

oder nur in einer Fußnote erwähnt, wie z.B. die Ansicht des US Supreme Courts zur Frage der Anwendbarkeit des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommen in Fußnote 175 auf S. 259.

Mit Blick auf ihre in der Einleitung aufgeworfene und oben wiedergegebene Fragestellung, hält die *Autorin* zusammenfassend auf S. 351 fest: „Das humanitäre Völkerrecht ist auf alle wesentlichen Dimensionen, die der Israel-Palästina-Konflikt in seiner heutigen Gestalt aufweist, anwendbar und kann ihn trotz seiner Asymmetrie großteils angemessen erfassen“. Demnach müssen keine neuen Kategorien im huma-

nitären Völkerrecht geschaffen werden, um einen zeitgemäßen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu gewährleisten, wie die *Autorin* am Beispiel des „unrechtmäßigen Kombattanten“ verdeutlicht. Meiner Meinung nach fehlt es allerdings immer noch an einer effektiven Durchsetzung der vorhandenen Regeln – in diesem, wie in anderen bewaffneten Konflikten. Diesen Umstand gilt es dringend zu korrigieren. Bücher wie das hier besprochene liefern die Sachargumente für die diesbezügliche Debatte. *Bredts* Werk ist eine zahlreiche Leserschaft zu wünschen.

Bernhard Schäfer

Stephan Büsching, Rechtsstaat und Terrorismus - Untersuchung der sicherheitspolitischen Reaktionen der USA, Deutschlands und Großbritanniens auf den internationalen Terrorismus, Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, 2009, ISBN: 978-631596579, 34,80 €, 194 Seiten.

Benjamin Wittes (Hrsg.), Legislating the War on Terror - An Agenda for Reform, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009, ISBN: 978-0-8157-0310-5, 32,99 €, 420 Seiten.

Jack Goldsmith, Professor an der Harvard Law School, bringt es in seinem Kommentar im International Herald Tribune vom 8. Oktober 2010 auf eine einfache Formel: „Don't try terrorists, lock them up“ („Keine Strafverfahren für Terroristen, schließt sie weg“, Übersetzung M.T.). Im Anschluss legt er dar, warum seiner Auffassung nach Strafverfahren sich nicht für Terroristen eignen, jedenfalls nicht für solche wie diejenigen, denen die USA sich derzeit im „Krieg gegen den Terror“ gegenübersehen. Die Rechtsgrundlage für die Festhaltung der Gefangenen in Guantanamo sieht er wie die amtierende US-Regierung unter Präsident Obama im Authorization for the Use of Military Force Act (AUMF) vom 18. September 2001, mit dem der US-Kongress die Regierung zur Vornahme von militärischen Maßnahmen gegen Terroristen ermächtigte. Während sich die USA fast zehn Jahre nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 immer noch in einer sehr grundsätzlichen Diskussion über den juristischen Umgang mit Terroristen befinden – und vor diesem Hintergrund ist der Beitrag Goldsmiths zu sehen –, besteht in Europa

kein vergleichbarer Dissens. Wer der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder einer anderen terroristischen Straftat verdächtigt wird, hat ein Recht darauf, dass über seine Schuld in einem fairen Strafverfahren befunden wird. Dass diese Strafverfahren sehr wohl möglich sind, hat das Strafverfahren gegen den Marokkaner Mounir al-Motassdeq gezeigt, der inzwischen rechtskräftig vom Oberlandesgericht Hamburg wegen seiner Beihilfe zu den Anschlägen des 11. September verurteilt wurden ist. Der Kommentar von Goldsmith zeigt aber auf, wie die Terroranschläge und die danach getroffenen Maßnahmen bis in die Gegenwart nachwirken und dass sie dies voraussichtlich auch noch eine lange Zeit tun werden.

Umso sinnvoller ist es heute, bald zehn Jahre nach den Anschlägen, Bilanz zu ziehen. Dabei gilt es vor allem, vergleichend zu analysieren, wie die Staaten im Einzelnen mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus umgegangen sind und in welchem Umfang sich die getroffenen Maßnahmen als rechtmäßig und effektiv bewährt haben. Das Werk des Politolo-

gen *Stephan Büsching* stellt sich dieser Aufgabe. In seiner 194 Seiten umfassenden Dissertationsschrift zeichnet er die sicherheitspolitischen Reaktionen der USA, Deutschlands und Großbritanniens nach und unterwirft sie anschließend einer vergleichenden Analyse.

Den größten Teil seines Werks widmet der *Autor* dabei den USA. Zunächst stellt er die Verhaftungswellen nach dem 11. September dar, in denen zahlreiche Personen maßgeblich aufgrund von Vergehen gegen das Einwanderungsrecht festgenommen worden waren. Anschließend beschreibt der *Autor* die Einrichtung des US-Heimatschutzministeriums (Department of Homeland Security), in dem nach dem 11. September 22 zuvor selbständige Bundesbehörden der USA unter einem Hut und mit gemeinsamen Budget zusammengefasst worden sind. Es folgt eine Darstellung und Bewertung des Patriot Act. In diesem Gesetzgebungspaket weitete der US-Kongress die Überwachungs- und Ermittlungsbefugnisse der amerikanischen Sicherheitsbehörden aus und verschärfte das Straf- und Einwanderungsrecht. Anschließend geht *Büsching* auf den Rechtsstatus der Internierten in Guantanamo und die damit in Zusammenhang stehende Rechtsprechung des Supreme Court und die Strafverfahren vor den Militärkommissionen ein. Insgesamt hebt er zwei Ergebnisse hervor: Die große Mehrheit der Amerikaner sei nicht oder nur minimal von den neuen Gesetzen betroffen gewesen, dagegen sei der Staat für eine gewisse Gruppe von Verdächtigen zum einer unberechenbaren Größe geworden. Hier ließe sich von einem partiellen Ausnahmezustand sprechen. Die USA hätten nach dem 11. September die Züge eines Exekutivstaates angenommen, der Kongress sei als Kontrollinstanz weitgehend ausgefallen. Linksliberale Medien und Teile der Justiz hätten sich dagegen als die entschiedensten Verteidiger des Rechtsstaats erwiesen.

Deutschland betreffend beschreibt der *Autor* die vom Bundestag nach dem 11. September getroffenen gesetzlichen Maßnahmen, wobei er u.a. auf die Abschaffung des

Religionsprivilegs im Vereinsrecht, die Schaffung des § 129b StGB zur Verfolgung von terroristischen Auslandsstraftaten und auf die beiden Terrorismusbekämpfungsgesetze von 2002 und 2007 eingeht. In seiner Bewertung kommt *Büsching* zu dem Ergebnis, dass einige der gesetzlichen Reformen angemessen sein, die Ausweitung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden trifft dagegen auf starke Bedenken. Der deutsche Staatscharakter entwickle sich insgesamt hin zu einem partiellen Präventionsstaat, dessen Wesensmerkmal die Maßlosigkeit bei der Verfolgung des Ideals der Sicherheit sei.

Großbritannien betreffend beschreibt der *Autor* die Verschärfung der Anti-Terrorgesetzgebung, wobei er sich u.a. mit der Abgabe einer Notstandserklärung gemäß der EMRK durch die britische Regierung und der Einführung von sog. „Control orders“, einer Art gestuften System von freiheitsbeschränkenden bis hin zu freiheitsentziehenden Maßnahmen gegen Terrorverdächtige, kritisch auseinandersetzt. Britische Gerichte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben die Anwendung von „Control orders“ in den vergangenen Jahren mehrfach für rechtswidrig erklärt. Insgesamt bescheinigt er dem britischen Gesetzgeber überreagiert zu haben.

Im letzten Teil des Werkes unternimmt *Büsching* einen Quervergleich zwischen den drei Staaten und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass alle drei Staaten sowohl mit legislativen und administrativen Maßnahmen auf die Terroranschläge reagiert hätten. Dabei sei festzustellen, dass die Parlamente die verschärften Anti-Terrorgesetze schnell und mit nur wenigen Änderungen verabschiedet hätten. Inhaltlich gibt es aber erhebliche Unterschiede was etwa die Tiefe der Eingriffe und das Maß an verbleibender parlamentarischer Kontrolle betrifft. Ebenso gab es bei den administrativen Maßnahmen starke Abweichungen in Hinblick auf Art und Anzahl der Eingriffe.

Das Werk *Büschings* zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es ihm gelungen ist, die

rechtspolitische Reaktion dreier Staaten weitgehend vollständig und für den Leser klar verständlich darzustellen. Das hilft vor allem demjenigen, der sich einen schnellen Überblick über das Thema verschaffen möchte. Bisher mangelt es in der rechtswissenschaftlichen Literatur an Werken, die einen derartigen Systemvergleich zwischen den Reaktionen verschiedener Staaten vornehmen. Weniger befriedigend dagegen fällt die juristische Analyse und Bewertung *Büschings* aus. Diese kommt oftmals nicht über pauschale Feststellungen der Verletzung von Rechtsstaatlichkeit hinaus und weist eine Reihe juristischer Unschärfen auf. Der *Autor* greift zur rechtlichen Einordnung der von ihm vorgefundenen Maßnahmen auf nur wenige Werke und Berichte zurück, etwa die Schriften Erhard Denningers oder die Berichte von Datenschutzbeauftragten. So übernimmt er etwa unkritisch den von Denninger geprägten Begriff des Präventivstaates. Dieser allzu holzschnittartige Begriff mag vielleicht geeignet sein, bestimmte Entwicklungen im Sicherheitsrecht besser zu veranschaulichen, steht aber einer differenzierten Bewertung des Geschehens entgegen. Auch wirkt der *Autor* wenig konsequent, wenn einen solchen Begriff etwa nur in Zusammenhang mit den Entwicklungen in Deutschland anführt. Sinnvoller wäre es gewesen, zunächst einheitliche Bewertungsstandards festzulegen und diese dann auf alle drei untersuchten Staaten anzuwenden. Nicht zuletzt muss eine bilanzierende Bewertung der rechtspolitischen Reaktionen des 11. September deutlich machen, auf welchen Zeitraum sie sich bezieht und wie nachhaltig die festgestellten Veränderungen sein werden. So dürfte die Feststellung, die USA hätten nach dem 11. September die Züge eines Exekutivstaates angenommen, durchaus für die ersten Jahre nach dem 11. September zu treffen, mittlerweile nimmt der Kongress jedoch wieder eine deutlich aktivere Rolle ein, wovon das von *Büsching* dargestellte Tauziehen zwischen Regierung und Kongress um die Modalitäten der Schließung von Guantánamo zeugt.

Mit der Frage, wie es in den USA rechtspolitisch weitergehen könnte und sollte, damit befasst sich der von *Benjamin Wittes* mit dem Titel "Legislating the War on Terror" herausgegebene Band. In diesem befinden sich zehn teils sehr umfassende Artikel von Rechtsexperten, viele davon mit Ämtern in den Regierungen Bush und Obama, die sich differenziert mit der rechtspolitischen Reaktion der USA auf den 11. September befassen und dabei auch mögliche Handlungsalternativen für die Zukunft aufzeigen. Bemerkenswert ist, dass die Autoren unterschiedlichen politischen Spektren angehören, was auch in ihren Beiträgen deutlich wird.

Aufgrund der Komplexität der in diesem Sammelband angesprochen rechtlichen Entwicklungen kann hier nur eine sehr knappe Zusammenfassung der Texte erfolgen. Der erste Text stammt von *Mark Gitenstein*, ehemaliger Rechtsberater in Washington und derzeit Botschafter der USA in Rumänien, und gibt einen Überblick über die rechtspolitischen Reaktionen von neun Staaten, der aufzeigt, wie verschiedenartig Staaten reagiert haben und wie einzigartig die scharfen Reaktionen in den USA waren. Der Weg zur Normalisierung der Situation führe über eine seltsame Mischung aus Liberalisierung und Verschärfung von Eingriffsbefugnissen im parlamentarischen Verfahren. *Matthew Waxman*, Professor an der Columbia Law School und von 2004-2005 im US-Verteidigungsministerium für Gefangenensfragen zuständig, untersucht in seinem Beitrag die konzeptionellen Vor- und Nachteile von Administrativhaft. Er spricht sich im Ergebnis dafür aus ein neues System administrativer Haft durch den Kongress zu schaffen, das seine Ziele klar definiert und das sowohl Elemente des Strafrechts als auch des Rechts des bewaffneten Konflikts enthält. Der oben schon erwähnte *Jack Goldsmith* spricht sich in seinem Beitrag dafür aus, das derzeitige System der Militärhaft für Terroristen dauerhaft fortzusetzen. Denn gewöhnliche Verfahrens- und Beweisstandards seien für Verfahren gegen gefährliche Terroristen nicht angemessen

und um ein Übergreifen von Sonderstandards für Terroristen auf gewöhnliche Strafverfahren zu verhindern, müssten diese aus der gewöhnlichen Strafjustiz herausgenommen werden. Es sei jetzt Aufgabe des Kongress, besondere materielle und prozessuale Regelungen für Verfahren gegen Terroristen zu schaffen. Die Bundesgerichte des District of Columbia sollen in diesem System die Rolle eines nationalen Sicherheitsgerichts (National Security Court) übernehmen.

Robert Chesney, Professor an der Texas Law School, hinterfragt in einem sehr umfangreichen Beitrag die Argumente, mit denen die Befürworter einer Militärhaft die Anwendung des hergebrachten Straf- und Strafverfahrensrechts auf Terroristen ablehnen. Er zeigt auf, dass das Terrorismusstrafrecht durch mehrere Erweiterungen seit 1994 bereits eine stark präventive Ausrichtung angenommen und es heute jedenfalls aus materiell-rechtlicher Perspektive kaum Gründe gebe, für Terroristen ein besonderes System von Administrativhaft vorzusehen. Problematisch sei aber, dass die sog. "material support clause", einer umfassender Straftatbestand, der auch die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung erfasst, bis 2004 nur Handlungen auf dem Staatsgebiet der USA unter Strafe stellte. Problematisch bleibt weiterhin, dass das Terrorismusstrafrecht nur greift, wenn eine Terrororganisation zuvor von der US-Regierung als eine solche designiert wurde. Dies ist aufgrund des Verbots einer rückwirkenden Designierung oder bei Handlungen ohne Bezug zu einer bestimmten Terrororganisation (etwa Training in einem Ausbildungslager) problematisch. Ebenso hält *Chesney* die gegen eine Strafverfolgung von Terroristen vorgebrachten prozessualen Argumente für unschlüssig und spricht sich insgesamt dafür aus, Terroristen durch das etablierte Strafverfolgungssystem mit einigen Anpassungen zu verfolgen. Die beiden Rechtsanwälte *Robert S. Litt* und *Wells C. Bennett* befassen sich in ihrem Beitrag ausführlich mit den strafprozessualen Argumenten, die gegen die Durchführung von Terrorismusstrafverfah-

ren vorgebracht werden, wobei es maßgeblich um Maßnahmen zum Schutz von Zeugen und vertraulichen Informationen geht. Sie gelangen dabei zu der Auffassung, dass sich Terrorismusstrafverfahren weitgehend nach den allgemeinen Regeln durchführen lassen, schlagen aber die Einrichtung einer besonderen Rechtsanwaltskammer für Fragen der nationalen Sicherheit (National Security Bar) vor. *David Martin*, Professor an der Virginia Law School und stellvertretender Rechtsberater des Heimatschutzministeriums der USA, beschreibt in seinem Beitrag, wie die Bush-Regierung das Einwanderungsrecht bei der Terrorismusbekämpfung einsetzte und wie sich die Verschärfung der Einreisebestimmungen ausgewirkt hat. Er schlägt vor, einige der Verschärfungen des Einwanderungsrechts wieder zurückzunehmen und einen flexibleren, risikobasierten Ansatz zur Erkennung von Gefahren anzuwenden.

Der Beitrag von *David S. Kris*, Assistent Attorney General im US-Justizministerium, befasst sich mit der Reform der Rechtsgrundlagen zur Überwachung des Telekommunikations- und Datenverkehrs. *Justin Florence*, Rechtsanwalt, und *Matthew Gerke*, Wissenschaftler an der Georgetown Law School, fordern in ihrem Beitrag den Schutz von staatlichen Geheimnissen in Zivilverfahren gesetzlich zu regeln. Diese Problematik ist bei zahlreichen Klagen auf Entschädigung von Personen, die durch staatliche Sicherheitsmaßnahmen betroffen worden sind, virulent geworden. Diese Verfahren scheitern häufig daran, dass US-Gerichte dem Schutz von Geheimnissen Vorrang gegenüber den Rechten der Betroffenen einräumen. *Benjamin Wittes* und *Stuart Taylor Jr.*, Brookings Institution, zeichnen in ihrem Beitrag Recht und Praxis von Verhörmethoden, wie sie von amerikanischen Sicherheitsbehörden nach dem 11. September angewandt worden sind, nach. Der von Präsident Obama durchgesetzten Beschränkung der zulässigen Verhörmethoden auf die in dem Feldhandbuch für das US-Heer zugelassenen Methoden stehen sie ablehnend gegenüber. Sie fordern, die zulässigen Verhörmethoden ge-

setzlich zu regeln und dabei Folter absolut zu verbieten. Dagegen soll das neue Gesetz auch eine Notstands Ausnahme vorsehen, wonach auf Anordnung des Präsidenten auch Verhörmethoden angewandt werden können, die gegen das völkerrechtliche Verbot von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 7 IPbpR) verstoßen.

Der zehnte und letzte Beitrag von *Kenneth Anderson*, Professor am Washington College of Law, widmet sich der Zulässigkeit von gezielten Tötungen von Terroristen. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass die von der US-Regierung vertretene Anwendung des Rechts des bewaffneten Konflikts auf Terroristen außerhalb der USA auf keine Zustimmung trifft. Daher schlägt er vor, die Anwendung von Waffengewalt gegen Terroristen auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht zu stützen und so gezielte Tötungen von Terroristen zu rechtfertigen, sofern sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Alle Beiträge sind hervorragend recherchiert und geben zahlreiche praktische und juristische Details. Insgesamt wird es dem Leser so ermöglicht, einen fundierten Überblick über die aktuelle Diskussion um eine Reform des amerikanischen Sicherheitsrechts zu erhalten. Dabei fällt auf, ohne dass das hier näher ausgeführt werden kann, dass die Amerikaner mit einer ganzen Reihe von rechtlichen Problemen zu kämpfen haben, die in Deutschland aufgrund anderer Regelungsansätze so nicht bestehen. Dies zeigt auf, wie wichtig es ist, einen transatlantischen Dialog über diese Rechtsfragen zu führen.

Dem europäischen Leser werden zahlreiche der in dem Band vertretenen Ansichten zu Recht bedenklich erscheinen, etwa die Hybridisierung von Kriegs- und Friedensrecht, die verbreitete Skepsis gegenüber Terrorismusstrafverfahren, das Eintreten für die Zulassung völkerrechtswidriger Verhörmethoden oder Anwendung des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts unmittelbar gegenüber Individuen. Dennoch sind diese Rechtsauffassungen in

den USA keinesfalls vereinzelt, sondern feste Größen im juristischen Diskurs. Während sich das Gefangenenlager Guantanamo und eine Reihe von anderen umstrittenen Maßnahmen im Anti-Terrorkampf sich letztendlich als vorübergehende Erscheinungen erweisen werden, so könnten sich einige der nach dem 11. September in den USA gewonnenen Rechtsauffassungen als sehr nachhaltig erweisen, insbesondere wenn sie durch den Kongress gesetzlich institutionalisiert werden. Auch in den kommenden Jahren dürfte das Sicherheitsrecht in den USA in Bewegung bleiben und diesen Reformprozess gilt es daher aufmerksam und kritisch zu beobachten.

Michael Teichmann