

Wie passen der „internationale Kampf gegen den Terrorismus“ und der Schutz der Menschenrechte zusammen? Wie hat sich die politische Agenda verändert? Welche neuen Probleme bilden sich heraus?

Der Bericht, der auf Forschungsergebnissen und einer internationalen Konferenz beruht, ist für all jene bedeutsam, die die jüngsten Ereignisse verstehen wollen.

Der Bericht Menschenrechte nach dem 11. September 2001 diskutiert die Veränderungen im politischen Umfeld nach den Selbstmordangriffen auf die Vereinigten Staaten im Jahr 2001. Er untersucht Bedrohungen der bürgerlichen und politischen Rechte, Diskriminierung, den Exzeptionalismus der Vereinigten Staaten, die Furcht und die Polarisierung der öffentlichen Meinung sowie einige der großen menschenrechtlichen Herausforderungen, die vor uns liegen.

International Council
on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
P.O. Box 147
1290 Versoix
Geneva, Switzerland
Tel.: +41-22-775-3300
Fax: +41-22-775-3303
ichrp@international-council.org
www.ichrp.org

Menschenrechte nach dem 11. September 2001

Impressum

© Copyright 2002
International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
POB 147
CH-1290 Versoix, Schweiz

Human Rights after September 11, 2002,
International Council on Human Rights
Policy. Versoix, Suisse. All rights reserved.

ISBN 2-940259-31-3

© Copyright für die
deutsche Übersetzung
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26-27
10969 Berlin

Aus dem Englischen übersetzt von
Dr. Franz-Josef Hutter

Dezember 2003
ISBN 3-9808112-8-X

Gestaltung:
iserundschmidt Kreativagentur GmbH
Bad Honnef – Berlin

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Vervielfältigung, der elektronischen Archivierung oder der Übertragung/Verbreitung in jeder Form und mit allen Mitteln, auch einzelner Teile ohne vorherige Zustimmung durch Herausgeber und Übersetzer.

Die Verwendung geographischer Bezeichnungen und die Präsentation von Material in diesem Bericht bedeuten keinerlei Meinungsäußerung des International Council on Human Rights Policy hinsichtlich der Bestimmung des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums oder Gebietes, seiner Behörden oder seiner Grenzen.

Der International Council on Human Rights Policy ist eine in der Schweiz registrierte gemeinnützige Stiftung.

Der Bericht in englischer Sprache kann bestellt werden bei:

International Council on Human Rights Policy
48, chemin du Grand-Montfleury
POB 147

CH-Versoix, Schweiz

Tel.: +41-22-775-3300

Fax: +41-22-775-3303

e-mail: ichrp@international-council.org

www.ichrp.org



Menschenrechte nach dem 11. September 2001

Vorwort des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte befasst sich seit Herbst 2001 mit dem Spannungsverhältnis zwischen den Erfordernissen der Terrorismusbekämpfung und dem internationalen Menschenrechtsschutz. Im April 2002 wurden die Ergebnisse eines Fachgesprächs zu Völkerrecht und Terrorismus veröffentlicht, im Juli 2003 folgte die Studie „Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte“. Für 2004 ist ein weiterer Beitrag zur europäischen und deutschen Politik vorgesehen.

Schwerpunkt unserer Untersuchungen ist die Frage, an welchen Stellen es zwischen Terrorismusbekämpfung und internationalem Menschenrechtsschutz zu Konflikten kommen kann und wie sich darauf antworten lässt?

Mit der Übersetzung des vorliegenden Berichtes des Internationalen Rats für Menschenrechtspolitik (International Council on Human Rights Policy), einer Genfer nicht-staatlichen Organisation, versucht das Institut, die deutsche Diskussion um eine wichtige

Perspektive zu erweitern. So setzt sich der Bericht des Councils erstmals systematisch mit den Wirkungen der Ereignisse des 11. September auf die internationale Menschenrechtsbewegung auseinander. Er präsentiert damit die Themen, mit denen sich Menschenrechtsorganisationen, ob staatlicher oder nicht-staatlicher Natur, beschäftigen müssen, wenn sie auch nach dem 11. September die Politik effektiv beeinflussen wollen.

Der Bericht ist ein Jahr nach den Ereignissen des 11. September verfasst worden. Dies schlägt sich zum Teil in Formulierungen nieder, die man heute nicht mehr so vorbehaltlos verwenden würde. Wir haben uns jedoch bei der Übersetzung an das Original gehalten. Das englische Original verzichtet zudem auf geschlechtersensible Formulierung. Auch hier sind wir dem Original gefolgt.

Dr. Heiner Bielefeldt
Direktor
Deutsches Institut für Menschenrechte

Inhalt

Hintergrund und Dank	10
I. Einleitung	14
Der Kontext	14
Die Probleme	15
Der Bericht	18
II. Das Problem Terrorismus	20
Unterschiedliche Verpflichtungen: Staaten und nichtstaatliche Akteure	20
Die Definition von Terrorismus	24
Führt der 11. September zu einem neuen Paradigma?	26
Rechtfertigungen der Intervention	31
III. Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit	33
Probleme im Zusammenhang mit dem militärischen Vorgehen	35
Einschränkungen der bürgerlichen und politischen Rechte	38
Rassismus und Diskriminierung	43
Indirekte Wirkungen	44
IV. Exzeptionalismus, Multilateralismus und Sicherheit	48
Unilateralismus versus Multilateralismus	48
Die Auswirkungen des amerikanischen Exzeptionalismus auf die Politik	51
Politische Sprache und öffentliche Rhetorik	53
Medien und Menschenrechte nach dem 11. September	55

V. Motive, Ursachen, Begründungen	58
Marginalisierung und Entrechtung	58
Ungerechtigkeit	60
Herausforderungen für Menschenrechtsorganisationen	61
VI. Schlussfolgerungen	66
Ökonomische Ungleichheit	67
Die Rolle des Staates	68
Universalität	70
Präzision, Ausgewogenheit, Vision	73
VII. Empfehlungen	77
In Bezug auf den 'internationalen Kampf gegen den Terrorismus'	77
Veränderungen im weiteren politischen Umfeld	79
Strategische Empfehlungen	80
Zitierte und ausgewählte Literatur	82
Hilfreiche Internetseiten	86

Hintergrund und Danksagungen

Dieser Bericht fußt auf einem internationalen Seminar, das der *International Council on Human Rights Policy* im Januar 2002 veranstaltet hat. Debattiert wurden die langfristigen Auswirkungen der Selbstmordattentate auf die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 und ihre Folgen für die Menschenrechtsarbeit. Im Mittelpunkt stand der ‚internationale Kampf gegen den Terrorismus‘.

Das Treffen fand vom 10. bis zum 12. Januar 2002 in Genf statt. Als Vorbereitung dienten mehrere Hintergrundstudien, auf die – neben anderen Quellen – dieser Bericht Bezug nimmt.

Eine erste Fassung dieses Berichts erstellte *Nejla Sammakia*, Civil Affairs Officer der United Nations Special Mission in Afghanistan seit Oktober 2001. Davor arbeitete Frau Sammakia als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Human Rights Watch und bei amnesty international, nachdem sie ihre Stellung als Palästina-Korrespondentin bei der Agence France Press aufgegeben hatte.

Weiter arbeiteten an diesem Bericht *Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou*, Direktor der Forschungsabteilung im International Council und Koordinator dieses

Projekts, sowie *Robert Archer*, Geschäftsführer des International Council.

Einzelne für das Seminar erstellte Hintergrundstudien wurden teilweise für diesen Bericht genutzt:

"Upholding International Legality against American and Islamic jihad" von *Abdullahi Ahmed An-Na'im*, Rechtsprofessor an der Emory University, Atlanta;

"Human Rights after September 11: Civil Liberties, Refugees, Intolerance and Discrimination" von *Richard Carver*, Direktor bei Oxford Media Research, Oxford;

"The Indirect Effects of the September 11 Events and their Aftermath in Relation to Drugs Trade, Arms Trade, International Crime and Financial Crime" von *Stephen Ellis*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im African Studies Centre an der Universität Leiden;

"Human Rights in Foreign Policy: Current Dilemmas" von *Thomas Hammarberg*, Präsident des International Council on Human Rights Policy und Generalsekretär des Olof-Palme-International-Centre;

"Military Force and Criminal Justice: The United States Response to September 11 and International Law" von *Nicholas Howen*, Regionalbeauftragter für Asien-Pazifik, Büro des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, Bangkok;

"Terrorism and Human Rights – Power, Culture and Subordination" von *Makau Mutua*, Rechtsprofessor an der State University of Buffalo, New York;

"A Rights Based Understanding of the Anti-Globalisation Movement" von *Kumi Naidoo*, Generalsekretär und CEO von CIVICUS, und *Indira Ravindran*, Forschungsassistentin bei CIVICUS, Washington, D.C.;

"The Role of the Media after September 11" von *Nejla Sammakia*, Journalistin und Beraterin im Menschenrechtsbereich, Kairo;

"By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations" von *Hugo Slim*, Senior Lecturer an der Oxford Brookes University, Oxford;

"Peace, Poetry and Pentagone" von *Patricia J. Williams*, Rechtsprofessorin an der Columbia University, New York.

Zusätzlich entwarf der International Council im Oktober 2001 ein Themenpapier, das den Problemhintergrund und einige Schlüsselthemen skizzierte.

Alle Unterlagen finden sich auf der Homepage des International Council unter der Adresse <http://www.ichrp.org/cgi-bin/show?what=project&id=118>.

Am Seminar nahmen teil:

- *Abdullahi An-Na'im (Sudan)*Rechtsprofessor, Emory University, Atlanta.
- *Robert Archer (Großbritannien)*Geschäftsführer, International Council on Human Rights Policy.
- *Tapan Bose (Indien)*Generalsekretär, South Asia Forum on Human Rights.
- *Theo van Boven (Niederlande)*Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu Folter; Professor für Völkerrecht, Universität Maastricht.
- *Yasmin Alibhai Brown (Großbritannien)*Journalistin.
- *Richard Carver (Großbritannien)*Direktor, Oxford Media Research, Oxford.

- Stanley Cohen (*Großbritannien*) Professor für Soziologie, London School of Economics and Political Science.
 - Claudio Cordone (*Italien*) Direktor des Forschungs- und Mandatsprogramms, amnesty international.
 - David Fernández Dávalos (*Mexiko*) Assistent für Bildungsfragen, Mexiko-Programm der Jesuiten.
 - Stephen Ellis (*Großbritannien*) Wissenschaftlicher Mitarbeiter, African Studies Centre, Universität Leiden.
 - Moufida Goucha (*Tunesien*) Leiterin, Friedens-, Kriegs- und Gewaltprogramm, UNESCO.
 - Peggy Higgs (*USA*) Programmleiterin, International Human Rights Law Group.
 - Thomas Hammarberg (*Schweden*) Botschafter; Generalsekretär, Olof-Palme-International-Centre.
 - Kamal Hossain (*Bangladesch*) Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission zu Afghanistan.
 - Nicholas Howen (*Australien*) Regionalbeauftragter für Asien-Pazifik, Büro des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, Thailand.
 - Ayesha Imam (*Nigeria*) Beraterin zu Frauenrechten.
 - Hina Jilani (*Pakistan*) Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu Menschenrechtsverteilgern; Direktorin der AGHS Legal Aid Cell.
 - Walter Kälin (*Schweiz*) Rechtsprofessor, Universität Bern.
 - Kwame Karikari (*Ghana*) Direktor, Westafrikanische Medienstiftung.
 - Tatiana Kasatkina (*Rußland*) Geschäftsführerin, Memorial.
 - Francesca Klug (*Großbritannien*) Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Menschenrechtszentrum der London School of Economics and Political Science.
 - Alexei Korotajev (*Rußland*) Beauftragter der Internationalen Liga für Menschenrechte in Genf.
 - Virginia Leary (*USA*) Rechtsprofessorin.
 - Goenawan Mohamed (*Indonesien*) Dichter, ehemaliger Herausgeber des Magazins Tempo.
 - Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou (*Mauretanien*) Direktor der Forschungsabteilung, International Council on Human Rights Policy
 - Makau Mutua (*Kenia*) Rechtsprofessor, State University of Buffalo, New York.
 - Deepa Narayan (*Indien*) Berater, Poverty Reduction and Economic Management Network, Weltbank.
 - Bacre Waly Ndiaye (*Senegal*) Direktor, Büro VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, New York.
 - David Petrasek (*Kanada*) Direktor der Forschungsabteilung, International Council on Human Rights Policy.
 - Ibn Abdur Rehman (*Pakistan*) Vorsitzender der Menschenrechtskommission.
 - Mary Robinson (*Irland*) Ehemalige VN-Hochkommissarin für Menschenrechte.
 - Pierre Sané (*Senegal*) Untergeneralsekretär, UNESCO!
 - Sol Santos (*Philippinen*) Friedens- und Menschenrechtsaktivist.
 - Thun Saray (*Kambodscha*) Präsident, Cambodian Human Rights and Development Association.
 - Chaiwat Satha-Anand (*Thailand*) Professor für Politikwissenschaft, Thammasat University, Bangkok.
 - Anne Marie Smith (*USA*) Freiberufliche Beraterin.
 - Dorothy Thomas (*USA*) Beraterin, Shaler-Adams-Foundation.
- Eine erste Fassung dieses Berichts wurde im Juni/Juli 2002 zur Kommentierung an eine Vielzahl von Menschenrechtsexperten in verschiedenen Ländern verschickt. Wir danken folgenden Personen für ihre Kommentare: Theo van Boven, Stephen Ellis, Bimal Ghosh, Thomas Hammarberg, M. W. Herold, Nicholas Howen, Makau Mutua, Nejla Sammakia, Sol Santos, Hugo Slim und Jo Swarc.

I. Einleitung

Am Morgen des 11. September 2001 wurden über dem Osten der Vereinigten Staaten von Amerika vier Linienflugzeuge entführt. Zwei wurden in die Zwillingtürme des World Trade Center in New York geflogen, eines in das Pentagon in Washington, D.C. Das vierte stürzte auf einem Feld bei Shanksville, Pennsylvania, ab. Die Zwillingtürme fielen in sich zusammen ein, ebenso ein benachbartes Gebäude. Ungefähr dreitausend Menschen kamen bei diesen Angriffen ums Leben. Die Regierung der Vereinigten Staaten rief die höchste Alarmstufe aus.

Der Kontext

Niemand übernahm die Verantwortung für diese Angriffe. Die US-amerikanische Regierung bezeichnete die Vorgänge als „kriegerischen Akt“ und brachte eine Gruppe von 19 mutmaßlichen Flugzeugentführern (15 Saudis, zwei aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, einen Ägypter und einen Libanese) mit dem saudischen Millionär und militanten Islamisten Usama bin Laden in Verbindung. Dieser hatte 1998 den Vereinigten Staaten den Krieg erklärt und wird

verdächtig, für die Bombenattentate vom 7. August 1998 auf die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania verantwortlich zu sein. Zugespitzt auf das Netzwerk der Al-Qaida, erklärten die Vereinigten Staaten einen „Krieg gegen den Terrorismus“ und gelobten, die Verantwortlichen zu jagen und zu bestrafen. Außerdem beabsichtigten sie gegen jene Staaten vorzugehen, die ihnen Unterschlupf gewähren.

Am 17. September forderten die Vereinigten Staaten die Taliban-Regierung in Afghanistan auf, Usama bin Laden auszuliefern, der sich in ihrem Land aufhalten sollte. Die Taliban-Regierung wies das amerikanische Ansinnen zurück und verlangte Beweise für die Beteiligung bin Ladens an den Angriffen.

Am 28. September nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1373 an, die von Staaten weitreichende Schritte zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus verlangt. Der Sicherheitsrat schuf ein *Counter Terrorism Committee* (CTC, Anti-Terrorismus-Ausschuss) zur Beobachtung der Umsetzung dieser Resolution. Er forderte alle Staaten dazu auf, dem Ausschuss vor Ende des Jahres 2001 über die von ihnen

ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Terrorismus zu berichten.

Am 7. Oktober begannen die Vereinigten Staaten, unterstützt durch Großbritannien, mit Luftangriffen auf Ziele in Afghanistan und mit der militärischen Unterstützung der Nordallianz. Die Taliban wurden zum Rückzug gezwungen und gaben schließlich am 15. November die Hauptstadt Kabul auf.

Parallel dazu trafen sich in Deutschland Repräsentanten verschiedener afghanischer politischer Kräfte zur Bildung einer Interimsregierung. Diese wurde am 5. Dezember offiziell von den Vereinten Nationen anerkannt. Sie verpflichtete sich, innerhalb von zwei Jahren auf der Basis nationaler Beratungen Wahlen abzuhalten.

Während der folgenden Monate setzten die Vereinigten Staaten (und andere wie Norwegen, Australien, Frankreich, Kanada und Großbritannien) ihre militärischen Operationen in Afghanistan fort. Kräfte, die loyal zur Interimsregierung standen, unterstützten die Operationen. Al-Qaida- und Taliban-Kräfte wurden bei vielen Gefechtshandlungen aufgerieben oder liefen zu den neuen Regierungstruppen über. Doch scheint die Mehrheit der Al-Qaida-Spitze, einschließlich Usama bin Laden, und der Anführer der Taliban, Mullah Muhammad Umar, entkommen zu sein.

Die Regierung der Vereinigten Staaten erklärte von Anfang an, dass sie den internationalen Kampf gegen den Terrorismus zeitlich unbegrenzt fortführen werde. Auch die An-

zahl der Länder, gegen die sich der Kampf richten könnte, wurde nicht begrenzt. Zur Unterstützung von Anti-Terror-Maßnahmen wurden in einigen Ländern, darunter den Philippinen und Usbekistan, US-amerikanische Truppen stationiert. Mehrere andere Staaten beanspruchten das Recht, aggressiv gegen das vorzugehen, was sie als Terrorismus bezeichneten, so beispielsweise die Russische Föderation in Tschetschenien, Israel in den Palästinensischen Gebieten und Indien im Hinblick auf Kaschmir.

Am 29. Januar 2002 hielt US-Präsident George Bush die jährliche Rede zur Lage der Nation, in der er Irak, Iran und Nordkorea zu einer „Achse des Bösen“ zählte, gegen die man vorgehen müsse. Einige Staaten, insbesondere aus der Europäischen Union, die der Allianz zum „internationalen Kampf gegen den Terrorismus“ angehören, distanzieren sich von dieser Einschätzung. Zur gleichen Zeit verursachte der israelisch-palästinensische Konflikt immer größere Spannungen. Mitglieder der Koalition im internationalen Kampf gegen den Terrorismus – Staaten im Nahen Osten und Europa sowie die USA – bezogen unterschiedliche Positionen zu Gewalt von Palästinensern gegen israelische Zivilisten und zu Israels aggressiven Militäreinsätzen in Gebieten, die von palästinensischen Zivilisten bewohnt werden.

Die Probleme

Dieser Bericht analysiert nicht die Angriffe auf die Vereinigten Staaten vom 11. September

oder die ihnen folgenden Ereignisse. Er ist auch nicht auf spezielle Orte oder Akteure gerichtet. Stattdessen untersucht er die Bedeutung der jüngsten Ereignisse für die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen. Welche neuen ökonomischen und politischen Handlungsfelder ergeben sich daraus? Welche davon verlangen Aufmerksamkeit? Ziel dieses Berichtes ist es, einen Leitfaden für die Identifikation von Bereichen zu liefern, die von Menschenrechtsorganisationen und Institutionen wie Personen, die mit ihnen zusammenarbeiten, prioritär behandelt werden sollten.

Der Bericht basiert auf einer zweitägigen Tagung des *International Council*, auf der die internationale Diskussion über die Menschenrechtsprobleme angeregt werden sollte, die durch die Ereignisse des 11. September und deren Folgen hervorgerufen worden sind. Auf der Tagung wurde ein breites Spektrum von Fragen thematisiert, die nicht alle unmittelbar mit dem 11. September zusammenhängen. Daher ist dieser Bericht auch kein Tagungsbericht. Er konzentriert sich auf *wichtige allgemeine Trends*, mit denen sich die Tagungsteilnehmer aus den verschiedenen Weltregionen beschäftigt haben. Ferner konzentriert sich der Bericht auf die *praktischen Implikationen für die Menschenrechtsarbeit*. Wo liegen die wichtigsten Problem- und Handlungsbereiche und wie sollen Menschenrechtsorganisationen diese angehen?

Dabei zeichneten sich einige wesentliche Themen auf der Tagung recht deutlich ab. Erstens die Sorge, dass in der Folge des 11. September *multilaterale und primär diplo-*

matische Ansätze zur Lösung internationaler Probleme gegenüber unilateralen und primär militärischen an Bedeutung verlieren könnten. So beunruhigte insbesondere die enorme militärische, wirtschaftliche und politische Machtfülle der Vereinigten Staaten die Teilnehmenden, weil sie der US-Regierung das Gefühl gibt, nach eigenem Gutdünken handeln zu können.

Zweitens steht zu befürchten, dass *rechtsstaatliche Ansätze zur Lösung internationaler Probleme von sicherheitspolitisch motivierten Ansätzen verdrängt werden*. Anders ausgedrückt: Rechtsbasierte Ansätze, insbesondere menschenrechtliche (welche die Akzeptanz internationaler Regeln und Standards durch alle Staaten voraussetzen), könnten gegenüber der Berücksichtigung des nationalen Interesses an Einfluss verlieren, wodurch mächtigere Staaten privilegiert würden. Die Folge wäre eine stärker willkürliche und weniger gerechte Weltordnung, in der die mächtigeren Staaten in einer stärkeren und die weniger mächtigen in einer schwächeren Position wären, ihre Interessen geltend zu machen.

Als dritter Problembereich wurden die *juristische Definition von 'Terrorismus' sowie die Definition und Durchsetzung von Anti-Terror-Maßnahmen* identifiziert. Die Seminarteilnehmer kritisierten den Missbrauch juristischer Begriffe. Politische Führungspersonen in den Vereinigten Staaten (aber genauso Usama bin Laden und andere, die vergleichbare Meinungen vertreten) gebrauchten simplifizierende und intolerante Ausdrucksweisen. Dies negiere den Raum

für sachliche Diskussion und Vertrauensbildung. Die weit verbreitete polarisierende und unpräzise Rhetorik schaffe eine politische Atmosphäre, in der bestimmten Personengruppen auf geradezu klassische Weise Repression und Verletzung ihrer Rechte drohen. Zu diesen Personengruppen gehören insbesondere Gefangene, religiöse und ethnische Minderheiten, Migranten sowie Dissidenten. Die politische Atmosphäre marginalisiert ferner die Werte der Menschenrechte, die auf einer spezifischen Vorstellung der Menschenwürde gründen, sowie die Menschenrechtsarbeit. Will letztere wirksam sein, ist sie auf einen verantwortungsvollen Gebrauch von rechtlichen Verfahren und generell auf Respekt vor dem Recht nachgerade angewiesen.

Weiterhin wurde thematisiert, *dass die Wahl militärischer Lösungen als erste Reaktion (statt als letztem Mittel), politischer Gewalt zu begegnen, die Gefahr neuer Konflikte in vielen Teilen der Welt mit sich bringe und keineswegs den internationalen Terrorismus effektiv bekämpfe*. Terrorismus ist kein neues Phänomen. Viele Gesellschaften mussten unter großen Verlusten lernen, dass militärische Reaktionen die Auseinandersetzungen eher noch verschärfen, wenn politische Initiativen zur Bekämpfung der Ursachen von Entfremdung und Gewalt fehlen.

Diese Überlegungen führten schließlich zu einer Diskussion verwandter Probleme. Zwar kann eine Verbindung zwischen den Angriffen des 11. September und ökonomischer Ausgrenzung nicht so einfach hergestellt werden, doch in einem weiter gefassten

Rahmen bestehen *Zusammenhänge zwischen globaler Ungleichheit (oder Wahrnehmungen von Ungleichheit) und politischer Gewalt (oder Sympathie dafür)*. Ein internationaler Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der wirtschaftliche und politische Missstände ignoriert, wird nicht erfolgreich sein und stattdessen eine Welt noch größerer Verbitterung schaffen.

Nach dem 11. September haben zahlreiche Beobachter (insbesondere in den Vereinigten Staaten) von einem neuen politischen Umfeld gesprochen, in dem sich vieles stark, unter Umständen sogar radikal, verändert habe. Angesichts der oben dargestellten Trends fragten sich die Tagungsteilnehmer allerdings, ob das politische Umfeld wirklich so neuartig sei. Traten nicht vielmehr durch die Angriffe des 11. Septembers und die internationalen Reaktionen darauf Entwicklungen, die sich ohnehin schon abgezeichnet hatten, lediglich – wenngleich brutal – zu Tage? Insbesondere die Polarisierung politischer Ansichten (für und gegen das, was die Vereinigten Staaten repräsentieren; für und gegen das, was durch Al-Qaida symbolisiert wird) konnte bereits vorher festgestellt werden. Diese Polarisierung kann ausgemacht werden in den weltweiten Anti-Globalisierungsprotesten, aber auch im erbitterten Nord-Süd-Konflikt (auch zwischen den nicht-staatlichen Organisationen, NGOs) auf der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus und rassistische Diskriminierung 2001 in Durban und bei der VN-Menschenrechtskommission 2002 in Genf. Auch politischer Zynismus sowie der Verlust der breiten Unterstützung für traditionelle demokrati-

sche Institutionen in vielen Industriestaaten sind Symptome dieser Polarisierung.

Insgesamt betrachtet deuten diese Entwicklungen auf tiefe politische Brüche in allen Handlungsbereichen der Menschenrechtsarbeit. Diese Bruchstellen beziehen sich auf:

- die Bedeutung von *Gewalt* als bevorzugtem Instrument der Friedenssicherung;
- die Notwendigkeit, ökonomische Ausgrenzung und *globale Ungleichheit* anzuprangern;
- Entscheidungsfindungsprozesse, die stärker auf *multilateralem Konsens* und Verhandlung als auf wirtschaftlicher und politischer Macht beruht; schließlich
- die *Rechtsstaatlichkeit* und die Frage, ob ihr die Mächtigen genauso wie die Schwachen unterworfen sein sollen.

Viele der auffälligsten Widersprüche in der Politik spiegeln bestehende Unterschiede in den Positionen wider, die Staaten gegenüber diesen Brüchen einnehmen. Dies scheint der Fall zu sein bei

- der Weigerung der Vereinigten Staaten, sich – obwohl sie als Verfechter der Menschenrechte auftreten – dem Völkerrecht zu unterwerfen;
- der Aufrechterhaltung eines restriktiven Asylrechts durch die Europäische Union, obwohl auch sie sich für die Menschenrechte einsetzt;
- dem Engagement für die Freiheit der Palästinenser seitens arabischer Staaten, von denen die meisten autoritäre Regime sind;

- der Unterdrückung vertriebener und getoisonierter Palästinenser durch Israel, einem Staat, der im Zusammenhang mit der jüdischen Erfahrung von Vertreibung und Unterdrückung gegründet worden war.

Solche Widersprüchlichkeiten verfestigen den allgemeinen Zynismus hinsichtlich Politik und internationaler Beziehungen. Misstrauen war schon vor dem 11. September weit verbreitet und wurde seither durch Furcht noch wesentlich vertieft.

Der Bericht

Die skizzierten Überlegungen stellen den Hintergrund für die folgenden Diskussionen dar. Der Bericht richtet sich primär an Menschenrechtsorganisationen und Institutionen wie Personen, die mit ihnen arbeiten. Die Aussagen und die Analysen des Berichts sind jedoch für ein breiteres Publikum relevant, insbesondere für Institutionen, Behörden und Organisationen, die in der einen oder anderen Form Verantwortung für die Menschenrechte tragen. Wir hoffen, dass er bei vielen auf Interesse stößt.

Der Bericht beginnt (Kapitel II) mit einer Betrachtung des Problems Terrorismus und seiner Definition. Kapitel III benennt und diskutiert einige besondere Gefahren für die Menschenrechte. Kapitel IV thematisiert die amerikanische Sonderposition, den so genannten amerikanischen Exzeptionalismus, sowie Fragen von Multilateralismus und Sicherheit. Kapitel V untersucht verwandte Themen, insbesondere die ökonomi-

sche Marginalisierung. Kapitel VI benennt spezielle Herausforderungen, vor die sich Menschenrechtsorganisationen gestellt sehen, wenn sie weiterhin effektiv arbeiten wollen. Der abschließende Teil enthält einige allgemeine Empfehlungen.

II. Das Problem Terrorismus

Die Angriffe auf die Vereinigten Staaten im September 2001 wurden nahezu weltweit verdammt. Aus der Perspektive von Menschenrechtsorganisationen stellte der Gebrauch ziviler Flugzeuge zur Zerstörung des World Trade Center ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar.¹

Dies ist ein klarer Standpunkt und bestimmt auch die Reaktionen von Menschenrechtsorganisationen auf terroristische Akte seit dem 11. September. Gewaltakte gegen Zivilisten sind inakzeptabel und müssen verfolgt werden.

Diese Haltung wird von der überwiegenden Mehrheit aller Menschen geteilt. Das erlaubt jedoch keine direkten Schlussfolgerungen in Bezug auf die Fragen, die sich durch die Angriffe stellen. So kann die Zustimmung oder Ablehnung zur Reaktion der Vereinigten Staaten, des VN-Sicher-

heitsrats oder anderer Staaten nicht einfach abgeleitet werden. Dies gilt auch mit Blick auf die militärische Intervention in Afghanistan, auf die eingeleiteten sicherheitspolitischen Maßnahmen, mit denen der Terrorismus eingedämmt und beseitigt werden soll und für die Ursachen oder die Rechtfertigung von politischer Gewalt. Ebenso gilt dies mit Blick auf Al-Qaida selbst und hinsichtlich der Definition und Anwendung des Begriffs Terrorismus. Jeder dieser Aspekte muss für sich genommen sorgsam betrachtet werden, wobei unterschiedliche Interessen und Perspektiven zu berücksichtigen sind.

Unterschiedliche Verpflichtungen: Staaten und nichtstaatliche Akteure

Im Allgemeinen verwendet man den Begriff Terrorismus, um die absichtliche Tötung von unschuldigen Menschen (sowie Geiselnah-

me und die Zerstörung von Eigentum) zu bezeichnen, mit der eine ganze Bevölkerung in Schrecken versetzt und das politische Establishment zu einer Reaktion genötigt werden soll.²

Aus einer weit gefassten politischen Perspektive betrachtet, ist Terrorismus nichts Neues. Wahrscheinlich ist Terror so alt wie politische Gewalt, und viele Aspekte der Kriegsführung hatten schon immer zum Zweck, den Feind zu terrorisieren. In der neueren Zeit griffen militante Gruppen, die eine Regierung oder Autorität stürzen wollten, häufig zu abschreckenden Gewaltakten, um politische Gegner mit Hilfe der öffentlichen Meinung einzuschüchtern. Dafür lassen sich Beispiele aus dem ersten und dem aktuellen Krieg in Algerien anführen, aus Palästina (einige Zionisten in den vierziger Jahren wie die Stern-Bande, später militante Palästinensergruppen wie die Al-Aqsa-Märtyrerbrigaden), Spanien (ETA), Peru (Leuchtender Pfad), Sri Lanka (die Tamilische Befreiungsfront LTTE), Kaschmir (Lashkar-e-Toiba), Nordirland (die IRA und einige protestantische Organisationen) und selbstverständlich aus dem Europa des 19. Jahrhunderts (Anarchisten und andere). Auch Staaten haben zur Einschüchterung oder Unterdrückung politischer Gegner zu Terror gegriffen.

In vielen Fällen haben diejenigen, die Terrorakte durchführten, versucht, Auswirkungen auf Zivilisten und Nicht-Kombat-

tanten zu mildern. Damit sollte die Gewalt selbst weniger abscheulich erscheinen. Die IRA beispielsweise warnte die Behörden manchmal vor Bombenexplosionen; Attentate der ETA richteten sich im Allgemeinen eher auf Beamte und Sicherheitsoffiziere als auf Zivilisten etc. Je mehr politische Gewaltakte unterschiedslos und ohne Rücksicht auf mögliche Opfer an Zivilisten und Unschuldigen eingesetzt werden, desto weniger werden sie als politisch rechtmäßig angesehen. Politische Gewalt erscheint dann eher als Kriminalität, Banditentum oder Gewaltausbrüche des Mobs.

Genereller betrachtet, bilden auch ethnische Säuberungen wie die der neunziger Jahre im früheren Jugoslawien eine Form von Terror. Ethnische Säuberungen zielen auf die Vertreibung einer Gruppe aus einem bestimmten Gebiet und umfassen zahlreiche Verletzungen des Völkerrechts – wie Tötungen, Folter, verbale Einschüchterung und Bedrohung, willkürliche Verhaftungen, das Niederbrennen von Häusern und Gebäuden mit Symbolfunktion wie Moscheen. Im ehemaligen Jugoslawien wurden ethnische Säuberungen sowohl durch politische Autoritäten wie durch unabhängige Gruppen gefördert und/oder organisiert.

Wo Terror und Gewalt durch Staaten koordiniert oder kontrolliert werden, kommt aus der Perspektive der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts der Verant-

¹ United Nations High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson, Presse-Briefing, September 25, 2001. Siehe auch Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "A Human Rights Perspective on the Post-September 11 International Situation", 11.10.2001. Im Juni 2002 erklärte Hochkommissarin Robinson, dass diese Beschreibung zutreffend sei, weil „sich die Angriffe vom 11. September hauptsächlich gegen Zivilisten richteten. Sie waren kaltblütig geplant und zu ihrer Durchführung wurde bewusst ein Zeitpunkt gewählt, an dem die größten Opferzahlen zu erwarten waren. Sowohl das Ausmaß als auch die systematische Vorgehensweise qualifizieren sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit innerhalb der bestehenden internationalen Rechtsprechung.“ (Mary Robinson: Menschenrechte im Schatten des 11. September, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, S. 25-36, hier S. 27).

² Michael Waltzer, "Five Questions about Terrorism", *Dissent* (2002) 49, S. 1. Waltzer unterscheidet diese grundsätzliche und am weitesten verbreitete Form des Terrorismus von anderen Formen: 'Staatsterrorismus', mit dem Regierungen ihre Bevölkerung in Angst und Schrecken versetzen wollen und 'Kriegsterrorismus', mit dem Zivilisten in so großer Zahl getötet werden sollen, dass die entsprechende Regierung zur Aufgabe genötigt wird.

wortung politischer Autoritäten zentrale Bedeutung zu. (Verantwortlichkeit bildet den Kern von rechtlichen und menschenrechtlichen Argumenten in Bezug auf Naziverbrechen (Nürnberg), den Völkermord in Ruanda, die Menschenrechtsverletzungen im früheren Jugoslawien unter Präsident Milosevic, die Strafverfolgung von Präsident Pinochet in Chile und die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs.)

Staaten, die Menschenrechtsübereinkommen beigetreten sind, haben die Pflicht, diese Abkommen einzuhalten und müssen Rechenschaft geben, wenn sie dies nicht tun. Nur Staaten können für die Einhaltung dieser Konventionen direkt zur Rechenschaft gezogen werden, nicht aber bewaffnete Gruppen, da sie diesen Abkommen nicht beigetreten sind und dies auch gar nicht könnten.

Einfach ausgedrückt legen die kodifizierten Menschenrechte und (in geringerem Ausmaß) das humanitäre Völkerrecht den Staaten meist spezifischere und direktere Verpflichtungen auf als anderen Akteuren (Individuen, politischen Vereinigungen oder bewaffneten Gruppen).

Auf dieser Grundlage behandeln Menschenrechtsgruppen (und auch Regierungen) nicht alle Menschenrechtsverletzungen auf

die gleiche Weise. Sie unterscheiden zwischen Verbrechen, die von Soldaten unter dem Befehl einer Regierung begangen werden, und Verbrechen von Bewaffneten, die zu einer terroristischen Organisation gehören. Die Standards, die an die Führung der US-amerikanischen und verbündeten Kräfte in Afghanistan und die Behandlung ihrer Gefangenen angelegt werden, entsprechen nicht den Standards für Handlungen von Al-Qaida-Kämpfern. So ist Al-Qaida – anders als die USA oder Frankreich – kein Staat und keine Partei in internationalen Übereinkommen, die das Verhalten von Staaten regeln.

Selbstverständlich können Individuen, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in Organisationen, unter dem Völkerstrafrecht für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Verantwortung gezogen werden. Jene, die für die Verbrechen des 11. September verantwortlich sind, oder Angehörige von anderen bewaffneten Gruppen, die ähnlich gravierende Verbrechen begehen, können nach dem Weltrechtsprinzip von jedem Staat vor Gericht gestellt werden.³ Auch der neu errichtete Internationale Strafgerichtshof (ICC) könnte die Verantwortlichen für diese Verbrechen bestrafen. Das Völkerrecht legt also auch dem Einzelnen klare Pflichten auf, und Mitglieder von bewaffneten Gruppen können folglich vor internationalen Gremien angeklagt werden.

3 Verbrechen gegen die Menschlichkeit umfassen systematische oder weit verbreitete Akte der Ermordung, der Ausrottung, der Versklavung, der Folter, der Deportation oder zwangsweisen Umsiedlung der Bevölkerung, der willkürlichen Verhaftung, des erzwungenen Verschwindenlassens von Personen, der Verfolgung aus politischen, religiösen, rassistischen oder geschlechtsspezifischen Gründen, der Vergewaltigung, der sexuellen Versklavung oder anderer schwerer Formen sexueller Gewalt. Auch die Apartheid gehört zu diesem Straftatbestand. Völkermord ist ebenfalls ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, darunter fallen Akte wie das Töten oder Verfolgen von Mitgliedern einer rassistischen, religiösen oder ethnischen Gruppe, um diese Gruppe zu zerstören.

Dies alles ist Menschenrechtsgruppen völlig klar. Zweifelsohne sind bewaffnete Gruppen mit Blick auf schwerwiegendste Menschenrechtsverletzungen nicht weniger als Staaten Gegenstand des Völkerrechts. Allerdings gibt es noch keine Übereinstimmung zu den praktischen Auswirkungen dieser Haltung, ob also Menschenrechtsorganisationen aktiv über Verbrechen von bewaffneten Gruppen berichten und Kampagnen dagegen starten sollten.

Viele Menschenrechtsorganisationen zögern aus politischen und rechtlichen Gründen, sich mit Menschenrechtsverletzungen durch bewaffnete Gruppen zu beschäftigen. Zu dieser Position trug auch eine traditionelle Auslegung des Völkerrechts bei. Obwohl sich das Interesse der Menschenrechtsverteidiger weiterhin stärker auf die Verantwortlichkeit von Staaten richtet, liefert das Völkerrecht heute zunehmende und eindeutige Grundlagen dafür, auch die Menschenrechtsverletzungen durch bewaffnete Gruppen zum Thema zu machen.⁴ In dieser Hinsicht sollten Menschenrechtsorganisationen ihre Botschaft zuspitzen und diese einer breiten Öffentlichkeit wirksamer vermitteln. Sie sollten deutlicher und ausführlicher darlegen, dass Individuen (wie die Verantwortlichen für die Angriffe des 11. September) internationaler Verbrechen schuldig sind. Sie sollten nicht nur argumentieren, dass solche Handlungen nach dem Völkerstrafrecht oder dem humanitären Völkerrecht bestraft werden können,

sondern dazu beitragen, dass solche Fälle effektiv, konsequent und fair auch tatsächlich bestraft werden.

Seit dem 11. September ist dies zu einer besonderen Herausforderung für Menschenrechtsorganisationen geworden. Weite Teile der öffentlichen Meinung (vor allem, aber nicht nur in den Vereinigten Staaten) können nicht verstehen, warum Menschenrechtsgruppen seltener die Gräueltaten Al-Qaidas (oder ähnlicher Gruppen) kritisieren, dafür aber detailliert auf Defizite – von denen einige vernachlässigbar zu sein scheinen – der amerikanischen Politik und anderer Staaten verweisen, die Gruppen wie Al-Qaida zu bekämpfen trachten. In gewisser Hinsicht ist diese Kritik unvermeidbar. In Ländern mit lang andauernden politischen Konflikten wurden Menschenrechtsgruppen von Regierungen und Teilen der Öffentlichkeit auf genau die gleiche Weise kritisiert. Allerdings ist die Herausforderung seit dem 11. September von einer anderen Dimension. Eine der wichtigsten Empfehlungen dieses Berichts lautet, dass nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen (NGOs) neue und bessere Wege entwickeln müssen, ihre Botschaft in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Wenn sie politisch relevant und wirksam bleiben wollen, müssen sie ihren Standpunkt zu politischer Gewalt durch nichtstaatliche Akteure klarer vermitteln. Zugleich müssen sie eine kohärente Position in Bezug auf internationale Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht ver-

4 Zu den juristischen und politischen Argumenten, vgl. International Council on Human Rights Policy, *Ends and Means. Human Rights Approaches to Armed Groups*, Genf 2000, S. 60–64.

treten. Ohne die traditionellen Positionen der Menschenrechtsgruppen teilweise zu überdenken und zu verändern, wird dieses Unterfangen nicht möglich sein. Dieses Bemühen ist um so dringender, als Menschenrechts-NGOs Schwierigkeiten haben, ihre Sichtweise in einer Sprache zu vermitteln, die eine breitere Öffentlichkeit unmittelbar anspricht. Hingegen beziehen sich Regierungen – insbesondere der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union – sehr häufig auf die Menschenrechte, um ihre Handlungen und Politik zu rechtfertigen.

Für die Teilnehmer der ICHRP-Diskussion waren diese Fragen von Kommunikation und Reflexion ernsthafte Anliegen: wenn diese nicht erfolgreich angegangen würden, könnte der menschenrechtliche Ansatz an Bedeutung verlieren. Mehrere Teilnehmer führten aus, dass Menschenrechtsorganisationen dazu tendieren, lediglich kleine, elitäre Zirkel anzusprechen und es so versäumen, eine breitere Öffentlichkeit zu erreichen. Letzteres müssten sie dringend lernen.

In diesem Zusammenhang kreiste die Diskussion freilich auch noch um andere spezielle Fragen. Welche juristische Bedeutung haben Terrorismus und verwandte Begriffe im Völkerrecht? Wie haben die Vereinigten Staaten und andere den Begriff benutzt? Gab es bedeutsame Unterschiede zwischen den Angriffen vom

11. September und ähnlichen Attacken? Welche juristische Rechtfertigung gibt es für den Kampf gegen den Terrorismus? Mit welchen Problemlagen sollten sich Menschenrechtsorganisationen vornehmlich befassen? Diese Fragen werden im Folgenden aus unterschiedlichen Blickwinkeln behandelt.

Die Definition von Terrorismus

Aus juristischer Perspektive gibt es keine international verbindliche Definition von Terrorismus. Einige Konventionen – insbesondere die Konvention gegen terroristische Bombenanschläge (1997) und die Konvention gegen die Finanzierung von Terrorismus (1999)⁵ – legen spezifische Verantwortlichkeiten fest. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen entwickelt derzeit eine allgemeine Rahmenkonvention gegen den Terrorismus und einige Resolutionen des Sicherheitsrats beziehen sich darauf. Dagegen vermeiden internationale Menschenrechtsgruppen bisher die Verwendung des Begriffs.⁶

Die Schwierigkeit, sich auf eine Definition zu einigen, ist zum Teil politischer Natur. So hat die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit bestimmte Widerstandskriege unterstützt. Dazu gehörten Bewegungen gegen den Kolonialismus, die oft gewaltsam

waren. In jüngster Zeit galt dies für den südafrikanischen Kampf gegen die Apartheid und für den Kampf Osttimors gegen die indonesische Besetzung. Auch der Kaschmir-Konflikt, in den Bevölkerung von Kaschmir und die Regierungen von Indien und Pakistan verwickelt sind, gehört dazu. Wie schon oft festgestellt wurde: Des einen Terroristen ist des anderen Freiheitskämpfer.

Ferner gibt es keinen Konsens darüber, worauf der Begriff Terrorismus angewandt werden soll. Bestrebungen der Vereinten Nationen zu einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention wurden nicht zuletzt dadurch behindert, dass einige Mitgliedsstaaten der Meinung sind, auch Staaten könnten sich des Terrorismus schuldig machen. Andere halten daran fest, dass dieser Begriff nur für nichtstaatliche Akteure (wie bewaffnete Gruppen) verwendet werden solle. Die ganze Begriffsdiskussion ist durch ein hohes Maß an Verdächtigungen und Mißtrauen zwischen den Staaten gekennzeichnet; beides hat sich nach dem 11. September noch verschärft.⁷

Der Begriff 'terroristischer Akt' genießt größere Anerkennung und Menschenrechtsorganisationen verwenden ihn am ehesten. Auch die meisten Staaten haben ihn übernommen und bezeichnen damit Handlungen, die mit der Drohung oder Anwendung von Gewalt große Furcht in der Bevölkerung für politische Zwecke erzeugen wollen.

Bestimmte terroristische Akte – so Flugzeugentführungen, Geiselnahmen und Sabotageaktionen – wurden in Verträgen definiert. Die ersten beiden Protokolle zu den Genfer Konventionen von 1949 verbieten staatlichen Streitkräften und bewaffneten Gruppen die Terrorisierung der Zivilbevölkerung während bewaffneter internationaler oder innerstaatlicher Konflikte. Eine Vielzahl terroristischer Akte wird als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft, während andere als gewöhnliche Verbrechen innerhalb einzelstaatlichen Rechts gelten. Die internationalen Verträge und die Genfer Konventionen verlangen von Staaten, dass sie Personen, die für terroristische Akte verantwortlich sind, bestrafen oder ausliefern; hierzu gehören auch Akte wie die Angriffe des 11. September.

Unmittelbar nach dem 11. September benutzten die Vereinigten Staaten und andere Regierungen im Bündnis gegen den Terrorismus die Begriffe 'Terrorismus' und 'Terrorist' häufig und unpräzise. Ein Kommentator bemerkte hierzu:⁸

„Wenn eine Seite die andere als *Terroristen* bezeichnet, ist dies nicht das Ergebnis eines vernunftgeleiteten Austauschs untereinander. Es handelt sich um eine Verweigerung des Dialogs, um eine Negation des Anderen. Die Bestimmung als Terrorist resultiert aus dem einseitigen Blickwinkel der Macht. Lediglich eine bestimmte Sichtweise, eine Geschichte ist richtig und erlaubt, denn was

5 Die Vereinigten Staaten haben keine dieser beiden Konventionen ratifiziert, denen jeweils rund 50 Staaten beigetreten sind.

6 Einen Überblick über die bruchstückhafte internationale Anti-Terrorismus-Gesetzgebung gibt Nico Schrijver, „Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for ‚Enduring Freedom‘“, *Netherlands International Law Review* 48 (2001) 3, S. 271-291.

7 „Muslims Deadlocked of Defining Terror“, *International Herald Tribune* 3. April 2002, S. 3.

8 Zur besseren Lesbarkeit haben wir die Begriffe 'Terrorismus' und 'Terrorist' nicht ständig in Anführungszeichen gesetzt. Das bedeutet keineswegs, dass wir der Verwendung dieser Begriffe zustimmen würden.

den Blickwinkel der Macht definiert, ist seine absolute und nicht hinterfragbare Autorität. Die Etikettierung eines Feindes als Terroristen verleiht letzterem dieselbe Unsichtbarkeit, die den Blick eines Kolonialherren auf den Eingeborenen auszeichnet. Der Ausschluss der Möglichkeit, der Eingeborene könne dich genauso erschauen wie du ihn ansiehst, ist der erste Schritt, ihn erblinden zu lassen und schließlich unsichtbar zu machen.⁹

Die Begriffe wurden verwendet, um die Öffentlichkeit emotional gegen genannte und nicht genannte Feinde aufbringen, deren genaue Verantwortung zu diesem Zeitpunkt unklar und gerichtlich nicht erwiesen war.¹⁰ Andererseits war es verständlich, dass die Medien und die Öffentlichkeit insbesondere in den Vereinigten Staaten alarmiert und erschreckt waren.

Menschenrechtsorganisationen befürchteten, dass eine derart stereotype und inflationäre Rhetorik unschuldige Menschen dem Risiko aussetzen könnte, fälschlich terroristischer Akte beschuldigt zu werden. Vor dem Hintergrund der Mehrdeutigkeit des Begriffs

und des Fehlens einer verbindlichen Definition, kritisierten sie seine Verwendung und sperrten sich dagegen, ihn selbst zu verwenden. Viele Menschenrechtsorganisationen – amnesty international, das Kairoer Institut für Menschenrechtsstudien, Human Rights Watch, die Internationale Juristenkommission und die International Federation of Human Rights Leagues – haben sich daher der Frage der Begrifflichkeit angenommen, um der unklaren Verwendung des Begriffs durch Regierungen ein Ende zu setzen.

Führt der 11. September zu einem neuen Paradigma?

Wie können die Angriffe des 11. September charakterisiert werden? Unterschieden sie sich grundlegend von früheren terroristischen Angriffen, und rechtfertigt dies die Reaktion der Vereinigten Staaten?¹¹

Die Angriffe erfolgten ohne Vorwarnung, sie unterschieden in keiner Weise bei der Auswahl der Opfer und sie zielten auf Zivilisten (sowohl im World Trade Center als

auch durch die Verwendung ziviler Flugzeuge). Diese drei Punkte zeichnen die Attacken als Handlungen aus, die auf der Skala terroristischer Akte am äußersten Ende – als am allerwenigstens akzeptabel – stehen. Gleichwohl lassen sich die Angriffe mit Blick auf diese drei Punkte nicht von anderen terroristischen Akten unterscheiden, außer im Hinblick auf ihr Ausmaß. Die übliche Reaktion wäre deshalb gewesen, sie als kriminelle Handlungen nach Recht und Gesetz zu ahnden, das heißt Beweise zu sammeln, die Täter zu identifizieren, festzunehmen und sie vor Gericht zu stellen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Ländern.

Die Vereinigten Staaten handelten aber nicht so. Die amerikanischen Behörden betrachteten die Angriffe als einen „kriegerischen Akt“ und erklärten, dass die Regierung einen weltweiten Feldzug zur Vernichtung von Al-Qaida und „jeder global agierenden terroristischen Gruppe“ veranlassen würde. Dies spiegelte die Einschätzung wider, dass die Mitglieder von Al-Qaida derart fanatisch, kompromisslos, geschickt und internationalisiert seien, dass sie mit herkömmlichen Methoden der Strafverfolgung nicht bekämpft werden könnten. Al-Qaidas Ziel sei, so wurde behauptet, „die Welt zu verändern und ihren radikalen Glauben den Menschen überall auf der Welt aufzuzwingen“.¹²

Mit dem Beginn der US-Militäraktion in Afghanistan am 7. Oktober 2001 wurde zum ersten Mal von einem Staat eine massive und dauerhafte militärische Intervention unternommen, die dazu diente, eine Gruppe zu vernichten, die des Terrorismus beschuldigt wurde. Außerdem beabsichtigte man, die Regierung zu stürzen, die den Terroristen Unterschlupf gewährte. Dies markiert einen bedeutsamen Politikwandel.¹³ Bis dahin hatten die Vereinigten Staaten den gegen ihre Interessen gerichteten Terrorismus bekämpft, indem sie sich zur Verhaftung und Auslieferung von Verdächtigen auf das Völkerrecht beriefen. Zwar wendeten sie gelegentlich Gewalt an, dies jedoch nur punktuell, beispielsweise gegen mutmaßliche Al-Qaida-Ziele in Sudan und Afghanistan im August 1998 zur Vergeltung der Bombenattentate auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania.

Die Angriffe vom September 2001 unterschieden sich in der Tat in mancher Hinsicht von den meisten anderen terroristischen Angriffen. Erstens forderten sie ungewöhnlich viele Opfer. Keine eine andere einzelne terroristische Handlung eines nichtstaatlichen Akteurs hatte eine vergleichbare Zahl von Todesopfern zur Folge. Zweitens haben sich die mutmaßlichen Angreifer nicht zu der Tat bekannt oder sie unmittelbar mit politischen Anliegen verbunden.¹⁴ Für sich

9 John Edgar Wideman, "The T Word. How Prejudice Fuels the War on Terrorism – Whose War: The Colour of Terror", *Harper's Magazine* 304 (März) 2002, 1822, S. 36. Siehe auch Jean Baudrillard, "L'Esprit du Terrorisme", *Le Monde*, 2. November 2001. Baudrillard arbeitet heraus, dass die Essenz des Terrorismus paradoxerweise ein Symbolismus und seine Strategie eine des „Übermaßes an Realität“ sei.

10 Ein Kommentator bemerkte, dass die Vereinigten Staaten „darauf bestanden, dass 'Terrorismus Terrorismus ist', sein Charakter immer und überall derselbe sei, absolut und unteilbar, und nicht Gegenstand der Erörterung von Umständen oder weiterer Erklärung sein könne. [...] Ummantelt von patriotischen Slogans, wurde Terrorismus zu einer Darstellung diplomatischer Hartnäckigkeit oder einer Lektion in Demokratie, die Regierungen kambodschanischen Bauern, sowjetischen Dissidenten, [...] tschetschenischen Rebellen, palästinensischen Flüchtlingen und irakischen Schulkindern freigiebig erteilten" (Lewis H. Lapham, "Spoils of War", *Harper's Magazine* 304 (März) 2002, S. 8).

11 Für eine detaillierte Diskussion der juristischen Probleme und der Legitimität der US-Reaktion als Anwendung des Selbstverteidigungsrechts gemäß der VN-Charta, siehe Nicolas Howen, "Military Force and Criminal Justice: The US Response to September 11 and International Law", Beitrag für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

12 Howen, "Military Force and Criminal Justice", S. 2. Das Zitat entstammt der Ansprache des Präsidenten an den US-Kongress vom 20. September 2001.

13 Ebd., S. 2.

14 Trägt Al-Qaida die Verantwortung, lässt sich eine politische Begründung für die Angriffe aus den verschiedenen Erklärungen von Usama bin Laden und anderen ableiten. So könnte gefolgert werden, dass sich die Angriffe gegen die Politik der USA in der arabischen und muslimischen Welt richteten, insbesondere gegen die amerikanische Präsenz in Saudi-Arabien, die amerikanische Unterstützung Israels und die amerikanische Irak-Politik.

betrachtet, ist das zwar nicht ungewöhnlich, und auch andere bewaffnete Gruppen haben es abgelehnt, für terroristische Akte verantwortlich zu zeichnen. Allerdings kommt es selten vor, dass politische Gewalt solchen Ausmaßes nicht mit spezifischen politischen Forderungen verbunden wird. Daraus ergaben sich mehrere Fragen, zuvörderst einer klaren Zuordnung. Obwohl es von Anfang an als wahrscheinlich erschien, dass Al-Qaida hinter den Angriffen steckte, beschuldigten die Vereinigten Staaten (und später ihre Verbündeten) die Organisation, ohne entsprechende Beweise vorzulegen. Juristisch ergibt sich daraus eine Reihe von Schwierigkeiten. Eine betrifft die Rechtfertigung für den Beginn von Kampfhandlungen in Afghanistan, eine andere die Rechtfertigung für die gerichtliche Verfolgung der Täter. Drittens, und dies ist besonders wichtig, trugen die Angriffe einen internationalen Charakter. Sie wurden unternommen gegen die Vereinigten Staaten, in den Vereinigten Staaten, durch Bürger anderer Länder.

Die ersten beiden Aspekte verstärkten den Eindruck, dass die Angriffe besonders gefährlich waren; doch keiner von beiden

unterschied die Angriffe des 11. September grundsätzlich von anderen Formen des Terrorismus. Der dritte Aspekt freilich könnte dies tun, denn er erlaubte den Vereinigten Staaten die Argumentation, dass sie es mit einem kriegerischen Akt zu tun hätten und daher, in Übereinstimmung mit der VN-Charta, auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechtes zu einer militärischen Reaktion berechtigt seien.

Wesentliche Bedingung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bildet die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur friedlichen Lösung internationaler Auseinandersetzungen. Die VN-Charta gestattet die Anwendung von Gewalt nur unter besonderen Umständen; der wichtigste davon ist die Selbstverteidigung.¹⁵

Die Charta erlaubt den Staaten die Anwendung von Gewalt, um ihr Territorium und ihre Bürger vor Angriffen zu schützen. Auf dieser Grundlage rechtfertigten die Vereinigten Staaten ihre Handlungen. Die anderen Staaten, die sich dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus angeschlossen haben, handelten entsprechend zur Unterstützung eines Staates, der Opfer

15 VN-Charta, Artikel 51: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.“ Militärische Angriffe können auch durch den VN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta angeordnet werden, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bewahren oder wiederherzustellen. Obgleich keine Einigkeit darüber herrscht, anerkennen viele inzwischen, dass eine ausländische militärische Intervention dann erlaubt sein kann, wenn sie das einzige Mittel darstellt, gravierende Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

einer Aggression geworden war.¹⁶ Der VN-Sicherheitsrat autorisierte mit dieser Begründung militärische Handlungen der Vereinigten Staaten und ihrer Alliierten, freilich ohne einen eindeutigen Bezug auf die Kriegshandlungen in Afghanistan.¹⁷ Gleichzeitig wurden mit Resolution 1373 die Staaten völkerrechtlich verbindlich dazu verpflichtet, terroristische Gruppen in keiner Weise aktiv oder passiv zu unterstützen.

Während die VN-Charta auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts militärische Handlungen erlaubt, schränkt sie gleichzeitig die Freiheit eines Staates bei einer militärischen Reaktion ein. Erstens darf eine militärische Reaktion nicht den Charakter von Rache oder Vergeltung annehmen. Zweitens soll sie im Verhältnis zur erlittenen Verletzung stehen, das heißt sie darf weder mit Blick auf ihr Ausmaß noch bezüglich der eingesetzten Gewalt unverhältnismäßig sein. Drittens dürfen Kampfhandlungen nicht fortgeführt werden, wenn das Risiko weiterer

Angriffe deutlich gesunken ist. Diese Beschränkungen gewinnen besondere Bedeutung im Zusammenhang mit den Reaktionen auf den 11. September – denn die Vereinigten Staaten zogen alte und neue Argumente bezüglich der Selbstverteidigung heran, um ihre Militäraktionen zu rechtfertigen.

Zunächst besteht die klassische Rechtfertigung der Selbstverteidigung in der Abwehr einer territorialen Aggression, das heißt eines Angriffs, um Territorium in Besitz zu nehmen. Die Angreifer vom 11. September hatten jedoch keine territorialen Ansprüche. Ihr Angriff war von anderer Art. Zum zweiten unterstellt das Recht auf Selbstverteidigung traditionellerweise, dass beide Parteien – der Angegriffene und der Angreifer – Staaten sind. Die militärische Antwort, die man für Afghanistan zunächst vor Augen hatte, richtete sich jedoch nicht gegen einen anderen Staat, sondern gegen informelle Kräfte in diesem Land. Die Entscheidung, das Taliban-Regime anzugreifen und zu stürzen, fiel erst

16 Auch Bürger vieler anderer Staaten wurden bei den Angriffen des 11. September getötet. Als andere Regierungen die USA unterstützten, taten sie dies einerseits, weil die USA angegriffen worden waren. Andererseits war ihnen klar, dass ihre eigenen Bürger und die Bürger in anderen Staaten gefährdet wären, wenn keine Reaktion erfolgte. Eine weitere Rechtfertigung für die militärische Reaktion bestand deshalb darin, dass das Leben der Zivilbevölkerung im Allgemeinen zu schützen sei. Unterstellt wurde, dass es im Interesse aller Staaten sei, Bürger in allen Staaten vor Akten des Terrorismus zu schützen, wengleich die Gefahr in manchen Staaten größer sei als in anderen. Die Plausibilität dieses Arguments wurde durch spätere Behauptungen gestützt, dass 'terroristische' Gruppen, möglicherweise auch Al-Qaida, Massenvernichtungswaffen (chemischer, biologischer oder nuklearer Art) besitzen oder sich diese beschaffen könnten. Dabei bleibt es offen, ob die Angriffe mit Anthrax in den Vereinigten Staaten direkt mit den Angriffen vom 11. September oder mit Al-Qaida zusammenhängen. Presseberichte legen nahe, dass es keine Beweise gibt, dass Al Qaida die Kapazitäten zur Durchführung biologischer oder nuklearer Angriffe besitzt. Dennoch wirkt diese Begründung fort: Terrororganisationen, die zu derart ausgefeilten und kaltblütigen Angriffen wie jenen vom 11. September in der Lage sind, seien auch imstande, Massenvernichtungswaffen einzusetzen, wenn sie sich diese leisten könnten.

17 Der Sicherheitsrat hat sich den Anspruch der Vereinigten Staaten auf Selbstverteidigung weder zu eigen gemacht noch ihn in Frage gestellt. Resolution 1373 hat lediglich das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung anerkannt, ohne sich ausdrücklich auf die US-Reaktion zu beziehen.

nachdem dieses sich geweigert hatte, den amerikanischen Forderungen nach Auslieferung beziehungsweise Entzug des Schutzes für die Führer von Al-Qaida nachzukommen. Die Taliban-Regierung wurde dann mit der Begründung angegriffen, dass sie sich durch ihren Schutz für Al-Qaida zum Komplizen terroristischer Handlungen und damit zum Feind der Vereinigten Staaten gemacht habe. Dies markiert eine zweite Abweichung vom klassischen Verständnis von Selbstverteidigung.¹⁸

Zum dritten wurde das Recht auf Selbstverteidigung weder gegenüber einem bestimmten Feind noch gegenüber einem eingegrenzten Gebiet geltend gemacht. So fand zwar die erste Intervention in Afghanistan statt, aber insgesamt scheint sich eine neue Doktrin herauszukristallisieren: Nach dieser gelten alle Parteien als 'Feinde', die Terroristen beherbergen oder schützen, welche Angriffe auf das Eigentum oder die Bürger der Vereinigten Staaten unternehmen wollen. All diese 'Feinde' können zum Gegenstand von Angriffen werden. Als Selbstverteidigung deklarieren die Vereinig-

ten Staaten damit das Recht, militärisch auf dem Gebiet jedes Staates zu intervenieren, auf dem 'internationale Terroristen' operieren, und jeden Staat anzugreifen, der solche 'Terroristen' schützt oder beherbergt – überall auf der Welt. Dies erweitert die Möglichkeiten, das Selbstverteidigungsrecht als Rechtfertigung für militärische Intervention zu nutzen, ganz beträchtlich und verringert die Präzision des Begriffes gravierend.¹⁹

Der 'internationale Kampf gegen den Terrorismus' ist mit Blick auf seine Verhältnismäßigkeit und Dauer kritikwürdig. So erscheint ein Nachweis, dass die Gefahr 'Terrorismus' gebannt ist, genauso unmöglich wie der Nachweis, dass die Gefahr konstant geblieben ist. Im Bezug auf Terrorismus ist damit die Definition von 'Risiko' besonders schwierig.

Noch beunruhigender ist die zeitliche Unbegrenztheit der Kampagne. Die Vereinigten Staaten haben keine präzise Definition eines Feindes vorgelegt. Sie haben auch nicht festgelegt, was zu einem Ende der Kampfhandlungen führen würde. Wenn

18 Die rechtlichen Probleme diskutiert Howen, "Military Force and Criminal Justice", S. 5-7. Demnach ist unklar, ob die Angriffe der USA in Afghanistan juristisch gerechtfertigt waren. Auf der Basis des Präzedenzfalles Nicaragua erscheint die Verstrickung der Taliban als nicht ausreichend, um sie für den 11. September verantwortlich zu machen bzw. Militärschläge gegen sie oder ihren Sturz zu rechtfertigen: Der Internationale Gerichtshof betrachtete die US-Unterstützung für die nicaraguanischen Contra-Rebellen gegen die sandinistische Regierung in Nicaragua als nicht ausreichend, um die unterstützende Regierung für einen bewaffneten Angriff verantwortlich zu machen (Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua [Nicaragua vs. USA], 1986, ICJ, 14, June 27, 1986). Dass die Taliban ein brutales Regime führten, das die Menschenrechte ihrer Bürger grob verletzte, hängt nicht mit der Rechtfertigung der Selbstverteidigung zusammen (und wurde formal auch nicht als Begründung angeführt).

19 Im Juni 2002 sprach sich US-Verteidigungsminister Rumsfeld für eine Ausdehnung der herkömmlichen Definition kollektiver Selbstverteidigung aus. Er vertrat die Ansicht, dass „wenn ein Terrorist jederzeit, an jedem Ort, mit jeder beliebigen Technik angreifen kann, es einer Neujustierung der Definition von Verteidigung bedarf“; vgl. Tom Shanker, "NATO Must Attack Terrorists Before they Hit, Rumsfeld Says", *The New York Times*, 6. Juni 2002.

'internationale Terroristen' der Feind sind, könnten sich die Vereinigten Staaten in aufeinander folgende Kriege verwickeln, sobald die ins Visier genommenen Gruppen ausgelöscht und dann durch neue ersetzt werden. Solange nicht gezeigt werden kann, dass der internationale Kampf alle Formen von Terrorismus mit internationaler Dimension endgültig ausrotten kann, ist nur schwer nachzuvollziehbar, wie der Kampf jemals zu einem klaren Abschluss gebracht werden kann.

Rechtfertigungen der Intervention

Die angesprochenen Punkte bilden die größten Sorgen von Menschenrechtsorganisationen.²⁰ Der Status des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus ist nur vage definiert, folglich bleiben sein Ausmaß und seine Ziele unklar – und zwar politisch wie juristisch. *Menschenrechtsorganisationen sind besonders beunruhigt über die juristische Mehrdeutigkeit eines Kampfes, der als Krieg beschrieben wurde, zur Selbstverteidigung unternommen wird, und die Zustimmung des Sicherheitsrates hat. Gleichzeitig kennt dieser Kampf keine geographischen oder zeitlichen Grenzen, bestimmt den Feind nicht eindeutig, und verweigert sich einer menschenrechtlichen oder völkerrechtlichen Definition des Konfliktes.*

20 Siehe Elizabeth Olson, "Human Rights Seen as Loser in Terror War", *The International Herald Tribune*, 25. März 2002, S. 2.

21 Am 13. November 2001 unterzeichnete Präsident George W. Bush eine militärische Anordnung, in der erklärt wird, dass Verdächtige terroristischer Handlungen, die nicht Bürger der Vereinigten Staaten sind, vor Militärgerichten abgeurteilt werden können, die nahezu keine der gewöhnlichen Sicherungen gegen Fehlurteile haben und gegen deren Urteile keine Berufung vor einem zivilen Gericht möglich ist; vgl. Ronald Dworkin, "The Trouble with the Tribunals", *The New York Review of Books* 49, 7, 25. April 2002, S. 10.

In mancher Hinsicht handeln die Vereinigten Staaten (und in geringerem Ausmaß ihre Verbündeten), als ob sie sich im Krieg befänden. Beispielsweise setzten sie in Bezug auf Al-Qaida Verdächtige und Internierte normale juristische Verfahren außer Kraft, führten statt dessen Sonderregelungen ein und stimmten der Einrichtung von semi-militärischen Gerichten für Terrorismusverdächtige zu.²¹ Gleichzeitig verweigerte die Regierung der Vereinigten Staaten den Internierten den Schutz und die Rechte von Kriegsgefangenen und brachte sie genau aus diesem Grund von Afghanistan auf eine Militärbasis in Kuba, um das juristische Problem ihres Status' nicht behandeln zu müssen – Guantanamo befindet sich sowohl außerhalb der Jurisdiktion der Vereinigten Staaten als auch außerhalb jeder anderen einzelstaatlichen Jurisdiktion.

Dies ist zumindest in dreierlei Hinsicht problematisch:

- Handelt es sich beim internationalen Kampf gegen den Terrorismus nicht um einen Krieg, müssen Internierte und Verdächtige mittels aller internationalen menschenrechtlichen Garantien für ein ordnungsgemäßes Verfahren und für gerechte und humane Behandlung geschützt werden. Internierte dürfen nicht ohne jeden

Kontakt zur Außenwelt festgehalten werden, wie dies mit mehreren tausend Personen seit September 2001 in den Vereinigten Staaten geschieht.

- Handelt es sich hingegen um einen Krieg, sollten die in Guantanamo und anderswo internierten Personen (mehrere tausend werden in Afghanistan unter extrem schlechten Haftbedingungen festgehalten) gemäß den Vorgaben der Genfer Konventionen korrekt behandelt werden.
- Handelt es sich um keines von beiden – und die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten betonen, dass der Kampf eine neuartige Form internationaler Gewaltanwendung darstellt – so müssen weit stärker als bisher Anstrengungen zur Schaffung juristischer Richtlinien unternommen werden, mit denen klar bestimmt wird, wie humanitäres Völkerrecht und die Menschenrechte angemessen angewendet werden können.

Zu Recht bestehen Menschenrechtsorganisationen auf einer Klärung dieser Fragen. Die Staaten, die sich am internationalen Kampf gegen den Terrorismus beteiligen, haben den Charakter dieses Kampfes nicht eindeutig bestimmt. Diese Mehrdeutigkeit hat eine politische und juristische Grauzone geschaffen, in der die Vereinigten Staaten und deren Alliierte juristisch *weniger zur Rechenschaft gezogen werden können, als dies normalerweise erwartet werden kann*. Tatsächlich haben sie den rechtlichen Rahmen verlassen, der ihre Rechenschaftspflicht regelt. Solange der Status des Konfliktes mehrdeutig bleibt, können die Grundrechte vieler Personen, die in diesen Konflikt

als Unschuldige oder Schuldige verwickelt sind, nicht garantiert werden. Tatsächlich werden diese Grundrechte in manchen Fällen sicherlich verletzt. Auf lange Sicht wird dies den Interessen keiner der Parteien dienen, erst recht nicht den Interessen jener, die zum Schutz der Werte von Freiheit und der Rechtstaatlichkeit handeln.

Das folgende Kapitel thematisiert einige spezifische Fragen, die sich im Zusammenhang mit bürgerlichen Freiheiten und der Diskriminierung von Einwanderern und Minderheiten stellen.

III.

Gefahren für die Rechtstaatlichkeit

Während es für die Menschenrechtsbewegung wohl noch zu früh ist, die vielfältigen Folgen des 11. September realistisch abzuschätzen, ist doch klar, dass eine neue Situation eingetreten ist. Die Vereinigten Staaten haben einen Krieg in Afghanistan begonnen. Europa und die Vereinigten Staaten haben eine Reihe von Sicherheitsmaßnahmen ergriffen, die bürgerliche Freiheiten einschränken, so das Recht auf Privatsphäre und auf freie Meinungsäußerung, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das Recht der Internierten auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren. Viele andere Länder folgten diesem Beispiel. Staaten, deren Menschenrechtsbilanz Gegenstand von Untersuchungen waren, erwarten mildere Behandlung, wenn sie der internationalen Koalition gegen den Terrorismus beitreten.

Die juristische Mehrdeutigkeit, die den internationalen Kampf gegen den Terrorismus umgibt, und die manichäische Terminologie, die gegenüber der Öffentlichkeit verwendet wird („Gut gegen Böse“, „Achse

des Bösen“, „Zivilisation gegen Finsternis“, „mit uns oder gegen uns“), schufen Bedingungen, unter denen es für politische Akteure außergewöhnlich einfach geworden ist, sich juristischer Verantwortung zu entziehen. In einer wachsenden Zahl von Ländern wurden gesetzliche Regelungen verschärft, uminterpretiert oder suspendiert und neue wurden geschaffen. Es besteht eine deutlich höhere Bereitschaft zu verdeckten Aktionen sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich. Diese Maßnahmen werden von den Staaten mit dem Verweis auf die Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt; doch viele davon werden wahrscheinlich Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen, sei es unmittelbar oder in der Zukunft.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat darauf bestanden, dass es keinen Handel zwischen effektiver Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz geben darf.²² Mit Blick auf die absolute Geltung bestimmter menschenrechtlicher Garantien haben verschiedene Organisationen (das

²² Kofi Annan, "Statement at the Opening Meeting of the Security Council on Counter-Terrorism", New York, 18. Januar 2002.

VN-Hochkommissariat für Menschenrechte, der Europarat, das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte sowie weitere Organisationen) alle Staaten dazu aufgerufen, sicherzustellen, dass alle menschenrechtlich relevanten Anti-Terrorismus-Maßnahmen eine Balance zwischen legitimen nationalen Sicherheitsinteressen und Grundfreiheiten herstellen und mit völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen.²³ Obwohl es internationale Standards für den Fall eines Notstands und der zeitweisen Außerkraftsetzung von Menschenrechten gibt, wurden diese bisher nicht angemessen umgesetzt. Dazu bemerkte amnesty international:

„Einige Menschenrechtsverträge erlauben in bestimmten Situationen wie einem Notstand, der 'das Leben der Nation bedroht', die Einschränkung oder Suspendierung mancher Menschenrechtsgarantien, doch nur bis zu dem unbedingt erforderlichen Ausmaß. Eine solche Einschränkung kann nur für die Dauer eines Notstandes gelten und auch nur, wenn dieser Notstand offiziell ausgerufen wurde. Die Einschränkung von menschenrechtlichen Garantien darf nicht mit anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen kollidieren, und sie darf nicht diskriminierend erfolgen. Diese Einschränkung wird als Derogation bezeichnet.“²⁴

Diese Befürchtungen sind nicht unbegründet. Als der Sicherheitsrat den Anti-Terrorismus-Ausschuss zur Überwachung von Resolution 1373 einrichtete, lehnte er es ab, einen Menschenrechtsexperten in diesen Ausschuss zu berufen. Im März 2002 schlug die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte die Schaffung eines Mechanismus vor, der die Umsetzung dieser Resolution aus der Menschenrechtsperspektive überwachen sollte.²⁵

Menschenrechtsorganisationen thematisieren nach den Ereignissen des 11. September eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen in einem politischen Umfeld, welches für dieses Anliegen zunehmend weniger Verständnis hat. Dies gilt für die Vereinigten Staaten, für Europa und zahlreiche andere Länder auf der Welt. Menschenrechtsorganisationen thematisieren dabei besonders:

- die Rechte von Internierten (*incommunicado-Haft*, Haftbedingungen, Verweigerung von Rechtsbeistand, Überwachung der Kommunikation zwischen Häftlingen und Anwälten, Vorverurteilungen, Verwendung geheimen Beweismaterials, Anwendung von Folter);
- nicht ordnungsgemäße Gerichtsverfahren sowie Gerichtsverfahren gegen Zivilisten vor Militärkommissionen;

- Diskriminierung und überdurchschnittliche Kontrollen zur Identitätsfeststellung (*racial profiling*) gegenüber Minderheiten;
- Rechtswidrige Verhaftung und Internierung;
- Rechtswidrige Auslieferungen (Abschiebung und Ausweisung) sowie Verletzung der Rechte von Asylsuchenden; schließlich
- Verweigerung der Freiheit der Meinungsäußerung.

Probleme im Zusammenhang mit dem militärischen Vorgehen

Das US-Militär und viele der Streitkräfte, die am internationalen Kampf gegen den Terrorismus teilnehmen, bemühen sich, Schaden an Zivilisten zu vermeiden. Dennoch gab es bei fast allen Militäraktionen, an denen die Vereinigten Staaten und andere NATO-Streitkräfte in letzter Zeit teilgenommen haben, schwerwiegende Fehler – diese führten in der Folge zu Anschuldigungen, während der Militäraktionen sei es zu Grausamkeiten oder Misshandlungen gekommen.

In einigen Vorfällen ging es dabei um den Umgang mit gegnerischem Militär,²⁶ doch in vielen der Aufsehen erregenden Fälle waren Zivilisten die Opfer. Sie wurden durch fehlgeleitete Artillerie bombardiert oder aufgrund einer irrtümlichen Identifizierung

als Kombattanten oder da sie sich in zivilen Gebäuden aufhielten, die versehentlich als militärische Ziele ausgemacht worden waren. Beispiele dafür sind die Bombardierung eines Zivilistenkonvois während des Kosovofeldzuges 1999, die Beschießung eines Dorfes und eines Verbandsplatzes des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Afghanistan 2001, der Angriff auf eine Hochzeitsfeier in Afghanistan im Juli 2002, die Bombardierung eines Luftschutzbunkers in Bagdad 1991 und der Raketenangriff auf die chinesische Botschaft in Belgrad 1999.

In einigen wenigen Fällen wurden diese Angriffe gezielt unternommen und gelten nach den Begriffen des Kriegsrechts als Grenzfälle. Ein Beispiel dafür ist die Bombardierung des serbischen Staatsfernsehens während des Kosovokonflikts. Dabei gab es keinen Fehler bei der Auswahl des Zieles, es wurde präzise angegriffen und das Risiko ziviler Schäden gut abgewogen (obgleich die Bombardierung bei Nacht erfolgte). Und doch war diese Entscheidung juristisch kontrovers, da ein Fernsehzentrum nicht gerade ein Paradebeispiel für ein legitimes militärisches Ziel ist.²⁷

Die Kampfhandlungen in Afghanistan haben zu einer unbekanntem Zahl ziviler Opfer geführt – sicherlich Hunderte, möglicher-

23 Gemeinsame Erklärung von Mary Robinson (VN-Hochkommissarin für Menschenrechte), Walter Schwimmer (Generalsekretär des Europarates) und Gérard Stoudmann (Direktor des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte), 29. November 2001.

24 Amnesty International, "Rights at Risk – Amnesty International's Concern Regarding Security Legislation and Law Enforcement Measures", London (Januar) 2002, S. 6f. Siehe auch Amnesty International, "The Backlash – Human Rights at Risk Throughout the World", London (Oktober) 2001.

25 So sollte ein von der VN-Menschenrechtskommission ernannter unabhängiger Experte die relevante Anti-Terrorismus Gesetzgebung und -praxis sowie die entsprechenden Staatenberichte prüfen und Empfehlungen zum Menschenrechtsschutz abgeben.

26 Ein Beispiel ist die Versenkung der *Belgrano* im Falkland-Konflikt, ein anderes die Bombardierung der sich zurückziehenden irakischen Streitkräfte auf der Straße von Kuwait nach Basra am Ende des Zweiten Golfkrieges 1991.

27 Vgl. z.B. Amnesty International, "Collateral Damage' or Unlawful Killings? – Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force", London (7. Juni) 2000. [Siehe auch Horst Fischer, „Die amnesty-NATO-Debatte über den Kosovo-Krieg: Ein Beitrag zum Schutz der Zivilbevölkerung in „humanitären“ Kriegen?“, in: Jahrbuch Menschenrechte 2002, S. 113-122. – A.d.Ü.]

weise auch einige Tausend.²⁸ Zwei Faktoren erschweren die Zuschreibung der Verantwortlichkeit für diese Todesfälle. Erstens fehlen Berichte: In vielen Fällen waren Journalisten und unabhängige Beobachter nicht in der Lage, die Orte des Geschehens zu besuchen. Teilweise gab es dafür Sicherheitsgründe (viele Gebiete waren sehr gefährlich und Journalisten selbst Ziele von Angriffen), teilweise beschränkten Soldaten des US-Militärs und anderer Streitkräfte auch systematisch den Zugang zu diesen Orten.

Die Befehlsstränge und -hierarchie zwischen den Truppen unter amerikanischem Kommando und den afghanischen Streitkräften der Nordallianz, die Seite an Seite mit den amerikanischen Truppen kämpften (und strategisch unter US-Kommando standen), bilden eine zweite Schwierigkeit. Offenkundig schenkte die Nordallianz dem Völkerrecht weniger Beachtung als die internationalen Verbündeten. Während des Angriffs, der zum Fall von Kabul führte, wurden viele Afghanen und Ausländer von Truppen der Nordallianz hingerichtet oder im Kampf getötet. Viele andere wurden von der Nordallianz oder mit ihnen zusammenarbeitenden afghanischen Stammesführern gefangen genommen. Ob und welche Verantwortung die Staaten, die am internationalen Kampf gegen den Terrorismus beteiligt sind, für die Führung der mit ihnen verbündeten afgha-

nischen Kräfte, anerkennen, ist nicht eindeutig. In vielen Fällen gab es ernstzunehmende Anschuldigungen, Gefangene seien misshandelt worden; doch bleibt unklar, wer dafür verantwortlich gemacht werden kann.

In manchen Fällen war das US-Militär (und die mit ihnen verbündeten internationalen Streitkräfte) eindeutig für Entscheidungen verantwortlich, die dann zu Vorwürfen von Misshandlungen geführt haben. Ende November 2001 starben einige hundert mutmaßliche Al-Qaida- und Talibankämpfer bei einer Schießerei in Qalai Jangi, einem Interimsgefangenenlager in Nordafghanistan. Zweifelsfrei haben internationale Militärs diese Operation geführt, anschließend gab es beträchtliche Besorgnis über die große Zahl von Toten.

Solange der internationale Kampf gegen den Terrorismus andauert, werden wahrscheinlich weiterhin reguläre und irreguläre Truppen in einer Vielzahl von Bündnissen vorgehen. Insgesamt wird es noch schwieriger werden, die Verantwortung für militärische Entscheidungen und Anordnungen klar zu benennen, wenn es zu Beschuldigungen wegen Misshandlungen oder Grausamkeiten kommt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn reguläre US-Truppen Seite an Seite mit weniger regulären Truppen (wie der Nordallianz in Afghanistan) kämpfen, oder

aber, wenn nichtkonventionelle US-Einheiten Seite an Seite mit den regulären Streitkräften eines anderen Landes kämpfen. Somit muss dringend geklärt werden, wie das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte auf die Einsätze von Streitkräften angewendet werden können, die in den neu entstehenden Mustern militärischer Organisation operieren.

Die Kontroverse mit der meisten öffentlichen Aufmerksamkeit betrifft mehrere hundert Al-Qaida-Gefangene, die von den Vereinigten Staaten auf ihre Militärbasis in Guantánamo auf Kuba überführt worden sind. Rechtlich betrachtet, befindet sich diese Basis weder unter US-Jurisdiktion noch unter der Jurisdiktion irgendeines anderen Landes. Während der Kämpfe nahmen die Vereinigten Staaten mehrere hundert Gefangene, lehnten es jedoch ab, diese als Kriegsgefangene zu betrachten. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, erhielten sie nicht den vollen Schutz, der Kriegsgefangenen gemäß den Genfer Konventionen zusteht. Die Verbringung nach Guantánamo und die Bedingungen, unter denen die Gefangenen dort interniert sind, verletzen eindeutig die Dritte Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen (ins-

besondere deren Artikel 13 und 46). Vorbehalte gegenüber dieser amerikanischen Politik wurden öffentlich von mehreren Parteien geltend gemacht, so von Staaten der Europäischen Union (deren Bürger sich unter den Internierten befinden) und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz.²⁹

Besondere Besorgnis erregte die Entscheidung der US-Regierung vom November 2001, für Prozesse gegen Al-Qaida-Gefangene, die wegen Verbrechen gegen die Vereinigten Staaten beschuldigt werden, spezielle Militärtribunale zu schaffen. Diese Tribunale werden nur Verfahren gegen Nicht-Amerikaner durchführen, und die Verfahrensvorschriften bleiben unklar. Ferner hat der US-Kongress noch im Jahr 2001 ein Anti-Terrorismus-Gesetz verabschiedet. Dies erlaubt Abhörmaßnahmen, die Verwendung geheimen Beweismaterials und hebt die Vertraulichkeit zwischen Angeklagten und Anwalt auf.

Gleichermaßen beunruhigend sind Anzeichen, dass die Regierung der Vereinigten Staaten aggressive Vernehmungen von Al-Qaida-Verdächtigen erlaubt haben könnte, die Misshandlung oder Folter gleichkommen.³⁰ Im vom US-Außenministerium ver-

²⁸ Ende des Jahres 2001 wurde die inoffizielle Zahl von 3 100 verbreitet, siehe Marc W. Herold, "A Dossier on Civilian Victims of United States' Aerial Bombing of Afghanistan: A Comprehensive Accounting", Department of Economics and Women's Studies, University of New Hampshire, December 2001. Der Bericht findet sich unter der Adresse: <http://www.cursos.org/stories/archivistan.htm>. Laufend aktualisierte Daten finden sich unter <http://pubpages.unh.edu/~mwhherold>.

²⁹ Siehe Olivier Audeoud, "Prisonniers Sans Droit de Guantanamo", *Le Monde Diplomatique* 577, (April) 2002, S. 16.
³⁰ Das Thema Folter illustriert, bis zu welchem Grad die öffentliche Meinung Menschenrechtsverstöße zur Unterstützung der Terrorismusbekämpfung tolerieren kann. Anrufer bei Radiosendungen in den USA bekannten ihr Verständnis, dass ein „Zusammenschlagen“ Verdächtiger nötig sein könne, und Meinungsumfragen ergaben, dass 45 Prozent der Amerikaner Folter unterstützen würden, wenn sie zu Informationen über Terrorismus führt. Siehe z.B. Steve Chapman, "Should We Use Torture to Stop Terrorism?", *The Chicago Tribune*, 1. November 2001; "Torture Steps into Discussion by News Media", *The New York Times*, 5. November 2001, S. C1; "Time to Think about Torture as U.S. Option", *Newsweek*, 5. November 2001; Alan M. Dershowitz, "Is There a Torturous Road to Justice?", *The Los Angeles Times*, 8. November 2001; Jim Rutenberg, "Media Stoke Debate on Torture as US Option", *International Herald Tribune*, 6. November 2001, S. 1 u. 4; Bruce Hoffman, "Should We Torture? – A Nasty Business", *The Atlantic Monthly* 289, (Januar) 2002, S. 49–52.

fassten *Ersten Bericht der Vereinigten Staaten von Amerika an den VN-Ausschuss gegen Folter* vom 15. Oktober 1999 wird konstatiert, dass „Folter in den gesamten Vereinigten Staaten gesetzlich verboten ist. Sie wird als Mittel der Politik und als Werkzeug staatlicher Behörden kategorisch abgelehnt. Jeder Akt, der laut Konvention einen Akt der Folter darstellt, bildet gemäß den Gesetzen der Vereinigten Staaten eine Straftat. [...] Keinerlei außergewöhnliche Umstände können zur Rechtfertigung von Folter angeführt werden.“ Die Vereinigten Staaten haben ein Folteropferschutzgesetz verabschiedet, das US-Bürgern wie Ausländern erlaubt, gegen jedes Individuum, das in Folter involviert ist, Schadenersatzansprüche geltend zu machen; 1994 haben die Vereinigten Staaten ihre Gerichtsbarkeit auf jeden Akt der Folter ausgedehnt, der außerhalb des Landes von einem Bürger oder Bewohner der Vereinigten Staaten begangen wird.

Allerdings wurde in diesem Zusammenhang berichtet, dass die Regierung der Vereinigten Staaten – zur Umgehung von US-Regelungen und internationalen Auslieferungsbestimmungen – den verdeckten Transport Dutzender im Ausland verhafteter Personen in Drittstaaten (wie Ägypten und Jordanien) arrangiert habe. Dort sind Verhörmethoden üblich, bei denen es zu Folter und anderen Menschenrechtsverletzungen, sogar zu Bedrohungen von Verwandten, kommt.³¹ Falls sich dies bestätigt, sollten Menschen-

rechtsorganisationen gegen solche Praktiken, die Gesetze der Vereinigten Staaten ebenso wie das Völkerrecht unterlaufen, deutlich Stellung beziehen.

Im Lichte dieser vielfältigen Entwicklungen haben Menschenrechtsorganisationen recht, wenn sie die Regierung der Vereinigten Staaten, andere Regierungen im Bündnis des 'internationalen Kampfes gegen den Terrorismus' und den VN-Sicherheitsrat dazu drängen, den juristischen Status von Militäraktionen im Zusammenhang mit dem Anti-Terrorismus-Kampf zu klären, ebenso wie den Status der Gefangenen, die in dessen Verlauf gemacht werden. Gegenwärtig ist der Status dieser Gefangenen unklar, ebenso wie die Anwendung juristischer Grundsätze auf den Konflikt. In der Folge sind viele Personen dem Risiko von Misshandlung und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt.

Falls die Militäraktionen auf andere Staaten ausgedehnt werden – und die Vereinigten Staaten haben angedeutet, dass sie derartige Überlegungen anstellen –, werden diese Fragen noch drängender werden.

Einschränkungen der bürgerlichen und politischen Rechte

Die Regierung der Vereinigten Staaten definierte den internationalen Kampf gegen den Terrorismus von Anfang an als mehrdi-

mensionale Operation. Obwohl die militärische Intervention in Afghanistan die Schlagzeilen beherrschte, ergriffen viele Staaten auch in anderen Bereichen Maßnahmen – auf der Grundlage der Sicherheitsratsresolution vom 28. September 2001, die alle Staaten dazu auffordert, Vorkehrungen gegen den Terrorismus zu unternehmen und Berichte über die entsprechenden Schritte einzureichen.³²

Seit September 2001 haben die Regierungen ihre juristischen und taktischen Möglichkeiten zur Überwachung von Personen, die des Terrorismus (oder einer Unterstützung) verdächtig sind, dramatisch ausgeweitet. Das gleiche gilt für die Koordination und den Austausch der Geheimdienste mit Blick auf den Terrorismus, für die Überwachung und Kontrolle von Migrationsbewegungen sowie für die Beobachtung von Finanztransfers. Die *International Federation of Journalists* beobachtete in Kanada, den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Australien, Frankreich, Russland und innerhalb der Europäischen Union eine beunruhigende Hast bei der Verabschiedung von Gesetzge-

bung mit Blick auf Telefonabhörmaßnahmen, polizeiliche Überwachung, Verschlüsselungstechnologien, Internierung von Migrantinnen und Migranten, Bewegungsfreiheit sowie Internet-Kontrollmaßnahmen.³³

Besonders besorgt sind Menschenrechtsorganisationen über die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die bürgerlichen Freiheitsrechte. Nach dem 11. September hat das *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, die Bundespolizei der Vereinigten Staaten, rund 1 200 Personen arabischer oder islamischer Herkunft (darunter auch US-Bürger) in Gewahrsam genommen. Davon wurden im Juni 2002 noch immer etwa 300 von der Einwanderungsbehörde (*Immigration and Naturalisation Service, INS*) festgehalten.³⁴ Die US-Regierung weigert sich bis heute, Informationen über diese Personen preiszugeben. Sie weigert sich anzugeben, wer in Gewahrsam genommen worden ist³⁵ oder welche Anklagen gegen die Verhafteten erhoben werden könnten; sie erlaubt den Gefangenen keinen Kontakt zu Rechtsanwälten und weigert sich sogar, bekannt zu geben, wie viele Personen festgehalten werden.

31 Rajiv Chandrasekaran/Peter Finn, "US Behind Secret Transfer of Terror Suspects", *The Washington Post*, 11. März 2002, S. A1. Unter dem Namen 'Übertragung (*rendition*)' wendeten die Vereinigten Staaten dieses Verfahren bereits in der Vergangenheit an, so im Verlauf von Operationen in Nigeria, Kenia, Südafrika und auf den Philippinen.

32 Die Mitgliedstaaten der VN wurden dazu aufgefordert, bis zum 27. Dezember 2001 über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1373 zu berichten. Diese Resolution verlangt von den Staaten Schritte gegen die Bedrohung durch Terrorismus auf zwei spezifischen Feldern: der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Verweigerung eines sicheren Hortes, von dem aus Terroristen operieren können.

33 International Federation of Journalists, *Journalism, Civil Liberties and the War on Terrorism*, Brüssel (Oktober) 2001.

34 Im September 2001 führte das INS eine Interimsregelung ein, die erlaubt, Personen ohne Anklageerhebung bis zu 48 Stunden in Gewahrsam zu nehmen. „Im Falle eines Notstandes oder anderer außergewöhnlicher Umstände“, kann zeitlich unbegrenzte Haft angeordnet werden.

35 Susan Sachs, "US Defends Withholding Immigrants' Names", *The New York Times*, 21. Mai 2002. Am 30. April 2002 wurde die Inhaftierung dieser Personen (als wichtige Zeugen in der Untersuchung der Angriffe vom 11. September durch eine *grand jury*) durch das Distriktgericht von New York als nicht verfassungskonform bewertet, siehe Larry Neumeister, "Judge Declares Detainments Unconstitutional", *Associated Press*, 30. April 2002.

Während einige europäische und weitere Staaten die Krise dazu nutzten, Sicherheitsgesetze zu verabschieden, die bereits seit längerem in Erwägung gezogen worden waren, verabschiedeten die Vereinigten Staaten ganz neue Regelungen. An vorderster Stelle ist dabei der *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* zu nennen, der allgemein als *Patriot Act* bekannt ist und am 26. Oktober 2001 Gesetzeskraft erlangte. Vertreter der US-Regierung haben auch davon gesprochen, dass die Vereinigten Staaten in manchen Fällen die Rechtstat-sachen gleichzeitig mit den Rechtsgrundlagen gerichtlich verhandeln werden, dass heißt ausprobieren, wie weit sie mit der Anwendung des *Patriot Act* gehen können.³⁶

In Europa beunruhigt der unbedachte Gebrauch des Begriffs 'Terrorismus' die Menschenrechtsorganisationen. So sind manche der vorgeschlagenen Maßnahmen dazu geeignet, anerkannte Formen abweichender Meinungsäußerung zu kriminalisieren, beispielsweise Gewerkschaftsaktivitäten, globalisierungskritische Proteste oder Formen der direkten Aktion. Die Europäische Union nutzte die Gunst der Stunde, einen gesamteuropäischen Haftbefehl zu fordern. Dieser Vorschlag wird von Bürgerrechtsexperten kritisiert, da nicht in allen EU-Staaten Strafprozesse gleichermaßen ordnungsgemäß und gerecht durchgeführt werden.

Die britische Regierung verfügt über weitreichende Erfahrungen mit inländischem

Terrorismus. Ihre Terrorismusgesetzgebung aus dem Jahr 2000, also noch vor dem 11. September, erstreckte sich bereits auf globalen Terrorismus. Gleichwohl wurde innerhalb weniger Tage nach den Angriffen ein noch weitergehendes Gesetz, das *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill*, entworfen und im November 2001 verabschiedet. Das Hauptziel des neuen Gesetzes bestand in der Ausrufung eines Notstandes, mit dem die Regierung Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (erst 1998 in britisches Recht überführt) zeitweise außer Kraft setzte. Artikel 5 bietet Schutz vor willkürlicher Verhaftung und zeitlich unbegrenzter Haft ohne Verhandlung. Einer der am wenigsten beachteten Aspekte dieses Gesetzes ist sein diskriminierendes Wesen: Die Möglichkeit des Innenministers, zeitlich unbegrenzte Haft anzuordnen, erstreckt sich nur auf Personen, die der Einwanderungskontrolle unterstehen.

In Schweden wurden die Vermögen einiger schwedischer Bürger somalischer Herkunft Anfang 2002 eingefroren. Zu den Betroffenen gehörte ein Kandidat der regierenden Sozialdemokratischen Partei. Ein schwedischer Journalist bemerkte dazu treffend, dass die große Gefahr besteht, dass Länder wie Schweden, die die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen behaupten, Gesetze verabschieden, mit denen Individualrechte eingeschränkt werden, die für die Rechtsstaatlichkeit unabdingbar sind – wie die Rechte auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, auf

Berufung und auf Zugang zu prozessrelevantem Beweismaterial.³⁷

In anderen Ländern haben Regierungen auf die Ereignisse des 11. September mit Gesetzesverschärfungen reagiert, die die Äußerung abweichender Meinungen einschränken. Einige gaben ihren Sicherheitskräften die Erlaubnis, im Konfliktfall aggressiver zu handeln. Allgemein betrachtet, befürchten Menschenrechtsorganisationen zu Recht, dass viele Regierungen ihren politischen Vorteil aus dem ungenau definierten und von breiter Zustimmung getragenen Kampf gegen den Terrorismus ziehen und ihre eigene juristische und politische Verantwortlichkeit nachhaltig einschränken. Durchaus wahrscheinlich ist, dass in der Folge Menschenrechtsverletzungen in vielen Teilen der Welt zunehmen werden. Die folgende Liste illustriert den sich offenbar herausbildenden Trend.³⁸

- In Russland verknüpfte Präsident Wladimir Putin den 'Krieg gegen den Terrorismus' und den Kampf gegen Usama bin Laden mit der russischen Militäraktion gegen Tschetschenien. In diesem Konflikt gab es eine Vielzahl weitreichender und ernster Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, viele davon begangen durch russische Truppen. Novellierte Mediengesetze machten es zu einem Verbrechen, Stellungnahmen von 'Terroristen' wiederzugeben, da damit Terrorismus gerechtfertigt würde. Das bringt Journalisten wie Menschenrechtsverteidiger in Gefahr.

- In China stellte die Regierung den Krieg in Afghanistan in einen Zusammenhang mit ihrem eigenen Vorgehen gegen die Unabhängigkeitsbewegung im vorwiegend muslimischen Ostturkistan. Die Regierung behauptet, die Unabhängigkeitsbewegung sei mit „internationalen terroristischen Kräften“ verbündet, und hat friedliche Aktivisten aus der Region inhaftiert.

- Nach dem 11. September dehnte die israelische Regierung ihre Militäroperationen in den besetzten Gebieten Palästinas aus. Sie zerstörte einen großen Teil der Infrastruktur der Palästinensischen Autonomiebehörde. Bei diesen Operationen wurden viele Zivilisten getötet. Israel rechtfertigte seine Anwendung von Gewalt in Begriffen des 'internationalen Kampfes gegen den Terrorismus' und argumentierte, dass die Militärationen zur Verhinderung von palästinensischen Selbstmordanschlägen nötig seien.

- In Malaysia verschärfte die Regierung das Gesetz zur inneren Sicherheit des Landes unter Berufung auf entsprechende Bedrohungen. Dieses aus der Zeit der britischen Kolonialherrschaft stammende Gesetz erlaubt Verhaftungen ohne Gerichtsverfahren. Es wurde zur Inhaftierung von Oppositionsanhängern und Unterstützern der Demokratiebewegung angewandt.

- In Mazedonien etikettierte die Regierung in der Folge der Angriffe vom 11. September

³⁶ Pierre-Richard Prosper, US Ambassador-at-large for War Crimes Issues, Ansprache im Friedenspalast von Den Haag am 19. Dezember 2001.

³⁷ Serge Schmemann, "Swedes Question US-directed Freezing of Suspect's Bank Accounts", *The International Herald Tribune*, 28. Januar 2002, S. 5.

³⁸ Weitere Beispiele bei Amnesty International, *Jahresbericht 2002*, Frankfurt a.M. 2002.

ihre hauptsächlich muslimischen Gegner als „Terroristen“ und suchte eine Änderung der US-Politik gegenüber dem Land herbeizuführen.

- In Usbekistan verknüpfte die Regierung die Verhaftung (und Folterung) muslimischer Oppositioneller mit der Bedrohung, die vom *Islamic Movement of Uzbekistan* ausgeht. Die Bewegung hat ihre Basis in Afghanistan und wird von den Vereinigten Staaten der Verbindung mit Al-Qaida beschuldigt.
- Die australische Regierung rechtfertigte die Internierung hunderter Asylsuchender aus Afghanistan mit den Angriffen vom 11. September.
- In Zimbabwe etikettierte die Regierung angesichts der bevorstehenden Parlamentswahl die Oppositionspartei als „terroristisch“ und ausländische Korrespondenten als „Sympathisanten von Terroristen“. Im Dezember 2001 legte sie eine *Public Order and Security Bill* vor. Dieses Gesetz definiert zahlreiche Formen des bürgerlichen Ungehorsams als Terrorismus, schafft neue Straftatbestände im Zusammenhang mit Aufwiegelung und beeinträchtigt die Versammlungsfreiheit gravierend. Dazu hebt das Gesetz normale rechtliche Garantien auf, indem es den Zeitraum ausdehnt, in dem eine Person ohne Anklageerhebung in Haft bleiben darf. Dieses betrifft alle, die unter der neuen Gesetzgebung verhaftet werden.
- Auch Südafrika verknüpfte die Angriffe in den Vereinigten Staaten mit dem eigenen

innerstaatlichen Terrorismusproblem, das vor allem durch eine hauptsächlich muslimische städtische Gruppierung gebildet wird. So wurde ein Anti-Terrorismus-Gesetz wiederbelebt, das aufgrund massiver öffentlicher Kritik vormals aufgegeben worden war.

Insbesondere in den Vereinigten Staaten, aber auch in großen Teilen Europas akzeptiert die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung den 'Kampf gegen den Terrorismus' als positive Verpflichtung oder als bedauerliche Notwendigkeit. Unter diesen Umständen müssen Menschenrechtsorganisationen kraftvoll für die bürgerlichen Freiheitsrechte eintreten, ohne den Anschein einer Duldung von Gewalt zu erwecken.

Freilich haben Menschenrechtsverteidiger in Ländern mit unabhängigen Gerichten, freien und kritischen Medien, effektiver parlamentarischer Opposition und entwickelter Rechtsprechung (wenigstens im Prinzip) weniger zur fürchten als jene in Ländern, in denen solche wesentlichen Kontrollen gegen Machtmissbrauch fehlen. Dort können Menschen wegen ihrer politischen Überzeugung, ihrer Nationalität oder ihrer Religion verhaftet werden. Menschenrechtsorganisationen sollten daher erneut den Schutz von gewaltlosen politischen Gefangenen propagieren.

Wo die Rechte und die Sicherheit von Zivilisten durch politisch motivierte Gewalt bedroht sind (wie auf den Molukken oder in Teilen der Philippinen sowie in Teilen Russlands), sollten Menschenrechtsorga-

nisationen gleichfalls darauf achten, dass sie als Advokaten der Zivilbevölkerung wahrgenommen werden. Sie sollten sowohl Druck auf Regierungen ausüben, die Bevölkerung in ihrer Obhut zu schützen, als auch deutlich machen, dass sie Akte nicht zu rechtfertigender Gewalt von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren gleichermaßen brandmarken.

Rassismus und Diskriminierung

Minderheiten (insbesondere, aber keineswegs ausschließlich Menschen arabischer Herkunft oder islamischen Glaubens) und Migranten³⁹ gehören zu den Gruppen, die durch das den Angriffen des 11. September und dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus geschaffene politische Umfeld besonders verwundbar sind.

Allgemein verstärkten die Ereignisse des 11. September und der internationale Kampf gegen den Terrorismus tendenziell das Angstgefühl der Öffentlichkeit und förder-

ten die Bildung von Stereotypen über Personengruppen, die oft mit politischer Gewalt assoziiert werden. Wie bereits ausgeführt, haben einige Staaten besondere Regelungen erlassen, die auf Menschen arabischer Herkunft oder muslimischen Glaubens zielen. Das verschärft Diskriminierungen.

Rassische Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit haben in mehreren Staaten nach dem 11. September zugenommen. Insbesondere scheint es einen Anstieg von anti-islamischen und anti-arabischen,⁴⁰ aber auch von anti-jüdischen⁴¹ (und anti-amerikanischen) Gefühlen gegeben zu haben. Von Übergriffen gegen Personen, die für Araber gehalten wurden, wurde aus Russland, aus anderen europäischen Ländern und aus den Vereinigten Staaten berichtet. Das FBI und die Bürgerrechts-Abteilung (Civil Rights Division) des US-Justizministeriums eröffneten rund 60 zivil- beziehungsweise strafrechtliche Untersuchungen wegen Handlungen, die von Einzelpersonen als Vergeltung für die Ereignisse des 11. September unternommen worden waren, darunter

³⁹ Vgl. International Council on Human Rights Policy, *The Persistence and Mutation of Racism*, Genf 2000.

⁴⁰ Am 16. September 2001 befragten *USA Today*, *CNN* und *Gallup* Amerikaner zu ihren Reaktionen auf die Angriffe auf New York und Washington. 49 Prozent der Befragten stimmten dem Vorschlag zu, dass Araber – auch US-Bürger – einen besonderen Ausweis führen sollten. 85 Prozent stimmten dem Vorschlag zu, dass Araber – auch US-Bürger – spezielle, strengere Sicherheitsüberprüfungen über sich ergehen lassen sollten, bevor sie an Bord eines Flugzeugs in den Vereinigten Staaten gehen. Carroll Bogert schrieb, der Umstand, dass solche Kommentare in die öffentlichen Meinung Einzug hielten, unterstreiche, wie sehr sich die öffentliche Stimmung in den USA gewandelt habe, die, wie sie hinzufügte, „offenbar ein weniger gastfreundlicher Platz für die Menschenrechte geworden sind, seit Präsident Bush den Krieg gegen den Terrorismus erklärt hat. Viele Amerikaner scheinen das Gefühl zu haben, dass ihre Regierung alles nur Mögliche unternehmen solle, um die Terroristen in Schach zu halten“; siehe "Challenges and Opportunities for Human Rights", *Open Society News*, Winter 2002, S. 15. Siehe auch Susan Sachs, "For Many American Muslims, Complaints of Quiet but Persistent Bias", *The New York Times*, 25. April 2002, S. A16; European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Wien (Mai) 2002. Der Bericht findet sich unter <http://eumc.eu.int/publications/terror-report/index.htm>.

⁴¹ Susan Sachs, "Anti-Semitism is Deepening among Muslims", *The New York Times*, 27. April 2002, S. B9.

Todesdrohungen, Überfälle, Totschlagdelikte und Angriffe auf Moscheen und Geschäfte.⁴² Zahlreiche Angriffe gegen Juden und Synagogen wurden aus Europa, besonders aus Frankreich, berichtet. (Eine Reaktion der Europäischen Union auf diese Krise war eine Initiative zur strengeren Überwachung von Ausländern.)

Wo Fremdenfeindlichkeit (besonders gegenüber Arabern und Muslimen) wächst, werden auch Flüchtlinge und Migranten leicht zu Zielscheiben, erst recht in Ländern, die sich in einer andauernden wirtschaftlichen Rezession befinden. Darüber hinaus schaffen eine wachsende unregelmäßige Migration, einschließlich Menschenhandel, und die Versuche zu deren Unterbindung eine Vielzahl von Verletzungen von Arbeitnehmer- und Menschenrechten. Überall wird eine große Anzahl von Personen von solchen Netzwerken geschmuggelt, die vormals mit Drogen oder anderen illegalen Substanzen gehandelt haben und jetzt nach einer Diversifizierung ihres Tätigkeitsfeldes streben. Die Wahrnehmung, dass Einwanderer aus armen Ländern ein Sicherheitsrisiko bilden, ist seit dem 11. September gewachsen.

So besteht eine Gefahr darin, dass diese große und verwundbare Gruppe der saisonalen Arbeitsmigranten – nahezu unsichtbar für die legale Welt – noch größerer Ausbeutung und aggressiverer Überwachung ausgesetzt wird. Als Nichtbürger in einem fremden Land sind Flüchtlinge, Asylsuchende

und Arbeitsmigranten besonders verwundbar für wenig durchsichtige Bestimmungen, die von einer Einreise abschrecken sollen. Menschenrechtsorganisationen müssen daher ihre Kampagnen zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Migranten ausbauen.

Indirekte Wirkungen

Im Kontext des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus intensivierten die Staaten auch ihre Bestrebungen zur Bekämpfung von internationaler Kriminalität, Geldwäsche, Menschenhandel sowie Drogen- und Waffenhandel. In vieler Hinsicht bilden die Koordination und der Vollzug von Programmen auf diesen Feldern potentiell eine positive Entwicklung. Langfristig können deren Wirkungen freilich komplex sein. Die verschiedenen wieder belebten oder neu geschaffenen Institutionen zur Behandlung und Koordination dieser Fragen werden auch dann noch tätig sein, wenn ihr unmittelbarer Zusammenhang mit den Angriffen vom 11. September längst vergessen ist. Menschenrechtsorganisationen sollten diese Programme und Institutionen beobachten, damit menschenrechtsrelevante Entwicklungen nicht ignoriert werden.

Zwei kurze Beispiele sollen die Art der Probleme illustrieren, die besonderer Beachtung bedürfen. Das erste betrifft die Überwachung elektronischer Kommunikation. Im Dezember 2001 kündigte das FBI die Entwicklung

einer Internetspionage-Technologie an (genannt *Magic Lantern*). Mit dieser kann über das Internet eine Vorrichtung zur Datenerfassung (*logging*) in Computern installiert werden, ohne dass es eines weiteren Zugangs zu den Geräten bedarf. Anfang 2002 bereitete die Regierung der Vereinigten Staaten Gesetzgebung für einen *Cyber Security Enhancement Act* vor. Dieses wird von der mächtigen *Internet Service Providers Association* der USA unterstützt und soll Internetanbieter auf der ganzen Welt dazu verpflichten, US-Behörden Auskunft über die Identität ihrer Kunden zu geben. Wenn dieses Gesetz verabschiedet wird, soll es mit dem globalen Überwachungsprogramm Echelon der *National Security Agency* gekoppelt werden. Damit könnten die Vereinigten Staaten weltweit die gesamte Kommunikation über Telefon, Telefax und e-mail sowohl zwischen Regierungen oder Wirtschaftsunternehmen als auch zwischen Einzelpersonen überwachen. Sicher ist, dass die Überwachung von Kommunikation zunehmen wird. Wahrscheinlich wird es in vielen Ländern die dafür nötige öffentliche Unterstützung geben. Freilich bestehen gleichermaßen offensichtliche Gefahren, insbesondere auf längere Sicht. Menschenrechtsorganisationen werden darauf pochen müssen, dass das Recht auf Privatsphäre, sowohl von Individuen als auch von privaten Institutionen, gleichermaßen geschützt wird.

Das zweite Beispiel betrifft die Beobachtung und Kontrolle von Finanztransfers. Auch hierbei wird die Öffentlichkeit Maßnahmen zur behördlichen Kontrolle finanzieller Transaktionen unterstützen, insbesondere in Zu-

sammenhang mit dem Terrorismus und dessen Verbindungen zum organisierten Verbrechen, zum Drogen- oder Waffenhandel. Dennoch können Probleme entstehen. Im November 2001 schlossen die amerikanischen Behörden die US-Büros eines informellen somalischen Geldinstituts, Al-Barakaat, das sie beschuldigten, Verbindung zu Al-Qaida zu unterhalten. Die Wirkung dieser Handlung bestand in der Unterbrechung des Finanztransfers zwischen somalischen Arbeitsmigranten, Geschäften und der lokalen Bevölkerung, die in ernstliche finanzielle Probleme geriet. Nach Berichten von April 2002 sind keinerlei Beweise über eine Verbindung von Al-Barakaat mit Al-Qaida gefunden worden. Staatliche Interventionen dieser Art können in vielfältigen Zusammenhängen künftig öfter vorkommen. Ohne sorgfältige Beobachtung kann dann keine entsprechende Verantwortlichkeit festgestellt werden. In manchen Fällen wird es dabei auch eine menschenrechtliche Dimension geben, die zu beachten ist.

Allgemeiner ausgedrückt: Wird der Kampf gegen den Terrorismus intensiviert, sind weitere Entwicklungen institutioneller Kooperation der eben beschriebenen Art durchaus wahrscheinlich. In den Wochen unmittelbar nach dem 11. September konzentrierten die Vereinigten Staaten und andere Länder ihre Aufmerksamkeit nahezu ausschließlich auf das Netzwerk von Al-Qaida und andere islamistische Gruppen. Diese stehen noch immer weitgehend im Zentrum der Betrachtung. Ein Ergebnis dessen ist, dass es in der muslimischen Welt die verständliche Furcht gibt, der internationale Kampf gegen den

⁴² Siehe Amnesty International, *Memorandum to the United States Attorney General – Amnesty's Concerns Relating to the Post 11 September Investigations*, London (November) 2001.

Terrorismus sei in Wahrheit vor allem ein Kampf gegen Muslime. Deshalb legt die Regierung Bush Wert darauf, dass ihr Ziel der Terrorismus, nicht der Islam ist. Bezeichnenderweise nannte Präsident Bush als Bestandteile seiner „Achse des Bösen“ neben Iran und Irak auch Nordkorea.

Derzeit besteht keinerlei Grund für die Annahme, dass auf lange Sicht der Kampf gegen den Terrorismus nicht weiter ausgedehnt und auf nicht-islamische Gebiete ausgeweitet wird. Tatsächlich zeigt sich dies heute bereits beim Fall Kolumbien. Schon vor dem 11. September waren die Vereinigten Staaten dort stark engagiert. Sie unterstützten ein weitreichendes Programm zur Beseitigung des Drogenanbaus. Politisch gesprochen, lässt sich dieses kaum vom lang anhaltenden militärischen Kampf der kolumbianischen Regierung gegen die opponierenden Guerillatruppen trennen. Der Fall Kolumbien ähnelt in mancherlei Hinsicht Afghanistan. Beide Länder sind wichtige Zentren der Drogenherstellung und in beiden war politische Gewalt endemisch. Trotzdem unterscheidet sich Kolumbien in einem wichtigen Aspekt von Afghanistan: Der dortige Konflikt ist vor allem ein innerstaatlicher Konflikt, während der 'internationale Kampf' als Kampf gegen den *internationalen* Terrorismus definiert worden ist.

Die Verhaftung von drei wichtigen IRA-Mitgliedern in Kolumbien im Jahr 2001 und die Beschuldigung, dass Guerillas entlang der venezolanischen Grenze operieren (ebenso das Ende der Gespräche zwischen der kolumbianischen Regierung und ihren

Gegnern), machen es freilich wahrscheinlicher, dass der Fall Kolumbien unter die Ziele des 'internationalen Kampfes' fallen wird. Die Anklage gegen die Verhafteten lautet, dass die IRA und ihre kolumbianischen Verbündeten faktisch zu einem internationalen Netzwerk gehören, das als Geldquelle politischen Terrorismus, Waffenschmuggel und Drogenhandel betreibt. Zeigen sich solche Zusammenhänge, wird es für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten immer schwerer, den 'internationalen Kampf' nicht auf weitere geographische Regionen auszuweiten. Tun sie dies, wächst deutlich die Gefahr, dass der Kampf ausufert und nicht beendbar wird. Tun sie dies nicht, werden sie politisch angreifbar, weil dann die Behauptung, dass es sich um einen Kampf des Westens gegen den Islam handle, an Plausibilität gewinnt.

Wahr bleibt selbstverständlich, dass die Vereinigten Staaten ein *direktes* Interesse daran haben, was in Kolumbien und in Afghanistan geschieht. Der kolumbianische Drogenhandel in die Vereinigten Staaten berührt direkt amerikanische Interessen, genauso wie die afghanische Heroinproduktion und die strategische Lage Afghanistans mit Blick auf vermutete reiche Erdölvorkommen in der Region des Kaspischen Meeres. Die Vereinigten Staaten haben kein vergleichbares direktes Interesse an Sri Lanka oder Kaschmir, um zwei Beispiele zu nennen. Manche behaupten, dass aus diesen Gründen natürliche Grenzen des 'internationalen Kampfes' vorhergesagt werden könnten; diese würden den Konfliktgebieten entsprechen, die innerhalb der amerikanischen Interessensphäre liegen.

Zu betonen ist, dass Geheimdienste, die sich auf die Beobachtung des illegalen Drogenhandels, des Waffenhandels und der Geldwäsche spezialisieren, Informationen hervorbringen werden, die vielfältige Verknüpfungen zwischen organisiertem Verbrechen, Drogen und Terrorismus auf dem ganzen Erdball aufzeigen. Die verschiedenen Initiativen, mit denen Staaten die Kapazitäten der geheimdienstlichen Institutionen stärken und ihre internationale Zusammenarbeit verbessern wollen, werden unvorhersehbare politische Auswirkungen auf die Entwicklung des 'internationalen Kampfes gegen den Terrorismus' haben. Dies bedarf sorgfältiger Beobachtung.

IV. Exzeptionalismus, Multilateralismus und Sicherheit

Die Dominanz des amerikanischen Einflusses auf die internationale Politik und die Auswirkungen dieser Dominanz auf zwischenstaatliche Beziehungen, multilaterale Institutionen und die internationale Politik im allgemeinen sind seit den Ereignissen des 11. September noch deutlicher hervorgetreten. Es besteht die weit verbreitete Befürchtung, dass ein eher unilateraler, machtbasierter Zugang zu den internationalen Beziehungen künftig die Politik bestimmen wird. Den Vereinigten Staaten kommt entscheidende Bedeutung bei der Beantwortung der Frage zu, ob dies so sein wird.

Gleichzeitig sollten auch das Verhalten und die Politik der Vereinigten Staaten nicht stereotypisiert werden. Der amerikanische Exzeptionalismus hat eine lange Geschichte und muss, will man ihn beeinflussen, zunächst verstanden und untersucht werden. Menschenrechtsorganisationen sollten intensiver mit solchen Organisationen in den Vereinigten Staaten zusammenarbeiten, die sich mit nationalen (eher als mit internationalen) Fragen befassen. Sie sollten einen Prozess fördern, in dem amerikanische Organisationen (und letztlich auch die amerikanische Gesellschaft) ihre internatio-

nen Kontakte ausweiten und vertiefen können und so zu einem besseren Verständnis der Erfahrungen und Wahrnehmungen anderer Regionen befähigt werden.

Unilateralismus versus Multilateralismus

Die Vereinigten Staaten, die einzig verbliebene Supermacht, betrachten sich seit langem als *den* prinzipiellen Verfechter der Menschenrechte. In offiziellen Verlautbarungen und im jährlichen Menschenrechtsbericht des Außenministeriums beansprucht die US-Regierung eine moralische Autorität in Bezug auf die Menschenrechte. Das machen selbstverständlich auch andere Staaten. Europäische Regierungen und insbesondere die Europäische Union integrieren Menschenrechte in ihre auswärtigen Beziehungen und haben, wie die Vereinigten Staaten, verschiedene Formen der Menschenrechtskonditionalität in ihre Auslandshilfe und ihre Handelsbeziehungen aufgenommen.

Freilich haben die europäischen Staaten Menschenrechtsstandards auch in ihre Innen-

politik eingebaut. Mit der fortschreitenden Integration der Europäischen Union hat sich dieser Prozess in den letzten Jahren beschleunigt. Im Zuge der Ratifizierung und Implementierung der Europäischen Menschenrechtskonvention hat sogar Großbritannien (das keine geschriebene Verfassung besitzt und sich solchen Bestrebungen stets vehement verweigerte) internationale Menschenrechtsstandards in das innerstaatliche Recht integriert. In dieser Hinsicht wurde das Bekenntnis zu den Menschenrechten durch die europäischen Staaten immer kohärenter. Sie haben in wachsendem Maße anerkannt, dass Standards, die für Slowenien, Kambodscha oder Nigeria gültig sind, gleichermaßen für Frankreich, Irland oder die Niederlande gelten.

Dies ist nicht die Position, die in den Vereinigten Staaten vertreten wird. In einem einzigartigen Ausmaß unterscheiden die Vereinigten Staaten – historisch wie aktuell – zwischen einer Politik, die sich auf internationale Angelegenheiten bezieht, und einer Politik, die innere Angelegenheiten betrifft. Im Innern gilt es als selbstverständlich, dass die amerikanische Verfassung, wie sie von den Gerichten interpretiert wird, den einzig legitimen Referenzpunkt zur Bestimmung sozialer und politischer Rechte bildet. Dieser Glaube ist tief in der Gesellschaft verwurzelt. Es ist ein Glaubensbekenntnis, das von wechselnden Regierungen, allen großen politischen Parteien und der überwältigenden Mehrheit der Amerikaner geteilt wird. Menschenrechte sind relevant für die auswärtigen Beziehungen, und internationale Menschenrechtsstandards sind genau dies: international.

Für Nicht-Amerikaner ist es schwierig, gleichwohl unverzichtbar, die Bedeutung dieser Unterscheidung zu begreifen, die grundsätzlich nichts mit bewusster Heuchelei zu tun hat, sondern mit der Geschichte und der gesellschaftlichen Bedeutung der Verfassungs-tradition. Diese Abgrenzung zieht sich durch alle amerikanischen Institutionen und durchzieht das Verhalten sowohl der amerikanischen NGOs als auch der Regierung. Generell thematisieren Menschenrechts-NGOs in den USA internationale Menschenrechte. Dies gilt nach wie vor, obwohl sich *Human Rights Watch*, die *International Human Rights Law Group* und die *Lawyers' Committee for Human Rights* in wachsendem Maße auch der Menschenrechtsprobleme der USA annehmen. (Dafür haben sie den Rahmen ihrer Arbeit und ihre Ausdrucksweise etwas angepasst.) Generell beziehen sich amerikanische Organisationen, die zu innerstaatlichen Fragen arbeiten, dabei nicht auf die Tradition der Menschenrechte, sondern auf eine *Bürgerrechtstradition* und den entsprechenden Rahmen, der stärker mit der amerikanischen Verfassung verknüpft ist als mit dem Völkerrecht.

Deshalb herrscht innerhalb der Vereinigten Staaten breite Übereinstimmung, dass amerikanische Politik auf den Werten der amerikanischen Verfassung (und keinen anderen) gründen soll. Dieser selbstreferentielle Ansatz – die Grundlage des amerikanischen Exzeptionalismus – wird durch die schiere Größe des Landes unterstützt. Es ist zwar ein Klischee, dass die Vereinigten Staaten eine Welt für sich seien; sie sind das aber in bestimmter Hinsicht tatsächlich. Während

eine gebildete Elite innerhalb der amerikanischen Regierung und anderer Institutionen die auswärtigen Angelegenheiten und Interessen des Landes regelt, ist die Mehrheit der Amerikaner (und ihrer Institutionen, einschließlich der Medien) wesentlich mit heimischen Wahrnehmungen und Problemen beschäftigt. Sie sieht keinerlei Notwendigkeit, Meinungen und Wahrnehmungen in anderen Weltgegenden zu bedenken, und nimmt diese in der Tat kaum wahr. Selbstverständlich betrachten Amerikaner internationale Angelegenheiten durch eine amerikanische Brille – die meisten Völker betrachten die Welt durch die Brille ihrer eigenen Gesellschaft. Ungewöhnlich ist, dass die Vereinigten Staaten sich davon befreit fühlen, nichtamerikanische Blickwinkel zu berücksichtigen. Dank ihrer unerreichten militärischen, wirtschaftlichen und politischen Macht sind die Vereinigten Staaten weitgehend dazu imstande, ihre internationale Politik in Begriffen ihres nationalen Interesses zu definieren. Exakt in dieser Sprache formen amerikanische Regierungen Politik – unwidersprochen innerhalb des Landes, weil die übergroße Mehrheit der Amerikaner eine noch immer weitgehend amerikanische Weltansicht hat.

Somit hat eine Supermacht mit enormem internationalen Einfluss und umfangreichen auswärtigen Interessen, deren Handlungen und deren Politik nahezu jedes Individuum auf diesem Planeten betreffen, einen provinziellen Blickwinkel auf ihre Arbeit. Ein Staat, von dem überall eine politische Führungsrolle erwartet wird, reagiert in der Praxis überaus sensibel gegenüber einer heimischen

politischen Umgebung, die mit anderen Weltansichten weitgehend nicht vertraut, nachgerade von ihnen entkoppelt ist.

Ein weiterer Baustein des amerikanischen Exzeptionalismus liegt im moralistischen Wesen der amerikanischen politischen Kultur. Damit sind vor allem drei Dinge gemeint: die Tendenz, von Politikern in der Öffentlichkeit ein moralisch aufrechtes Verhalten zu verlangen; die Tendenz, politische Werte mit moralischen Ideen zu vermengen, die einer besonderen (puritanisch-fundamentalistischen) religiösen Tradition entstammen; und vor allem die Tendenz, die Vereinigten Staaten als eine moralisch bewundernswerte Gesellschaft zu sehen – den Gipfel der modernen Zivilisation, den Standard, an dem sich andere Gesellschaften messen sollten. (Für viele Amerikaner ist es keineswegs eine rhetorische Floskel zu sagen, dass die Vereinigten Staaten „Gottes eigenes Land“ sind.) Eine solche Identifikation von Nationalismus mit Moral gibt es nicht nur in den Vereinigten Staaten – in vielen Ländern glaubt die Bevölkerung, dass ihre Gesellschaft moralisch ausgezeichnet sei. In den Vereinigten Staaten jedoch gibt es diesen Glauben in ausgesprochen hohem Maß, und das hat Folgen, weil die Vereinigten Staaten eine solch herausragende Macht bilden.

Aus diesen Widersprüchen erwachsen komplexe Fragen für Menschenrechtsorganisationen. Sie müssen selbstverständlich die internationalen rechtlichen Standards und die Werte des Multilateralismus verteidigen. Gleichzeitig aber müssen sie das Wesen des amerikanischen Exzeptionalismus, dessen

Einfluss auf die Politik der Vereinigten Staaten und die daraus entstehenden Wirkungen auf die Menschenrechte sorgfältiger betrachten.

Die Auswirkungen des amerikanischen Exzeptionalismus auf die Politik

International wurde die derzeitige US-Regierung wegen ihrer Entscheidung kritisiert, gegen mehrere internationale Verträge und Abkommen zu opponieren oder sich davon zurückzuziehen, so im Bereich des Umweltschutzes (Kyoto) und der Abrüstung.⁴³ Kritik erntete die US-Regierung auch dafür, dass sie einerseits die eigenen wirtschaftlichen Interessen schützt (zum Beispiel mit Stahlquoten), während sie andererseits von den anderen Ländern verlangt, den Freihandel dort auszudehnen, wo er amerikanischen Interessen dient.

Das gleiche Verhalten kennzeichnet die Politik der Vereinigten Staaten in Bezug auf die Menschenrechte. Wesentliche Menschenrechtsverträge wurden von den Vereinigten Staaten nicht ratifiziert, so der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form

von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Die US-Regierung weigert sich anzuerkennen, dass die Todesstrafe menschenrechtlich relevant ist.⁴⁴ Sie widersetzt sich der Errichtung des neuen Internationalen Strafgerichtshofs (wegen der Befürchtung, dass Angestellte der US-Regierung angeklagt werden könnten).⁴⁵ Es gibt Belege dafür, dass sie UNICEF unter Druck setzt, seinen menschenrechtlichen Ansatz zurückzufahren und sich vom Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu distanzieren.

Gleichzeitig haben sich die Vereinigten Staaten aggressiv für Wirtschaftssanktionen gegen andere Länder (wie Kuba und China) wegen deren Menschenrechtsverletzungen eingesetzt. Sie taten dies jedoch nicht auf konsistente Weise: Sie ignorieren weitgehend die Rechte der palästinensischen Flüchtlinge, unterstreichen jedoch die Bedeutung des Flüchtlingsschutzes auf dem Balkan. Sie haben sich in Menschenrechtsfragen als parteiisch erwiesen, indem sie es unterließen, Israels gezielte Tötung palästinensischer Aktivisten als außergerichtliche Hinrichtungen zu verurteilen. Wiederum stehen die Vereinigten Staaten keineswegs alleine dar: Vergleichbare Kritik kann an vielen westlichen und nicht-westlichen Staaten geübt werden. Die politische

43 Siehe Institute for Energy and Environmental Research/The Lawyers' Committee on Nuclear Policy, *The Rule of Power or the Rule of Law? – An Assessment of US Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties*, Washington (April) 2002; Joseph S. Nye Jr., "Unilateralism vs. Multilateralism", *The International Herald Tribune*, 13. Juni 2002, S. 8.

44 Die Vereinigten Staaten führen mehr Hinrichtungen durch als jedes andere Land, ausgenommen China und Saudi-Arabien. Staaten der Europäischen Union haben aus diesem Grund die von den Vereinigten Staaten beantragte Auslieferung mehrerer mutmaßlicher Terroristen nach dem 11. September abgelehnt.

45 Vgl. Neil A. Lewis, "US Rejects Global Pact on War Crimes", *The International Herald Tribune*, 6. Mai 2002, S. 1 u. 4.

Vorrangstellung der Vereinigten Staaten in Verbindung mit ihrem Anspruch, der vorrangige Menschenrechtsverteidiger zu sein, beschädigt allerdings die Glaubwürdigkeit und den Unabhängigkeitsanspruch der gesamten Menschenrechtsarbeit – und unterhöhlt zweifellos den Respekt für die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten.

Militärisch gesehen stehen die Vereinigten Staaten seit dem Kollaps der Sowjetunion ohne echte Konkurrenz da. Sie sind der einzige Staat mit den Kapazitäten, auf dem ganzen Globus militärisch zu intervenieren, und technologisch sind sie allen anderen Streitkräften weit überlegen. Jüngste Erfahrungen in der militärischen Zusammenarbeit mit den NATO-Streitkräften im Kosovo und mit alliierten Staaten im Irak und anderswo demonstrierten sowohl die überwältigende Abhängigkeit anderer Streitkräfte von amerikanischen Technologie- und Transportkapazitäten als auch die politischen Schwierigkeiten, die bei enger Koordination militärischer Operationen entstehen. Als die US-Regierung eine militärische Reaktion auf den 11. September beschloss, stand außer Zweifel, dass die militärische Dimension des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus von den Vereinigten Staaten geplant, geführt und weitgehend umgesetzt würde. Im Ergebnis ist die Koalition, wie Sabeel Rahman scharfsichtig bemerkte,

„weder Ausdruck eines wirklichen Multilateralismus noch eine Rückkehr zum

strikten Unilateralismus des Kalten Krieges. Eher bildet sie eine gefährliche Mischung aus beidem, wobei die Vereinigten Staaten bestrebt sind, sich einer gewissen internationalen Zustimmung zu ihren Handlungen zu versichern, und gleichwohl ihre eigenen Entwürfe ohne Rücksicht auf die Stärke oder die Dauerhaftigkeit dieser internationalen Unterstützung definitiv durchzusetzen trachten. Im Ergebnis erhalten die Vereinigten Staaten zwar hinreichend internationale Rückendeckung, um ihre Handlungen zu legitimieren, aber nicht genug, um sie vor politischer Benotung zu schützen. Internationale Unterstützung in Form eines solchen Stückwerks wird weder stark genug noch hinreichend ausgedehnt sein, um den Eindruck zu vermeiden, erneut behaupteten die Vereinigten Staaten ihre hegemoniale Autorität gegenüber einer widerwilligen internationalen Gemeinschaft.“⁴⁶

Nach dem 11. September könnte die fraglose militärische Dominanz der Vereinigten Staaten verbunden mit ihrer Tradition des politischen Exzeptionalismus (insbesondere der Weigerung, sich internationalen Menschenrechtsstandards zu unterwerfen) leicht Bedingungen schaffen, in denen Sicherheitsüberlegungen an Boden gewinnen und die Position der Menschenrechte in den internationalen Angelegenheiten (zumindest zeitweise) an Bedeutung verliert. Gleichmaßen ist es wahrscheinlich, dass sich machtbierte unilaterale Ansätze gegen

multilaterale durchsetzen werden. Hinzu kommt, dass manche Staaten mit dem internationalen Kampf gegen den Terrorismus gemeinsame Sache machen und militärische Unterstützung annehmen werden, um oppositionelle Gruppen zu unterdrücken, ganz gleich ob diese Völkerrecht verletzt haben oder nicht.⁴⁷

Längerfristig sind auch die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat Schlüsselakteure. Die Strukturen von *global governance* sind mehr als 50 Jahre alt und offensichtlich in vieler Hinsicht veraltet. Die Dominanz der Vereinigten Staaten beim 'internationalen Kampf gegen den Terrorismus' und die NATO-Intervention im Kosovo (die ohne Mandat des Sicherheitsrates durchgeführt wurde) sind zwei Beispiele aus jüngerer Zeit, die die Schwächen des Systems unterstrichen haben. Die Weltkonferenz gegen Rassismus im Jahr 2001 und die Sitzung der VN-Menschenrechtskommission im Jahr 2002 offenbarten ebenfalls tiefes Misstrauen zwischen Staaten (und NGOs), das vom System nicht bewältigt werden kann.

Viele internationale Institutionen sind unterfinanziert und deshalb weit weniger effektiv, als sie sein sollten, oder sie hängen finanziell von Geberorganisationen ab und sind deshalb deren Einflüssen ausgesetzt. Eine wirkliche Reform der Vereinten Nationen ist damit wohl unabdingbar geworden, sie kann freilich nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was von den mächtigen Staaten akzeptiert wird. Die

Reform muss die Interessen der kleinen Staaten schützen und gleichzeitig sicherstellen, dass die großen Staaten einen angemessenen Einfluss ausüben; darüber hinaus muss sie eine angemessene und wohl durchdachte Repräsentation der zivilgesellschaftlichen und nichtstaatlichen Organisationen gewährleisten.

Politische Sprache und öffentliche Rhetorik

Die Welt ist seit dem 11. September politisch polarisiert – wenngleich sich der Trend hierzu schon vorher abzeichnete. Viele nichtstaatliche Organisationen waren schockiert von den bitteren Abgründen, die sich zwischen den NGOs auf der VN-Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban offenbarten; dies geschah nur wenige Tage vor den Angriffen auf New York und Washington. Die Herausbildung großer Protestbewegungen gegen die Globalisierung in vielen Teilen der Welt und der Rückgang öffentlicher Unterstützung für demokratische Institutionen in zahlreichen Industriestaaten scheinen ebenfalls eine grundlegende Malaise und einen Vertrauensverlust in politische Institutionen in vielen Weltgegenden anzuzeigen. Diese Vertrauenskrise hat sich seit dem 11. September verschlimmert. Das verbreitete Misstrauen und die vielen Brüche werden vermutlich wichtige Folgen für die internationalen Beziehungen und besonders für das Menschenrechtssystem haben.

46 Sabeel Rahman, "Another New World Order? Multilateralism in the Aftermath of September 11", *Harvard International Review* 23, 4, Winter 2002, S. 40-44.

47 Siehe auch Brigitte Hamm / Jochen Hippler / Dirk Messner / Christoph Weller, *Weltpolitik am Scheideweg. Der 11. September 2001 und seine Folgen* (= Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 19), Bonn 2002, S. 7.

Wenig hilfreich war in diesem Zusammenhang die manichäische Rhetorik, derer sich amerikanische Politiker nach dem 11. September bedienten. Der US-Präsident erklärte den Krieg als einen zwischen „Gut und Böse“, zwischen der „Zivilisation“ und den „Mächten der Finsternis“. Viele der Bilder, die er und andere bedeutende Repräsentanten der Vereinigten Staaten benutzen, waren der Tradition des amerikanischen fundamentalistischen Christentums entlehnt. Damit sollte zuhause die öffentliche Meinung beruhigt und mobilisiert werden, doch klang dies für große Teile der Welt unangemessen und alarmierend. Das Wort Terrorismus wurde quasi mit biblischer Macht ausgestattet. Die amerikanische Öffentlichkeit (und in gewissem Sinne die Weltöffentlichkeit) wurde zur Solidarisierung mit 'dem Guten' gegen 'das Böse' aufgefordert, ohne Rücksicht auf die komplexen Probleme und Wahrnehmungen, die sich unter der Oberfläche der Ereignisse verbargen.⁴⁸ Die Mitglieder von Al-Qaida waren nun nicht mehr ein Feind, der rational zu analysieren und zu bekämpfen war, sondern geradezu unmenschliche Geschöpfe, die wie Tiere „aus ihren Löchern geräuchert“ und ausgelöscht werden sollten. Obwohl amerikanische und

andere westliche Repräsentanten deutlich bemüht waren, ihren Respekt für einen 'legitimen' Islam zu bekunden, war die Terminologie, in der das Problem insbesondere der amerikanischen Öffentlichkeit dargestellt wurde, sowohl provokativ für das Ausland als auch irreführend im eigenen Land.⁴⁹

Wenn Nuancen und Präzision aus der öffentlichen Sprache verschwinden, schafft dies zwei besondere Probleme für Menschenrechtsorganisationen.

So erweist sich der menschenrechtliche Ansatz am effektivsten in einem Umfeld, in dem Institutionen rational operieren, sorgfältig das Recht beachten und Verfahren präzise durchführen. Indem Menschenrechtsorganisationen die Aufmerksamkeit auf die Implikationen juristischer Übereinkommen und die Integrität von Verfahren lenken, können sie am besten Einfluss ausüben. So können sie jene Gruppen (wie Minderheiten, Immigranten oder politisch Andersdenkende) schützen, die wegen ihrer Machtlosigkeit, ihrer Unbeliebtheit, ihrer Andersartigkeit oder der Furcht vor ihnen besonders verwundbar sind. Je unpräziser die politische Rhetorik wird und je mehr emotional statt rational

argumentiert wird, desto schwieriger ist es für Menschenrechtsorganisationen, diese Gruppen zu schützen. Beispielsweise kann im gegenwärtigen Umfeld der leichtfertige Gebrauch des Wortes 'Terrorist' eine große Zahl von Personen der Gefahr der Diskriminierung, der Gewalt oder der Ungerechtigkeit aussetzen. Ein unpräziser Gebrauch des Wortes 'Krieg' erhöht gleichermaßen die Verwundbarkeit einer großen Zahl von Personen, weil nicht klar ist, welcher rechtliche Rahmen anzuwenden ist, wenn sie zufällig in den Konflikt verwickelt oder verhaftet werden. In einem aufgeheizten politischen Klima, in dem Autoritätspersonen ihre Worte leichtfertig wählen, können Menschenrechtsorganisationen verwundbare Personen weniger gut schützen.

Allgemeiner gesprochen entwertet oder marginalisiert ein solches Klima die Methoden und die Werte von Menschenrechtsorganisationen, entweder direkt oder indirekt. Der menschenrechtliche Ansatz geht von der Annahme aus, dass öffentliche Institutionen eine Neigung zum Begehen von Menschenrechtsverletzungen haben und setzt Vernunft und Konsequenz ein, um Personen davor zu schützen. Wo politische Autoritäten beanspruchen, dass 'die Wahrheit' und 'das Recht' (von Gott ganz abgesehen) auf ihrer Seite seien, dass Probleme moralisch eindeutig seien, dass alle verantwortungsbewussten und aufrechten Menschen sich klar für eine Seite entscheiden müssten, dort drohen die rationale Disziplin und der gewissenhafte Skeptizismus, die für den menschenrechtlichen Ansatz unverzichtbar sind, beiseite gewischt zu werden.

Deshalb steht zu befürchten, dass im politischen Klima nach dem 11. September der Respekt für einzelstaatliches Recht und Völkerrecht, sei es von Staaten oder anderen Institutionen, geschwächt wird und der Einfluss der Menschenrechte auf die internationalen Beziehungen deutlich abnehmen könnte. Viele Staaten haben die Menschenrechte zwar in ihr heimisches Recht und Politik integriert. Sie könnten diese Rechte jedoch schwächen oder suspendieren und argumentieren, dies sei nötig, um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen. Solche Staaten, die den Menschenrechten weniger wohlwollend gegenüberstehen, werden aus dem Anti-Terror-Kampf ihren Nutzen ziehen, indem sie Unterdrückungsmaßnahmen damit rechtfertigen oder gar ausdehnen.

Medien und Menschenrechte nach dem 11. September

In diesem Klima tragen die Medien eine besondere Verantwortung. Manche Medien in den Vereinigten Staaten und anderswo berichteten nach dem 11. September unabhängig und seriös. Sie analysierten beispielsweise das Dilemma bei der Ausweitung von Sicherheitsgesetzen, berichteten kritisch und differenziert über den Konflikt in Afghanistan und versuchten, die Geschichte und die Bedeutung des islamischen (und des jüdischen und des christlichen) Fundamentalismus objektiv zu erklären. Im Großen und Ganzen freilich überfluteten Funk und Fernsehen der Vereinigten Staaten – wie die internationalen Medien – ihr Publikum mit hochgradig emotionsträchtigen Bildern. Sie

⁴⁸ Es ist schwer vorstellbar, wie der Gebrauch des Wortes 'Böse' mit dem säkularen Wortschatz des Rechts und der Politik in Einklang gebracht werden kann, ohne die Theologie zu bemühen; vgl. Douglas Klusmeyer/Astri Suhrke, "Comprehending 'Evil': Challenges for Law and Policy", *Ethics and International Affairs* 16, 1, 2002, S. 27-42.

⁴⁹ Patricia J. Williams untersuchte in ihrer Stellungnahme für das Seminar des International Council ausführlich das Wesen und die Resonanz der biblischen Rhetorik in den politischen Reden amerikanischer Politiker nach dem 11. September. Sie betonte besonders den fundamentalistischen Charakter dieser Äußerungen und ihrer Resonanz in den Vereinigten Staaten. Die Metaphorik assoziierte die Vereinigten Staaten mit dem „gelobten Land“, dem „neuen Jerusalem“, dem „Reich Gottes“ und einem Ort für „Gottes Volk“. Auffällig ist, dass die politische Rhetorik sowohl der US-Politiker als auch von Usama bin Laden derart direkte Anleihen bei fundamentalistischen religiösen Traditionen nehmen; siehe Peace, "Poetry and Pentagonese", Beitrag für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

transportierten getreulich die Stellungnahmen der politischen Akteure, unterließen aber eine angemessene Erklärung der Ereignisse und vernachlässigten kritische Perspektiven. Im Ergebnis neigten die Medien – wie die Politiker – zur Stereotypisierung oder gar Entmenschlichung der 'anderen Seite'. Insofern spielten auch die Medien eine bedeutende Rolle bei der Verstärkung der nach dem 11. September so stark hervorgetretenen politischen Polarisierung. Zwar trifft dies für die Medien in den meisten Ländern zu, doch muss der Einfluss der amerikanischen und internationalen Medien hervorgehoben werden, da sie die Tagesordnung der internationalen Berichterstattung maßgeblich bestimmen.

Die Bush-Regierung erkannte schon rasch nach den Ereignissen vom 11. September, dass sie dringend ihre Botschaft im Ausland verbreiten musste, besonders in der arabischen und der islamischen Welt. Sie unternahm dies so energisch und umfassend, dass ihr Erfolg bei Beeinflussung der Medienberichterstattung Anlass zur Sorge gibt.⁵⁰ So beschränkte das US-Verteidigungsministerium den Zugang zu Informationen über Kampfhandlungen in Afghanistan und verbreitete selbst Informationen. Fernsehstationen wurden offiziell darum gebeten, Videobänder von Usama bin Laden nur 'mit großer Vorsicht' auszustrahlen. Einige Fernsehdirektoren wiesen ihre Jour-

nalisten an, bei der Berichterstattung über die Bombardierungen in Afghanistan das Publikum daran 'zu erinnern', dass am 11. September 4 000 Zivilisten umgekommen sind. Die US-Regierung versuchte auch, den arabischen Nachrichtensender Al-Jazeera zu diskreditieren, der zeitweilig exklusiv in Afghanistan zugegen war und Videobänder von bin Laden erhalten hatte.

Zugegebenermaßen neigt die Medienberichterstattung dazu, in den Vereinigten Staaten wie andernorts, Haltungen und Erwartungen des Publikums widerzuspiegeln. Bat man Medienverantwortliche um eine Erklärung, warum die meisten Sendungen den Krieg nicht hinterfragten oder über Ereignisse nicht skeptischer berichteten, räumten diese ein, dass sich viele ihrer Leser und Zuschauer beschwert hätten, wenn dies versucht wurde. Gewiss haben die öffentliche Stimmung in den Vereinigten Staaten – und einige Medienorganisationen wie das *Fox News Network* – die Handlungen der Regierung und deren Problemsicht unterstützt. Dies trifft weniger auf andere Teile der Welt (Europa, Afrika, Lateinamerika) zu, wo sowohl die Berichterstattung als auch die Haltungen der Öffentlichkeit differenzierter waren.

Natürlich haben die Vereinigten Staaten kein Monopol auf Nationalismus, und die emotionale Macht von Krieg und Furcht

wurde auch in vielen anderen Ländern ausgenutzt, von den Medien genauso wie von politischen Repräsentanten. Arabische Medien publizierten giftige Angriffe gegen die amerikanische Reaktion auf den 11. September. Dabei spiegelten sie die Stimmung auf der Straße wider, wo der Missmut gegenüber der US-Politik – insbesondere in Bezug auf Israel – über Jahre gewachsen ist. Die meisten arabischen Printmedien kritisierten jedoch nicht nur die Reaktion der Vereinigten Staaten, sondern sie analysierten die Angriffe des 11. September in Begriffen, die einer Rechtfertigung oder gar Zustimmung nahe kamen. Viele nannten den Krieg der USA gegen Afghanistan eine Schlacht gegen den Islam. Zweifellos erlaubten oder förderten die jeweiligen Regierungen diese Berichterstattung, denn nur wenige Medien in der Region sind wirklich unabhängig. Diese Berichterstattung heizte sicherlich die Stimmung an und trug zu einer wachsenden politischen Polarisierung bei. In Ägypten griff die Regierung schließlich ein und wies die Presse an, anti-amerikanische Rhetorik zurückzufahren, zweifellos zum Schutz ihrer lang anhaltend guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, sicher aber auch, um die Aufwallungen der öffentlichen Emotion zu dämpfen.⁵¹

Doch gab es auch verantwortungsbewusste und mutige Fernsehberichterstattung in der

Region. Insbesondere *Al-Jazeera* bot ein Forum für Kommentatoren mit breit gefächerten politischen Meinungen, so sprachen dort auch amerikanische, britische und französische Regierungsvertreter. Einige unabhängige oder oppositionelle Parteizeitungen im Nahen Osten und in Nordafrika boten ebenfalls einen ausgewogeneren Zugang zu den Ereignissen. Manche meinten, der Westen verrate die (schwer erkämpften und proklamierten) demokratischen Werte, denen man bis dahin weltweit Bewunderung bezeugt hatte. Im Allgemeinen untersuchten die arabischen Medien kaum die menschenrechtlichen Auswirkungen der Angriffe vom 11. September oder die der Sicherheitsmaßnahmen, die als Reaktion im internationalen Kampf gegen den Terrorismus ergriffen worden waren. Tatsächlich gingen die ägyptische und andere Regierungen der Region gegen gewaltlose Kritiker genauso scharf vor wie gegen mutmaßliche Terroristen.

Offensichtlich spielen die Medien eine bedeutende Rolle bei der Bildung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der öffentlichen Politik. Viel von der hier vorgebrachten Kritik an der Berichterstattung über die Ereignisse nach dem 11. September und ihren Defiziten trifft auch auf die Medienberichterstattung über zahlreiche andere Themen zu, nicht zuletzt auf die Berichterstattung über die Menschenrechte im allgemeinen.⁵²

50 Im Februar 2002 kündigte die US-Regierung die Schaffung eines *Office of Strategic Influence* beim Pentagon an, wiewer dies aber später. Der offizielle Auftrag dieses Informationsbüros sollte die Aufbereitung und 'Plazierung' von Nachrichten, einschließlich falscher, in heimischen und ausländischen Medien sein; vgl. Eric Schmitt/James Dao, "A 'Damaged' Information Office is Declared Closed by Rumsfeld", *The New York Times*, 27. Februar 2002.

51 Nejla Sammakia, "The Role of the Media after September 11", Beitrag für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

52 Siehe dazu insbesondere International Council on Human Rights Policy: *Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting*, Genf 2002.

V. Motive, Ursachen, Begründungen

Die Diskussion von Ursachen oder von Begründungen für die Angriffe auf das World Trade Center ändert nichts an ihrer kriminellen Natur; sie stellen Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar. Genauso wenig mindert eine solche Diskussion die Verantwortung jener, die diese Angriffe vorbereitet und durchgeführt haben. Die Gründe für eine begangene Tat zu untersuchen und zu verstehen, entschuldigt diese in keiner Weise. Eine moralische Bewertung kann Teil der Beschreibung, Analyse und Interpretation eines Vorgangs sein oder auch nicht; ist sie es, muss sie begrifflich klar abgetrennt bleiben.⁵³

Das Verstehen von Ursachen und Motive bleibt dennoch wichtig: es geht dabei um die Bedingungen, unter denen solche Angriffe geschehen und um das ihnen zugrunde liegende Denken, ferner um die Missstände, die sie zu rechtfertigen scheinen, und schließlich um die Wahrnehmung solcher Handlungen durch andere. Viele Anti-Terrorismus- und Sicherheitsexperten sind sich darin einig, dass eine erfolgreiche Strategie zur Beseitigung des Terrorismus der

Abschaffung oder zumindest Verminderung solcher Ursachen bedarf. Seit dem 11. September ist die internationale Gemeinschaft über diese Frage gespalten; sie bildet eine sehr deutliche Kluft innerhalb der Koalition im internationalen Kampf gegen den Terrorismus und zeigt zugleich eine recht klare Meinungsverschiedenheit in der Öffentlichkeit an.

Marginalisierung und Entrechtung

Auf der einen Seite befinden sich jene, die – meist der amerikanischen Regierung nahe stehend – die Relevanz sozialer und ökonomischer Faktoren leugnen. Weil die meisten mutmaßlichen Angreifer gut ausgebildet waren und aus wohlhabenden Familien stammten, sei es unangemessen oder gar unredlich, deren Handlungen mit der globalen Ungleichheit in Verbindung zu setzen. Dies würde die Probleme bloß weiter verwirren und dazu führen, Schuld zu mindern oder kriminelles Verhalten zu rechtfertigen. Die Handlungen seien kriminell gewesen, die mutmaßlichen Organisatoren ebenso und

sollten vor Gericht gestellt oder militärisch besiegt werden; Kontextreflexionen seien hier nicht von Belang.

Andere Staaten und viele Menschen in unterschiedlichen Teilen der Welt stimmen dem nicht zu. Sie gehen davon aus, dass ein Verständnis des Kontextes die Verantwortlichkeit nicht mindert. Aber sie stellen die Überlegung in den Mittelpunkt, dass jede Politik zur Beseitigung des Terrorismus erfolglos sein wird, solange sie nicht die wirtschaftlichen und sozialen Faktoren berücksichtigt, die Menschen dazu bringen, mit politisch motivierter Gewalt zu sympathisieren, statt sie zu verabscheuen.

Für die meisten Menschen ist dies keine Gefühlsduselei. Diese Position geht gerade nicht davon aus, dass Terroristen eigentlich Helden seien oder dass staatliche Gewaltanwendung in jedem Falle abstoßender oder stets unterdrückender Natur sei. Zumeist handelt es sich dabei um eine Position, die aus schmerzhaften Erfahrungen erwachsen ist. Von Irland über Kaschmir nach Osttimor und Spanien legt die Erfahrung nahe, dass der Rückgriff auf bloß militärische Mittel nicht dazu geeignet ist, gewalttätige Bewegungen zu beseitigen, denen eine gewisse soziale Legitimität zugeschrieben wird; gewöhnlich führt dies statt dessen zu einer Verhärtung der Konflikte. Militärische Reaktionen sind weit eher Erfolg versprechend, wenn sie mit einer Politik verbunden oder in diese eingebettet sind, die wirtschaftliche und politische Missstände, welche politische Gewalt als legitim erscheinen lassen, zu beseitigen trachtet.

Natürlich sind die beiden dargelegten Positionen vereinfacht dargestellt. Es gibt Fälle, in denen militärische Repression erfolgreich war (so gegen den Leuchtenden Pfad in Peru) und solche, in denen eine Kombination aus Sozialpolitik und Repression erfolglos war (wie in Osttimor). Trotzdem offenbart schon ein bloß kursorischer Überblick die politische Komplexität des größeren Zusammenhanges, vor dessen Hintergrund der internationale Kampf gegen den Terrorismus begonnen wurde.

Es gibt einen weit verbreiteten Glauben, dass die politischen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten auf dieser Welt mit der Globalisierung zusammenhängen, die wiederum mit dem westlichen und insbesondere dem amerikanischen Kapitalismus identifiziert wird. Weit verbreitet ist auch die Wahrnehmung, die Globalisierung exportiere spezielle kulturelle Werte (oder zwingt diese auf), ohne Rücksicht auf andere Kulturen oder Religionen. Ebenfalls weit verbreitet ist die Ansicht, die westlichen Staaten und Unternehmen verkauften anderen ihre eigenen Regierungsformen (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) nicht aus hehren Motiven, sondern weil sie wirtschaftlich davon profitierten. Der Freihandel helfe den reichen Ländern mehr als den armen, rechtliche Regulierung erlaubte den internationalen Konzernen, mit geringerem Risiko zu operieren, Demokratie würde ermutigt – jedoch nicht wenn sie unabhängige Regierungen hervorbringen könnte. Diese Wahrnehmungen mögen wohlbegründet sein oder auch nicht, Tatsache jedenfalls ist, dass es sie gibt und dass sie verhaltensrelevant sind.

⁵³ Jean Jackson, "ACTA Declares College Faculty 'Weak Link' in War on Terrorism", *MIT Faculty Newsletter* 19, January/February 2002.

Ungerechtigkeit

Die Angriffe beleuchteten solche Einstellungen schonungslos. Die Amerikaner und die Europäer betrachteten sie als ein an unschuldigen Menschen begangenes Unrecht. Obwohl es in vielen anderen Teilen der Welt eine breite Verurteilung der Angriffe wegen ihrer außerordentlichen Gewalt und des Todes so vieler Menschen gab, wurden sie auch zu einem Akt der Revolte gegen eine unfaire und unterdrückerische Weltordnung stilisiert, die von der Macht der Vereinigten Staaten symbolisiert werde. Dort, wo den Vereinigten Staaten unterdrückerischer Einfluss zugeschrieben wird (wegen ihres Verhaltens oder ihrer Unterstützung repressiver Regierungen), gab es teilweise auch das Gefühl, die Vereinigten Staaten hätten ihre verdiente Strafe erhalten.

Insbesondere die US-Außenpolitik gegenüber der vorwiegend muslimischen arabischen Welt sorgt seit langem für verbreitete Ressentiments. Dort existiert die Wahrnehmung, die westlichen Staaten legten in Bezug auf den Terrorismus zweierlei Maß an. In der Region befürchtete man, dass der 'internationale Kampf', trotz seines Anspruchs, gegen alle Formen des Terrorismus gerichtet

zu sein, primär auf muslimische Länder ziele. Ebenfalls weit verbreitet ist die Annahme, die westlichen Staaten und insbesondere die Vereinigten Staaten seien in ihrer Politik gegenüber Israel voreingenommen (so schenkten westliche Staaten der Behauptung der israelischen Regierung, dass diese einen Krieg gegen den 'Terrorismus' Seite an Seite mit den Vereinigten Staaten und mit derselben Begrifflichkeit führen würde, unangemessen viel Glauben). Das *Cairo Institute for Human Rights* fasst diese Wahrnehmung zusammen:

*„Keine Diskussion über die Hassgefühle zwischen dem Westen auf der einen Seite und den Arabern und Muslimen auf der anderen Seite kann das Recht des palästinensischen Volkes unberücksichtigt lassen. Man kann nicht ignorieren, dass sich bei den Arabern ein Gefühl des Unrechts angestaut hat, das auf die israelischen Besatzungsverbrechen, die von den USA und Europa mit Straflosigkeit und Schutz ausgestattet werden, zurückgeht. Dies untergräbt die Glaubwürdigkeit der Menschenrechte und erhöht die Vorbehalte vieler Menschen in der arabischen und islamischen Welt gegenüber der Universalität menschenrechtlicher Prinzipien und Werte.“*⁵⁴

54 *Cairo Institute for Human Rights Studies, Terrorism and Human Rights – Towards a Universal Approach for Protecting Human Rights and Combating Terrorism*, Bericht über eine Konferenz in Zusammenarbeit mit der *International Federation for Human Rights* und dem *Euro-Mediterranean Human Rights Network*, Kairo, 26.-28. Januar 2002. In seiner einfachsten Form zeigt sich die Doppelmoral in Befangenheit. Wenngleich nicht alle dieser Ansicht sind, wird oft behauptet, dass das Leid der Araber und Muslime aufgrund israelischer oder von den USA unterstützter Politik nicht die gleiche Aufmerksamkeit erfahre wie andere Verbrechen, zum Beispiel solche Menschenrechtsverletzungen, die von Muslimen an Muslimen oder von Arabern an Arabern begangen werden. Deshalb zielen islamische und arabische Menschenrechtsinitiativen bewusst und in wachsendem Maße eher auf eine regionale denn auf internationale Wirkung. Dies zeichnet sich seit der im September 2000 begonnenen Al-Aqsa-Intifada ab. Die Nachwirkungen des 11. September haben den Graben weiter vertieft.

In diesem Zusammenhang ist es aufschlussreich, dass es unmittelbar nach den Angriffen in den Vereinigten Staaten wie fast überall in der westlichen Welt die starke Neigung gab, für das Geschehene den fanatischen Islam zu beschuldigen (ohne Informationen über das religiöse Bekenntnis der mutmaßlichen Flugzeugentführer). Dem lag die Annahme zugrunde, dass nur ‚wahre Gläubige‘, die von der Hoffnung erfüllt waren, Gott würde sie mit dem Einzug ins Paradies belohnen, einen Anreiz dazu hätten, ihr eigenes Leben und das so vieler anderer zu zerstören. Zum exakt gleichen Zeitpunkt, als so viele Amerikaner die Wurzeln der Tragödie in einem perversen religiösen Impuls sahen, fiel ihre eigene Reaktion durch und durch religiös aus.⁵⁵

Die amerikanischen Behörden haben es durch ihre Weigerung, die Rationalität der Terroristen in Betracht zu ziehen, und die Leugnung von deren Menschlichkeit versäumt beziehungsweise unterlassen, die Motive für die Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon zu klären, egal wie ungerechtfertigt diese auch sind. Der gewählte Zugang macht es ihnen auch nahezu unmöglich, die öffentlichen Reaktionen auf diese Angriffe in unterschiedlichen Weltgegenden irgendwie zu begreifen oder ihnen angemessen zu begegnen. Denn diese, es sei erneut betont, sind komplex und können nicht einfach auf simple Begriffe zurechtgestutzt werden – als ginge es um Einstellungen pro oder contra Gewalt, pro oder contra Terrorismus.

55 E. J. Dionne Jr., "The Question of Faith After September 11", *Harvard Divinity Bulletin* 30, 3, Winter 2001/2002, S. 24-26.

Vor diesem Hintergrund ist die Erkenntnis bedeutsam, dass Menschen in anderen Ländern – vor allem in der arabischen Welt – zutiefst ambivalente Einstellungen gegenüber den Vereinigten Staaten haben. Ihr Wohlstand und ihre Macht machen sie zum Gegenstand von Missgunst und Hass. Vieles von ihrer Politik folgt Eigeninteressen und beschädigt die Interessen anderer Gesellschaften (und in manchen Fällen auch der Menschheit). Dennoch wurde der Amerikanische Traum auf der ganzen Welt verinnerlicht. Die Vereinigten Staaten bilden das erste Ziel von Migranten, ihrer Popkultur wird weltweit von Jugendgeneration zu Jugendgeneration nachgeeifert, und dort, wo Probleme entstehen, blicken die Staaten und die Völker fast überall zuerst auf die Vereinigten Staaten, die die Welt wieder in Ordnung bringen sollen.

Herausforderungen für Menschenrechtsorganisationen

Das beschriebene polarisierte und komplexe Umfeld erschwert den Menschenrechtsorganisationen ihre Arbeit beträchtlich. Sie verteidigen die Herrschaft des Rechts – und sind deshalb dazu bestimmt, dessen Anwendung zu fördern. Fragen von Ursachen und Begründungen müssen also sorgfältig behandelt werden, wollen Menschenrechtsorganisationen ihre zentrale Rolle so ausfüllen, wie sie es sollten. Gleichzeitig verlor Menschenrechtsgruppen ihre Glaub-

würdigkeit, würden sie simplizistischen militärischen Ansätzen zustimmen oder Positionen ohne die Berücksichtigung der großen Problemzusammenhänge ergreifen. Heute können zum Beispiel Menschenrechtsorganisationen nicht palästinensische Selbstmordattentäter verurteilen und gleichzeitig den Eindruck erwecken, sie würden die Vergehen israelischer Streitkräfte nicht kritisieren – oder umgekehrt. Palästinensische, israelische und internationale Menschenrechtsorganisationen wissen genau, wie außerordentlich schwer es ist, eine konsequent objektive Position – eine, die als objektiv *wahrgenommen* wird – in einem hochgradig polarisierten Umfeld zu bewahren. Die Schwierigkeiten werden noch größer, versuchen Organisationen nicht nur Fragen nach Recht und Tatsachen zu benennen, sondern Fragen nach Ursachen und Motiven. Doch ist letzteres auf lange Sicht gar nicht zu vermeiden, denn auch diese Debatten sind für die öffentliche Meinung entscheidend.

So stehen beispielsweise Menschenrechtsorganisationen, die in Zeiten des ‚internationalen Kampfes gegen den Terrorismus‘ nicht mit starken Worten den Terrorismus verurteilen, rasch verlassen von einem Großteil der europäischen Bevölkerung und einem noch größeren Teil der amerikanischen da. Dagegen wird auch das Argument wenig helfen, dass ‚Terroristen‘ nicht auf die gleiche Weise wie Staaten vom Völkerrecht gebunden sind, und deshalb nicht Gegenstand der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen seien; genauso wenig der Verweis, dass ‚Terrorismus‘ keine geeignete juristische Kategorie ist. Andererseits sehen sich

Menschenrechtsorganisationen, die den Terrorismus klar verurteilen, der Beschuldigung ausgesetzt, sie stünden im Einvernehmen mit der Propaganda der Vereinigten Staaten, oder allgemeiner: ‚des Westens‘. Doch die *Fähigkeit von Menschenrechtsorganisationen, diszipliniert eine klare, konsistente, gerechte und zu verteidigende Position einzunehmen, auch wenn die öffentliche Meinung hochgradig polarisiert ist, ist wahrscheinlich der wichtigste Beitrag zur Verteidigung von Gerechtigkeit und Aufrichtigkeit, den sie leisten können*. Diese Klarheit (oder auch Mut) ist für ihre langfristige Glaubwürdigkeit essentiell.

Was gehört zu dieser ‚klaren und zu verteidigenden menschenrechtlichen Position‘? Oben war bereits die Rede davon, wie bedeutsam die Verteidigung einer präzisen Sprache und der juristischen Terminologie ist (Kapitel II und Kapitel IV). In Zeiten der Polarisierung sind jedoch Genauigkeit und Leidenschaftslosigkeit oft die ersten Opfer. Außerdem müssen Menschenrechtsorganisationen Ursachen und Motive berücksichtigen. Es ist notwendig, die Angriffe vom 11. September und die dafür Verantwortlichen zu verurteilen, doch das allein ist nicht genug. Die Angriffe nahmen jenen ungefähr 3 000 Menschen, die an diesem Tag starben, Gerechtigkeit und das Leben; die Identifikation, Verhaftung und Verurteilung der dafür Verantwortlichen lassen diese Menschen und ihre Angehörigen ein Stück Gerechtigkeit erfahren. Allerdings werden die Netzwerke, die solche Taten unterstützen, ihrerseits von Klagen über Missstände verschiedener Art getragen, von denen einige wohl-

begründet sind. So schreit die Ungerechtigkeit in der Welt, in der wir leben, zum Himmel. Viel zu viele Menschen sind sehr arm, viel zu viele krank und ohne Gesundheitsfürsorge, zu viele Kinder erhalten keine Ausbildung. Armut und Entbehrung stehen Seite an Seite mit extremem und augenfälligem Wohlstand.

Aus dieser Perspektive betrachtet, sind Menschenrechtsorganisationen dazu da, Gerechtigkeit und menschliche Würde zu fördern. Sie können vor diesen größeren Fragen nicht zurückweichen oder fliehen und sich mit der Entzifferung technischer, legalistischer Regeln begnügen. Man muss von ihnen sehen können, dass sie sich öffentlich zur Verteidigung der großen Menschheitsinteressen engagieren – und das Recht, für das sie kämpfen, muss als Beitrag zur Verteidigung dieser größeren Interessen wahrgenommen werden.⁵⁶

In diesem Zusammenhang verdienen die Beziehungen zwischen den Menschenrechtsorganisationen und den sozialen Bewegungen wie der Anti-Globalisierungsbewegung (die positiv als Bewegung für ökonomische Gerechtigkeit beschrieben werden kann) Aufmerksamkeit.⁵⁷ Diese Bewegung besteht aus disparaten und dynamischen Bündnissen einer Vielzahl unterschiedlicher Gruppen.⁵⁸ Viele von ihnen betrachten sich als

Unterstützer der Menschenrechte oder gar selbst als Menschenrechtsgruppen, auch wenn sie nicht mit den Menschenrechten vertraut sind oder als Menschenrechtsverteidiger arbeiten. Klassische Menschenrechtsorganisationen werden von solchen Bündnissen angezogen. Jene bieten Gelegenheit, aus manchmal beschränkten Anliegen und Fachgebieten auszubrechen, andere Organisationen zu wählen, die sich breiteren Fragen wie dem sozialem Ausschluss widmen, und in neuen Kreisen Unterstützung für Menschenrechte zu gewinnen.

Doch die Verbindung mit größeren Bewegungen, die durch gemeinsame ethische Werte vereint werden (aber nicht notwendigerweise an deren juristischem Ausdruck interessiert sind), birgt auch Risiken. Die beiden Qualitäten, die die Kampagnen von Menschenrechtsorganisationen unverwechselbar kennzeichnen, sind die Kenntnis des Rechts und ein präzises Verständnis institutioneller Verfahrensweisen. Sicher können sie auch jene, die sich schuldig gemacht haben, an den Pranger stellen – doch das können andere auch. Die reiche und leidenschaftliche Tradition von Menschenrechtskampagnen erweist sich meist dann als besonders effektiv, wenn einer Kritik die präzise Beschreibung rechtlicher Verpflichtungen an die Seite gestellt werden kann. Wo Menschenrechtsorganisationen ihre

56 Vgl. dazu z.B. William F. Schulz (und Mary Robinson), *In Our Own Best Interest – How Defending Human Rights Benefits Us All*, Boston 2002.

57 Vgl. Kumi Naidoo/Indira Ravindran, "A Rights-based Understanding of the Anti-Globalisation Movement", Beitrag für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

58 Und tatsächlich ist ihr Machtzuwachs wie die Bewegung selbst paradoxerweise Ausdruck der voranschreitenden Globalisierung.

überzeugenden juristischen Kapazitäten einbringen können, um einem Bündnis Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu verleihen, ist dies offenbar von Wert. Sollten andererseits die Menschenrechtsverteidiger, als Ganzes genommen, ihr strikt juristisches Vorgehen zugunsten einer eher unpräzisen Rhetorik aufgeben, dann werden sie den Kampf für Gerechtigkeit wohl kaum gewinnen – doch die Fähigkeit von Menschenrechtsorganisationen, für schutzbedürftige Menschen einzutreten, würde dadurch drastisch reduziert. Erneut ist zu betonen, dass dies in Zeiten der politischen Polarisierung eine besondere Herausforderung darstellt. Menschenrechtsorganisationen können es sich nicht leisten, am Rande von Ereignissen zu stehen oder zwanghaft rechtliche Definitionen zu analysieren, doch sie können der Sache der Menschenrechte sehr schaden, wenn sie sich – aus Schwäche oder aus Leidenschaft – den Kräften der Polarisierung ergeben und 'Loyalität zur Sache' über Genauigkeit stellen.

Bemerkenswerterweise zeigt sich ein bekanntes Ungleichgewicht bei dieser Frage. Ein menschenrechtlicher Ansatz zu Armut sollte die Armut im Norden (in den Vereinigten Staaten, in Portugal, in Italien) genauso zum Gegenstand haben wie die Armut im Süden. In der Praxis aber wird der Armut in den Industriestaaten weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Das verstärkt die Wahrnehmung, der menschenrechtliche Ansatz sei –

wie die neoliberale Wirtschaftslehre – ein Wertesystem, das der Norden zwar exportiert, nicht aber auf sich selbst anwendet. Menschenrechtsorganisationen sollten in den kommenden Jahren der Arbeit zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten mehr Aufmerksamkeit widmen, und die Programme auf diesem Feld sollten Organisationen einbeziehen, die in einer Vielzahl von Ländern gegen Armut kämpfen.

Die Forderung, dass sich Menschenrechtsorganisationen mehr um wirtschaftliche und soziale Rechte kümmern sollten, impliziert selbstverständlich nicht, dass die Fortsetzung der Arbeit zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte nicht vernünftig sei. Hier soll lediglich ausgedrückt werden, dass den wirtschaftlichen und sozialen Rechten mehr Aufmerksamkeit als bisher gewidmet werden sollte. Menschenrechtsarbeit muss breit gestreut sein, und von den Organisationen sollte nicht erwartet werden, dass sie alle dieselben Methoden oder Ziele verfolgen.

Hier ist erneut die Tradition des amerikanischen Exzeptionalismus von Bedeutung. Amerikanische Politiker stehen der Frage wirtschaftlicher und sozialer Rechte ausgesprochen ablehnend gegenüber. Die Vereinigten Staaten haben den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht ratifiziert, und die Ausgestaltung sozialer Leistungen und sozialen Schutzes bleibt ziemlich illiberal.⁵⁹

⁵⁹ Die US-Regierung akzeptierte allerdings Teile des Arguments, dass soziale und wirtschaftliche Reformen in jedes erfolgreiche Programm zur Bekämpfung des Terrorismus integriert werden müssen, wofür sich zahlreiche Staaten einsetzten. Darin lag das politische Signal der vor der Weltkonferenz zur Finanzierung von Entwicklung im März

Menschenrechtsorganisationen sollten zur Unterstützung jener US-Organisationen ermutigen, die für verbesserte wirtschaftliche und soziale Rechte in den Vereinigten Staaten kämpfen. Mehr internationale Aufmerksamkeit und Unterstützung für solche Organisationen und mehr Zusammenarbeit wären wertvoll.

Ein letzter allgemeiner Punkt betrifft die Legitimierung von NGOs. NGOs verleihen sich ihr eigenes Mandat: Sie sind legitim und glaubwürdig, wenn ihre Arbeit von hoher Qualität und ihre Ansprüche ehrenwert sind. Juristisch gesprochen, arbeiten sie nach Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen. Je bedeutsamer sie freilich werden, je mehr sie Regierungen, Unternehmen und andere mächtige Akteure bei einer Vielzahl von Themen in Frage stellen, desto unverzichtbarer wird es, nach ihrer Legitimität und ihrer Autorität zu fragen, zu politischen Angelegenheiten Stellung zu nehmen.

NGOs und Menschenrechtsgruppen müssen sich über ihre Legitimität und deren Grenzen völlig im Klaren sein. Legitimität kann definiert werden als „der zu einem beliebigen

Zeitpunkt gegebene besondere Status, der einer Organisation zugeschrieben wird. Dieser Status ermöglicht ihr ihre Tätigkeit, und zwar in allgemeiner Übereinstimmung mit Völkern, Staaten, Unternehmen und nichtstaatlichen Gruppen auf der ganzen Welt“.⁶⁰ Ausgehend von dieser Arbeitsdefinition kann weiter festgehalten werden, dass die Legitimität von NGOs und von Menschenrechtsgruppen sowohl eine *abgeleitete* als auch eine *erzeugte* ist. Abgeleitet ist sie von der Moral und vom Recht.⁶¹ Erzeugt wird sie durch Aufrichtigkeit, greifbare Unterstützung und weniger greifbaren guten Willen. Legitimität wird auch durch gute Arbeit erzeugt. In einem potentiell kritischeren politischen Klima können sich Menschenrechtsorganisationen darauf einstellen, dass ihre Legitimität in wachsendem Maße in Frage gestellt wird. Sie sollten sich mit guten Argumenten wappnen, um den Geltungsanspruch ihrer Organisationen und ihrer Arbeit zu untermauern.

2002 in Monterrey bekannt gegebenen US-Entscheidung, ihr Auslandshilfeprogramm um mehrere Milliarden Dollar aufzustocken. Freilich wurden sofort politische Bedingungen damit verknüpft, und das Gesamtvolumen der amerikanischen Auslandshilfe bleibt (bezogen auf das Einkommen) das niedrigste aller Industrieländer. Gleichwohl legt diese Entscheidung nahe, dass Argumente für globale soziale und wirtschaftliche Reformen einen Einfluss auf die Politik besitzen – vielleicht sogar verstärkt in jenem internationalen politischen Umfeld, das sich seit dem 11. September herausgebildet hat.

⁶⁰ Hugo Slim, "By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations", Beitrag für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

⁶¹ Die breitere Legitimität einer NGO oder Menschenrechtsorganisation ist moralisch abgeleitet und besteht in der Mission zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen. Sie gründet auf den universell anerkannten moralischen Werten von menschlicher Gleichheit, Würde, Unvoreingenommenheit, Gerechtigkeit, Freiheit und persönlicher wie kollektiver Verantwortung.

VI. Schlussfolgerungen

Wir haben in diesem Bericht argumentiert, dass die Menschenrechtsorganisationen – und, allgemeiner, die *Menschenrechtstradition* – eine gewisse Disziplin und Stärke in den größeren Kampf für mehr Gerechtigkeit einbringen. Zwei dieser Stärken bestehen im Gebrauch einer präzisen juristischen Sprache und einer gut entwickelten Kenntnis offizieller und juristischer Verfahrensweisen, die es ermöglichen, sich wirksam mit Staaten und internationalen Institutionen auseinanderzusetzen. Eine weitere Stärke besteht im Beharren auf Objektivität und Unvoreingenommenheit, die logisch aus der Anerkennung von Rechtsstaatlichkeit und völkerrechtlichen Prinzipien folgen. Eine weitere schließlich besteht in der Genauigkeit. Menschenrechtsorganisationen richten ihre besondere Aufmerksamkeit auf Fakten und eine präzise Sprache. Insgesamt betrachtet sind diese Stärken in anderen Bewegungen, die sich ebenfalls für mehr Gerechtigkeit und menschlichen Fortschritt einsetzen, weniger ausgeprägt; diese Bewegungen bringen andere Fähigkeiten mit.

In einer Zeit politischer Polarisierung, wie wir sie seit den Angriffen vom 11. September erleben, sind diese Qualitäten wohlge-

merkt noch wichtiger als sonst – genau deshalb, weil sie von Dringlichkeit und Reichweite der Probleme und von manchen politischen Akteuren in Frage gestellt werden. Unter solchen Bedingungen sehen sich Menschenrechtsorganisationen marginalisiert, ja als irrelevant. Ihr Interesse an Details und an Verfahren scheint weniger nützlich zu sein. Eine sehr genaue Analyse von Verantwortlichkeiten scheint eine unangemessene und wenig effektive Reaktion auf drängende Probleme zu bilden; Menschenrechtsorganisationen sehen sich der Kritik ausgesetzt, weil sie sich weigern, Partei zu ergreifen.

Die Ereignisse vom 11. September und deren Folgen mögen die Weltpolitik völlig verändert haben oder nicht. Es kann durchaus behauptet werden, dass die Ereignisse auf besonders brutale Weise bereits vorhandene Trends enthüllt haben. Entscheidend ist jedenfalls, dass in großem Ausmaß und in vielen Ländern *die Richtung der Entwicklung mit Besorgnis betrachtet wird und sich Misstrauen und Furcht dramatisch verschärft haben*. In diesem Umfeld sehen Menschenrechtsorganisationen ihre Relevanz und ihre Effektivität in Frage gestellt. Sie haben aber auch den Eindruck, dass ihre alten Metho-

den auf Entscheidungen und Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen weniger erfolgreich sind. Im Ergebnis gibt es einen Vertrauensverlust und ein Gefühl der Unsicherheit.

Dieses Krisengefühl unter Menschenrechtsaktivisten hat viele Facetten, von denen nicht alle in diesem Bericht gewürdigt werden können. Vier Aspekte bedürfen besonderer Erwähnung.

Ökonomische Ungleichheit

Dieser Aspekt wurde bereits in Kapitel V erörtert. Wenn Menschenrechtsorganisationen die Missstände und Ungerechtigkeiten benennen müssen, die entweder zu Menschenrechtsverletzungen führen oder selbst welche darstellen, dann muss die ökonomische Ungleichheit – die ungleiche und ungerechte Verteilung von Ressourcen und Chancen – stärker in das Zentrum der Menschenrechtsarbeit gerückt werden. Solche Ungleichheiten sollten allein schon deshalb benannt werden, weil sie Ungerechtigkeiten darstellen. Es mag sein, dass es keinen quasi automatischen Zusammenhang zwischen grundlegender Ungerechtigkeit und politischer Gewalt (oder Sympathie dafür) gibt; dies ändert jedoch nichts an der Verantwortung von Menschenrechtsorganisationen, Ungerechtigkeit zu thematisieren. Andererseits mag es diesen Zusammenhang geben; in dem Fall sollten Menschenrechtsorgani-

sationen Ungerechtigkeit nicht allein aufgrund ihrer Wirkungen thematisieren.

Würden Menschenrechtsorganisationen ihre forensischen und juristischen Werkzeuge auf wirtschaftliche und soziale Fragen genauso effektiv anwenden wie zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte, dann könnten sie einen beträchtlichen Einfluss auf die Politik ausüben. Sie würden damit zudem die Arbeit von Gewerkschaften, Finanz-, Gesundheits-, Entwicklungs- und humanitären Organisationen, die auf diesen Politikfeldern aktiv sind, eher ergänzen als sie zu verdoppeln.

Bis heute freilich war die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen zu ökonomischer Ungleichheit, trotz größerer Anstrengungen, noch wenig wirkungsvoll. Allgemein gesprochen wirkte sie auf Außenstehende einigermaßen abstrakt, kompliziert und wenig geeignet, unmittelbar brauchbare Ergebnisse zu erzielen. Die Behauptung von Menschenrechtsaktivisten, dass wirtschaftliche, soziale und politische Rechte unteilbar von den bürgerlich-politischen Rechten und ebenso wichtig seien, wird solange hohl klingen, wie es ihnen nicht gelingt, Gesundheits-, Bildungs-, Wirtschafts- und andere Institutionen, die keine genuinen Menschenrechtsinstitutionen sind, davon zu überzeugen, dass sich deren Arbeit mit Hilfe eines menschenrechtlichen Ansatzes wesentlich verbessern ließe.⁶²

⁶² Nochmals ist zu betonen, dass es uns nicht darum geht, unterschiedliche Ansätze in der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen zu kritisieren, sondern darum, dass diese Dimension der Menschenrechte stärker in den Vordergrund treten muss.

Die Rolle des Staates

Im Zentrum des menschenrechtlichen Ansatzes steht der Staat. Wie am Anfang des Berichts vermerkt wurde, kommt Staaten innerhalb des Menschenrechtsschutzes eine herausgehobene Position zu. Sie verfügen über das Gewaltmonopol, und durch die Ratifikation von Menschenrechtsstandards übernehmen sie die primäre Pflicht, sicherzustellen, dass die Rechte der Bevölkerung unter ihrer Hoheitsgewalt geschützt werden.

Historisch betrachtet, unterstellt dieser Ansatz eine bestimmte Art des Staates: nämlich einen Staat, der dazu neigt, Menschenrechte zu verletzen („Macht korrumpiert“), aber auch die Fähigkeit hat, seine Pflichten angemessen zu erfüllen. Die Menschenrechte sind daher gegen Staaten gerichtet, die schlechte Absichten haben, ihre Autorität missbrauchen oder korrupt sind. Menschenrechte richten sich weniger gegen solche Staaten, die beispielsweise dysfunktional oder inkompetent sind und von denen niemand erwartet, dass sie menschenrechtliche Erwartungen in dem Maße erfüllen, wie dies von modernen Staaten vorausgesetzt wird. Der menschenrechtliche Ansatz setzt ferner voraus, dass Staaten eine gemeinsame Vorstellung von 'guter Arbeit' teilen, für sachliche Argumente zugänglich und in verschiedener Hinsicht rechenschaftspflichtig sind. Schließlich geht der Ansatz auch davon aus, dass Staaten in Verlegenheit gebracht werden können und vor allem, dass sie dazu fähig sind, sich zu reformieren.

Der Vorteil Verdienst dieses Ansatzes liegt darin, dass alle Staaten mit der gleichen Begrifflichkeit auf objektiver Grundlage, dem Völkerrecht, beurteilt werden können. Der Ansatz kann damit für sich in Anspruch nehmen, die Rechte der Bürger unabhängig von der Gesellschaftsform zu schützen und zu fördern. Seine Schwäche liegt darin, dass viele Staaten nicht zu dieser (westfälischen oder hegelianischen) Vorstellung des Staates passen. Sie mögen formal dazu passen oder nicht; jedenfalls stimmt ihr tatsächliches Verhalten nicht damit überein.

In Ländern, in denen ökonomische Ungleichheit (nicht notwendigerweise politische Unterdrückung) besonders ausgeprägt ist, gleichen die staatlichen Institutionen und Werte oft am wenigsten jenen des modernen Staates, den die Menschenrechte im Blick haben. Dies scheint zunächst den Menschenrechtstheoretikern Recht zu geben, weil es nahe legt, dass die wirtschaftliche Ungleichheit zurückgehen werde, wenn der Respekt vor den bürgerlichen und politischen Rechten gestärkt und ein modernes Regierungssystem etabliert wird.

Doch diese bequeme Annahme ist wohl fehl am Platz. Manche Experten argumentieren, dass viele Staaten sich *wesenhaft* vom modernen Staat unterscheiden und sich immer davon unterschieden hätten, weil ihnen die gemeinsame historische Grundlage fehle. Demnach hätten staatliche Systeme (wie sie vom Völkerrecht verstanden und dadurch repräsentiert werden) in vielen Teilen der Welt niemals existiert, bevor sie der moderne Kolonialismus schuf, und sie hätten seit-

her keine Wurzeln geschlagen. In solchen Gesellschaften sei der Staat eine wirtschaftliche Maschine, die für jene Ressourcen erzeugt, die ihn kontrollieren. Dort sähen sich Regierungsvertreter nicht dazu verpflichtet, Dienstleistungen für Personen bereitzustellen, von denen sie keinen persönlichen oder direkten Nutzen zu erwarten haben. Weder Bürger noch Regierungsvertreter verhielten sich gegenüber dem Staat in einer Weise, die für eine effektive Regierungsführung hilfreich ist.⁶³

Sicher lässt sich über diese Theorie trefflich streiten. Dennoch ist es offensichtlich, dass viele Staaten nicht zur Finanzierung oder Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in der Lage sind, die von einem modernen, menschenrechtsfreundlichen Staat erwartet werden können (Gesundheit, Bildung, Umweltschutz, Finanzaufsicht, Wohlfahrt etc.). In diesen Fällen kann zumindest argumentiert werden, dass für das Erscheinungsbild eines solchen Staates manchmal nicht primär schlechte Absichten, Missbrauch oder Korruption verantwortlich zu machen sind,

sondern fehlende Kapazitäten, Inkompetenz oder *abweichende* Zielvorstellungen. Zwar mag es auch hier Verbrechen geben, doch werden diese vor Ort vielleicht anders verstanden als in Genf oder in New York.⁶⁴

Diese Argumentation impliziert nicht, dass menschenrechtsverletzende Staaten nicht kritisiert werden dürften. Eine Menschenrechtsverletzung ist ein Verbrechen, und Staaten, die die Rechte ihrer Bevölkerung verletzen, sollten dafür verantwortlich gemacht werden. Darüber hinaus betonte das Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz (1993): „Obwohl Entwicklung dem Genuss aller Menschenrechte dienlich ist, darf ein Entwicklungsrückstand nicht angeführt werden, um die international anerkannten Menschenrechte außer Kraft zu setzen.“

Gleichwohl ist dieses Problem ein reales. Praktisch betrachtet, mögen die Annahmen von Menschenrechtsverteidigern manchmal unrealistisch sein. Manche Staaten teilen die internationalen Vorstellungen von guter

63 Stephen Ellis: Redebeitrag auf dem Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.-13. Januar 2002.

64 Dieses Argument lässt sich auch karikieren. In sehr wenigen Ländern werden Menschen mit Mord, Vergewaltigung, ausgedehnter Enteignung oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen von Staatsbediensteten sympathisieren. Worum es geht, ist die Fähigkeit der einzelnen staatlichen Systeme, ihre Leistungen menschenrechtskonform zu gewährleisten. So betrachtet gibt es in vielen Ländern eine Kluft zwischen dem, was von einem Staat auf der Grundlage des Rechts erwartet wird, und dem, was von ihm vernünftigerweise praktisch erwartet werden kann. In manchen Fällen ist diese Kluft sehr breit. Ist die Kluft eine rein materielle (beispielsweise bei kurzfristiger Ressourcenknappheit), so kann sie, den guten Willen vorausgesetzt, meist rasch wieder geschlossen werden. Ist die Kluft jedoch eine zwischen Erwartung und Kapazitäten, lässt sich weit schwerer eine Lösung erarbeiten. Afghanistan bietet dafür ein aktuelles Beispiel. Groß angelegte Hilfsprogramme können Schulen und Krankenhäuser bauen, Gehälter von Lehrern, Richtern und anderen zahlen. Doch ist die afghanische politische Kultur so beschaffen, dass diese Institutionen Wurzeln schlagen und diese Leistungen in verantwortlicher und dauerhafter Weise gewährleistet werden? Für viele Afghanen ist es, genau wie für viele Regierungsvertreter im internationalen Kampf gegen den Terrorismus, offensichtlich, dass dies eine peinliche Frage sein könnte; insbesondere zu einer Zeit, zu der das Land bedeutsame politische Transformationen durchläuft.

Regierungsführung nicht, sind für Druck nicht empfänglich und unfähig, sich zu reformieren. Die Vorstellung, die Beurteilung solcher Staaten nach internationalen Standards könnte wirkungsvoll sein, erscheint einigen Beobachtern abenteuerlich. Aber auch viele Aktivisten vor Ort haben zeitweilig ein Gefühl von Isolation und Weltfremdheit, wenn sie Regierungsvertreter dazu aufrufen, Verhaltensstandards zu beachten, mit denen sich scheinbar weder jene noch die Öffentlichkeit identifizieren. Welchen Sinn hat es, sich für Reformen in der Begrifflichkeit eines internationalen Rechtsrahmens zu engagieren, den die betroffene Gesellschaft für weitgehend fiktiv hält oder gar nicht kennt?

Dies stellt eine große, gleich mehrfache Herausforderung dar. Lokale Menschenrechtsaktivisten müssen sich fragen: Wie kann effektive Menschenrechtsarbeit gestaltet werden, wenn ein Staat dem im Menschenrechtsschutz vorausgesetzten institutionellen Charakter nicht entspricht? Wie ist es möglich, ein System und eine Methode des Menschenrechtsansatzes mit universellem, realistischem und effektivem Anspruch zu erhalten, wenn es zwar nur eine Art von Recht, aber verschiedene Arten von Staaten gibt?

Vielleicht muss in dieser Hinsicht die Debatte über nichtstaatliche Akteure ausgedehnt werden, die die Menschenrechtstheoretiker und andere in den letzten Jahren beschäftigt hat. Als Ergebnis dieser Diskussionen hat sich das Menschenrechtskonzept bereits beträchtlich verändert. Es wurde auf Ver-

letzungen der Rechte von Frauen und anderen im privaten Bereich ausgedehnt und schuf neue oder zusätzliche Verantwortung für Privatunternehmen und bewaffnete Gruppen. In wachsendem Maße binden die Menschenrechte nicht mehr nur Staaten. Der Kampf gegen den Terrorismus wird diese und weitere Streitpunkte vorantreiben. Die möglichen Angriffsziele des Kampfs gegen den Terrorismus bestehen aus Staaten, die zum klassischen Staatsmodell passen, und andere, auf die dies nicht zutrifft. Menschenrechtsorganisationen sehen sich damit konfrontiert, praktische Menschenrechts- und Reformziele für Länder wie Afghanistan zu formulieren, die von den Völkern dieser Länder und von den Staaten des internationalen Kampfes ernst genommen werden können. Dies ist keine leichte Aufgabe und auch keine kurzfristige, primär mit Blick auf Afghanistan, sondern stellt eine langfristige Herausforderung für den menschenrechtlichen Ansatz dar.

Universalität

Die eben angeführte Diskussion kann auch anders betrachtet werden, nämlich als ein Streit um die Universalität. Stimmt es wirklich, dass die Menschenrechte die Werte und Bestrebungen aller Völker widerspiegeln oder – und dies wäre etwas Anderes – *verstehen* die Völker die Menschenrechte lediglich als Spiegel ihrer Werte und Bestrebungen?

Die Ereignisse des 11. September, für die islamische Extremisten verantwortlich ge-

macht wurden, entzündeten erneut die Debatten über kulturelle, politische und religiöse Differenzen zwischen westlichen und islamischen Gesellschaften.⁶⁵ Manche Kommentatoren bezogen sich auf Samuel Huntingtons These vom 'Kampf der Kulturen'. Sie vertraten die Ansicht, Usama bin Ladens Krieg gegen die Vereinigten Staaten sei ein Beweis, dass kulturelle Identität tatsächlich Muster von Kohäsion und Desintegration forme und Konflikte zwischen den Kulturen einen wesentlichen Einfluss auf die Weltpolitik erlangt hätten.⁶⁶ Andere folgerten, dass jene, die die Vereinigten Staaten angriffen, im Wesentlichen politische Motive für ihre Tat gehabt hätten.

Diese Diskussion lenkt die Aufmerksamkeit auf das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Kultur. Menschenrechtsorganisationen sehen sich seit langem vor die Herausforderung gestellt, den universellen Anspruch der Menschenrechte in Übereinstimmung damit zu bringen, dass kulturelle und religiöse Praktiken und Grundannahmen weltweit differieren. Ist ein religiöser Glaube oder eine kulturelle Praxis illegitim, wenn sie nicht mit Menschenrechtsstandards übereinstimmen? Sind Menschenrechtsstandards weniger universell, wenn

sie nicht mit religiösen Glaubenssätzen oder kulturellen Praktiken mancher Gesellschaften korrespondieren?

Generell versuchten Menschenrechtsorganisationen, internationale Standards, Konventionen und Verträge mit örtlichen Gepflogenheiten durch interkulturellen und kulturinternen Dialog zu versöhnen.⁶⁷ Dieser Ansatz wird durch das polarisierte Umfeld nach dem 11. September wohl erschwert – doch das Ergebnis wird ein Spiegelbild politischer und moralischer Entscheidungen, nicht Ausdruck eines inhärenten Charakters von Religionen oder Kulturen sein. Denn letztere sind nach wie vor von höchster Bedeutung, im Westen genauso wie in der islamischen Welt.⁶⁸

Mit Blick auf den Terrorismus ist festzuhalten, dass kein innerer Zusammenhang zwischen Islam und Terrorismus hergestellt werden kann. Alle Terroristen sind hochmotiviert – sei es durch eine politische oder nationalistische Ideologie oder durch religiösen Eifer. In ihrer Reaktion auf den 11. September haben westliche Politiker und Kommentatoren viel zu oft unterstellt, Fundamentalismus und Islam seien Synonyme.⁶⁹

65 Siehe Abdullahi An-Na'im, "Upholding International Legality against American and Islamic *jihād*"; Makau Mutua, "Terrorism and Human Rights – Power, Culture and Subordination", Beiträge für das Seminar des International Council on Human Rights Policy zu "Global Trends and Human Rights: Before and After September 11", Genf, 10.–13. Januar 2002.

66 Samuel Huntington formulierte sein Paradigma in seinem Aufsatz "The Clash of Civilisations?", *Foreign Affairs* 1993, und in seinem Buch *Der Kampf der Kulturen – The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München/Wien 1996.

67 Siehe Abdullahi An-Na'im, *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives – Quest for Consensus*, Philadelphia 1992.

68 An-Na'im, "Upholding International Legality," S. 7.

69 Siehe auch Michael Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton 2001.

Die islamische Welt sieht sich dazu aufgefordert, solche Interpretationen des *jihad* in der Shari'a zurückzuweisen, die aggressive Gewaltanwendung für politische oder religiöse Ziele erlauben. Zwar lautet die vorherrschende Sicht, dass die islamische Shari'a die Kriegsführung streng reguliere, doch über diese Frage gab es schon in der gesamten Geschichte des Islam zahlreiche Debatten. Im gegenwärtigen Umfeld ist es bedeutend schwieriger geworden, solche Diskussionen zu führen; Muslime, die dies versuchen, sind oftmals hochgradig gefährdet.

Ein größeres Thema bildet die Ausformulierung der Menschenrechte während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In diesem Zeitraum erlangten die westlichen Gesellschaften und insbesondere die Vereinigten Staaten ihre politische und wirtschaftliche Vormachtstellung. Die Menschenrechte sind durch die politische und kulturelle Herkunft aus dieser Epoche gekennzeichnet. Ihre Vermittlung in nichtwestliche Gesellschaften verband sich mit der Verbreitung westlicher (insbesondere amerikanischer) Institutionen und Werte. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde dieser Trend für Menschen aus anderen Gesellschaften offensichtlicher.

Ein ethisches oder juristisches Prinzip ist freilich nicht weniger gültig, wenn es aus einer bestimmten Zeit oder einem bestimmten Zusammenhang herrührt. Es kommt darauf an, welchen Nutzen und Wert es für andere hat, die es übernehmen. Dennoch hat die besondere Geschichte der Menschenrechte und Menschenrechtsinstitutionen politische Implikationen, insbesondere in einer Zeit, in

der die internationalen Beziehungen hochgradig polarisiert und von Misstrauen geprägt sind, wie dies seit dem 11. September der Fall ist.

Die Ideen und Prinzipien der Menschenrechte wurden in vielen Teilen der Welt übernommen und begrüßt. Sie wirkten in vielen Gesellschaften befreiend. Parallel dazu werden Menschenrechte jedoch mit amerikanischem oder westlichem Einfluss gleichgesetzt; sie werden als Import betrachtet und mit der entsprechenden Zurückhaltung behandelt. Viele Menschen außerhalb des Westens haben den Eindruck, dass die Menschenrechte ungleichmäßig durchgesetzt, als Instrument politischer Konditionalität eingesetzt oder ohne Rücksicht auf lokale Werte angewandt werden.

Damit werden Ressentiments angeheizt, und es wird jenen Stimmen Gewicht gegeben, die argumentieren, menschenrechtliche Werte seien westlich und nicht universell. Diese Wahrnehmung zu ändern heißt letztlich, Ungleichgewichte in den internationalen Machtbeziehungen zu korrigieren, was jedoch den Einfluss von Menschenrechtsorganisationen übersteigt. Der menschenrechtliche Ansatz muss seinen Wert national und international erweisen; er wird nicht überleben, wenn einfach nur das Bekenntnis zu ihm propagiert wird.

Sowohl nationale als auch internationale Menschenrechtsorganisationen sollten deshalb darauf gefasst sein, dass ihre Legitimität künftig ernstlich in Frage gestellt wird. Nationale Organisationen werden zeigen

müssen, dass sie Ansichten vertreten, die für ihre eigenen Gesellschaften relevant und legitim sind. Internationale Organisationen werden nicht zuletzt von lokalen Menschenrechtsorganisationen aufgefordert werden zu zeigen, dass sie wirklich unabhängig und international sind, und nicht etwa partikulare oder nationale Interessen vertreten.

Die entscheidende Frage lautet, ob Menschenrechtsorganisationen angesichts dieser Brüche, insbesondere zwischen dem Westen und großen Teilen der muslimischen Welt, ihren Anspruch auf Universalität dieser Werte überzeugend darlegen können. Diese Fragen werden nicht nur von jenen Staaten oder sozialen Gruppen gestellt werden, die den Menschenrechten immer schon – sei aus ideologischen Gründen oder aufgrund ihrer repressiven Grundhaltung – ablehnend gegenüberstanden. Menschenrechtsorganisationen können auch davon ausgehen, dass sie verurteilt werden, wenn sie die Politik der Vereinigten Staaten oder anderer Staaten im internationalen Kampf gegen den Terrorismus kritisieren. Diese könnten versuchen, Kontroversen über die Menschenrechte dadurch auszuweichen, dass sie ihre Kritiker der Unterstützung des Terrorismus beschuldigen.⁷⁰

Präzision, Ausgewogenheit, Vision

Insgesamt betrachtet: Was verlangen diese verschiedenen Herausforderungen von Men-

schenrechtsorganisationen? Kritiker und wohl auch manche Menschenrechtsaktivisten würden sagen, dass sich Menschenrechtsorganisationen von Einstellungen und Verhaltensmustern lösen müssen, die *elitär*, übermäßig *legalistisch* und überwiegend *westlich* sind.

Internationale Menschenrechtsorganisationen müssen das Wesen dieser Herausforderungen begreifen und thematisieren. Das Knifflige daran ist: Die Professionalisierung der Menschenrechtsbewegung hat in den neunziger Jahren eine ziemlich elitäre Gruppe von Menschenrechtsorganisationen in die Sphären der (Macht-)Politik gebracht. Dadurch wurde das Verhältnis zu den basisdemokratischen Bewegungen oft distanziert beziehungsweise litt im Allgemeinen. Darüber hinaus hat diese Entwicklung die Reaktionsmöglichkeiten der Organisationen auf internationale Krisen deutlich begrenzt. Schließlich wurden die eigenen (säkularen) Werte der Menschenrechtsorganisationen in solchen Zusammenhänge, die stärker von kulturellen und religiösen Werten geprägt sind, zuweilen missverstanden.

Von diesen Problemen sehen sich NGOs unterschiedlich stark betroffen. Lokale oder nationale NGOs sind in ihrem politischen und sozialen Umfeld relativ isoliert und stehen oft in großer Abhängigkeit von ihren Geldgebern in den Staaten des Nordens. Die Rechtskultur ihrer Länder kann auf eine schmale städtische Elite begrenzt und weit entfernt von den Erfahrungen und der

⁷⁰ Siehe Mutua, "Terrorism and Human Rights".

Realität der armen, ländlichen Mehrheit der Bevölkerung sein. Wie erwähnt ist es möglich, dass ihr menschenrechtlicher Ansatz nicht zu den politischen oder sozialen Erwartungen ihrer Gesellschaften passt. Probleme dieser Art können die Arbeit lokaler Menschenrechtsorganisationen schwächen, unabhängig davon, wie verantwortungsvoll diese Arbeit gestaltet wird. Internationale Menschenrechtsorganisationen sehen sich auch mit weiteren Herausforderungen konfrontiert. Oft sind sie groß und professionell organisiert und erreichen dadurch die Aufmerksamkeit der Medien. Ihr Profil erlaubt ihnen die Auseinandersetzung mit Regierungen und anderen politischen Akteuren, und meist sind sie sehr angesehen in der Öffentlichkeit. Doch dieser 'Erfolg' bringt neue Herausforderungen in Bezug auf Effektivität und Legitimität mit sich. Welche Verantwortung tragen sie mit Blick auf nationale und lokale NGOs? Wie können sie relevant bleiben – und ihren Anspruch auf wirkliche Unabhängigkeit aufrechterhalten? Wie bringen jene, die säkular ausgerichtet sind (und jene, welche dies nicht sind), ihre universellen Werte in Übereinstimmung mit religiösen und kulturellen Werten, die mancherorts vorherrschen? Wem gegenüber sind diese Organisationen wirklich verantwortlich?

Auf diese Fragen können keine eindeutigen Antworten gegeben werden, doch vielleicht verdienen vier Aspekte besondere Beachtung:

Der erste ist, dass die herkömmlichen Arbeit der Menschenrechtsorganisationen nicht aufgegeben werden sollte. Mehr denn je ist

wichtig, dass die Aufmerksamkeit auf die Rechtsstaatlichkeit gerichtet wird, auf die präzise Interpretation juristischer Begriffe, auf die Verantwortlichkeit von Staaten und auf den Schutz jener, deren Rechte sonst missachtet oder verletzt würden. Diese geduldige Arbeit muss so gründlich wie eh und je erledigt werden, gerade auch in Zeiten des Kampfs gegen den Terrorismus, wenn Behörden meinen, sie könnten Handlungsbefugnisse überschreiten, weil die Öffentlichkeit solche Grenzüberschreitungen eher toleriert. Die bisherigen Tugenden und die Disziplin bleiben für die Glaubwürdigkeit der gesamten Menschenrechtsbewegung unverzichtbar.

Zweitens sollten die Menschenrechtsorganisationen trotzdem lernen, wie einige breiter angelegte Problemfelder erfolgreicher thematisiert werden können. Sie bedürfen fruchtbarer Zusammenarbeit mit anderen sozialen Bewegungen, die zu Fragen der Ausgrenzung, der Armut oder der Diskriminierung arbeiten.

Drittens müssen Menschenrechtsorganisationen ein Gleichgewicht finden, und zwar in zweierlei Hinsicht. Einerseits geht es um die Balance zwischen der Bewahrung alter Tugenden und Fähigkeiten bei einer gleichzeitigen Verstärkung ihrer Anziehungskraft und der Ausweitung ihrer Themen. Zum anderen müssen sie auch das polarisierte politische Umfeld in Rechnung stellen, das in der absehbaren Zukunft die Rahmenbedingungen bestimmen wird. Beides sind Balanceakte, die sich gleichzeitig nur schwer verwirklichen lassen. Vernachlässigen oder verlieren Menschenrechtsorganisationen ihre

Fähigkeit zu glaubwürdiger Argumentation, verlieren sie ihren Stachel als Anwälte der Menschenrechte und wären keine große Hilfe für andere, die mit anderen Mitteln ebenfalls für eine gerechtere Welt arbeiten. Versäumen sie den Nachweis ihrer politischen Unabhängigkeit, würde ihre Arbeit zynisch abgetan; die Menschenrechte wie auch der menschenrechtliche Ansatz würden in wachsendem Maße politisiert und diskreditiert.

Schließlich bestehen auch Möglichkeiten zur Innovation. Vieles in diesem Bericht verweist darauf, dass die Ereignisse des 11. September und ihre Nachwirkungen auf brutale Weise die Aufmerksamkeit auf die bisherigen Defizite der Weltgemeinschaft gerichtet haben und auf die Gefahren, die politische Gewalt überall auf der Welt bedeutet, auch für die materiell Privilegierten. Wollen Menschenrechtsorganisationen von Bedeutung bleiben und zu Reform und Fortschritt beitragen, müssen sie neue Themen ansprechen und in ihre Vorstellungen integrieren. Dabei könnten die Erfahrungen, wie sich Menschenrechtsorganisationen erfolgreich erneuert haben, ebenso hilfreich sein wie andere Beispiele, bei denen ein solcher Versuch fehlgeschlagen ist.⁷¹ Eine solche Auswertung kann dabei helfen, dass sie sich schneller und erfolgreicher weiterentwickeln.

Die neuen internationalen Koordinaten seit dem 11. September stellen die Menschenrechtsorganisationen vor neue Herausforderungen. Es ist dringend nötig, sich ihnen zu stellen. Dieser Bericht thematisierte einige der Probleme, wenngleich es für eine umfassende Analyse noch zu früh ist, da der internationale Kampf gegen den Terrorismus andauert und in Dauer und Umfang bislang unbegrenzt ist.

Das gegenwärtige Umfeld unterscheidet sich von dem zwischen 1950 und 2000, das in den neunziger Jahren zu einem menschenrechtsfreundlichen Klima führte. Inzwischen hat die Aufmerksamkeit von Staaten und Bevölkerungen erheblich nachgelassen, von Staaten eine Rechenschaftspflicht bei den internationalen Menschenrechtsstandards einzufordern, sei es durch rationale Argumentation und oder eine ordnungsgemäße Beobachtung (das *monitoring*). In einem Umfeld, das durch politische Polarisierung und Misstrauen gekennzeichnet ist, neigen Staaten heute leicht dazu, internationale Standards zurückzuweisen.

Gleichermaßen problematisch ist die Wahrnehmung, dass viele Staaten bei den Menschenrechten mit zweierlei Maß messen. Diese Art von Heuchelei erschwert die Menschenrechtsarbeit erheblich, wenn sie in der Öffentlichkeit auf Zynismus stößt und man-

⁷¹ Beispielsweise wurden die Forderungen der Frauenbewegungen über zwanzig Jahre hinweg (grob von 1960 bis 1980) erfolgreich propagiert, und heute bezieht sich ein wichtiger Bestandteil der Menschenrechtsstandards auf Frauenrechte. Im Rückblick erscheint die Integration von Frauenrechten in die Menschenrechte den meisten als ganz normal. Doch war dies nicht immer so. Ursprünglich war das ein höchst kontroverses Thema, und viele Aktivisten und Experten standen der Idee ablehnend gegenüber, dass Frauenrechte spezieller Natur und besonderer Aufmerksamkeit bedürftig seien. Heute gibt es die gleiche Argumentation mit Blick auf andere Themen.

che Staaten die Menschenrechte entweder ganz umgehen oder sich selbst von Standards ausnehmen, die sie von anderen beachtet wissen wollen.⁷²

Die Angriffe vom 11. September enthüllten einen neuen Typ des Terrorismus. Gleichzeitig wächst in vielen Ländern die Spannung zwischen Sicherheit und bürgerlichen Frei-

heitsrechten als Ergebnis neuer Gesetze und Maßnahmen nach dem 11. September. Es bestehen Zweifel, ob das Völkerrecht dieser zweifachen Bedrohung gewachsen ist. Am Ende muss festgehalten werden, dass erneuerte Selbstverpflichtung, Wachsamkeit, Selbstkritik und Innovation den Menschenrechtsorganisationen helfen können, diese Herausforderungen zu meistern.

VII. Empfehlungen

Viele der in diesem Bericht aufgeführten Probleme und Herausforderungen sind keineswegs neu. Die Menschenrechtsorganisationen waren bereits dabei, sie zu thematisieren, oder hätten damit in absehbarer Zeit begonnen. Allerdings legen die Ereignisse des 11. September eine besondere Dringlichkeit nahe. Der Fortschritt, den der menschenrechtliche Ansatz in den letzten Jahren verzeichnet hat, ist von mehreren Seiten gefährdet. Das politische Klima ist ihm weniger freundlich gesonnen. Vor allem aber scheinen die Menschenrechtsorganisationen selbst unsicher über ihren weiteren Weg zu sein.

Die folgenden *allgemeinen Empfehlungen* richten sich sowohl an Menschenrechtsorganisationen als auch an Staaten und internationale Organisationen. Sie geben *Handlungshinweise*, wie die hier aufgeworfenen Fragen bearbeitet werden können. Einige der Empfehlungen, die sich an Menschenrechtsorganisationen richten, sind ebenso relevant für Regierungen und internationale Organisationen.

In Bezug auf den 'internationalen Kampf gegen den Terrorismus'

- *Die Staaten sollten die Grenzen des 'internationalen Kampfes gegen den Terrorismus' eindeutig und mit Bezug auf das Völkerrecht definieren.*

Menschenrechtsorganisationen sind zu Recht besorgt über die juristische Mehrdeutigkeit eines Kampfes, der als Krieg beschrieben wurde, zur Selbstverteidigung unternommen wird und die Zustimmung des Sicherheitsrates hat. Gleichzeitig kennt dieser Kampf aber keine geographischen oder zeitlichen Grenzen, bestimmt den Feind nicht eindeutig, und verweigert sich einer menschenrechtlichen oder völkerrechtlichen Definition des Konfliktes.

- *Terroristische Akte sollten klar definiert werden.*

Menschenrechtsorganisationen sind zu Recht besorgt über die leichtfertige und unpräzise Anwendung sowie das unvollständige Verständnis des Begriffs 'Terrorismus'. Es ist notwendig, eine präzise und trennscharfe Definition von 'terroristischen Akten' zu entwickeln.

⁷² Human Rights Watch, *World Report 2002*, New York 2002, S. XXVI.

■ *Die Terrorismusbekämpfung muss die Menschenrechte und den völkerrechtlichen Rahmen beachten.*

Eine überhastete Verabschiedung von weit reichenden Regelungen und Sondergesetzen wird zu Menschenrechtsverletzungen führen. Personen dürfen nicht wegen Terrorismusverdachts in Haft gehalten werden, wenn die Beweise gegen sie nicht überprüft oder in Frage gestellt werden können.

■ *Militärische Interventionen müssen die Menschenrechte und den völkerrechtlichen Rahmen beachten.*

Man sollte international übereinkommen, wann militärische Interventionen legitim oder gerechtfertigt sind und wann nicht. Dies ist keine einfache Aufgabe und sie wird einiger institutioneller Reformen bedürfen. Dabei muss sichergestellt werden, dass militärische Interventionen angemessenen Menschenrechtsgarantien unterworfen werden.

■ *Mit Blick auf die neuen Muster in militärischen Kampfoperationen muss die Verantwortung von Befehlshabern geklärt werden.*

Der internationale Kampf gegen den Terrorismus hat die Herausbildung neuer Kampfbündnisse aus regulären und irregulären Truppen gefördert. Es sollte geklärt werden, wer in diesen Bündnissen die Befehlsgewalt innehat und wie Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht auch auf diese neuen Formen militärischer Zusammenarbeit Anwendung finden.

■ *Menschenrechtsorganisationen müssen menschenrechtsverletzende Praktiken anprangern, die im Namen des Anti-Terrorismus-Kampfes begangen werden.*

Solche Verletzungen geschehen in demokratischen Ländern. Sie bilden aber ein noch ernsteres Problem in Staaten, in denen die bürgerlichen und politischen Rechte weniger durch unabhängige Gerichte, freie und kritische Medien, eine wirkungsvolle parlamentarische Opposition und eine hoch entwickelte Rechtsprechung geschützt werden.

■ *Dabei sollten die Menschenrechtsorganisationen besondere Aufmerksamkeit richten auf*

- das Recht auf Meinungsfreiheit,
- das Recht auf die Freiheit von rassistischer und religiöser Diskriminierung und auf
- die Rechte von Migranten und Flüchtlingen.

■ *Menschenrechtsorganisationen müssen die Auswirkungen von Maßnahmen gegen das internationale Verbrechen und gegen illegales Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie Geldwäsche sorgfältig beobachten.*

Die internationale Zusammenarbeit und die Reichweite der Untersuchungen auf diesen Gebieten sind im Verlauf des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus verstärkt worden. Zwar mögen viele der Wirkungen positiv sein, doch auf lange Sicht könnten einige davon negative Folgen für die Menschenrechte haben.

■ *Der Nahostkonflikt muss gerecht und dauerhaft beendet werden.*

Der Israel-Palästina-Konflikt erzeugt zahlreiche Menschenrechtsverletzungen und vergiftet das derzeitige politische Klima. Nicht zuletzt hat er Auswirkungen auf das System der Vereinten Nationen.

Veränderungen im weiteren politischen Umfeld

Das politische Umfeld ist heute menschenrechtsfeindlicher als früher. Multilaterale und diplomatische Ansätze zur Lösung internationaler Konflikte haben gegenüber unilateralen und machtorientierten Ansätzen an Boden verloren. Dass bei politischer Gewalt auf militärische Lösungen eher früher als später zurückgegriffen wird, führt in vielen Teilen der Welt zu neuen Konfliktrisiken.

■ *Menschenrechtsorganisationen müssen wirksam klare Positionen in Bezug auf Gewalt gegen Zivilisten einnehmen, gleich ob diese Gewalt von nichtstaatlichen oder von staatlich kontrollierten Kräften ausgeht.*

Wollen Menschenrechtsorganisationen politisch relevant und effektiv bleiben, müssen sie klarer vermitteln, wie sie zu politischer Gewalt von nichtstaatlichen Gruppen stehen, während sie gleichzeitig eine kohärente Position in Bezug auf die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht vertreten.

■ *Präzision in Begrifflichkeit und im Sprachgebrauch und der verantwortungsvolle Umgang mit Verfahrensweisen sind zu verteidigende Güter.*

Gerade in einem politisch polarisierten und den Menschenrechten weniger geneigten Umfeld ist es wichtiger denn je, die Aufmerksamkeit auf die Rechtsstaatlichkeit zu richten. Dies impliziert die Notwendigkeit einer genauen Auslegung juristischer Begriffe und die Einhaltung von Verfahrensweisen, mit denen Behörden zur Rechenschaft gezogen werden können. Denn auf diese Weise können Individuen geschützt werden, deren Rechte sonst übergangen oder verletzt würden.

■ *Gleichzeitig müssen Menschenrechtsorganisationen sich als Verteidiger der großen Menschheitsinteressen, einschließlich Fragen ökonomischer Ungleichheit, positionieren.*

Staatliche und nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen schenken seit einiger Zeit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mehr Beachtung. Die Weiterentwicklung dieser Menschenrechtsdimension ist für die langfristige Glaubwürdigkeit des menschenrechtlichen Ansatzes entscheidend. Menschenrechtsorganisationen sollten sich hierbei kreativ mit anderen sozialen Bewegungen und Organisationen verbinden, die mit anderen Methoden für die Beendigung von Ausgrenzung, Armut und Diskriminierung arbeiten.

■ *Die Medien sollten ihre Berichterstattung über Menschenrechtsthemen verbessern.*

Menschenrechtsorganisationen und Medienvertreter sollten einander darin unterstützen, Journalisten in Menschenrechtsfragen fortzubilden und die Berichterstattung über Ereignisse mit Menschenrechtsbezug zu verbessern.

■ *Menschenrechtsorganisationen müssen den amerikanischen Exzeptionalismus und seine Auswirkungen auf die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten berücksichtigen.*

Die Menschenrechtsarbeit würde gestärkt, wenn Menschenrechtsorganisationen außerhalb der Vereinigten Staaten beständiger gemeinsam mit US-Organisationen, die zu den nationalen wirtschaftlichen und bürgerlichen Rechten arbeiten, kooperieren würden.

Strategische Empfehlungen

Menschenrechtsorganisationen sehen sich einer Fülle von längerfristigen Herausforderungen gegenüber, denen sie ihre Aufmerksamkeit widmen müssen. Dazu gehören:

■ *Die Entwicklung neuer Strategien in Bezug auf staatliche Institutionen;*

Staatliche Institutionen stehen im Zentrum des menschenrechtlichen Ansatzes. Die Menschenrechtsorganisationen haben traditionellerweise stark darauf gesetzt, Staaten an den Pranger zu stellen und dadurch zu Reformen zu veranlassen. Als Ergebnis einer breiteren Akzeptanz von menschenrechtlichen Werten wurden in den letzten Jahren Ausbildungs- und Kooperationsprogramme eingerichtet. Dennoch sträuben sich in vielen Staaten die staatlichen Institutionen gegen die Menschenrechte oder sind dysfunktional. Dort kann der übliche menschenrechtliche Ansatz leicht ineffektiv oder unangemessen sein. Hier braucht es eine neue Herangehensweise, weniger in Bezug auf den Wert und die Bedeutung von Menschenrechtsstand-

ards als mit Blick auf ihre Durchsetzung in bestimmten Gesellschaften.

■ *Die Entwicklung neuer Zugänge zu Religion und Kultur;*

Menschenrechtsverteidiger müssen die Universalität der Menschenrechte stärken und die öffentliche Wahrnehmung ihrer Universalität vertiefen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde im Laufe der Zeit durch andere Menschenrechtsinstrumente gestärkt. Ganz gleich, ob die Allgemeine Erklärung und die Ausprägung der Menschenrechte ein Teil der westlicher Tradition sind oder nicht, so wird in kommenden Zeit sicherlich erneut in Frage gestellt werden, ob die Menschenrechte tatsächlich universal sind. Menschenrechtsorganisationen müssen nach Wegen suchen, um menschenrechtliche Werte in sehr unterschiedlichen Gesellschaften zu vermitteln und ihre lokale Aneignung zu fördern. Dabei handelt sich eher um eine Frage der Menschenrechtspraxis als um eine der Menschenrechtsstandards.

■ *Eine geschärfte Aufmerksamkeit gegenüber Fragen der Rechenschaft;*

In einem polarisierten Umfeld voller Misstrauen müssen Menschenrechtsorganisationen noch aufmerksamer gegenüber Rechenschaftsfragen sein. Sie werden sich selbst rechtfertigen müssen, nicht nur weil Regierungen in vielen Ländern weniger tolerant gegenüber abweichenden Meinungen sein werden. Rechenschaft ist multidimensional. Sie berührt die Beziehungen zwischen Nord und Süd, zwischen internationalen und nationalen NGOs, die Zunahme von Kampag-

nen und ihre Ausdehnung auf neue Gebiete sowie die Entwicklung von Bündnissen mit Organisationen aus anderen Traditionen. Menschenrechtsorganisationen sind dazu eingeladen, ihre speziellen Fähigkeiten auf neuen Gebieten anzuwenden – und sie werden dies tun müssen, ohne ihre Legitimität oder ihre Effektivität zu verlieren.

Zitierte und vom Deutschen Institut für Menschenrechte zusätzlich ausgewählte Literatur

After the Twin Towers: "Human Rights Must not be Cast Aside", *The Guardian*, 1. Oktober 2001.

Amnesty International: *Memorandum to the US Attorney General – Amnesty International's Concerns Relating to the Post-September 11 Investigations*, London (November) 2001.

Pursuing Justice, Not Revenge: Amnesty International's Position on Bringing to Justice those Responsible for the Crimes of September 11 and for Abuses Committed in Afghanistan, London (Dezember) 2001.

„Rechte in Gefahr. Sicherheit und Menschenrechte – einander widersprechende oder ergänzende Zielsetzungen?“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 79-87.

An-Na'im, Abdullahi Ahmed: "Islamic Ambivalence to Political Violence: Islamic Law and International Terrorism", *Deutsches Jahrbuch des Völkerrechts* 31 (1988), S. 307-336.

Bayart, Jean-François / Stephen Ellis / Béatrice Hibou: *The Criminalisation of the State in Africa*, Oxford: James Currey, 1999.

Böhm, Otto: „Getrüübte Hoffnungen. Der Internationale Strafgerichtshof nach dem 11. September“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 100-106.

Campbell, Leah M.: "Defending Against Terrorism: A Legal Analysis of the Decision to strike Sudan and Afghanistan", *Tulane Law Review* 74 (2000), S. 1067-1096.

Cassese, Antonio: "The International Community's 'Legal' Response to Terrorism", *International Comparative Law Quarterly* 38 (1989), S. 589-608.

Chomsky, Noam: *9-11*, New York: Seven Stories Press, 2001.

Denninger, Erhard: „Freiheit durch Sicherheit? Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 44-54.

Duffield, Mark: *Global Governance and the New Wars*, London: Zed, 2001.

Duffy, Helen: *Responding to September 11: The Framework of International Law*, Interrights paper, London (Oktober) 2001.

Dworkin, Ronald: "The Trouble with the Tribunals", *The New York Review of Books* 49, 25. April 2002, S. 10.

Eco, Umberto: "A propos de la 'Supériorité Occidentale'", *Le Monde*, 10. Oktober 2001.

Edwards, Michael / David Hulme: *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability*, London: Earthscan, 1995.

Falk, Richard: "A Just Response", *The Nation*, 8. Oktober 2001.

Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalising World, New York: Routledge, 2000.

Gerges, Fawaz A.: "The 'War' on Terrorism: A Cultural Perspective", *Ethics and International Affairs* 16 (2002), S. 18-20.

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen: „Berücksichtigung von Sicherheitsbelangen ohne Beeinträchtigung des Flüchtlingsschutzes“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 88-99.

Human Rights Watch: *Legal Issues arising from the War in Afghanistan and Related Anti-Terrorism Efforts*, Hintergrundpapier, New York (Oktober) 2001.

World Report 2002. New York 2002.

Huntington, Samuel: *Der Kampf der Kulturen – The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München/Wien 1996.

Ignatieff, Michael: "The Attack on Human Rights", *Foreign Affairs* 80 (November 2001), S. 102-116.

Human Rights as Politics and Idolatry, Princeton: Princeton University Press, 2001.

Klusmeyer, Douglas / Astri Suhrke: "Comprehending 'Evil': Challenges for Law and Policy", *Ethics and International Affairs* 16 (2002), S. 27-42.

Koufa, Kalliopi K.: *Terrorism and Human Rights. Progress report prepared by the Special Rapporteur on Terrorism and Human Rights, UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights*, 27. Juni 2001 (E/CN.4/Sub.2/2001/31).

Lapham, Lewis H.: "Spoils of War", *Harper's Magazine* 304, März 2002, S. 8-11.

Laqueur, Walter: *The Terrorism Reader: An Historical Anthology*, London: Wildwood House, 1979.

Lobel, Jules: "The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan", *The Yale Journal of International Law* 24 (1999), S. 537-557.

Mamdani, Mahmood: *Good Muslim, Bad Muslim – An African Perspective*, New York: Social Science Research Council, 2002 (http://www.ssrc.org/sept11/essays/mandani_text_only.htm).

Marx, Reinhard: „Die Menschenrechtsbewegung und der Kampf gegen die terroristische Gewalt“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 55-78.

Mutua, Makau: *Human Rights – A Political and Cultural Critique*, Pittsburgh: Penn Press, 2002.

Naidoo, Kumi / Rajesh Tandon (Hrsg.): *Civil Society at the Millenium*, Connecticut: Kumarian Press, 2000.

Narayan, Deepa / Patti Petesch: *Voices of the Poor: From Many Lands*, Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

Neyer, Aryeh: "The Military Tribunals on Trial", *The New York Review of Books* 49, 14. Februar 2002, S. 11.

Odinakalu, Chidi Anselm: "Why More Africans don't Use Human Rights Language", *Human Rights Dialogue* 2 (2000).

Oeter, Stefan: „Welche Grenzen legt der internationale Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auf? Ein Thesenpapier“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 39-43.

Office of the UN High Commissioner for Human Rights: *Human Rights and Terrorism*, 11. Oktober 2001.

Rahman, Sabeel: "Another New World Order? Multilateralism in the Aftermath of September 11", *Harvard International Review* 23 (Winter 2002), S. 40-44.

Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre 2001.

Robinson, Mary: "Bridging the Gap Between Human Rights and Development: From Normative Principles to Operational Relevance", Rede der Menschenrechtshochkommissarin, 3. Dezember 2001.

„Menschenrechte im Schatten des 11. September“, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 25-36.

Scheffer, David: *Options for Prosecuting International Terrorists*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, Special Report, 14. November 2001.

Schrijver, Nico: "Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for 'Enduring Freedom'?", *Netherlands International Law Review* 48 (2001), S. 271-291.

Sikkink, Kathryn: *A Human Rights Approach to Sept. 11*, New York: Social Science Research Council, 2002 (http://www.ssrc.org/sept11/essays/sikkink_text_only.htm).

Smith, Karen Elizabeth / Margot Light (Hrsg.): *Ethics and Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, 2001.

Wedgwood, Ruth: "The Law's Response to September 11", *Ethics and International Affairs* 16 (2002), S. 8-13.

Wideman, John Edgard: "The T Word. How Prejudice Fuels the War on Terrorism – Whose War: The Colour of Terror", *Harper's Magazine* 304, März 2002, S. 33-38.

Hilfreiche Internetseiten

<http://www.amnestyusa.org/usacrisis/>
Quellen von amnesty international USA über die Krise nach dem 11. September.

<http://www.enduring-freedoms.org>
Gemeinsame Webseite der Fédération Internationale des Droits de l'Homme, Reporter ohne Grenzen und Human Rights Watch, die seit November 2001 Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem 'Kampf gegen den Terrorismus' dokumentiert.

<http://www.guardian.co.uk/wtccrash/story/0,1300,554018,00.html>
Eine Chronologie der Ereignisse seit dem 11. September mit Links zu weiteren Analysen.

<http://www.hrw.org/campaigns/september11/>
Mitteilungen von Human Rights Watch zum Nachklang der Angriffe des 11. September.

http://www.lchr.org/aftersept/aftersept_main.htm
Juristisches und Hintergrundmaterial des Lawyers' Committee on Human Rights zu den bürgerrechtlichen Folgen der Ereignisse seit dem 11. September.

<http://www.ssrc.org/sept11/essays/terrorism.htm>
Essays und Überlegungen über Wesen und Wirkungen der Angriffe vom 11. September, angesiedelt beim Social Science Research Council.

<http://www1.umn.edu/humanrts/links/response.html>
Links zu Materialien zu Reaktionen auf den 11. September, University of Minnesota.

Über den International Council on Human Rights Policy

Der International Council on Human Rights Policy wurde 1998 gegründet, nach internationalen Beratungen seit der Wiener VN-Menschenrechtskonferenz von 1993.

In der Gründungsakte des Council wird ausgeführt:

Der International Council on Human Rights Policy bietet ein Forum für anwendungsbezogene Forschung, Reflexion und zukunftsorientiertes Denken zu Fragen der internationalen Menschenrechtspolitik. In einer komplexen Welt, in der Interessen und Prioritäten allerorts konkurrieren, wird der Council die Bereiche identifizieren, die den Schutz und die Förderung der Menschenrechte behindern, sowie Ansätze und Strategien zu Menschenrechtsschutz und -förderung entwickeln.

Der Council will zur Zusammenarbeit und zum Austausch zwischen den nichtstaatlichen, staatlichen und zwischenstaatlichen Sektoren anregen sowie zwischen widerstreitenden Perspektiven vermitteln. Der Council bringt Menschenrechtspolitiker, Studierende und Entscheidungsträger

ger zusammen. Dazu kommen Angehörige verwandter Felder und Disziplinen, deren Kenntnisse und Sichtweisen in den Diskussionen über Menschenrechtspolitik fruchtbar gemacht werden können.

Der Council wird Forschungsberichte und Informationspapiere mit Empfehlungen an die Politik vorlegen. Diese sollen allen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht werden, in internationalen und regionalen Organisationen genauso wie in Regierungen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen.

Bei allen Bestrebungen wird der Council eine globale Perspektive, einen inklusiven und partizipatorischen Ansatz und eine kooperative Herangehensweise verfolgen.

Der Council geht davon aus, dass erfolgreiche Politikansätze der Breite der menschlichen Erfahrung Raum geben. Er arbeitet mit allen Kräften zusammen, die seine menschenrechtlichen Ziele teilen, sowohl mit freiwilligen und privaten Zusammenschlüssen als auch mit einzelstaatlichen Regierungen und internationalen Behörden.

Der International Council trifft sich jährlich, um die Ausrichtung seines Programms festzulegen. Er stellt sicher, dass seine Agenda und seine Forschung auf den Erfahrungen aus der ganzen Welt beruhen. Die Mitglieder sorgen dafür, dass sein Programm die Vielfalt der Disziplinen, der regionalen Perspektiven, der Länderexpertisen und Spezialisierungen berücksichtigt, die zur Wahrung der Qualität seiner Forschung unverzichtbar sind.

Zur Umsetzung seines Programms unterhält der Council ein kleines Sekretariat in Genf mit sieben Angestellten. Dessen Aufgabe liegt in der Qualitätssicherung der Projekte und im Forschungsmanagement. Es soll sicherstellen, dass die Forschungsergebnisse die relevanten Behörden und jene erreichen, die ein direktes Interesse an diesen Politikfeldern haben.

Mitglieder des International Council on Human Rights Policy

Aktualisierte Liste,
Stand Januar 2004

- **Theo van Boven**
Professor für Völkerrecht, Universität Maastricht, Niederlande.
- **Charlotte Bunch**
Gründerin und Direktorin des Centre for Women's Global Leadership am Douglass College in Rutgers, New Jersey. Inhaberin des Laurie Chair in Women's Studies am Douglass College.
- **Stanley Cohen**
Professor für Soziologie, London School of Economics, Großbritannien.
- **David Fernández Dávalos SJ**
Rektor des Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Mexico.
- **Dharam Ghai**
Berater der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Ehemaliger Direktor von UNRISD Hong Kong.
- **Yash Ghai**
Sir Y K Pao Professor für öffentliches Recht, Hong Kong.
- **Stefanie Grant**
Anwältin mit den Spezialgebieten Migration, Staatsbürgerschaft und Flüchtlinge. Ehemalige Direktorin der Abteilung Forschung und Recht auf Entwicklung des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, United Kingdom.
- **Thomas Hammarberg**
Botschafter, Schweden.
- **Ayesha Imam**
Exekutivdirektorin, BAOBAB for Women's Human Rights: Regionalkoordinatorin für Afrika und Nahost des International Solidarity Network of Women Living under Muslim Laws, Nigeria.
- **Asma Jahangir**
VN Sonderberichterstatterin für außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Direktorin, AGHS Legal Aid Cell, Lahore. Pakistan.

■ **Hina Jilani**

Direktorin der AGHS Rechtshilfeabteilung, Lahore; Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs zu Menschenrechtsverteidiger/innen, Pakistan.

■ **Walter Kälin**

Professor für Völkerrecht, Universität Bern, Schweiz.

■ **Virginia Leary**

Ehemalige Professorin für Recht, University of California; Rechtsfakultät der State University of New York/Buffalo, USA.

■ **Bacre Waly Ndiaye**

Rechtsanwalt; Direktor des New Yorker Büros des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, Senegal.

■ **Dimitrina Petrova**

Direktorin des European Roma Rights Centre in Budapest, Ungarn.

■ **Daniel J. Ravindran**

Gründer des Asian Forum for Human Rights and Development (Forum-Asia), Indien.

■ **Thun Saray**

Präsident der Cambodia Human Rights and Development Association, Kambodscha.

■ **Eyad El-Sarraj**

Psychiater, Direktor der Nationalen Menschenrechtskommission in Palästina.

■ **Chaiwat Satha-Anand**

Professor für Politikwissenschaft an der Thammasat Universität, Bangkok; Direktor des Thai Peace Information Centre der Foundation for Democracy and Development Studies. Thailand.

■ **Sylvia Tamale**

Außerordentliche Professorin an der Rechtsfakultät der Universität Makerere; Anwältin am Courts of Judicature in Uganda. Uganda.

■ **Dorothy Thomas**

Beraterin der Shaler-Adams Foundation, USA

■ **Renate Weber**

Ko-Präsidentin des rumänischen Helsinki-Komitees, Rumänien.

Der International Council on Human Rights Policy

Der *International Council on Human Rights Policy* wurde 1998 in Genf gegründet, um anwendungsbezogene Forschung zu Menschenrechtsthemen durchzuführen. Seine Forschung will von praktischer Bedeutung für alle sein, die politisch in internationalen und regionalen Organisationen, in staatlichen und zwischenstaatlichen Behörden und Einrichtungen und in zivilgesellschaftlichen Organisationen aller Art arbeiten. Der

Council ist unabhängig, seine Mitgliedschaft ist international zusammengesetzt und sein Ansatz ist partizipatorisch. Er ist als eine gemeinnützige Stiftung nach schweizerischem Recht registriert.

Zusätzliche Informationen zum *International Council* und seinen Forschungsprojekten finden sich am Ende des Berichts.