

Bericht über Guantánamo¹

Einführung

Auf ihrer Rotterdamer Jahrestagung im Juli 2003 hob die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) besonders hervor, dass die Bekämpfung von Terrorismus mit demokratischen Werten und der Achtung der Menschenrechte in Einklang zu bringen sei. In ihrer dort verabschiedeten „Entschließung über die von den Vereinigten Staaten am Stützpunkt Guantánamo festgehaltenen Gefangenen“ äußerte sich die Parlamentarische Versammlung besorgt über den Status der Gefangenen als „unrechtmäßige Kombattanten“. Ein Jahr später brachte sie in der auf ihrer Jahrestagung in Edinburgh angenommenen „Entschließung über Folter“ ihre Besorgnis über das Schicksal von Gefangenen u.a. in Guantánamo zum Ausdruck, „die seit Jahren ohne Zugang zu einem Gerichtsverfahren oder Rechtsbeistand in Gewahrsam gehalten werden“.

Das zunehmende Interesse von Mitgliedern der OSZE PV an dieser umstrittenen Situation und der von ihnen geäußerte Wunsch, eine Delegation von Parlamentariern solle eine Besuchserlaubnis für das Camp erhalten, veranlassten den damaligen Präsidenten der PV, den demokratischen US-Kongressabgeordneten Alcee Hastings, auf der Wintertagung in Wien im Februar 2005 einen Sonderbeauftragten für Guantánamo zu ernennen. Da ich seinerzeit bereits gewählte Berichterstatterin des Allgemeinen Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen war, wurde ich mit dieser Aufgabe betraut.

Am 4. Juli 2005 legte ich auf der Jahrestagung in Washington einen ersten Bericht vor, in dem ich u.a. die Aufstellung eines Zeitplans für die Schließung des Gefangenenlagers sowie eine erhebliche Intensivierung und Verbesserung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten empfahl.

Ende 2005 gaben die US-amerikanischen Behörden meinem wiederholten Antrag auf eine Besuchsgenehmigung statt, erlaubten mir jedoch nicht, direkt mit den Gefangenen zu sprechen. Der Besuch fand schließlich am 3. März 2006 in Begleitung mehrerer Experten und eines Vertreters des Internationalen Sekretariats der OSZE PV statt. Wir wollten einen Bericht verfassen, der so objektiv, genau und konstruktiv wie möglich war. Diesen Bericht legte ich der OSZE PV am 3. Juli 2006 auf ihrer Jahrestagung in Brüssel vor.

¹ Der Beitrag beruht auf dem „Report on Guantanamo Bay“ von Anne-Marie Lizin, der Sonderbeauftragten des damaligen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Alcee Hastings, vom 30. Juni 2006.

Der Bericht – eine Fortschreibung des Berichts vom 4. Juli 2005 – schildert die Situation in dem Gefangenenlager Guantánamo und enthält neue Empfehlungen. Er wurde nach dem kritischen Studium zahlreicher Quellen, darunter offizielle Berichte der US-Regierung, Medienberichte, Berichte internationaler Regierungsorganisationen und nichtstaatlicher Organisationen sowie von den Anwälten einzelner Gefangener zur Verfügung gestellte Informationen, erstellt. Ebenso fanden offizielle Gespräche im Außen- und im Verteidigungsministerium in Washington sowie Daten und Fakten, die ich während meines Besuchs im Gefangenenlager Guantánamo im März 2006 sammeln konnte, Eingang in den Bericht.

Das Gefangenenlager Guantánamo bereitet spätestens seit Juli 2005 nicht nur Menschenrechtsorganisationen, sondern auch Institutionen wie dem Europaparlament² und der Europäischen Kommission Sorgen. Am 27. Februar 2006 wurde der VN-Menschenrechtskommission³ ein von fünf unabhängigen Experten verfasster Bericht zur Situation der Gefangenen in Guantánamo übergeben.

Die US-Regierung wurde aufgefordert, zu der Kritik, die von den verschiedenen Organisationen geäußert wurde, Stellung zu nehmen. Ein Gerichtsbeschluss vom 23. Januar 2006 zwang das US-amerikanische Verteidigungsministerium im März bzw. April desselben Jahres zur Veröffentlichung der Vernehmungprotokolle und einer Liste, die 558 Namen von Gefangenen enthielt. Eine neue Liste mit 759 Namen wurde am 17. Mai 2006 veröffentlicht. Der vorliegende Bericht geht nicht noch einmal auf die rechtlichen Einwände ein, die in zahlreichen Dokumenten bereits ausführlich erörtert wurden. Er enthält im ersten Abschnitt die aus dem Besuch unserer PV-Delegation in Guantánamo im März 2006 hervorgegangenen Beobachtungen und Kommentare zu den Haftbedingungen, der medizinischen Versorgung der Gefangenen, den Verhörmethoden und der Qualität der in den Verhören gewonnenen Informationen. Die von den erwähnten Organisationen und von Anwälten einzelner Gefangener erhobenen Vorwürfe hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen und Folter wurden ebenso berücksichtigt wie die Argumente der US-amerikanischen Regierung. Den zweiten Abschnitt bilden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Ich habe die Hoffnung, dass die eine oder andere internationale Organisation in den kommenden Monaten die Initiative ergreift und eine aus Rechtsexperten bestehende internationale Kommission einsetzt, die die Aufgabe hat, eine mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts in Bezug auf das Problem der

2 Das Europaparlament forderte die Regierung der Vereinigten Staaten am 16. Februar 2006 auf, das Gefangenenlager Guantánamo Bay zu schließen, und drängte darauf, dass alle Gefangenen im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht behandelt und unverzüglich in einer fairen und öffentlichen Verhandlung vor ein zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht gestellt werden. Am 13. Juni 2006 wurde eine neue EntschlieÙung verabschiedet, die die USA zur Schließung von Guantánamo aufrief.

3 Die VN-Menschenrechtskommission wurde am 15. März 2006 durch den VN-Menschenrechtsrat ersetzt.

„neuen Kategorien von Kombattanten“ und mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen im internationalen Terrorismus zu prüfen.

Der Besuch im Gefangenenlager von Guantánamo: Beobachtungen und Kommentar

Der eintägige Besuch im Lager, dessen Genehmigung fast ein Jahr in Anspruch genommen hatte, fand im März 2006 statt. Ihm waren Gespräche im Außen- und im Verteidigungsministerium in Washington vorausgegangen. In Guantánamo konnte die Delegation mit Offizieren jeden Dienstgrades, Wachen, Ärzten und Pflegepersonal, Küchenbediensteten, einem muslimischen Militärseelsorger und mit den Vernehmungsbeamten sprechen. Privatgespräche mit Gefangenen waren hingegen nicht erlaubt. Die Delegation hatte Zugang zu einer Reihe von Unterlagen bezüglich der Leitung und der Infrastruktur des Lagers sowie zu einzelnen Gefangenenakten.

Haftbedingungen

Nach der Aufdeckung von Misshandlungen in Gefangenenlagern in Afghanistan und im Irak wurden strenge Maßnahmen ergriffen, um ähnliche Vorfälle in Guantánamo zu verhindern. Der zur Zeit des Besuches amtierende Kommandant des Gefangenenlagers, General Jay Hood, erklärte, dass er ganz besonders darauf achte, dass so etwas nicht passiert. Dazu hat er ein *Joint Task Force Standardization Team* aufgestellt, eine interne Ermittlungsinstanz, die alle Bereiche ständig überprüft (Verhöre, Sicherheit, medizinische Versorgung, Verpflegung etc.).

Der Besuch verschiedener Internierungscamps war in vielfacher Hinsicht aufschlussreich. Nach Aussagen der die OSZE PV-Delegation begleitenden Experten, die schon mehrmals Gelegenheit hatten, Guantánamo zu besuchen, sind die heutigen Bedingungen nicht mehr mit denen von Camp X-Ray, das 2002 als provisorisches Lager errichtet worden war, vergleichbar. Heute ähneln sie eher denen in gewöhnlichen amerikanischen Gefängnissen.

Zur Zeit unseres Besuchs waren laut den Informationen, die wir erhielten, 490 Gefangene in dem Lager interniert. Seit der Schließung von Camp X-Ray gibt es noch fünf Blöcke in Camp Delta (Camp 1, 2, 3, 4 und 5) plus Camp Echo. Ein weiteres Gebäude, Camp 6, wird derzeit in Camp Delta errichtet. In Camp 1 befanden sich 42 Prozent der Gefangenen, in Camp 2 und 3 ein bzw. zwei Prozent. 39 Prozent befanden sich in Camp 4; in Camp 5 waren die 16 Prozent der Gefangenen untergebracht, die als besonders gefährlich gelten.

In den stählernen Gefängnisblöcken können 48 Gefangene in Einzelzellen untergebracht werden, die durch dicke, engmaschige Drahtzäune voneinander getrennt sind und besser vor der Sonne schützen als das ursprünglich offene

Camp im Jahr 2002. Die Zellen verfügen über ein Minimum an Komfort (fließendes Wasser und Toiletten). Ein auf den Boden gemalter Pfeil zeigt an, in welcher Richtung Mekka liegt. Jeder Gefangene erhält ein Exemplar des Koran in seiner Muttersprache, einen Gebetsteppich, eine Gebetskette, Bettwäsche, Seife sowie Kleidung und Sandalen. Der Aufruf zum Gebet erfolgt fünfmal am Tag mittels Lautsprecher; an den Gebetsstunden nehmen alle Gefangenen teil.

Während des Gebets werden in den Gängen des Camps gelbe Kegel aufgestellt, die die Wachen daran erinnern, ihren Dienst schweigend zu verrichten und die Gebete der Gefangenen nicht zu stören.

Die Delegation konnte ein längeres Gespräch mit dem muslimischen Militärseelsorger des Gefangenenlagers führen, der nach eigenen Angaben häufig Kontakt zu den Gefangenen hat. Er veranstaltet außerdem Kurse für das Militärpersonal zur Einführung in die islamische Kultur. Er scheint darüber hinaus als eine Art Verbindungsstelle zwischen den Gefangenen und dem Lagerkommandanten zu fungieren.

Die Gefangenen erhalten und versenden regelmäßig Post, 2005 insgesamt 18.580 Briefe (entweder mit der normalen Post oder über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, IKRK). Alle Briefe unterliegen der militärischen Zensur, was zu Beschwerden seitens der Gefangenen und ihrer Rechtsanwälte geführt hat. Letztere kritisierten vor allem, dass einige Briefe ihre Empfänger entweder gar nicht oder nur mit erheblicher Verspätung erreicht hätten.

Im von der Delegation der OSZE PV besichtigten Camp Delta 4, dessen Maschendrahtzaun mit grünem Synthetikstoff abgedeckt ist, befinden sich die Räume von zehn Gefangenen, die sich frei bewegen können. Diese – in weiß gekleideten – Gefangenen dürfen miteinander reden und schienen alle eigenen Beschäftigungen nachzugehen. Sie waren von den Vernehmungsbeamten oder den Wachen ausgewählt worden, da sie sich kooperativ gezeigt hatten. In der Mitte des Camps gab es Fußball- und Volleyballplätze. Das sternenförmig gebaute Camp 5 machte den Eindruck einer dauerhaften Einrichtung.

Die Gefangenen erhalten dreimal täglich *Halal*-Mahlzeiten. Sie können zwischen verschiedenen Gerichten, darunter auch vegetarische, wählen, gesundheitliche Bedürfnisse werden berücksichtigt. Die Gefangenen in Camp 4 erhalten an bestimmten Tagen zusätzliche Nahrungsmittel.

Insgesamt gelten außergewöhnlich scharfe Sicherheitsmaßnahmen, die sich kaum von den in amerikanischen Gefängnissen üblichen Standards unterscheiden. Das Wachpersonal (Männer und – auffallend viele – Frauen) befolgt die Sicherheitsanweisungen buchstabengetreu.

Anders als in amerikanischen Gefängnissen üblich ist das Wachpersonal in Guantánamo jedoch nicht angehalten, die Gefangenen besser kennen zu lernen, sondern darf im Gegenteil mit ihnen nicht verbal in Kontakt treten. Die Kommunikation ist rein dienstlich und beschränkt sich zumeist auf knappe Gesten. Nach Angaben der Lagerleitung sind Wärterinnen und Wärter täglichen Beschimpfungen ausgesetzt. Gefangene in orangefarbenen Overalls

werden in Ketten von Soldaten mit kleinen Wagen von ihren Zellen in die Verhörgebäude transportiert.

Medizinische Einrichtungen und medizinische Betreuung

Das Gefangenenhospital ist wie alle Militärkrankenhäuser mit modernen und qualitativ hochwertigen medizinischen Geräten ausgerüstet. Es verfügt über rund 20 Betten, die notfalls auf 30 aufgestockt werden können. Nach Angaben der von uns befragten Militärärzte erhalten die Gefangenen dieselbe medizinische (und zahnmedizinische) Versorgung wie die auf dem Stützpunkt stationierten Soldaten.

Von einigen Gefangenen und ihren Anwälten erhobenen Vorwürfen, medizinische oder zahnmedizinische Behandlungen seien zu langsam erfolgt und einigen Gefangenen als Straf- oder Zwangsmaßnahme sogar gänzlich verweigert worden, konnte die Delegation nicht nachgehen.

Auf Bitten der Delegation der OSZE PV wurden zusätzliche Informationen über medizinische Behandlungen von Gefangenen sowie über aufgetretene Krankheiten zur Verfügung gestellt. Ihnen war zu entnehmen, dass fast 500 Gefangene insgesamt 2.500 medizinische Kontakte im Monat hatten und dass der Zugang zu den medizinischen Einrichtungen des Lagers rund um die Uhr gewährleistet war.

Seit 2002 wurden 275 chirurgische – hauptsächlich orthopädische – Eingriffe zur Behandlung von Kampfverletzungen vorgenommen. Gewöhnliche Operationen wie z.B. Blinddarmoperationen, die Behandlung von Leisten- und Nabelbrüchen, Mandeloperationen und die Behandlung von Hämorrhoiden wurden ebenfalls durchgeführt. Chronische Krankheiten wie z.B. Bluthochdruck, Magen-Darm-Erkrankungen, Diabetes, Erkrankungen der Herzkranzgefäße und Herzinsuffizienz werden beobachtet. Augen und Zähne werden regelmäßig untersucht. Alle zur Diagnose von Krankheiten notwendigen Untersuchungen – auch solche, die den Einsatz eines CT-Scanners erfordern – werden durchgeführt.

Acht Prozent der Lagerinsassen werden von Spezialisten regelmäßig wegen psychischer Störungen beobachtet. Bei 18 Prozent der Gefangenen wurden (im Vergleich zu 20 Prozent der Insassen US-amerikanischer Gefängnisse) Depressionen diagnostiziert. Zwölf Prozent der Guantánamo-Häftlinge haben Angststörungen entwickelt und fast 17 Prozent leiden an Psychosen; der Prozentsatz liegt damit deutlich über dem amerikanischer Gefängnisinsassen, von denen rund sechs Prozent an Psychosen leiden. Persönlichkeitsstörungen wurden bei 35 Prozent der Gefangenen festgestellt, was ebenfalls sehr hoch ist.

Der Krankenbericht zeigt indirekt, wie stark sich die lange Internierung auf die psychische Verfassung der Gefangenen auswirkt.

Folgende Medikamente wurden den Gefangenen im Hospital am häufigsten verabreicht:

- Antidepressiva, Anxiolytika (Angst lösende Mittel) und Beruhigungsmittel wie z.B. Amitriptylin,
- Benzodiazepine wie beispielsweise Clotiazepam,
- Protonenpumpenhemmer (Omeprazol),
- entzündungshemmende nichtsteroidale Medikamente wie Ibuprofen, Meloxicam (Mobic) und Naproxen (Naprosyn),
- Antihistaminika (Loratadin),
- zur Therapie mittelschwerer bis schwerer Schmerzen geeignete Medikamente wie Cyclohexan (Tramadol) sowie
- Psychopharmaka (eingesetzte Medikamente nicht genannt).

Die Apotheke des Hospitals entspricht hinsichtlich der Art der Medikamente und der Bestände voll und ganz derjenigen eines normalen kleinen Krankenhauses.

Nach Informationen von Anwälten des in New York ansässigen *Center for Constitutional Rights* (CCR), das die meisten der Prozesse wegen der Inhaftierung von Gefangenen ohne Gerichtsverhandlung angestrengt hat, sind seit Juli 2005 Dutzende von Gefangenen (210 nach Angaben der Juristen, laut Pentagon 200) als Zeichen des Protests gegen ihre Inhaftierung auf unbestimmte Zeit und die Missachtung der Genfer Konventionen abwechselnd in den Hungerstreik getreten.

Entsprechend der in amerikanischen Gefängnissen üblichen Praxis werden die Hungerstreikenden mit Infusionen oder Schläuchen ernährt, wenn ihr Zustand es erforderlich macht. Einige Quellen geben an, dass sie dabei ans Bett gefesselt werden, andere wiederum berichten, dass ihnen die Wärter zumindest eine Hand frei ließen. Die Armee zieht für diese Art der Ernährung der Gefangenen die Formulierung „gegen ihren Willen ernährt“ („*fed unvoluntarily*“) statt „zwangsernährt“ („*fed by force*“) vor.

Nach vor Ort eingeholten Informationen wird eine kleine Zahl von Gefangenen (drei wurden im März 2006 ins Krankenhaus eingeliefert) mithilfe einer durch die Nase eingeführten Magensonde zwangsernährt. Diese Sondenart, von der die Delegation sich ein Exemplar beschaffen konnte, ist identisch mit der, die in Krankenhäusern in der ganzen Welt benutzt wird. Nach Angaben US-amerikanischer Behörden scheinen die meisten der Hungerstreikenden ihre Aktion mittlerweile freiwillig eingestellt zu haben. Einige Angehörige des medizinischen Personals teilten der Delegation vertraulich mit, Gefangene hätten sich bei ihnen dafür bedankt, dass sie mit Nahrung versorgt worden seien und so einem Hungerstreik entgehen konnten, der ihnen von ihren Anführern aufgezwungen worden sei.

Am 6. Oktober 2005 bezeichnete ein Sprecher des Pentagon die Besorgnis der Anwälte als „übertrieben“, da die Gefangenen abwechselnd in den Hungerstreik träten. Im März 2006 wurde uns bestätigt, dass es keine Todesfälle gegeben habe, die auf einen Hungerstreik zurückzuführen waren.

Erwähnenswert ist, dass ein Team des IKRK, das nicht ständig in Guantánamo anwesend ist, das Lager alle sechs Wochen besucht. In der Zeit dazwischen finden Kurzbesuche statt. Die Mitarbeiter des IKRK sind neben den Rechtsanwältinnen die einzigen Personen, die direkten Kontakt zu den Gefangenen haben.

Im Oktober 2005 ließ das IKRK den amerikanischen Behörden eine Stellungnahme zu den Hungerstreiks zukommen. Es wandte sich darin gegen jede Art der Zwangsernährung und berief sich dabei auf die Deklarationen des Weltärztebundes (*World Medical Association/WMA*) von Tokio (1975) und Malta (1991), in denen Ärzten untersagt wird, sich an der Zwangsernährung von Häftlingen zu beteiligen. Stattdessen sollen sie den Gefangenen über die manchmal irreversiblen Folgen der Nahrungsverweigerung aufklären.

Auch das britische medizinische Wochenmagazin *The Lancet* verurteilte die Praxis der Zwangsernährung in einer Petition, die von 263 Ärzten aus Großbritannien, Irland, den USA, Australien, Deutschland, Italien und den Niederlanden unterzeichnet wurde. Die Ärzte reagierten damit auf Zeugenaussagen ehemaliger Guantánamo-Häftlinge, in denen diese angaben, während eines Hungerstreiks zwangsernährt worden zu sein.

Abgesehen von den Hungerstreiks stellen auch andere Aspekte der Inhaftierung die Medizin vor ernste ethische Probleme. Nach Berichten mehrerer Menschenrechtsorganisationen, darunter die *Physicians for Human Rights*, hatten Ärzte, die für die Beratung der Vernehmungsbeamten zuständig waren, bis Juni 2004 Zugang zu den Krankenakten der Gefangenen. Das bedeutet, dass sie auch über psychologische Probleme informiert waren und dieses Wissen nutzen konnten.

Des Weiteren wurde kritisiert, dass Verhaltensforscher als Berater zur Ausarbeitung der Verhörmethoden hinzugezogen wurden. In einem Bericht des für die Gesundheitsrichtlinien in US-amerikanischen Gefängnissen zuständigen Mediziners wurde der Armee Anfang Juli 2004 empfohlen, die Praxis, hierfür Ärzte und Psychiater heranzuziehen, einzustellen. Zu Beginn des Sommers 2004 stellten mehrere Gefangenenanwälte Strafantrag gegen Ärzte in Guantánamo wegen Verstoßes gegen die medizinische Ethik mit der Begründung, sie duldeten ein System, in dem Pfleger Gefangenen Medikamente entzögen, wenn sie nicht kooperativ genug seien.

Verschiedene Quellen berichten von rund 40 Selbstmordversuchen in den Lagern seit 2002. Einige der Gefangenen litten bereits vor ihrer Überstellung nach Guantánamo an Verhaltensstörungen. Andere wurden vielleicht unter dem Einfluss der Isolierung, der langen Haftdauer und der häufigen Verhöre zum Selbstmordversuch getrieben. Einige Quellen sprechen davon, dass rund ein Dutzend Selbstmordversuche einem einzigen Gefangenen zuzuordnen sind, was die Aussagekraft der Statistik ein wenig in Frage stellt.

Bis zum Zeitpunkt unseres Besuchs hatte keiner der Selbstmordversuche zum Tod geführt. Nach Angaben der Anwälte einiger der Gefangenen seien

Selbstmordversuche als „manipulatives autoaggressives Verhalten“ neu eingestuft worden. Am 18. Mai 2006 sollen vier Gefangene versucht haben, sich das Leben zu nehmen, während einige andere mehrere Wärter angriffen, die dagegen einschreiten wollten. Am 10. Juni 2006 begingen drei Gefangene Selbstmord. Diese ersten drei Todesfälle in Guantánamo zeigen deutlich, dass es dringender als je zuvor nötig ist, die Informationen über die Gründe für die Inhaftierung freizugeben. Seit Ende Mai 2006 beteiligen sich mehrere Dutzend Gefangene an einem neuen Hungerstreik.

Verhörmethoden

Wie bereits in dem Bericht vom Juli 2005 angedeutet, betrifft der größte Teil der Kritik am Gefangenenlager von Guantánamo sowohl die Haftbedingungen als auch die von der US-Armee angewandten Verhörmethoden. Die Kritik wurde seit 2002 mehrfach wiederholt – und nicht nur von Menschenrechtsorganisationen. Im ersten Bericht wurde bereits erwähnt, dass das FBI in einem Bericht vom 10. Mai 2005 angesichts der vom Verteidigungsminister am 2. Dezember 2002 genehmigten und am 16. April 2003 revidierten Verhörmethoden Bedenken geäußert hat.

Die US-amerikanischen Behörden haben stets bestritten, dass die Verhörmethoden zur Informationsgewinnung, einschließlich solcher, die als „aggressiv“ beschrieben wurden, Folter gleichkämen. Sie räumten jedoch immerhin ein, dass in einer begrenzten Zahl von Fällen Misshandlungen festgestellt und geahndet wurden. Nach offiziellen Angaben wurden über 100 amerikanische Soldaten vor ein Militärgericht gestellt. Die Urteile reichten von der Degradierung bis zu einem einfachen Verweis. Laut amerikanischen Quellen wurden keine ernsteren Strafen gegen Soldaten verhängt, die in Guantánamo Dienst taten.

Nach den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 wurde in den Vereinigten Staaten in Regierungskreisen und in der Presse offen über die mögliche Anwendung von Verhörmethoden diskutiert, die als Folter oder folterähnlich betrachtet werden können. Allein die Tatsache, dass es diese Diskussionen gab, deutete in dem damaligen emotional aufgeheizten Klima indirekt an, dass Folter nicht länger gänzlich tabu war. Die Diskussionen lösten zweifellos negative Reaktionen gegenüber den Vereinigten Staaten aus.

Die US-amerikanischen Behörden berufen sich stets auf ihre eindeutige Haltung zum Thema Folter. Sie beruhe nicht nur auf dem amerikanischen Strafrecht, sondern auch auf den Verpflichtungen, die im Rahmen von Verträgen zum Verbot der Folter eingegangen wurden.⁴ Über die Handhabung dieser Verpflichtungen, ja sogar über die Definition von Folter und anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in

4 Insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, das am 26. Juni 1987 in Kraft getreten ist.

Konfliktsituationen herrschte jedoch in den Jahren 2002 und 2003 größte Verwirrung. Hinzu kamen öffentliche Verlautbarungen einzelner hochrangiger Politiker, die den starken Wunsch nach Vergeltung erkennen ließen.

Diese Fragen standen im Mittelpunkt der Debatte, die am 5. Oktober 2005 im US-amerikanischen Senat stattfand. Am 15. Dezember 2005 akzeptierte Präsident George W. Bush den vom republikanischen Senator John McCain im Senat durchgesetzten Zusatz zum Verteidigungsbudget, der Folter und die unmenschliche, grausame und entwürdigende Behandlung von Gefangenen des amerikanischen Verteidigungsministeriums, die unter der Aufsicht und Kontrolle der Regierung der Vereinigten Staaten stehen, weltweit verbietet. Damit wurden das Verbot einer solchen Behandlung kodifiziert und Regelungen, die zuvor für Verwirrung gesorgt hatten, geklärt.

Dennoch werden immer wieder Vorwürfe laut, Gefangene in amerikanischen Gefängnissen in Afghanistan, im Irak und in Guantánamo würden misshandelt und gefoltert. Die Anschuldigungen tragen dazu bei, in der Welt ein negatives Bild von den Vereinigten Staaten zu verbreiten. Besonders grausame Bilder wie die im inzwischen geschlossenen Gefängnis von Abu Ghraib aufgenommenen werden weiterhin überall in der Welt gezeigt und nähren die antiamerikanische Propaganda.

Kapitel III des VN-Expertenberichts, der der VN-Menschenrechtskommission am 27. Februar 2006 vorgelegt wurde, geht unter der Überschrift „Folter und andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ genauer darauf ein, dass die Behandlung der Gefangenen von Guantánamo der Definition von Folter, wie sie in den Genfer Konventionen verwendet wird, nahe kommt. Der Expertenbericht stützt sich auf Gespräche mit ehemaligen Gefangenen (vor allem mit solchen, die sich in Großbritannien aufhalten), Angaben von Anwälten, die andere Gefangene vertreten, sowie auf von den amerikanischen Behörden freigegebene Informationen und von ihnen gemachte Angaben.

Am 10. März 2006 bestritt die US-Regierung in einem Memorandum in scharfem Ton Punkt für Punkt die Behauptungen der VN-Experten, die sich geweigert hatten, Guantánamo zu besuchen, da ihnen persönliche Gespräche mit den Gefangenen untersagt worden waren.

Es sei angemerkt, dass die Misshandlungs- und Folttervorwürfe generell auf den Aussagen einer begrenzten Zahl von ehemaligen Häftlingen, die inzwischen freigelassen oder in ihre Heimatländer rückgeführt worden waren und deren Namen wiederholt in einschlägigen Berichten auftauchen, und auf den Aussagen ihrer Anwälte beruhen. Nach Angaben der Experten waren viele der von den Gefangenen gemachten Aussagen nicht zwangsläufig glaubwürdig. Nach ihrer Entlassung neigen einige Häftlinge aus politischen – und verständlichen – Gründen dazu, mögliche Akte von Misshandlungen zu übertreiben; manchmal lassen sie sich auch kaufen.

Außerdem klagen nicht alle Gefangenen über Misshandlungen. Einige afghanische Häftlinge haben die USA für die menschenwürdige Behandlung und

für die Fürsorge, die ihnen zuteil wurde, für die gute Verpflegung und den relativen Komfort der Zellen, die mit Elektrizität und fließendem Wasser ausgestattet sind, hoch gelobt. Erst kürzlich haben einige freigelassenen Jemeniten eingeräumt, menschenwürdig behandelt worden zu sein. Andere wiederum prangerten barbarische Folterhandlungen an.

Insgesamt ist festzuhalten, dass zahlreiche Aussagen übereinstimmen und dass die aggressivsten Befragungstechniken sogar zu einer Debatte innerhalb der US-amerikanischen Streitkräfte geführt haben, wie das Memorandum des Obersten Rechtsberaters der US-amerikanischen Marine, Alberto J. Mora, vom 7. Juli 2004 zeigt.⁵ Seit dieser Debatte steht Guantánamo im Rampenlicht und Kongressabgeordnete, Journalisten und Anwälte geben sich als Besucher die Klinke in die Hand.

Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass die US-amerikanischen Behörden stets behaupten, zahlreiche Gefangene hätten ein spezielles Training absolviert, in dem sie lernen sollten, Verhören zu widerstehen und Wachen systematisch der Misshandlung und Folter zu bezichtigen.

Nach Angaben der Vernehmungsbeamten, mit denen wir gesprochen haben, wurden die aggressivsten Verhörmethoden wie Entzug von sensorischen Reizen und Schlafentzug, die Wegnahme von Komfortgegenständen, das Tragen von Kapuzen, erzwungenes Stehen und Liegen in Stresspositionen, völlige Isolation über einen längeren Zeitraum etc. zugunsten gewaltloser und zwangfreier psychologischer Methoden abgeschafft.

Die Delegation konnte ein Verhör über eine Videoverbindung mitverfolgen, aber keine Schlussfolgerungen daraus ziehen: Der Gefangene, der in orange gekleidet war, verhielt sich eher passiv, saß auf einem Stuhl und konnte während des Verhörs essen und trinken.

Die Verantwortlichen in Guantánamo gaben an, dass 125 Gefangene noch brauchbare Informationen geben können und 35 von ihnen regelmäßig befragt würden. Die Befragungen werden derzeit von 32 Personen beiderlei Geschlechts durchgeführt, die allesamt beim Pentagon unter Vertrag stehen. Jeder Vernehmungsbeamte wird von einem Dolmetscher und einem Analysten begleitet. Die Vernehmungsbeamten wurden im Pentagon ausgebildet. Einige von ihnen verfügen über profunde Kenntnisse der Kultur und der Denkweise der Gefangenen und verstehen oder sprechen Arabisch oder andere Sprachen, die die Gefangenen sprechen. Einige Vernehmungsbeamte gaben an, dass sie durch den Kontakt mit den Gefangenen ihr eigenes Wissen erweitern konnten.

Die Relevanz der erhaltenen Informationen und der zu ihrer Unterstützung vorgelegten Beweise

Hinsichtlich der Qualität der Informationen, die man nach drei oder vier Jahren Gefangenschaft bekommt, äußerten sich US-amerikanische Stellen posi-

5 Dies wurde am 27. Februar 2006 von der Zeitschrift *New Yorker* enthüllt.

tiv. Nach Angaben von Vernehmungsbeamten erhielt man noch immer Informationen aus Afghanistan, dem Irak oder von Geheimdiensten, denen es wohl vor allem zu verdanken ist, dass ein Terrornetzwerk in Italien aufgedeckt werden konnte. In den Informationen taucht manchmal der Name oder Deckname eines Gefangenen auf. Dadurch wird es unter Umständen möglich, einen Gefangenen zu identifizieren und seine Angaben aus zahlreichen Verhören, denen er sich seit seiner Ankunft in Guantánamo unterziehen musste, zu überprüfen.

Unseren Quellen zufolge werden einige der Gefangenen (die in weiß gekleideten) heute nur noch selten verhört (in manchen Fällen nur noch einmal im Jahr). Das kann entweder bedeuten, dass ihre Freilassung oder ihre Rückführung bevorsteht, oder aber dass sie sich in völliges Schweigen zurückgezogen haben.

Die US-amerikanischen Behörden heben besonders die Tatsache hervor, dass man aufgrund der seit 2002 in den Verhören gewonnenen Erkenntnisse heute besser versteht, wie terroristische Netzwerke vorgehen, welche Art von Waffen sie benutzen, wie sie ihre Mitglieder rekrutieren und wie verzweigt sie sind. Experten zufolge konnte jedoch durch Guantánamo keine erschöpfende Datenbank über Al-Qaida aufgebaut werden.

Dasselbe gilt für die Beweisstücke, die der Delegation gezeigt wurden. Einige waren eindeutig (z.B. ein Notebook mit Anleitungen zum Bau von Sprengsätzen, genaue Beschreibungen von Anschlagzielen, gefälschte Ausweispapiere, Falschgeld etc.), andere waren eher schwach (vor allem die zahlreichen Uhren der Marke Casio F-91W, von denen man weiß, dass sie von Al-Qaida-Mitgliedern benutzt werden) und würden vor einem Zivilgericht als Beweismittel nicht ausreichen. Ein weiteres Problem sind gleichlautende Namen. Einige Gefangene behaupten, irrtümlich festgenommen worden zu sein, da ihre Namen mit denen mutmaßlicher Al-Qaida-Mitglieder identisch seien. Andere beteuern ihre Unschuld, obwohl sie sich nach Angaben der US-amerikanischen Behörden zur Zeit ihrer Verhaftung im Kampfgebiet aufhielten.

Einstufung der Gefangenen nach dem Grad ihrer Gefährlichkeit

Nach Angaben der Lagerleitung zählen knapp 70 Gefangene zur Kategorie der besonders gefährlichen militanten Extremisten. Würde man sie freilassen, würden sie sich dem *Dschihad* gegen die USA und ihre Verbündeten anschließen. Von ca. 270 rückgeführten oder freigelassenen Gefangenen wurden ungefähr 15 wegen erneuter Straftaten und terroristischer Akte wieder gefangen genommen. Laut den US-amerikanischen Behörden rechtfertigt dies die dauerhafte Internierung derjenigen, die eindeutig ihre Absicht bekundet haben, den Kampf gegen die Vereinigten Staaten und deren Verbündete im Falle ihrer Freilassung wieder aufzunehmen. Insbesondere nach Af-

ghanistan zurückgeschickte Mitglieder der Taliban sollen häufig wieder verhaftet worden sein.

Die Delegation sah sich die Akten von sieben Gefangenen an, die als gefährlich eingestuft wurden. Zu ihnen gehörten ein Taliban-Angehöriger, der Spezialausbilder für die Herstellung von Sprengstoff war, ein Mitglied einer afghanischen Terrorzelle, das einen Anschlag auf einen Journalisten vorbereitet hatte, sowie mehrere Al-Qaida-Mitglieder, die den Prototyp einer so genannten Schuhbombe zur Sprengung von Flugzeugen und eine Haftmine für Anschläge auf Schiffe entwickelt hatten.

Genauere Informationen zu anderen Häftlingen erhielten wir nicht. Einige der Gefangenen wurden offensichtlich während ihres langen Gefängnisaufenthalts radikalisiert. Andere, die nach ihrer Freilassung als Helden gefeiert wurden, waren gezwungen, sich dem *Dschihad* anzuschließen, weil sie sonst für Kollaborateure der Amerikaner gehalten worden wären.

Die Einstufung der Gefangenen nach dem Grad ihrer Gefährlichkeit erfolgt ausschließlich durch die Militärbehörden. Unsere Gesprächspartner hoben besonders die Tatsache hervor, dass etliche Gefangene bereits freigelassen oder in ihre Heimatländer zurückgeführt worden seien, dass einige Länder jedoch die Wiederaufnahme ihrer Staatsbürger verweigerten. Die Behörden fürchten vor allem, dass einige der freigelassenen Gefangenen sich Terrornetzwerken anschließen, um ihren Kampf gegen die amerikanischen Streitkräfte fortzusetzen.

Über alternative Lösungen wird offenbar nachgedacht, eine baldige Schließung der Einrichtung wird jedoch von niemandem in der US-Regierung gefordert. Das Außenministerium wünscht die Zahl der Gefangenen so schnell wie möglich zu reduzieren. Präsident Bush erklärte am 7. Mai 2006, er persönlich wolle Guantánamo schließen und die Gefangenen vor Gericht bringen; allerdings legte er keinen Zeitplan für die Schließung vor und gab auch keine Einzelheiten darüber an, wie sie vonstatten gehen soll. Am 21. Juni 2006 stellte Präsident Bush auf dem EU-USA-Gipfel in Wien erneut fest, dass er „das Lager Guantánamo gerne schließen“ würde und die Vereinigten Staaten die Gefangenen in ihre Heimatländer zurückschicken wollten. Er fügte hinzu, sie würden dort oder in den USA vor Gericht gestellt.

Nach offiziellen Angaben befanden sich im Juni 2006 noch 460 Gefangene in Guantánamo (gegenüber 490 im März 2006).

Am 23. Januar 2006 wies ein Bundesrichter entsprechend dem Gesetz über die Informationsfreiheit (*Freedom of Information Act*, FOIA) die US-Regierung an, die Identität der in den 558 in Guantánamo geführten Vernehmungen erwähnten Gefangenen preiszugeben. Er reagierte damit auf eine von der US-amerikanischen Nachrichtenagentur *Associated Press* (AP) eingereichte Petition. Das Pentagon musste daraufhin 5.000 Seiten Verhörprotokolle öffentlich machen. Die Dokumente enthüllten erstmals die Namen und die Staatsangehörigkeit von 317 Gefangenen. Lediglich die Namen der an den Verhören beteiligten Offiziere waren gelöscht worden. In dem Zusammen-

hang sei noch einmal daran erinnert, dass seit der Einrichtung des Lagers im Jahr 2002 insgesamt rund 900 Gefangene dort festgehalten wurden. Bis zum März 2006 hatte das Pentagon weder von einsitzenden noch von freigelassenen Gefangenen jemals Namenslisten vorgelegt. Es hatte stets argumentiert, die Geheimhaltung sei notwendig, um das Leben von Gefangenen, die mit den Amerikanern kooperieren, zu schützen und ihre Familien vor Racheakten zu bewahren.

2005 hatte ein Bundesrichter eine Befragung der Gefangenen angeordnet. Jeder Gefangene wurde daraufhin gefragt, ob seine Identität AP gegenüber bekannt gegeben werden sollte. Von 317 Gefangenen, die einen entsprechenden Fragebogen erhielten, reagierten 202 gar nicht, 63 antworteten mit ja, 17 mit nein und 35 gaben das Formular unausgefüllt zurück. Der Richter beurteilte die Begründung des Pentagon als unzureichend und entschied, dass selbst die 17 Gefangenen, die mit nein geantwortet hatten, kaum erwarten könnten, anonym zu bleiben, nachdem sie bei den Gerichten eine Haftprüfung beantragt hatten.

Von den Gefangenen, die noch in Guantánamo festgehalten werden, wurde bis heute keiner verurteilt. Lediglich zehn von ihnen, angeklagt wegen Verschwörung gegen die Vereinigten Staaten oder Beteiligung daran, wurden dazu vernommen und sollen vor ein besonderes Militärgericht gestellt werden, eine so genannte Militärkommission. Die ersten Militärkommissionen wurden durch die Geltendmachung von Rechtsbehelfen durch die Rechtsanwälte konstant gestört, kein einziges Verfahren wurde beendet. Der Oberste Gerichtshof erklärte die Militärkommissionen am 29. Juni 2006 für rechtswidrig.⁶

Seit einem Urteil vom 28. Juni 2004, mit dem der Oberste Gerichtshof die Zuständigkeit US-amerikanischer Gerichte für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung ausländischer Gefangener in Guantánamo bestätigte, haben zahlreiche Gefangene Haftprüfungsanträge vor US-Gerichten eingereicht. Sie erhalten regelmäßig (drei- bis viermal pro Jahr) Besuch von ihren zivilen Rechtsanwälten, die in der Regel von einem Dolmetscher begleitet werden. Einige Rechtsanwälte hatten bemängelt, dass die lagereigenen Dolmetscher schlecht übersetzt oder – schlimmer noch – die Aussagen ihrer Mandanten verdreht hatten.

Am 20. April 2006 veröffentlichte das Pentagon eine Liste mit 558 Namen von Personen, die in Guantánamo einsaßen oder eingesessen hatten. Eine neue Liste mit 759 Namen wurde am 17. Mai 2006 veröffentlicht. Die neue Liste enthält die Namen, die Staatsangehörigkeit, die Identifikationsnummern sowie die Geburtsdaten und -orte von rund 200 Gefangenen, deren Status nicht geprüft worden war, da sie zuvor zurückgeführt oder freigelassen worden waren. Erwähnenswert ist, dass sich auf der Liste weder ein bekannter Al-Qaida-Führer befindet, noch der Führer einer bekannten islamischen Ter-

6 Präsident Bush hat im Oktober 2006 ein Gesetz unterzeichnet, das die Einrichtung der Militärkommissionen neu regelt.

roristengruppe, noch ein Mitglied des Taliban-Regimes, das bis 2001 in Afghanistan an der Macht war. Unter den 125 Afghanen, die auf der Liste stehen, werden einige nur mit einem einzigen Namen identifiziert („Hafizullah“, „Nasibullah“ oder „Sharbat“). Da es in Afghanistan und Pakistan viele gleichlautende Namen gibt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Personen irrtümlich verhaftet wurden oder unter falschem Namen geführt werden. Verschiedene Quellen behaupten, dass einige der Gefangenen vom pakistanischen Geheimdienst verhaftet und dann an die Koalitionsstreitkräfte verkauft worden seien. Nur wenige Gefangenen trugen bei ihrer Verhaftung Waffen. Viele waren lediglich gefangen genommen worden, weil sie in einem Haus wohnten, das mit den Taliban in Verbindung gebracht wurde, oder weil sie für eine Organisation arbeiteten, die mit den Taliban verbunden war. Nach Angaben der US-amerikanischen Behörden sind Verhöre der einzige Weg, die Namen der Gefangenen, die bei ihrer Festnahme zum größten Teil keine Papiere bei sich trugen, herauszubekommen. Sie räumen zwar ein, dass die Liste Fehler enthalten könnte; durch die Verhöre habe man aber wertvolle Informationen über die Strukturen, die Finanzierungskanäle, die Rekrutierungsverfahren und die Ausbildungsmethoden von Al-Qaida sowie über NGOs, die Al-Qaida unterstützen, erhalten.

Wieder einmal scheint es, dass die US-amerikanischen Geheimdienste bessere Ergebnisse hätten erzielen können, wenn sie bereit gewesen wären, ihre Informationen in größerem Umfang – und schneller – mit den Geheimdiensten anderer am Kampf gegen den Terror beteiligter Länder auszutauschen.

Bereits in meinem ersten Bericht fand die Tatsache Erwähnung, dass zahlreiche Länder informell Ermittlungsbeamte ins Ausland entsandt hatten, um eigene Staatsangehörige zu vernehmen. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse ermöglichten weitere Ermittlungen, die zu substanziellen Ergebnissen führten. Die Kooperation zwischen US-amerikanischen und anderen Geheimdiensten war jedoch häufig unzureichend und erwies sich zuweilen als schwierig. Informationen, die andere Länder zur Verfügung stellten, wurden von den Amerikanern nicht immer korrekt verarbeitet – wenn überhaupt von ihnen Notiz genommen wurde. Ich möchte an dieser Stelle noch einmal betonen, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und auf die Bekämpfung von islamischem Terrorismus spezialisierten Polizeistellen ist; dies gilt umso mehr, als es um international verzweigte, komplexe und mobile Gruppen geht.

Die amerikanischen Behörden räumen ohne weiteres ein, dass der wahre Nutzen des Gefangenenlagers Guantánamo vielleicht anderswo liegt, wenn es einmal keine brauchbaren Informationen mehr liefert. Tatsächlich haben die Verhöre eine Fülle von unschätzbaren Erkenntnissen über islamischen Extremismus, die Wurzeln des anti-amerikanischen Hasses und den Werdegang rekrutierter Terroristen hervorgebracht.

Die *Joint Task Force Guantánamo* des Verteidigungsministeriums ist gewissermaßen eine Trainingsstätte für Vernehmungsbeamte und Analysten zur

Einübung von Techniken zur Terrorismusbekämpfung. Einige Quellen weisen darauf hin, dass Vernehmungsteams, nachdem sie einige Zeit in Guantánamo verbracht haben, nach Afghanistan und in den Irak gehen, um dort ihre Arbeit fortzusetzen. Das Lager hat sich so allmählich in ein Ausbildungslager für eine Armee verwandelt, die allzu lange die nachrichtendienstliche Aufklärung ebenso vernachlässigt hat wie das geduldige Studium der Sitten und Gepflogenheiten ihrer Feinde.

Wie auch immer – die US-amerikanischen Behörden sind der festen Überzeugung, dass die fortgesetzte Inhaftierung einer Reihe mutmaßlicher Terroristen in Guantánamo entscheidend für die Verhütung neuer Anschläge auf die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten im „globalen Krieg gegen den Terror“ ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

1. Um die Haltung der US-Regierung zu Guantánamo verstehen zu können, muss man sich vor Augen führen, welche Bedeutung die am 11. September 2001 auf ihr Territorium verübten Anschläge für die Vereinigten Staaten haben. Seit jenem Tag befinden sich die USA nach eigener Wahrnehmung im Kriegszustand gegen den internationalen Terrorismus. Die Reaktion der Regierung hat Tradition. Sie ist das historische Erbe des *Enemy Alien Act* aus dem Jahr 1798, einem Gesetz, das nie aufgehoben wurde. Es ermächtigt den Präsidenten der Vereinigten Staaten, „feindliche Ausländer“, d.h. Staatsbürger eines Landes, das sich mit den USA im Kriegszustand befindet, ohne Haftbefehl in Gewahrsam zu nehmen. Das Gesetz fand während der beiden Weltkriege und während des Kalten Krieges Anwendung. Die entsprechenden Beschlüsse der Exekutive wurden jeweils von der Justiz, einschließlich des Obersten Gerichtshofs, bestätigt. Der Vietnamkrieg markierte einen Wendepunkt. Heute ist die US-Justiz wesentlich kritischer, wie das bereits erwähnte Urteil des Obersten Gerichtshofs vom Juni 2004 zeigt, das der Auffassung der Exekutive widersprach, die Inhaftierung „feindlicher Kämpfer“ in Guantánamo sei verfassungsgemäß.
2. Der Ausdruck „globaler Krieg gegen den Terror“ ist für viele Experten ein Problem. Er wird lediglich von den USA und einigen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten verwendet. In Ländern, die Terrorakte als Straftaten im Rahmen normaler Strafverfahren behandeln, wird er nicht benutzt. Der Gebrauch militärischer Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus wird als überzogen kritisiert; auch wird eingewandt, er verschaffe den *Dschihad*-Terroristen wahrscheinlich größere Legitimität als sie bereits haben. Von welchem Gewaltniveau an kann man über-

haupt von Krieg sprechen? Ein Krieg hat zudem einen Anfang und ein Ende und es gibt einen identifizierbaren Feind; das Ende des „globalen Krieges gegen den Terror“ ist dagegen völlig offen. Selbst die US-amerikanischen Behörden räumen ein, dass er sich voraussichtlich über Jahrzehnte hinziehen wird. Genau das aber ist der Kern der Frage. Die gesamte rechtliche Argumentation der US-amerikanischen Regierung stützt sich auf den Begriff „Krieg“.

3. Unsere amerikanischen Gesprächspartner hoben mehrfach hervor, dass es sich um einen Krieg *sui generis* handle, der weder einem klassischen Konflikt gleiche, noch einer Polizeioperation unter Einsatz von Streitkräften. Terroristische Organisationen agieren vom Territorium souveräner Staaten aus und können Bedrohungen erzeugen, die bislang nur von Nationalstaaten ausgingen. Unabhängig davon, ob sie sich mit oder ohne Erlaubnis der Staaten auf deren Territorium aufhalten – es ist unmöglich, diese Gruppen von ihren Handlungen abzuhalten: Sie haben nichts zu verlieren und wollen den Ausgangspunkt ihrer Anschläge verschleiern. Ebenso unmöglich ist es, mit ihnen zu verhandeln, da sie in der Regel keine Kompromisse anstreben, sondern ihren Gegner vernichten wollen.
4. Diese Feststellung wird zwar durchaus akzeptiert; Experten sind aber dennoch der Meinung, dass die terroristische Bedrohung relativiert werden müsse. Islamische Terroristen stellen natürlich eine Gefahr dar und sind ein ernst zu nehmender Störfaktor; sie sind aber keine echte Bedrohung für unsere Zivilisation und unsere Lebensart, solange sie nicht über Massenvernichtungswaffen verfügen. Osama Bin Laden ist zu einer Symbolfigur des salafistischen *Dschihad* geworden und das Etikett „Al-Qaida“ wurde zur Bezugsgröße für die radikalsten islamischen Elemente in der ganzen Welt. Wenn auch die Zerstörung ihres afghanischen Zufluchtsortes Osama Bin Laden und seinen Komplizen unbestreitbar einen schweren Schlag versetzt hat, so hat sie doch nicht zur Ausmerzung der mit Al-Qaida verbundenen Netzwerke geführt. Die *Dschihad*-Terroristen blieben in der Lage, spektakuläre Aktionen durchzuführen. Die Anschläge in London und Madrid, in Ägypten und auf Bali haben gezeigt, dass kein Land wirklich sicher ist; das gilt insbesondere dann, wenn die Täter keine direkten Verbindungen zu Al-Qaida haben, sondern lediglich von deren Methoden und von einer Ideologie inspiriert sind, die in bestimmten Kreisen weit verbreitet ist.
5. Eine häufig gestellte Frage ist die nach dem Status der bei einem bewaffneten Einsatz im Zuge des „globalen Krieges gegen den Terror“ gefangen genommenen und in Guantánamo festgehaltenen mutmaßlichen Terroristen. Sie werden von den US-amerikanischen Behörden als „feindliche Kämpfer“ bezeichnet und gelten nicht als Kriegsgefangene; damit fallen sie nicht unter den Schutz der Genfer Konventionen von 1949, was von Menschenrechtsorganisationen scharf verurteilt wird. Im

Mittelpunkt der Kritik steht vor allem, dass der Entzug der Freiheit von Kriegsgefangenen und zivilen Gefangenen auf unbestimmte Zeit zur Erlangung von Auskünften mit Artikel 17 Absatz 4 der Dritten Genfer Konvention und mit Artikel 31 der Vierten Genfer Konvention unvereinbar ist.

6. Die US-amerikanischen Behörden verweisen angesichts der Kritik darauf, dass die Genfer Konventionen, die kurz nach dem Zweiten Weltkrieg verfasst und seither mehrfach – insbesondere durch die Zusatzprotokolle von 1977 und 2005⁷ – präzisiert wurden, eindeutig festlegen, welche Personen als Kriegsgefangene gelten: 1. Angehörige von bewaffneten Kräften einer am Konflikt beteiligten Partei, ebenso Angehörige von Milizen und Freiwilligenkorps, die zu diesen bewaffneten Kräften gehören; 2. Angehörige anderer Milizen und Freiwilligenkorps, einschließlich solcher von organisierten Widerstandsbewegungen, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören und außerhalb oder innerhalb ihres eigenen Gebietes, auch wenn dasselbe besetzt ist, tätig sind, sofern diese Milizen oder Freiwilligenkorps, einschließlich der organisierten Widerstandsbewegungen, (a) an ihrer Spitze eine für ihre Untergebenen verantwortliche Person haben, (b) ein bleibendes und von weitem erkennbares Zeichen tragen, (c) die Waffen offen tragen und (d) bei ihren Operationen die Gesetze und Gebräuche des Krieges einhalten. Das Kernproblem der Debatte besteht demnach in der Frage, ob die Genfer Konventionen und das humanitäre Völkerrecht, die die Behandlung von im Zuge eines internationalen bewaffneten Konflikts gefangen genommenen Personen betreffen, auch für die neue Kategorie der „feindlichen Kämpfer“ gelten.
7. Unbestreitbar bewegt sich diese Frage in einem rechtlich unscharfen Bereich.⁸ Die Frage, ob die Genfer Konventionen auch für eine internationale terroristische Organisation wie Al-Qaida gelten, ist durchaus legitim. Auch ist die Vorstellung, die Organisation sei mit einem Staat gleichzusetzen, nur schwer aufrechtzuerhalten. Bis Oktober 2001 konnten die Taliban zwar durchaus als reguläre Streitmacht eines Staates, in diesem Fall Afghanistans, angesehen werden. Das Taliban-Regime arbeitete jedoch eng mit Al-Qaida zusammen. Die Mitglieder dieser Organisation wiederum stammen aus einer Vielzahl von Ländern und sind darüber hinaus aufgrund der Benutzung unterschiedlicher Namen und gefälschter Papiere auch nur schwer zu identifizieren. Al-Qaida ist in der Tat eine nichtstaatliche Organisation, die nichts mit einer nationalen Befreiungsbewegung zu tun hat. Sie besteht aus einzelnen Zellen und ist in sich ständig verändernden und mobilen Netzwerken ohne feste terri-

7 Die drei Zusatzprotokolle wurden von den Vereinigten Staaten zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.

8 Siehe hierzu die Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates vom 17. Dezember 2003 zu einer möglicherweise notwendigen Anpassung der Genfer Konventionen.

toriale Stützpunkte organisiert, die sich immer wieder neu bilden, sobald sie aufgelöst wurden. Al-Qaida kann daher nicht als Vertragspartei der Genfer Konventionen betrachtet werden. Sie erkennt die Abkommen weder an, noch respektiert sie die von diesen verfochtenen Verhaltensstandards. Sie verletzt eindeutig die Gesetze und Gebräuche des Krieges, insbesondere indem ihre Operationen sich gegen unschuldige Zivilisten richten.

8. Die US-amerikanischen Behörden haben daher ihrer Auffassung nach das Recht, mutmaßliche Terroristen so lange zu inhaftieren, wie nötig ist, um sich Klarheit über ihre Identität zu verschaffen, insbesondere aber um Beweise dafür zu finden, dass sie einer internationalen terroristischen Organisation angehören und eine permanente Bedrohung für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten darstellen.
9. Eines liegt klar auf der Hand: Seit dem 11. September hat der internationale Terrorismus mit der Entstehung internationaler terroristischer Organisationen, die militärischen Charakter haben, eine beispiellose neue Dimension erlangt. Die Rekrutierung neuer Mitglieder erfolgt grenzüberschreitend. Die Absichten dieser Organisationen sind häufig diffus. Sie schlagen willkürlich zu und greifen in zahlreichen Ländern sowohl individuelle als auch kollektive Ziele an. Ihre unkonventionellen Methoden können massenvernichtende Wirkung entfalten. Das Völkerrecht muss sich dieser neuen Situation anpassen und vielleicht ist es sinnvoll, sich Gedanken darüber zu machen, ob in Zukunft nicht zusätzliche Instrumente notwendig sind, diese neuen Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit zu verhüten oder abzuwehren.
10. Auch wenn die Genfer Konventionen nicht auf „feindliche Kämpfer“ anwendbar sind, behalten humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte dennoch ihre Geltung – eine Tatsache, die im Übrigen von den US-amerikanischen Behörden auch nicht bestritten wird. Letztere weisen, wie bereits erwähnt, die Anschuldigungen wegen Folter und grausamer oder erniedrigender Behandlung zurück.
11. Die US-amerikanischen Behörden behaupten, sie wollten ein große Zahl von Gefangenen so bald wie möglich in ihre Heimatländer zurückführen. Das wird allerdings dann ein ernsthaftes Problem, wenn diese Länder ihren Staatsbürgern die Wiedereinreise verweigern oder, noch schlimmer, wenn in ihren Gefängnissen erwiesenermaßen gefoltert wird. So wurden sechs chinesische Gefangene aus der Provinz Xinjiang, die der Minderheit der muslimischen Uiguren angehören, freigelassen und nach längeren Verhandlungen nicht nach China, wo sie mit großer Wahrscheinlichkeit verfolgt worden wären, sondern nach Albanien überführt. Nach uns vorliegenden Informationen werden derzeit mit weiteren Ländern, darunter Saudi Arabien, Bahrain, Kuwait und die Türkei, Verhandlungen über die Rückführung mehrerer ihrer noch in Guantánamo einsitzenden Staatsbürger geführt. Von sechs Gefangenen

türkischer Nationalität wurden fünf bereits freigelassen, über die Rückführung des sechsten, der als „feindlicher Kämpfer“ gilt, wird jedoch noch verhandelt. Am 18. Mai 2006 wurden 15 saudi-arabische Gefangene freigelassen und nach Riad zurückgeschickt. Ein Regierungsvertreter in Kabul sagte kürzlich, die USA seien im Begriff 96 afghanische Gefangene aus Guantánamo an Afghanistan auszuliefern, wo sie vor Gericht gestellt würden.

12. In den Vereinigten Staaten wird derzeit auf verschiedenen Ebenen, insbesondere zwischen dem Außenministerium und dem Pentagon, eine interne politische Debatte geführt. Wie unserer Delegation mitgeteilt wurde, fragen sich offenbar Angehörige beider Behörden mittlerweile, ob das Gefangenenlager überhaupt noch notwendig ist, und sind skeptisch, wie wirksam es im Kampf gegen den Terrorismus eigentlich sein kann. Die amerikanische Öffentlichkeit scheint darüber zunehmend gespalten zu sein. In einer am 11. Mai 2006 vom Meinungsforschungsinstitut PIPA (*Program on International Policy Attitudes*) der Universität Maryland veröffentlichten Umfrage waren 63 Prozent der Befragten der Meinung, die Vereinigten Staaten müssten die Gefangenen von Guantánamo anders behandeln und die Standards des VN-Menschenrechtsrates einhalten. Auch innerhalb der internationalen Gemeinschaft werden immer häufiger Stimmen laut, die die Schließung von Guantánamo fordern. Bundeskanzlerin Angela Merkel und andere politische Führer in Europa haben sich eindeutig in diesem Sinne geäußert.
13. Die Berichterstatterin hat sich in einem Schreiben an die Verteidigungsminister der Länder gewandt, deren Streitkräfte im Rahmen der ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) im Einsatz sind, um etwas über das Schicksal von Personen, die möglicherweise während eines militärischen Einsatzes gefangen genommen wurden, in Erfahrung zu bringen. Aus den Antworten ging hervor, dass die meisten Länder offenbar gar keine Gefangenen gemacht haben; einige Länder hätten ihre Gefangenen wiederum den afghanischen Behörden übergeben. Mehrere Länder haben mit den afghanischen Behörden ein *Memo-randum of Understanding* abgeschlossen, in dem diese versichern, dass die Gefangenen gemäß den Bestimmungen des Völkerrechts behandelt werden. Unseren Informationen zufolge werden die Gefangenen in der Praxis üblicherweise den amerikanischen Streitkräften übergeben. Die unterschiedlichen Antworten zeigen *de facto*, dass die Rechtslage bedenklich ist. Auch das unterstreicht noch einmal, dass es dringend geboten ist, die Vorgehensweise sowohl unter den NATO-Ländern als auch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, die keine NATO-Mitglieder, aber ebenfalls an der ISAF beteiligt sind, abzustimmen.

Empfehlungen

Die Berichterstatlerin

1. stellt fest, dass das Gefangenenlager von Guantánamo dem Ansehen der Vereinigten Staaten in der Welt nach wie vor schweren Schaden zufügt und dass es ihren Gegnern als Beweis für den Gedanken, der Kampf gegen den Terrorismus sei mit Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte unvereinbar, ermöglicht, diesen Kampf abzuwerten;
2. stellt fest, dass die in dem Bericht vom Juli 2005 abgegebenen Empfehlungen gewisse Auswirkungen auf die Art und Weise, wie das Lager geführt wird, gehabt haben;
3. stellt fest, dass die US-amerikanischen Behörden seit ihrem Besuch in Guantánamo begonnen haben, die Gefangenen als Personen zu behandeln, die gemäß Artikel 4 der Dritten Genfer Konvention unter deren Schutz fallen, auch wenn ihnen der Status als Kriegsgefangene offiziell vorenthalten wird;
4. nimmt die Veröffentlichung mehrerer Gefangenenlisten durch das US-amerikanische Verteidigungsministerium zur Kenntnis;
5. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden, eine größere Anzahl von Gefangenen so schnell wie möglich in ihre Heimatländer zurückzuführen und die Verhandlungen in Fällen, in denen das Herkunftsland eines Gefangenen dessen Wiederaufnahme verweigert, zu beschleunigen; eine solche Weigerung ist insbesondere für Gefangene von Nachteil, deren Freilassung unmittelbar bevorsteht; die Berichterstatlerin empfiehlt darüber hinaus, Gefangene nicht in Länder zurückzuschicken, in denen ihnen Folter oder eine andere Form von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht;
6. schlägt OSZE-Teilnehmerstaaten und NATO-Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige in Guantánamo festgehalten werden, vor, Verhandlungen – erforderlichenfalls mit Unterstützung entsprechender internationaler Organisationen – mit den US-amerikanischen Behörden aufzunehmen, um die Rückführung der Gefangenen zu beschleunigen;
7. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden, ihre Verpflichtungen hinsichtlich der im humanitären Völkerrecht vorgesehenen elementaren Garantien zu klären; Gefangene ihren Rechten entsprechend zu behandeln ist der beste Weg, um zu zeigen, dass der Kampf gegen den Terrorismus nicht der Achtung der Menschenrechte widerspricht;
8. empfiehlt, zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus eine neue internationale Arbeitsgruppe aus Angehörigen der Geheimdienste und der Polizei der Teilnehmerstaaten zu bilden, die die in Guantánamo erhaltenen Informationen diskutiert und auswertet;
9. empfiehlt den US-amerikanischen Behörden ihr Möglichstes zu tun, um die Freigabe einschlägiger Informationen im Kampf gegen den Terroris-

- mus zu erleichtern, und sich zu einem Informationsaustausch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verpflichten; dies ist seit dem Selbstmord dreier Gefangener am 10. Juni 2006 umso dringender notwendig;
10. empfiehlt die Einrichtung einer aus Rechtsexperten bestehenden internationalen Kommission, die die Aufgabe hat, eine mögliche Weiterentwicklung des Völkerrechts in Bezug auf das Problem der „neuen Kategorien von Kombattanten“ und mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen im internationalen Terrorismus zu prüfen; die Kommission sollte der Frage nachgehen, ob zusätzliche Instrumente zur Bekämpfung oder Verhütung der neuen Gefährdungen des internationalen Friedens und der Sicherheit notwendig sind; sie sollte angesichts der derzeit herrschenden rechtlichen und praktischen Unklarheiten insbesondere den internationalen Status von Gefangenen untersuchen, die im Zuge dieser neuen Konflikte gefangen genommen wurden;
 11. schlägt vor, dass weitere internationale Missionen, u.a. auch der OSZE, Guantánamo besuchen, um die mit diesem Bericht begonnene Arbeit fortzusetzen;
 12. fordert alle betroffenen Länder dazu auf, Gefangenentransferflüge nur in völliger Übereinstimmung mit dem Gesetz durchzuführen; sie schlägt den OSZE-Teilnehmerstaaten außerdem vor, mit den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union einen Dialog aufzunehmen, um Ländern zu helfen, die den Kampf gegen den Terrorismus unterstützen und in deren Gefängnissen die Sicherheit noch verbessert werden muss;
 13. nimmt zur Kenntnis, dass der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten am 29. Juni 2006 den Plan der US-amerikanischen Regierung, Guantánamo-Gefangene vor besondere Militärgerichte, so genannte Militärkommissionen, zu stellen, mit dem Urteil, die Kommissionen seien nicht durch Bundesgesetze anerkannt und verstießen gegen das Völkerrecht, zurückgewiesen hat;
 14. sie empfiehlt ihren obigen Ausführungen folgend den US-amerikanischen Behörden, schnellstmöglich die Auflösung des Gefangenenlagers Guantánamo anzukündigen, indem sie bereits im Juli 2006 einen präzisen und detaillierten Zeitplan für die Rückführung der Gefangenen und für die praktischen Modalitäten der Schließung vorlegen. Nach Ansicht der Berichterstatterin wäre ein Plan, der dafür einen Zeitraum von Juli 2006 bis spätestens Dezember 2007 ins Auge fasst, realistisch.