

## Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand: die USA im Kampf gegen den Terrorismus

Thimm, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thimm, J. (2018). *Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand: die USA im Kampf gegen den Terrorismus*. (SWP-Studie, 16/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60093-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

---

*Johannes Thimm*

# Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand

Die USA im Kampf gegen den Terrorismus



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 16  
August 2018

Der von den USA geführte Krieg gegen den Terrorismus befindet sich in seinem 17. Jahr und bestimmt nun schon fünf Amtszeiten dreier höchst unterschiedlicher Präsidenten. Ein Ende ist nicht in Sicht. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist der anfängliche Schock nach und nach einer neuen Normalität gewichen, und so scheint der Zeitpunkt geeignet für eine Bestandsaufnahme – wie sie in der vorliegenden Studie erfolgt.

Ein zentrales Ergebnis ist dabei, dass der globale Krieg gegen den Terrorismus nicht nur andauert, sondern dass es auch immer schwieriger wird, ihn zu beenden. Was als geheimer Krieg begann, ist heute rechtlich und institutionell fest in der amerikanischen Politik verankert.

Während europäische Staaten in den ersten Jahren nach dem 11. September immer wieder deutliche Kritik an einigen zentralen Methoden des Anti-Terror-Kampfes geübt haben, ist diese inzwischen weitgehend verstummt. Inhaftierungen ohne Gerichtsurteil, gezielte Tötungen, anlasslose Überwachung – all das wird zumindest toleriert, zum Teil sogar unterstützt.

Diese Entwicklung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zu ihren Folgen gehören die systematische Aushöhlung von Menschen- und Bürgerrechten; die Konzentration von Entscheidungsgewalt in den Händen der Exekutive zu Lasten des Prinzips der Gewaltenteilung; ebenso der Ausbau des nationalen Sicherheitsstaates. Da ein baldiges Ende des Krieges durch einen Sieg unwahrscheinlich ist, stellt sich für die europäischen Regierungen die Frage, ob sie den Kurs der USA weiter mittragen wollen.

**SWP-Studie**

*Johannes Thimm*

# Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand

Die USA im Kampf gegen den Terrorismus

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 16  
August 2018

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Einleitung: Kontinuität und Wandel im Kampf gegen den Terrorismus</b>
<b>9</b>	<b>Die Normalisierung des globalen Krieges gegen den Terrorismus</b>
9	Eine Resolution als Ermächtigung für den Krieg gegen den Terrorismus
10	Entscheidungen im kleinen Kreis
10	Verdeckte Einsätze als Wesensmerkmal
11	Begrenzte Kurskorrekturen als Reaktion auf zunehmende Kritik
<b>13</b>	<b>Die Evolution des Anti-Terror-Kampfs unter drei Präsidenten</b>
13	Das Haft- und Verhörprogramm
13	Folter im Namen der Terrorismusbekämpfung
16	Widerstand aus der Zivilgesellschaft und von den anderen Gewalten
18	Beendigung von Folter unter Obama
19	Anlasslose Überwachung von Kommunikation
19	Überblick über die gesetzlichen Grundlagen des Überwachungsregimes
20	Entwicklung der Praxis seit dem 11. September
22	Neue Debatte durch Snowden-Enthüllungen
24	Gezieltes Töten
25	Ursprünge und Entwicklung der Politik gezielter Tötung
26	Mehr Tötungen und mehr Transparenz
28	Erste Tendenzen unter Trump
<b>30</b>	<b>Der nationale Sicherheitsstaat und die Macht der Exekutive</b>
30	Expansion des nationalen Sicherheitsstaates nach 9/11
31	Ausnahmestand
33	Geheimhaltung
36	Straflosigkeit
<b>37</b>	<b>Fazit: Die Kosten des Krieges</b>
<b>39</b>	<b>Abkürzungen</b>
<b>39</b>	<b>Literaturhinweise</b>

*Dr. Johannes Thimm ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika.*

### Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand. Die USA im Kampf gegen den Terrorismus

Der von den USA geführte Krieg gegen den Terrorismus befindet sich in seinem 17. Jahr und bestimmt nun schon fünf Amtszeiten dreier höchst unterschiedlicher Präsidenten. Ein Ende ist nicht in Sicht. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ist der anfängliche Schock nach und nach einer neuen Normalität gewichen, und so scheint der Zeitpunkt geeignet für eine Bestandsaufnahme. Dabei geht es um die Konsequenzen, welche der von den USA über die letzten bald zwei Jahrzehnte verfolgte Ansatz der Terrorismusbekämpfung für den Rechtsstaat, die Demokratie und die Menschenrechte hat.

Eine solche Bestandsaufnahme ist aus drei Gründen angeraten. *Erstens* haben die Mittel der Terrorismusbekämpfung eine Reihe von Wandlungen erlebt. Die Methoden wurden immer wieder verändert, neue eingeführt und bestehende abgeschafft, der Rechtsrahmen wurde angepasst und der Kampf auf neue terroristische Gruppen ausgedehnt. Diese Studie soll helfen, bei den vielen Wendungen den Überblick zu behalten und die gegenwärtige Situation einzuordnen. *Zweitens* haben die Methoden des Kampfes gegen den Terrorismus inzwischen Nachahmer gefunden. Nicht nur rechtfertigen es Autokraten aller Art als Anti-Terror-Maßnahmen, wenn unter ihrer Verantwortung politische Gegner verfolgt und Menschenrechte verletzt werden – auch die europäischen Demokratien sind vom Wandel nicht unberührt geblieben. Während europäische Staaten in den Anfangsjahren nach dem 11. September immer wieder deutliche Kritik an einigen zentralen Methoden des Kampfes geübt haben, ist diese inzwischen weitgehend verstummt. Inhaftierungen ohne Gerichtsurteil, gezielte Tötungen, anlasslose Überwachung – all das wird zumindest toleriert, zum Teil unterstützt. Mehr noch: Europäische Regierungen eifern in vielem den USA nach. In Frankreich galt nach einer Serie von Terroranschlägen 2015 fast zwei Jahre lang ein verfassungsrechtlicher Ausnahmezustand; anschließend wurden viele der damals erlassenen Befugnisse für Polizei und Militär in einem Anti-Terror-Gesetz dauerhaft verankert. Großbritannien hat im Irak einen

seiner Staatsbürger durch einen Drohnenangriff töten lassen, ohne auch nur den Versuch einer juristischen Begründung zu unternehmen. Und in nahezu allen europäischen Ländern fordern die Sicherheitsbehörden immer neue Kompetenzen zur Überwachung der Kommunikation. All dies führt zu einer Normalisierung bedenklicher Praktiken, ohne dass diese ausreichend reflektiert werden. *Drittens* hat die Problematik des Kampfes gegen den Terrorismus durch die Präsidentschaft Donald Trumps neue Dringlichkeit erhalten. Von seinen Vorgängern hat Trump in der Sicherheitspolitik eine bemerkenswerte Machtfülle geerbt. Anders als bei Barack Obama ist jedoch nicht gewährleistet, dass er damit überlegt umgehen wird. Von Trumps Kontrolle über den metaphorischen roten Knopf zum Einsatz des US-Nukleararsenals ist viel die Rede; dagegen nimmt seine Macht über die Joysticks, die mit Hellfire-Raketen bestückte Predator-Drohnen lenken, in der Debatte nur relativ wenig Raum ein.

Ein zentrales Ergebnis der Bestandsaufnahme ist, dass der globale Krieg gegen den Terrorismus nicht nur andauert, sondern dass es auch immer schwieriger wird, ihn zu beenden. Was als geheimer Krieg einer (stark ideologisch geprägten) Präsidentschaft begann, ist heute rechtlich und institutionell fest in der amerikanischen Politik verankert. Der Anti-Terror-Kampf wird nach wie vor auch mit militärischen Mitteln und dem Anspruch geführt, terroristische Anschläge vollständig zu verhindern. Die Logik des Krieges und der Prävention hat die USA nach dem 11. September 2001 zu einer Reihe umstrittener Maßnahmen veranlasst. Im Rahmen eines teilweise geheim gehaltenen Haft- und Verhörprogramms wurden mutmaßliche Terroristen verschleppt, inhaftiert und gefoltert, um Informationen über geplante Anschläge zu erhalten. Die geheimen Gefängnisse sind inzwischen außer Betrieb, und es wird nicht mehr gefoltert, aber in Guantánamo besteht die Praxis der unbegrenzten Haft von Verdächtigen ohne rechtskräftiges Gerichtsurteil fort. Gezielte Tötungen mutmaßlicher Terroristen, häufig durch Drohnen, wurden aufgrund verbesserter technischer Möglichkeiten ausgeweitet und sind ein kaum noch hinterfragter Bestandteil dieses Krieges. Nachdem bekannt geworden war, dass die US-Nachrichtendienste den Kommunikationsverkehr von Nicht-Amerikanern wie Amerikanern umfassend und auf umstrittener Rechtsgrundlage überwachen, gab es auf diesem Gebiet einige kleinere Kurskorrekturen. Die weitreichenden Kompetenzen der Sicherheitsbehörden blieben aber überwiegend unangetastet und wurden nachträglich noch

legalisiert. Obwohl jedes der genannten Felder – Inhaftierung, Tötung, Überwachung – eine jeweils eigene Dynamik aufweist und die einzelnen Maßnahmen stetig weiterentwickelt wurden, überwiegt in der Summe die Kontinuität.

Diese Entwicklung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zu ihren Folgen gehört die systematische Aushöhlung von Menschen- und Bürgerrechten; die Konzentration von Entscheidungsgewalt in den Händen der Exekutive zu Lasten des Prinzips der Gewaltenteilung; ebenso der Ausbau des nationalen Sicherheitsstaates. Dieser verschlingt nicht nur beachtliche Ressourcen, sondern ist in Gestalt eines nachrichtendienstlich-industriellen Komplexes selbst zu einem Machtfaktor in der US-Sicherheitspolitik geworden. Trotz einzelner Korrekturen und der Beendigung einiger der schlimmsten Exzesse, insbesondere der Anwendung von Folter, hat sich über die letzten zwei Jahrzehnte in der amerikanischen Außenpolitik das Maß dessen, was im Namen der Sicherheit möglich ist, nachhaltig verschoben. Rechtliche und moralische Normen, die in den USA lange als unumstößlich galten, wurden dauerhaft beschädigt.

Die Effektivität dieser Art der Terrorismusbekämpfung bleibt umstritten. Sie abschließend zu beurteilen ist ausdrücklich nicht das Ziel der vorliegenden Analyse, denn dafür müsste man kontrafaktisch argumentieren, ob es heute weniger Terrorismus gäbe, wenn der Krieg nicht in dieser Form geführt worden wäre – ein wissenschaftlich zweifelhaftes Unterfangen. Doch erscheint es zumindest fraglich, ob man dem Ziel eines Sieges über den Terrorismus heute näher ist als 2001. Da also ein baldiges Ende des Krieges durch einen Sieg unwahrscheinlich ist, stellt sich die Frage nach der Fortsetzung des eingeschlagenen Kurses umso drängender.

Obwohl sich an den Gründen wenig geändert hat, aus denen die US-Politik nach dem 11. September 2001 von europäischen Regierungen zunächst kritisiert wurde, hat das Thema an Dringlichkeit eingebüßt. Präsident Obama stand aufgrund seines hohen Ansehens in Europa nicht unter demselben Rechtfertigungsdruck wie sein Vorgänger, obwohl er viele umstrittene Maßnahmen fortsetzte. Nun, mit Trump im Weißen Haus, haben europäische Regierungen andere Sorgen und wollen kein weiteres Konfliktfeld mit Washington öffnen. Doch von alleine wird sich an den Praktiken der US-Regierung nichts ändern, und je länger man dazu schweigt, desto mehr verhindert die fortschreitende Normalisierung die Möglichkeit eines Politikwechsels.

# Einleitung: Kontinuität und Wandel im Kampf gegen den Terrorismus

»We will [...] unite the civilized world against Radical Islamic Terrorism, which we will eradicate completely from the face of the Earth.«

Donald Trump, 2017<sup>1</sup>

»We have to be mindful of James Madison's warning that ›No nation could preserve its freedom in the midst of continual warfare.« [...] This war [on terror], like all wars, must end. That's what history advises. That's what our democracy demands.«

Barack Obama, 2013<sup>2</sup>

»It [the war on terror] is different than the Gulf War was, in the sense that it may never end. At least, not in our lifetime.«

Dick Cheney, 2001<sup>3</sup>

In der nationalistischen Weltanschauung von Präsident Donald Trump nimmt die Bedrohung durch den Terrorismus einen zentralen Platz ein. In typisch provokanter Manier hat Trump allerlei Gedankenspiele über drastische Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung angestellt. Er erklärte gegenüber der Presse, dass die kontroverse Methode des Waterboarding ein

effektives Mittel zur Informationsgewinnung sei.<sup>4</sup> Die Absicht, wieder CIA-betriebene Geheimgefängnisse zur Folter von Terrorverdächtigen zu nutzen, war bereits Gegenstand eines an die Öffentlichkeit gelangten Entwurfs für ein Dekret.<sup>5</sup> Trump hat nicht vor, das Gefängnis auf dem Militärstützpunkt in Guantánamo Bay auf Kuba zu schließen, und erwägt offen, neue Häftlinge dorthin zu bringen.

Wie so oft hat Trump nicht alles, worüber er laut nachgedacht hat, in die Tat umgesetzt, doch ist auch nicht alles nur Rhetorik. Eine seiner ersten Amtshandlungen bestand darin, eine Operation von Spezialkräften gegen eine Al-Qaida-Zelle im Jemen anzuordnen; bei dem Einsatz wurden 14 Menschen – darunter mehrere Zivilisten – getötet.<sup>6</sup> Der Präsident soll Jemen und Somalia zu Kampfzonen (»areas of active hostilities«) erklärt und so die Kriterien für den dortigen Einsatz tödlicher Gewalt gelockert haben.<sup>7</sup> Die umstrittene Praxis, dass der Nachrichtendienst CIA mit Hilfe eigener bewaffneter Drohnen gezielte Tötungen ausführt, wurde nicht wie zuvor geplant

1 The White House, »The Inaugural Address: Remarks of President Donald J. Trump – as Prepared for Delivery«, 20.1.2017.

2 The White House, »Remarks by the President at the National Defense University«, 23.5.2013, <<https://obama.whitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>>.

3 Bob Woodward, »CIA Told to Do ›Whatever Necessary‹ to Kill Bin Laden«, in: *Washington Post*, 21.10.2001, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/18/AR2007111800655pf.html>>.

4 »Transcript: ABC News Anchor David Muir Interviews President Trump«, *ABC News*, 25.1.2017, <<http://abcnews.go.com/Politics/transcript-abc-news-anchor-david-muir-interviews-president/story?id=45047602>>. Im Wahlkampf äußerte er zudem Überlegungen, nicht nur Terroristen, sondern auch deren Familienangehörige zu verfolgen. Vgl. Tom LoBianco, »Donald Trump on Terrorists: ›Take Out Their Families«, *cnn.com*, 3.12.2015, <<https://edition.cnn.com/2015/12/02/politics/donald-trump-terrorists-families/>>.

5 Charlie Savage, »White House Pulls Back from Bid to Reopen C.I.A. ›Black Site‹ Prisons«, in: *New York Times*, 4.2.2017, <<https://nyti.ms/2kApFS9>>.

6 Eric Schmitt, »U.S. Commando Killed in Yemen in Trump's First Counterterrorism Operation«, in: *New York Times*, 29.1.2017, <<https://nyti.ms/2jETG1Q>>.

7 Siehe Abschnitt »Gezieltes Töten«, S. 24.

zurückgefahren, sondern ausgeweitet. Zur neuen Direktorin der Agency ernannte Trump Gina Haspel, die in George W. Bushs erster Amtszeit ein Geheimgefängnis der CIA geleitet hatte. Dass dort mutmaßliche Terroristen auch gefoltert wurden, bescheinigt Haspel nach Trumps Meinung Stärke.

Die Instrumente des mittlerweile über 16 Jahre andauernden Krieges gegen den Terrorismus wurden immer wieder angepasst. In zweierlei Hinsicht herrscht jedoch Kontinuität. Zum einen hat die Terrorgefahr präventives Handeln in den Fokus gerückt. Weil Abschreckung gegen Terroristen unwirksam ist, die ihr eigenes Leben zu opfern bereit sind, werden künftige Anschläge durch nachträgliche Aufklärung und strafrechtliche Verfolgung bereits geschehener Verbrechen nicht verhindert. Doch ist eine entsprechende Vorbeugung der Anspruch von Gesellschaft und Politik; daher wird auf Methoden zurückgegriffen, die zu Lasten von rechtsstaatlichen Prinzipien und Menschenrechten gehen. Zum anderen führen die USA den Kampf in Teilen der Welt mit militärischen Mitteln. Der Ausdruck »Krieg gegen den Terrorismus« ist keine Metapher; vielmehr bildet das Kriegsparadigma die rechtliche und moralische Voraussetzung für den Einsatz militärischer Mittel einschließlich tödlicher Gewalt. Die Anwendung präventiver Maßnahmen und das Kriegsparadigma haben dazu geführt, dass sich die Wahrnehmung dessen, was in der Terrorismusbekämpfung als legitim erscheint, nachhaltig verschoben hat. Darin besteht der gemeinsame Nenner aller US-Regierungen seit dem 11. September 2001.

# Die Normalisierung des globalen Krieges gegen den Terrorismus

Nach den Terroranschlägen auf das New Yorker World Trade Center und das Pentagon 2001 war in der US-Regierung die Sorge groß, dass weitere Attentate bereits geplant seien. Die Verantwortlichen handelten unter dem Eindruck einer akuten Bedrohung und daraus resultierendem Zeitdruck, und der Kongress gab dem Präsidenten weitgehend freie Hand bei der Wahl der Mittel. Sowohl die Ermächtigung durch den Kongress als auch die von der Exekutive daraus abgeleitete Politik überdauerten den Schock unmittelbar nach 9/11. Sie bilden bis heute die Grundlage des Krieges gegen den Terrorismus.

## Eine Resolution als Ermächtigung für den Krieg gegen den Terrorismus

Die rechtliche Grundlage für den Krieg gegen den Terrorismus ist die Authorization for Use of Military Force (AUMF), die am 14. September 2001 als gemeinsame Resolution von beiden Kammern des Kongresses verabschiedet und am 18. September 2001 von Präsident George W. Bush unterzeichnet wurde.<sup>8</sup> Die AUMF ermächtigt den Präsidenten zum Einsatz von Gewalt gegen »diejenigen Nationen, Organisationen oder Personen, von denen er feststellt, dass sie die terroristischen Anschläge am 11. September 2001 geplant, autorisiert, ausgeführt oder unterstützt haben oder solche Organisationen oder Personen beherbergt

<sup>8</sup> *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Those Responsible for the Recent Attacks Launched against the United States, Public Law 107-40, 18.9.2001.* Vgl. auch Daniel Bethlehem, »Self-Defense against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors«, in: *American Journal of International Law*, 106 (2012) 4, S. 770 – 777.

haben.«<sup>9</sup> Neu war, dass Gewalt nicht nur gegen Staaten, sondern auch gegen Organisationen oder Individuen bewilligt wurde.<sup>10</sup> Die Resolution autorisierte die Militärintervention in Afghanistan, die zunächst zum Ziel hatte, das Taliban-Regime zu stürzen, Al-Qaida zu zerschlagen und die Hintermänner des 11. September gefangen zu nehmen oder zu töten.

Doch die Befugnis zum Einsatz militärischer Gewalt beschränkte sich nicht auf Afghanistan oder auf bestimmte Länder bzw. Einsatzgebiete. Der Krieg gegen den Terrorismus war von Anfang an global.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> »That the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons.«

<sup>10</sup> Richard F. Grimmet, *Authorization for Use of Military Force in Response to the 9/11 Attacks (P.L. 107-40): Legislative History*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 2017, CRS Report for Congress (RS22357), updated 16.1.2007.

<sup>11</sup> Im Jahr 2005 versuchte die Bush-Administration, ausgehend vom Verteidigungsministerium, den Begriff »global war on terror« (GWAT) durch den Terminus »global struggle against violent extremism« (G-SAVE) zu ersetzen. Auch die Obama-Administration war bemüht, den Begriff »war on terror« zu vermeiden, sprach jedoch weiter vom Krieg gegen Al-Qaida und deren Verbündete. Eric Schmitt/Thom Shanker, »US Officials Retool Slogan for Terror War«, in: *New York Times*, 26.7.2005, <<http://nyti.ms/1LjBiUK>>; Jay Solomon, »US Drops ›War on Terror‹ Phrase, Clinton Says«, in: *Wall Street Journal*, 31.3.2009, <<http://www.wsj.com/articles/SB123845123690371231>>; Trevor B. McCrisken, »Ten Years on: Obama's War on Terrorism in Rhetoric and Practice«, in: *International Affairs*, 87 (2011) 4, S. 781 – 801. Donald Trump benutzt den Begriff »radical Islamic terrorism«. Peter Holley, »Radical Islamic Terrorism: Three Words That Separate

Die Entscheidung, wer legitimes Ziel sei, lag primär beim Präsidenten. In einer Rede vor dem Kongress erklärte Bush, der Krieg werde andauern, bis jede global agierende Terrorgruppe gefunden und besiegt sei.<sup>12</sup>

## Entscheidungen im kleinen Kreis

Zentrale Entscheidungen über die Art der Kriegführung traf der Präsident meist in einer kleinen Gruppe von Vertrauten. Neben Vizepräsident Dick Cheney, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und der nationalen Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice war besonders ein Kreis von Beratern einflussreich, der sich selbst Kriegsrat (»war council«) nannte. Dieser bestand aus dem Rechtsberater des Weißen Hauses, Alberto Gonzales; dessen Stellvertreter Tim Flanigan; Vizepräsident Dick Cheneys Stabschef und Rechtsberater, David Addington; dem Chefjuristen im Verteidigungsministerium, William »Jim« Haynes II; und John Yoo, dem stellvertretenden Leiter des Office of the Legal Counsel im Justizministerium – jener Abteilung, deren Auslegung amerikanischer Gesetze für die gesamte Exekutive autoritativ und bindend ist. Teilweise stimmten sich die Mitglieder ab, bevor sie die zuständigen Ministerien einbezogen; teilweise verzichteten sie ganz auf die üblichen Koordinationsprozesse in und zwischen den Ministerien, die normalerweise einen großen Kreis von Regierungsmitarbeitern involvieren.<sup>13</sup>

Die im Kriegsrat vertretenen Personen wurden wohl auch wegen ihrer extremen Positionen hinsichtlich der Kompetenzen des Präsidenten im System der Gewaltenteilung ausgewählt. Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Donald Rumsfeld waren der Auffassung, dass der Präsident in Fragen nationaler Sicherheit eine nahezu uneingeschränkte Handlungsautonomie genieße, basierend auf der Vorstellung einer einheitlichen Exekutive (»unitary exe-

Trump from Most of Washington«, in: *Washington Post*, 1.3.2017, <<http://wapo.st/2mCfBpR?>>.

**12** »On September the 11th, enemies of freedom committed an act of war against our country [...]. Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.« George W. Bush, »Address to a Joint Session of Congress and the American People«, 20.9.2001, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>>.

**13** Vgl. Jack L. Goldsmith, *The Terror Presidency: Law and Judgment inside the Bush Administration*, New York 2007, S. 22.

cutive«). Nach dem Watergate-Skandal Anfang der 1970er Jahre waren die Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Kongresses gegenüber der Exekutive gestärkt worden. Die Enthüllung, dass das Weiße Haus unter Präsident Richard Nixon zahlreiche Gesetze verletzt und insbesondere die Sicherheitsbehörden für eigene politische Zwecke missbraucht hatte, führte zu legislativen Reformen. Sie kulminierten 1980 in der Verabschiedung eines Gesetzes, nach dem neu eingerichtete Nachrichtendienstausschüsse in beiden Kammern des Kongresses über jede verdeckte Operation der CIA informiert werden mussten. Die Anhänger des Modells der einheitlichen Exekutive lehnten solche Aufsichtsfunktionen des Kongresses als nicht verfassungskonform ab.<sup>14</sup> So argumentierte John Yoo in einem Gutachten des Justizministeriums, die Rolle des obersten Befehlshabers erlaube es dem Präsidenten, sich über bestehende Gesetze wie das Folterverbot hinwegzusetzen.<sup>15</sup> Die allgemeine Bedrohungswahrnehmung nach dem 11. September und der Rückgriff auf geheime Maßnahmen ermöglichten es den Anhängern der unitären Exekutive, ihre Extremposition zur Macht des Präsidenten zunächst ohne großen Widerstand umzusetzen.

## Verdeckte Einsätze als Wesensmerkmal

Präsident Bush machte verdeckte Operationen zu einem zentralen Bestandteil des Kampfes gegen den Terrorismus.<sup>16</sup> Am 17. September 2001 unterschrieb

**14** Ebd., S. 85f: »Addington had no such instincts. To the contrary, long before 9/11 he and his boss had set out to reverse what they saw as Congress's illegitimate decades-long intrusions on ›unitary‹ executive power.«

**15** »Even if an interrogation method arguably were to violate Section 2340A [›committing or attempting to commit torture‹], the statute would be unconstitutional if it impermissibly encroached on the President's constitutional power to conduct a military campaign. As Commander-in-Chief, the President has the constitutional authority to order interrogations of enemy combatants to gain intelligence information concerning the military plans of the enemy.« Jay S. Bybee (Assistant Attorney General), »Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President«, 1.8.2002, in: Karen J. Greenberg/Joshua L. Dratel (Hg.), *The Torture Papers. The Road to Abu Ghraib*, Cambridge 2005, S. 172 – 217 (200).

**16** Eine vollständige offizielle Darstellung dieser Aktivitäten gibt es bis heute nicht. Einzelne Aspekte, wie das sogenannte Inhaftierungs- und Verhörprogramm der CIA, waren Gegenstand offizieller Untersuchungen und Regierungsberichte. Durch sie und durch die Arbeit von investiga-

er eine geheime Direktive, mit der die CIA weitreichende Befugnisse erhielt, um Terroristen gefangen zu nehmen oder zu töten.<sup>17</sup> Im Rahmen des dazu gehörigen Programms mit dem Namen Operation Greystone erhielt die CIA zusätzliche Mittel in Höhe von einer Milliarde US-Dollar.<sup>18</sup> Anders als bei früheren verdeckten Operationen verzichtete der Präsident darauf, bestimmte Maßnahmen im Einzelnen zu autorisieren. Stattdessen delegierte er die Genehmigung konkreter Einsätze bis hin zu gezielten Tötungen an den Leiter des Counterterrorism Center der CIA.<sup>19</sup> Vor der Öffentlichkeit wurden Details geheim gehalten. Vizepräsident Cheney erklärte in einem Fernsehinterview, die Geheimdienste müssten im Dunkeln und ohne große Diskussion mit ihren eigenen Methoden arbeiten, um Erfolg zu haben.<sup>20</sup> Im

tiven Journalisten und Menschenrechtsorganisationen, ebenso durch Untersuchungen der EU ist inzwischen ein relativ umfangreiches Bild entstanden, zum Teil befördert durch Enthüllungen von Regierungsmitarbeitern. Auf dieses Spektrum an Dokumenten stützt sich auch vorliegende Studie.

**17** Nach dem Gesetz ist für verdeckte Operationen ein »Memorandum of Notification« des Präsidenten erforderlich, verbunden mit der Feststellung (Finding), dass eine solche Operation im Interesse der nationalen Sicherheit sei. James M. McCormick, *American Foreign Policy and Process*, 4. Auflage, Belmont, Cal., 2004; Robert Chesney, »Military-Intelligence Convergence and the Law of the Title 10/Title 50 Debate«, in: *Journal of National Security Law and Policy*, 5 (2012), 17.10.2011, S. 539 – 629 (University of Texas Law, Public Law Research Paper no. 212), <<https://ssrn.com/abstract=1945392>>.

**18** Dana Priest/William M. Arkin, *Top Secret America. The Rise of the New American Security State*, New York u.a. 2011, S. 6.

**19** Jeremy Scahill, *Dirty Wars. The World Is a Battlefield*, London 2013, S. 20. Mit den Worten des späteren stellvertretenden CIA-Direktors Michael Morell: »Never before had the Agency had as much latitude to conduct paramilitary operations, and it used those authorities aggressively to protect the country.« Michael Morell/Bill Harlow, *The Great War of Our Time: The CIA's Fight against Terrorism. From Al Qa'ida to ISIS*, New York 2015, S. 73.

**20** »We also have to work, though, sort of the dark side, if you will. We've got to spend time in the shadows in the intelligence world. A lot of what needs to be done here will have to be done quietly, without any discussion, using sources and methods that are available to our intelligence agencies, if we're going to be successful. That's the world these folks operate in, and so it's going to be vital for us to use any means at our disposal, basically, to achieve our objective.« Dick Cheney, »The Vice President Appears on Meet the Press with Tim Russert«, 16.9.2001, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/vicepresident/news-speeches/speeches/print/vp20010916.html>>.

Kongress wurden nur die Parteispitzen und die führenden Mitglieder der entsprechenden Ausschüsse informiert, und auch sie wohl nur sehr allgemein (siehe Abschnitt »Das Haft- und Verhörprogramm«, S. 13). Worin die neuen Kompetenzen genau bestanden, erfuhr die Öffentlichkeit erst Jahre später.

Neben der CIA wurden auf Betreiben von Verteidigungsminister Rumsfeld auch verstärkt Spezialkräfte des Militärs herangezogen. Die Spezialeinheiten der verschiedenen Teilstreitkräfte wurden ausgebaut und bekamen unter einem gemeinsamen Kommando, dem Joint Special Operations Command (JSOC), mehr Autonomie bei der Durchführung von Operationen. Nach dem 11. September wuchsen die dem JSOC unterstellten Truppen von 30 000 auf ca. 70 000 Personen an.<sup>21</sup> Auch haben sich CIA und Spezialkräfte des Militärs im Laufe der Zeit bei der Durchführung von Operationen immer enger miteinander verzahnt – ein Phänomen, das in der Fachliteratur unter dem Schlagwort »Konvergenz« diskutiert wird (siehe Kapitel »Der nationale Sicherheitsstaat«, S. 30).

## Begrenzte Kurskorrekturen als Reaktion auf zunehmende Kritik

Mit zunehmender Öffentlichkeit wuchs auch der Widerstand gegen die extremen Methoden der Bush-Administration. Am stärksten war dieser im Hinblick auf die Bedingungen, die für Haft, Behandlung und Verhöre von Terrorverdächtigen galten, und hier gab es auch die deutlichsten Korrekturen. US-Gerichte beanspruchten gegen den Willen des Weißen Hauses die Jurisdiktion über die Gefangenen, unabhängig vom Ort ihrer Inhaftierung. Sowohl Klagen von Häftlingen gegen ihre Inhaftierung und die Haftbedingungen als auch Strafprozesse gegen Terrorismusbeschuldigte führten zu einer Reihe von Urteilen, welche nach und nach die Flexibilität der Regierung einschränkten und die Rechte der Gefangenen stärkten. In dem Maße, wie die systematische Misshandlung bekannt wurde, schritt auch der Kongress ein, um gewaltsame Praktiken zu verbieten. Dies war kein geradliniger Prozess; vielmehr gab es ein jahrelanges

**21** Mark Danner u.a., »In the Darkness of Dick Cheney«, in: *The New York Review of Books*, 6.3.2014, <<http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/06/darkness-dick-cheney/>>; Andrew Fieckert, *US Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress*, Washington, D.C.: CRS, 8.4.2016 (CRS Report 7-5700).

Tauziehen zwischen den Gewalten über den richtigen juristischen Umgang mit potentiellen und tatsächlichen Terroristen. In entscheidenden Punkten wurde die Administration zum Einlenken gezwungen; die Situation der Gefangenen war zum Ende der Bush-Ära eine andere als kurz nach dem 11. September. Doch trotz der Korrekturen blieben die rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards deutlich niedriger als vor Beginn des globalen Krieges gegen den Terrorismus. Daran änderte auch die Amtsübernahme von Präsident Obama wenig.

Ein entscheidender Unterschied zwischen Obama und seinem Vorgänger bestand darin, dass der neue Präsident das System der Geheimgefängnisse und der Folter unmissverständlich verurteilte und beendete. Doch auch unter Obama blieb es bei zeitlich unbegrenzten Inhaftierungen ohne rechtskräftiges Gerichtsurteil – ob in Guantánamo oder anderswo –, bei Prozessen durch Militärkommissionen mit eingeschränkten Rechten für die Angeklagten sowie bei der Möglichkeit außerordentlicher Auslieferung mutmaßlicher Terroristen an Drittstaaten.

### **Obama kritisierte weniger die Menschenrechtsverstöße als vielmehr das Fehlen gesetzlicher Grundlagen.**

In der Frage nachrichtendienstlicher Überwachung von Kommunikation wurde eine kritische Diskussion lange dadurch verhindert, dass die Öffentlichkeit kaum Kenntnis über Ausmaß und juristische Grundlagen entsprechender Maßnahmen der Regierung besaß. Der Amtsantritt Obamas hatte hier zunächst keine Konsequenzen. 2013 wurde dann mit der Veröffentlichung interner Dokumente durch den ehemaligen Nachrichtendienstmitarbeiter Edward Snowden bekannt, welche Kompetenzen der Überwachung die Regierung auch im Inneren beanspruchte und wie zweifelhaft die rechtliche Begründung für diesen Machtanspruch war. Erst jetzt gab es politischen Protest, der auch zu einigen Kurskorrekturen führte.

Das Mittel der gezielten Tötung löste dagegen nie einen größeren öffentlichen Aufschrei aus, selbst nachdem die Regierung Obama sich öffentlich dazu bekannt hatte. Dass mutmaßliche Terroristen durch Drohnen ausgeschaltet wurden, war von Anfang an kein echtes Geheimnis gewesen. Vielmehr hatte die Klassifizierung solcher Maßnahmen als verdeckte Operationen den Zweck, keine klaren Kriterien für die Legalität einzelner Einsätze festlegen und keine Verantwortung für zivile Opfer übernehmen zu

müssen. Gleichzeitig blieb so verschleiert, dass die Luftschläge der USA von verbündeten Regierungen wie jenen Pakistans oder des Jemen stillschweigend geduldet wurden. Die Expansion des Drohnenprogramms unter Obama provozierte trotz zahlreicher Kampagnen von Menschenrechtsorganisationen ebenfalls nur wenig politischen Widerstand.

Von der Obama-Regierung wurden die Maßnahmen nicht nur angepasst, sondern auch stärker institutionalisiert. Während die Bush-Regierung manche Methoden im Widerspruch zu bestehenden Gesetzen eingeführt und – sofern sie überhaupt begründet wurden – mit den inhärenten Kompetenzen der Exekutive gerechtfertigt hatte, stellte Obama seine Politik auf eine solidere institutionelle Basis. Er etablierte neue Entscheidungsverfahren innerhalb der Exekutive, ließ neue juristische Begründungen für die Legalität von Maßnahmen ausarbeiten und erreichte unter Einbeziehung des Kongresses, dass eine neue gesetzliche Grundlage für bereits bestehende Praktiken entstand. Der Journalist Charlie Savage hat überzeugend dargelegt, dass sich die Kritik Obamas an Bushs Vorgehensweise im Kampf gegen den Terrorismus von Anfang an weniger auf substantielle Aspekte wie die Verletzung von Bürger- oder Menschenrechten bezog, sondern vielmehr auf die Tatsache, dass Bush dabei im Alleingang, ohne gesetzliche Grundlage und unter Umgehung von Verfassung wie Gewaltenteilung handelte. Entsprechend stellte Obama nach seiner Amtsübernahme die Anti-Terror-Politik Bushs nicht grundsätzlich in Frage; vielmehr schuf er eine ausgefeiltere rechtliche Begründung, häufig durch neue Rechtfertigungen für bestehende Praktiken.<sup>22</sup>

Die Politik von Präsident Trump hat noch keine klaren Konturen. Einerseits war auch in seinem Wahlkampf die terroristische Bedrohung ein zentrales Thema, andererseits scheint er den Beziehungen zwischen den Großmächten wieder mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Seine Äußerungen haben jedoch deutlich gemacht, dass ihm jegliches Bewusstsein für die Problematik des dauerhaften Kriegszustandes fehlt. Jenseits der Rhetorik scheinen auch unter Trump die Kontinuitäten zu überwiegen; die Stoßrichtung seiner bisherigen Politik deutet eher auf Eskalation als auf Einschränkung des Krieges. Zugleich bieten sein Desinteresse und seine Ignoranz der Sicherheitsbürokratie allerlei Gelegenheit, ihre eigene Agenda zu verfolgen.

<sup>22</sup> Charlie Savage, *Power Wars. Inside Obama's Post-9/11 Presidency*, New York u.a. 2015.

# Die Evolution des Anti-Terror-Kampfs unter drei Präsidenten

Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum 11. September 2001 wurden also manche Maßnahmen rückgängig gemacht (wie die Anwendung von Folter), manche abgeschwächt (wie die anlasslose Überwachung von US-Bürgern), manche beibehalten (wie zeitlich unbeschränkte Inhaftierung ohne Gerichtsurteil) und manche ausgebaut (wie gezielte Tötungen durch Drohnen).

## Das Haft- und Verhörprogramm

In einer Anordnung vom 7. Februar 2002 konstatierte Präsident Bush, dass der Krieg gegen den Terrorismus ein »neues Paradigma« begründe, bei dem die Genfer Konventionen keine Anwendung fänden.<sup>23</sup> Die CIA etablierte auf Basis der von Bush am 17. September 2001 abgezeichneten Geheimdirektive ein Programm, um »Individuen, die eine andauernde, ernste Gewaltbedrohung für US-Personen und -Interessen darstellen oder terroristische Aktivitäten planen«, gefangen zu nehmen. Verhörmethoden wurden nicht erwähnt,

**23** So gelte die dritte Genfer Konvention im Konflikt mit Al-Qaida nicht, denn das Terrornetzwerk sei weder ein Staat noch Unterzeichner. Artikel 3 der Konvention gelte weder für Al-Qaida noch für die Taliban, da der Konflikt mit diesen Gruppen internationalen Charakter habe, Artikel 3 sich jedoch nur auf nicht-internationale Konflikte beziehe; auch genössen die Taliban und Al-Qaida als ungesetzliche Kämpfer keinen Kriegsgefangenen-Schutz nach Artikel 4 der Konvention. The White House, »Memorandum by the President«, 7.2.2002, in: Greenberg/Dratel (Hg.), *The Torture Papers* [wie Fn. 15], S. 134f. Besonders Außenminister Colin Powell und dessen Rechtsberater William H. Taft IV hatten dieser Einschätzung widersprochen. Bush folgte jedoch Justizminister John Ashcroft, der auch von den Rechtsberatern Gonzales (Weißes Haus) und Haynes (Pentagon), beide Mitglieder des Kriegsrates, unterstützt wurde. Zur Kontroverse über die Anwendbarkeit der Genfer Konventionen vgl. die Memoranden der entsprechenden Akteure in ebd., S. 38 – 133.

aber die Direktive bildete die Grundlage für das sogenannte High Value Detainee Program.<sup>24</sup> Damit erhielt der Geheimdienst maximale Flexibilität, um Gefangene weltweit außerhalb normaler Prozesse und wenn nötig ohne Einverständnis des Aufenthaltsstaates festzusetzen, beliebig von einem Land zum anderen zu transportieren, selbst zu inhaftieren oder an Drittstaaten zu übergeben. Die CIA schuf, über verschiedene Länder verteilt, ein System von Geheimgefängnissen, in denen ohne rechtsstaatliche Kontrolle und ohne Kontakt zur Außenwelt solche Gefangene festgehalten und verhört wurden, von denen sich die USA wichtige Informationen zur Terrorismusbekämpfung versprochen (»high value detainees«).<sup>25</sup>

## Folter im Namen der Terrorismusbekämpfung

Nicht nur Häftlinge im Rahmen des CIA-Programms, sondern auch Gefangene des Militärs wurden an Orten festgehalten, wo sie keinen Zugang zu US-Gerichten hatten. Sie wurden entweder in Militärgefängnissen in Afghanistan inhaftiert oder auf den Marinestützpunkt Guantánamo Bay gebracht. Zunächst ersuchte die CIA die Regierung um Instruktionen, welche Verhörmethoden erlaubt seien. Zwischen den CIA-Mitarbeitern im Feld und den im War Council vertretenen Entscheidungsträgern scheint schnell

**24** Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program*, 9.12.2014 (S. Rpt. 113-288), S. xviii, 11. Die Direktive (»Memorandum of Notification«) selbst ist nach wie vor geheim.

**25** Ebd. Vgl. auch Stephen Grey, *Ghost Plane: The True Story of the CIA Torture Program*, New York 2006; eine Landkarte mit den Standorten der »Black Sites« und deren jeweiliger Nutzungsdauer ist enthalten in: Matt Apuzzo/Sheri Fink/James Risen, »How U.S. Torture Left a Legacy of Damaged Minds«, in: *New York Times*, 9.10.2016, <<https://nyti.ms/2k5yq2W>>.

Einigkeit darüber bestanden zu haben, dass auch gewaltsame Verhörtechniken zur Informationsgewinnung eingesetzt werden sollten.

Das für die Interpretation der Rechtslage zuständige Office of the Legal Counsel im Justizministerium erstellte eine Reihe von Gutachten mit dem Ziel, der Regierung maximale Flexibilität im Umgang mit Gefangenen zu geben. Durch neue Interpretationen bestehender Gesetze wurden (1) das Folterverbot so eng ausgelegt, dass viele der beabsichtigten Methoden vermeintlich nicht darunter fielen; (2) rechtliche Schlupflöcher konstruiert, die es erlaubten, das Verbot von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung zu umgehen; und (3) die für die Verhöre verantwortlichen Personen, von den politischen Entscheidungsträgern bis zu den Ausführenden, vor strafrechtlicher Verfolgung immunisierte.<sup>26</sup>

### **Erlaubt war etwa, Gefangene stundenlang in Kisten zu sperren, in die sie kaum hineinpassten.**

Die CIA durfte unter dem Euphemismus »erweiterte Verhörtechniken« (enhanced interrogation techniques) zunächst zehn Zwangsmethoden bei Befragungen anwenden.<sup>27</sup> Zwar ist die offizielle Liste der Techniken nach wie vor geheim, aber wie bekannt wurde, zählte dazu unter anderem Schlafentzug über lange Zeiträume, häufig erreicht durch Fesseln im Stehen oder in anderen schmerzhaften Haltungen, durch ohrenbetäubenden Lärm oder grelles Licht.<sup>28</sup> Es

**26** Johannes Thimm, *Abschied vom Folterverbot? Der amerikanische Umgang mit Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Aktuell 11/2005); Department of Justice, Office of Professional Responsibility, *Investigation into the Office of the Legal Counsel's Memoranda Concerning Issues Relating to the Central Intelligence Agency's Use of »Enhanced Interrogation Techniques« on Suspected Terrorists*, 29.7.2009; vgl. auch Goldsmith, *The Terror Presidency* [wie Fn. 13]; Greenberg/Dratel (Hg.), *The Torture Papers* [wie Fn. 15].

**27** Morell/Harlow, *The Great War of Our Time* [wie Fn. 19], S. 246.

**28** Vgl. Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study* [wie Fn. 24]. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (ICRC) stellte 2007 fest, dass die von Gefangenen beschriebene Behandlung und die beschriebenen Verhörtechniken einzeln und in Kombination Folter und/oder grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung konstituierten. *ICRC Report on the Treatment of 14 »High Value Detainees« in CIA Custody*, September 2007.

war ebenso erlaubt, Gefangene extremer Hitze oder Kälte auszusetzen; sie stundenlang in Kisten zu sperren, in die sie kaum hineinpassten; sie gegen Wände zu stoßen und mit der flachen Hand ins Gesicht zu schlagen; ihre Ängste etwa vor Hunden oder Insekten auszunutzen – und sie dem sogenannten Waterboarding auszusetzen,<sup>29</sup> dessen Anwendung im Einzelfall genehmigt werden musste und dessen Einsatz bei drei Verdächtigen bestätigt ist.<sup>30</sup> Gefangene wurden auch an die Sicherheitsbehörden von Partnerländern im Anti-Terror-Kampf übergeben, darunter zahlreiche Staaten, bei denen die Anwendung von Folter dokumentiert ist, wie Ägypten, Syrien und Usbeki-

**29** Beim Waterboarding wird der Gefangene auf einem Brett fixiert, und durch ein Tuch wird ihm Wasser über Nase und Mund gegossen, so dass er dieses beim Versuch, Luft zu holen, in die Lunge bekommt und nicht mehr atmen kann. In der Presse wird Waterboarding häufig als »simuliertes Ertränken« bezeichnet; allerdings besteht der Simulationsaspekt lediglich darin, dass der Vorgang kurz vor dem Ersticken des Gefangenen abgebrochen wird. Vgl. Christopher Hitchens, »Believe Me, It's Torture«, in: *Vanity Fair*, 2.7.2008, <<https://www.vanityfair.com/news/2008/08/hitchens200808>>; Malcolm Nance, »I Know Waterboarding Is Torture – Because I Did It Myself«, in: *New York Daily News*, 31.10.2007, <<http://www.nydailynews.com/opinion/waterboarding-torture-article-1.227670>>. Aus CIA-Dokumenten geht hervor, dass Abu Zubaydah nach einer Waterboarding-Session von medizinischem Personal wiederbelebt werden musste. Siehe Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study* [wie Fn. 24], S. 423.

**30** Die US-Regierung hat die Anwendung von Waterboarding durch die CIA in drei Fällen zugegeben. Morell (mit Harlow, *The Great War of Our Time* [wie Fn. 19], S. 246) behauptet, diese drei Fälle seien die einzigen gewesen, man habe die Technik zum letzten Mal 2003 angewandt, und sie sei ab 2006 nicht mehr autorisiert gewesen. Senatorin Dianne Feinstein zweifelt Morells Version an: »Fact Check: Inaccurate and Misleading Assertions Related to the CIA Detention and Interrogation Program in »The Great War of Our Time: The CIA's Fight against Terrorism – From al Qaeda to ISIS« by Michael Morell and William Harlow«, <[https://www.feinstein.senate.gov/public/\\_cache/files/e/3/e369f4a2-6993-43d2-aa99-23c15075dd4d/78FA199F8373DAFA360335AA07372B80\\_fact-check--response-morell-and-harlow-book-6-2-15.pdf](https://www.feinstein.senate.gov/public/_cache/files/e/3/e369f4a2-6993-43d2-aa99-23c15075dd4d/78FA199F8373DAFA360335AA07372B80_fact-check--response-morell-and-harlow-book-6-2-15.pdf)>. Der Journalist James Risen berichtet, Spezialkräfte in Afghanistan hätten Waterboarding angewandt: James Risen, *Pay Any Price. Greed, Power, and Endless War*, Boston, Mass., 2014, S. 172. Vgl. auch Human Rights Watch, *Delivered into Enemy Hands. US-Led Abuse and Rendition of Opponents to Gaddafi's Libya*, September 2012, <<https://www.hrw.org/report/2012/09/05/delivered-enemy-hands/us-led-abuse-and-rendition-opponents-gaddafis-libya>>.

## Entwicklung der Foltertechniken

Die gewaltsamen Verhörtechniken wurden einem Ausbildungsprogramm entnommen, das US-Soldaten auf den Fall ihrer Kriegsgefangenschaft vorbereiten soll – dem sogenannten »Survival – Evasion – Resistance – Escape« (SERE)-Training. Um ihre Widerstandsfähigkeit zu steigern, werden Soldaten bei diesem Training unter anderem einer Behandlung ausgesetzt, die ihnen in der Gefangenschaft durch feindliche Truppen drohen könnte. Ebendiese Methoden, die nach gängiger Auffassung außerhalb des Trainings gegen Kriegsrecht verstoßen – sie beruhen auf Praktiken, die China im Korea-Krieg zur Erpressung von Geständnissen anwandte –, wurden nun zum Vorbild für die US-Techniken gegen mutmaßliche Terroristen. Im Zentrum standen zwei Psychologen, die SERE-Trainer für die Air Force gewesen waren: James Mitchell und Bruce Jessen. Sie überzeugten die Verantwortlichen in der Regierung, dass diese Techniken die Gefangenen einerseits dazu bringen könnten, die Wahrheit zu sagen, und andererseits keine Folter darstellten.<sup>32</sup> 2002/2003 schulte Personal aus dem SERE-Programm die für Afghanistan, Irak und Guantánamo zuständigen Führungskommandos sowie Mitarbeiter der CIA und der Defense Intelligence Agency (DIA) in der Anwendung aggressiver Verhörtechniken.<sup>33</sup> Nach einiger Zeit im Dienst der Regierung machten sich Mitchell und Jessen als private Berater für Militär und Geheimdienste selbständig. Die Honorare für ihre Beratungstätigkeit erreichten über die Jahre fast 70 Millionen Dollar.

stan. Dies geschah sowohl zu Verhörzwecken – eine Praxis, die als »Outsourcing von Folter« bezeichnet wurde – als auch um Menschen, die als Bedrohung galten, dauerhaft aus dem Verkehr zu ziehen.<sup>31</sup>

Für die Verhöre von Gefangenen, die auf dem Militärstützpunkt Guantánamo inhaftiert waren, wurden ebenfalls gewaltsame Methoden genehmigt.

**31** Grey, *Ghost Plane* [wie Fn. 25]; Open Society Justice Initiative, *Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition*, New York: Open Society Foundations, Februar 2013, <<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/globalizing-torture-cia-secret-detention-and-extraordinary-rendition>>.

**32** Der Chef des Office of the Legal Counsel, Steven Bradbury, argumentierte gegenüber dem CIA-Juristen John Rizzo, dass die SERE-Methoden sicher seien und keine mentalen Schäden verursachten. Risen, *Pay Any Price* [wie Fn. 30], S. 187.

**33** Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study* [wie Fn. 24].

Die für Guantánamo zuständige Taskforce beantragte beim Central Command der US-Streitkräfte die Bewilligung aggressiver Verhörtechniken; zuvor war ihr Personal von denselben Verantwortlichen des SERE-Programms ausgebildet worden, die schon die CIA beraten hatten (siehe Kasten). Obwohl die Juristen aller Teilstreitkräfte rechtliche und politische Bedenken gegen aggressive Verhörtechniken anmeldeten, empfahl der führende Rechtsberater des Pentagon, William Haynes, eine Reihe solcher Praktiken zu genehmigen. Verteidigungsminister Rumsfeld bewilligte am 2. Dezember 2002 per Memo eine Liste mit 15 von 18 beantragten Verhörtechniken, die über die gewaltfreien Standardtechniken des entsprechenden Handbuchs der Armee hinausgingen.<sup>34</sup>

Methoden, die ursprünglich nur für Guantánamo genehmigt waren, fanden schnell ihren Weg in die Militärgefängnisse in Afghanistan und dem Irak. Es herrschte Verwirrung, welches Vorgehen im Einzelnen erlaubt war. Beispielsweise galten im Irak formal die Genfer Konventionen zum Schutz von Kriegsgefangenen, doch Angehörige von CIA und militärischen Nachrichtendiensten nutzten dennoch gewaltsame Verhörmethoden. In der Folge misshandelte auch das einfache Wachpersonal dort Gefangene, sowohl auf Anweisung im Zusammenhang mit Verhören als auch eigenmächtig. Ein direktes Resultat dieser Entwicklung waren die Misshandlungen im irakischen Gefängnis Abu Ghraib, deren Bilder weltweit für Schlagzeilen sorgten.<sup>35</sup>

Grausame Haftbedingungen, Misshandlungen und Folter waren wohl die Todesursache bei an die hundert zwischen 2001 und 2006 in US-Haft gestorbenen Gefangenen. Die Menschenrechtsorganisation Human

**34** »Action Memo for Secretary of Defense from William J. Haynes II, General Council re Counter-Resistance Techniques«, 27.11.2002 (genehmigt am 2.12.2002), in: Greenberg/Dratel (Hg.), *The Torture Papers* [wie Fn. 15], S. 236f; vgl. auch United States Senate, *Inquiry into the Treatment of Detainees in U.S. Custody. Report of the Committee On Armed Services*, 20.11.2008, <[https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Detainee-Report-Final\\_April-22-2009.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Detainee-Report-Final_April-22-2009.pdf)>.

**35** Ebd. Vgl. insbesondere *Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade* (Tabuga Report), März 2004; *Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations* (Schlesinger Report), August 2004; *Investigation of Intelligence Activities at Abu Gharaib/Investigation of the Abu Ghraib Prison and 205th Military Intelligence Brigade*, LTG Anthony R. Jones/Investigation of the Abu Ghraib Detention Facility and 205th Military Intelligence Brigade, MG George R. Fay (Fay-Jones Report), August 2004.

Rights First kommt zu dem Ergebnis, dass 34 Fälle als Totschlag zu werten sind; bei weiteren elf ist demnach wahrscheinlich, dass Häftlinge an den Folgen ihrer Behandlung in Haft starben.<sup>36</sup> Bei acht bis zwölf Fällen geht die Organisation davon aus, dass Gefangene zu Tode gefoltert wurden. In fünf Todesfälle ist die CIA verwickelt.<sup>37</sup> Das Militär räumte 2005 ein, in 26 Fällen – Afghanistan und den Irak betreffend – wegen Totschlags (criminal homicide) zu ermitteln.<sup>38</sup>

Im Jahr 2006 verteidigte Präsident Bush das Vorgehen der CIA öffentlich mit Blick auf das Al-Qaida-Mitglied Abu Zubaydah, einen der ersten Gefangenen, die in einem Geheimgefängnis gefoltert worden waren. Bush behauptete, die »alternativen Methoden« seien notwendig gewesen, um Leben zu retten, und beharrte auf ihrer Legalität.<sup>39</sup>

**36** Hina Shamsi, *Command's Responsibility. Detainee Deaths in U.S. Custody in Iraq and Afghanistan*, hg. von Deborah Pearlstein, Human Rights First, Februar 2006, <<http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/06221-etn-hrf-dic-report-web.pdf>>.

**37** Ebd., S. 9.

**38** Douglas Jehl/Eric Schmitt, »U.S. Military Says 26 Inmate Deaths May Be Homicide«, in: *New York Times*, 16.3.2005, <<https://nyti.ms/2FUeOKE>>. Die Datenbank »The Torture Database« der American Civil Liberties Union enthält Hunderte von Berichten über strafrechtliche Untersuchungen innerhalb der US-Streitkräfte, <<http://www.thetorturedatabase.org>>.

**39** The White House, »President Discusses Creation of Military Commissions to Try Suspected Terrorists«, 6.9.2006, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/09/print/20060906-3.html>>: »We knew that Zubaydah had more information that could save innocent lives, but he stopped talking. As his questioning proceeded, it became clear that he had received training on how to resist interrogation. And so the CIA used an alternative set of procedures. These procedures were designed to be safe, to comply with our laws, our Constitution, and our treaty obligations. The Department of Justice reviewed the authorized methods extensively and determined them to be lawful. I cannot describe the specific methods used – I think you understand why – if I did, it would help the terrorists learn how to resist questioning, and to keep information from us that we need to prevent new attacks on our country. But I can say the procedures were tough, and they were safe, and lawful, and necessary.« Das CIA-Protokoll eines Verhörs von Abu Zubaydah ist hier verfügbar: »Details Regarding the Cycle of Interrogations of Abu Zubaydah on August 6, 2002«, August 2002, bereitgestellt von UC Davis Center for the Study of Human Rights in the Americas, <<http://humanrights.dss.ucdavis.edu/projects/the-guantanamo-testimonials-project/testimonies/prisoner-testimonies/prisoner-testimonies/details->

## Widerstand aus der Zivilgesellschaft und von den anderen Gewalten

In dem Maße, wie Informationen über Gefängnisse und Haftbedingungen an die Öffentlichkeit drangen, wuchs die Kritik. Das Gefangenenlager in Guantánamo stand früh im Zentrum der Aufmerksamkeit. Anwaltsvereine begannen damit, Gefangene juristisch zu vertreten und für ihre Rechte und den Zugang zu Gerichten zu streiten. Investigative Journalisten und Menschenrechtsorganisationen betrieben Aufklärung; immer wieder sickerten auch Informationen aus Regierungskreisen an die Presse durch – ein Indiz für interne Kontroversen.

In das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit wurde die Situation der Gefangenen katapultiert, als im Mai 2004 Fotos aus dem irakischen Gefängnis Abu Ghraib an die Presse gelangten. Detailliert dokumentierten die Aufnahmen grausame Misshandlung und sexuelle Erniedrigung, auch Bilder der Leiche eines Häftlings waren darunter. Der Abu-Ghraib-Skandal hatte eine Reihe von internen Untersuchungen des Militärs zur Folge, die wiederum ergaben, dass in Verhören systematisch Gewalt angewandt wurde. Kurz darauf sickerten auch die ersten Rechtsgutachten aus dem Justizministerium durch, in denen gewaltsame Verhörmethoden für rechtmäßig erklärt worden waren.<sup>40</sup>

Investigative Reporter deckten schließlich das Inhaftierungs- und Verhörprogramm der CIA auf. Aussagen von freigelassenen Gefangenen und Recherchen über die Flüge, mit denen die CIA Häftlinge zwischen verschiedenen Geheimgefängnissen transportiert hatte, halfen dabei, das Puzzle zusammenzufügen.<sup>41</sup> Die Justizbehörden betroffener Staaten er-

<[regarding-the-cycle-of-interrogations-of-abu-zubaydah-on-august-6-2002-august-2002](http://www.humanrights.dss.ucdavis.edu/projects/the-guantanamo-testimonials-project/testimonies/prisoner-testimonies/prisoner-testimonies/details-regarding-the-cycle-of-interrogations-of-abu-zubaydah-on-august-6-2002-august-2002)>.

**40** Im Dezember 2004 veröffentlichte das »Wall Street Journal« ein von John Yoo verfasstes und von Jay Bybee abgezeichnetes Gutachten für Bushs Rechtsberater Alberto Gonzales. Darin wird unter anderem argumentiert, dass die Verursachung von Schmerzen, die unterhalb des Niveaus von Organversagen oder Tod bleiben, keine Folter konstituieren. Die durchgesickerten Memoranden sind zusammengefasst in Greenberg/Dratel (Hg.), *The Torture Papers* [wie Fn. 15].

**41** Frühe Hinweise auf das CIA-Programm waren die Fälle des kanadischen Staatsbürgers Maher Arar und des Deutschen Khaled El-Masri, die nach langer CIA-Haft wieder freikamen, als ihre Unschuld klar wurde. Dazu, wie Journalisten aus verschiedenen Ländern den CIA-Flügen auf die Schliche kamen, vgl. Grey, *Ghost Plane* [wie Fn. 25].

mittelten,<sup>42</sup> die Vereinten Nationen und die Europäische Union wurden tätig.<sup>43</sup> Nach und nach setzte sich das Bild über die verschiedenen Aspekte von Inhaftierung und Folter zusammen.

Ab 2004 sah sich die Bush-Administration zunehmend gezwungen, ihre Praktiken gegenüber den anderen Gewalten zu verteidigen. Der Oberste Gerichtshof der USA räumte Guantánamo-Häftlingen das Recht ein, ihre Haft auf Basis des Habeas-corpus-Prinzips vor US-Gerichten anzufechten.<sup>44</sup> Ebenso entschied er, dass die von Präsident Bush durch seine Militärordnung von 2001 autorisierten Militärkommissionen in ihrer bestehenden Form unzulässig seien, weil sie sich nicht mit der Militärgerichtsbarkeit und den Genfer Konventionen vereinbaren ließen.<sup>45</sup>

### Der Detainee Treatment Act sollte die Rechte von Gefangenen stärken – doch er beließ Schlupflöcher.

Der Kongress spielte eine ambivalente Rolle. Um vermeintliche Lücken und Unklarheiten der bestehenden Rechtslage zu beseitigen, die zu den Misshandlungen von Gefangenen geführt hatten, wurde am 30. Dezember 2005 der Detainee Treatment Act (DTA) als Teil des Verteidigungshaushaltsgesetzes verabschiedet.<sup>46</sup> Eingebracht hatte ihn der republikanische Senator John McCain, der als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses und außenpolitischer Falke sowie aufgrund eigener Erfahrung mit Folter als Kriegsgefangener im Vietnamkrieg besondere Glaubwürdigkeit besaß.

Das Gesetz weist die Argumentation, mit der die Juristen aus dem Justizministerium brutale Verhörmethoden rechtfertigten, explizit zurück.<sup>47</sup> So schützt es alle Gefangenen unter effektiver Kontrolle der amerikanischen Regierung – auch Nicht-US-Bürger, die außerhalb der USA festgehalten werden – vor grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (auf Basis der Definition, die Washington bei Ratifizierung der UN-Konvention gegen Folter angelegt hat).<sup>48</sup> Zusätzlich legt das Gesetz fest, dass alle Gefangenen unter Kontrolle des Verteidigungsministeriums nach den Standards des entsprechenden Armeehandbuchs zu behandeln sind, das gemäß dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung verbietet.<sup>49</sup>

Allerdings enthält das Gesetz Schlupflöcher. Die Festlegung auf die Standards des Armeehandbuchs gilt nur für Häftlinge der Armee, nicht für solche der Nachrichtendienste. Es besteht die Möglichkeit, das entsprechende Armeehandbuch zu ändern. Auch werden außerordentliche Auslieferungen (extraordinary renditions) nicht eingeschränkt. Zudem stärkt das Gesetz den Schutz von Regierungsmitarbeitern gegen Versuche, sie wegen der Misshandlung von Gefangenen zivil- oder strafrechtlich zu belangen – sie können sich gesetzlich sanktioniert darauf berufen, in dem Glauben gehandelt zu haben, die Verhörmethoden seien legal. Außerdem wird die Zuständigkeit von US-Gerichten eingeschränkt, Habeas-corpus-Klagen Gefangener gegen ihre Inhaftierung in Guantánamo anzuhören.<sup>50</sup>

**42** Nachdem die CIA einen unter Terrorverdacht stehenden muslimischen Geistlichen in Mailand entführt hatte (wahrscheinlich mit Wissen der italienischen Regierung), nahm die italienische Staatsanwaltschaft Ermittlungen auf. Diese führten dazu, dass 22 CIA-Mitarbeiter – in Abwesenheit – wegen Entführung verurteilt wurden.

**43** Vgl. z.B. Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Lawfulness of Detentions by the United States in Guantánamo Bay*, 8.4.2005, Doc. 10497; UN Economic and Social Council: Commission on Human Rights, *Situation of the Detainees at Guantánamo*, 15.2.2006, UN Doc. E/CN.4/2006/120 (2006).

**44** Supreme Court of the United States, *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004).

**45** Daniel Bodansky/Peter J. Spiro, »Hamdan v. Rumsfeld. 126 S.Ct.2749«, in: *American Journal of International Law*, 100 (2006) 4, S. 888 – 895.

**46** *Detainee Treatment Act of 2005*, Public Law No. 109 – 148, 30.12.2005.

**47** Vgl. hierzu und zum Folgenden: Arsalan M. Suleman, »Detainee Treatment Act of 2005«, in: *Harvard Human Rights Journal*, 19 (2006), S. 257 – 265.

**48** Hintergrund ist, dass in den Foltermemoranden argumentiert wurde, das Verbot von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung der Antifolterkonvention gelte nur für US-Personen, die von der amerikanischen Verfassung geschützt sind (zum Begriff s. Fn. 59), da die USA die Definition unmenschlicher Behandlung in einem Vertragsvorbehalt an ihre Verfassung geknüpft hatten. Dieser Interpretation widerspricht das Gesetz explizit.

**49** Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des DTA war dies Army Field Manual 34-52: Intelligence Interrogation (1992). Es wurde später ersetzt durch FM 2-22.3: Human Intelligence Collector Operations (2006).

**50** Präsident Bush stellte die Substanz des Gesetzes weiter in Frage. Als er es unterschrieb, verband er dies mit dem Statement, das Gesetz gelte nur im Einklang mit seiner verfassungsmäßigen Kompetenz als Oberbefehlshaber, Kriegs-

Der Kongress stärkte die Kompetenzen der Administration, wenn es darum ging, feindliche Kämpfer zu inhaftieren und vor Militärkommissionen anzuklagen. Nachdem der Oberste Gerichtshof im Jahr 2006 Militärkommissionen für unrechtmäßig erklärt hatte, die auf Basis der Bush-Anordnung von 2001 entstanden waren, schuf der Kongress mit dem Military Commissions Act (MCA) eine neue gesetzliche Grundlage für Kommissionen.<sup>51</sup> Ungesetzlichen feindlichen Kämpfern ausländischer Staatsangehörigkeit kann demnach vor Militärkommissionen der Prozess gemacht werden. Unter ungesetzliche feindliche Kämpfer fallen zum Beispiel Angehörige von Al-Qaida, der Taliban oder mit ihnen verbündeter Kräfte, die sich an feindlichen Handlungen beteiligt oder diese materiell unterstützt haben. Darüber hinaus können Tribunale, die vom Verteidigungsminister eingesetzt werden, Gefangene zu ungesetzlichen feindlichen Kämpfern erklären.<sup>52</sup> Mit den neuen Prozessregeln wurden die Rechte der Angeklagten im Vergleich zu den vorherigen Militärkommissionen gestärkt, doch sie entsprechen noch immer nicht gängigen rechtsstaatlichen Standards ziviler Strafprozesse oder traditioneller Militärgerichtsbarkeit. Aussagen, die unter Folter gemacht wurden, sind unzulässig; doch Aussagen, die unter Zwang zustande gekommen sind, können unter bestimmten Umständen verwendet werden. Gegen Urteile lässt sich vor einem Bundesrevisionsgericht ein einziges Mal Revision einlegen. Das Gesetz bestätigt erneut, dass ungesetzliche Kämpfer keine Habeas-corpus-Rechte vor US-Gerichten einklagen können, selbst wenn die Fälle bereits anhängig sind.<sup>53</sup> Wer als ungesetzlicher Kämpfer festgehalten wird, hat keine Möglichkeit, seine Inhaftierung anzufechten, bevor der eigene Status durch ein Tribunal festgestellt ist; die betreffende Person kann so potentiell unbegrenzt inhaftiert werden.

Mit dem MCA kam der Kongress der Administration zu Hilfe, nachdem der Oberste Gerichtshof das System der Militärkommissionen gekippt hatte. Nicht

operationen zu führen. Mit anderen Worten: Falls das Gesetz ihn an der Ausübung dieser Kompetenz hindere, sei es verfassungswidrig, und er könne sich darüber hinwegsetzen.

**51** *Military Commissions Act of 2006*, Public Law No. 109 – 366, 17.10.2006.

**52** Vgl. hierzu und zum Folgenden: Arsalan M. Suleman, »Military Commissions Act of 2006«, in: *Harvard Human Rights Journal*, 20 (2007), S. 325 – 337.

**53** Hintergrund ist, dass der Oberste Gerichtshof im Fall *Hamdan v. Rumsfeld* anhängige Fälle vom Verbot von Habeas-corpus-Klagen im *Detainee Treatment Act* ausnahm.

zuletzt wurde die direkte Anwendbarkeit der Genfer Konventionen auf Haftbedingungen der Gefangenen beschränkt und die Definition von Folter sowie grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung enger gefasst als im Völkerrecht, wenngleich nicht so eng wie in den Rechtsmemoranden der Administration. Die Gesetzgeber folgten der Administration nicht in allen Punkten und garantierten ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit. Dennoch gaben sie der Regierung deutlich mehr Flexibilität im Umgang mit feindlichen Kämpfern, als bei herkömmlichen rechtsstaatlichen Verfahren möglich wäre.<sup>54</sup>

Präsident Bush gestand im September 2006 öffentlich ein, dass Geheimgefängnisse existierten, und beendete die Praxis zugleich. Die verbliebenen 14 »high value detainees« wurden nach Guantánamo überführt; das Internationale Komitee des Roten Kreuzes erhielt Zugang zu ihnen. Formal blieb das Inhaftierungs- und Verhörprogramm der CIA bestehen, doch wurde es nach 2006 wohl nicht mehr genutzt.

## Beendigung von Folter unter Obama

Präsident Obama verordnete kurz nach seinem Amtsantritt per Dekret, dass alle Regierungsbehörden, auch die CIA, in der Behandlung von Gefangenen dem entsprechenden Armeehandbuch folgen mussten.<sup>55</sup> Die Administration gab die Anwendung von Folter in der Vergangenheit zu und schloss sie für die Zukunft aus. Zunächst bekannte der angehende Justizminister Eric Holder öffentlich, dass die Anwendung von Waterboarding Folter konstituiere; später erklärte auch Obama, dass Gefangene in US-Haft gefoltert worden seien – eine Tatsache, die die Bush-Administration nicht zuletzt wegen der strafrechtlichen Konsequenzen bis zum Schluss geleugnet hatte.<sup>56</sup>

**54** Vgl. auch Jack Goldsmith, »How Obama Learned to Love Military Commissions«, in: *Slate*, 21.3.2012, <[http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/jurisprudence/2012/03/military\\_commissions\\_now\\_have\\_broad\\_political\\_support\\_from\\_republicans\\_and\\_democrats\\_alike.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2012/03/military_commissions_now_have_broad_political_support_from_republicans_and_democrats_alike.html)>.

**55** Executive Order No. 12491, *Ensuring Lawful Interrogations*, Fed. Reg. 4893 (22.1.2009).

**56** David Stout, »Holder Tells Senators Waterboarding Is Torture«, in: *New York Times*, 15.1.2009, <<https://nyti.ms/2F5c2kE>>. Zu Obama vgl. The White House, »Press Conference by the President«, 1.8.2014, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/01/press-conference-president>>: »We did a whole lot of things that

Doch hielt sich Obama bewusst die Möglichkeit offen, Gefangene ohne Gerichtsurteil und potentiell zeitlich unbegrenzt zu inhaftieren. Nachdem die Administration erkannt hatte, wie viele der noch in Guantánamo einsitzenden Häftlinge möglicherweise gefährlich waren, aber aufgrund mangelnder Beweise nicht gerichtlich angeklagt werden konnten, verteidigte sie die Möglichkeit der unbegrenzten Inhaftierung erfolgreich vor den Gerichten. Obamas rechtliche Begründung stützte sich zwar nicht auf die inhärente Macht des Präsidenten, sondern basierte auf der Authorization for Use of Military Force (AUMF); doch für die Gefangenen änderte das nichts. Der Versuch Obamas, Guantánamo zu schließen, scheiterte am Widerstand des Kongresses. In einer Reihe von Gesetzen untersagte dieser es dem Präsidenten, Gefangene aus Guantánamo in die USA zu überführen. Die Zahl der Insassen dort wurde zwar weiter reduziert, doch zum Ende von Obamas Amtszeit saßen noch 41 Gefangene in Guantánamo. Darunter waren fünf, die von einem Regierungsgremium zur Freilassung empfohlen wurden, und 26, deren Entlassung der Regierung zu gefährlich erschien.<sup>57</sup> Auch die Option außerordentlicher Auslieferungen hielt Obama sich offen. Allerdings ist nicht bekannt, dass sie zum Outsourcing von Folter genutzt wurde, wie das der Bush-Regierung vorgeworfen worden war. In der Zeit seit Trumps Amtsübernahme wurde ein Häftling aus Guantánamo an Saudi-Arabien übergeben, wo er den Rest seiner Haftstrafe verbüßen soll; er war nach einem Schuldbekennnis wegen Kriegsverbrechen verurteilt worden.<sup>58</sup>

were right, but we tortured some folks. We did some things that were contrary to our values. [...] And when we engaged in some of these enhanced interrogation techniques, techniques that I believe and I think any fair-minded person would believe were torture, we crossed a line.«

**57** Carol Rosenberg, »Guantánamo. By the Numbers«, in: *Miami Herald*, 25.10.2016 (letztes Update am 16.7.2018), <<http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/guantanamo/article2163210.html>>.

**58** Carol Rosenberg, »U.S. Releases Guantánamo Convict to Saudi Arabia in First Transfer of Trump Era«, in: *Miami Herald*, 2.5.2018, <<https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/guantanamo/article208718319.html>>.

## Anlasslose Überwachung von Kommunikation

Die Möglichkeiten zur Überwachung elektronischer Kommunikation sind über die Jahre immer wieder angepasst worden, um mit technischen Entwicklungen Schritt zu halten. Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 hatten sich Lücken in der Informationsbeschaffung und -verwertung offenbart. In der Folge wurden die technischen Kapazitäten und rechtlichen Befugnisse zum Sammeln und Speichern elektronischer Daten massiv ausgebaut sowie die Fähigkeiten erweitert, Daten zwischen verschiedenen Behörden auszutauschen. Weder Obamas Amtsübernahme noch die Kritik, die nach Snowdens Enthüllungen an der bestehenden Praxis geübt wurde, haben an dieser Entwicklung etwas Grundlegendes geändert. Im Ergebnis verfügt die US-Regierung heute über eine Vielzahl an Mitteln und Befugnissen, um Kommunikation und Internet-Aktivitäten im In- und Ausland zu überwachen und die gewonnenen Erkenntnisse innerhalb der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zu teilen. Der Einsatz von Überwachungsmaßnahmen beschränkt sich dabei nicht auf Terrorismusbekämpfung, sondern schließt alle Zwecke der Auslandsaufklärung bzw. der Spionage mit ein, ebenso die Verbrechensbekämpfung, etwa den Kampf gegen Drogenkriminalität.

## Überblick über die gesetzlichen Grundlagen des Überwachungsregimes

Die Debatte in den USA konzentriert sich vor allem auf den Umgang mit Daten von US-Personen<sup>59</sup>, denn diese Menschen sind durch den vierten Verfassungszusatz vor anlassloser Durchsuchung geschützt, was auch ihre Kommunikation einschließt. Die aktuelle Überwachungspraxis steht in der Kritik, weil selbst die gesetzlich verankerten Rechte von US-Personen nicht ausreichend gewahrt werden (Nicht-US-Personen fehlt nach amerikanischem Recht ein entsprechender Schutzanspruch). Man kann zwischen drei Rechtsregimen unterscheiden, die zur Grundlage für

**59** Der juristische Begriff »US-Person« bezeichnet Personen, die die amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen (unabhängig vom Aufenthaltsort), sowie Personen, die sich permanent und legal in den USA aufhalten. US-Personen unterstehen der amerikanischen Jurisdiktion und können sich auf die Grundrechte der Verfassung berufen.

Überwachung genutzt werden. Die erste Rechtsgrundlage, der im 2001 verabschiedeten USA Patriot Act enthaltene Abschnitt 215, bezieht sich vor allem auf die Inlandsaufklärung. Auf dieser Basis betrieben das Federal Bureau of Investigation (FBI) und die National Security Agency (NSA) zeitweise Programme, über die in Kooperation mit den großen Telefon- und Internetanbietern routinemäßig und anlasslos die Verbindungsdaten des gesamten Kommunikationsverkehrs gesammelt und von der NSA für fünf Jahre gespeichert wurden. Die Öffentlichkeit reagierte empört, als diese Programme bekannt wurden, denn sie galten als unverhältnismäßig. 2011 wurde die Sammlung von E-Mail-Metadaten wieder eingestellt. Dass das Programm nicht effektiv sei und auf einer zweifelhaften Auslegung von Abschnitt 215 basiere, stellten übereinstimmend drei verschiedene Instanzen fest: die President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies, eine von Obama in Reaktion auf die Snowden-Enthüllung eingesetzte Expertenkommission; das Privacy and Civil Liberties Oversight Board (PCLOB), ein vom Kongress 2004 geschaffener überparteilicher Beirat zur Wahrung von Privatsphäre und Bürgerrechten; und schließlich der Generalinspekteur des Justizministeriums. In der Folge wurde auch der Umgang mit Telefonverbindungsdaten modifiziert, und der Kongress verabschiedete den Freedom Act (siehe S. 23).

Unter dem Stichwort Auslandsaufklärung laufen die bedeutenderen Überwachungsprogramme. Die zweite Rechtsgrundlage ist in Abschnitt 702 des 2008 verabschiedeten FISA Amendments Act (FAA) kodifiziert, einer angepassten Version des Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) von 1978. Drittens beansprucht der Präsident inhärente Kompetenzen gemäß der Verfassung, welche in der Exekutivanordnung 12333 genauer beschrieben sind.

Der 1978 verabschiedete FISA geht auf damalige Bestrebungen im Kongress zurück, Aktivitäten der Nachrichtendienste besser zu kontrollieren. Er definierte Regeln zur Aufklärung mit Auslandsbezug auf US-Territorium. Personen in den USA, die der Auslandsespionage verdächtigt wurden, durften demnach nur auf richterlichen Beschluss des damals neu eingerichteten Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC oder FISA-Gericht) überwacht werden. Alle Formen elektronischer Aufklärung, die nicht durch den FISA abgedeckt waren, insbesondere die Überwachung von Nicht-US-Bürgern außerhalb der USA, erfolgten auf Grundlage der Exekutivanordnung

12333.<sup>60</sup> Diese Auslandsespionage war Aufgabe der NSA, eines dem Verteidigungsministerium unterstellten und auf elektronische Quellen spezialisierten Nachrichtendienstes.

## Entwicklung der Praxis seit dem 11. September

Nach dem 11. September 2001 lockerte die Bush-Administration die Bestimmungen für die Arbeit der NSA, so dass sie auch im Inland tätig werden konnte. Aber anstatt eine Gesetzesänderung anzustreben, ermächtigte Bush am 4. Oktober 2001 die NSA kraft seiner Autorität als Präsident, die Regeln des Foreign Intelligence Surveillance Act zu umgehen.<sup>61</sup> Daraufhin begann die NSA in Kooperation mit den großen Telefongesellschaften, solche Telefonate und E-Mails zu überwachen, bei denen entweder der Sender oder der Empfänger der Kommunikation im Ausland saß. Kommunikation, die im Verdacht eines Zusammenhangs mit Al-Qaida stand, wurde inhaltlich überwacht, d.h. abgehört bzw. mitgelesen. Zusätzlich wurden die Verbindungs- bzw. Metadaten von Millionen Telefongesprächen und E-Mails anlasslos und massenhaft gesammelt und gespeichert. Während der ersten Jahre gab es innerhalb der Administration Kontroversen über die Legalität der Maßnahmen, und die juristischen Begründungen wechselten mehrfach.<sup>62</sup>

**60** Daniel Severson, »American Surveillance of Non-U.S. Persons: Why New Privacy Protections Offer Only Cosmetic Change«, in: *Harvard International Law Journal*, 56 (2015) 2, S. 465 – 514 (468f).

**61** Die Bush-Regierung hielt den FISA für eine verfassungswidrige Einschränkung der Kompetenz des Präsidenten. Dabei spielten die Mitglieder des Kriegsrates prominente Rollen. Die genannte Autorisierung war von David Addington formuliert, während John Yoo ein juristisches Gutachten verfasste, das die Legalität der Anordnung bestätigte. Vgl. Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 183ff.

**62** Als Jack Goldsmith neuer Leiter des Office of the Legal Counsel im Justizministerium wurde, revidierte er Yoos rechtliche Einschätzung und stoppte einige Programme temporär. Er fand jedoch neue Begründungen für die Legalität der Maßnahmen und überzeugte schließlich auch den FISC davon. Ausführlicher in Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 192 – 195.

Im Dezember 2005 deckte die »New York Times« ein Abhörprogramm<sup>63</sup> auf, mit dem die NSA auf amerikanischem Territorium – unter Verletzung des FISA – ohne richterliche Genehmigung Telefonate abhörte. Daraufhin gab die Bush-Administration die Geheimhaltung dieser Maßnahme auf.<sup>64</sup> Die weiteren Programme zur Speicherung von Telefon- und E-Mail-Metadaten blieben zunächst geheim, obwohl die Zeitung »USA Today« im Mai 2006 über die Überwachung von Telefon-Metadaten berichtete.<sup>65</sup>

### Die Bush-Regierung betrachtete schlicht alle Daten als »relevant«, um Terroranschläge zu verhindern.

Auf Drängen der Bush-Administration begann das FISA-Gericht am 26. Mai 2006 damit – zunächst ohne Kenntnis der Öffentlichkeit –, das Sammeln von Telefon-Metadaten pauschal für bestimmte Zeiträume zu genehmigen, anstatt spezifische richterliche Beschlüsse für einzelne Überwachungsmaßnahmen zu erteilen. Gemäß FISA darf das Gericht das Sammeln von Informationen anordnen, die für Spionage- oder Terrorismusuntersuchungen *relevant* sind. Die Administration überzeugte die Richter, dass schlicht alle Daten relevant seien, um Terroranschläge zu verhindern.<sup>66</sup> Dank der FISC-Bewilligung war es

der Regierung möglich, den Vorwurf der Rechtsverletzung zu entkräften. Die Rechtsauslegung, mit der das Gericht die Kompetenzerweiterung der Dienste ermöglichte, blieb jedoch hochumstritten. Auch diese Entscheidung erfolgte im Geheimen, ohne Kenntnis oder Debatte der Öffentlichkeit.

Nachdem die »New York Times« die gezielte Überwachung von Telefongesprächen enthüllt hatte, wurde in Reaktion darauf 2008 der FISA Amendments Act verabschiedet, der wesentliche Aspekte der bestehenden Praxis legalisierte.<sup>67</sup> Unter Abschnitt 702 kann der Justizminister zusammen mit dem Direktor der Nachrichtendienste (Director of Intelligence, DNI) eine Kommunikationsüberwachung genehmigen, die sich gegen Nicht-US-Bürger im Ausland richtet. Die Abfangmaßnahmen dürfen auf US-Territorium erfolgen, solange mindestens eine der kommunizierenden Personen Nicht-US-Person im Ausland ist. Anders als nach dem ursprünglichen FISA ist es nicht nötig, im Einzelfall einen Anfangsverdacht zu begründen oder einen richterlichen Beschluss für die Überwachungsmaßnahme einzuholen. Außerdem ist es im Unterschied zum vorherigen Terrorist Surveillance Program keine Bedingung, dass Überwachungsziele eine Verbindung zum Terrorismus haben; vielmehr ist *jeder* Zweck der Auslandsaufklärung erlaubt. Dabei wird auch geduldet, dass Daten von US-Personen gesammelt werden, solange diese nicht das ursprüngliche Ziel der Überwachungsmaßnahme sind. Die Nutzung der Daten ist nicht auf die nationale Sicherheit beschränkt. Das FBI bekam weitreichende Befugnisse, die gesammelten Daten auch zur Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung zu verwenden.<sup>68</sup>

Zwei der wichtigsten Programme der NSA, Upstream und Prism, laufen unter Abschnitt 702 des FAA. Im Rahmen von Upstream zapft die NSA Leitungen der Internet-Infrastruktur an – das sogenannte Rückgrat des Internets – und durchsucht den gesamten Datenverkehr nach bestimmten Kriterien. Auf diese Weise herausgefilterte Daten werden auf eigenen Servern gespeichert. Mit Prism werden Anbieter von Internetdiensten wie soziale Medien bzw. Netzwerke oder Cloud-Dienste verpflichtet, die Daten

**63** Intern lief die Maßnahme zunächst unter dem Namen »President's Surveillance Program«, nach der Veröffentlichung durch die Presse 2005 wurde sie als »Warrantless Wiretapping Program« bekannt. Als die Administration das Programm dann deklassifizierte, nannte sie es »Terrorist Surveillance Program«.

**64** Die Reporter James Risen und Eric Lichtblau verfügten bereits seit Oktober 2004 über die entsprechenden Informationen, aber auf Druck der Regierung hielt die »New York Times« die Geschichte zurück. Vgl. Risen, *Pay Any Price* [wie Fn. 30], S. 270.

**65** Lesley Cauley, »NSA Has Massive Database of Americans' Phone Calls«, in: *USA Today*, 11.5.2006, <[https://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2006-05-10-nsa\\_x.htm](https://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2006-05-10-nsa_x.htm)>.

**66** Zusätzlich berief man sich auf den Patriot Act, der regelte, dass beim Verwerten sogenannter »business records« – also Daten, die Dritten zur Abwicklung von Geschäften überlassen werden – kein richterlicher Beschluss nötig sei. Da die Telefongesellschaften die Verbindungsdaten von Telefonaten ohnehin sammelten, galten diese als »business records«. Für das E-Mail-Metadatenprogramm zog man die im FISA vorgesehene Möglichkeit heran, sogenannte Penregister/Trap-and-trace-Technologie zum Erfassen von Verbindungsdaten bei Telefonaten zu installieren, und übertrug deren Rechtfertigung auf das Medium Internet.

**67** Der FAA löste den zeitlich befristeten Protect America Act von 2007 ab. Mit dem FAA wurde auch den Telefongesellschaften, die an dem illegalen Programm mitgewirkt hatten, Immunität zugesichert.

**68** Jennifer Granick, »Reigning in Warrantless Wiretapping of Americans«, New York: The Century Foundation, 16.3.2017, S. 16.

bestimmter Nutzer an die US-Behörden zu übermitteln. In beiden Fällen geht es nicht nur um Metadaten, sondern auch um Kommunikationsinhalte. In den Jahren zwischen der Verabschiedung des FAA und der Snowden-Enthüllung wurden zudem die Regeln dafür immer weiter gelockert, wie unter Abschnitt 702 gesammelte Informationen durchsucht, verarbeitet und weitergegeben werden können. Die Amtsübernahme Obamas änderte nichts an dieser steten Expansion der Kompetenzen.<sup>69</sup>

Im Rahmen von Upstream und Prism werden auch große Mengen an Daten von US-Bürgern gesammelt, gewissermaßen als Beifang. Grundsätzlich autorisiert der FISC die Aktivitäten nach Abschnitt 702 unter der Bedingung, dass sensible Daten von US-Personen unkenntlich gemacht werden, bevor man sie weiterverarbeitet; die Informationen müssen in der Regel jedoch nicht gelöscht werden. Jede Behörde und jeder Dienst hat eigene »Minimierungsverfahren« (minimization procedures), nach denen mit sensiblen Daten umgegangen wird.<sup>70</sup> Die Minimierungsverfahren enthalten Kriterien, um Sammlung, Verfügbarmachung, Durchsuchung, Speicherung und Weitergabe von Informationen zu beschränken. In Absprache mit dem FISA-Gericht wurden die Regeln im Einzelnen immer wieder angepasst. Dies betrifft etwa die Frage, welche Behörde nach welchen Maßgaben Selektoren bestimmen darf, also Suchbegriffe, die über legitime Überwachungsziele oder den Umfang der durchsuchten Informationen entscheiden. Das FBI hat als Inlandsbehörde beispielsweise mehr Kompetenzen in Bezug auf Daten von US-Bürgern als die Auslandsdienste. Es kann unter Abschnitt 702 gesammelte Daten einschließlich Informationen über US-Bürger durchsuchen und hat im Fall von Prism sogar freien Zugriff auf die Rohdaten. Da dieses Vorgehen die Notwendigkeit eines richterlichen Beschlusses umgeht, wird es als Durchsuchung durch die Hintertür (backdoor search) bezeichnet.<sup>71</sup> Wäh-

rend das FISA-Gericht die unterschiedlichen Kriterien für die Minimierung genehmigt, wird ihre Einhaltung nur innerhalb der Exekutive überprüft. Der FISC hat in der Vergangenheit mehrfach moniert, dass die Nachrichtendienste die Regeln zum Schutz von US-Personen nicht einhielten.<sup>72</sup> Doch trotz wiederholter Missachtung der Vorgaben hat das Gericht das Programm immer wieder autorisiert.

## Neue Debatte durch Snowden-Enthüllungen

In den Jahren unmittelbar nach Verabschiedung des FAA, die in Obamas erste Amtszeit fiel, lockerte die Exekutive – mit Billigung des FISC – die Restriktionen für den Umgang mit Daten noch weiter.<sup>73</sup> Erst die Snowden-Enthüllungen kehrten diese Tendenz um. Sie lösten eine breite gesellschaftliche Debatte aus und führten dazu, dass die Verfahren wieder etwas restriktiver gehandhabt wurden. Als Reaktion auf die Kontroverse setzte Obama ein Gremium von fünf Experten ein, die das Überwachungsregime überprüfen sollten – die President’s Review Group on Intelligence and Communications Technologies. Sie veröffentlichte einen Bericht mit zahlreichen Handlungsempfehlungen, die zum Teil aufgegriffen wurden. Durch die Enthüllungen beeinflusst waren auch zwei Berichte des Privacy and Civil Liberties Oversight Board (einer über das Telefonmetadaten-Programm unter Abschnitt 215 des Patriot Act und einer zur Überwachung nach Abschnitt 702 des FAA). Das PCLOB bewertete das Programm unter Abschnitt 215 kritisch, bestätigte jedoch, dass jenes unter Abschnitt 702 helfe, Terroristen zu identifizieren und geplante Anschläge zu vereiteln. Die Kommission machte dennoch eine Reihe von Vorschlägen, um die Einhaltung der Regeln zu verbessern und die Transparenz zu erhöhen. So empfahl sie, FISC-Entscheidungen, Minimierungsverfahren und Statistiken zu den gesammelten Daten öffentlich zugänglich zu machen. Größtenteils wurden die

<sup>69</sup> Vgl. Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 560f.

<sup>70</sup> Vgl. Jadzia Butler/Jennifer S. Granick, »Correcting the Record on 702: A Prerequisite for Meaningful Surveillance Reform«, in: *Just Security*, 15.9.2016, S. 10, <<https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/Butler-Granick-Correcting-the-Record-Scope-of-702.pdf>>; siehe auch Office of the Director of National Intelligence, »Release of 2015 Section 702 Minimization Procedures«, in: *IC on the Record*, 11.8.2016, <<https://icontherecord.tumblr.com/post/148797010498/release-of-2015-section-702-minimization>>.

<sup>71</sup> Granick, »Reigning in Warrantless Wiretapping« [wie Fn. 68], S. 16.

<sup>72</sup> Vgl. Tim Johnson, »Secret Court Rebukes NSA for 5-year Illegal Surveillance of U.S. Citizens«, McClatchy DC Bureau, 26.5.2017, <<http://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/national/national-security/article152947909.html>>; United States Foreign Intelligence Surveillance Court, *Memorandum Opinion and Order*, 6.11.2015 [classified], <[https://www.dni.gov/files/documents/20151106-702Mem\\_Opinion\\_Order\\_for\\_Public\\_Release.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/20151106-702Mem_Opinion_Order_for_Public_Release.pdf)>.

<sup>73</sup> Vgl. Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 555–558.

Anregungen auch aufgegriffen.<sup>74</sup> Da sich das Mandat von PCLOB auf die Anti-Terror-Aspekte der Programme bezieht, nahm die Kommission nur am Rande dazu Stellung, wie sich Abschnitt 702 auf die Verbrechenbekämpfung auswirkt.

### **Mit einer Obama-Direktive von 2014 wurde erstmals anerkannt, dass auch ausländische Bürger ein Recht auf Privatsphäre haben.**

Zwei politische Maßnahmen wären ohne die Snowden-Enthüllungen nicht denkbar gewesen. Am 17. Januar 2014 erließ Präsident Obama die Presidential Policy Directive 28 (PPD-28), in der weitere Richtlinien zu Spionage und Überwachung hinsichtlich ausländischer Ziele festgelegt werden. Die Direktive bezieht sich auf Maßnahmen, die unter Exekutivanordnung 12333 erfolgen, also gemäß der inhärenten Autorität der Exekutive zur Auslandsaufklärung. Obwohl PPD-28 weitgehend die bestehende Praxis kodifizierte, wurde zum ersten Mal anerkannt, dass auch ausländische Bürger ein Recht auf Privatsphäre haben, das nur in begründeten Fällen eingeschränkt werden kann. Ähnlich wie bei US-Bürgern sollen Minimierungsregeln dazu beitragen, die Privatsphäre von Unschuldigen zu schützen. Zudem wurden die Anlässe für Spionage auf sechs Sachverhalte beschränkt: feindliche Spionage; Terrorismus; Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; Gefahren für die Cybersicherheit; Bedrohungen für die USA und ihre Alliierten; Gefahren durch transnationales Verbrechen.<sup>75</sup> Wirtschaftliche Motive sind ausgenommen, es sei denn, Fragen der nationalen Sicherheit sind betroffen, wie z.B. bei der Überwachung von Sanktionsregimen. Da es sich jedoch um eine reine Exekutivmaßnahme handelt, ist nicht sicher, dass diese Politik unter Trump beibehalten wird.

Der Freedom Act brachte die bislang vielleicht bedeutsamste Einschränkung der Überwachung. Mit dem im Juni 2015 verabschiedeten Gesetz wurde das

Telefonmetadaten-Programm reformiert. Die Vorratsdatenspeicherung erfolgt nun nicht mehr auf Regierungsservern; stattdessen verbleiben die Daten bei den Telefongesellschaften, die sie für 180 Tage vorhalten sollen. Sie werden nur anlassbezogen auf Beschluss des FISA-Gerichts an die Sicherheitsbehörden herausgegeben. Solche Beschlüsse müssen sich, anders als zuvor, auf ein spezifisches und hinreichend enges Auswahlkriterium beziehen, damit massenhaftes Sammeln unterbleibt.<sup>76</sup> Bei Entscheidungen des FISC zu Überwachungsmaßnahmen soll neben dem Antragssteller der Dienste auch eine Art Anwalt von Bürgerrechten und Datenschutz zu Wort kommen. Außerdem werden die Veröffentlichungspflichten von FISA-Urteilen ausgeweitet.<sup>77</sup> Durchsetzen ließ sich die Reform nur deshalb, weil die bestehende Gesetzgebung zum 1. Juni 2015 auslief. Ohne einen Gesetzesbeschluss wäre die rechtliche Grundlage für das Überwachungsprogramm ersatzlos weggefallen; daher konnten im Kongress die Kritiker der bestehenden Praxis ihre legislativen Blockademöglichkeiten nutzen, um Reformen zu verwirklichen.

Dagegen wurde im Januar 2018 der ebenfalls zur Erneuerung anstehende Abschnitt 702 des FAA ohne nennenswerte Änderungen reautorisiert, obwohl der Passus seit den Snowden-Enthüllungen anhaltender Kritik ausgesetzt war. Der Gesetzesabschnitt gibt dem FBI die Möglichkeit, als »Beifang« der Auslandsaufklärung gesammelte und gespeicherte Daten von US-Personen anlasslos und praktisch uneingeschränkt zu durchsuchen und an lokale Polizeibehörden weiterzugeben. Diese Implikationen hielten eine überparteiliche Mehrheit im Kongress nicht davon ab, das Gesetz in seiner bestehenden Form um weitere sechs Jahre zu verlängern.<sup>78</sup>

Im Bereich der Überwachung zeigt sich also das gleiche Muster wie beim Haft- und Verhörprogramm: Die Bush-Administration versuchte zunächst im Geheimen, gesetzliche Regelungen zu umgehen. Nachdem einige der verdeckten Überwachungsaktivitäten öffentlich bekannt geworden waren, wurde nachträglich eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen. Im

<sup>74</sup> Privacy and Civil Liberties Oversight Board, *Recommendations Assessment Report*, 5.2.2016, <[https://www.pclob.gov/library/Recommendations\\_Assessment\\_Report\\_20160205.pdf](https://www.pclob.gov/library/Recommendations_Assessment_Report_20160205.pdf)>.

<sup>75</sup> The White House, *Presidential Policy Directive/PPD-28, Subject: Signals Intelligence Activities*, 17.1.2014. Vgl. auch Benjamin Wittes, »The President's Speech and PPD-28: A Guide for the Perplexed«, *Lawfare*, 20.1.2014, <<https://www.lawfareblog.com/presidents-speech-and-ppd-28-guide-perplexed>>; Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 605.

<sup>76</sup> Vgl. Florian Gawehns/Johannes Thimm, *Ein bisschen Freiheit. Was die Verabschiedung des Freedom Act durch den US-Kongress bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2015 (SWP-Aktuell 56/2015).

<sup>77</sup> Ausführlicher siehe ebd.

<sup>78</sup> Charlie Savage, »Congress Approves Six-Year Extension of Surveillance Law«, in: *New York Times*, 18.1.2018, <<https://nyti.ms/2DjAcYl>>.

Wesentlichen legalisierte man dabei die bestehenden Maßnahmen ohne größere Einschränkungen. Die Obama-Administration stellte die existierenden Programme zwar formaljuristisch auf eine solidere Grundlage, weitete die Kompetenzen der Regierung zunächst aber noch aus. Erst als das Ausmaß der Überwachung durch die Snowden-Enthüllungen publik wurde, gab es vereinzelte Kurskorrekturen. Unterm Strich jedoch gehen die Kompetenzen der Regierungsbehörden – sowohl bei Erfassung und Speicherung von Kommunikationsdaten als auch bei deren Nutzung durch unterschiedliche Behörden – weit über das hinaus, was vor dem 11. September 2001 galt.

## Gezieltes Töten

Das klarste Indiz dafür, dass die Redeweise vom Krieg gegen den Terrorismus keine Metapher ist, sind gezielte Tötungen. Die Anwendung tödlicher Gewalt im Anti-Terror-Kampf beschränkt sich dabei nicht auf Gebiete oder Zeiträume, in denen die USA offensichtlich in Kampfhandlungen verwickelt sind. Neben den bekannten Kriegsschauplätzen Afghanistan, Irak und Syrien, wo die USA wegen anhaltender militärischer Einsätze auf Basis des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte agieren (das tödliche Gewalt gegen feindliche Kämpfer grundsätzlich erlaubt), waren seit dem 11. September Libyen, Jemen, Pakistan und Somalia ebenso Orte gezielter Tötungen. Auch dafür wird die Autorisierung militärischer Gewalt als rechtliche Grundlage herangezogen.

### Der tödliche Einsatz von Drohnen steht paradigmatisch für die Normalisierung außergewöhnlicher Methoden.

Die Eliminierung von Terroristen erfolgt sowohl durch Spezialkräfte als auch durch Luftschläge bemannter oder unbemannter Flugzeuge. Letztere, besser bekannt als Drohnen, werden vom Militär wie von der CIA genutzt. Was die Zahl der Drohneneinsätze in den vergangenen 17 Jahren betrifft, gibt es keine eindeutigen Trends. Sie variiert je nach Einsatzland und schwankt auch innerhalb des jeweiligen Landes stark.<sup>79</sup> Klar ist: Die steigende Zahl an bewaff-

neten Drohnen, die zur Verfügung stehen, ging zunächst einher mit einer dramatischen Zunahme der Luftschläge, wobei 2010 ein vorläufiger Höhepunkt erreicht war.

Der tödliche Einsatz von Drohnen steht paradigmatisch für die Normalisierung außergewöhnlicher Methoden. Zunächst wurden Drohneneinsätze unter strenger Geheimhaltung als verdeckte Operationen von der CIA durchgeführt. Die US-Regierung blieb lange bei ihrer Politik, sich nicht offiziell zu Einsätzen zu bekennen, auch als diese durch Medienberichte – bestätigt von anonymen Regierungsmitarbeitern – längst ein offenes Geheimnis waren.<sup>80</sup> Dadurch vermied sie es, sich für Fehleinsätze und die Tötung Unschuldiger rechtfertigen zu müssen. Inzwischen hat sich die Regierung zu den Drohneneinsätzen bekannt; zunächst 2010 in allgemeiner Form, seit 2016 auch mit Informationen zu einzelnen Luftschlägen.<sup>81</sup> Nennenswerten Widerstand gegen die Operationen hatte dies nicht zur Folge.

Zuletzt hat Präsident Trump angekündigt, die Richtlinien für Drohnenangriffe wieder zu lockern. Geht es um die Einschätzung der Regierung über die grundsätzliche Legitimität und Notwendigkeit gezielter Tötungen, so überwiegen aber die Kontinuitäten zwischen den verschiedenen Amtsinhabern. Zwar wurden die rechtlichen und administrativen Grundlagen für gezielte Tötungen immer wieder angepasst. Doch jenseits von Stilfragen scheinen Entscheidungen zu gezielten Tötungen unabhängig vom Amtsinhaber

of Democracies, die das Long War Journal betreibt, <<https://www.longwarjournal.org/us-airstrikes-in-the-long-war>>; die New America Foundation <<http://securitydata.newamerica.net/>>; und das Bureau of Investigative Journalism <<https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-01/drone-wars-the-full-data>>. Eine Übersicht findet sich hier: Micah Zenko, »Questioning Obama's Drone Deaths Data«, New York/Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 1.7.2016, <<https://www.cfr.org/blog/questioning-obamas-drone-deaths-data>>. Die Obama-Regierung hat 2016 erstmals offizielle Zahlen über Drohnenangriffe veröffentlicht, die jedoch von unabhängigen Experten für zu niedrig gehalten werden: Director of National Intelligence, *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities* [Juni 2016], <<https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/DNI+Release+on+CT+Strikes+Outside+Areas+of+Active+Hostilities.PDF>>.

<sup>80</sup> Vgl. Cora Currier, »How the Gov't Talks about a Drone Program It Won't Acknowledge Exists«, *ProPublica*, 13.9.2012, <<https://www.propublica.org/article/how-the-govt-talks-about-a-drone-program-it-wont-acknowledge>>.

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>79</sup> Drei Organisationen, die versuchen, US-Drohnenangriffe systematisch zu erfassen, sind die Federation for the Defense

vor allem durch taktische Erwägungen und technische Möglichkeiten geprägt gewesen zu sein.

## Ursprünge und Entwicklung der Politik gezielter Tötung

Bereits Präsident Bill Clinton betrachtete die Ausschaltung von Terroristen, von denen eine unmittelbare Bedrohung für die USA ausging, als Selbstverteidigung, die nicht unter das seit der Amtszeit von Gerald Ford geltende Verbot politischer Attentate fiel.<sup>82</sup> Laut Richard Clark – damals im Weißen Haus für Terrorismusbekämpfung zuständig – machte Clinton von dem Instrument sehr selten Gebrauch.<sup>83</sup> Mögliche Tötungsziele mussten innerhalb der CIA und der Regierung einen Überprüfungsprozess durchlaufen, und jede Operation war vom Präsidenten zu genehmigen. George W. Bush delegierte nach dem 11. September 2001 die Vollmacht zur Eliminierung mutmaßlicher Terroristen an den Chef des CIA-Counterterrorism-Center. Gezielte Tötungen wurden zu einem zentralen Bestandteil der Jagd auf Angehörige von Al-Qaida.<sup>84</sup> Im Jahr 2004 ermächtigte Verteidigungsminister Rumsfeld zudem Spezialkräfte des Militärs, geheime Operationen einschließlich gezielter Tötungen durchzuführen.<sup>85</sup>

**82** Nachdem in den 1970er Jahren durch Untersuchungen des Kongresses zahlreiche Attentatsversuche der CIA – unter anderem auf ausländische Regierungschefs – bekannt geworden waren, erließ Präsident Gerald Ford am 19. Februar 1976 die Executive Order (E.O.) 11905. Abschnitt 5(g) enthält ein Verbot politischer Attentate (»political assassinations«). Auch die nachfolgenden Präsidenten behielten dieses Verbot bei, wenngleich sie es in einzelnen Fällen immer wieder umgingen. E.O. 12036, Sec. 2-305, vom 26. Januar 1978 (unter der Regierung Jimmy Carter) untersagte »assassinations« generell. In E.O. 12333, Sec. 2.11, vom 4. Dezember 1981 bestätigte Präsident Ronald Reagan diese Regelung, die in leicht veränderter Form bis heute gilt. Vgl. Elizabeth B. Bazan, *Assassination Ban and E.O. 12333: A Brief Summary*, Washington, D.C.: CRS, 4.1.2002 (CRS Report for Congress, RS 21037), <<https://fas.org/irp/crs/RS21037.pdf>>.

**83** Scahill, *Dirty Wars* [wie Fn. 19], S. 5f.

**84** Ein Regierungsmitarbeiter formulierte es so: »Lethal operations that were unthinkable pre-September 11 are now underway.« Siehe Woodward, »CIA Told to Do ›Whatever Necessary‹ to Kill Bin Laden« [wie Fn. 3].

**85** Laut dem Journalisten Mark Mazzetti gab Rumsfeld eine geheime Direktive heraus, die es dem Joint Special Operations Command erlaubte, verdeckte Operationen der Spionage, Gefangennahme und Tötung in mehr als zwölf Län-

Durch Fortschritte in der Rüstungstechnologie stieg die Bedeutung unbemannter Flugzeuge.<sup>86</sup> Mit ihrer Hilfe konnten mögliche Ziele zunächst aus der Luft observiert werden. Dies trug dazu bei, Schwierigkeiten zu kompensieren, die bei einer Spionage gegen Al-Qaida durch menschliche Quellen entstehen. Mit lasergesteuerten Raketen bestückt, erlaubten Drohnen auch gezielte Luftschläge. Die Flugkörper wurden von Stützpunkten in den USA ferngesteuert, was das Risiko eigener Verluste aufhob.<sup>87</sup> Sie ermöglichten zudem mit geringem Vorlauf Operationen in Gebieten, in denen nur wenig US-Personal vor Ort war. Mit immer mehr verfügbaren Drohnen stieg die Zahl solcher Angriffe stark an. Ob dabei auch eine Rolle spielte, dass es aufgrund öffentlicher Kritik und Widerstand von Kongress und Gerichten schwieriger wurde, Terrorverdächtige ohne rechtmäßige Verfahren zu verhaften und inhaftieren, bleibt umstritten.<sup>88</sup>

Im Kontext bewaffneter Konflikte, in denen die Anwendung tödlicher Gewalt gegen feindliche Kämpfer auf Basis des humanitären Völkerrechts erfolgt, ist auch der Einsatz bewaffneter Drohnen nur ein weiteres Instrument der Kriegführung.<sup>89</sup> In der Praxis galt dies bisher vor allem für die militärische Inter-

den, von Nordafrika bis zu den Philippinen, durchzuführen. Mark Mazzetti, *The Way of the Knife. The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York 2013, S. 128.

**86** Vgl. Micah Zenko, *Reforming U.S. Drone Strike Policies*, New York/Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, Januar 2013 (Council Special Report Nr. 65).

**87** Kurz vor dem 11. September 2001 war der bewaffnete Einsatz von Predator-Drohnen getestet worden. Der erste Einsatz erfolgte am 4. Februar 2002 in Afghanistan, der erste Einsatz außerhalb eines Kampfgebietes am 4. November 2002 im Jemen. Vgl. John Sifton, »A Brief History of Drones«, in: *The Nation*, 7.2.2012, <<https://www.thenation.com/article/brief-history-drones>>.

**88** Präsident Obama erklärte 2013: »America does not take strikes when we have the ability to capture individual terrorists; our preference is always to detain, interrogate, and prosecute.« The White House, »Remarks by the President at the National Defense University«, 23.5.2013 [wie Fn. 2]. Mark Mazzetti schreibt jedoch (*The Way of the Knife* [wie Fn. 85], S. 126), dass sich die CIA-interne Kalkulation mit jedem Rückschlag für das Inhaftierungs- und Verhörprogramm in Richtung Tötung verschob.

**89** Zur völkerrechtlichen Einordnung vgl. Peter Rudolf Christian Schaller, »Targeted Killing«. *Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-Studie 1/2012).

vention in Afghanistan.<sup>90</sup> Doch wie gezielte Tötungen allgemein, beschränkten sich Drohnenangriffe nicht auf Gebiete aktiver Kampfhandlungen. Die Bush-Administration interpretierte die vom Kongress verabschiedete Autorisierung militärischer Gewalt dahingehend, dass sie die Jagd auf Angehörige von Al-Qaida und ihren Verbündeten überall erlaubte.

### Die Zahl der Drohnenangriffe erreichte 2010 einen vorläufigen Höhepunkt.

Zum Einsatz kamen Drohnenangriffe besonders in Pakistan, dessen Grenzregion zu Afghanistan als Rückzugsgebiet für Kämpfer von Al-Qaida und Taliban dient, und im Jemen – ein Land, das wegen seiner schwachen staatlichen Strukturen von Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) als Operationsbasis genutzt wurde. Laut Daten des Long War Journal war in Pakistan bis einschließlich 2007 die Zahl der jährlichen Drohnenangriffe einstellig; 2008, im letzten Jahr von Bushs zweiter Amtszeit, stieg sie auf 35.<sup>91</sup> Dieser Trend setzte sich unter Obama fort und erreichte 2010 mit 117 Angriffen seinen vorläufigen Höhepunkt. Vor allem aufgrund der Schwächung Al-Qaidas in Pakistan ging die Zahl seitdem kontinuierlich zurück; 2016 und 2017 war sie im einstelligen Bereich.<sup>92</sup> Präsident Trump hat jedoch angekündigt, sich bei der Terrorismusbekämpfung wieder verstärkt auf Pakistan zu konzentrieren. Im Jemen erreichten die Drohnenangriffe 2011 erstmals eine zweistellige Zahl; seit 2012 gab es davon zwischen 20 und 40 pro Jahr. Dem Long War Journal zufolge haben 2017 über 100 Luftschläge im Jemen stattgefunden.<sup>93</sup> Die US-Führung bekannte sich lange nicht

offiziell zum Drohnenprogramm, unter anderem weil die Einsätze durch die Regierungen von Jemen und Pakistan geduldet wurden. Daher musste Washington die Politik auch nicht öffentlich rechtfertigen oder zivile Opfer anerkennen.<sup>94</sup> Zusätzlich zu den Luftschlägen gab es weiterhin gezielte Tötungen durch Spezialkommandos; am bekanntesten ist die Eliminierung von Osama Bin Laden in seinem Versteck in Abbottabad.<sup>95</sup> Dieser Fall zeigt auch, dass die US-Regierung von der Praxis, sich nicht zu Operationen zu bekennen, durchaus abweichen konnte, wenn es politisch opportun erschien.

### Mehr Tötungen und mehr Transparenz

Unter Obama nahm die Zahl der Drohnenschläge zunächst weiter zu.<sup>96</sup> Er hielt auch an der umstrittenen Praxis der sogenannten Signature Strikes fest, bei denen Tötungsziele aufgrund verdächtigen Verhaltens ausgewählt werden, ohne dass die Identität der

**90** Es gibt jedoch Hinweise, dass Spezialkräfte in Afghanistan und Irak bei der Jagd auf Terroristen und Aufständische systematisch gegen humanitäres Völkerrecht verstießen. Vgl. Matthew Cole, »The Crimes of Seal Team 6«, in: *The Intercept*, 10.1.2017; Scahill, *Dirty Wars* [wie Fn. 19].

**91** Vgl. »US Airstrikes in the Long War«, in: *FDD's Long War Journal*, o.D., <<https://www.longwarjournal.org/us-airstrikes-in-the-long-war>>.

**92** Vgl. Greg Miller, »Why CIA Drone Strikes Have Plummeted«, in: *Washington Post*, 16.6.2016, <<http://wapo.st/23e4a6Q>>. Auch die Entscheidung Obamas, die Zuständigkeit für Drohneinsätze von der CIA zum Militär zu verlagern, war dabei ein Faktor. Möglicherweise spielte ebenso der Umstand eine Rolle, dass sich 2014 der Fokus auf die Bekämpfung des Islamischen Staates verschob.

**93** Vgl. »US Airstrikes in the Long War« [wie Fn. 91].

**94** Die Angaben zur Zahl ziviler Opfer weichen stark voneinander ab. Laut US-Regierung wurden von Anfang 2009 bis Ende 2015 *außerhalb von Kampfgebieten* zwischen 64 und 116 Unbeteiligte durch Drohnenangriffe getötet (für die Jahre davor gibt es keine offiziellen Daten). Die drei unabhängigen Organisationen, die systematisch Drohnenangriffe dokumentieren, gehen für denselben Zeitraum von etwa 184 bis 570 getöteten Zivilisten aus. Vgl. Zenko, »Questioning Obama's Drone Deaths Data« [wie Fn. 79]. Für die Zeit seit 2001 kommen die drei Organisationen im Schnitt auf 474 getötete Zivilisten. Beispielfälle versehentlich getöteter Zivilisten finden sich z.B. in Open Society Justice Initiative, »Death by Drone. Civilian Harm Caused by U.S. Targeted Killings in Yemen«, Open Society Foundations, April 2015, <<https://www.opensocietyfoundations.org/reports/death-drone>>.

**95** Je nach Einsatzgebiet erfolgen bestimmte Operationen mit oder ohne Zustimmung der Regierung, die die Souveränität über das betroffene Territorium besitzt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Konzept »sicherer Häfen« für Terroristen. Zur Frage, wie sich in der Jurisprudenz die Beurteilung dieser Art von Eingriffen in die Souveränität anderer Staaten entwickelt hat, siehe Theresa Reinold, »State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11«, in: *American Journal of International Law*, 105 (2011) 2, S. 244 – 286.

**96** Vgl. hierzu und zum Folgenden Peter Rudolf, *Präsident Obamas Drohnenkrieg*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Aktuell 37/2013).

Zielperson im Einzelnen bekannt ist.<sup>97</sup> Gleichzeitig unternahm die Obama-Administration nach und nach Schritte, um ihre Politik der gezielten Tötungen transparenter zu machen und die rechtlichen Grundlagen genauer zu definieren. Harold Koh, Rechtsberater des Außenministeriums, nahm im März 2010 erstmals öffentlich dazu Stellung, inwiefern die Praxis der gezielten Tötung durch Drohnen nach Ansicht der Regierung im Einklang mit dem Recht stehe.<sup>98</sup> In den Folgejahren äußerten sich immer wieder Regierungsmitglieder, um den Rechtsrahmen weiter zu erläutern.<sup>99</sup> Durch diese Erklärungen wurde deutlich, dass es zusätzlich zu den traditionell erlaubten Fällen von Gewaltanwendung gegen Angehörige einer gegnerischen Partei in bewaffneten Konflikten und gegen Personen, die aktiv an Kampfhandlungen teilnehmen, noch eine weitere Kategorie von Zielen tödlicher Gewalt gibt, die aus US-Sicht legal sind. Gemäß dem Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta können dieser Auffassung zufolge auch solche Personen getötet werden, die eine fortdauernde, unmittelbare Bedrohung (»continuing, imminent threat«) darstellen – wobei der Begriff »unmittelbare Bedrohung« sehr weit ausgelegt wird und entgegen dem eigentlichen Wortsinn nicht voraussetzt, dass Anschläge konkret bevorstehen.<sup>100</sup> Solche Personen können auch außerhalb von Gebieten aktiver Kampfhandlungen zum Ziel werden. Es ist diese Kategorie, die besonders kontrovers ist, denn damit reklamiert die US-Regierung das Recht, überall dort Terrorverdächtige zu töten, wo nach ihrer Auffassung der

betroffene Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, Terroristen selbst zu verfolgen.<sup>101</sup>

In einer präsidentiellen Richtlinie (Presidential Policy Guidance) verschärfte Obama 2013 die Voraussetzungen für Einsätze dieser Art. Neben der Notwendigkeit einer unmittelbaren Bedrohung gilt demnach: Die Gefangennahme der Zielperson muss unmöglich sein; es ist mit »annähernder Sicherheit« auszuschließen, dass Zivilisten verletzt oder getötet werden; und die zuständige Regierung kann oder will nicht effektiv gegen die Bedrohung vorgehen. Zeitgleich reduzierte Obama die Rolle der CIA in der Ausführung von Drohnenangriffen und übertrug die Verantwortung dafür ans Militär.<sup>102</sup> Im Detail veränderten sich die rechtlichen Begründungen und Verfahren für die Autorisierung von Tötungsmissionen auch danach noch.<sup>103</sup> So aktualisierte Obama seit 2013 mehrfach den Status bestimmter Regionen in Libyen. Mal erklärte er sie zu Gebieten aktiver Kampfhandlungen (und lockerte somit den Standard für den Einsatz von Drohnen), dann hob er die Designierung wieder auf.<sup>104</sup> In ihrer letzten öffentlichen Einlassung legte die Obama-Administration dar, dass die in der Authorization for Use of Military Force verwendete Formulierung »mit Al-Qaida assoziierte Kräfte«, die für Ziele außerhalb von Gebieten aktiver Kampfhandlungen gilt, nach ihrer Auffassung folgende Gruppen einschließt: Al-Qaida und die Taliban und bestimmte verbündete Gruppen in Afghanistan; Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (vor allem im Jemen); Al-Shabab in Somalia; Mitglieder von Al-Qaida in Libyen; Al-Qaida in Syrien; den sogenannten Islami-

**97** Vgl. auch Micah Zenko, »Targeted Killings and Signature Strikes«, New York/Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 16.7.2012, <<https://www.cfr.org/blog/targeted-killings-and-signature-strikes>>.

**98** Für eine Analyse und Kritik dieser Rechtsauffassung vgl. Christian Schaller, »Using Force against Terrorists ›outside Areas of Active Hostilities‹. The Obama Approach and the Bin Laden Raid Revisited«, in: *Journal of Conflict & Security Law*, 20 (2015) 2, S. 195–227.

**99** Vgl. Schmitt, »U.S. Commando Killed in Yemen« [wie Fn. 6]; The White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, Dezember 2016, S. 44–48 (Appendix), <[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal\\_Policy\\_Report.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal_Policy_Report.pdf)>.

**100** Ebd., S. 9; Rudolf, *Präsident Obamas Drohnenkrieg* [wie Fn. 96], S. 3.

**101** White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks* [wie Fn. 99], S. 10. Auf S. 20 findet sich außerdem die lakonische (und tautologische) Aussage: »[...] using targeted lethal force against an enemy consistent with the law of armed conflict does not constitute an ›assassination.‹ Assassinations are unlawful killings and are prohibited by Executive Order.« Für eine Kritik siehe Elliot Ackerman, »Assassination and the American Language«, in: *New Yorker*, 20.11.2014, <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/assassination-american-language>>.

**102** Charlie Savage/Peter Baker, »Obama, in a Shift, to Limit Targets of Drone Strikes«, in: *New York Times*, 22.5.2013, <<https://nyti.ms/2nGjKfn>>.

**103** Vgl. Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 245–249, 254–257.

**104** White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks* [wie Fn. 99], S. 25; Charlie Savage, »U.S. Removes Libya from List of Zones with Looser Rules for Drone Strikes«, in: *New York Times*, 20.1.2017, <<https://nyti.ms/2ka2hqj>>.

schen Staat.<sup>105</sup> Wer genau unter die in der AUMF festgelegte Definition fällt, wurde nie verbindlich geklärt, und so kann die Exekutive die Ermächtigung zum Kampf gegen den Terrorismus nach Belieben interpretieren. Indem Legislative und Judikative nicht einschritten, gaben sie de facto dem Präsidenten auch die Möglichkeit, immer neue Gruppen in die Liste der assoziierten Kräfte aufzunehmen.<sup>106</sup>

Insgesamt bestätigt Obamas Politik hinsichtlich gezielter Tötungen die These des Journalisten Charlie Savage, der Präsident sei eher an der Etablierung formal-rechtsstaatlicher Begründungen für diese Politik interessiert gewesen als an der substantiellen Stärkung von Bürger- und Menschenrechten. Unter dem Strich bleibt der Eindruck, dass sich für Obama trotz teilweise restriktiverer Auslegung der Rechtslage noch immer ein Weg fand, eine gewünschte Politik – in diesem Fall die Anordnung einer gezielten Tötung – legalistisch zu rechtfertigen.<sup>107</sup>

## Erste Tendenzen unter Trump

Nach Presseberichten hat Präsident Trump nun die Einsatzregeln wieder gelockert. So soll er Regionen in Jemen und Somalia zu Gebieten aktiver Kampfhandlungen erklärt haben, in denen die niedrigeren Standards des humanitären Völkerrechts gelten und es dem Militär erlaubt ist, selbständig Operationen durchzuführen.<sup>108</sup> Außerdem heißt es, Trump habe

in einem Dokument mit dem Titel »Prinzipien, Standards, Verfahren« den Kreis möglicher Zielpersonen für Tötungen auch außerhalb aktiver Kampfzonen erweitert. Die Voraussetzung einer »kontinuierlichen, unmittelbaren Bedrohung« soll gelockert worden sein, so dass auch weniger hochrangige Mitglieder terroristischer Organisationen getötet werden können. Und die Genehmigung von Operationen muss nicht mehr durch hochrangige Mitglieder der US-Regierung erfolgen.<sup>109</sup> Obamas Bemühungen seit 2013, die Rolle der CIA bei Drohneneinsätzen zu reduzieren, scheint Trump ebenfalls wieder rückgängig zu machen. So denkt er wohl darüber nach, der CIA zu erlauben, Drohneneinsätze auch in aktiven Kampfzonen selbst auszuführen.<sup>110</sup>

Diese Veränderungen sind noch nicht offiziell bestätigt, und es gibt nur wenig Erfahrung, wie sie sich in der Praxis auswirken. Sollten die Berichte zutreffen, so führen die Maßnahmen in der Summe wahrscheinlich zu einer Ausweitung der Luftschläge und unweigerlich auch zu mehr zivilen Opfern.<sup>111</sup>

**105** White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks* [wie Fn. 99], S. 5.

**106** Ein 2018 von Senatoren beider Parteien eingebrachter Gesetzentwurf für eine neue Autorisierung militärischer Gewalt, die die alte ablösen soll, übernimmt diese Auflistung von Gruppierungen weitgehend und fügt noch das Haqqani-Netzwerk und Al-Qaida im Islamischen Maghreb hinzu. Vgl. Jon Schwarz, »Cure Worse than Disease: Bill to Restrict Trump's War Powers Would Actually Endorse a Worldwide War on Terror«, *The Intercept*, 21.4.2018, <<https://theintercept.com/2018/04/21/donald-trump-war-powers/>>.

**107** Thomas Gregory weist darauf hin, dass in der US-Debatte über Drohnen völkerrechtliche Beiträge nicht mäßigend auf den Einsatz von Gewalt wirken, sondern diesen eher noch fördern. Die juristische Diskussion entpolitisiert demnach die Auseinandersetzung über die Angemessenheit von Gewalt und delegitimiert den Widerstand dagegen. Thomas Gregory, »Drones, Targeted Killings, and the Limitations of International Law«, in: *International Political Sociology*, 9 (2015) 3, S. 197–212.

**108** Eric Schmitt, »U.S. Air Campaign in Yemen Killed Guantánamo Ex-Prisoner«, in: *New York Times*, 6.3.2017,

<<https://nyti.ms/2n8dhXs>>; Charlie Savage/Eric Schmitt, »Trump Administration Is Said to Be Working to Loosen Counterterrorism Rules«, in: *New York Times*, 12.3.2017, <<https://nyti.ms/2mzNhoH>>; Charlie Savage/Eric Schmitt, »Trump Eases Combat Rules in Somalia Intended to Protect Civilians«, in: *New York Times*, 30.3.2017, <<https://nyti.ms/2oCu6ds>>.

**109** Charlie Savage/Eric Schmitt, »Trump Poised to Drop Some Limits on Drone Strikes and Commando Raids«, in: *New York Times*, 21.9.2017, <<https://nyti.ms/2jRoPSa>>.

**110** Gordon Lubold/Shane Harris, »Trump Broadens CIA Powers, Allows Deadly Drone Strikes«, in: *Wall Street Journal*, 13.3.2017, <<http://on.wsj.com/2mlgyS9>>; Eric Schmitt/Matthew Rosenberg, »C.I.A. Wants Authority to Conduct Drone Strikes in Afghanistan for the First Time«, in: *New York Times*, 15.9.2017, <<https://nyti.ms/2y2BALJ>>.

**111** Während das U.S. Central Command im Februar 2017 die Zahl der seit 2014 im Kampf gegen den IS in Irak und Syrien (Gebiete aktiver Kampfhandlungen) versehentlich getöteten Zivilisten mit 199 angab, schätzte es diese im Januar 2018 bereits auf 831. U.S. Central Command, »CJTF-OIR Monthly Civilian Casualty Report«, 25.1.2018, <<http://www.centcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/News-Article-View/Article/1423091/cjtf-oir-monthly-civilian-casualty-report>>, sowie U.S. Central Command, »CJTF-OIR Monthly Civilian Casualty Report«, 2.2.2017, <<http://www.inherentresolve.mil/News/Article/1068517/cjtf-oir-monthly-civilian-casualty-report>>. Nach diesen Zahlen fallen drei Viertel der vom Militär anerkannten Todesopfer unter Zivilisten in die Amtszeit Trumps. Allerdings erfolgte auch die größte Offensive gegen den IS – der Einsatz zur Befreiung von

Sie würden jedoch keine fundamentale Abkehr von den bisher geltenden Regeln darstellen. Den flexiblen Rechtsrahmen, den die Exekutive seit Bush für sich reklamiert, nutzt Trump nun wieder für eine aggressivere Politik. Dass selbst Beobachter, die eher der Obama-Regierung nahestanden, das für nicht sehr dramatisch halten, ist ein weiteres Indiz für die fortschreitende Normalisierung dieses endlosen Krieges.<sup>112</sup> Bemerkenswert ist auch, wie wenig Widerstand das Programm bis heute in der amerikanischen Gesellschaft hervorruft. Kritisch sind nur Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch und das Open Society Institute. Die öffentliche Meinung unterstützt das Drohnenprogramm, und Experten stellen bestenfalls Teilaspekte wie Signature Strikes in Frage, nicht jedoch die grundsätzliche Politik gezielter Tötungen außerhalb von Kampfgebieten.<sup>113</sup>

Rakka und Mossul – in dieser Zeit. Die tatsächlichen Zahlen sind wohl gemerkt höher. Vgl. Azmat Khan/Anand Gopal, »The Uncounted«, in: *New York Times Magazine*, 16.11.2017, <<https://nyti.ms/2juNRXb>>; Samuel Oakford, »The U.S. Is in Denial about the Civilians It's Killing in Syria«, in: *Foreign Policy*, 31.8.2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/08/31/the-u-s-is-in-denial-about-the-civilians-its-killing-in-syria/>>. Für aktuelle Zahlen siehe <<https://airwars.org/>>.

**112** Luke Hartig, »New Drone Rules Ignore Trump Crazy Talk on Terrorism«, in: *Newsweek*, 22.9.2017, <<http://www.newsweek.com/new-drone-rules-ignore-trump-crazy-talk-terrorism-669516>>.

**113** Zur öffentlichen Meinung vgl. Alyssa Brown/Frank Newport, »In U.S., 65% Support Drone Attacks on Terrorists Abroad«, *Gallup*, 25.3.2013, <<http://www.gallup.com/poll/161474/support-drone-attacks-terrorists-abroad.aspx>>; »Public Continues to Back U.S. Drone Attacks«, Pew Research Center, 28.5.2015, <<http://www.people-press.org/2015/05/28/public-continues-to-back-u-s-drone-attacks/>>. Zu Reformvorschlägen siehe Luke Hartig, *The Drone Playbook*, New York: New America, August 2016, <[https://na-production.s3.amazonaws.com/documents/Drone\\_Playbook\\_Essay\\_8.16.pdf](https://na-production.s3.amazonaws.com/documents/Drone_Playbook_Essay_8.16.pdf)>; Zenko, *Reforming U.S. Drone Strike Policies* [wie Fn. 86].

# Der nationale Sicherheitsstaat und die Macht der Exekutive

Die Erfahrung aus 16 Jahren globalen Krieges gegen den Terrorismus zeigt, dass das amerikanische System der »checks and balances« Lücken aufweist. In der Innenpolitik entstehen häufig Blockaden, weil die Exekutive im Sinne der Gewaltenverschränkung durch Kongress und Gerichte kontrolliert wird. Viel Handlungsfreiheit dagegen genießt die Exekutive in der Außenpolitik, vor allem in Fragen der nationalen Sicherheit. Gerade in Zeiten einer starken Bedrohungswahrnehmung schrecken Legislative und Judikative davor zurück, den Spielraum der Exekutive einzuschränken.

Getreu dem Motto »inter arma silent leges« (wörtl. »zwischen den Waffen schweigen die Gesetze«) haben US-Präsidenten in Kriegszeiten ihre Kompetenzen meist weit ausgelegt. Beispiele sind die Aussetzung von Habeas-corpus-Rechten durch Abraham Lincoln während des amerikanischen Bürgerkriegs oder die Internierung von US-Bürgern japanischer Abstammung in Lagern während des Zweiten Weltkriegs. Meist wurden solche extremen Maßnahmen wieder zurückgenommen, sobald die Konflikte beendet waren, und mit einer gewissen historischen Distanz auch als Unrecht bewertet. Der Kampf gegen den Terrorismus hat jedoch kein solch klares Ende.

Bereits auf die Bedrohung durch die Sowjetunion reagierten die USA mit dem Aufbau eines nationalen Sicherheitsstaates, der die Machtbalance zwischen den Gewalten zugunsten der Exekutive verschob. Mit Ausnahme des Außenministeriums gehen alle grundlegenden sicherheitsbürokratischen Institutionen auf den 1947 verabschiedeten National Security Act zurück.<sup>114</sup> Die verschiedenen Teilstreitkräfte wurden unter dem Dach des Verteidigungsministeriums integriert, das als Nachfolger des Kriegsministeriums entstand. Mit dem ebenfalls neu eingerichteten Natio-

nen Sicherheitsrat wurden Sicherheitserwägungen im Entscheidungsprozess priorisiert. Und die ursprünglich nur zur Feindaufklärung in Kriegszeiten geschaffenen nachrichtendienstlichen Fähigkeiten nutzte man in Friedenszeiten weiter, indem das Office of Strategic Services (OSS) als CIA dauerhaft institutionalisiert wurde. Auch Wirtschaft und Wissenschaft wurden in die Anstrengung einbezogen, Amerikas Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Die Exekutive, gemäß Verfassung dem Kongress nachgeordnet, wurde mit dem neu etablierten Apparat zum Hüter der nationalen Sicherheit und gewann dramatisch an Macht.<sup>115</sup>

## Expansion des nationalen Sicherheitsstaates nach 9/11

Die neue Dimension des Terrorismus, die durch den 11. September deutlich wurde, führte zu Beginn des Millenniums zu einer ähnlichen Dynamik wie der Kalte Krieg in den späten 1940er Jahren. Der Terrorismus wurde als existentielle Bedrohung gesehen, was eine beispiellose Expansion der Sicherheitsorgane bewirkte.

Die 17 Organisationseinheiten<sup>116</sup> der amerikanischen »intelligence community« werden aus verschiedenen, überwiegend klassifizierten Haushaltslinien finanziert, was genaue Angaben über die Kosten unmöglich macht. Veröffentlicht wird seit einigen Jahren die Höhe des Gesamthaushalts für das Military Intelligence Budget und das National Intelligence Budget, von denen das Letztere die zivilen Dienste – allen voran die CIA – abdeckt. Für das Haushaltsjahr

**114** Vgl. Douglas T. Stuart, *Creating the National Security State. A History of the Law That Transformed America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

**115** Vgl. Daniel Yergin, *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, Harmondsworth 1977, S. 6.

**116** Je nachdem, ob das zur Koordinierung geschaffene Büro des Director of National Intelligence mitgezählt wird, ist von 16 oder 17 Einheiten die Rede.

2018 wurden im Falle des National Intelligence Budget 57,7 Milliarden Dollar und für das Military Intelligence Budget 20,7 Milliarden Dollar beantragt, was zusammen die im Vorjahr bewilligte Summe um rund 5 Milliarden Dollar übersteigt und nahe am bisherigen Höchststand von 80,1 Milliarden Dollar im Jahr 2010 liegt. Zwischen 1997 und 2010 hat sich das Geheimdienstbudget von ursprünglich 26,6 Milliarden Dollar mehr als verdreifacht.<sup>117</sup> Innerhalb der CIA ist das Counterterrorism Center in den zehn Jahren nach dem 11. September von 300 auf 2000 Mitarbeiter angewachsen; es macht nun 10 Prozent der Belegschaft aus. Von den CIA-Analysten arbeiten 20 Prozent als sogenannte »Targeters« daran, Terroristen für die Verhaftung oder Tötung ausfindig zu machen.<sup>118</sup> Die Defense Intelligence Agency (DIA) wuchs von 7500 Angestellten im Jahr 2002 auf 16 500 im Jahr 2010. Innerhalb der Bundespolizei FBI haben sich die Kapazitäten zur Bekämpfung des Terrorismus verdreifacht.<sup>119</sup>

Neben der öffentlichen Bürokratie sind zahlreiche private Firmen involviert. Zu den traditionellen Rüstungskonzernen, die sich den veränderten Geschäftsfeldern angepasst haben, sind gerade im Bereich Informationstechnik eine Reihe neuer Firmen gekommen, die Dienstleistungen bereitstellen und am Kampf gegen den Terrorismus mitverdienen. Laut den Journalisten Dana Priest und William Arkin sind allein auf Bundesebene etwa 1000 Regierungsbehörden und 2000 Privatfirmen mit der Bekämpfung des Terrorismus beschäftigt.<sup>120</sup> Sie schätzen, dass 854 000

Personen autorisiert sind, Informationen der höchsten Geheimhaltungsstufe einzusehen.<sup>121</sup>

So ist ein Geflecht aus Organisationseinheiten entstanden, das Fragen nach Koordination und Kontrolle aufwirft. Das kleinteilige System des Zugangs zu sensiblen Informationen (compartmentalized secrecy) erschwert eine effektive Aufsicht und leistet Fehlverhalten Vorschub.<sup>122</sup> 2004 wurde die Position des Director of National Intelligence geschaffen, um die Dienste besser zu koordinieren. Aber der DNI hat nur einen kleinen Mitarbeiterstab, ist gegenüber den Diensten nicht weisungsbefugt und bestimmt auch nicht ihre Personalpolitik. Nur der CIA-Direktor berichtet direkt an ihn, und nur der zivile Teil des Haushalts unterliegt seiner Aufsicht. Darüber hinaus sind die verschiedenen Dienste jeweils unterschiedlichen Ministerien unterstellt.

## Ausnahmezustand

Unter der traumatischen Erfahrung des 11. September wuchs nicht nur der Sicherheitsstaat, sondern wurde auch das bestehende Regelsystem außer Kraft gesetzt. Obwohl nach den Anschlägen von New York und Washington zu keinem Zeitpunkt die US-Verfassung suspendiert wurde, spricht vieles dafür, die Situation der ersten Jahre nach 9/11 als Ausnahmezustand zu beschreiben. Der Philosoph Giorgio Agamben charakterisiert in seinem gleichnamigen Buch den Ausnahmezustand als »Niemandland zwischen öffentlichem Recht und politischer Faktizität, zwischen Rechtsordnung und Leben.«<sup>123</sup> Er verweist auf eine Militäranordnung des Präsidenten

**117** Das kumulierte Nachrichtendienstbudget von 1997 wurde durch einen Gerichtsprozess bekannt. Mit 26,6 Milliarden Dollar war es auf einem historisch niedrigen Stand, weil aufgrund der »Friedensdividende« nach Ende des Kalten Krieges jahrelang gekürzt worden war. Das Budget begann wohl bereits vor dem 11. September wieder zu steigen. Seit 2007 werden die Gesamtausgaben des National Intelligence Program und des Military Intelligence Program veröffentlicht; sie berücksichtigen den überwiegenden Teil der Ausgaben – aber nicht alle. Vgl. Federation of American Scientists, »Intelligence Budget Data«, FAS Intelligence Resource Program, <<https://fas.org/irp/budget/>>. Vgl. auch Anne Daugherty Miles, *Intelligence Community Spending: Trends and Issues*, Washington, D.C.: CRS, 8.11.2016 (CRS Report R44381).

**118** Greg Miller/Julie Tate, »CIA Shifts Focus to Killing Targets«, in: *Washington Post*, 1.9.2011, <[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-shifts-focus-to-killing-targets/2011/08/30/gIQA7MZGvJ\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-shifts-focus-to-killing-targets/2011/08/30/gIQA7MZGvJ_story.html)>.

**119** Priest/Arkin, *Top Secret America* [wie Fn. 18], S. 37.

**120** Ebd., S. 86f.

**121** Ebd., S. 158.

**122** Priest und Arkin (ebd.) liefern zahlreiche Beispiele für Verschwendung, Probleme der Befehlskette und Duplizierung von Aufgaben. So dürfen bei den sogenannten Special-Access-Programmen im Verteidigungsministerium Mitarbeiter bisweilen die eigenen Vorgesetzten nicht in ihre Tätigkeit einweihen, und der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten ist eingeschränkt. Während des Kalten Krieges führte eine solche »hyper-compartmentalization« dazu, dass in den Nachrichtendiensten einige Abteilungen den Propagandalügen aufsaßen, die andere Abteilungen für die Öffentlichkeit produziert hatten. Vgl. Timothy Melley, *The Covert Sphere. Secrecy, Fiction, and the National Security State*, Ithaca: Cornell University Press, 2012, S. 61.

**123** Giorgio Agamben, *Ausnahmezustand*, Frankfurt a.M. 2004, S. 8.

vom 13. November 2001, welche die Grundlage für die unbeschränkte Inhaftierung ausländischer Terrorverdächtiger und ihre Verurteilung durch Militärkommissionen schuf. Darin verfügte Bush: »Ich habe entschieden, dass ein außergewöhnlicher Notfall der nationalen Verteidigung existiert, dass dieser Notfall ein dringendes und zwingendes Regierungsinteresse begründet, und dass diese Anordnung notwendig ist, um dem Notfall zu begegnen.«<sup>124</sup>

### Verdächtige werden zu unrechtmäßigen Kämpfern erklärt – grundlegende Menschenrechte bleiben ihnen so verwehrt.

Für die Einordnung dieser Situation als Ausnahmezustand spricht, dass die Kontrollen des Rechtsstaates effektiv außer Kraft gesetzt wurden.<sup>125</sup> Die Situation erlaubte es, Anweisungen zu geben, Regeln einzuführen und Verfahren zu etablieren, die mit grundlegenden Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, mit der US-Verfassung und dem Völkerrecht unvereinbar sind. Durch die Geheimgefängnisse oder die Haftanstalt in Guantánamo wurden rechtsfreie Zonen geschaffen, die außerhalb der Kontrolle der Justiz lagen. In Guantánamo gelten Gesetze noch immer nur eingeschränkt. Indem Verdächtige zu unrechtmäßigen Kämpfern erklärt werden, bleiben ihnen grundlegende Menschenrechte verwehrt. Und durch die Umgehung regulärer Entscheidungsprozesse und durch Geheimhaltung werden Kontrollen sowohl innerhalb

**124** »I have determined that an extraordinary emergency exists for national defense purposes, that this emergency constitutes an urgent and compelling government interest, and that issuance of this order is necessary to meet the emergency.« Military Order of November 13, 2001, issued by George W. Bush, »Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism«, abgedruckt in Greenberg/Dratel (Hg.), *The Torture Papers* [wie Fn. 15], S. 25–28.

**125** Vgl. Agamben, *Ausnahmezustand* [wie Fn. 123], S. 7: »Wenn Ausnahmevorkehrungen tatsächlich die Folge politischer Krisenperioden sind und sie deshalb auf dem Gebiet der Politik und nicht auf juristischem oder verfassungsmäßigem Boden als solche begriffen werden [...], dann finden sie sich in die paradoxe Situation gestellt, daß sie rechtliche Vorkehrungen sind, die auf der Ebene des Rechts nicht begriffen werden können, und der Ausnahmezustand zeigt sich dann als die legale Form dessen, was keine legale Form annehmen kann.«

der Exekutive als auch zwischen den Gewalten ausgehebelt.<sup>126</sup>

Da dieser Ausnahmezustand nie offiziell erklärt worden ist, gibt es auch kein klares Kriterium für sein Ende. Zivilgesellschaft (Presse, Nichtregierungsorganisationen, Juristen), Angehörige der Bürokratie, Gerichte und Kongress haben nach und nach die problematischen Methoden offengelegt und durch ihren Widerstand die Beendigung einiger der extremsten Praktiken erzwungen. Doch gleichzeitig wurden Methoden wie unbegrenzte Haft oder gezielte Tötung trotz politischen Widerstands normalisiert und in der Praxis zementiert. Andere Maßnahmen, etwa anlasslose Überwachung, wurden nach ihrer Aufdeckung sogar rechtlich sanktioniert. Wie oben dargestellt, hat die Obama-Regierung Maßnahmen, die sie fortführen wollte, juristisch auf solidere Füße gestellt. Dies geschah entweder dadurch, dass sie neue, argumentativ ausgefeiltere Interpretationen der Rechtslage lieferte, oder indem sie die entsprechende Politik durch den Kongress bzw. Gerichte absegnen ließ. Dabei spielte sicherlich auch eine Rolle, dass zahlreiche Kritiker der Bush-Administration unter Obama in die Regierung kamen und so kooptiert wurden.<sup>127</sup> Zudem brachten die Demokraten im Kongress wie auch mancher kritische Richter dem ausgewiesenen Verfassungsrechtler und früheren Bush-Kritiker Obama auf diesem Feld ein gewisses Vertrauen entgegen.

Ungeachtet aller Kurskorrekturen und Neuregelungen sind wesentliche Elemente des ursprünglichen Ausnahmezustands schrittweise normalisiert worden

**126** In Anlehnung an Agamben definiert Mark Danner den Ausnahmezustand anhand von acht Kriterien: (1) die Erklärung eines Krieges gegen den Terrorismus; (2) die Definition des Krieges als räumlich und zeitlich unbegrenzt; (3) die Einstufung mutmaßlicher Terroristen als ungesetzliche Kämpfer, denen fundamentale Rechte verwehrt werden; (4) die Anwendung eines präventiven Paradigmas sowohl in der Strafverfolgung als auch in der nationalen Sicherheit; (5) die Begründung der Legitimität des Ausnahmezustands mit den »inhärenten Kompetenzen« des Präsidenten, die kontinuierlich erweitert werden; (6) die umfangreiche und kreative Nutzung der Macht von Geheimhaltung; (7) Improvisation unter Umgehung fachkundiger Expertise – häufig dilettantisch; (8) die Instrumentalisierung des Krieges gegen den Terrorismus als Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzung. Vgl. Mark Danner, *Spiral. Trapped in the Forever War*, New York 2016, S. 21ff.

**127** Beispiele sind Marty Lederman und David Barron, die ins Justizministerium gingen, sowie Harold Koh, der als Rechtsberater des Außenministeriums die Anti-Terror-Politik Obamas verteidigte.

und Teil des neuen Normalzustands geworden. Dies gilt insbesondere für das Kriegsparadigma, den Anspruch exekutiver Macht und den exzessiven Gebrauch von Geheimhaltung.

## Geheimhaltung

Der übermäßige Rückgriff auf Geheimhaltung hat nicht nur ineffiziente Strukturen in der Bürokratie des nationalen Sicherheitsstaates begünstigt, sondern wirft auch noch weitere fundamentale Probleme auf. Während in der Phase unmittelbar nach dem 11. September unter dem Deckmantel der Vertraulichkeit klare Rechtsverstöße stattfanden, geht es heute nach allem, was bekannt ist, eher um die Ausreizung rechtlicher Grauzonen.

Formal gilt auch im Anti-Terror-Kampf das Prinzip der Gewaltenteilung, und der Kongress hat auf diesem Feld seit den Reformen der 1970er Jahre relativ weitreichende Kompetenzen. Seit 1980 sind die Nachrichtendienste gesetzlich verpflichtet, die auf Empfehlung des Church-Komitees eingerichteten Nachrichtendienstaussschüsse in Senat und Repräsentantenhaus zeitnah über ihre Aktivitäten zu unterrichten – auch über verdeckte Operationen.<sup>128</sup> In der Praxis jedoch sind die Ausschussmitglieder überfordert damit, eine Bürokratie aus zehntausenden Mitarbeitern, einen Haushalt im zweistelligen Milliardenbereich und hunderte Einzelprogramme und Aktivitäten zu kontrollieren.<sup>129</sup> Neben einem Mangel an

**128** *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1981*, Pub. L. 96-450, 14.10.1980. Vgl. auch McCormick, *American Foreign Policy and Process* [wie Fn. 17], S. 416 – 424. Als Gründe dafür, dass in den 1970er Jahren das Interesse des Kongresses an effektiver Aufsicht wuchs, nennt McCormick: das Fiasko der Schweinebucht-Invasion; die große Zahl verdeckter Operationen während des Vietnamkriegs; die Rolle der CIA bei der Destabilisierung der Allende-Regierung in Chile; die Selbstbehauptung des Kongresses nach der Watergate-Affäre.

**129** Selbst nichtgeheime militärische Anti-Terror-Aktivitäten gehen offenbar im Alltagsgeschäft unter. Nachdem am 4. Oktober 2017 vier US-Soldaten in Niger getötet worden waren, gaben mehrere Senatoren, darunter Lindsey Graham aus dem Verteidigungsausschuss, ihr Unwissen über die Personalstärke der Mission zu Protokoll. Daniella Diaz, »Key Senators Say They Didn't Know the US Had Troops in Niger«, in: CNN, 23.10.2017, <<http://edition.cnn.com/2017/10/23/politics/niger-troops-lawmakers/index.html>>. Zum Hintergrund vgl. Alexis Arieff u.a., *Niger: Frequently Asked Questions about the October 2017 Attack on U.S. Soldiers*, Washington, D.C.: CRS, 27.10.2017 (CRS Report, R44995).

Zeit und Ressourcen – die Tätigkeit im Nachrichtendienstaussschuss ist für die Volksvertreter nur ein Arbeitsbereich unter vielen – sind die Geheimhaltungsaufgaben ein strukturelles Problem. Ausschussmitglieder dürfen die in vertraulichen Anhörungen erlangten Kenntnisse nicht mit Außenstehenden teilen, zuweilen nicht einmal mit ihren eigenen Mitarbeitern. Daher ist es kaum möglich, Darstellungen der Nachrichtendienste unabhängig zu überprüfen. Selbst bei Hinweisen auf Fehlverhalten, etwa wenn Dienste nicht die Wahrheit sagen, dürfen die Parlamentarier nicht ohne weiteres die Öffentlichkeit suchen.<sup>130</sup>

Die weitreichende Ermächtigung der CIA zur Jagd auf Terroristen nach dem 11. September führte dazu, dass sowohl die Kontrolle innerhalb der Exekutive als auch die Unterrichtung des Kongresses auf ein Minimum reduziert wurde. Mit der Pauschalautorisierung vom 17. November 2001 war die formale gesetzliche Anforderung erfüllt, dass es einer Genehmigung durch den Präsidenten und einer Unterrichtung des Kongresses bedarf – ohne dass im Folgenden einzelne Operationen gebilligt oder dem Parlament gemeldet werden mussten.<sup>131</sup>

**130** Vgl. die Anhörung des damaligen Nachrichtendienstleiters James Clapper vor dem Nachrichtendienstaussschuss am 12. März 2013. Von Senator Ron Wyden gefragt, ob die NSA Daten von Millionen Amerikanern sammle, verneinte Clapper dies. Obwohl Wyden als Mitglied des Justizausschusses aus vertraulichen Briefings wusste, dass die Antwort unzutreffend war, hatte er keine Handhabe. Er bat Clapper schriftlich, die Aussage zu korrigieren – was dieser so lange ignorierte, bis die Wahrheit durch Edward Snowdens Enthüllungen ans Licht kam. Janet Reitman, »Q&A: Senator Ron Wyden on NSA Surveillance and Government Transparency«, in: *Rolling Stone*, 15.8.2013, <<http://www.rollingstone.com/politics/news/q-a-senator-ron-wyden-on-nsa-surveillance-and-government-transparency-20130815>>.

**131** Laut dem verantwortlichen Juristen innerhalb der CIA, der verdeckte Operationen absegnen musste, stellten die Aktivitäten der Agency nach dem 11. September alles Bisherige in den Schatten. »I had never in my experience been part of or ever seen a presidential authorization as far-reaching or as aggressive in scope. It was simply extraordinary.« Sarah Moughty, »John Rizzo: The Lawyer Who Approved CIA's Most Controversial Programs«, in: *PBS Frontline*, 6.9.2011, <<https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/john-rizzo-the-lawyer-who-approved-cias-most-controversial-programs>>; vgl. auch Priest/Arkin, *Top Secret America* [wie Fn. 18], S. 12.

## Fallbeispiel: Der Kampf zwischen Senat und CIA über den Folterbericht

Am 5. März 2009 fasste der Nachrichtendienstausschuss im Senat überparteilich den Entschluss, eine Untersuchung zum Detention and Interrogation Program einzuleiten. Sowohl der Untersuchungsprozess als auch die Ergebnisse sind seitdem Gegenstand eines erbitterten Streits zwischen Ausschuss und CIA. Etwa ein halbes Jahr nach dem Beschluss zogen die Republikaner ihre Unterstützung zurück, angeblich weil Ermittlungen des Justizministers in der gleichen Sache die Senatsuntersuchung hinfällig machten. Nach langem Ringen gewährte die CIA den Ausschussvertretern Zugang zu 6,2 Millionen Seiten interner CIA-Dokumente; dazu wurde eigens ein Computersystem in einer sicheren Anlage in Virginia eingerichtet. In jahrelanger Arbeit erstellte der Ausschuss einen über 6000 Seiten umfassenden, bis heute klassifizierten Bericht, der zahlreiche Behauptungen der CIA in Frage stellte.

Die Ausschussmitarbeiter stießen bei ihren Recherchen auf einen internen CIA-Report – häufig nach dem damaligen Direktor als »Panetta Review« bezeichnet –, dessen Inhalt der offiziellen CIA-Darstellung widersprach, wonach die gewaltsamen Verhöre einen entscheidenden Beitrag zur Terrorismusbekämpfung geleistet hätten. Die CIA behauptete, sie habe die Panetta-Review nicht zugänglich gemacht. Auch löschte sie 2010 wohl mindestens zwei Mal nachträglich bereits zur Verfügung gestellte Dokumente aus dem Recherchesystem. CIA-Mitarbeiter durchsuchten zudem die Laufwerke, auf denen die Kongressvertreter ihre eigenen Arbeitsergebnisse verwahrten. Nachdem dies dem Ausschuss am 15. Januar 2014 bekannt geworden war, stritt CIA-Direktor John Brennan die Vorwürfe zunächst ab, bevor er einige Monate später eingestand, die Durchsuchungen hätten stattgefunden. Die CIA wiederum warf Kongressmitarbeitern vor, Dokumente unrechtmäßig entwendet zu haben, und wandte sich an das FBI.

Am 11. März 2014 ging Senatorin Dianne Feinstein mit schweren Vorwürfen gegen die CIA an die Öffentlichkeit.<sup>a</sup> Feinstein war die ranghöchste Demokratin im Ausschuss

und früher in ihrer Rolle als Vorsitzende eine verlässliche Fürsprecherin der Dienste. Jetzt warf sie der CIA in einer Senatsrede vor, durch die Behinderungsversuche das Prinzip der Gewaltenteilung und das Verbot der Spionage im Inland verletzt zu haben. Justizminister Eric Holder hielt sich aus dem Konflikt heraus und gab im Juli 2014 bekannt, weder gegen die CIA noch gegen die Ausschussmitglieder vorzugehen. Der CIA-Generalinspekteur David Buckley stellte sich nach einer eigenen Untersuchung auf die Seite des Senats. Als ein eigens geschaffenes Komitee entschied, niemanden in der CIA für die Vorgänge zur Verantwortung zu ziehen, trat Buckley zurück.

Von Dezember 2012 bis Dezember 2014 verhandelten Ausschuss, CIA und Weißes Haus darüber, welche Ergebnisse des Abschlussberichts veröffentlicht werden dürften. Der Ausschuss setzte durch, dass von dem Bericht eine 600-seitige, nur leicht zensierte Zusammenfassung publiziert wurde. Detailliert werden darin die Genese und die Grausamkeiten des Verhörprogramms dargestellt. Zugleich kommt der Bericht zu folgenden Ergebnissen: (1) Die gewaltsamen Verhörmethoden waren nicht effektiv bei der Informationsgewinnung; (2) die CIA informierte Entscheidungsträger und Öffentlichkeit nicht korrekt über das Programm; (3) es gab schwere Versäumnisse beim Management des Programms; (4) das Programm war sehr viel brutaler, als die CIA gegenüber Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit zugab. Man mag das Interesse der Senatoren in Rechnung stellen, die eigene Verantwortung für das Verhörprogramm herunterzuspielen. Vor allem aber bleibt der Eindruck, die CIA habe mit allen Mitteln verhindern wollen, dass ein für sie heikler und im Ergebnis vernichtender Bericht an die Öffentlichkeit gelangt.

**a** »Transcript: Sen. Dianne Feinstein Says CIA Searched Intelligence Committee Computers«, in: *The Washington Post*, 11.3.2014, <<http://wapo.st/NWtFsa>>; Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 512–515.

Zunehmend verwischte die Grenze zwischen nachrichtendienstlichen und militärischen Operationen, die jeweils unterschiedliche gesetzliche Grundlagen haben und in verschiedene Zuständigkeiten fallen; aus diesem Prozess erwachsen bis heute besondere Herausforderungen.<sup>132</sup> Für das Militär gilt nicht in gleicher Weise wie bei der CIA die Pflicht zur Billi-

gung durch den Präsidenten und zur Unterrichtung des Kongresses, solange geheime Operationen im Zusammenhang mit andauernden Kampfhandlungen stehen. Außerhalb der offensichtlichen Konfliktzonen Afghanistan, Irak und Syrien ist ein solcher Zusammenhang allerdings nicht immer eindeutig. Andererseits scheinen für die CIA laxere Regeln für geheime Operationen zu gelten, die die Souveränität anderer Staaten verletzen. Die Zusammenarbeit zwischen der (formal zivilen) CIA und den zu geheimen Operatio-

<sup>132</sup> Vgl. Chesney, »Military-Intelligence Convergence« [wie Fn. 17].

nen befugten Militäreinheiten des Joint Special Operations Command hat derart zugenommen, dass für Außenstehende zuweilen unklar ist, ob bestimmte Einsätze unter dem Mandat für die Geheimdienste oder jenem für Militäreinsätze durchgeführt werden und welche Regeln gelten. Bei der Tötung des US-Bürgers Anwar Al-Awlaki im Jemen kamen offenbar sowohl Drohnen der CIA als auch solche des Militärs zum Einsatz — die Operation erfolgte jedoch nach den Regeln für die CIA.<sup>133</sup> Der Einsatz zur Tötung von Osama Bin Laden in Pakistan wurde vom (zum JSOC gehörigen) Navy Seal Team Six durchgeführt, das jedoch für die Mission unter dem Kommando der CIA stand, wohl auch weil es sich um einen Eingriff in die Souveränität Pakistans handelte.<sup>134</sup> Insgesamt erlaubt die kreative Kombination der verschiedenen Regelwerke maximale Flexibilität und minimale Berichtspflichten.

### Ein Kongressbericht wirft der CIA vor, sie habe ihre parlamentarischen Kontrolleure in die Irre geführt.

Einen besonderen Einblick in das schwierige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive gibt — mit Blick auf Ergebnisse wie Ablauf — die Untersuchung, die der Senat zum Inhaftierungs- und Verhörprogramm der CIA durchführte. Der umfangreiche Bericht des Nachrichtendienstsausschusses arbeitet nicht nur auf, was die CIA getan hat, sondern erhebt auch den Vorwurf, sie habe ihre demokratisch legitimierten Kontrolleure in die Irre geführt. Laut dem Bericht waren selbst Entscheidungsträger der Exekutive nicht voll eingeweiht.<sup>135</sup> So sei gegenüber Regierung und Kongress systematisch verharmlost worden, wie brutal die Verhörmethoden waren, während man gleichzeitig deren Nutzen bei der Informationsgewinnung übertrieben habe. Zwar scheint zur Wahrheit auch zu gehören, dass die Verantwortlichen es nicht so genau wissen wollten und nicht ausreichend nachgefragt haben.<sup>136</sup> Aber unabhängig von den Ergebnis-

sen gibt der bloße Versuch der CIA, diese zu beeinflussen, Aufschluss über Selbstverständnis und Methoden des Dienstes.

Um das System der Geheimhaltung zu schützen, ging die Regierung zunehmend gegen jene vor, die der Presse Informationen zuspielten. Während das Justizministerium in der Vergangenheit nur pro forma ermittelt hatte, wenn Informationen durchgestochen wurden, entstand 2006 eine mit 12 Staatsanwälten und 25 FBI-Mitarbeitern ausgestattete Taskforce, die für Leaks Verantwortliche verfolgen sollte.<sup>137</sup> Unter Obama kam es seitens des Justizministeriums, das viele Fälle von Bush übernommen hatte und weitere initiierte, zu insgesamt neun Anklagen wegen Geheimnisverrats, mehr als unter allen vorherigen Präsidenten zusammen. Viele der Beschuldigten wurden außerdem nach einem Spionagegesetz von 1917 angeklagt, das besonders drakonische Strafen vorsieht. Das Gesetz richtet sich (wie der Name sagt) eigentlich gegen feindliche Spione, kann aber wegen seiner unpräzisen Formulierung auch auf Veröffentlichungen angewendet werden, durch die der Feind Kenntnis über vertrauliche Informationen erhält. Der »New York Times«-Journalist James Risen war unter Obama jahrelang von Beugehaft bedroht, weil er sich weigerte, seine Quellen zu nennen. Ein Gericht entschied in diesem Zusammenhang, dass Journalisten unter dem ersten Verfassungszusatz der Redefreiheit keine besonderen Privilegien zum Schutz ihrer Quellen genießen. Charlie Savage stellte fest, dass die Bereitschaft von Quellen, Interna preiszugeben, deutlich abgenommen habe. Darauf führt er unter anderem zurück, dass die Praktiken der NSA erst durch Snowden bekannt wurden. Insgesamt hat sich nach dem 11. September ein deutlicher Wandel vollzogen. Während Staatsanwälte vorher große Hemmungen hatten, Reporter zur Preisgabe ihrer Quellen zu zwingen, und praktisch nie jemand für die Veröffentlichung klassifizierter Informationen verurteilt wurde, ist beides nun fest etablierte Praxis.

**133** Ebd., S. 617.

**134** Ebd., S. 539.

**135** Für eine Kritik des Berichts, vor allem in diesem Punkt, vgl. Robert Jervis, »The Torture Blame Game«, in *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2015, <<https://www.foreignaffairs.com/reviews/2015-04-20/torture-blame-game>>.

**136** Von Mitgliedern des Kongresses und CIA-Akteuren gibt es widersprüchliche Abgaben dazu, inwieweit Erstere im Bilde waren. Die CIA behauptet, Kongressabgeordnete wiederholt über die Anwendung erweiterter Verhörtechniken

informiert zu haben. Vgl. Scott Shane/Carl Hulse, »List Says Top Democrats Were Briefed on Interrogations«, in: *New York Times*, 8.5.2009, <<https://nyti.ms/2Krb4RT>>; Marc Ambinder, »What Pelosi Knew«, in: *The Atlantic*, 8.5.2009, <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2009/05/what-pelosi-knew/17309/>>.

**137** Vgl. hierzu und zum Folgenden James Risen, »The Biggest Secret. My Life as a New York Times Reporter in the Shadow of the War on Terror«, in: *The Intercept*, 3.1.2018, <<https://interc.pt/2Cx81Zx>>; Savage, *Power Wars* [wie Fn. 22], S. 350 – 414.

## Straflosigkeit

Zur Normalisierung problematischer Methoden hat auch beigetragen, dass niemand für geschehenes Unrecht zur Verantwortung gezogen wurde. Die für den Einsatz von Folter Verantwortlichen genießen vollständige Straflosigkeit – ein anhaltender Bruch der UN-Antifolterkonvention, die Washington ratifiziert hat und die Staaten verpflichtet, Verstöße gegen das Folterverbot zu ahnden. Nicht nur strafrechtliche Konsequenzen, sondern auch disziplinarische Maßnahmen blieben aus. Die Verantwortlichen konnten weiter Karriere machen.<sup>138</sup> Nach Obamas Wahl leitete das Justizministerium zunächst Ermittlungen ein, die aber bald wieder eingestellt wurden. Dabei dürfte entscheidend gewesen sein, dass die Obama-Administration die Nachrichtendienste nicht vor den Kopf stoßen wollte und die zu erwartenden Konflikte mit den Befürwortern erweiterter Verhörtechniken im Kongress, in der republikanischen Partei und dem Sicherheits-Establishment die gesamte Agenda des neu gewählten Präsidenten unterminiert hätten.

Doch der Verzicht auf Konsequenzen hat bewirkt, dass die Norm des Folterverbots dauerhaft Schaden nahm, selbst wenn die problematischen Praktiken beendet wurden. Weiterhin ist es salonfähig, Folter zu befürworten. Nicht nur Donald Trump hat den Einsatz von Folter gutgeheißen. Auch Präsidentschaftskandidat Mitt Romney sprach sich 2012 im Wahlkampf für erweiterte Verhörtechniken aus.

**138** Dies gilt praktisch auf allen Ebenen. Der im Justizministerium maßgeblich für die Foltermemoranden verantwortliche Jay Bybee wurde 2003 (bevor die Dokumente öffentlich wurden) zum Bundesrichter auf Lebenszeit ernannt. John Yoo, Autor vieler der Memos, ist weiterhin Jura-Professor an der Universität Berkeley; Dick Cheney's Rechtsberater David Addington wurde Vizepräsident für Forschung bei der Heritage Foundation; Gina Haspel, die das geheime CIA-Foltergefängnis in Thailand geleitet hatte, wurde von Donald Trump zur CIA-Direktorin ernannt und vom Senat bestätigt. Selbst CIA-Mitarbeiter, deren Versagen zur Folter Unschuldiger oder zum Tod von Gefangenen geführt hatte, wurden nicht disziplinarisch belangt. Eine bemerkenswerte Ausnahme sind die elf Soldaten niederen Ranges, die für ihre Beteiligung am Abu-Ghraib-Skandal entlassen und zum Teil auch zu Haftstrafen verurteilt wurden. Vgl. Adam Goldman/Matt Apuzzo, »CIA Officers Make Grave Mistakes, Get Promoted«, *NBC News*, 9.2.2011, <[http://www.nbcnews.com/id/41484983/ns/us\\_news-security/t/cia-officers-make-grave-mistakes-get-promoted/](http://www.nbcnews.com/id/41484983/ns/us_news-security/t/cia-officers-make-grave-mistakes-get-promoted/)>.

Im Wahlkampf 2016 befürwortete die Mehrheit der republikanischen Bewerber deren Wiedereinführung. Ohne jede Reue kritisiert Ex-Vizepräsident Cheney bei jeder Gelegenheit den Verzicht auf Folter, und Bruce Jessen, jener für die Entwicklung der Verhörtechniken hauptverantwortliche Psychologe, verteidigt in Büchern sein Handeln offensiv. In Film und Fernsehen gehören Szenen, in denen amerikanische Geheimdienstmitarbeiter foltern, mittlerweile zum Standardrepertoire der Drehbuchautoren.<sup>139</sup>

**139** Vgl. z.B. 24, Robert Cochran/Joel Surnow, Los Angeles: 20th Century Fox, 2001–2010; *Taken*, Regie: Pierre Morel, Los Angeles: 20th Century Fox, 2008; *Unthinkable*, Regie: Gregor Jordan, Culver City: Sony Pictures Home Entertainment, 2010; *Safe House*, Regie: Daniél Espinosa, New York: Universal Pictures, 2012.

# Fazit: Die Kosten des Krieges

In der Ära Trump scheint die Problematik des US-Krieges gegen den Terrorismus nicht das dringendste Thema auf der transatlantischen Agenda zu sein. Allerdings handelt es sich um ein Phänomen, das sich nicht auf einen Präsidenten oder eine Partei beschränkt. Wenn die Europäer die Präsidentschaft von Donald Trump zum Anlass nehmen, sich grundsätzlicher Gedanken über ihre starke Abhängigkeit von den USA zu machen, sollten sie auch das Thema Terrorismus in die Überlegungen einbeziehen. Konkret stellt sich die Frage, inwieweit europäische Staaten und insbesondere Deutschland bereit sind, den kontroversen Ansatz der USA im Anti-Terror-Kampf weiter mitzutragen.

Die akute Bedrohungslage unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September ist mit der Zeit gewichen, und dennoch nimmt der Terrorismus in der Wahrnehmung der USA nach wie vor eine wichtige Stellung ein. Die begrenzten Erfolge in diesem Kampf sind in erster Linie taktischer Natur. Es wird kein Aufwand gescheut und so mancher Kompromiss bei Prinzipien und Idealen in Kauf genommen, um Terroranschläge zu verhindern, auch dann, wenn die Gefahr wenig konkret ist, und obwohl islamistischer Terrorismus statistisch gesehen nach wie vor ein geringes Risiko darstellt. Bei allen Unterschieden zwischen Trump und den Regierungen von Bush und Obama – im Kampf gegen den Terrorismus überwiegen die Kontinuitäten. Nach dem Ende von Obamas Zeit im Weißen Haus sind viele kontroverse Methoden fester verankert denn je. Aus der in einer Situation des Ausnahmezustands eingeführten Politik ist ein Normalzustand geworden.

Dass bei diesem Krieg kein Ende in Sicht ist, liegt auch daran, dass der Kongress es der Exekutive erlaubt hat, entsprechende Maßnahmen auf immer neue Einsatzgebiete und Gruppierungen auszudehnen. Noch unmittelbar nach dem 11. September 2001 lehnte der Kongress es ab, dem Präsidenten eine Carte blanche auszustellen. Der ursprüngliche Resolutionsentwurf des Weißen Hauses für die AUMF sah eine gesetzliche Ermächtigung des Präsidenten vor, »alle zukünftigen terroristischen Anschläge abzuschrecken

und zu verhindern«. <sup>140</sup> Der Kongress verwehrte diese Generalermächtigung und beschränkte die Autorisierung auf die Hintermänner des 11. September und assoziierte Kräfte. Seitdem wird darüber debattiert, ob nicht längst eine neue Gesetzesgrundlage nötig sei, weil die Situation sich fortentwickelt habe. Paradoerweise sind einige der nun diskutierten Entwürfe, mit denen die Autorisierung militärischer Gewalt angepasst und erneuert werden soll, noch ausufernder. So würde ein von Senatoren beider Parteien eingebrachter Entwurf die bisherige Interpretation der Exekutive, wer zu den »assozierten Kräften« zählt und legitimes Ziel militärischer Gewalt ist, gesetzlich verankern. Der Entwurf erwähnt nicht nur zahlreiche Gruppen, die erst nach dem 11. September 2001 entstanden sind, sondern überlässt es dem Präsidenten auch, weitere Gruppen zu designieren. <sup>141</sup>

Im sicherheitspolitischen Diskurs wird die Bedrohung durch den Terrorismus mittlerweile durch neue Herausforderungen überschattet. Aufgrund der aggressiven Politik Russlands und des entschlossenen Auftretens Chinas ist immer häufiger von einer Rückkehr der Großmachtrivalitäten die Rede. <sup>142</sup> In dem Sinne, dass der Terrorismus das alles beherrschende Thema ist, neigt sich die Post-9/11-Ära dem Ende zu. Allerdings bedeutet dies nicht das Ende des Krieges gegen den Terrorismus, der schon immer teilweise im Schatten geführt wurde. Sicher werden die neuen

**140** Nach Originalwortlaut »to deter and pre-empt any future acts of terrorism or aggression against the United States«. Vgl. Grimmer, *Authorization for Use of Military Force in Response to the 9/11 Attacks* [wie Fn. 10].

**141** Schwarz, »Cure Worse Than Disease« [wie Fn. 106].

**142** So heißt es in der National Defense Strategy von 2018: »Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security.« Department of Defense, »Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America«, S. 1. Verfügbar unter <<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>. Vgl. auch Peter Rudolf, *US-Geopolitik und nukleare Abschreckung in der Ära neuer Großmachtrivalitäten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Studie 6/2018).

Herausforderungen zu Anpassungen führen. Die Beschaffungspolitik des US-Militärs richtet sich bereits neu aus – weg von Ausstattung für Counter-Insurgency-Operationen und hin zu den Anforderungen für zwischenstaatliche Konflikte. Bei den Nachrichtendiensten lässt sich eine solche Neuorientierung wegen der Geheimhaltung ihres Ressourceneinsatzes schwerer nachvollziehen. Doch ist davon auszugehen, dass auch hier künftig mehr Personal für die Analyse von Entwicklungen in China und Russland eingesetzt wird, zumal Moskaus Einmischung in den US-Wahlkampf 2016 die Nachrichtendienste weitgehend unvorbereitet traf – trotz der in den vorausgegangenen 15 Jahren etablierten Überwachungsbefugnisse.<sup>143</sup>

### Westliche Demokratien schwächen ihre Glaubwürdigkeit im Wettbewerb mit autoritären Systemen.

Allerdings lässt sich die neue Art des Anti-Terror-Kampfs auch mit geringeren Ressourcen weiterführen, auch weil bewaffnete Drohnen ein vergleichsweise billiges Instrument sind. Derzeit wird im Niger für 110 Millionen Dollar eine neue Drohnenbasis fertiggestellt, mit der die USA künftig weite Teile West- und Nordafrikas abdecken können. Der Umfang der im Niger aktiven US-Truppen ist von 40 Soldaten im Jahr 2013 auf gegenwärtig etwa 800 gewachsen. Amerikanische Spezialkräfte wie die Green Berets der Armee operieren weitgehend außerhalb öffentlicher Wahrnehmung an immer neuen Orten, von der nigrisch-malischen bis zur saudisch-jemenitischen Grenze. Auch die Aktivitäten der US-Spezialkräfte bei der Ausbildung der Sicherheitskräfte in Staaten wie Burkina Faso oder Kamerun, derzeit mit einem Budget von etwa 100 Millionen Dollar ausgestattet, gehen weiter.<sup>144</sup>

**143** Dana Priest, »Russia's Election Meddling Is Another American Intelligence Failure«, in: *The New Yorker*, 13.11.2017, <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/russias-election-meddling-is-another-american-intelligence-failure>>.

**144** Eric Schmitt, »A Shadowy War's Newest Front: A Drone Base Rising from Saharan Dust«, in: *New York Times*, 22.4.2018, <<https://nyti.ms/2HjKxB>>; Joe Penny, »Africa, Latest Theater in America's Endless War«, *New York Review of Books Daily*, 12.3.2018, <<http://www.nybooks.com/daily/2018/03/12/africa-latest-theater-in-americas-endless-war/>>; Helene Cooper u.a., »Army Special Forces Secretly Help

Im Hinblick auf zukünftige geopolitische Konflikte mit China und Russland haben sich westliche Demokratien keinen Gefallen getan, indem sie eigentlich normwidriges Verhalten normalisiert haben. Denn die Aushöhlung bestehender Normen schwächt die eigene Glaubwürdigkeit im Wettbewerb rechtsstaatlicher Demokratien mit autoritären Systemen, der auch auf dem Feld von Werten und Soft Power ausgetragen wird. Das Vorhaben, weitere Staaten und vor allem aufstrebende Mächte in bestehende Normen- und Rechtssysteme zu sozialisieren, wird beschädigt, wenn man sich dem Vorwurf der Scheinheiligkeit aussetzt. Beispiele für diese Dynamik gibt es genug. Nachdem Snowden das Ausmaß der NSA-Überwachung enthüllt hatte, wurde es deutlich komplizierter, Chinas Praxis der Wirtschaftsspionage durch Cyberattacken zu stigmatisieren. Auch die »grünen Männchen«, die Moskau in die Ukraine oder nach Syrien entsandt hat, lassen sich nachdrücklicher verurteilen, wenn nicht eigene Spezialkräfte fern der Heimat auf Terroristenjagd gehen, ohne dass sie immer Uniformen mit klar zuzuordnenden Insignien tragen oder ihre Regierung sich zu den Operationen bekennt.

Am meisten leidet freilich der weltweite Einsatz für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Regierungen aller Art haben schnell gelernt, die Bekämpfung politischer Gegner unter das Schlagwort »Kampf gegen den Terrorismus« zu stellen. Russland hat einst in Tschetschenien »Terroristen« bekämpft und tut es heute in Syrien; China nutzt dieselbe Rhetorik, wenn es gegen Uiguren vorgeht.<sup>145</sup> Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan wirft unliebsamen Journalisten inzwischen routinemäßig »Unterstützung des Terrorismus« vor, um ihre Inhaftierung zu rechtfertigen.

Auch wenn Zweifel angebracht sind, wie sehr sich Machthaber wie Abdel Fattah al-Sisi in Ägypten oder Baschar al-Assad in Syrien selbst unter besten Bedingungen beeinflussen lassen, ist der Kampf gegen Folter in diesen Ländern ungleich schwerer, weil deren Geheimdienste zuvor auch im Auftrag der USA gefoltert haben. Die Ereignisse von 2003 im irakischen Gefängnis Abu Ghraib, das schon zu Zeiten Saddam Husseins für Folter berüchtigt war, stellen vielleicht die größte verpasste Chance dar, nach dem

Saudis Combat Threat from Yemen Rebels«, in: *New York Times*, 3.5.2018, <<https://nyti.ms/2HI2f9Q>>.

**145** »One Million Muslim Uighurs Have Been Detained by China, the U.N. Says. Where's the Global Outrage?«, in: *The Intercept*, 13.8.2018, <<https://interc.pt/2MIBNo6>>.

Regimewechsel im Irak ein neues Bewusstsein für Menschenrechte zu etablieren. Die Politik der EU, die Sicherheitsorgane verschiedener nordafrikanischer Länder durch Ausbildung und Ausstattung zu befähigen, Migration nach Europa einzudämmen, ist aufgrund der zweifelhaften rechtsstaatlichen Bilanz vieler Partnerstaaten ohnehin problematisch. Der Versuch, diese Länder vom menschenwürdigen Umgang mit Migranten zu überzeugen, wird durch das westliche Vorgehen beim Thema Terrorismus nicht leichter.

Präsident Trump hat mehrfach öffentlich geäußert, dass die Wahrung der Menschenrechte als Ziel amerikanischer Außenpolitik keine Priorität mehr genieße. Das Spannungsverhältnis zwischen deklaratorischer Politik und bestehender Praxis hat er damit zugunsten der Praxis aufgelöst. Es bleibt zu hoffen, dass die USA unter einer neuen Administration wieder stärker für Menschenrechte eintreten. Einer solchen Politik stünde ihr Anti-Terror-Kampf, der sich außerhalb des traditionellen normativen Rahmens bewegt, allerdings im Weg.

Wenn europäische Regierungen am außenpolitischen Ziel festhalten wollen, die Menschenrechte durchzusetzen, sollten sie auch zu Verstößen in der Praxis Stellung nehmen. In den Anfangsjahren des globalen Krieges gegen den Terrorismus lösten die US-Methoden noch scharfe Kritik unter Europas Regierungen aus. Diese ist inzwischen weitgehend verstummt. Es ist nicht klar, ob dies darauf zurückzuführen ist, dass die Europäer inzwischen vermehrt eigene Erfahrungen mit Terroranschlägen machen, ob sie aus Verständnis oder Sympathie für die Obama-Regierung weniger kritisch geworden sind, oder ob schlicht Gewöhnung eingesetzt hat. Am Anlass für die ursprüngliche Kritik hat sich jedenfalls wenig geändert. Eine Duldung oder gar Übernahme solcher Methoden steht nicht nur im Widerspruch zu Europas Anspruch als Hüter von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Sie birgt auch die Gefahr einer Wiederkehr der schlimmsten Aspekte des Krieges gegen den Terrorismus. Die Wahl Trumps verdeutlicht, wie kurzsichtig es ist, sich unkritisch auf das Verantwortungsbewusstsein und Urteilsvermögen des Mannes an der Spitze der US-Regierung zu verlassen – wie die Europäer das unter Obama taten. Selbst in den besten Händen birgt zu viel Macht Missbrauchspotential. Dagegen helfen nur starke Gesetze und Institutionen.

## Abkürzungen

AUMF	Authorization for Use of Military Force
CIA	Central Intelligence Agency
CRS	Congressional Research Service
DNI	Director of National Intelligence
DTA	Detainee Treatment Act
FAA	FISA Amendments Act
FBI	Federal Bureau of Investigation
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act
G-SAVE	Global Struggle Against Violent Extremism
GWAT	Global War On Terror
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationales Komitee vom Roten Kreuz)
JSOC	Joint Special Operations Command
MCA	Military Commissions Act
NSA	National Security Agency
PCLOB	Privacy and Civil Liberties Oversight Board
SERE	Survival – Evasion – Resistance – Escape

## Literaturhinweise

*Guido Steinberg/Annette Weber (Hg.)*

### **Jihadismus in Afrika.**

#### **Lokale Ursachen, regionale Ausbreitung, internationale Verbindungen**

[SWP-Studie 7/2015, März 2015](#)

*Peter Rudolf*

### **Präsident Obamas Drohnenkrieg**

[SWP-Aktuell 37/2013, Juni 2013](#)

*Peter Rudolf/Christian Schaller*

### **»Targeted Killing«.**

#### **Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung**

[SWP-Studie 1/2012, Januar 2012](#)

*Johannes Thimm*

### **Abschied vom Folterverbot?**

#### **Der amerikanische Umgang mit Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus**

[SWP-Aktuell 11/2005, Februar 2005](#)

