



Ungestrafte Folter

Die Bush-Regierung und die Misshandlung Gefangener

Zusammenfassung

George Tenet fragte, ob er „erweiterte“ Verhörmethoden wie „Waterboarding“ gegen Khalid Sheikh Mohammed anwenden darf... „Ja, verdammt“, antwortete ich.

—George W. Bush, ehemaliger US-Präsident, 2010¹

Es bestehen keinerlei Zweifel mehr darüber, dass die Regierung Kriegsverbrechen begangen hat. Fraglich ist nur noch, ob diejenigen, die Folter angeordnet haben, zur Verantwortung gezogen werden.

—Generalmajor Antonio Taguba, Juni 2008²

Sollen Ermittlungen gegen den ehemaligen US-Präsidenten George W. Bush eingeleitet werden, weil er „Waterboarding“ und andere Misshandlungen von Gefangenen genehmigt hat, die seit langem in den USA und zahllosen anderen Ländern als Folter gewertet werden? Sollen ranghohe Angehörige der ehemaligen US-Regierung dafür zur Verantwortung gezogen werden, dass sie gewaltsames „Verschwindenlassen“ und die Überführung von Gefangenen in Länder, in denen ihnen Folter drohte, angeordnet haben?

Der Human Rights Watch-Bericht „Getting Away with Torture?“ aus dem Jahr 2005 enthält belastbare Informationen, auf deren Grundlage strafrechtliche Ermittlungen gegen führende Politiker und Militärangehörige der Bush-Administration eingeleitet werden können. Zu ihnen zählen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, der Leiter des US-Geheimdiensts CIA, George Tenet, Generalleutnant Ricardo Sanchez, ehemals Oberbefehlshaber der USA im Irak, und General Geoffrey Miller, ehemals Befehlshaber des US-Militärgefängnisses Guantanamo Bay in Kuba.

¹ George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown Publishers, 2010), S. 170.

² Maj. Gen. Antonio Taguba, „Preface“, in: Physicians for Human Rights, *Broken Laws, Broken Lives: Medical Evidence of Torture by US Personnel and Its Impact*, http://brokenlives.info/?page_id=23 (zuletzt aufgerufen am 7. Juni 2011).

Der vorliegende Bericht beruht auf unserer bisherigen Arbeit. Er fasst die bislang öffentlich gewordenen Informationen über die Rolle von Angehörigen der US-Regierung zusammen, die nach den Anschlägen am 11. September 2001 neue Verhör- und Haftrichtlinien formuliert haben, und analysiert deren Vereinbarkeit mit US- und Völkerrecht. Die Ergebnisse zeigen, dass die derzeitige US-Regierung über ausreichend Beweise für umfassende strafrechtliche Ermittlungen verfügt. Sie soll Folter- und Misshandlungsvorwürfen nachgehen sowie Untersuchungen über die Geheimgefängnisse der CIA und die Überstellung von Gefangenen in Staaten, die Folter praktizieren, einleiten. Diese Ermittlungen sollen sich auf mutmaßliche Vergehen des ehemaligen Präsidenten George W. Bush, des Vizepräsidenten Dick Cheney, des Verteidigungsministers Donald Rumsfeld und des CIA-Chefs George Tenet konzentrieren.

Im Zuge der Ermittlungen soll auch untersucht werden, welche Rollen die Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice, der Generalbundesanwalt John Ashcroft und die Juristen, die Folter juristisch legitimierten, gespielt haben. Zu letzteren zählen Alberto Gonzales (Berater des Präsidenten und später Generalbundesanwalt), Jay Bybee (Leiter der Rechtsberatungsabteilung (OLC) des Justizministeriums), John Rizzo (Leiter der Rechtsabteilung der CIA), David Addington (Berater des Vizepräsidenten), William J. Haynes II (Rechtsberater des Verteidigungsministeriums) und John Yoo (Mitarbeiter des Generalbundesanwalts im OLC).

Viele wichtige Informationen werden der Öffentlichkeit weiterhin vorenthalten. Etwa unterliegen zahlreiche interne Regierungsdokumente über Haft- und Verhörrichtlinien sowie entsprechender Praktiken der Geheimhaltung. Zwar hat die American Civil Liberties Union (Amerikanische Bürgerrechtsunion, ACLU) erreicht, dass Tausende Dokumente unter dem Freedom of Information Act (Gesetz über das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Exekutive, FOIA) veröffentlicht wurden. Trotzdem werden weiterhin Dutzende Schlüsseldokumente unter Verschluss gehalten, darunter die Anordnung des Präsidenten vom September 2001, mit der er Geheimgefängnisse der CIA, so genannte „Black Sites“, genehmigte, und Aufzeichnungen des Generalinspektors der CIA.³ Darüber hinaus sind vermeintlich öffentliche Aufzeichnungen wie ein Bericht des CIA-Generalinspektors, Dokumente des Justizministeriums und aus Senatsausschüssen so stark redigiert, dass wesentliche Ereignisse und Entscheidungen verschleiert werden.

Es ist davon auszugehen, dass viele dieser Dokumente belastende Informationen enthalten. Auch aus diesem Grund sind umfassende Ermittlungen nötig. Allerdings weisen bereits die in den vergangenen fünf Jahren veröffentlichten Informationen darauf hin, dass führende Angehörige der Bush-Regierung nicht nur weit verbreitete und gravierende Verletzungen von

³ „Government Withholds Key Torture Documents In ACLU Lawsuit“, Pressemitteilung der American Civil Liberties Union (Amerikanische Bürgerrechtsunion), 1. September 2009, <http://www.aclu.org/national-security/government-withholds-key-torture-documents-aclu-lawsuit>. Der „Index of Information Withheld in FOIA Lawsuit“ enthält eine Auflistung der zurückgehaltenen Dokumente, http://www.aclu.org/pdfs/safefree/oig_vaughnindex.pdf (beide aufgerufen am 15. Juni 2011).

US- und Völkerrecht angeordnet und beaufsichtigt haben. Vielmehr haben sie Misshandlungen toleriert und die Verantwortlichen nicht bestraft, wenn sie von schwerwiegenden Vergehen erfahren haben. Darüber hinaus liegen inzwischen konkrete Hinweise darauf vor, dass Angehörige der zivilen Führung angesichts des Widerstands einiger Justizbeamter politisch ernannte Regierungsanwälte *beauftragt* haben, Rechtsgrundlagen für „scharfe“ Verhörmethoden zu schaffen. Bislang hatten Vertreter der Bush-Regierung behauptet, dass „harte“ Haft- und Verhörpraktiken erst genehmigt wurden, *nachdem* sie ausführlich im Justizministerium diskutiert und rechtlich überprüft worden waren.

Es ist dringend erforderlich, Praktiken wie illegale Haft, Befragungen unter Zwang und Folter sowie die Rolle führender Regierungsangehöriger erschöpfend, unparteilich und dezidiert unabhängig zu untersuchen. Gegen diejenigen, die Folter und andere gravierende Völkerrechtsverletzungen genehmigt, befohlen und beaufsichtigt haben, und gegen diejenigen, die durch Befehlsverantwortlichkeit an ihnen beteiligt waren, muss ermittelt werden.

Versäumt die derzeitige US-Regierung, diese Verfahren in die Wege zu leiten, droht ihr ein erneuter Gesichtverlust. Abu Ghraib und Guantanamo sind Schandflecken auf dem internationalen Ansehen der USA, die sie nur durch ein neuerliches Bekenntnis zum Primat der Rechtsstaatlichkeit bereinigen kann.

Human Rights Watch sieht von jedem endgültigen Urteil über die Schuld oder Unschuld irgendeines Amtsträgers ab. Auch gibt dieser Bericht nicht abschließend über ihre Schuldfähigkeit Auskunft. Stattdessen konzentriert er sich auf zwei Kernanliegen. Erstens fasst er die Haft- und Verhörrichtlinien und die entsprechenden Praktiken der Bush-Regierung zusammen. Zweitens spricht er sich für eine individuelle, strafrechtliche Verantwortung von Personen aus, die in dieser Regierung Schlüsselpositionen inne hatten.

Bereits wenige Tage nach den Anschlägen von Al-Qaida auf New York und Washington DC am 11. September 2001 wurde massiven Rechtsverletzungen der Weg geebnet. Zu diesem Zeitpunkt begann die Bush-Regierung, eine Reihe neuer Richtlinien, Verfahren und Praktiken über den Umgang mit Gefangenen auszugestalten, die im Zuge von Militäroperationen oder Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung außerhalb der Vereinigten Staaten festgenommen wurden. Viele dieser Neuerungen verletzen Kriegsrecht, internationale Menschenrechtsnormen und US-Strafrecht. Tatsächlich umfassten die Methoden, denen leitende Regierungsbeamte zustimmten, Praktiken, die die USA wiederholt als Folter oder Misshandlung verurteilt hatten, wenn sie von anderen Staaten angewandt wurden.

Unter anderem befugte die Bush-Regierung die CIA und das Militär, Methoden der Beugehaft anzuwenden, die als Folter zu werten sind. Sie beschloss ein geheimes Haftprogramm der CIA, in dessen Rahmen Gefangene an unbekanntem Orten festgehalten wurden. Die Familien

der Häftlinge wurden nicht über ihren Aufenthaltsort informiert, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes der Zugang zu den Gefängnissen verwehrt und keinerlei unabhängige Überprüfung der Haftsituationen ermöglicht. Darüber hinaus wurden Gefangene illegal in Länder wie Syrien, Ägypten und Jordanien überstellt, wo ihnen Folter drohte. Tatsächlich erlebten viele dort Misshandlungen. Einer der bekanntesten Fälle ist der des kanadischen Staatsbürgers Maher Arar, der im Jahr 2002 von den USA nach Syrien überstellt wurde. Er gab an, während seiner zehnmonatigen Haft mehrfach mit Kabeln geschlagen worden zu sein. Vieles deutet darauf hin, dass Folter nicht nur eine bedauernde Folge der Überstellungen war, sondern gezielt angewandt wurde.

Gleichzeitig verfassten politisch ernannte Regierungsanwälte Rechtsmemoranden, die „scharfe“ Haft- und Verhörmethoden juristisch absichern sollten.

In unmittelbarer Folge von Entscheidungen der Bush-Regierung wurden Gefangene in US-Gewahrsam geschlagen, in winzige Kisten gezwungen und „Waterboarding“ ausgesetzt. Bei dieser Praktik handelt es sich um Scheinexekutionen, in denen die Gefangenen das Gefühl haben, zu ertrinken. Zwei mutmaßliche Al Qaida-Angehörige, Khalid Sheikh Mohammed und Abu Zubaydah, erlebten diese Folter in US-Gefangenschaft insgesamt 183 bzw. 83 Mal.

Gefangene der USA in Afghanistan, Irak und Guantanamo Bay erlitten zum Teil wochen- oder monatelang Misshandlungen. Sie mussten unter anderem in schmerzhaften Positionen, so genannten Zwangshaltungen, verharren, wurden zu andauernder Nacktheit gezwungen, erlitten Schlaf, Nahrungs- und Wasserentzug, wurden extremer Kälte oder Hitze ausgesetzt oder lebten wochenlang bei extrem lauter Musik in völliger Dunkelheit. Im Irak wurden Gefangene darüber hinaus geschlagen, fast erstickt, sexuell missbraucht und scheinexekutiert. In Guantanamo Bay mussten einige Häftlinge in ihren eigenen Exkrementen sitzen. Andere wurden von weiblichen Vernehmungsbeamten sexuell erniedrigt. In Afghanistan wurden Gefangene an Wände gekettet. Sie wurden so gefesselt, dass sie sich weder hinlegen noch schlafen konnten und Schwellungen und Quetschungen an Händen und Handgelenken davontrugen.

Diese Misshandlungen auf mehreren Kontinenten waren keine Folge individueller Verfehlungen einzelner Soldaten oder Geheimdienstmitarbeiter, die die Spielregeln gebrochen haben. Sie resultierten aus Entscheidungen der US-Regierung, die Regeln zu dehnen, zu ignorieren oder vollständig auszuhebeln. Inzwischen ist bekannt geworden, dass Amtsträger der Bush-Regierung ihre anfänglichen Entscheidungen und Vollmachten über die Behandlung von Gefangenen sogar dann noch weiterentwickelten und ausdehnten, als sie bereits mit internen und externen Widerständen konfrontiert und auf die Rechtswidrigkeit ihrer Handlungen hingewiesen worden waren. Selbst, als die „harten“ Verhörmethoden weit über das hinausgingen, was explizit erlaubt worden war, haben diese

Regierungsangehörigen ihre Augen verschlossen und in keinster Weise versucht, die Misshandlungen zu beenden.

Der Preis der Straflosigkeit

Die Missachtung der Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 haben das moralische Ansehen der USA zerstört, ein negatives Beispiel gesetzt und alle Bemühungen unterminiert, antiamerikanische Militanz weltweit einzudämmen.

Insbesondere die Anwendung von Foltermethoden, das gewaltsame „Verschwindenlassen“ und die Geheimgefängnisse der CIA waren illegal, unmoralisch und kontraproduktiv. Diese Praktiken haben die Reputation der USA in der Terrorismusbekämpfung beschädigt und die Zusammenarbeit mit anderen Geheimdiensten beeinträchtigt. Sie haben zu wütenden Reaktionen und Ressentiments muslimischer Gemeinschaften geführt, deren Unterstützung unverzichtbar ist, um zukünftige terroristische Bedrohungen frühzeitig zu erkennen und abzuwenden.

Präsident Barack Obama hat einen neuen Kurs eingeleitet, als er bei seinem Amtsantritt im Januar 2009 die CIA-Geheimgefängnisse abgeschafft und die Anwendung von Folter verboten hat. Aber weitergehende Maßnahmen sind bisher ausgeblieben. Weder wurde die Praxis endloser Haft ohne Gerichtsverfahren beendet, noch das Militärgefängnis in Guantanamo Bay geschlossen. Gefangene werden weiterhin in Länder überstellt, die Folter praktizieren. Die USA kann nicht glaubwürdig für die Achtung der Menschenrechte eintreten, solange die derzeitige Regierung sich nicht der Vergangenheit stellt. Diese wird sie nur dann überwinden, wenn sie die Verantwortlichen für systematische Menschenrechtsverletzungen konsequent zur Rechenschaft zieht.

Solange ihre Verbrechen ungestraft bleiben, werden diejenigen, die im Namen der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte verletzen, auf die Verfehlungen der USA verweisen, um ihre eigenen Taten zu rechtfertigen. Wenn eine so mächtige und einflussreiche Regierung wie die der Vereinigten Staaten eine fundamentale Menschenrechtsnorm wie das Folterverbot verletzt, lädt sie andere buchstäblich dazu ein, es ihr gleichzutun. Die Glaubwürdigkeit der USA als Verfechterin der Menschenrechte ist durch die Enthüllung der Folterpraktiken massiv beschädigt worden und leidet weiter darunter, dass die verantwortlichen Politiker ungestraft bleiben.

Genau wie in anderen Ländern, die in jüngerer Vergangenheit mit Folter und anderen gravierenden Verbrechen führender Regierungsvertreter konfrontiert worden sind, wird auch in den USA politischer Druck gegen eine Aufarbeitung ausgeübt. Kommentatoren behaupten, dass jegliche Auseinandersetzung mit vergangenen

Menschenrechtsverletzungen zu politischen Lagerkämpfen führen und die Obama-Regierung daran hindern würde, wichtige Ziele zu erreichen.

Dieses Argument übersieht die hohen Kosten der Passivität. Jede ausbleibende Ermittlung in mutmaßlichen Folter-Fällen wird international als bewusste Toleranz gegenüber illegalen Praktiken aufgefasst – und als Versuch, zukünftigen Menschenrechtsverletzungen Tür und Tor offen zu halten.⁴ Die USA kann nicht überzeugend behaupten, dass die ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit angehören, solange sie diese nicht als Verbrechen, sondern als „Mittel der Politik“ behandelt.

Demgegenüber kann die US-Regierung in vielerlei Hinsicht von glaubwürdigen, unparteilichen Ermittlungen profitieren. Sie würde klar und deutlich von jeglicher Form der Folter Abstand nehmen. Indem sie die Verantwortlichen zur Rechenschaft zieht, würde sie ihre moralische Autorität in Bezug auf Menschenrechte in der Terrorismusbekämpfung in bislang beispiellos konkreter und überzeugender Weise unterstreichen. Sie würde gegenüber den Regierungen, deren Menschenrechtsverletzungen sie in der Vergangenheit kritisiert hat, und gegenüber den Menschen, die unter ihnen gelitten haben, mit zwingendem Beispiel vorangehen. Ihr könnte sogar gelingen, Terrorismusbekämpfung effektiver zu gestalten, wenn sie die institutionellen Defizite aufdeckt, die die Anwendung von Folter möglich machten. Auch wäre dann weit weniger wahrscheinlich, dass andere Länder – wie jüngst Spanien – Ermittlungen gegen US-Beamte auf der Grundlage der Weltrechtsprinzips einleiten. Diese Verfahren werden in der Regel mit der Untätigkeit der verantwortlichen Regierung begründet.

Verantwortlichkeit herstellen

Als die Misshandlungen von Gefangenen, insbesondere der Folterskandal von Abu Ghraib im Jahr 2004, öffentlich wurden, betrieb die Bush-Regierung Schadensbegrenzung, statt die Wahrheit ans Licht zu bringen. Die Mehrzahl der Untersuchungen, die seit 2004 durchgeführt wurden, waren weder unabhängig noch umfangreich genug, um den Misshandlungsvorwürfe vollständig auf den Grund zu gehen. Fast immer ermittelte das Militär oder die CIA gegen sich selbst. Darüber hinaus wurden in der Regel nur einzelne Aspekte untersucht. Keine einzige Untersuchung hinterfragte die Überstellungen in Länder, in denen Folter praktiziert wird, oder die Rolle politischer Führungspersonlichkeiten, die über „scharfe“ Haft- und Verhörpraktiken entschieden.

Die Anzahl der Fälle, in denen strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet wurden, ist verschwindend gering. Im Jahr 2007 lagen Human Rights Watch Informationen über rund 350

⁴ Ein Kommentator formulierte, dass ohne strafrechtliche Verantwortlichkeit „Taktiken wie Folter und ‚Verschwindenlassen‘ politische Möglichkeiten bleiben. Sie mögen nicht den Geschmack des derzeitigen Präsidenten treffen, aber sie liegen herum ‚wie eine geladene Kanone‘ und warten auf seinen Nachfolger“. David Cole, „Breaking Away“, *The New Republic*, 30. Dezember 2010.

mutmaßliche Misshandlungsfälle vor, in die mehr als 600 Staatsbürger der USA involviert waren. Trotz unzähliger systematischer Menschenrechtsverletzungen wurde nur gegen wenige Militärangehörige und keinen einzigen CIA-Mitarbeiter ermittelt. Der ranghöchste Offizier, der wegen der Misshandlung Gefangener belangt wurde, war ein Oberstleutnant, Steve Jordan. Er wurde im Jahr 2006 wegen seiner Rolle im Abu Ghraib-Skandal vor ein Militärgericht gestellt und im folgenden Jahr freigesprochen.

Als der vom Misshandlungsskandal unberührte Barack Obama im Jahr 2009 Präsident wurde, schien das Ende der Straflosigkeit nahe. Im Wahlkampf hatte Obama sich für „umfassende Ermittlungen“ ausgesprochen.⁵ Nach seiner Wahl sagte er, Ermittlungen müssten eingeleitet werden, wenn jemand „massive Rechtsverletzungen“ begangen habe. Gleichzeitig empfahl er das Gegenteil, indem er seiner Überzeugung Ausdruck verlieh, dass „wir nach vorne, nicht nach hinten schauen müssen“.⁶

Am 24. August 2009 wurde der lange zurückgehaltene Bericht des CIA-Generalinspektors über Verhörmethoden in stark redigierter Form veröffentlicht und enthüllte weitere illegale Praktiken. Bei dieser Gelegenheit gab der Generalbundesanwalt Eric Holder bekannt, dass er den Staatsanwalt John Durham mit einer vorläufigen Untersuchung darüber beauftragt hatte, „inwieweit US-Recht im Zusammenhang mit der Befragung bestimmter Gefangener in Übersee verletzt wurde“. Allerdings fügte Holder hinzu, dass „das Justizministerium gegen niemanden ermitteln wird, der im guten Vertrauen auf die Empfehlungen des OLC bezüglich der Befragung von Gefangenen gehandelt hat“.⁷

Holder's Aussage entsprach der von Präsident Obama anlässlich der Veröffentlichung einiger OLC-Memoranden aus der Bush-Ära: „Mit der Veröffentlichung dieser Memos möchten wir denjenigen, die ihre Pflichten im Vertrauen auf die Rechtsberatung des Justizministeriums erfüllt haben, garantieren, dass gegen sie keine Ermittlungen eingeleitet werden.“ Diese Erklärungen folgen im Wesentlichen dem Detainee Treatment Act (Gesetz über die Behandlung von Gefangenen) aus dem Jahr 2005. Er sieht den Schutz vor Strafverfahren vor, wenn ein Regierungsbeamter

⁵ „Transcript–Barack Obama on MSNBC“, *New York Times*, 4. April 2007, <http://www.nytimes.com/2007/10/04/us/politics/04obama-text.html?pagewanted=all> (aufgerufen am 20. Juni 2011).

⁶ Barack Obama, Interview von George Stephanopoulos, *This Week*, ABC News, 11. January 2009, Transkript online verfügbar unter <http://abcnews.go.com/ThisWeek/Economy/story?id=6618199&page=1> (aufgerufen am 24. Juni 2011).

⁷ „Attorney General Eric Holder Regarding a Preliminary Review into the Interrogation of Certain Detainees“, Pressemitteilung des Justizministeriums der USA, 24. August 2009 <http://www.justice.gov/ag/speeches/2009/ag-speech-0908241.html> (aufgerufen am 21. Juni 2011). Im Juni 2011 berichtete das *Time* Magazin, dass Durham Untersuchungen über den Tod des irakischen Abu Ghraib-Häftlings Manadel al-Jamadi eingeleitet hat. Er wurde als „Eismann“ bekannt, weil seine Leiche in Eis konserviert worden war. Adam Zagorin, „Haunted by Homicide: Federal Grand Jury Investigates War Crimes and Torture in Death of 'the Iceman' at Abu Ghraib, Plus Other Alleged CIA Abuses“ von Mark Thompson im Blog „Battleland“ veröffentlicht, *Time.com*, <http://battleland.blogs.time.com/2011/06/13/haunted-by-homicide-federal-grand-jury-investigates-war-crimes-and-torture-in-death-of-the-ice-man-at-abu-ghraib-and-other-alleged-cia-abuses/#ixzz1PkuG5q8S> (aufgerufen am 17. Juni 2011).

nicht weiß, dass die Handlung illegal ist, und eine Person mit gesundem Menschenverstand davon ausgehen kann, dass sie rechtmäßig ist. Wenn er im guten Vertrauen auf Empfehlungen handelt, muss dieser Umstand berücksichtigt werden, um zu beurteilen, ob er hätte wissen können, dass die Handlung illegal ist.⁸

Daran ist problematisch, dass es sich bei den fraglichen Empfehlungen um Memoranden des OLC handelt. Die juristischen Empfehlungen an den Präsidenten und alle Organe der Exekutive legitimieren Folter und andere Misshandlungen. Formal legalisieren sie bestimmte Praktiken, etwa „Waterboarding“, andauernden Schlafentzug, brutales Schlagen von Gefangenen gegen Wände, erzwungene Nacktheit und das Einsperren in kleine, dunkle Kisten. Bemerkenswerterweise wurden all diese Memoranden von nachfolgenden Führungspersonlichkeiten des OLC in späteren Phasen der Bush-Regierung zurückgezogen.

Angehörige der US-Regierung sind grundsätzlich vor einer strafrechtlichen Verfolgung geschützt, wenn sie im guten Vertrauen auf offizielle Rechtsvorschriften handeln. Das Justizministerium sollte diesen Grundsatz jedoch nicht so weit auslegen, dass kein Regierungsangehöriger für explizit in OLC-Memoranden genannte Folterpraktiken zur Verantwortung gezogen werden kann. Ein derartiges Rechtsverständnis würde im Voraus ausschließen, dass Amtsträger strafrechtlich für Verfehlungen belangt werden. Würde es sich durchsetzen, würden zukünftige Regierungen, die illegale Handlungen in Betracht ziehen, diese mit größerer Wahrscheinlichkeit auch in die Tat umsetzen.

Wenn das Justizministerium das Verhalten von Personen beurteilt, die angeben, auf die Empfehlungen des OLC vertraut zu haben, soll es jeden Einzelfall kritisch prüfen. Es soll glaubhaft darlegen, ob eine vernünftige Person tatsächlich davon überzeugt sein konnte, dass die in Frage stehenden Praktiken legal sind. Es erscheint zweifelhaft, dass Fälle schwerer Misshandlungen einer solchen Überprüfung standhalten. Insbesondere ist unwahrscheinlich, dass ranghohe Regierungsangehörige, die Folter genehmigt haben, nach dieser Abwägung vor Ermittlungen geschützt sind. Das betrifft gerade Personen, die das OLC dazu gedrängt haben, „harte“ Verhörmethoden rechtlich abzusichern, oder die auf die Inhalte der Memoranden, auf die sie sich berufen, selbst Einfluss genommen haben.

Darüber hinaus soll das Justizministerium nicht hauptsächlich Vorwürfe gegen rangniedrige Vernehmungsbeamte untersuchen. Damit würde es fundamental missverstehen, wie und warum Misshandlungen geschehen. Illegale Praktiken wurden immer von ranghohen Regierungsangehörigen formuliert, autorisiert und überwacht, ganz gleich, ob es um

⁸ Detainee Treatment Act of 2005, Public Law 163-109, 119 Stat. 3136, 6. Januar 2006, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_public_laws&docid=f:publ163.109.pdf (aufgerufen am 21. Juni 2011), sec. 1404 (a).

„scharfe“ Verhörmethoden geht, die das Verteidigungsministerium genehmigt hat, oder um das geheime Haftprogramm der CIA.

Grundlagen für Ermittlungen

In den vergangenen Jahren sind immer mehr Informationen über die Entwicklung illegaler Haftrichtlinien, Folter- und Misshandlungspraktiken in US-Gewahrsam öffentlich geworden. Die von der ACLU und dem Center for Constitutional Rights (Zentrum für Verfassungsrechte, CCR) initiierten FOIA-Prozesse haben mehr als 100.000 Seiten Regierungsdokumente über die Behandlung Gefangener produziert. Ihnen ist zu verdanken, dass inzwischen große Teile des Berichts des CIA-Generalinspektors über Haftpraktiken bekannt sind, genau wie Hintergrundpapiere der CIA, weitere Regierungsberichte und die berüchtigten „Folter Memos“, die Rechtsgrundlagen für brutale Verhörmethoden.⁹ Auch der Bericht des Militärausschusses des Senats über die Misshandlung Gefangener, der 2008 veröffentlicht und 2009 zurückgezogen wurde, verbesserte die Informationslage erheblich.¹⁰ Der Generalinspektor des Justizministeriums veröffentlichte 2008 einen Bericht über die

⁹ Bei den Berichten handelt es sich im Einzelnen um: Central Intelligence Agency Office of Inspector General (Büro des Generalinspektors der CIA), „Counterterrorism Detention and Interrogation Activities (September 2001-October 2003)“, 7. Mai 2004, http://www.aclu.org/torturefoia/released/052708/052708_Special_Review.pdf (aufgerufen am 15. Juni 2011) („CIA I-G-Bericht“);

Vice Adm. Albert T. Church, III, US Department of Defense (Verteidigungsministerium der USA), „Review of Department of Defense interrogation operations – Executive Summary“, ohne Datum, <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050310exe.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („Church-Bericht“);

Brig. Gen. Charles Jacoby, Department of the Army (Heeresamt), „CFC-A AO Detainee Operations: Report of Inspection“, 25. Juni 2004, <http://action.aclu.org/torturefoia/released/061906/JacobyReport.pdf> (aufgerufen am 15. Juni 2011);

Senate Select Committee on Intelligence (Geheimdienst-Ausschuss des Senats), „US Intelligence Community’s Prewar Intelligence Assessments on Iraq“, Senatsbericht 108-301, 9. Juli 2004, <http://intelligence.senate.gov/108301.pdf> (aufgerufen am 14. Juni 2011);

Maj. Gen. Antonio M. Taguba, Department of the Army (Heeresamt), „Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade“, Mai 2004, <http://www.aclu.org/torturefoia/released/TR3.pdf>, (aufgerufen am 14. Juni 2011);

Lt. Gen. Paul T. Mikolashek, Department of the Army (Heeresamt), „Detainee Operations Inspection“, Department of the Army Inspector General, 21. Juli 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/iraq/abughraib/detainee-report.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („Mikolashek-Bericht“);

Maj. Gen. George R. Fay, Department of the Army (Heeresamt), „AR 15-6 Investigation of the Abu Ghraib Detention Facility and 205th Military Intelligence Brigade“, und LTG Anthony R. Jones, Department of the Army (Heeresamt), „AR 15-6 Investigation of the Abu Ghraib Prison and 205th Military Intelligence Brigade“, 23. August 2004, <http://www.defense.gov/news/aug2004/d20040825fay.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („Fay/Jones-Bericht“);

James R. Schlesinger, Department of Defense (Verteidigungsministerium der USA), „Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations“, 24. August 2004, <http://www.defense.gov/news/Aug2004/d20040824finalreport.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („Schlesinger-Bericht“);

Brig. Gen. Richard P. Formica, Department of the Army (Heeresamt), „Article 15-6 Investigation of CJS-OTF-AP and 5th SF Group Detention Operations“, 8. November 2004, <http://www1.umn.edu/humanrts/OathBetrayed/Formica%20Report.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („Formica-Bericht“); und

Army Brig. Gen. John Furlow und Air Force Lt. Gen. Randall M. Schmidt, „Army Regulation 15-6: Final Report: Investigation into FBI Allegations of Detainee Abuse at Guantanamo Bay, Cuba Detention Facility“, 1. April 2005 (geändert am 9. Juni 2005), <http://www.defense.gov/news/Jul2005/d20050714report.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011).

¹⁰ Senate Committee of Armed Services (Militärkomitee des Senats), „Report on Inquiry into the Treatment of Detainees in US Custody“, 20. November 2008, http://armed-services.senate.gov/Publications/Detainee%20Report%20Final_April%2022%202009.pdf (aufgerufen am 21. Juni 2011) („SASC-Bericht“).

Beteiligung des FBI an der Misshandlung Gefangener¹¹, und die Abteilung „Berufliche Verantwortung“ des Justizministeriums untersuchte, welche Rolle Ministeriumsmitarbeiter bei der Verfassung der Rechtsmemoranden spielten.¹² Ein Bericht des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, der augenscheinlich auf internen Informationen beruht, beschreibt darüber hinaus die Behandlung „hochkarätiger“ Gefangener in CIA-Gewahrsam.¹³ Zusätzlich sind immer mehr ehemalige Häftlinge und andere Zeugen bereit, über ihre Erfahrungen zu berichten, und viele Amtsträger sprechen öffentlich über ihre Rollen. Dennoch unterliegen viele Schlüsseldokumente immer noch der Geheimhaltung. Das gilt auch für die Anordnung des ehemaligen Präsidenten Bush, mit der er so genannte „Black Sites“, Geheimgefängnisse der CIA, genehmigte.

Angesichts der unzähligen Verdachtsmomente sollen strafrechtliche Ermittlungen gegen die folgenden ehemaligen Regierungsangehörigen eingeleitet werden:¹⁴

Präsident George W. Bush war der Hauptverantwortliche für Operationen, die Gefangene betrafen. Er hat das geheime Haftprogramm der CIA autorisiert, in dessen Rahmen Menschen für lange Zeit an unbekanntem Orten gefangen gehalten wurden. Er genehmigte das Überstellungsprogramm der CIA, obwohl er wusste oder hätte wissen müssen, dass es die Folter von Gefangenen zur Folge hat. Darüber hinaus hat er öffentlich zugegeben, dass er der Anwendung von Foltermethoden durch die CIA zugestimmt hat, insbesondere das „Waterboarding“ zweier Gefangener. George W. Bush hat seinen Einfluss zu keinem Zeitpunkt ausgeübt, um Misshandlungen zu unterbinden oder die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

Vizepräsident Dick Cheney war die treibende Kraft hinter der Ausgestaltung illegaler Haftpraktiken und ihrer rechtlichen Legitimation. Er nahm an zahlreichen Treffen teil oder saß ihnen vor, auf denen einzelne CIA-Operationen diskutiert wurden, darunter auch das „Waterboarding“ von Abu Zubaydah im Jahr 2002. Er war Mitglied des Führungskomitees des Nationalen Sicherheitsrats (NSC), das die Anwendung von „Waterboarding“ und

¹¹ US Department of Justice Office of the Inspector General (Büro des Generalinspektors im Justizministerium der USA), „A Review of the FBI’s Involvement in and Observations of Detainee Interrogations in Guantanamo Bay, Afghanistan and Iraq“, Mai 2008, <http://www.aclu.org/national-security/justice-department-office-inspector-general-review-fbis-involvement-and-observatio> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („DOJ I-G-Bericht“).

¹² US Department of Justice Office of Professional Responsibility (Abteilung „Berufliche Verantwortung“ des Justizministeriums der USA), „Investigation into the Office of Legal Counsel’s Memoranda Concerning Issues Relating to the Central Intelligence Agency’s use of ‘Enhanced Interrogation Techniques’ on Suspected Terrorists“, 29. Juli 2009, <http://judiciary.house.gov/hearings/pdf/OPRFinalReporto90729.pdf> (aufgerufen am 21. Juni 2011) („OPR-Untersuchung“).

¹³ International Committee of the Red Cross, Regional Delegation for United States and Canada (Internationales Komitee des Roten Kreuzes, Regionaldelegation für die USA und Kanada), „ICRC Report on the Treatment of Fourteen ‘High Value Detainees’ in CIA Custody“, Februar 2007, <http://www.nybooks.com/media/doc/2010/04/22/icrc-report.pdf> (aufgerufen am 15. Juni 2011).

¹⁴ Vergl. auch die Schlussfolgerungen aus dem Jahr 2005 über Lt. Gen. Sanchez und Maj. Gen. Miller: Human Rights Watch, *Getting Away with Torture? Command Responsibility for the US Abuse of Detainees*, vol. 17, no. 1 (G), April 2005, <http://www.hrw.org/en/reports/2005/04/23/getting-away-torture-o>.

anderen Foltermethoden in CIA-Verhören genehmigte und später erneut autorisierte. Cheney hat öffentlich zugegeben, dass er vom „Waterboarding“ Gefangener wusste.

Verteidigungsminister Donal Rumsfeld stimmte illegalen Verhörmethoden zu, in deren Zuge Angehörige des US-Militärs in Afghanistan und Irak Gefangene gefoltert und misshandelt haben. Rumsfeld hat die Befragung des Guantanamo-Häftlings Mohamed al-Qahtani genau beobachtet. Das sechswöchige, brutale Verhör ist als Folter zu werden. Er war ein Mitglied des Führungskomitees des NSC, das die Anwendung von Folter gegen Häftlinge in CIA-Gewahrsam genehmigte. Rumsfeld hat Folter und Misshandlung nie unterbunden. Er blieb selbst dann untätig, als ihm Beweise für Misshandlungen vorgelegt wurden, die sich vom Frühjahr 2002 an über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckten.

CIA-Direktor George Tenet genehmigte und überwachte die Anwendung von „Waterboarding“, Scheinerstickungen, Zwangshaltungen, Beschallung mit lauter Musik, Schlafentzug und anderen Foltermethoden und Misshandlungen. Er war Mitglied des Führungskomitees des NSC, das der Anwendung von Foltermethoden gegenüber Häftlingen der CIA zustimmte. Unter Tenets Führung hat die CIA Gefangene darüber hinaus in Geheimgefängnissen „verschwinden lassen“ und in Länder überstellt, in denen sie gefoltert wurden.

Weiterhin sollten Untersuchungen darüber eingeleitet werden, dass Memoranden zur juristischen Legitimation von Folter verfasst wurden und als Rechtsgrundlagen für die Geheimgefängnisse der CIA dienten. Zu den beteiligten Regierungsjuristen gehörten **Alberto Gonzales**, Berater des Präsidenten und späterer Generalbundesanwalt; **Jay Bybee**, Mitarbeiter des Generalbundesanwalts im Büro für Rechtsberatung (OLC) des Justizministeriums; **John Rizzo**, Leiter der Rechtsabteilung der CIA; **David Addington**, Berater des Vizepräsidenten; **William J. Haynes II**, Leiter der Rechtsabteilung des Verteidigungsministeriums; und **John Yoo**, Mitarbeiter des Generalbundesanwalts im OLC.

Eine unabhängige und unparteiische Kommission

Die Öffentlichkeit in den USA und weltweit verdient eine vollständige Untersuchung der Ausmaße und Ursachen der Menschenrechtsverletzungen nach den Anschlägen am 11. September 2001. Ermittlungen, die sich auf die strafrechtliche Verantwortung einzelner Personen konzentrieren, können nicht alle Informationen ans Licht bringen. Daher soll eine unabhängige, unparteiische Kommission nach dem Vorbild der 9-11-Kommission eingesetzt werden, um die Rollen der Exekutive, der CIA, des Militärs und des Kongress' zu untersuchen. Diese Kommission soll Empfehlungen aussprechen, damit derartig verbreitete und systematische Menschenrechtsverletzungen nicht wiederholt werden.¹⁵

¹⁵ Die „National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States“ (Nationale Kommission über terroristische Angriffe auf die Vereinigten Staaten von Amerika) wurde bekannt als 9-11-Kommission. Die unabhängige und unparteiische Kommission

Die Ermittlungen, die bislang von der US-Regierung durchgeführt wurden, waren weder unabhängig noch umfassend. Vielmehr waren sie in ihrer Reichweite begrenzt, weil sie zum Beispiel nur die Vergehen von Militärangehörigen an einem bestimmten Ort und in einem engen Zeitfenster untersucht haben. Oder sie waren nicht unabhängig, weil das Militär gegen sich selbst ermittelt hat. Untersuchungen des Kongress‘ waren auf einzelne Behörden oder Abteilungen beschränkt. Viele Personen, die rechtswidrige Praktiken vorbereitet oder selbst angewandt haben, haben noch nicht offiziell ausgesagt.

Zahlreiche Schlüsseldokumente über die Anwendung menschenrechtswidriger Praktiken werden weiterhin unter Verschluss gehalten. Viele Puzzleteile passen noch nicht zusammen. Eine unabhängige und unparteiische Kommission kann dazu beitragen, die Ursachen der Misshandlungen zu beleuchten. Sie kann die menschlichen, juristischen und politischen Folgen rechtswidriger Regierungspolitik ans Licht bringen.

wurde 2002 durch ein Gesetz eingerichtet und sollte die Begleitumstände der Anschläge vom 11. September 2001 untersuchen, unter anderem, inwieweit die USA auf derartige Angriffe vorbereitet waren und wie sie unmittelbar auf diese reagierten, <http://www.9-11commission.gov/> (aufgerufen am 15. Juni 2011).

Empfehlungen

An den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika

- Der Generalbundesanwalt soll angewiesen werden, die Haftpraktiken und Verhörmethoden der US-Regierung seit dem 11. September 2001 zu untersuchen. In diese Ermittlungen soll auch das Haftprogramm der CIA einbezogen werden. Die Ermittlungen sollen
 - die Rolle von Angehörigen der US-Regierung untersuchen, die Folter, Misshandlung oder andere illegalen Praktiken wie “Verschwindenlassen” und Überstellungen in Folter praktizierende Staaten angewandt, autorisiert oder angeordnet haben oder durch Befehlsverantwortung an ihnen beteiligt waren. Diese Ermittlungen sollen unabhängig von Position oder Rang der Betroffenen durchgeführt werden.

An den Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika

- Eine unabhängige, unparteiliche Kommission zur Untersuchung der Misshandlungen von Gefangenen in US-Gewahrsam seit dem 11. September 2001 soll eingerichtet werden. Sie muss unter anderem Folter, gewaltsames „Verschwindenlassen“ und Überstellungen von Gefangenen in Folter praktizierende Staaten untersuchen. Eine solche Kommission soll
 - Anhörungen durchführen, Vorladungen aussprechen und die Vorlage von Beweisen erzwingen können. Sie soll ermächtigt sein, die Ernennung eines Sonderstaatsanwalts zu empfehlen, der beim Verdacht auf Straftaten Ermittlungen einleitet, sofern der Generalbundesanwalt solche Untersuchungen nicht selbst initiiert hat.

An die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika

- Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika soll entsprechend ihrer Verpflichtungen aus der Antifolterkonvention gewährleisten, dass Folteropfer Wiedergutmachung erhalten. Das kann Schadensersatzzahlungen beinhalten, wenn diese gerechtfertigt sind.

An ausländische Regierungen

- Ausländische Regierungen sollen das Weltrechtsprinzip oder andere Formen des internationalen- und nationalen Rechts ausüben, um Angehörige der US-Regierung strafrechtlich zu verfolgen, die mutmaßlich an völkerrechtswidrigen Handlungen gegen Gefangene beteiligt waren, solange die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika keine glaubwürdigen Ermittlungen über die Beteiligung von ehemaligen Regierungsangehörigen an den Misshandlungen seit dem 11. September 2001 einleitet.