

Folter im Dienste der Sicherheit?

Terrorismus und Menschenrechte am Beispiel der Vernehmungspraxis des israelischen Inlandgeheimdienstes Shin Bet gegenüber palästinensischen Häftlingen

1. Terrorismus: Herausforderung für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Terroristische Gewalt stellt für demokratische Staaten eine politische Herausforderung besonderer Art dar. Wie ein Blick in die jüngere Geschichte zeigt, besteht hierbei tendenziell die Gefahr, dass die Staatsorgane die einem Rechtsstaat gesetzten Grenzen überschreiten und es zur Aushöhlung rechtsstaatlicher Verfahren und menschenrechtlicher Garantien kommt – als könne Not kein Gebot.

So verstieß die Polizei in Nordirland 1971 nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bei Vernehmungen von Häftlingen, die der Irisch Republikanischen Armee (IRA) zugerechnet wurden, gegen das Verbot unmenschlicher und entwürdigender Behandlung.¹ In der Bundesrepublik Deutschland wurde 1977 während der erpresserischen Geiselnahme von Arbeitgeberpräsident *Hanns Martin Schleyer* durch ein Kommando der Roten Armee Fraktion (RAF) das Recht von inhaftierten Angehörigen der RAF auf freien Verkehr mit ihren Verteidigern durch das Kontaktsperre-Gesetz eingeschränkt.² In Spanien hat das Innenministerium in den achtziger Jahren allem Anschein nach eine Organisation aufgebaut und finanziert, die gegen Mitglieder oder Sympathisanten der Geheimorganisation Baskenland und Freiheit (ETA) Attentate mit dem Ziel verübte, die militante baskische Unabhängigkeitsbewegung zu zerschlagen.³

1 Die Europäische Kommission für Menschenrechte hatte in ihrem am 2. September 1976 veröffentlichten Bericht die Verhörmethoden als „Folter“ bezeichnet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hingegen wies den Begriff „Folter“ ab, bezeichnete die angewandten Methoden aber als unmenschlich und entwürdigend. Vgl. das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte: *Case of Ireland v. The United Kingdom*, AZ 5310/71 vom 18. Januar 1978.

2 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Dokumentation zu den Ereignissen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entführung von *Hanns Martin Schleyer* und der Lufthansa-Maschine „Landshut“, Bonn 1977, Anlage 6, S. 9-14. Zur staatsrechtlichen Bewertung des Vorgangs vgl. Meinhard Schröder, Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 103 (1978), S. 121-148 (137-138).

3 Vgl. Walter L. Bernecker, Das Baskenland zwischen Terrorismus und Friedenssehnsucht, in: Rainer Wandler (Hrsg.), *Euskadi. Eine Lesebuch zu Politik, Geschichte und Kultur des Baskenlandes*, Berlin 1999, S. 9-41 (31); Walther L. Bernecker et al., *Spanien-Lexikon. Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft*, München 1990, S. 415.

In Fällen wie diesen kommt ein spezifisches Dilemma demokratischer Staaten zum Ausdruck. Insbesondere die Teile des Staatsapparates, die mit Aufgaben der Sicherheit befasst sind, tendieren dazu, im Kampf gegen Terrorismus die in Verfassung und internationalen Verträgen niedergelegten Normen, die das Individuum vor dem Zugriff des Staates schützen sollen, dem Erhalt der Sicherheit unterzuordnen.

Dass in demokratischen Staaten die Gewährleistung von Sicherheit auch die Bewahrung demokratischer Rechtsinstitute und Werte einschließt, Sicherheit in einem weiteren Sinne also über den zuverlässigen Schutz von Leib, Leben und Besitz hinaus geht, ist keine Selbstverständlichkeit. Die Auseinandersetzung darüber, was im Kampf gegen Terror erlaubt und was verboten sein soll, ist vielmehr eines der Felder, auf denen konkurrierende gesellschaftliche Kräfte zwischen den Polen Autoritarismus und Liberalismus den Kampf um die Gestaltung des Verhältnisses von Bürger und Staat führen. Wenn der Staat sich durch terroristische Organisationen herausgefordert fühlt, werden in aller Regel die autoritären Kräfte gestärkt und die liberalen geschwächt.

Der demokratische Rechtsstaat ist demnach in zweifacher Hinsicht durch Terrorismus herausgefordert: Erstens dadurch, dass er nachweisen muss, dass er Leib und Leben, Hab und Gut der Bürger vor illegitimer Gewaltamkeit schützen kann; zweitens dadurch, dass er in dem Bemühen, dem Bürger einen solchen Schutz zu gewähren, Sorge trägt, den Kernbestand der demokratischen Rechtsinstitute und Werte zu erhalten. Dass das eine Ziel möglicherweise leichter zu erreichen ist, wenn das andere ihm untergeordnet wird, konstituiert das grundlegende Dilemma des demokratischen Rechtsstaates. Doch seine Legitimität als solche hängt davon ab, dass er beide Ziele zugleich verfolgt und sich somit der Mühe unterzieht, demokratieverträgliche Maßnahmen der Terrorbekämpfung zu entwickeln.

Der vorliegende Aufsatz erörtert die erodierende Wirkung von Terrorismus auf die Normen des demokratischen Rechtsstaates anhand der jahrelangen Vernehmungspraxis der israelischen „Allgemeinen Sicherheitsdienste“ (auf hebräisch Shin Bet oder Shabak),⁴ der mit Erlaubnis des Staates „maßvollen physischen Druck“ auf palästinensische Häftlinge ausübte, um, wie der Shin Bet sagte, von diesen Informationen zu erhalten, die Terroranschläge verhüten helfen sollten. Im September 1999 konnten die Anwälte der Opfer dieser „semi-legalen Folter“ und die mit ihnen verbündeten palästinensischen, israelischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen die Früchte ihrer Petitionen und Kampagnen ernten: Die Verhörpraxis wurde vom Obersten Gericht Israels für illegal erklärt. Die diesem Urteilsspruch vorausgehende öffentliche Auseinandersetzung entzündete sich vor allem an dem wohl einzigartigen Sachverhalt, dass ein Staat, noch dazu ein demokratischer, nicht nur foltern ließ, sondern dies auch für legitim hielt und billigte. Dies macht ihn zu einem Fall, in dem sich die oben genannte

4 Im Folgenden Geheimdienst oder Shin Bet genannt.

Tendenz zur Erosion demokratischer Rechtsinstitute und Werte im Kontext von Terror besonders augenfällig manifestiert.

2. Das Folterverbot im Völkerrecht und seine Geltung in Israel

Das Völkerrecht verbietet Folter. Der Umsetzung des Verbots dient insbesondere das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.⁵ Die Anti-Folter-Konvention bekräftigt in ihrer Präambel das in folgenden Dokumenten enthaltene Folterverbot: Charta der Vereinten Nationen (1945),⁶ insbesondere Art. 55, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948,⁷ Art. 5 und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbPR),⁸ Art. 7; darüber hinaus nimmt die Anti-Folter-Konvention Bezug auf die Erklärung der VN-Vollversammlung über den Schutz jedes Menschen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1975)⁹. In Israel ist die Anti-Folter-Konvention seit dem 2. November 1991, der Zivilpakt seit dem 3. Januar 1992 rechtsgültig.¹⁰ Folter ist zudem auch völkergewohnheitsrechtlich verboten. Nach israelischem Recht ist Völkergewohnheitsrecht Bestandteil des israelischen Rechtssystems, nicht aber Völkervertragsrecht wie die Anti-Folter-Konvention. Damit deren Bestimmungen in Gerichtsverfahren Anwendung finden können, müssen sie ausdrücklich auf legislativem Wege vom israelischen Recht übernommen werden. Dies sei jedoch nicht geschehen, stellte der gemäß Art. 17 der Anti-Folter-Konvention eingerichtete Ausschuss gegen Folter mehrfach kritisch fest. Unabhängig davon ist Folter jedoch auch nach israelischem Recht

5 Im Folgenden kurz als „Anti-Folter-Konvention“ bezeichnet. Vgl. United Nations Office of Public Information, Yearbook of the United Nations 1984, Vol. 38, New York 1988, S. 813-819. Ferner: BGBl. 1990 II, S. 246. Die Anti-Folter-Konvention ist 1987 in Kraft getreten.

6 Vgl. United Nations Office of Public Information, Yearbook of the United Nations 1946-47, New York 1947, S. 831-843. Ferner: BGBl. 1973 II, S. 430, 505.

7 UN Doc. A/RES/217 (III), in: Yearbook of the United Nations 1948-49, New York 1950, S. 535-537.

8 Im Folgenden kurz als „Zivilpakt“ bezeichnet. Vgl. United Nations Office of Public Information, Yearbook of the United Nations 1966, New York 1968, S. 423-431. Ferner: BGBl. 1973 II, S. 1533. Der Zivilpakt ist 1976 in Kraft getreten.

9 Resolution 3452 (XXX) vom 9. Dezember 1975, ohne Abstimmung angenommen. Vgl. United Nations Office of Public Information, Yearbook of the United Nations 1975, Vol. 29, New York 1978, S. 624-625.

10 Dem Protokoll zum Zivilpakt ist Israel nicht beigetreten. Individualbeschwerden gegen den Staat beim Menschenrechtsausschuss sind im Falle Israels daher nicht möglich. Die Ratifikation der Anti-Folter-Konvention erfolgte mit einem Vorbehalt gemäß Art. 28: Israel erkannte die Zuständigkeit des Ausschusses gegen Folter nicht an, Anschuldigungen systematischer Folter zu untersuchen und zu diesem Zweck den angeschuldigten Teilnehmerstaat zur Zusammenarbeit aufzufordern. Seiner Berichtspflicht gemäß Art. 19 der Anti-Folter-Konvention ist Israel jedoch nachgekommen.

strafbar. Darüber hinaus garantiert das israelische Grundgesetz¹¹ über die Würde und Freiheit des Menschen aus dem Jahre 1992 den Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und der Würde einer jeden Person und verbietet mithin Misshandlungen solcher Art, die gemäß Art. 16 der Anti-Folter-Konvention rechtswidrig sind.¹² Zudem hat Israel gemäß dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969¹³ das Völkerrecht unabhängig von der innerstaatlichen Rechtslage zu befolgen. Es kann daher kein Zweifel bestehen – und es wurde zu keinem Zeitpunkt von irgendeiner Seite in Frage gestellt –, dass Israel durch die Bestimmungen der Konvention gebunden ist, auch wenn diese nicht durch einen legislativen Akt ausdrücklich in die einschlägigen israelischen Gesetzeswerke aufgenommen wurden.

Umstritten war hingegen, ob sich die Bestimmungen der Anti-Folter-Konvention auf die inkriminierte israelische Vernehmungspraxis gegenüber so genannten Sicherheitshäftlingen anwenden ließen. Israel bestritt in mehreren dem Ausschuss gegen Folter zugegangenen Dokumenten aus den Jahren 1994¹⁴, 1997¹⁵ und 1998¹⁶ sowie in einer öffentlichen Anhörung 1998,¹⁷ dass es sich bei diesen Vernehmungsmethoden um Tatbestände handele, die unter das Verbot der Anti-Folter-Konvention fielen. Für die Anwälte der betroffenen Häftlinge wie für die israelischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen, die gegen die genannte Verhörpraxis kämpften, stellte diese Praxis unzweifelhaft Folter dar und verstieß daher sowohl gegen israelisches Recht als auch gegen geltendes Völkerrecht.

Wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Erklärung der VN-Vollversammlung differenziert auch die Anti-Folter-Konvention zwischen Folter und anderen Formen der Behandlung und Strafe, die als grausam, unmenschlich oder entwürdigend gelten. Sie folgt damit einerseits

11 Der Begriff bezeichnet nicht dasselbe wie in Deutschland. Israel hat keine Verfassung, sondern stattdessen eine Reihe von „Grundgesetzen“ (inzwischen elf an der Zahl), in denen grundlegende Normen des Staates Israel formuliert werden.

12 Unter: www.israel-mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00hi0. Der israelische Länderbericht aus dem Jahre 1994 führt diese grundgesetzliche Garantie ausdrücklich an, um die Geltung des in Artikel 16 der Anti-Folter-Konvention niedergelegten Misshandlungsverbotes in Israel darzulegen.

13 Vgl. BGBl 1985 II, S. 926.

14 Vgl. Committee against Torture, 4 February 1994, Initial reports of States Parties due in 1992: Israel. 04/02/94. CAT/C/16/Add.4, unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/c7f20ebdd71b91ccc12563610039133f?Opendocument.

15 Vgl. Committee against Torture, 18 February 1997, Second periodic reports of States parties due in 1996: Israel. 18/02/97. CAT/C/33/Add.2/Rev.1. (State Party Report), unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/653f6da51dc104d68025646400568ed6?Opendocument.

16 Vgl. Committee against Torture, 6 March 1998, Second periodic reports of States parties due in 1996: Israel. 06/03/98. CAT/C/33/Add.3 (State Party Report), unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/5736c7280ccfe131802565e800519b3b?Opendocument.

17 Vgl. Committee against Torture, 4 September 1997, Summary record of the first part (public) of the 295th meeting: Israel. 04/09/97. CAT/C/SR.295. (Summary Record), unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/87b2a1733266b4ca80256515005915a3?Opendocument.

dem verbreiteten Sprachverständnis, wonach der Begriff der Folter eng ausgelegt wird und nur solche Methoden erfasst, mit denen dem Opfer extreme Schmerzen zugefügt werden. Andererseits fällt in Abweichung von der alltagssprachlichen Einengung des Begriffs auf physischen Schmerz auch psychisches Leiden unter den Begriff der Folter. Art.1 definiert Folter als „jede Handlung [...], durch die einer Person vorsätzlich schwere körperliche oder geistig-seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erzwingen, sie für eine tatsächliche oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen oder eine andere auf Diskriminierung gleich welcher Art beruhende Absicht zu verfolgen, sofern solche Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung, mit deren Zustimmung oder mit deren stillschweigendem Einverständnis vorgenommen werden. Nicht darunter fallen Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Zwangsmaßnahmen ergeben, diesen anhaften oder als deren Nebenwirkung auftreten“.¹⁸

Dass diese Definition sich auf den Tatbestand der Folter beschränkt, ergibt sich aus Art. 16, in dem „andere Formen grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, die nicht Folter darstellen, so wie sie in Artikel 1 definiert ist“ genannt werden. Die Unterscheidung ist insofern rechtlich relevant, als den Teilnehmerstaaten eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt wird, die aber nur für den Fall von Folter gelten, wie das Auslieferungsverbot in Länder, in denen der Ausgelieferte Gefahr läuft, gefoltert zu werden. Doch hieraus kann nicht gefolgert werden, dass die „anderen“ Methoden erlaubt seien. Art. 16 erlegt im Gegenteil den Teilnehmerstaaten ausdrücklich auf, auch die Anwendung solcher „anderen“ Methoden der Misshandlung zu unterlassen und u.a. dafür Sorge zu tragen, dass bei begründetem Verdacht auf Verstöße gegen das Verbot eine gründliche Untersuchung durchgeführt wird.

Das Folterverbot gilt absolut. Denn die Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit gehören zu den elementaren Menschenrechten, die auch in Notstandsfällen nicht beseitigt werden dürfen. Beide Rechte gehören zum „humanitären Mindeststandard“, der mit *ius cogens*-Charakter versehen, also zwingend gültig ist.¹⁹ Die Anti-Folter-Konvention formuliert dies explizit in Art. 2, wonach sich Folter durch keine außergewöhnlichen Umstände welcher Art auch immer (z.B. Krieg) rechtfertigen lasse. Diese Auffassung ist unter

18 Konvention gegen Folter und andere grausamen, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, in: Vereinte Nationen, 33. Jg., Nr. 1 (Februar 1985), S. 31-35 (31).

19 Vgl. Klaus Radke, Der Staatsnotstand im modernen Friedensvölkerrecht, Baden-Baden 1988, S. 186; ferner S. 196-205.

Völkerrechtlern herrschende Meinung.²⁰ Der Umstand, dass in Israel über 50 Jahre nach der Staatsgründung noch immer der während des nachfolgenden ersten arabisch-israelischen Krieges ausgerufenen Notstand herrscht,²¹ kann also nicht zur Rechtfertigung von Folter herangezogen werden. Allerdings wird der ausdrückliche Ausschluss jeglicher Rechtfertigungsgründe nicht für die anderen Formen der Misshandlung, die in Art. 16 erwähnt werden, wiederholt. Konnte Israel sich hierauf berufen, um seine Vernehmungspraxis zu legitimieren?

Israel hat das Recht für sich in Anspruch genommen, unter den extremen Umständen drohender terroristischer Gewalttaten „maßvollen physischen Druck“ auf Häftlinge auszuüben, um an Informationen zu gelangen, die zur Abwehr dieser Gefahr erforderlich seien. Nach israelischer Auffassung verstießen solche Vernehmungsmethoden nicht gegen das Völkerrecht.²² In seinen Berichten über den Stand der Bemühungen zur Durchsetzung der Konvention, den Israel erstmalig 1994 vorlegte, und in der öffentlichen Anhörung am 8. Mai 1997 über die von Israel vorgelegten Berichte aus den Jahren 1994 und 1997, bezeichnete die Vertreterin Israels die angewandten Methoden als „unangenehm“, bestritt jedoch, dass sie Folter im Sinne von Art. 1 oder andere grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung oder Strafe gemäß Art. 16 der Anti-Folter-Konvention darstellten.²³ In seinen Berichten wie in der öffentlichen Anhörung führte Israel die außergewöhnliche Sicherheitsgefährdung an, die vom Terrorismus ausgehe. Da die Anti-Folter-Konvention ausdrücklich nur die Rechtfertigung von Folter durch extreme Umstände ausschließt, ließe sich folgern, dass „maßvoller physischer Druck“ sich mit dem Erfordernis rechtfertigen ließe, den Terrorismus effektiv zu bekämpfen, vor allem, wenn die Anwendung physischer Gewalt unterhalb der Schwelle der in Art. 16 verbotenen Misshandlungen erfolge.

Der Ausschuss gegen Folter, der die Berichte entgegennahm, kam jedoch zu anderen Ergebnissen. Er stellte fest, dass in den Vernehmungen palästinensischer Sicherheitshäftlinge Methoden angewandt wurden, die sowohl gegen

20 *Brugger* hält in seiner Erörterung einer hypothetischen „tickende Bombe“-Situation in der Bundesrepublik Deutschland dagegen, dass es Ausnahmefälle geben könne, die das Folterverbot außer Kraft setzen, wenn der Staat anders seiner Schutzpflicht gegenüber seinen Bürgern nicht nachkommen kann. Allerdings müsse er für diesen Fall die rechtlichen Vorkehrungen einschließlich bestimmter Regeln der Überprüfung treffen. Vgl. Winfried Brugger, *Darf der Staat ausnahmsweise foltern?*, in: *Der Staat*, 1996, S. 67-97. *Raess* warnt in diesem Zusammenhang vor einer schleichenden Aushöhlung des Folterverbots. Vgl. Markus Raess, *Der Schutz vor Folter im Völkerrecht*, Dissertation 1988, Zürich 1989, S. 112.

21 Vgl. Itzhak Zamir, *Human Rights and National Security*, in: *Israel Law Review*, Vol. 23, No. 2-3, 1989, S. 376-406 (383). Ferner: *The state of emergency*, in: *The Jerusalem Post*, Internet Edition, 22. November 1999, unter: www.jpost.com.

22 Vgl. CAT/C/16/Add.4. (FN 14), § 35: „It should be noted that the use of such moderate pressure is in accordance with international law.“ Ferner: CAT/C/33/Add. 2/Rev.1. (FN 15), § 7.

23 Vgl. CAT/C/SR.295 (Anm. 17), § 18.

das Folterverbot als auch gegen das Verbot grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe verstießen.²⁴

3. Die Situation in Israel: Folter an palästinensischen Häftlingen

Folter und Misshandlung waren entgegen den Beteuerungen Israels gängige Praxis gegenüber palästinensischen Häftlingen aus den besetzten Gebieten. Diese Praxis ist ohne die seit Jahrzehnten andauernde israelische Besetzung palästinensischen Territoriums und den palästinensischen Widerstand nicht verständlich.

3.1 Die politische Lage: Besatzung und Widerstand

1967 besetzte Israel im Sechstagekrieg die Gebiete westlich des Jordan (einschließlich Ost-Jerusalems) und den Gazastreifen, die von Palästinensern bewohnt wurden. Mit Ausnahme Ost-Jerusalems, das von Israel annektiert wurde, etablierte Israel in den besetzten Gebieten eine Militärregierung, die teils mit jordanischen, teils mit israelischen Gesetzen und mit Sondererlassen operierte. Angeklagte Palästinenser wurden in der Regel vor Militärgerichte gebracht, konnten aber Rechtsmittel beim Obersten Gericht Israels einlegen. Bald nach der Eroberung begann Israel mit der Konfiszierung öffentlichen und privaten Bodens. Die Gründung zahlreicher jüdischer Siedlungen verfolgte den Zweck, die besetzten Territorien langfristig dem israelischen Staatsgebiet einzuverleiben.

Der palästinensische Widerstand gegen die Besatzung begann fast unmittelbar nach der Etablierung des Besatzungsregimes. Er wurde angeführt von der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO). Einige PLO-Gruppen²⁵ griffen zur Strategie des Terrors und verübten Anschläge in Israel wie auch im Ausland. Im Dezember 1987 begann in den besetzten Gebieten ein Volksaufstand gegen die Besatzung, die Intifada. 1988 verlieh die PLO mit der palästinensischen Unabhängigkeitserklärung von Algier erstmals ihrer Bereitschaft Ausdruck, die Existenzberechtigung Israels anzuerkennen. Damit war der Weg für den Friedensprozess geebnet, für die Konferenz von Madrid 1991 und die israelisch-palästinensische Grundsatzerklärung von Oslo 1993. Mit Oslo endete die Intifada. 1994 nahm die palästinensische Autonomiebehörde in Jericho und im Gazastreifen ihre Tätigkeit auf. Einer ganzen Reihe von Abkommen zum Trotz setzte Israel seine völkerrechtswidrige Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten fort, und von palästinensischer Seite gab es immer wieder terroristische Anschläge auf israelische Zivilisten.

24 Vgl. Concluding observations of the Committee against Torture: Israel. 18/05/98. A/53/44, paras. 232-242. (Concluding Observations/Comments), unter: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/daf82ddca36946e80256609004b7df9?Opendocument.

25 Die PLO ist eine Dachorganisation, in der ein breites Spektrum palästinensischer Widerstandsgruppen versammelt ist.

3.2 Die rechtliche Situation: Rechtsstaat und Notstandsgesetze

Israels Eigenwahrnehmung ist die einer Nation im permanenten Krieg um ihr Überleben. Dies äußert sich u.a. in den Befugnissen der Regierung, die in der Rolle einer „Sekundärlegislative“ Notstandsverordnungen erlassen kann, die bestehende Gesetze außer Kraft setzen. Trotz ihres temporären Charakters sind diese Notstandsverordnungen von der Knesset seit 1948 bis auf den heutigen Tag immer wieder erneuert worden. So entstand eine Art Doppelrealität, in der es einerseits demokratische Gesetze und menschenrechtliche Normen gibt und andererseits eine Regierung, die diese Rechte nach ihrem Ermessen außer Kraft setzen kann.²⁶ Die Notstandsverordnungen erlauben z.B., Menschen über längere Zeit ohne Anklage und Prozess in Haft zu halten. Meistens finden während dieser so genannten Administrativhaft Vernehmungen unter Anwendung von physischer Gewalt statt; den Häftlingen wird in aller Regel kein Zugang zu Anwälten und Familienmitgliedern gewährt, ja, zumeist wird jeglicher Kontakt zur Außenwelt unterbunden. Ein weiterer Erlass, auf dessen Basis die Mehrzahl der Palästinenser festgehalten und verhört wird, ist der zur Verhütung von Terrorismus aus dem Jahre 1948. Er definiert in groben Zügen, was eine terroristische Organisation sei, gibt den Behörden das Recht, eine Organisation zu einer terroristischen zu erklären, legt fest, wann jemand als Mitglied einer terroristischen Organisation zu betrachten sei und sieht keine Rechtsmittel vor.²⁷

Das israelische Strafrecht verbietet Beamten die Anwendung von Gewalt. Gemäß den Regeln der Beweiserhebung sind mit Gewalt erpresste Geständnisse nicht zulässig.²⁸

3.3 Der Allgemeine Sicherheitsdienst Shin Bet

Der Shin Bet ist zuständig für Sicherheit und geheimdienstliche Aufklärung in Israel und den besetzten Gebieten. Er ist allein dem Ministerpräsidenten rechenschaftspflichtig, bezieht seine Autorität in den besetzten Gebieten aus den Militärverordnungen und wird unterstützt vom Grenzschutz, der Armee und der Polizei. Seine Beamten führen in der Regel die Verhöre durch, die in Gefängnissen, Haftzentren oder Polizeistationen stattfinden. Während der Vernehmungen befinden sich die Häftlinge rechtlich gesehen in der Hand des Polizeigefängnisdienstes oder der Armee. Nach dem Verhör werden sie der

26 Zu den Verteidigungs- und Notstandsverordnungen vgl. Amnon Rubinstein, Verfassungsrecht des Staates Israel (hebräisch), Tel Aviv 1980, S. 218-224; 380-389.

27 Vgl. The State of Israel, The Law, unter: www.Israel.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH07tu0.

28 Vgl. Stanley Cohen/Daphna Golan, The Interrogation of Palestinians During the Intifada: Ill-treatment, "Moderate Physical Pressure" or Torture? B'tselem, Jerusalem, March 1991, S. 17-18.

Polizei übergeben, die ihre Geständnisse protokolliert. Vor Gericht sind die Vernehmungsbeamten des Shin Bet nur selten anwesend.

Kontrollen des Shin Bet finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Wenn ein Häftling behauptet, dass seine Aussage mit Gewalt erpresst wurde, kann das Gericht in einem Verfahren versuchen festzustellen, ob die Aussage freiwillig erfolgte oder nicht. Der Richter muss dann nach seinem Ermessen über die Glaubwürdigkeit der sich widersprechenden Zeugenaussagen des Vernehmungsbeamten und des Häftlings entscheiden – es sei denn, es liegen sichtbare medizinische Beweise für Folter oder Misshandlung vor.

3.4 Eine kurze Geschichte der Folter in Israel

Anschuldigungen wegen Misshandlung und Folter wurden erstmals in den frühen siebziger Jahren erhoben; sie wurden jedoch nicht im Einzelnen dokumentiert. 1977 veröffentlichte die Londoner Sunday Times eine Serie über Folterungen an Palästinensern in israelischen Gefängnissen. Sie basierte auf Dutzenden von Fällen, in denen Prügel, Elektroschocks, Eintauchen in eiskaltes Wasser etc. beschrieben wurden. Zwischen 1978 und 1983, während der Regierungszeit *Menachim Begin*, ging die Zahl der Fälle deutlich zurück. Seit 1984 jedoch stellten amnesty international, Al-Haq und palästinensische sowie israelische Anwälte eine Zunahme von Fällen grausamer Behandlung von Häftlingen fest. Während der ersten Monate der Intifada stieg die Zahl der Fälle von Administrativhaft steil an und damit auch die Zahl der Verhöre. Mit dem Aufstand brach das Informationsnetzwerk des Shin Bet zusammen. Neue Formen der Informationsbeschaffung wurden benötigt. Im Ergebnis gab es eine deutliche Zunahme systematischer Anwendung von „physischem Druck“ in Vernehmungen. Nach offiziellen Schätzungen verhörte der Shin Bet während der Intifada rund 30.000 Palästinenser.²⁹ 1986 unterzeichnete Israel den Zivilpakt und die Anti-Folter-Konvention. Es entstand ein Konflikt zwischen den internationalen Verpflichtungen des Landes und dem Informationsbedarf des Shin Bet. Vor diesem Hintergrund wurde 1987 die *Landau*-Kommission ins Leben gerufen.

3.5 Der Bericht der Landau-Kommission³⁰

Der Kommissionsbericht, der unter Vorsitz von Richter *Moshe Landau*, dem Präsidenten des Obersten Gerichts, erstellt wurde, ist umfangreich und komplex. Der erste Teil beschreibt die Bedrohung durch den Terrorismus, die Falschaussagen von Shin Bet-Vernehmungsbeamten vor Gericht in Sachen

29 Vgl. Public Committee Against Torture in Israel (PCATI), unter: stoptorture.org.il/english/pcati.html.

30 Vgl. State of Israel, Report of the Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity, Part One, Jerusalem, October 1987.

gewaltsam erpresster Geständnisse und der Anwendung „physischen Drucks“ in Verhören. Der zweite Teil mit genauen Anweisungen an den Shin Bet über den Gebrauch „physischen Drucks“ ist bis auf den heutigen Tag geheim.

Seit 1971 hatten palästinensische Häftlinge in wachsender Zahl vor Gericht ausgesagt, man habe ihre Geständnisse mit Gewalt erpresst. Um den Freispruch der Häftlinge zu verhindern, bestritten die Beamten diesen Vorwurf vor Gericht. Die Falschaussagen der Beamten gingen auf interne Anweisungen des Shin Bet zurück. Diese Praxis dauerte von 1971 bis 1986. Die Gerichte schenken dem Shin Bet damals mehr oder weniger blind Glauben. Nachdem der Skandal öffentlich geworden war, wurde, so der *Landau*-Bericht, die inkriminierte Praxis eingestellt. Dass auch dies eine Fehleinschätzung war, musste *Landau*, heute im Ruhestand, inzwischen eingestehen.³¹ Unmissverständlich prangert der Bericht das Lügengespinnst des Shin Bet an. Die Kommission empfahl dennoch, keine Strafverfahren gegen seine Angehörigen einzuleiten, da dies der Gesellschaft nicht diene und die Arbeit des Geheimdienstes unterminiere. Die Kommission erblickte ihre Hauptaufgabe in seiner Rehabilitation. Seine Angehörigen wegen Straftaten vor Gericht zu bringen, würde, so der Bericht, der Rehabilitation nicht förderlich sein. Wichtiger sei, Verhörmethoden festzulegen, die nicht zu Falschaussagen der Beamten führen würden. Die Kommission missbilligte nicht die Vernehmungsmethoden als solche – nur ihr Leugnen. Sie war sich mit dem Shin Bet einig, dass im Kontext terroristischer Gewalt wirkungsvolle Ermittlungen ohne eine gewisse Form gewaltsamen Drucks nicht möglich seien. Aber sie war davon überzeugt, dass die Methoden vor Gesetz und Moral gerechtfertigt sein müssten. Effizienzgesichtspunkte waren für sie nicht hinreichend. Der Bericht unternahm daher den Versuch, die Anwendung „physischen Drucks“ juristisch und moralisch zu begründen.

3.5.1 *Das Argument des rechtfertigenden Notstands*

Das israelische Strafgesetz spricht eine Person von strafrechtlicher Verantwortung frei, wenn sie in Selbstverteidigung oder in Verteidigung einer Person, für die sie verantwortlich ist, eine Tat begeht, die unter anderen Umständen strafbar wäre. Dieses Rechtsprinzip gilt nur, wenn die Tat das geringere Übel, also verhältnismäßig war und es zu ihr keine Alternative gab. Die Rechtfertigung einer solchen Handlungsweise gilt allerdings „nur“ für Individuen. Die Kommission jedoch erklärte dieses Rechtsprinzip auch für auf den Staat und seine Repräsentanten anwendbar – in diesem Fall den Shin Bet. Die Verteidigung des Staates und seine Verpflichtung, die Bürger zu verteidigen, rechtfertigt demzufolge dieses Verhalten. Der offensichtlichste

31 Richter *Landau*: „Apparently, there were double messages once again. There was the written code – the Landau Commission – and another oral code in the field.“ Avi Sharit, *Judgement Day*, in: *Ha'aretz*, Magazine, 6. Oktober 2000 (Englische Internet-Ausgabe), unter: www3.haaretz.co.il/eng.

Fall, der denn auch oft angeführt wird, ist der einer „tickenden Bombe“: Wenn ein festgenommener Terrorist weiß, wo die Bombe versteckt ist, die inmitten einer Menschenmenge in Kürze explodieren soll – müsste man nicht physischen Druck auf ihn ausüben, um die Menschen zu retten? Selbstverständlich, so der Bericht, sei Gewalt in diesem Falle gerechtfertigt: Die gesetzliche Inanspruchnahme des Notstands sei moralisch einwandfrei. Im Falle eines Konfliktes zwischen Normen, die durch das Strafgesetz geschützt werden, und der moralischen Verpflichtung, Leben zu retten, wird die Verteidigung des Staates zum moralischen Imperativ – zum „geringeren Übel“. Wenn die Vernehmung von Terroristen ohne Gewaltanwendung keine greifbaren Resultate erbringt, sei Gewalt zur Brechung ihres Widerstandes a priori gerechtfertigt. Der Kommission zufolge erfordert diese Auslegung des „rechtfertigenden Notstands“ keine gesetzgeberischen Maßnahmen: Entsprechende Vorkehrungen genügen den Normen des Völkerrechts; der „rechtfertigende Notstand“ erlaubt das gewaltsame Erpressen von Informationen; auf diese Weise erlangte Informationen können vor Gericht verwendet werden.

Was ist „erlaubter Druck“? Die Kommission empfahl als hauptsächliches Druckmittel gewaltlosen psychologischen Druck, intensive Befragung, Manipulationen und Täuschungen. Wenn solche Mittel jedoch nicht ausreichen sollten, wäre der Gebrauch „physischen Drucks“ unausweichlich. Doch die Kommission setzte Grenzen: Es sei nötig, die Ermittler des Shin Bet dahingehend zu instruieren, dass es klare Grenzen gebe, damit unmäßiger physischer Druck nach eigenem Ermessen vermieden wird. Der Bericht warnt vor dem Abgleiten in Methoden von Herrschaftsformen, „die wir hassen“. Eine demokratische Gesellschaft, die mit Terrorismus konfrontiert ist, muss sich mit dem Konflikt zwischen Sicherheit einerseits und dem Erfordernis, den Charakter des Staates als demokratischer Rechtsstaat im Einklang mit moralischen Prinzipien zu bewahren, andererseits auseinandersetzen. Es gebe drei Wege, diesen Konflikt zu lösen:

Entweder dem Shin Bet freie Hand zu geben, im „Zwielicht“ außerhalb des Gesetzes zu agieren – diese Option lehnte die Kommission schlankweg ab, denn sie ermögliche keine Kontrolle und könne zum „Despotismus eines Polizeistaates“ führen;

oder auf der Verpflichtung zu rechtsstaatlichen Verfahren zu beharren und gleichzeitig die Augen vor dem zu verschließen, was im Dunkeln geschieht – diese Option lehnte der Bericht als „heuchlerisch“ ab;

oder aber den „wahren Weg der Rechtsstaatlichkeit“ zu gehen: Das Recht selbst muss nach Auffassung der Kommission den angemessenen Rahmen für die Praktiken des Geheimdienstes setzen. Diese müssen durch strenge Anweisungen geregelt sein, es muss Grenzen und obligatorische Instruktionen für die Vernehmungsbeamten geben sowie strenge Aufsicht über die Auslegung der Instruktionen. Vernehmungsbeamte, die gegen die Richtlinien verstoßen und die Grenzen des Er-

laubten überschreiten, müssen zur Rechenschaft gezogen werden können.

3.5.2 Erlaubte Verhörmethoden

Die tatsächlichen von der Kommission erlaubten Verhörmethoden und das von ihr vorgeschriebene Prozedere finden sich im geheimen Teil des Berichts. Es war die Sache der verschiedenen Menschenrechtorganisationen, auf der Basis von Tausenden von Zeugenaussagen der verhörten Opfer Aufschluss darüber zu erlangen. Dabei stellte sich heraus, dass die Kontrolle des Shin Bet anfänglich einem internen Untersuchungsgremium des Shin Bet oblag. Erst 1991 stellte man fest, dass dies völlig unzulänglich war, und die Aufsicht wurde dem Generalstaatsanwalt übertragen.³² Strafanzeige gegen Vernehmungsbeamte wegen Anwendung unerlaubter Methoden wurde niemals erhoben, obgleich es eine Reihe von Fällen gab, bei denen die Vermommenen während oder nach den Verhören starben. Der Bericht selbst stieß auf die massive Kritik von Juristen und Ethikern sowohl in Israel selbst als auch im Ausland.³³

4. *Die Anti-Folter-Kampagne von Menschenrechtsorganisationen und die Illegalisierung der Folter in der Entscheidung des Obersten Gerichts 1999*

In Israel wie weltweit waren es stets nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die sich am energischsten für die Verteidigung der Menschenrechte einsetzten und den Kampf gegen Folter führten. Ihre Aktivitäten lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Rechtsbeistand für Häftlinge;
- Sammeln von Informationen, u.a. durch Untersuchungen vor Ort;
- Weitergabe von Informationen an interessierte und verantwortliche Instanzen sowie Medien;
- Beratung von Parlamentariern;

32 Vgl. Subjudice – Monatsschrift für Anwälte (hebräisch), Nr. 6 (Juli/August 1992).

33 Die juristische Fachzeitschrift Israel Law Review widmete 1989 der Kritik eine ganze Ausgabe. Vgl. Symposium on the Report of the Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity, Israel Law Review Association, Faculty of Law, Hebrew University of Jerusalem, Jg. 23, Nr. 2-3 (Frühjahr-Sommer 1989), unter: mishpatim.mscc.huji.ac.il/ilr/ilr23_2.htm. Das Minerva Center for Human Rights veranstaltete 1995 ein Symposium über Folter, unter: humrts.huji.ac.il. Vgl. ferner: Leon Shelef, Das geringste Übel und das meiste Gute – über den Bericht der Landau-Kommission zu Terror und Folter, in: *Plilim* (hebräisch), 1990, S. 185-219; Daniel Statman, Die Frage des moralischen Imperativs des Verbotes von Folter, in: *Mishpat Umimshal* (hebräisch), Juli 1997, S. 161-196; Amihood Gilad, Ein absoluter moralischer Imperativ: Man darf nicht foltern, in: *Mishpat Umimshal* (hebräisch), Juni 1998, S. 425-431.

Eingaben an Justiz, Ministerien und nachgeordnete Behörden;
Lobbytätigkeit bei Regierungen und Institutionen des Auslands;
Publikation von Berichten;
Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zur Überwachung
der Implementierung von menschenrechtlich relevanten Abkommen und
zur Verbesserung bestehender Instrumente des Menschenrechtsschutzes.

4.1 Internationale Menschenrechtsorganisationen gegen Folter im israelisch-palästinensischen Konflikt

4.1.1 amnesty international

Der erste Bericht der Gefangenenhilfsorganisation amnesty international (ai) über Folter an Palästinensern in israelischen Gefängnissen stammt aus dem Jahre 1970.³⁴ Der Bericht stützt sich auf Material, das während drei Besuchen in Israel zwischen Dezember 1968 und Januar 1970 gesammelt wurde. ai entschied sich, den Bericht zu veröffentlichen, nachdem die israelische Regierung sich nicht bereit gefunden hatte, eine Untersuchungskommission einzurichten, um die Anschuldigungen klären zu lassen.³⁵ In ihren Jahresberichten sowie in Missions- und Sonderberichten³⁶ dokumentierte ai seither regelmäßig Fälle von Folterungen und Misshandlungen palästinensischer Sicherheitshäftlinge durch den israelischen Geheimdienst. Die Berichte informierten darüber hinaus über Kontakte von ai mit israelischen Ministerien und Behörden, über Gespräche, Anfragen, Gesuche, Empfehlungen und andere von ai zugunsten ihres Anliegens unternommene Aktivitäten. Der Ausbruch der Intifada im Dezember 1987 ließ die Zahl der festgenommenen und misshandelten Palästinenser in die Höhe schnellen. Im Jahresbericht 1988³⁷ schreibt ai: „Die Zahl der Berichte über Folterungen und Misshandlungen an palästinensischen Gefangenen mit dem Ziel, Informationen oder Geständnisse von ihnen zu erpressen, sie zu schikanieren oder einzuschüchtern, nahm zu.“³⁸ In den folgenden Jahren verschärfte sich der Ton der ai-Berichte. Im Jahresbericht 1990 ist zum ersten Mal von „Folter

34 Vgl. amnesty international, Bericht über die Folter, Frankfurt a.M. 1975, S. 239-242. Die Opfer werden in diesem Bericht „bestimmte Gefangene“ genannt. Aus dem Kontext ergibt sich jedoch, dass palästinensische Häftlinge gemeint sind.

35 Vgl. amnesty international, Bericht über die Folter, Frankfurt a.M. 1975, S. 241.

36 Vgl. Report and Recommendations of an Amnesty international Mission to the Government of the State of Israel (3-7 June 1979), in: Amnesty international, „Wer der Folter erlag...“. Ein Bericht über die Anwendung der Folter in den 80er Jahren, Frankfurt a.M. 1985, S. 295-298.

37 Die ai-Jahresberichte erfassen stets den Berichtszeitraum des Vorjahres, der Jahresbericht 1990 also den Zeitraum vom 1.1. bis 31.12.1989.

38 amnesty international, Jahresbericht 1988, Frankfurt a.M. 1988, S. 479.

und systematischer Misshandlung an politischen Gefangenen“³⁹ die Rede; im Jahresbericht 1993 schreibt ai, dass „Palästinenser [sich] bei Vernehmungen systematischen Folterungen und Misshandlungen ausgesetzt [sahen].“⁴⁰ Die Feststellung systematischer Folterungen bzw. Misshandlungen wiederholt sich in allen folgenden Jahresberichten einschließlich des Jahresberichtes 2000. Im Jahresbericht 1998 wird zudem ausdrücklich festgestellt, dass die Folterungen und Misshandlungen „von offizieller Seite sanktioniert“⁴¹ wurden. Dem besonderen Problem der Kollaboration von Medizinern im System von Folter widmete ai im August 1996 einen Bericht mit dem Titel „*‘Under constant medical supervision’: Torture, ill-treatment and the health-professions in Israel and the Occupied Territories*“. Eine kritische Bilanz der Menschenrechtssituation fünf Jahre nach der Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Grundsatzerklärung 1993 zieht ai in einem Bericht mit dem Titel „*Israel/Occupied Territories and the Palestinian Authority: Five Years after the Oslo Agreement – human rights sacrificed for security*.“⁴² Als Organisation mit einem besonderen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (WSR) der Vereinten Nationen wirkte ai an den Beratungen der Menschenrechtskommission und des Komitees gegen Folter mit⁴³ und brachte in mündlichen Erklärungen vor der Menschenrechtskommission regelmäßig Folterungen und Misshandlungen von Häftlingen zur Sprache.⁴⁴ 1997 und 1998 übermittelte ai außerdem dem Ausschuss gegen Folter ihre Erkenntnisse über die Anwendung von Folter in Israel.⁴⁵

4.1.2 Human Rights Watch

Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW) entstand aus dem 1975 gegründeten Fund for Free Expression, der die Einhaltung der in der Helsinki Schlussakte der KSZE eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen der Teilnehmerstaaten beobachtete. Neben seinen Jahresberichten veröffentlichte HRW ein Jahr nach der Unterzeichnung der israelisch-palästinensischen Grundsatzerklärung 1993 eine umfangreiche Studie über Israels Vernehmungspraxis gegenüber palästinensischen Häftlingen aus den besetzten Gebieten, in der die Praxis von Folter und Misshandlung seit

39 amnesty international, Jahresbericht 1990, Frankfurt a.M. 1990, S. 218-219.

40 amnesty international, Jahresbericht 1993, Frankfurt a.M. 1993, S. 250.

41 amnesty international, Jahresbericht 1998, Frankfurt a.M. 1998, S. 280, 283. Ferner amnesty international, Jahresbericht 1999, Frankfurt a.M. 1999, S. 276. Die Formulierung findet sich auch in den beiden folgenden Jahresberichten.

42 Vgl. amnesty international, Jahresbericht 1999, Frankfurt a.M. 1999, S. 276.

43 Vgl. Eckart Klein, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin/New York, S. 267-391 (343-344); Helena Cook, The Role of Amnesty international in the Fight Against Torture, in: Antonio Cassese (Hrsg.), *The International Fight Against Torture. La lutte internationale contre la torture*, Baden-Baden 1991, S. 172-186 (183).

44 Vgl. die Jahresberichte von ai von 1989 bis 1999, Frankfurt a.M. 1989 - 1999.

45 Vgl. amnesty international, Jahresbericht 1998, Frankfurt a.M., S. 284; Jahresbericht 1999, Frankfurt a.M. 1999, S. 275-276.

Beginn der Besetzung dokumentiert wird.⁴⁶ Die Studie enthält Empfehlungen an die israelische Regierung, an die Regierung der USA und an die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die ausgesprochen politischer Natur sind. So wird die US-Regierung aufgefordert, ihre Militärhilfe von jährlich 1,8 Mrd. US-\$ einzustellen, wenn die Verhörpraktiken andauern sollten, oder aber gemäß US-Gesetz öffentlich festzustellen, aufgrund welcher außergewöhnlichen Umstände die Hilfe weiterhin erfolgt. Den EU-Mitgliedsstaaten wird nahe gelegt, die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen mit Israel an die Verbesserung der Menschenrechtslage der Palästinenser, insbesondere die Beseitigung von Folter, zu knüpfen.

Wie ai hat auch HRW einen besonderen Konsultativstatus beim WSR der Vereinten Nationen. Im Mai 1998 nahm HRW in einem Memorandum⁴⁷ Stellung zu Israels zweitem periodischen Bericht an den Ausschuss gegen Folter. In dem Memorandum wird nicht nur das Festhalten Israels an seinen Verhörpraktiken kritisiert. HRW äußert darüber hinaus seine Besorgnis über israelische Gesetzesinitiativen, die auf die Legalisierung von Folter und Misshandlung zielen. In seiner Stellungnahme vom 13. Juli 1998⁴⁸ zum ersten Bericht Israels an den Menschenrechtsausschuss über die Implementierung des Zivilpakts nannte HRW die Darstellung der Vernehmungspraxis irreführend, warf dem Obersten Gericht vor, routinemäßig die Position des Shin Bet zu akzeptieren, wenn dieser die Anwendung von körperlicher Gewalt bei Verhören für erforderlich erklärte, und kritisierte, dass das Gericht keine Entscheidung darüber treffe, ob bestimmte Vernehmungstechniken gegen israelische Gesetze verstießen. An den Menschenrechtsausschuss richtete HRW die Aufforderung, Israel zu empfehlen, die Bestimmungen des Zivilpakts in die Landesgesetze aufzunehmen, die Folterpraxis sofort zu beenden und die Vernehmungsrichtlinien zu veröffentlichen.

4.2 Israelische und palästinensische Menschenrechtsorganisationen gegen die Anwendung von Folter im israelisch-palästinensischen Konflikt

Die meisten der zahlreichen Menschenrechtsorganisationen in Israel und den besetzten Gebieten finanzieren sich durch Spenden aus dem Ausland.⁴⁹ Sie arbeiten eng mit Menschenrechtsorganisationen in Europa und den USA zusammen. Die israelischen und palästinensischen Organisationen sind eigenständig, aber ihre Aktivitäten überlappen sich, und gelegentlich arbeiten sie zusammen. Einige von ihnen, vor allem Al-Haq, Law, Addameer, B'tselem und PCATI, engagieren sich besonders gegen Folter.

46 Human Rights Watch/Middle East, *Torture and Ill-Treatment. Israel's Interrogation of Palestinians from the Occupied Territories*, New York 1994.

47 Human Rights Watch, *HRW Memorandum to UN Committee Against Torture*, unter: hrw.org/hrw/press98/may/isra0515.htm.

48 Vgl. Human Rights Watch, *Human Rights Watch Submission to the Human Rights Committee*, 13 July 1998, unter: hrw.org/hrw/reports98/Israel/Isrl988-02.htm.

49 Vgl. www.alternativenews.org/aic/aic.htm.

Die palästinensische Menschenrechtsorganisation Al-Haq („Gerechtigkeit, Recht“) wurde 1980 als erste Menschenrechtsorganisation der Westbank gegründet. Sie führte 1995 eine Studie⁵⁰ über Folter und andere Formen grausamer und erniedrigender Behandlung von Palästinensern in israelischem Gewahrsam während der Intifada durch; über 700 Personen wurden interviewt. Die Untersuchung kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass 94 Prozent dieser Verhörten gefoltert oder misshandelt wurden.⁵¹ Al-Haq erhielt im Mai 2000 einen besonderen Konsultativstatus beim WSR der Vereinten Nationen.⁵²

Die palästinensische Menschenrechtsorganisation Law wurde 1990 von Anwälten aus Jerusalem gegründet. Law dokumentiert Menschenrechtsverletzungen sowohl in den besetzten Gebieten als auch in den Autonomiegebieten und gewährt Häftlingen, die gefoltert wurden oder denen Folter droht, Rechtsbeistand. Die bei Law organisierten Anwälte besuchen regelmäßig Häftlinge in palästinensischen und israelischen Gefängnissen und Vernehmungszentren. Law organisiert darüber hinaus Workshops und Konferenzen und gibt eine Zeitschrift heraus, um das Interesse der Öffentlichkeit für Menschenrechtsfragen zu wecken.⁵³

Die palästinensische Menschenrechtsorganisation Addameer („Gewissen“) wurde 1992 von Menschenrechtsaktivisten gegründet. Sie unterstützt Häftlinge und setzt sich mit Dokumentationen, juristischen Mitteln und Solidaritätskampagnen für ein Ende der Folter ein.⁵⁴

Das israelische Informationszentrum für Menschenrechte in den besetzten Gebieten B'tselem, („nach dem Bilde“), wurde 1989 von einer Gruppe prominenter Wissenschaftler, Anwälte, Journalisten und Parlamentarier gegründet. Zu den Schwerpunkten gehören Forschung, Dokumentation und Erziehung; darüber hinaus wird eine Zeitschrift herausgegeben. Bei der größten israelischen Menschenrechtsorganisation engagieren sich Hunderte Freiwillige, die Informationsstände betreuen, Material verteilen, öffentliche Vorträge halten und an Protestveranstaltungen in den besetzten Gebieten teilnehmen. Von B'tselem stammt auch die erste detaillierte Dokumentation der Vernehmungsmethoden des Shin Bet (1991). In keiner anderen Menschenrechtsfrage war B'tselem seither so aktiv wie in dem Kampf gegen die staatlich sanktionierte Folter an palästinensischen Häftlingen.⁵⁵

Das Öffentliche Komitee gegen Folter in Israel (PCATI) wurde 1990 gegründet. PCATI beobachtet und dokumentiert Fälle illegaler Verhörpraktiken in Israel, den besetzten Gebieten, in den palästinensischen Autonomiegebieten (sowie bis vor kurzem in der israelisch kontrollierten „Sicher-

50 Vgl. Melissa Phillips, *Torture for Security: the Systematic Torture and Ill-Treatment of Palestinians by Israel*, al-Haq 1995, unter: www.alhaq.org/summaries/summary_torture.html.

51 Vgl. unter http://www.alhaq.org/issues/hr_torture.htm.

52 Vgl. Press Release 30. Mai 2000, unter: www.alhaq.org/releases/pr_000530.htm.

53 Vgl. die Homepage von Law unter www.lawsociety.org/aboutL/index.html.

54 Vgl. die Homepage von Addameer unter www.addameer.org.

55 Vgl. die Homepage von B'tselem unter: www.btselem.org.

heitszone“ im Südlibanon). PCATI-Anwälte strengten beim Obersten Gericht Israels Eilverfahren gegen die Anwendung von Folter in Einzelfällen an und waren jahrelang um die grundsätzliche Klärung der Unzulässigkeit der Vernehmungspraktiken des Shin Bet bemüht. Darüber hinaus veranstaltet die Organisation Aufklärungsprogramme für die Öffentlichkeit, agiert bei der Knesset als *Pressure-Gruppe*, um Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren zu nehmen, die Folter und illegale Verhörpraktiken betreffen, und dient international als Anlaufstelle für Informationen über Folter.⁵⁶

Der Verband für Bürgerrechte in Israel (ACRI) wurde 1972 gegründet, um auf juristischem Wege und über öffentliche Aufklärung den israelischen Staat dazu anzuhalten, seinen Verpflichtungen zur Einhaltung der Bürger- und Menschenrechte nachzukommen. Die Organisation strengt zu diesem Zweck Prozesse an, entwirft Lehrpläne für den Bildungsbereich, zeigt Gesetzesverstöße bei den verantwortlichen Behörden an, setzt sich für Untersuchungen ein und wacht darüber, dass Missstände abgestellt werden. In der Frage der Folter vertreten ACRI-Anwälte Häftlinge vor Gericht.⁵⁷

Einige dieser Menschenrechtsgruppen unterstützen internationale Organisationen wie ai und HRW bei ihren Missionen in Israel; sie kommentieren die Stellungnahmen israelischer Behörden zu Anfragen von ai und HRW und nehmen kritisch Stellung zu den Berichten Israels an die UNO. Größere Gruppen engagieren sich bei Protesten und Demonstrationen. Andere arbeiten mit Standesorganisationen zusammen, deren Mitglieder vom Staat aufgrund ihres Berufes zu Folterpraktiken hinzugezogen werden, z.B. Ärzte, Psychologen und Anwälte, um die Berufsgruppen für den korrumpierenden Einfluss, den die Praxis von Folter auf ihre Mitglieder hat, zu sensibilisieren. Einige Organisationen kooperieren mit akademischen Einrichtungen. Ein Beispiel hierfür ist das Folter-Symposium des Minerva Menschenrechtszentrums an der Hebräischen Universität in Jerusalem, das 1995 international bekannten Persönlichkeiten ein Forum zur Kritik der israelischen Justiz bot, und das zur juristischen Absicherung der Vernehmungsmethoden des Shin Bet beitrug, als es die Auslegung des Rechtsprinzips des „rechtfertigenden Notstandes“ seitens der *Landau-Kommission* billigte.⁵⁸

4.3 Die Folterpraxis Israels vor der UNO

Bald nach dem Sechstagekrieg 1967 befassten sich die Vereinten Nationen mit der Lage der Menschenrechte in den besetzten Gebieten. Eine 1969 von der Generalversammlung eingesetzte Sonderkommission erörterte in ihrem ersten Bericht die ihr vorliegenden Informationen über Folter und erkannte die Glaubwürdigkeit der Auskunftspersonen an. Die von der Menschen-

56 Vgl. die Homepage von PCATI unter: www.stoptorture.org.il/english/pcati.html.

57 Vgl. die Homepage von ACRI unter: www.nif.org/acri.

58 Vgl. Minerva Center for Human Rights an der Hebräischen Universität in Jerusalem, unter: humrts.huji.ac.il/torture.htm.

rechtskommission eingesetzte Besondere Arbeitsgruppe von Sachverständigen stellte fest, dass Israel entgegen den Bestimmungen der Genfer Konventionen (1949) Informationen und Geständnisse von Häftlingen erpresse.⁵⁹

Nach der israelischen Ratifikation der Anti-Folter-Konvention und des Zivilpaktes 1991 befassten sich der Ausschuss gegen Folter und der Menschenrechtsausschuss auf der Basis der von Israel vorgelegten Berichte über die Implementierung des Vertragswerkes mit der Vernehmungspraxis des israelischen Geheimdienstes.⁶⁰ Der Ausschuss gegen Folter empfahl 1994, 1997 und 1998 institutionelle und gesetzgeberische Reformen, um der Verhörpraxis des Shin Bet ein Ende zu machen.

In seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus dem Jahre 1994 formulierte der Ausschuss gegen Folter seine Kritik an den israelischen Vernehmungsmethoden und speziell am *Landau-Bericht*⁶¹ noch verhältnismäßig zurückhaltend, indem er seiner Besorgnis darüber Ausdruck gab, dass dieser Bericht Bedingungen schaffe, unter denen das Risiko von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe bestehe.⁶² In den folgenden Abschlussberichten wurde der Ausschuss deutlicher: Er führte 1997 sieben Vernehmungsmethoden auf, deren Anwendung den israelischen Untersuchungsbeamten vorgeworfen wird, und stellte fest, dass sie gegen Art. 16 verstießen und Folter darstellten, so wie sie in Art. 1 der Anti-Folter-Konvention definiert ist.⁶³ Im Mai 1998 wiederholte er diese Feststellung und kritisierte darüber hinaus die Verletzung von Art. 2, in dem die Möglichkeit der Rechtfertigung von Folter durch außergewöhnliche Umstände ausgeschlossen wird.⁶⁴ Nach Feststellung des Menschenrechtsausschusses vom Juli gleichen Jahres, der den ersten Bericht Israels über die zur Umsetzung des Zivilpakts ergriffenen Maßnahmen zu prüfen hatte,⁶⁵ stellten die bereits vom Ausschuss gegen Folter inkriminierten Verhörmethoden auch

59 Vgl. amnesty international, Bericht über die Folter, Frankfurt a.M. 1975, S. 81-82.

60 Nach Artikel 40 des Zivilpaktes und nach Artikel 19 der Anti-Folter-Konvention haben die Teilnehmerstaaten periodisch Berichte über die Implementierung der Abkommen vorzulegen. Israel legte seinen ersten Bericht gemäß der Anti-Folter-Konvention am 25. Januar 1994 und den zweiten periodischen Bericht am 26. Februar 1998 vor. Außerdem reichte Israel am 17. Februar 1997 einen weiteren, vom Ausschuss gegen Folter am 22. November 1996 eigens angeforderten Sonderbericht ein. Den ersten Bericht gemäß Zivilpakt legte Israel – mit über fünfjähriger Verspätung – am 9. April 1998 vor.

61 Vgl. Abschnitt 3.

62 Vgl. Committee against Torture, 12 June 1994, Concluding observations of the Committee against Torture: Israel. 12/06/94. A/49/44 - paras. 159-171. (Concluding Observations/ Comments), para. 168(a), unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/a8dc636a7a36c12563e20033f2e4?Opendocument.

63 Vgl. Committee against Torture, 9 May 1997, Concluding observations of the Committee against Torture: Israel. 09/05/97. A/52/44, paras. 253-260. (Concluding Observations/ Comments), § 257, unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/69b6685c93d9f25180256498005063da?Opendocument.

64 Vgl. A/53/44, paras. 232-242 (FN 24), paras. 240(a), 238(a).

65 Der Menschenrechtsausschuss ist damit beauftragt, die Implementierung des Zivilpaktes in den Vertragsstaaten zu überprüfen.

einen Verstoß gegen Art. 7 des Zivilpakts dar.⁶⁶ Der Ausschuss betonte den absoluten Charakter des Folterverbots, forderte Israel auf, die inkriminierte Praxis zu beenden und verlangte für den Fall, dass Israel auf legislativem Wege Vernehmungstechniken autorisieren wolle, einen expliziten Ausschluss von Methoden, die nach Art. 7 verboten sind.

Die zähen Bemühungen der Menschenrechtsorganisationen im In- und Ausland wurden am 6. September 1999 von Erfolg gekrönt.⁶⁷

4.4 Das Urteil des Obersten Gerichts

In seinem Urteil stellte das Gericht fest, dass es für Quälereien der genannten Art keine Rechtsgrundlage gab – und auch die Konfrontation Israels mit terroristischer Gewalt die fehlende Rechtsgrundlage nicht ersatzweise liefern könne. Mit dieser Auffassung beseitigte das Gericht ein Skandalon: Die Legalisierung von Folter, noch dazu durch einen demokratischen Staat, war einzigartig. Der Versuch, die Anwendung von physischer Gewalt gegenüber Häftlingen einem überprüfbareren Regelwerk zu unterwerfen, mag von der Absicht geleitet worden sein, Willkür oder Exzesse zu vermeiden. Aus rechtlicher Sicht hingegen handelte es sich um einen von der Exekutive planmäßig durchgeführten und von der Justiz geduldeten, ja sogar gebilligten Verstoß gegen das zwingend geltende Folterverbot.

Sieben Menschenrechtsorganisationen hatten beim Obersten Gericht Klage eingereicht, und ein Kollegium von neun Richtern urteilte am 6. September 1999 einstimmig, dass einige der Vernehmungsmethoden des Shin Bet, in denen „physischer Druck“ ausgeübt wurde, illegal seien. Die vom Gericht aufgeführten Methoden, die von den Vernehmungsbeamten z.T. in Kombination angewandt wurden, waren

heftiges Schütteln;
Überstülpen schmutziger Säcke;
lang andauerndes Anketten in schmerzhaften Stellungen;
lang andauerndes Abspielen ohrenbetäubender, schriller Musik;
Zwang zum lang andauernden Kauern auf den Zehenspitzen;
lang andauernder Schlafentzug.

66 Vgl. Human Rights Committee, 28 July 1998, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 of the Covenant. Concluding Observations of the Human Rights Committee, unter: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/7ea14efe56ecd5ea8025665600391d1b?Opendocument>.

67 Vgl. Moshe Reinfeld, Court outlaws use of “physical pressure”, in: Ha’aretz, 7. September 1999. Eine Rolle dürfte auch der Rückgang terroristischer Gewalttaten in Israel seit 1998 gespielt haben. Er ist auf die im Rahmen des Oslo-Friedensprozesses etablierte erfolgreiche israelisch-palästinensische Sicherheitskooperation unter Aufsicht des US-amerikanischen CIA zurück zu führen. Vgl. Margret Johannsen, Wye Plantation ist nicht Camp David, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 43, Nr. 12 (Dezember 1998), S. 1426-1431 (1429).

Das Gericht sah davon ab, diese Methoden als „Folter“ zu bezeichnen, urteilte jedoch, dass sie eine Verletzung von Rechten und der Würde der Häftlinge darstellten. Das Gericht stellte fest, dass der „rechtfertigende Notstand“ des israelischen Strafgesetzes, auf dessen Grundlage unter bestimmten Umständen eine strafrechtliche Verantwortung ausgeschlossen werden kann, nicht dazu dienen darf, den Untersuchungsbeamten des Shin Bet Methoden zu erlauben, die physischen Druck gegen Häftlinge einschließen. Ermittlungsbeamte könnten sich jedoch gegebenenfalls auf den „rechtfertigenden Notstand“ berufen, wenn sie nach einem Verhör mit einer Klage wegen der Anwendung verbotener Vernehmungsmethoden überzogen werden. Die Richter bezogen die Sicherheitsprobleme mit ein, mit denen Israel seit seiner Gründung und gegenüber den Herausforderungen des Terrorismus konfrontiert ist, und formulierten, dass „das Gericht gemäß Gesetzeslage zu entscheiden hat [...] [und] wenn das Gesetz, so wie es gegenwärtig lautet, verbesserungsbedürftig ist, muss die Knesset als Legislative gemäß demokratischen Grundsätzen und Rechtsprechung entscheiden [...]“. Das Gericht stellte mithin fest, dass die Entscheidung, ob eine besondere Gesetzgebung in Bezug auf die Vernehmungsmethoden des Shin Bet erforderlich sei, der Knesset obliege, die in ihrer Gesetzgebung allerdings an die Bestimmungen des Grundgesetzes „Menschenwürde und Freiheit“ gebunden sei.⁶⁸

4.5 Politische Bewertung der Gerichtsentscheidung

Das Gerichtsurteil vom 6. September 1999 ist vor allem dem unermüdlichen Kampf von nichtstaatlichen Organisationen in Zusammenarbeit mit engagierten Anwälten zu verdanken. Die NGOs haben mit Mitteln des Rechtes einen politischen Sieg errungen. Sie haben dafür gesorgt, dass der als Totschlagsargument benutzte Verweis des Shin Bet auf die nationale Sicherheit nicht länger über rechtsstaatliche Erwägungen gestellt wurde. In der Urteilsbegründung des Obersten Gerichts, das 1986 über einen Gnadenerlass des israelischen Präsidenten gegenüber Mitgliedern des Shin Bet zu befinden hatte, erklärte *Aharon Barak* damals: „Es gibt keine Sicherheit ohne das Recht; Rechtsstaatlichkeit ist ein Teil der nationalen Sicherheit.“ In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Obersten Gerichts hat *Barak* dreizehn Jahre später dieser Erkenntnis zu einem Teilsieg verholfen.

Anwälte und NGOs stellten in Israel und im Ausland eine Öffentlichkeit her, deren Kritik an der Verhörpraxis des Shin Bet und der damit einhergehenden Rechtsbeugung seitens der israelischen Justiz deren Angehörige nicht auf Dauer ignorieren konnten, ohne Schaden an ihrem Selbstbild zu nehmen. Zwar konnten sie sich als loyale Diener des Staates schwerlich dem Argument verschließen, dass die besondere Bedrohung Israels besondere

68 Nach: „Supreme Court Judgment Concerning the Legality of the GSS’ Interrogation Methods“, unter: www.israel-mfa.gov.il/go.asp?MFAH0foa0.

Maßnahmen zum Schutze seiner Bürger erfordere. Doch ist die Überzeugung, in Israel, einem demokratischen Rechtsstaat, als Juristen der Rechtsstaatlichkeit zu dienen, Teil ihrer professionellen Identität. Wenn die vermeintlichen Zwänge der politischen Lage zur Erosion rechtsstaatlicher Prinzipien führen, entsteht für die an diesem Prozess beteiligten Juristen ein Dilemma. Das auf dem Papier präzise festgelegte Antrags- und Bewilligungsverfahren für die Anwendung „moderaten physischen Zwangs“ und die Appellationsmöglichkeiten der hiervon Bedrohten haben sicher dazu beigetragen, dieses Dilemma einige Jahre lang zu verdrängen. Doch dass dies auf die Dauer nicht gelang, mag auch daran gelegen haben, dass die Kritik an der Vernehmungspraxis, und insbesondere am *Landau*-Bericht, nicht allein von den „Feinden des Staates Israel“, d.h. von „außen“ artikuliert wurde, sondern auch von „innen“: Hochrangige jüdische Juristen aus Israel, aus Großbritannien und aus den USA gehörten zu den schärfsten Kritikern.

Im Lichte ihres Urteils ließ sich die Kritik der mit dem Menschenrechtsschutz befassten VN-Gremien kaum überzeugend als Ausdruck einer israelkritischen oder gar israelfeindlichen Einstellung denunzieren, die der Weltorganisation häufig von Seiten der politischen Klasse Israels unterstellt wird. Bisweilen wird Israel eine „Wagenburgmentalität“ vorgeworfen, die sich mit dem Völkermord an dem jüdischen Volk durch den Nationalsozialismus und der Erfahrung erklären lässt, nach der Staatsproklamation von Feinden, die sich die Vernichtung des Staates Israel zum Ziel gesetzt hatten, umzingelt zu sein. Eine solche Mentalität ist grundsätzlich geeignet, gegen Kritik von außen zu immunisieren. Da aber auch wichtige Teile der jüdischen Diaspora in diese Kritik einstimmten, konnte dieser Mechanismus nicht recht greifen. Die Zusammenarbeit der israelischen und palästinensischen Menschenrechtsorganisationen mit international operierenden Menschenrechtsorganisationen konnte daher eine Wirkung entfalten, von der die Aktivisten selbst überrascht wurden.⁶⁹ Im Lichte dieser Überlegungen kann das Urteil vom 6. September 1999 auch als ein Akt der Selbstreinigung gedeutet werden.

Das Urteil lag allerdings auch in der Logik der Transformation des israelisch-palästinensischen Konflikts in den neunziger Jahren. Die Vernehmungsmethoden des israelischen Geheimdienstes waren eine der Waffen der israelischen Besatzungsmacht gegen die aufständischen Palästinenser. Doch seit 1993 ist der Konflikt um Palästina grundlegend transformiert. Israel und die PLO haben sich zur Lösung des Konfliktes um Palästina auf dem Verhandlungsweg bekannt. So spannungs- und hindernisreich der anschließende Verhandlungsmarathon auch war,⁷⁰ so hatte sich doch in den Jahren seit dem Durchbruch von Oslo in Israel die Überzeugung herausge-

69 Vgl. Susanne Knaul, Folter in Israel ab jetzt verboten, in: die tageszeitung, 7. September 1999.

70 Vgl. die jährlichen Bilanzen von Margret Johannsen und Claudia Schmid im Friedensgutachten, in wechselnder Herausgeberschaft von Gert Krell/Reinhard Mutz/Ulrich Ratsch/ Bruno Schoch/Friedhelm Solms, Münster 1994-2000.

bildet, dass die Kontrahenten ihre Unterschrift unter ein Abkommen setzen würden, das die Besatzung beendet. Die Aufgabe, palästinensischen Terror in Israel zu verhindern, würde dann auf die Regierung des künftigen Staates Palästina übergehen. 1999, als das Oberste Gericht sein Urteil sprach, mochten im Lichte des veränderten Austragungsmodus im israelisch-palästinensischen Konflikt und in Erwartung der zu Ende gehenden Besatzung Massenverhaftungen und Einschüchterung durch die Aussicht auf Folter und Misshandlung unter der Verantwortung israelischer Sicherheitsorgane zunehmend obsolet erschienen sein.

Schließlich haben die Menschenrechte in der Staatengemeinschaft in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts eine enorme Aufwertung erfahren.⁷¹ Seit dem Ende der Bipolarität müssen manche Staaten als Folge massiver Menschenrechtsverletzungen mit Wirtschaftssanktionen und sogar militärischen Interventionen rechnen.⁷² Solche Befürchtungen muss Israel zwar nicht hegen, aber es kann aufgrund seiner engen Verflechtung mit der Weltwirtschaft vor dem genannten Trend auf Dauer die Augen nicht verschließen. Denn ein schlechtes Image auf diesem sensiblen Gebiet kann heutzutage durchaus ein Geschäftsrisiko darstellen.

5. Die Lage in Israel nach der Entscheidung des Obersten Gerichts

Seit der Gerichtsentscheidung vom 6. September 1999 scheint es, als würden die verbotenen Vernehmungsmethoden nicht länger angewandt.⁷³ Doch der Hinweis des Gerichts, dass nötigenfalls auf legislativem Wege eine Autorisierung der Anwendung „physischen Druck“ erfolgen könne, hat die öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit dieser Methode wiederbelebt. Die hierbei vertretenen Positionen spiegeln einen Dissens in der politischen Klasse Israels wider, die seit jeher in Fragen von Grundwerten gespalten war: Für die einen ist die Sicherheit des Staates oberstes Gebot, für die anderen sind es Rechtssicherheit und bürgerliche Rechte. In der Debatte lassen sich drei Standpunkte unterscheiden:

71 Vgl. Christoph Müller, *Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel*, Baden-Baden 1986, S. 20-23, S. 151-158.

72 Vgl. David P. Forsythe, *US foreign policy and human rights: The price of principles after the Cold War*, in: Ders. (Hrsg.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo/New York/Paris 2000, S. 21-48 (34, 40-41). Eine rechtsphilosophische Diskussion des Konflikts zwischen Menschenrechtsschutzgebot und Gewaltverbot findet sich bei Wolfgang Kerstin, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtsschutz?*, in: Reinhard Merkel (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt a.M. 2000, S. 187-231. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem von den Befürwortern der „Humanitären Intervention“ behaupteten „Paradigmenwechsel“ im Völkerrecht findet sich bei Norman Paech, *„Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht*, in: Ulrich Albrecht/Paul Schäfer (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg*, Köln 1999, S. 82-103.

73 Gideon Levy, *A year without torture*, in: Ha'aretz, 3. September 2000. Vgl. jedoch Moshe Reinfeld, *Report: Shin Bet still tortures, but less*, in: Ha'aretz, 6. September 2000.

Die einen begrüßten das Urteil des Obersten Gerichts und sprachen sich gegen jede Form legalisierter Folter, und sei es unter strengster Kontrolle, aus.

Andere wollten kein Gesetz zur Legalisierung „physischen Drucks“, weil dies den Shin Bet einschränken würde, und plädierten für die Beibehaltung des Status quo – d.h. ein richterlicher oder ministerieller Ausschuss würde den Vernehmungsbeamten weiterhin Immunität gegen Strafverfolgung gewähren.

Eine „mittlere“ Position schließlich wollte auf dem Wege der Gesetzgebung die Anwendung „physischen Drucks“ klaren Beschränkungen unterworfen sehen.

Der oppositionelle Likud-Block setzte einige Tage nach der Urteilsverkündung einen Ausschuss für den Entwurf eines Gesetzes ein, der es dem Shin Bet erlauben würde, bei Verhören „besondere Methoden“, einschließlich „physischen Drucks“, anzuwenden. Der Gesetzentwurf wurde einige Wochen später von 46 Abgeordneten unterzeichnet.⁷⁴ Ein Ministerieller Ausschuss für Sicherheitsangelegenheiten sollte die erlaubten „besonderen Methoden“ im Detail schriftlich niederlegen und die Bedingungen formulieren, unter denen ihre Anwendung gestattet sein sollte.⁷⁵ Im November legte Likud seinen Gesetzentwurf vor, war jedoch bereit, mit der Debatte und den parlamentarischen Lesungen zu warten, bis die Regierung ihren eigenen Entwurf in dieser Sache vorgelegt hätte.

Ministerpräsident *Ehud Barak* rief nach der Gerichtsentscheidung den Ministeriellen Ausschuss für Sicherheit zusammen, und die alten Fronten taten sich erwartungsgemäß erneut auf. Justizminister *Yossi Beilin* war kategorisch gegen jegliche Gesetzgebung, die dem Shin Bet „besondere Methoden“ erlauben würde.⁷⁶ Der Rechtsberater der Regierung hingegen war dafür. Um die Regierung unter Entscheidungsdruck zu setzen, weigerte er sich, den Shin Bet darüber zu informieren, bei Anwendung welcher Vernehmungsmethoden er unter welchen Umständen gegenüber den Gerichten Immunität für Vernehmungsbeamte beanspruchen würde. Der Shin Bet konnte seine Arbeit nicht fortsetzen, da die Vernehmungsbeamten nicht wussten, ob sie strafflos agieren konnten.⁷⁷ In der Knesset stärkten die Vorsitzenden des Ausschusses für die Verfassung und des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit den Gegnern der Gesetzgebung innerhalb der Regierung den Rücken.⁷⁸ Im Februar 2000 wurde berichtet,

74 Gideon Alon, Likud drafts a bill to let Shin Bet use “special methods”, in: Ha’aretz, 15. November 1999.

75 Rubi Rivlin, Und die Bombe tickt (hebräisch), in: Ha’aretz, 3. November 1999.

76 Amos Harel/Moshe Reinfeld/Gideon Alon, Beilin, A-G clash over need for new law on interrogation, in: Ha’aretz, 7. September 1999.

77 Gideon Alon, Der Rechtsberater der Regierung: „Ich kann den Shin Bet nicht anweisen...“ (hebräisch), in: Ha’aretz, 5. November 1999.

78 Gideon Alon, „Mit Verstand – nicht mit Gewalt“ – Interview mit Dan Meridor (hebräisch), in: Ha’aretz, 8. September 1999.

dass der Ministerpräsident eine Gesetzgebung favorisiere, die das Rechtsprinzip des „rechtfertigenden Notstandes“ *ex ante* auf Verhöre des Shin Bet ausdehnen würde.⁷⁹ Wenig später votierte der Ministerielle Ausschuss für Gesetzgebung mehrheitlich gegen den Entwurf des Likud.⁸⁰ Im April legte ein anderes Team von Mitgliedern des Verteidigungs- und des Justizministeriums seine Empfehlungen für eine Ausdehnung des „rechtfertigenden Notstands“ vor, wodurch die Vernehmungsbeamten des Shin Bet im Voraus Immunität genießen würden.

Über eineinhalb Jahre sind seit der Entscheidung des Obersten Gerichts vergangen, und ein Gesetz hat die Knesset bisher nicht passiert. Die Diskussion dauert an.⁸¹ Nach dem Ausbruch der so genannten Al Aqsa-Intifada⁸² am 29. September 2000 und erneuten Terroranschlägen⁸³ wächst der Druck Shin Bets auf die Regierung. Der Geheimdienst fordert für seine Beamten legale Möglichkeiten, auf Häftlinge im Verhör physischen Druck auszuüben. Wenn der Kleinkrieg mit den Palästinensern andauert, ist damit zu rechnen, dass der israelische Staat – mit oder ohne gesetzliche Grundlage – seinem Geheimdienst die geforderte Straffreiheit zusichern wird, die dessen Vernehmungsbeamte benötigen, um zu Methoden greifen zu können, die euphemistisch „maßvoller physischer Druck“ heißen.

6. Schlussfolgerungen: Das Sicherheitsparadigma

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist Folter – obschon weiterhin Realität – zum Tabu geworden. In aller Regel bestreiten die Verantwortlichen, dass in ihrem Verantwortungsbereich Menschen gequält werden, denn Folter ist völkerrechtlich geächtet, und sie fürchten die möglichen Konsequenzen einer offenkundigen Rechtsverletzung. Die euphemistische Terminologie, die sie bevorzugen – „bestimmte Methoden“, „maßvoller physischer Druck“ – ist Teil der Strategie des Leugnens und dient zugleich dazu, die Praxis aufrecht zu erhalten.

Anwälte und Menschenrechtsorganisationen, die sich den Kampf gegen Folter zur Aufgabe gemacht haben, lassen sich in der Regel nicht darauf ein, im Rahmen einer Semantik der Folter die Definition dessen, was Folter und Misshandlung sei, bis ins Unendliche zu verfeinern. Stattdessen sammeln sie konkrete Beweise und legen sie der Öffentlichkeit vor, um diese in der Frage der Legitimität oder Illegitimität staatlicher Gewaltanwendung gegen

79 Akiva Eldar, A ticking time bomb of a question, in: Ha'aretz, 16. Februar 2000.

80 Gideon Alon, Regierung lehnt Likuds Gesetzentwurf über die Legalisierung von Folter ab (hebräisch), in: Ha'aretz, 29. Februar 2000.

81 Gideon Levy, A year without torture, in: Ha'aretz, 3. September 2000; Dan Margalit, As long as terrorism is kept at bay, in: Ha'aretz, 4. September 2000.

82 Vgl. Margret Johannsen, Sackgasse – im Nahen Osten bringt Gewalt keiner Seite Gewinn, in: Streitkräfte und Strategien, Norddeutscher Rundfunk (NDR) 4, 21. Oktober 2000.

83 Vgl. Daniel Sobelman, Islamic Jihad takes the blame, in: Ha'aretz, 3. November 2000.

Menschen in der Gewalt des Staates entscheidungsfähig zu machen.⁸⁴ Über die unmittelbare Konfrontation mit der Empirie hinaus gehört in diesen Vorgang des *empowerment* auch die Auseinandersetzung mit den Argumenten für und gegen die Anwendung physischer Gewalt gegen Verdächtige im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus.

6.1 Die Argumente der „Realisten“ für die Legalisierung von Folter

Das Standardargument einer „realistischen“ Denkweise gegen das „idealistische“ Verbot jeglicher physischer Gewaltanwendung gegen Häftlinge, die der Verbindungen zum Terrorismus verdächtig sind oder überführt wurden, lautet: Der Staat müsse die Sicherheit seiner Bürger unter allen Umständen, also auch unter den extremen Bedingungen terroristischer Bedrohung, garantieren.

Der in diesem Kontext gern angeführte Extremfall ist der einer „tickenden Bombe“. Wenn zwei Normen, die körperliche Unversehrtheit des möglichen Informanten einerseits und das Leben unschuldiger Bürger andererseits, nicht gleichzeitig geschützt werden können, müsse in einer Güterabwägung das geringere Übel gewählt werden. Gegenüber der Sicherheit müssten also die Menschenrechte zurücktreten, wenn dadurch Menschenleben gerettet werden können. Ein Verbot von Folter und Misshandlung, das keine Ausnahme zulässt, werde dem Dilemma, vor dem der demokratische Staat in der Auseinandersetzung mit Terrorismus stehe, nicht gerecht.

„Realisten“ führen zudem ins Feld, dass der demokratische Staat seine Legitimation auch aus seiner Fähigkeit bezieht, die Vereinbarkeit von Sicherheit und Demokratie unter extremen Bedingungen zu gewährleisten. Wenn er in Ausnahmefällen „physischen Druck“ zulässt, muss er dessen Anwendung strikter Kontrolle unterwerfen. Die zu diesem Zweck geschaffenen Kontrollsysteme sollen signalisieren: Kontrolle kann verhindern, dass die Demokratie durch die stillschweigende Billigung oder die ausdrückliche Legalisierung von Gewaltanwendung gegen Häftlinge zur Abwendung von Terroranschlägen Schaden nimmt.

Die Einführung von Kontrolle bezweckt zum einen, das Einverständnis des Bürgers mit der als begrenzt dargestellten Rechtsverletzung zu erlangen. Der Bürger könne sicher gehen, dass die Rechtsverletzung nicht auf andere Bereiche im Verhältnis zwischen Bürger und Staat übergreifen werde. Dieses Argument appelliert an das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen und die Ordnung, die sie verkörpern. Zum anderen soll Kontrolle die Einpassung von Gewaltausübung in die Normen der Regierungstätigkeit besorgen, d.h. ihre funktionale Zivilisierung. Sie soll gewährleisten, dass Zurechenbarkeit, Verantwortung, Informationsfluss und die Beachtung von

84 Vgl. Stanley Cohen, *Denial and Acknowledgment: The Impact of Information on Human Rights*, Minerva Center on Human Rights, unter: humrts.huji.ac.il/denial.htm.

Vorschriften in jedem Bereich staatlichen Handelns gelten und dass kein Staat im Staate entsteht, der ungestört eine eigene Kultur entwickelt, die von der des öffentlichen Regierungshandelns in wesentlichen Aspekten abweicht.

6.2 Für und Wider die Legalisierung von Folter in Ausnahmefällen

Der demokratische Staat, der Terror mit Mitteln bekämpfen will, die mit den geltenden menschenrechtlichen Normen vereinbar sind, muss entscheiden, welches Verfahren das bessere wäre: Folter und Misshandlungen per Gesetz zu verbieten oder in Extremsituationen extreme Maßnahmen ausdrücklich zuzulassen. Unter der Prämisse, dass für ihn Folter und Misshandlungen grundsätzlich von Übel sind, lässt sich die Frage auch anders ausdrücken: Wie lassen sich diese vermeiden? Die Befürworter einer Gesetzgebung, die „physischen Druck“ bei Vernehmungen zulässt, plädieren für ein den Extremfall regelndes Gesetz, weil sie die Anwendung physischen Drucks auf einen solchen beschränkt sehen wollen. Die Gegner einer Befugnis zur Anwendung „physischen Drucks“ – sei es durch ein Gesetz, sei es durch semi-legislative Verfahren – plädieren für ein kategorisches Verbot. Sie argumentieren, dass im Extremfall extreme präventive Maßnahmen auf einer *ad hoc*-Basis akzeptiert werden würden – und der Vernehmungsbeamte würde letztlich straffrei ausgehen. Ein Gesetz wäre daher überflüssig.

Die Ausdehnung des Rechtsprinzips des rechtfertigenden Notstandes auf eine *ex ante* bestimmbare Situation schafft *de facto* ein Gesetz ohne das verfassungsrechtlich vorgesehene legislative Prozedere. Denn das Rechtsprinzip des rechtfertigenden Notstands gilt für eine Situation, in der ein Mensch mit einem unvorhersehbaren Dilemma – der Wahl zwischen zwei Übeln – konfrontiert wird. Wenn er sich in dieser Situation für das geringere Übel entschieden hat, soll er nach diesem Prinzip straffrei ausgehen. Unvorhersehbarkeit heißt: Das Prinzip kann seine Wirkung nur *ex post* entfalten. Wäre die Situation vorhersehbar, könnte ein Gesetz sie regeln. Gäbe es ein Gesetz, könnte niemand Straffreiheit in Anspruch nehmen.⁸⁵ Wenn *ex ante* ein bestimmtes Verhalten für den Umgang mit einer Notlage in einem klar definierbaren Fall gestattet wird, ist das Resultat so etwas wie ein Gesetz – allerdings ohne parlamentarischen Akt.

Ein Gesetz, das Vorkehrungen für den Extremfall trifft, schafft eine Grauzone. Denn es ist notwendigerweise abstrakt, so dass über seine Anwendbarkeit stets erneut zu entscheiden ist. Mit dem Gesetz ist jedoch prinzipiell, wenn auch mit Einschränkungen, die Möglichkeit der Legitimität physischer Gewaltanwendung bei Vernehmungen festgestellt. Eine schleichende Lockerung vorgegebener Restriktionen kann nicht ausgeschlossen werden, weil in der Realität kaum ein Fall so eindeutig wäre wie der von den Befürwortern gerne angeführte Fall der „tickenden Bombe“. Aus diesem

85 Vgl. Arnold Enker, *The Use of Physical Force in Interrogations and the Necessity Defense*, Minerva Center for Human Rights, 1995, unter: humrts.huji.ac.il/enker.htm.

Grunde ist Kontrolle erforderlich. Im Falle Israels, der hier behandelt wurde, hat sich gezeigt, dass die Kontrollmaßnahmen trotz vielfältiger Bemühungen nicht hinreichend gegriffen haben. Lässt sich dieses – ernüchternde – Ergebnis verallgemeinern?

Wenn Folter und Misshandlungen bei Vernehmungen ausnahmslos verboten sind, sind es gegebenenfalls die Gerichte, die zu entscheiden haben, ob gegen dieses Verbot verstoßen wurde oder nicht. Liegt hingegen ein Gesetz vor, das vorschreibt, unter welchen Umständen welche Formen der Gewaltanwendung erlaubt sind, benötigt man einen komplexen Kontrollmechanismus, der es erlauben würde, über die überwiegend uneindeutigen Fälle zu entscheiden.

Kontrolle durch Institutionen des Staates dürften auf vielfältige Schwierigkeiten stoßen. Es klingt paradox, aber die Legalisierung von „physischem Druck“ in Vernehmungen führt voraussichtlich dazu, dass sich nicht weniger, sondern mehr im Geheimen abspielt. Da die Legalität „physischen Drucks“ rechtlich fragwürdig ist, wird er sich im Verborgenen abspielen. Da die wirkungsvollste Kontrolle, die Öffentlichkeit, ausgeschlossen ist, werden andere Kontrollmechanismen benötigt, um den Schleier der Geheimhaltung zu durchdringen. Wenn Regelverletzungen vorkommen – womit aufgrund der uneindeutigen Realität zu rechnen ist –, wird der Staat versucht sein, die Öffentlichkeit darüber im Unklaren zu lassen. Denn Regelverstöße – vor allem wiederholte – bedeuten auch, dass der Staat die Lage nicht völlig im Griff hat, die Kontrolle also nicht „wasserdicht“ ist. Die Folge kann sein, dass die Angelegenheit vertuscht wird: Sowohl Fälle von Folter und Misshandlung als auch der kumulative Kontrollverlust werden der Öffentlichkeit vorenthalten.

Die Kontrolle von Gewaltanwendung in Vernehmungen des Terrorismus verdächtiger Personen korrumpiert – so paradox dies wiederum klingen mag – die Gesellschaft. Sie erfordert die Partizipation von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen, vor allem von Anwälten und Ärzten. Anwälte könnten gebeten werden, darauf zu achten, dass die Vernehmungsbeamten das Gesetz einhalten. Solange dies ihre Aufgabe wäre, vertrüge sich ihre Mitarbeit mit ihrem beruflichen Ethos. Würde man sie jedoch bitten, beim Vertuschen behilflich zu sein, wäre ihre Mitarbeit standeswidrig. Ärzte dürften aus ethischer Sicht weder das eine noch das andere tun, denn ihre ausschließliche Aufgabe ist es, Leben und Gesundheit der ihnen anvertrauten Menschen zu bewahren.

Über diese beiden Berufsgruppen hinaus werden durch die Installation von Kontrollmechanismen weitere Teile der Bevölkerung in die Vorgänge, die sich mehr oder weniger im Geheimen abspielen, einbezogen und korrumpiert. Journalisten werden Kenntnis von Gesetzesverstößen erhalten – und ihre Kenntnisse manchmal für sich behalten – oder sie nur im Familien- und Bekanntenkreis weitergeben. Familienmitglieder und Freunde werden zum Schweigen verpflichtet. Die Zahl der verborgenen Mitwisser und heimlichen Kollaborateure wird wachsen. Ein solcher Prozess kann zur allmählichen –

Erosion demokratischer Werte führen. Die Behauptung, mit Kontrollmaßnahmen lasse sich sicherstellen, dass die Demokratie durch die Legalisierung „physischen Drucks“ keinen Schaden nimmt, lässt sich nicht aufrechterhalten. Wenn die gesellschaftliche Akzeptanz von Gewaltanwendung in Vernehmungen mutmaßlicher Terroristen wächst, wird irgendwann auch Kontrolle nicht mehr für notwendig erachtet. Das Kontrollsystem löst sich *de facto* auf.

6.3 Menschenrechte als Teil von Sicherheit im weiteren Sinne

Wenn es dem Staat nicht gelingt, die Anwendung „maßvollen physischen Drucks“ auf die Fälle und Mittel zu beschränken, die das Gesetz vorschreibt, ist abzusehen, dass externe Akteure (z.B. Verbündete, internationale Organisationen) intervenieren. Internationaler Druck kann verschiedene Formen annehmen: Vor-Ort-Untersuchungen, öffentliche Verurteilungen, Sanktionen. Wenn die Praxis erst bekannt und angeprangert wird, leidet, solange sie anhält, das Image des Staates. Auch wenn der Weg zum Paria-Staat ein weiter wäre – es drohen zahlreiche nachteilige Folgen: weniger ausländischer Kapitalzufluss, erschwerte Waffenlieferungen, im schlimmsten Fall wirtschaftliche oder militärische Sanktionen.

Die Herausforderung internationalen Drucks hat negative Rückwirkungen auf die Souveränität des Staates – und *ipso facto* auch auf die Sicherheit, die er als souveräner Staat zu gewährleisten hat. Die Abschaffung von Menschenrechten zugunsten von Sicherheit „rechnet“ sich nicht. Der Preis, der zu entrichten wäre, kann viel höher sein als der Gewinn, auf den ein Staat verweisen könnte, wenn er mit Mitteln der Folter Informationen über einen bevorstehenden terroristischen Anschlag erhalten hat. Denn die Menschenrechte werden zunehmend als Teil von Sicherheit in einem weiteren Sinne verstanden, und die durch das Völkerrecht garantierte staatliche Souveränität wird längst u.a. durch das Völkerrecht eingeschränkt. Auch in der Bekämpfung des Terrorismus können Sicherheit und Menschenrechte nicht länger nach den Regeln des Nullsummenspiels gegeneinander verrechnet werden.