Einhaltung der Menschenrechte beim Umgang mit dem Terrorismus meldete sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates in mehreren Resolutionen zu Wort um darauf hinzuweisen, dass die Bekämpfung des Terrorismus im Einklang mit den Menschenrechten durchgeführt werden müsse.[16]

---

[13] Human Rights Information Bulletin, No. 52, Council of Europe, April 2001, 3.
[14] Siehe Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, London 1995, 489ff. sowie Gomien/Harris/Zwaak, Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Council of Europe 1996, 209ff.
[15] Die Gunst der Stunde, in: Südwind-Magazin, April 2002, 34ff.
[16] Siehe Res. 1271 und 1550 (2002) über Bekämpfung des Terrorismus und Achtung der Menschenrechte und Res. 1547 (2002) über Ausweisungsverfahren im Einklang mit den Menschenrechten.

Dabei traten auch die Unterschiede zwischen dem Herangehen der USA und Europas an das Problem des Terrorismus hervor. So hat die USA nicht ausdrücklich von Art. 4 IPBPR Gebrauch gemacht und keine entsprechende Erklärung eines Notstandes abgegeben. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates stellte mehrere Prinzipien auf, insbesondere dass der Kampf gegen den Terrorismus im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Beachtung der Menschenrechte erfolgen müsse. Vor einer Auslieferung an ein Land, das die Todesstrafe noch kennt, seien Garantien einzuholen, dass diese nicht verhängt werde.[17] Keine Auslieferung dürfe erfolgen, wenn die Gefahr der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gemäß Art. 3 EMRK bestehe oder grundlegende Prinzipien eines fairen Verfahrens bzw. bei Konflikten den humanitären Standards der Genfer Konvention nicht gewährleistet seien. Schließlich sollte das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs rasch ratifiziert und auf terroristische Akte ausgeweitet werden.[18] Ausdrücklich wird auch empfohlen, von einer Anrufung von Art. 15 betreffend der Garantien des Art. 5 EMRK Abstand zu nehmen.

VI. Gefahren der unverhältnismäßigen Einschränkung von Freiheitsrechten

Die **Missbrauchsgefahr** der getroffenen Einschränkungen von Rechten darf nicht unterschätzt werden. Wie das Beispiel Tschetschenien, der Türkei und zuletzt auch Israels zeigen, haben die Regierungen sich sofort auf die neue Legitimationsgrundlage „Kampf gegen den Terror“ eingerichtet. Die „Demonstrationseffekte“ der Maßnahmen gegen den Terrorismus weltweit geben Anlass zur Besorgnis. Dies zeigt etwa die Kritik des Vorsitzenden des Europäischen Parlaments vom 30. November 2001 bzw. der auch in der Tageszeitung „The Times“ wiedergegebene Standpunkt des Generalsekretärs des Europarates hinsichtlich der Anrufung von Art. 15 EMRK durch England, wobei auf die Gefahr der Nachahmung durch

[17] Im Zusammenhang mit der Verhandlung eines neuen Auslieferungsabkommens mit den USA verlangten auch die Justiz- und Innenminister der EU, dass die amerikanischen Gerichte die Todesstrafe gegen von der EU ausgelieferte Straftäter nicht nur nicht „vollstrecken“, sondern auch nicht „verhängen dürfen“, siehe: Verstärkte Rechtshilfe EU-USA, Neue Zürcher Zeitung Nr. 97 vom 27./28. April 2002, 2. In diesem Zusammenhang ist auf das in Vorbereitung stehende 13. Zusatzprotokoll zur EMRK hinzuweisen, dass die Abschaffung der Todesstrafe auch in Kriegszeiten enthält.

[18] Siehe Res. 1271 (2002) vom 24. Jänner 2002.

Russland hingewiesen wurde.[19] Einschränkungen von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wurden in der Vergangenheit von den USA und Europa in Dritte Welt Staaten häufig kritisiert. Diese Staaten beobachten daher sehr genau, auf welche Weise die USA und Europa nunmehr mit dem Terrorismusproblem umgehen. Gerade in Grenzsituationen zeigt sich die wahre Natur eines Systems.

Die Präzedenzwirkung der Vorgangsweise der USA und anderer westlicher Staaten kann fatale Folgen haben. Nach dem Reziprozitätsprinzip kann kein Staat auf die Einhaltung völkerrechtlicher Normen vertrauen, die er selbst missachtet hat. Die EU hat Menschenrechtsklauseln in allen Übereinkommen mit Drittstaaten und muss daher besonders darauf achten, nicht ein Beispiel zu geben, wie Menschenrechte außer Kraft gesetzt oder umgangen werden können. Die Gefahr von Demonstrationseffekten sollte auch die USA zu größter Genauigkeit bei der Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen bewegen. So haben amerikanische Militärs die Befürchtung geäußert, dass die Nichteinhaltung der Genfer Konventionen durch die USA zukünftig in Konflikten gefangen genommene amerikanische Soldaten in Gefahr bringen würde.[20]

Die internationale Zivilgesellschaft hat in einer Vielzahl von Berichten und Stellungnahmen auf die Gefahr der neuen Terrorismusgesetze für Freiheit und Menschenrechte hingewiesen („liberty killers"). Die Diskussion dreht sich somit um die Frage wie angesichts der notwendigen Maßnahmen gegen den Terrorismus die Bürger- und Menschenrechte erhalten werden können und ein Beispiel insbesondere Europas für die Welt gegeben werden kann, wie unter dem Druck dieser außergewöhnlichen Situation die Grundwerte von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als europäische Grundwerte unbeschädigt erhalten werden können. Wenn wir uns durch breite Ausnahmen von staatlichen Rechtsgarantien auf die Ebene der Terroristen begeben würden, hätten diese ihr Ziel der Zerstörung unseres freiheitlich/demokratischen Systems bereits erreicht!

In diesem Zusammenhang haben am 29. November 2001 die drei Leiter der wichtigsten internationalen Menschenrechtsorganisationen, nämlich die Hochkom-

[19] Siehe den Text in Netherlands Quarterly on Human Rights (NQHR), 1/2002, 93f.
[20] Siehe Half Way to Geneva, International Herald Tribune of 11 February 2002.

missarin für Menschenrechte, Mary Robinson, der Generalsekretär des Europarates, Walter Schwimmer und der Direktor des Büros der OSZE für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, Herr Botschafter Gerard Stoudmann, eine Erklärung abgegeben, wonach die Verfolgung des Zieles der Ausmerzung des Terrorismus unter strikter Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Staaten im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu erfolgen hat. Es müssen eine faire Balance zwischen legitimen nationalen Sicherheitsinteressen und den Grundfreiheiten und völkerrechtlichen Verpflichtungen gewahrt bleiben. Bestimmte Rechte dürften unter keinen Umständen derogiert werden. Für andere Rechte seien Einschränkungen nur unter bestimmten Voraussetzungen wie sie in den Menschenrechtskonventionen selbst formuliert sind, zulässig. Das Ziel der Maßnahmen gegen den Terrorismus müsse der Schutz der Menschenrechte und Demokratie und nicht die Untergrabung der fundamentalen Werte unserer Gesellschaften[21] sein. In ähnlicher Weise gab es auch Kritik von Seiten des Flüchtlingshochkommissars (UNHCR).

VII. Die Bekämpfung der Ursachen darf nicht vernachlässigt werden

Schließlich stellt sich auch die Frage, ob die ständige Verletzung von Bürger- und Menschenrechten in manchen Ländern des Südens nicht mit eine Ursache für das Problem des Terrorismus bilden und deshalb eine Überwindung des Terrorismus die Stärkung der Bürger- und Menschenrechte, darunter auch der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, gerade in diesen Ländern erfordert. Im Sinne einer Stärkung der „menschlichen Sicherheit", die zunehmend unteilbar wird, lässt sich diese nicht ohne eine Verbesserung der Menschenrechtssituation weltweit erreichen. Dies erfordert auch eine verstärkte Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und damit eine Verbesserung der Lebensbedingungen. Tatsächlich erbrachte die Konferenz von Monterrey in Mexiko von März 2002 über die Finanzierung der Entwicklung Zusagen der USA und der EU ihre Entwicklungshilfe in den nächsten Jahren wesentlich zu erhöhen[22], was als An-

[21] Siehe NQHR 1/2002, 93f.
[22] International Conference on Financing for Development Adopts 'Monterrey Consensus' by Acclamation, http://www.un.org/ffd/pressrel/22a.html.

erkennung dieses Zusammenhanges gedeutet werden kann. Dies wäre auch die beste Prävention.

Vorbildlich erscheinen auch die Maßnahmen Japans, das seine Außenpolitik auf die Stärkung der menschlichen Sicherheit gerichtet hat. Statt auf Einschränkungen der persönlichen Freiheit durch Antiterrorismusgesetze liegt der Schwerpunkt auf diplomatischen Anstrengungen zur Stärkung der internationalen Solidarität und der Zusammenarbeit in der Prävention des Terrorismus. Zudem wird Flüchtlings- sowie Wiederaufbauhilfe für Afghanistan und die umliegenden Staaten geleistet.[23]

Darüber hinaus geht es darum die „Wurzeln des Terrorismus" anzugehen, was nach Jessica Stern von der Kennedy School of Government der Harvard University auch eine Auseinandersetzung mit historischen Traumata und Demütigungen verlangt, da Gegengewalt allein den Terrorismus niemals ausrotten kann.[24]

Dem entspricht auch das statement einer Gruppe von Nobelpreisträgern, die die Hauptgefahr für den Frieden auf längere Sicht nicht in irrationalen Aktionen von Einzelnen oder Staaten, sondern in den legitimen Forderungen der Entrechteten dieser Welt sehen und daraus die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit auf Grundlage der Demokratie und sozialen Gerechtigkeit als einziger Hoffnung ableiten.[25] Internationale Zusammenarbeit auf Grundlage von Menschenrechten und Demokratie ist somit längerfristig der richtige Weg, während kurzfristig ergriffene Anti-Terrorismus Gesetze keine dauerhafte menschliche Sicherheit garantieren können.

Rechtliche Maßnahmen gegen den Terrorismus sind natürlich notwendig. Sie müssen jedoch im Einklang mit den Menschenrechten und dem Völkerrecht stehen. Ein Mehr an Sicherheit darf nicht auf Kosten der Menschenrechte gehen, will man nicht das Kind mit dem Bade ausschütten.

---

[23] www.mofa.go.jp/region/n-america/us/terro0109/policy/campaign.html.
[24] Siehe Jessica Stern, Trauma and humiliation, get to the roots of terrorism, in: International Herald Tribune of 26 April 2002, 6.
[25] Democratic Cooperation is the World's Only Hope, in: International Herald Tribune of 11 December 2001.