

Abu Ghraib und der Schlesinger-Report

Der Beitrag von Untersuchungskommissionen zur Transformation des Rechts- und Menschenrechtsbewusstseins nach 9/11

Mandana Biegi*

Abstract: Fact-finding committees like the Schlesinger Commission are there to find out about individual and collective responsibilities for criminal or political acts. They may be instrumental in enlightening about societal collective myths, thus building faith and norm consciousness. Does the Schlesinger Report fulfill these premises? The paper highlights key findings and recommendations of the Report. Though the Schlesinger Report is shown to be informative in some aspects, it is a central point of this article that the Commission missed the chance to weigh the Abu Ghraib abuse cases in the light of the Guantánamo precedent where the proliferation of abusive treatment was started. The suspension of ethical and legal standards in the name of necessities of the *war on terror* might turn out to transform at least in parts the military and thus a society's sense of justice, since it is assumed that the results of fact-finding committees enter human rights awareness with relative ease.

Keywords: Menschenrechte, Humanitäres Völkerrecht, USA, Untersuchungskommissionen

1. Einführung

Der Untersuchungsbericht der Schlesinger-Kommission wurde im August 2004 veröffentlicht.¹ Benannt ist der Bericht nach dem Vorsitzenden der Kommission, die *Secretary of Defense* Donald Rumsfeld eingesetzt hatte, um die Foltervorwürfe gegen amerikanisches Wach- und Verhörpersonal im Gefängnis Abu Ghraib im Irak zu überprüfen. Dieservorläufig letzte Untersuchungsbericht basiert auf den Ergebnissen von elf bereits vorliegenden militärinternen Berichten²,

Interviews³, den Urteilen abgeschlossener Strafverfahren, Unterlagen aus den *Departments* und einem Meinungs austausch mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).

Welchem Zweck diene die Kommission? James Schlesinger und seine drei Mitstreiter sollten dazu beitragen, Licht in das Dunkel der Misshandlungsvorwürfe von Abu Ghraib zu bringen. Dabei stand nicht die Frage im Vordergrund, ob Folter und Misshandlungen im jeweiligen Einzelfall erfolgt sind, denn diese Frage ist von amerikanischen Gerichten bereits mehrfach eindeutig bejaht worden. Vielmehr sollte geklärt werden, inwieweit die *chain of command*, die Befehlskette, nach oben reichte. Aus der Perspektive der Öffentlichkeit ging es implizit auch um die Frage, welche Rolle Donald Rumsfeld und der frühere Rechtsberater des Präsidenten und jetzige *Attorney General* Alberto Gonzalez in diesem Kapitel amerikanischer Militärgeschichte gespielt haben. Um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen: Der Schlesinger-Report gibt darauf keine Antworten. Eine mögliche Involvierung des hochrangigen politischen Personals wird nicht weiter aufgeklärt: »There is no evidence of a policy of abuse promulgated by senior officials or military authorities.«⁴ Die Kommission weist aber nachdrücklich darauf hin, dass der Zugang zu Quellen des

* Dr. Mandana Biegi ist Lise Meitner-Stipendiatin des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technik NRW. Sie forscht und lehrt am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen. Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den die Verfasserin auf dem Workshop der Ad-hoc-Gruppe Menschenrechte der DVPW »Menschenrechtspolitik und Menschenrechtskultur im Wandel« vom 8. bis 9. Juli 2005 an der Universität Magdeburg gehalten hat.

1 Der vollständige Name des Untersuchungsberichts lautet: Final Report of the Independent Panel to Review DoD Detention Operations, August 2004, unter www.defenselink.mil/news/Aug2004/d20040824finalreport.pdf (im Folg. zit. als Schlesinger Report 2004). Alle im Text aufgeführten Angaben sind dem Bericht entnommen, sofern keine andere Quelle angegeben ist. Der Untersuchungsbericht liegt ebenfalls in Buchform vor, ergänzt durch einen einleitenden Aufsatz und Fotos von Misshandlungen. Vgl. Steven Strasser (ed.) 2004: The Abu Ghraib Investigations. The Official Reports of the Independent Panel and Pentagon to the Shocking Prisoner Abuse in Iraq, New York: Public Affairs.

2 Dabei handelt es sich um folgende Untersuchungsberichte: Joint Staff External Review of Intelligence Operations at Guantanamo Bay, Cuba, September 28, 2002 (Custer Report); Joint Task Force Guantanamo assistance visit to Iraq to assess intelligence operations, September 5, 2003 (Miller Report); Army Provost Marshal General assessment of detention and corrections operations in Iraq, November 6, 2003 (Ryder Report); Administrative investigation under Army Regulation 15-6 (AR 15-6) regarding Abu Ghraib, June 8, 2004 (Tabuga Report); Army Inspector General assessment of doctrine and training for detention operations, July 23, 2004 (Mikolashek Report); The Fay investigation of activities of military personnel at Abu Ghraib and related LTG Jones investigation under the direction of GEN Kern, August 16, 2004; Naval Inspector General's review of detention procedures at Guantanamo Bay, Cuba, and the Naval Consolidated Brig, Charleston, South Carolina; Naval Inspectors General's review of DoD worldwide interrogation operations, due for release on September 9, 2004; Special Inspection of Detainee Operations and Facilities in the Combined Forces Command-Afghanistan AOR (CFC-A), June 26, 2004 (Jacoby Report); Administrative Investigation of Alleged Detainee Abuse by the Combined Joint Special Operations Task Force – Arabian Peninsula, due for release in August 2004. Assessment not yet completed and not reviewed by the Independent Panel (Formica Report); Army Reserve Command Inspector General Assessment of Military Intelligence and Military Police Training, due for release in December 2004. Einige der genannten Berichte finden sich in der umfassenden Dokumentation: Karen J. Greenberg/Joshua L. Dratel (eds.) 2005: The Torture Papers. The Road to Abu Ghraib, Cambridge: Cambridge University Press.

3 Folgende Personen wurden persönlich oder per Videokonferenz befragt: MG Keith Dayton, Director, Iraq Survey Group (ISG), Baghdad, Iraq; MG Geoffrey Miller, Director, Detainee Operations, CJTF-7, Baghdad, Iraq; Donald Rumsfeld, Secretary of Defense; Steve Cambone, Under Secretary of Defense for Intelligence; MG Walter Wojdakowski, Deputy Commanding General, V Corps, USAREUR and 7th Army; MG Donald Ryder, Provost Marshal, U.S. Army / Commanding General, U.S. Army Criminal Investigation Command, Washington, D.C.; COL Thomas Pappas, Commander, 205th Military Intelligence Brigade, V Corps, USAREUR and 7th Army; LTG David McKiernan, Commanding General, Third U.S. Army, U.S. Army Forces Central Command, Coalition Forces Land Component Command; MG Barbara Fast, CJTF-7 C-2, Director for Intelligence, Baghdad, Iraq; LTG Ricardo Sanchez, Commanding General, CJTF-7, Commanding General, V Corps, USAREUR and 7th Army in Iraq; Daniel Dell'Orto, Principal Deputy General Counsel, DoD; LTG Keith Alexander, G-2, U.S. Army, Washington, D.C.; LTG William Boykin, Deputy Undersecretary of Defense for Intelligence, Intelligence and Warfighting Support, Office of the Under Secretary of Defense for Intelligence; Douglas Feith, Under Secretary of Defense for Policy; COL Marc Warren, Senior Legal Advisor to LTG Sanchez, Iraq; BG Janis Karpinski, Commander (TPU), 800th Military Police Brigade, Uniondale, NY; Paul Wolfowitz, Deputy Secretary of Defense; William Haynes, General Counsel DoD; John Rizzo, CIA Senior Deputy General Counsel; GEN John Abizaid, Commander, U.S. Central Command; MG George Fay, Deputy to the Army G2, Washington, D.C.; VADM Albert Church III, Naval Inspector General.

4 Schlesinger Report 2004: 5.

CIA nicht gewährleistet war, weswegen die Ergebnisse des Untersuchungsberichts der Kommission selbst unter Vorbehalt gestellt werden: »If additional information becomes available, the Panel's judgments might be revised.«⁵

Es stellt sich die Frage, warum die Misshandlungsvorwürfe gegen amerikanisches Personal im Gefängnis Abu Ghraib nicht unabhängig von der Praxis der Inhaftierungen in Guantánamo Bay betrachtet werden können. Der parallele Blick auf Guantánamo ist deswegen notwendig, weil Guantánamo gleichsam eine Folie darstellt, unter der die Vorkommnisse im Irak betrachtet werden müssen. In Guantánamo wurden die ersten Inhaftierten im amerikanischen *War on Terror* festgehalten, und die amerikanische Politik im Umgang mit allen weiteren Inhaftierten orientierte sich auch in ihren abweichenden Praktiken und *policies* an diesem Präzedenzfall.

Der Tatbestand der Folter im Irak ist unstrittig; der Umfang der Folterpraxis lässt sich, wengleich womöglich nur unzureichend, in Strafverfahren klären. Bis August 2004 gab es 66 gerichtlich bestätigte Misshandlungsfälle, bis Dezember 2005 ist eine Reihe von Verurteilungen hinzugekommen. Politisch bedeutsamer ist, und das wird auch für die Zukunft gelten, die Frage nach der Verantwortlichkeit an höherer, also politischer Stelle. Diese Aufklärungsfunktion können Strafverfahren sehr oft nicht leisten, weil sie in der Regel mikroskopisch die individuelle Schuld Einzelner festzustellen haben. In den meisten demokratischen Rechtsstaaten wird dieses Aufklärungsvakuum von Untersuchungskommissionen gefüllt, die mit ihrem jeweiligen, durchaus heterogenen Mandat Fragen von politischer Verantwortung meist jenseits strafrechtlich relevanter Schuld klären sollen. Die Kommission unter dem Vorsitz von James Schlesinger hatte die Aufgabe, diese Verantwortungsfrage für die Misshandlungen im Gefängnis Abu Ghraib zu beantworten.

2. Die Kommission

Zum Vorsitzenden der Kommission berief Donald Rumsfeld seinen Amtsvorgänger unter den Präsidenten Nixon und Ford, James Schlesinger, der außerdem kurzzeitig als Direktor des amerikanischen Geheimdienstes CIA gewirkt hatte. Weitere Mitglieder der Kommission waren Harold Brown, ebenfalls ehemaliger *Secretary of Defense* unter Präsident Carter, die ehemalige Abgeordnete des Repräsentantenhauses Tillie Fowler aus Florida und der pensionierte *Air Force*-General Charles Horner. Unterstützt wurde die Kommission von 29 weiteren Mitarbeitern, die im Anhang des Untersuchungsberichts namentlich aufgeführt werden.

3. Der Untersuchungsbericht

Im Zuge des amerikanischen *War on Terror* wurden seit Ende 2001 etwa 660 Personen vorwiegend in Afghanistan, aber einige wenige auch in anderen Staaten von amerikanischen Streitkräften inhaftiert und werden seit Januar 2002 in den meisten

Fällen ohne Anklageerhebung oder richterliche Anhörung auf dem amerikanischen Militärstützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba festgehalten. Im Irak sind bislang einige tausend Personen inhaftiert worden. Problematisch ist, dass die amerikanischen Verantwortlichen in Regierung und Militär für diese Inhaftierten einen rechtlichen Sonderstatus geschaffen haben, den es bislang im Völkerrecht nicht gibt: »I [Präsident Bush, Anm. d. Verf.] determine that the Taliban detainees are unlawful combatants and, therefore, do not qualify as prisoners of war under Article 4 of Geneva. I note that, because Geneva does not apply to our conflict with al Qaeda, al Qaeda detainees also do not qualify as prisoners of war.«⁶ Die interne Debatte über die juristische Behandlung der Inhaftierten hatte in den zuständigen amerikanischen Institutionen recht spät eingesetzt. Erst seit Anfang 2002 wurde darüber beraten, ob und inwieweit internationales Vertragsrecht und amerikanisches Recht auf die festgenommenen mutmaßlichen Al-Qaida- und Taliban-Terroristen anzuwenden seien. In der Folge gab es einen zuweilen konfus wirkenden Austausch zwischen dem Präsidenten, seinem Rechtsberater, den Vertretern der *Departments of Justice* und *Defense* und den juristischen Beratern des Nationalen Sicherheitsrats. In einem Memorandum vom 7. Februar 2002 autorisierte Präsident Bush die Nicht-Anwendung der Genfer Konventionen auf Gefangene, die der Al Qaida zugerechnet werden. Er verfügte außerdem, dass für den Konflikt mit den Taliban die Genfer Konventionen zwar Anwendung fänden, sprach aber gleichzeitig den Gefangenen aus den Reihen der Taliban den Status als Kriegsgefangene ab.⁷ Ergänzend merkt George W. Bush in seinem Memorandum an: »Of course, our values as a Nation, values that we share with many nations in the world, call for us to treat detainees humanely, including those who are not legally entitled to such treatment. Our Nation has been and will continue to be a strong supporter of Geneva and its principles. As a matter of policy, the United States Armed Forces shall continue to treat detainees humanely and, to the extent appropriate and consistent with military necessity, in a manner consistent with the principles of Geneva.«⁸

Inwieweit die Rechtsauffassung des Präsidenten, wie sie in diesem Memorandum geäußert wird, mit internationalem und amerikanischem Recht vereinbar ist, soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Völkerrechtler werden noch lange über die Frage der Legalität des amerikanischen Handelns streiten, aber diesen Fragestellungen soll hier nicht nachgegangen werden. Vielmehr wird hier der Blick auf die zentrale Frage gelenkt, die der Schlesinger Report stellt, nämlich, wie es dazu kommen konnte, dass die amerikanische Praxis der Gefangenenbehandlung über Einzelfälle hinaus offenbar wenig vereinbar gewesen ist mit Sinn und Inhalt der Genfer Konventionen und der *Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (im folgenden Konvention gegen Folter), deren Vertragsstaat die USA ebenfalls sind.

⁶ White House Memorandum February 7, 2002.

⁷ Vgl. dazu die Analyse von George H. Aldrich 2002: *The Taliban, al Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants*, in: *Humanitäres Völkerrecht* 15.4, 202-206 (im folg. zit. als Aldrich 2002).

⁸ White House Memorandum February 7, 2002.

⁵ Schlesinger Report 2004: 25.

Am 1. August 2002 teilten die Juristen des *Department of Justice* dem Weißen Haus und dem DoD ihre Rechtsauffassung über die Anwendbarkeit der Konvention gegen Folter mit. Demnach entsprächen alle Praktiken, die nicht gegen amerikanisches Recht verstießen, auch den Bestimmungen der Konvention. Außerdem stellten sie fest, dass Präsident Bush als Oberbefehlshaber mittels seiner *wartime powers* sogar Folter autorisieren dürfe. Bislang waren die Praktiken, die zur Vernehmung von Inhaftierten seitens der Militärpolizei anzuwenden sind, im *Army Field Manual 34-52* von 1992 festgelegt.⁹ Im Oktober 2002 erbaten Guantánamo-Verantwortliche, die im Schlesinger Report nicht namentlich genannt werden, die Autorisierung zusätzlicher Verhörpraktiken, »strengthened counter-interrogation techniques«,¹⁰ um zusätzliche geheimdienstlich verwertbare Informationen aus den Verhören der mutmaßlichen Terroristen zu gewinnen. Daraufhin setzte in den damit befassten Ministerien und Arbeitsgruppen hektische Aktivität ein, einzelne Praktiken wurden zunächst gestattet und dann wieder untersagt. Dieser Prozess konfuser Entscheidungsfindung dauerte von Oktober 2002 bis April 2003, bis Rumsfeld in einem Memorandum eine Liste der nun erlaubten Verhörpraktiken mitteilte, die allerdings nur für Guantánamo galt: »Use of these techniques is limited to interrogations of unlawful combatants held at Guantánamo Bay, Cuba.«¹¹ Nach Ansicht der Kommissionsmitglieder sei hier die entscheidende Weiche für den missbräuchlichen Umgang mit Inhaftierten gestellt worden: »The legal resources of the Services' Judge Advocates and General Counsels were not utilized to their fullest potential. Had the Secretary of Defense had the benefit of a wider range of legal opinions and a more robust debate regarding detainee policies and operations, his policy of April 16, 2003 might well have been developed and issued in early December 2002. This could have avoided the policy changes which characterized the December 2, 2002 to April 16, 2003 period.«¹² Dieser vorsichtig formulierte Vorwurf, Rumsfeld habe sich schlecht beraten lassen und hätte den vorhandenen juristischen Sachverstand besser nutzen sollen, ist der schärfste Angriff gegen Rumsfeld, der sich im Schlesinger-Report findet. Die Mitglieder stellen fest, dass der durch das Memorandum legitimierte Einsatz zusätzlicher und schärferer Verhörpraktiken die Überzeugung genährt habe, dass diese Praktiken im Umgang mit den Inhaftierten des *War on Terror* grundsätzlich vonnöten seien. Für Afghanistan galten bis Ende 2002 die Richtlinien des *Army Field Manual 34-52*. Trotzdem wurden offenbar durchaus weitere, schärfere Verhörpraktiken verwendet, die in einer *Standard Operating Procedure* (SOP) genannten Auflistung der Verhörpraktiken auch in schriftlicher Form veröffentlicht wurden. Auf diese Praktiken, die beteiligten Akteure und Verantwortlichen und mögliche Misshandlungen geht der Untersuchungsbericht nicht weiter ein, allerdings liegen diese möglichen Vorkommnisse auch außerhalb des Mandats der Kommission. An Verhörsituationen

in Afghanistan beteiligt war auch das *519th Military Intelligence Battalion*, das später eine Kompanie in den Irak schickte.

Für den Irak galten nach Anordnung des CENTCOM (*United States Central Command*) die im *Army Field Manual 34-52* aufgeführten Verhörpraktiken als handlungsweisend. Nachdem im Juli und August 2003 eine Kompanie des *519th Military Intelligence Battalion* zur Unterstützung bei Verhören von Inhaftierten aus Afghanistan in den Irak ins Gefängnis Abu Ghraib beordert worden war, stellte der verantwortliche Offizier Verhörrichtlinien auf, die eine fast vollständige Übernahme der in Afghanistan praktizierten SOP darstellten, die sich wiederum an den für Guantánamo geltenden Regelungen orientierte. Im Untersuchungsbericht wird diese eigenmächtige Ausdehnung von Handlungsoptionen damit erklärt, dass die Aufmerksamkeit der Befehlshaber auf den fortdauernden gewalttätigen Konflikt gerichtet gewesen sei, weswegen die Belange der Inhaftierten als nicht vorrangig behandelt worden seien. Im Zuge dieser Unaufmerksamkeit sei es möglich gewesen, dass sowohl das Verhörpersonal als auch die verwendeten Praktiken von Guantánamo über Afghanistan in den Irak quasi migriert seien. Hierzu stellt die Kommission ferner fest: »It is important to note that techniques effective under carefully controlled conditions at Guantánamo became far more problematic when they migrated and were not adequately safeguarded.«¹³ Im August 2003 reiste Generalmajor Geoffrey Miller aus Guantánamo in den Irak, um eine Bewertung der Verhör- und Haftpraxis vor Ort vorzunehmen. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, wie die Inhaftierten zur Preisgabe geheimdienstlich verwertbarer Informationen zu bewegen seien. Nachweislich überbrachte er der CJTF-7 das Memorandum Rumsfelds vom April 2003 mit der Liste der autorisierten Verhörpraktiken für Guantánamo und empfahl, eine einheitliche Vorgehensweise durchzusetzen. Allerdings wies Miller darauf hin, dass die Genfer Konventionen im Irak zu berücksichtigen seien. Die Mitglieder der Kommission merken an dieser Stelle an, dass es zusätzlich zu diesen aufgrund schriftlicher Quellen nachweisbaren Zusammenkünften und der dort ausgesprochenen Empfehlungen formellen Charakters auch Austausch informeller Natur zwischen den beteiligten Akteuren gegeben habe. Mangels ausdrücklicher und einheitlicher Informationen und Richtlinien seitens der CENTCOM stützte sich das Verhörpersonal im Irak auf das *Army Field Manual 34-52*, aber eben zusätzlich auch auf nicht-autorisierte Praktiken, die aus Afghanistan übernommen wurden.

Es dauerte bis Oktober 2003, bis verbindliche Regelungen für Verhöre in Abu Ghraib getroffen wurden. Bis dahin gab es ein ständiges Hin und Her autorisierter und wieder verbotener Praktiken: »This clearly led to confusion on what practices were acceptable. We cannot be sure how much the number and severity of abuses would have been curtailed had there been early and consistent guidance from higher levels.«¹⁴

Die Fotos aus Abu Ghraib, die weltweit in den Medien präsentiert wurden und die die Misshandlungen von Inhaftierten dokumentieren, zeigen Vorkommnisse, die außerhalb von Verhörsituationen geschehen sind. Der bereits zuvor ent-

9 Dabei handelt es sich um folgende 17 Praktiken: »Direct questioning; Incentive / removal of incentive; Emotional love; Emotional hate; Fear up harsh; Fear up mild; Reduced fear; Pride and ego up; Pride and ego down; Futility; We know all; Establish your identity; Repetition approach; File and dossier; Rapid Fire; Silence; Change of Scene«, Quelle: Naval IG Investigation, zit. nach Schlesinger Report 2004: Appendix E.

10 Schlesinger Report 2004: 35.

11 Zit. nach Schlesinger Report 2004: 35.

12 Schlesinger Report 2004: 36.

13 Schlesinger Report 2004: 37.

14 Schlesinger Report 2004: 38.

standene Untersuchungsbericht von Jones und Fay über Abu Ghraib hatte ergeben, dass es aber auch während Verhörsituationen Misshandlungen gegeben hat, für die in der Mehrzahl der gerichtlich bewerteten Fälle die Geheimdienstmitarbeiter des Militärs die Verantwortung tragen. Die Mitglieder der Kommission verweisen darauf, dass das Verhörpersonal infolge unterbliebener Schulungen und der widersprüchlichen Auslegung der geltenden rechtlichen Vorgaben die Verhörpraktiken, insbesondere die zusätzlich genehmigten, nach eigenem Gutdünken verwendet habe. Im Januar 2004 wurde den Strafverfolgern der *Army* eine CD mit Fotos, die Misshandlungen dokumentieren, übermittelt. Im April 2004 wurden die Misshandlungsvorwürfe bereits publik, lediglich die Fotos wurden von CBS auf Bitten des Generalstabschefs Richard B. Myers noch für eine kurze Weile zurückgehalten. An dieser Stelle stellt die Kommission fest, dass es im Kommunikationssystem der Akteure an einer »effective information pipeline« gemangelt habe, die den *Secretary of Defense* über »high-profile incidents«¹⁵ hätte in Kenntnis setzen können. Hier bestätigt das Panel weitgehend die Eigendarstellung des DoD, wonach die dortigen Verantwortlichen, an der Spitze Donald Rumsfeld, von den Misshandlungsvorwürfen in Abu Ghraib erst durch die Medienberichte erfahren haben wollen. Die Kommission klärt diesen Umstand nicht weiter auf, es wird auch an dieser Stelle kein Hinweis auf die verwendeten Quellen für diese Feststellungen gegeben.

Unter der Überschrift »Command Responsibilities« stellt die Kommission fest, dass es übereinstimmend mit den Ergebnissen der vorangegangenen Untersuchungen Führungsversagen der militärischen Führung erkennt. Obwohl die schlimmsten Misshandlungsfälle von einer begrenzten Zahl von Soldaten und Offizieren der Nachtschicht in Abu Ghraib zu verantworten seien, vertritt die Kommission die Ansicht, dass verschiedene Führungsebenen der direkt involvierten Akteure versagt hätten und dass dieses Versagen direkt oder indirekt zu Misshandlungen beigetragen habe.¹⁶ Hinsichtlich weiterer Verantwortlichkeit heißt es: »The Panel finds that the weak and ineffectual leadership of the Commanding General of the 800th MP Brigade and the Commanding Officer of the 205th MI Brigade allowed the abuses at Abu Ghraib. There were serious lapses of leadership in both units from junior non-commissioned officers to battalion and brigade levels. The commanders of both brigades either knew, or should have known, abuses were taking place and taken measures to prevent them. The Panel finds no evidence that organizations above the 800th MP Brigade- or the 205th MI Brigade-level

15 Schlesinger Report 2004: 40.

16 »At the leadership level, there was friction and a lack of communication between the 800th MP Brigade and the 205th MI Brigade through the summer and fall of 2003. There was no clear delineation of responsibility between commands and little coordination at the command level. Both the Director of the Joint Interrogation and Debriefing Center (JIDC) and the Commander of the 320th MP Battalion were weak and ineffective leaders. Both failed to ensure their subordinates were properly trained and supervised. They failed to establish and enforce basic soldier standards, proficiency, and accountability. Neither was able to organize tasks to accomplish their missions in an appropriate manner. By not communicating standards, policies and plans to soldiers, these leaders conveyed a sense of tacit of abusive behaviors toward prisoners. This was particularly evident with respect to prisoner-handling procedures and techniques, including unfamiliarity with the Geneva Conventions. There was a lack of discipline and standards of behavior were not established nor enforced. A lax and dysfunctional command climate took hold.« Schlesinger Report 2004: 75.

were directly involved in the incidents at Abu Ghraib. Accordingly, the Panels concurs in the judgment and recommendations of MG Taguba, MG Fay, LTG Jones, LTG Sanchez, LTG McKiernan, General Abizaid and General Kern regarding the commanders of these two units. The Panel expects disciplinary action may be forthcoming.«¹⁷ Die Personen, gegen die sich diese Vorwürfe richten, werden im Anhang des Untersuchungsberichts namentlich genannt. Außerdem stellt die Kommission fest, dass in Guantánamo und Afghanistan »effective command relationships«¹⁸ entwickelt worden seien, was aber in Abu Ghraib aufgrund des Versagens des Führungspersonals des CENTCOM und der CJTF-7 nicht gelungen sei. Konkret erhebt die Kommission insbesondere die Vorwürfe, dass kein weiteres Personal angefordert worden sei und dass es keine eindeutigen Anweisungen bezüglich Verhörpraktiken gegeben habe.¹⁹

Spätestens seit Juli 2003 hätten die militärischen Verantwortlichen die instabile Situation im Irak neu bewerten müssen, was zu einer dringend notwendigen Neuausrichtung der Inhaftierungspraxis geführt hätte. Insbesondere die Unterlassung der Anforderung weiteren Personals für die Haftanstalten sei angesichts der chronischen Unterbesetzung ein vermeidbares Versäumnis gewesen, das auch das Panel offensichtlich nicht weiter erklären kann. Weiterhin stellt die Kommission fest, dass die Misshandlungen nicht schnell genug nach ihrem Bekanntwerden gemeldet worden seien, so dass die gesamte Befehlskette nicht zeitnah informiert wurde. Die Misshandlungsvorwürfe sind seit Januar 2004 bekannt gewesen und auch intern bereits untersucht worden, aber die Schwere der Vorwürfe sei Rumsfeld nicht mitgeteilt worden. Der militärische Tabuga Report inklusive Fotos war im März 2004 an General John Abizaid und an *Lieutenant General* Ricardo Sanchez weitergeleitet worden, aber es sei unklar, ob sie die Fotos je gesehen hätten. Wieso sich diese doch zentralen Fragen nicht eindeutiger klären lassen, darauf gibt allerdings auch der Schlesinger-Report keine Antworten. Da es im Anhang des Untersuchungsberichts keine Mitschriften der Interviews gibt, bleibt unklar, ob Abizaid und Sanchez nicht eindeutig antworten konnten oder wollten.

Der Untersuchungsbericht versucht in einem nächsten Schritt, die Frage zu klären, welche Faktoren die Misshandlungen in Verhörsituationen möglich gemacht haben. Zusammenfassend kommt die Kommission zu folgenden Erklärungen: Die Militärpolizei sei nicht ausreichend ausgebildet, nicht angemessen organisiert und nur dürftig ausgestattet gewesen. Außerdem sei die Auswahl der Haftanstalt Abu Ghraib als Hauptstandort aufgrund der Sicherheitsdefizite vor Ort ein Fehler gewesen. Die Kommission stellt fest: »Some incidents of abuse were clearly cases of individual criminal misconduct. Other incidents resulted from misinterpretations of law or policy or

17 Schlesinger Report 2004: 43.

18 Schlesinger Report 2004: 46.

19 »The CJTF-7 Deputy Commander failed to initiate action to request additional military police for detention operations after it became clear that there were insufficient assets in Iraq. The CJTF-7 C-2 Director for Intelligence failed to advise the commander properly on directives and policies needed for the operation of the JIDC, for interrogation techniques and for appropriately monitoring the activities of Other Government Agencies (OAGs) within the Joint Area of Operations. The CTF-7 Staff Judge Advocate failed to initiate an appropriate response to the November 2003 ICRC report on the conditions at Abu Ghraib.« Schlesinger Report 2004: 47.

confusion about what interrogation techniques were permitted by law or local SOPs. The incidents stemming from misinterpretation or confusion occurred for several reasons: the proliferation of guidance and information from other theaters of operation; the interrogators' experiences in other theaters; and the failure to distinguish between permitted interrogation techniques in other theater environments and Iraq. Some soldiers or contractors who committed abuses may honestly have believed the techniques were condoned.«²⁰ Dennoch sei als wesentlicher Vorwurf das Führungsveragen der Verantwortlichen der *800th Military Police Brigade* und der *205th Military Intelligence Brigade* festzuhalten. Zu Misshandlungsfällen außerhalb von Verhörsituationen stellt die Kommission – wie die Untersuchungsberichte zuvor – massive, zumeist sadistisch motivierte oder aus Überforderung resultierende Verstöße fest, die bereits Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung seien oder sein werden.

Diese Erkenntnisse führen die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass durch die mangelhaft durchgeführte Praxis der Inhaftierungen und Verhöre der Sinn und Zweck der gesamten Maßnahme konterkariert worden sei, nämlich geheimdienstlich verwertbare Informationen von den Inhaftierten zu erhalten. Im Gegensatz zum Versagen der Verantwortlichen im Irak hätten die Verhöre von Al-Qaida-Gefangenen in Guantánamo aufgrund eines »effective operating model«²¹ wertvolle Informationen erbracht, die zum Abbruch und zur Prävention terroristischer Akte genutzt worden seien.

4. Die Empfehlungen der Kommission

Wesentliche Erkenntnis des Schlesinger-Reports ist seine unmissverständliche Feststellung, dass die Misshandlungen im Gefängnis Abu Ghraib im Hinblick auf ihren Umfang, ihre Intensität und ihre Dauer auf ein Versagen der militärischen Führung vor Ort zurückzuführen seien. Zwar wird den politischen Akteuren eine gewisse Verantwortungsbeteiligung hinsichtlich der Konfusion über geltendes Recht und anzuwendende Praxis im Irak zugesprochen, für die Misshandlungen direkt verantwortlich seien aber die Befehlshaber des Militärs und der Militärpolizei im Irak gewesen. Aus diesem Grund schließt sich die Kommission den Empfehlungen vorangegangener Untersuchungsberichte hinsichtlich der disziplinarischen und strafrechtlichen Konsequenzen für einzelne Beteiligte an. Die Einschätzung der Kommission hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Misshandlungen auf den Führungsebenen entspricht ebenfalls den zuvor durchgeführten internen Untersuchungen, nämlich dass es keine Hinweise auf die Verantwortlichkeit der politischen Akteure gäbe. Die Empfehlungen der Kommission zur Optimierung der Informationsgewinnung im Irak zielen auf Verbesserung der Ausbildung und Anpassung der militärischen und militärpolizeilichen Organisationsstrukturen an die spezifischen Erfordernisse eines Krieges ohne erkennbare Front und identifizierbare Kombattanten. Der Bericht schließt mit 14 weiteren Empfehlungen, die Weisungen für die zukünftige Politik darstellen, hier aber

wegen des fehlenden Bezugs zum Erkenntnisinteresse nicht im Einzelnen vorgestellt werden.

Die wesentlichen Übereinstimmungen des Untersuchungsberichts mit den vorherigen internen Untersuchungsberichten offenbaren eine sehr wichtige Erkenntnis: Vorausgesetzt, dass eine öffentliche Erwartungshaltung hinsichtlich Aufklärung existiert und die Medien eine Überwachungsfunktion ausüben, funktionieren die Aufklärungs- und Selbstreinigungsmechanismen des amerikanischen Militärs entgegen den oftmals selbstgerechten Vorverurteilungen vieler Kritiker der USA weltweit recht gut. Es ist gerade nicht so, wie oftmals behauptet wird, dass Corpsgeist und Kadavergehorsam in den amerikanischen Streitkräften vorherrschen und Aufklärung über Rechtsverstöße verhindern. Die bislang erfolgten Urteile der Militärgerichte und die militärischen Disziplinarmaßnahmen gegen Folterer lassen auch weiterhin erwarten, dass die Mehrzahl der Täter, die Gefangene jenseits von Verhörsituationen misshandelt haben, nicht straflos ausgehen werden. Demnach lässt sich zunächst feststellen, dass der Schlesinger-Report einen aufschlussreichen Beitrag zur Aufklärung über die Ursachen der Misshandlungen und insbesondere die Verantwortlichkeit des militärischen Führungspersonals leistet, da er die Ergebnisse der internen Untersuchungsberichte zusammenführt und ergänzt.

5. Die Defizite des Untersuchungsberichts

Die Kommission unter dem Vorsitz von James R. Schlesinger akzeptiert ausdrücklich, dass die in Guantánamo inhaftierten mutmaßlichen Terroristen »are not combatants entitled to the protections of Geneva Convention III.«²² Die IV. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten und das nationale Strafrecht seien allerdings auch nicht ausreichend, um eine angemessene Inhaftierungs- und Strafverfolgungspraxis von gefangenen Terroristen zu gewährleisten. Gleichzeitig verweist die Kommission aber auf eine Bestimmung der Genfer Konventionen, wonach keine Person als »outlaw« behandelt werden dürfe. Dies führt die Kommission zur Kritik an der Politik der Regierung: »The Panel finds the details of the current policy vague and lacking.«²³ Dabei berufen sich die Mitglieder auf den amerikanischen *Supreme Court*, der der Regierung im Juni 2004 das Versäumnis attestierte, den amerikanischen Gerichten bislang keine Kriterienliste vorgelegt zu haben, um »enemy combatants« zu klassifizieren.²⁴ Das Votum des prinzipiell stets zurückhaltenden IKRK in dieser Frage ist eindeutiger als das des höchsten amerikanischen Gerichts: Der Rechtsstatus des *enemy combatant* ist inakzeptabel, da es nach den Regelungen des Humanitären Völkerrechts nur zwei Kategorien zur Differenzierung gibt, nämlich Kombattanten und Zivilisten: »What is important to know is that no person captured in the fight against terrorism can be considered outside the law. There is no such thing as a »black hole« in terms of legal protection.«²⁵ Demnach

20 Schlesinger Report 2004: 68.

21 Schlesinger Report 2004: 72.

22 Schlesinger Report 2004: 81.

23 Schlesinger Report 2004: 81.

24 Die Urteile des Supreme Court sind zugänglich über www.supremecourt.us.gov.

25 Vgl. die ausführlichen Stellungnahmen des IKRK auf seiner Homepage www.icrc.org.

seien Inhaftierte, denen kein Status als Kriegsgefangene zugestanden werde, als Zivilisten zu behandeln, die im Falle einer strafrechtlichen Verfolgung nationalem Recht unterlägen.²⁶ Von diesen Positionen des IKRK distanziert sich das Panel und stellt fest: »The Panel also believes the ICRC, no less than the Defense Department, needs to adapt itself to the new realities of conflict, which are far different from the Western European environment from which the ICRC's interpretation of Geneva Conventions was drawn.«²⁷

Das wesentliche Defizit des Schlesinger-Untersuchungsberichts ist hier bereits zu erkennen. Die Genfer Konventionen mit ihren umfassenden Schutzregeln und ihre beiden Zusatzprotokolle haben über 50 Jahre lang als Notstands-Menschenrechte fungiert. Darin werden die Rechte garantiert, die Individuen und Gruppen auch dann genießen müssen, wenn jegliche Ordnung und der von ihr bestenfalls ausgehende Schutz zusammenbrechen. Die Genfer Konventionen verfolgen keine Maximalziele, sondern garantieren Mindeststandards, wie Menschen angemessen behandelt und versorgt werden müssen, und legen fest, dass niemandem jenseits von Kampfhandlungen Gewalt angetan werden darf. Das sind Mindeststandards, die aus den Erfahrungen zweier Weltkriege und ihren Folgen resultieren, und die sich in den Jahrzehnten danach als tragfähige rechtliche Grundlage für das Handeln in bewaffneten Konflikten erwiesen haben. Es ist durchaus diskussionswürdig, ob die bestehende internationale Rechtsordnung dem notwendigen Einsatz gegen Terrorismus weltweit angemessen ist. Das fragile Regelwerk internationaler Normen aber mit dem Verweis auf »Gefahr im Verzug« in seinem sensibelsten Bereich, nämlich den Schutzrechten des Individuums, außer Kraft zu setzen, ist keine angemessene Antwort. Die Akzeptanz der in Guantánamo praktizierten Normenrelativierung seitens der Kommission reflektiert die Illusion, einzelne Schutzregeln des Rechts seien zum Erreichen eines vermeintlich höheren Guts kurzzeitig außer Kraft zu setzen und dann wieder umstandslos einsetzbar. Die Erfahrung lehrt, dass das Aufweichen von Normen Dammbürche bewirken kann. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Kommission der Auffassung der Regierung folgt, dass einzelne Praktiken wie »removal of clothing, isolating people for long periods of time, use of stress positions, exploiting fear of dogs, and sleep and light deprivation«²⁸ im einen Fall gestattet sein dürfen und im anderen nicht. Das IKRK hat eindeutig festgestellt, dass einige der angewendeten Verhörpraktiken verboten sind. Die Kommission hält dem entgegen, dass die USA durch den angenommenen Verlust der gewonnenen Informationen aus Verhören einer wichtigen Quelle im *War on Terror* beraubt würden. Zwar mahnt die Kommission vorsichtig eine Verbesserung der Beziehungen zwischen dem DoD und dem IKRK an, dennoch ist unverkennbar, dass auch die Rechtsauffassungen der Kommission mit denen des IKRK nicht vereinbar sind.

Das wesentliche Defizit des in Teilen durchaus wertvollen Schlesinger-Reports ist diese Ausblendung der grundsätzlichen Debatte um Legalität und Legitimität Guantánamos. Durch die Verweigerung der Infragestellung der amerikanischen Ge-

fangenenpolitik im *War on Terror* bleibt der Eindruck haften, dass Abu Ghraib ein bedauerlicher Betriebsunfall gewesen sei, insbesondere unter Berücksichtigung der im Schlesinger-Report ausgesprochen positiven Darstellung Guantánamos, das von den Kommissionsmitgliedern als vorbildliche und effiziente Haftanstalt skizziert wird. Die Erkenntnis liegt auf der Hand, dass der Präzedenzfall Guantánamo und die unbekümmerte Selbstverständlichkeit, mit der hier rechtliche und ethische Standards suspendiert worden sind, die Folterpraxis in Abu Ghraib mehr als begünstigt haben. Dies mag für die in den Fotos dokumentierten Fälle außerhalb von Verhör-situationen nicht gelten, die womöglich tatsächlich aus individualpsychologischen Motiven Einzelner und kollektiver Überforderung Vieler resultieren, wie es die Verfahren und Urteile der amerikanischen Militärgerichtsbarkeit nahelegen.²⁹ Diese Fälle von Folter außer Kontrolle geratener Soldaten und Militärpolizisten haben dem amerikanischen Ansehen zweifellos Schaden zugefügt und insbesondere den selbsterklärten Anspruch, als legitime Ordnungsmacht weltweit zu agieren, in Frage gestellt. Dennoch liegt in den Folterfällen der Nachtschicht von Abu Ghraib nicht der Kern des Skandals. Der Schlesinger-Report bestätigt vielmehr, dass es Folter auch im Verhör, also unter Aufsicht und auf Anordnung gegeben hat und weiterhin gibt und diese Praxis ist als direkte Folge der Relativierung des Humanitären Völkerrechts zunächst in Guantánamo und offenbar auch in weiteren Haftanstalten zu werten. Für die Frage, ob menschliche Ängste vor Hunden in Verhör-situationen genutzt werden oder ob Gefangene nackt verhört werden dürfen, ist es unerheblich, ob diese im Zuge der *Operation Enduring Freedom* oder der *Operation Iraqi Freedom* inhaftiert worden sind. Die Konvention gegen Folter und die Genfer Konventionen bieten ein ausreichend robustes rechtliches Gerüst, um ein absolutes Verbot solcher Praktiken festzustellen. Die Relativierung dieser Normen ist von der amerikanischen Regierung autorisiert worden, so dass ein Teil der Verantwortung für die Folterfälle in Abu Ghraib auch hier zu verorten ist und zwar unabhängig von der Frage strafrechtlich feststellbarer Schuld. Der Kommission ist es nicht gelungen, diesen Teil der Verantwortungsfrage angemessen zu klären.

6. Der Beitrag von Untersuchungskommissionen zur Transformation des Rechts- und Menschenrechtsbewusstseins nach 9/11

Wie bereits festgestellt, ist es der Kommission nicht gelungen, ihre wesentliche Aufgabe, nämlich Aufklärung der Verantwortungsfrage zu erfüllen. Nun ließe sich nahezu reflexhaft feststellen, dass eine vom DoD eingesetzte Kommission erwartungsgemäß nicht zu einer Feststellung von Verantwortung desselben gelangen könne. Dieser Reflex wäre aber in dieser Frage unangemessen, denn erfahrungsgemäß haben nicht-parlamentarische Untersuchungskommissionen oft sehr unterschiedliche Mandate und Kompetenzen, die aber dennoch zu überzeugenden Ergebnissen führen können. Als Beispiel lässt sich hier trotz der zweifellos auch vorliegenden Defizite

²⁶ So auch Aldrich 2002.

²⁷ Schlesinger Report 2004: 88.

²⁸ Schlesinger Report 2004: 68.

²⁹ Vgl. exemplarisch New York Times 15.5.2005, Kate Zernike: Behind failed Abu Ghraib plea, a tale of breakups and betrayal.

die *Tower Commission* zur Aufklärung der *Iran-Contra-Affäre* anführen. Dass die Ergebnisse des hier vorliegenden Fallbeispiels weitgehend nicht überzeugend sind, mag an verschiedenen Faktoren liegen, darunter ideologische Prädispositionen der Kommissionsmitglieder, unbekanntes Loyalitäten oder ähnliches. Da diese Annahmen aber verschwörungstheoretisch behaftet sind, muss die Motivsuche hier zumindest zum jetzigen Zeitpunkt erfolglos bleiben.

Bestürzend erscheint vielmehr ein anderer Aspekt, der in der gesamten Debatte um die amerikanische Gefangenenspolitik nur am Rande beachtet wird, nämlich die bis zum Sommer 2005 weitreichende Selbstentmachtung des amerikanischen Kongresses. Wie in allen rechtsstaatlichen Demokratien stünde es dem Kongress frei, eine eigene parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen. Offenbar herrscht hier aber mehrheitlich die Ansicht vor, dass die Aufklärungsmechanismen des Militärs und der Exekutive adäquat funktionieren und kein weiterer Handlungsbedarf besteht, als Vertreter der Exekutive zu einem *Hearing* des Senats vorzuladen, wie im Juni 2005 im *Judiciary Committee* unter dem Vorsitz des republikanischen Senators Arlen Specter geschehen.³⁰ Bislang bleibt festzuhalten, dass lediglich die Ergebnisse der militärischen Untersuchungen und insbesondere der Bericht der Schlesinger-Kommission zur Aufklärung der Foltervorwürfe in Abu Ghraib vorliegen. Das bisherige Ausbleiben parlamentarischer Kontrolle hat daher eine fatale Folge: Die von Untersuchungskommissionen festgehaltenen Ergebnisse finden zeitnah und nachhaltig Eingang in gesellschaftliches Bewusstsein und prägen und transformieren somit auch Rechts- und Menschenrechtsbewusstsein. Diese Erkenntnis leitet sich aus der Forschung ab, die die Aufklärungsfunktion von Untersuchungs- und Wahrheitskommissionen nach Systemtransformationen und Makroverbrechen untersucht. Es gibt kaum empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Funktion und Wirkung von Aufklärung, die von Untersuchungskommissionen in demokratischen Rechtsstaaten geleistet wird. Aus diesem Grund sind die hier formulierten Aussagen unter dem Vorbehalt zu betrachten, eine plausible These zu sein. Es ist bereits zuvor skizziert worden, welche Ergebnisse der Schlesinger-Report hier produziert hat und, vorsichtig ausgedrückt, in welche Schieflage er die Normen des Humanitären Völkerrechts und der Konvention gegen Folter gerückt hat. Zwar ist zu erwarten, dass die amerikanischen Gerichte einen Großteil der internationalen Normen wieder aufrichten werden, aber diese Entscheidung finden nur schwerfällig Eingang in gesellschaftliches

Bewusstsein. Das hängt mit den Spezifika von Strafverfahren und verfassungsrechtlichen Gerichtsentscheidungen zusammen, die sehr oft einen technisch-legalistischen Charakter haben (was in einem Rechtsstaat aber eben auch geboten ist) und außerdem semantisch schwer vermittelbar sind. Eben diese Lücke zwischen rechtsstaatlich gebotener Sorgfalt im Detail und einem dem *common sense* verpflichteten Gerechtigkeitsempfinden füllen Untersuchungskommissionen. Dieser Effekt ist bei der Schlesinger-Kommission ausgeblieben.

7. Resümee

Wesentliches Verdienst des Schlesinger-Reports ist die Offenherzigkeit, mit der eingestanden wird, welche Verhörmethoden im *War on Terror* als legitimes Mittel zur Informationsgewinnung eingesetzt werden. Der Maxime folgend, dass der Zweck die Mittel heilige, wird von den Kommissionsmitgliedern ohne Zaudern akzeptiert, dass die Regierung permanent die Notwendigkeit durchaus fragwürdiger Mittel betont. Im Untersuchungsbericht wird nicht an einer Stelle darauf verwiesen, dass es eigentlich ein zivilisatorischer Standard aller Rechtsstaaten ist, dass Aussagen und Geständnisse, die unter Folter zustande kommen, zum einen hinsichtlich ihres Wahrheitsgehaltes in der Regel wertlos sind, zum anderen in Gerichtsverfahren gar nicht verwendet werden dürften. Dabei ist die amerikanische Regierung bislang jeden Beweis schuldig geblieben, dass die Verhöre der Inhaftierten in Guantánamo, Abu Ghraib und anderen Haftanstalten tatsächlich geheimdienstlich verwertbare Informationen erbracht hätten. Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass diese der Öffentlichkeit detailliert mitgeteilt würden, so ist es doch bestürzend, dass auch die Informationsverpflichtungen gegenüber dem amerikanischen Kongress nur unzureichend erfüllt werden.

Der Umgang mit den Folterskandalen in Abu Ghraib und die amerikanische Praxis in Guantánamo sind ein Beleg, dass die USA unter Präsident George W. Bush ihr Verhältnis zum Humanitären Völkerrecht neu definiert haben. In allen vorangegangenen bewaffneten Konflikten, in die die USA involviert waren, waren Politik und Streitkräfte stets peinlich darauf bedacht, keinerlei Verstöße gegen Humanitäres Völkerrecht zu begehen, so noch im Golfkrieg von 1991. Diese Handlungsmaxime ist zugunsten einer offensiven Relativierung der Normen im Paradigmenwechsel des *War on Terror* aufgegeben worden.

³⁰ Vgl. New York Times 18.6.2005: Who we are.