

Die deutschen Bischöfe

Nr. 94

Terrorismus als ethische Herausforderung

Menschenwürde und Menschenrechte

5. September 2011

Terrorismus als ethische Herausforderung

Menschenwürde und Menschenrechte

5. September 2011

Terrorismus als ethische Herausforderung. Menschenwürde und Menschenrechte / hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2011. – 65 S. - (Die deutschen Bischöfe ; 94)

INHALT

Zum Geleit	5
Zur Einführung	7
I. Problemaufriss – Veränderungen der Weltlage	13
II. Zur Bekämpfung von Terrorismus – friedensethische Perspektiven	23
1. Die Aktualität des Konzepts „Gerechter Friede“: Gewaltprävention als vorrangige ethische Verpflichtung.....	23
2. Der Schutz der Menschenwürde und die Garantie von Menschenrechten als Legitimitätsgrundlagen der Terrorbekämpfung	26
3. Das Eintreten der Kirche für die universale Geltung und den Schutz der Menschenrechte	30
4. Internationale Solidarität als Prävention gegen Gewalterfahrungen	34
5. Schritte zur Verständigung statt Verfestigung antagonistischer Deutungsmuster	35
III. Freiheit und Sicherheit im Rechtsstaat	38
1. Freiheit und Sicherheit – kein abstrakter Antagonismus, aber konkrete Konflikte.....	38
2. Grenzen der Einschränkung von Freiheitsrechten...	39
3. Ein Menschenrecht auf Sicherheit?	41
4. Rechtsstaatlichkeit als Solidaritätsstruktur.....	42

IV.	Grenzen legitimer Gewaltanwendung: Exemplarische Debatten der Innenpolitik	45
1.	Das absolute Verbot der Folter.....	45
2.	Das absolute Verbot der Tötung unbeteiligter Menschen und der Abschuss einer Passagiermaschine.....	46
3.	Kategorie des Feindrechts – ein Angriff auf die Rechtsordnung im Ganzen	50
4.	Andere Eingriffe in Grund- und Menschenrechte durch Sicherheitsgesetze	52
V.	Die Antwort des Völkerrechts auf die Herausforderungen des internationalen Terrorismus	54
1.	Die Ordnungs- und die Friedensfunktion des Völkerrechts	54
2.	Das völkerrechtliche Gewaltverbot	56
3.	Militärische Selbstverteidigung gegen terroristische Anschläge	60
4.	Die Verantwortung des UN-Sicherheitsrates	61
5.	Das humanitäre Völkerrecht: Die 3. Genfer Konvention zur Behandlung von Gefangenen	63
6.	Zur völkerrechtlichen Rückbesinnung auf die Würde des Einzelnen.....	64

Zum Geleit

In diesen Tagen wird an vielen Orten der Opfer der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 gedacht. Auch zehn Jahre nach diesen schrecklichen Ereignissen stehen uns die Bilder aus New York und Washington noch klar vor Augen. Sofort war zu erkennen: Der internationale Terrorismus hatte eine neue Stufe erreicht und die politische Welt würde nicht mehr die gleiche sein wie zuvor.

Tatsächlich bewirkten die Anschläge mit Tausenden von Toten – verübt im Herzen der Weltmacht USA – einen spürbaren Einschnitt in den internationalen Beziehungen und sie veränderten auch die Politik der inneren Sicherheit vieler Länder. Außen- und Innenpolitik der Staaten bewegen sich seither in neuen Bahnen. Die bis heute andauernden Kriege in Afghanistan und im Irak wurden wesentlich damit begründet, den internationalen Terrorismus zurückzudrängen. In der ganzen Welt, auch im Westen, wurden einschneidende Sicherheitsgesetze erlassen, um den Handlungsspielraum von Terroristen zu verringern.

Die deutschen Bischöfe haben sich entschieden, zehn Jahre nach „09/11“ eine vorläufige Bilanz der Politik gegen den Terrorismus zu ziehen. Grundlage dafür ist die kirchliche Friedensethik, die stets auch eine Ethik des Rechts ist. Gerade die rechtsethischen Dimensionen unserer Friedenslehre treten in der geistigen Auseinandersetzung mit den politischen Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus in den Vordergrund.

Wiederholt haben die christlichen Kirchen in den vergangenen Jahren daran erinnert, dass die berechtigte Bestürzung und Empörung angesichts der Mordtaten von Terroristen unsere Gesellschaften nicht dazu verleiten darf, in eine Spirale von Gewalt und Gegengewalt abzugleiten. Dieses zentrale Motiv

der Friedensethik, wie es die deutschen Bischöfe in ihrem Dokument „Gerechter Friede“ (2000) entfaltet haben, liegt unserem Wort über den Terrorismus zugrunde. Wir sehen es dabei als besondere Aufgabe der Kirche an, den Tendenzen einer Verfeindung zwischen den Religionen (die durchaus im Kalkül der islamistischen Gewalttäter und ihrer geistigen Wegbereiter liegt) entschlossen entgegenzutreten.

Mein besonderer Dank gilt der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz, die mit der Vorbereitung unseres Textes befasst war, ebenso wie den beteiligten Wissenschaftlern, die ihren Sachverstand und ihre Arbeitskraft ehrenamtlich zur Verfügung gestellt haben.

Bei allem Nachdenken über ethische Grundlagen und rechtliche Aspekte des Kampfes gegen die zerstörerische Macht terroristischer Gewalt vergessen wir nicht die Opfer. Ihnen gehört unsere Anteilnahme. Nicht nur am 11. September 2001 und bei den großen Anschlägen in London und Madrid, sondern in allen Teilen der Welt sind zahllose Menschen während der vergangenen Jahre Opfer terroristischer Anschläge geworden. Viele haben ihr Leben verloren oder bleibende gesundheitliche Schäden davongetragen. Über Angehörige und Freunde wurde entsetzliches Leid gebracht. All diesen Menschen gilt unser Mitgefühl. Wir schließen sie ein in unser Gebet.

Bonn/Freiburg, den 5. September 2011

Erzbischof Dr. Robert Zollitsch

Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz

Zur Einführung

Die terroristischen Anschläge, die am 11. September 2001 die Welt erschütterten, markieren eine Zäsur in den internationalen Beziehungen und haben langfristige Wirkungen in der Innenpolitik der Staaten entfaltet. Die Weltöffentlichkeit war zutiefst betroffen von der Gewalt und dem Leid, das in Großstädte der USA und einige Jahre darauf in europäische Metropolen hineingetragen wurden. Nicht weniger berühren andere brutale Terrorakte, die nach wie vor in großer Zahl verübt werden.

Dass die Politik nach den Anschlägen von New York und Washington vor neuen Herausforderungen stand, war offensichtlich. Aber welche Konzepte und Strategien zur kurzfristigen Gefahrenabwehr sowie zur langfristigen Überwindung der terroristischen Bedrohung sind tauglich und sittlich vertretbar? Unter dem Schock der Ereignisse gab es nicht wenige, die bereit waren, militärischer Gewaltanwendung das Wort zu reden und sogar Errungenschaften des Völkerrechts in Frage zu stellen. In den Grundsätzen des Rechtsstaats erblickte mancher nun Hindernisse bei der Erfüllung der staatlichen Schutzverpflichtung für seine Bürger statt unverzichtbare Leitplanken für die Entwicklung des geordneten Zusammenlebens.

Auch die Kirche sah sich, besonders in der ersten Zeit nach den Anschlägen in den USA, mit der Forderung konfrontiert, ihre friedensethischen Positionen zu überdenken, um den neuen Realitäten Rechnung zu tragen. Nach einer längeren Reflektions- und Konsultationsphase knüpfen wir deutschen Bischöfe mit dem vorliegenden Wort an den Grundlagentext „Gerechter Friede“ aus dem Jahr 2000 an. Die Herausforderung durch den Terrorismus spielt dort noch keine zentrale Rolle, doch gibt

dieses Dokument unverzichtbare ethische Wegweisungen für die Suche nach Antworten auf die neuen Bedrohungen.

Es ist der veränderten weltpolitischen Situation und dem Thema geschuldet, dass das neue bischöfliche Wort besonders auf Fragen der Rechtsethik eingeht. Denn viele Vorschläge zur Terrorbekämpfung und manche Maßnahmen, die von der Politik auch tatsächlich ergriffen wurden, werfen die Frage auf, ob dabei den Prinzipien des Rechts ausreichend Rechnung getragen wird – oder aber bewährte Rechtsgrundsätze um kurzfristiger praktischer Belange willen außer Kraft gesetzt werden.

Zweifellos ist es eine der großen und leidvoll errungenen Einsichten der gesamten Menschheit, dass die Achtung der Würde der einzelnen Person durch entsprechende Rechtssetzung und Rechtsinstitutionen abzusichern ist. Die Kirche war an diesem Prozess wesentlich beteiligt. Sie hat seit den frühen Kirchenvätern die „Rationalität“ der griechischen Philosophie in das Denken des Abendlandes eingebracht und zu immer neuer Aneignung herausgefordert. Sie hat „das Recht“ aus der römischen Tradition als wichtige Kategorie des gesellschaftlichen Lebens gefördert und gefordert. Nicht Willkür, sondern das gesetzte und geschriebene, für alle – auch für die Staatsgewalt – verbindliche Recht sollte das Leben bestimmen. Die Hingabe Jesu Christi aus Liebe zur Menschheit am Kreuz auf Golgatha stiftete der Geschichte die Kategorie der „liebenden Barmherzigkeit“ ein, die die Ratio beflügelt, sowohl das Beste für jeden Menschen zu suchen als auch das Recht nicht zum „höchsten Unrecht“ (*summum ius – summa iniuria*) verkommen zu lassen; Recht muss vielmehr der Gerechtigkeit für jedermann dienen. Im Dreiklang von Areopag, Kapitol und Golgatha liegen, so kann man pointiert formulieren, die Grundlagen des Abendlandes, die die Kirche mitgestiftet hat. Diesen Dreiklang – und damit auch den Wert des Rechts – zu verteidigen, sieht sich die Kirche heute wie in früheren Zeiten berufen.

Besonders im 20. Jahrhundert hat das kirchliche Lehramt immer wieder betont, dass die Einhaltung des Rechtes und die Wahrung der Würde des Menschen der Gewalt dauerhaft wehren. In diesem Zusammenhang ist auch die starke Hinwendung der Päpste zu den heutigen internationalen Organisationen zu sehen, die den Schutz der Würde und der Rechte eines jeden einzelnen Menschen garantieren sollen.

Auf diesem Weg der Kirche kommt der Enzyklika „Pacem in Terris“ (1963) eine besondere Bedeutung zu. Papst Johannes XXIII. rief darin die Rechte des Individuums als eigentliches Ziel des Gemeinwohls in Erinnerung: „Wie das Gemeinwohl der einzelnen Staaten nicht bestimmt werden kann ohne Rücksicht auf die menschliche Person, so auch nicht das universale Gemeinwohl aller Staaten zusammen. Deshalb muss die universale politische Gewalt ganz besonders darauf achten, dass die Rechte der menschlichen Person anerkannt werden und ihnen die geschuldete Ehre zuteil wird, dass sie unverletzlich sind und wirksam gefördert werden“ (Nr. 139). Seit dem Pontifikat Papst Johannes' XXIII. sind die Menschenrechte nicht mehr aus der kirchlichen Friedensethik wegzudenken. Menschenwürde und Schutz der Person durch die Menschenrechte sind zum wichtigsten Zielpunkt der Friedenslehre geworden.

Papst Johannes Paul II. hat keine ausdrücklich friedensethische Enzyklika hinterlassen. Aber auch sein Pontifikat war von der Auseinandersetzung mit Problemen des Friedens und der internationalen Rechtsordnung geprägt. Seine jährlichen Botschaften zum Weltfriedenstag der katholischen Kirche am 1. Januar ergeben zusammengenommen ein eindrucksvolles Kompendium christlicher Friedensethik, das alle ihre Facetten ausleuchtet. Mit dem ihm eigenen Gespür für die Veränderung geistiger Strömungen hat Papst Johannes Paul II. auch bereits wenige Monate nach den Anschlägen vom 11. September 2001 daran erinnert, dass „ein Recht auf Verteidigung gegen den

Terrorismus“ besteht, dieses Recht sich aber „bei der Wahl sowohl der Ziele wie der Mittel an moralische und rechtliche Regeln halten muss“. Und er fährt fort: „Die Identifikation der Schuldigen muss entsprechend bewiesen werden, weil die strafrechtliche Verantwortung immer personal ist und daher nicht auf die Nationen, Ethnien und Religionen, denen die Terroristen angehören, ausgedehnt werden kann“ (Botschaft zum Weltfriedenstag 2002, Nr. 5). Nach den Erfahrungen mit der Antiterror-Politik der folgenden Jahre und dem Einmarsch der US-Truppen im Irak wird der Ton deutlich schärfer: „Die demokratischen Regierungen wissen jedenfalls sehr wohl, dass die Anwendung von Gewalt gegenüber Terroristen den Verzicht auf die rechtsstaatlichen Prinzipien nicht rechtfertigen kann. Politische Entscheidungen, die ohne Rücksicht auf die Grundrechte des Menschen den Erfolg suchen, wären inakzeptabel: Der Zweck heiligt niemals die Mittel!“ (Botschaft zum Weltfriedenstag 2004, Nr. 8).

Mit klaren Worten mahnte der Papst auch die Religionen: Sie müssen „zusammenarbeiten, um die sozialen und kulturellen Ursachen des Terrorismus zu beseitigen“, und allen, die sich des Terrorismus schuldig machen, „jede Form religiöser oder moralischer Legitimation verweigern“ (Botschaft zum Weltfriedenstag 2002, Nr. 12).

Die Kirche des 21. Jahrhunderts kann also auf eine lange Tradition der rechtsethischen Auseinandersetzung mit den Problemen der Gewalt, innerstaatlich wie international, zurückblicken. Sie hat in der Geschichte immer wieder in Erinnerung gerufen, dass sich alles Handeln staatlicher Gewalt am Respekt vor der Menschenwürde zu orientieren hat, die in den Menschenrechten ihren juristischen Ausdruck findet. Von ebendem Grundgedanken haben sich die deutschen Bischöfe auch in ihrer Auseinandersetzung mit der Antiterror-Politik des vergangenen Jahrzehnts leiten lassen.

In dem jetzt vorgelegten Dokument sind wir bemüht, die praktischen Entscheidungen der Außen- wie der Innenpolitik und die Weiterentwicklung des positiven Rechts anhand jener Maßstäbe zu überprüfen, die das Recht selbst zur Verfügung stellt. Entsprechen die Entwicklungen der zurückliegenden Jahre dem Auftrag des Rechts, der Eindämmung und Überwindung von terroristischer Gewalt zu dienen? Bewahren oder erweitern sie sogar den Freiheitsraum, der in den Menschenrechten zum Schutz der Menschenwürde beschrieben ist?

Wir Bischöfe sind uns bewusst, dass bei vielen Einzelfragen komplizierte Abwägungen erforderlich sind und unterschiedliche politische Auffassungen, wenn sie sorgfältig begründet werden, Respekt verdienen. Die teilweise detaillierten Analysen und Überlegungen, deren Lektüre vom Leser Aufmerksamkeit und Zeit verlangen, veranschaulichen die Schwierigkeiten, bei bestimmten Themen zu eindeutigen Urteilen zu gelangen. Sie zielen nicht auf schnelle Zustimmung ab, sondern wollen zum Mitdenken und eigener Urteilsbildung anregen. Entschieden aber setzen wir uns dafür ein, das Recht als Grundlage unserer Zivilisation zu stärken. Wenn Staaten und Gesellschaften hier zu Abstrichen bereit sind, um Straftaten besser verfolgen oder verhindern zu können, werden am Ende nicht Freiheit und Friede, sondern der Terrorismus die Schlacht gewinnen.

Bonn, den 5. September 2011

Erzbischof Dr. Ludwig Schick

Vorsitzender der Kommission Weltkirche
der Deutschen Bischofskonferenz

I. Problemaufriss – Veränderungen der Weltlage

Der 11. September 2001 markiert einen scharfen Einschnitt in der jüngeren Geschichte. In vielen Ländern können sich die Menschen daran erinnern, wo sie an diesem Tage zum ersten Mal die Bilder der in die „Zwillingstürme“ des World Trade Centers in Manhattan rasenden Flugzeuge gesehen haben. Der von islamistischen Terroristen verübte Anschlag in New York und die etwa zeitgleich, ebenfalls mit einer entführten Linienmaschine, erfolgte Attacke auf das amerikanische Verteidigungsministerium in Washington forderten rund 3.000 Tote. Sehr bald war klar, dass das terroristische Netzwerk Al Kaida für die Taten verantwortlich war.

Das hatte es in dieser Form noch nicht gegeben. Zwar hatten die Vereinigten Staaten auch vor „9/11“ einzelne terroristische Anschläge verzeichnen müssen. Ihre militärischen oder zivilen Einrichtungen im Ausland waren wiederholt das Ziel von Terroristen geworden. Allein die koordinierten Bombenanschläge auf die Botschaften in Nairobi (Kenia) und Dar es Salaam (Tansania) im August 1998 hatten mehrere Hundert Todesopfer gefordert. Aber dem Anschlag vom 11. September 2001 wurde von Anfang an eine andere Qualität beigemessen. Es lag nicht allein an der Zahl der Opfer, dass auch abwägende Beobachter wie der ehemalige deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt von einem „Kolossalverbrechen“ sprachen. Für die Wahrnehmung ungezählter Menschen weltweit und die Reaktion der Politik war etwas anderes weit entscheidender. Es war den Terroristen gelungen, ihre Vernichtungsgewalt in das wirtschaftliche und in das politische Zentrum der nach dem Ende des „Kalten Krieges“ einzig verbliebenen Supermacht zu tragen – und, mehr noch, der gesamten Weltöffentlichkeit die

Taten und deren zerstörerische Folgen in wuchtigen Fernsehbildern vor Augen zu führen. Die Vereinigten Staaten und mit ihnen große Teile der internationalen Staatengemeinschaft verstanden diese Tat so, wie sie auch von den Terroristen gemeint war: als eine Art ultimativer Herausforderung der westlichen Zivilisation sowie der Macht der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten.

Was folgte, war ein politischer Wettersturz, der die Weltlage und auch die Innenpolitik zahlreicher Länder grundlegend veränderte. Die Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ (in der politischen Sprache der Vereinigten Staaten als „Krieg“, *war on terror*, etikettiert) rückte auf der politischen Prioritätenliste an die oberste Stelle. Schon am 12. September 2001 erklärte die NATO erstmals in ihrer Geschichte den Bündnisfall, um den Vereinigten Staaten an die Seite zu treten, und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen stellte den terroristischen Angriff auf New York und Washington einem militärischen Angriff von außen gleich, auf den mit militärischer Selbstverteidigung reagiert werden dürfe. Mit Rückendeckung der internationalen Staatengemeinschaft intervenierten die Vereinigten Staaten daraufhin bereits im Oktober 2001 in Afghanistan, wo das terroristische Netzwerk Al Kaida mit Billigung der Taliban-Regierung Unterschlupf gefunden hatte und eine Vielzahl von Ausbildungslagern für ihre „Kämpfer“ unterhielt.

Während die militärischen Aktionen in Afghanistan und der Sturz des Taliban-Regimes im Wesentlichen genauso internationale Unterstützung fanden wie der Plan, eine grundlegende Stabilisierung und Umgestaltung dieses Landes in Gang zu setzen, stießen die weiter reichenden außenpolitischen Konzepte der Regierung von US-Präsident George W. Bush in weiten Teilen der Welt auf Skepsis, teilweise sogar auf massive Ablehnung. Dies betraf insbesondere die im März 2003

begonnene militärische Intervention im Irak, die vonseiten der amerikanischen Regierung auch mit dem Argument begründet wurde, der irakische Diktator Saddam Hussein unterstütze terroristische Organisationen und stehe – wenngleich indirekt – auch mit den Terroristen des „11. September“ in Verbindung. In der Motivlage des amerikanischen Entschlusses zum Krieg mitentscheidend war, neben solchen nie bewiesenen Verknüpfungen zwischen dem irakischen Regime und Al Kaida, die politische Vision einer Erneuerung des mittelöstlichen Großraums (*Greater Middle East*), der sich von Nordafrika bis Indonesien erstreckenden muslimisch geprägten Weltregion. Die Alltagserfahrung schlecht funktionierender Staatlichkeit, fehlender persönlicher Freiheit und undemokratischer Herrschaft führe zur Stärkung radikal-islamischer Ideologien, die sich gewalttätig im Inneren der muslimischen Staaten und auch gegen den Westen zur Geltung brächten. Die Umgestaltung des Irak unter demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Vorzeichen sollte dort also den Nährboden von Extremismus und Terrorismus austrocknen. Von einer erfolgreichen Modernisierung dieses Landes wurde zugleich eine weitreichende Ausstrahlung in der gesamten arabischen Welt und darüber hinaus erwartet („Domino-Effekt“).

Ob die Vereinigten Staaten den Prozess der Umgestaltung des „Größeren Mittleren Ostens“ auch mit weiteren militärischen Engagements gegenüber sogenannten „Schurkenstaaten“ (Syrien, Iran) vorantreiben wollten, blieb offen. Jedenfalls verabschiedete die Regierung Bush im Jahre 2002 eine nationale Sicherheitsstrategie, die vom Geist des Unilateralismus bestimmt war und die Entscheidungsbefugnisse des Weltsicherheitsrates in Frage stellte. Besondere Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit fand dabei die Selbstermächtigung der Regierung, bereits auf sich anbahnende,

aktuell nicht akute Bedrohungslagen militärisch reagieren zu dürfen (*preemptive strike*).

Der schwierige, zeitweilig sogar katastrophale Verlauf der Auseinandersetzungen in Afghanistan und Irak, die daraufhin auch in den Vereinigten Staaten nachlassende Bereitschaft der Bevölkerung, diese militärischen Engagements mitzutragen oder jedenfalls zu akzeptieren, und schließlich der Regierungswechsel im Januar 2009 haben dazu geführt, dass die grundlegenden Neuorientierungen amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik, die seit dem „11. September“ entwickelt worden waren, wieder von der Tagesordnung verschwunden sind. Ob dies so bleibt, kann derzeit nicht mit Gewissheit gesagt werden. Nicht nur in der amerikanischen Politik, sondern auch in einflussreichen politikwissenschaftlichen *think tanks* gibt es weiterhin eine starke Strömung, die an die „strategischen“ Ansätze der Vereinigten Staaten im zu Ende gegangenen Jahrzehnt anknüpfen will.

Der „11. September“ steht aber nicht nur für Veränderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern ebenso für Neubewertungen im Bereich der inneren Sicherheit. Dies gilt für Europa nicht weniger als für die Vereinigten Staaten. Die Anschläge auf Züge in Madrid, die im März 2004 fast 200 Menschen das Leben kosteten, und auf öffentliche Verkehrsmittel in London, wo im Juli 2005 56 Tote zu beklagen waren, sind nur ein kleiner Ausschnitt aus der europäischen Terrorbilanz der vergangenen Jahre. Dass auch Deutschland Ziel des gewalttätigen Islamismus ist, dürfte spätestens seit der Aufdeckung der „Sauerland-Gruppe“, der im Jahre 2010 der Prozess gemacht wurde, außer Frage stehen.

Nach dem 11. September 2001 kam es in Deutschland zur Verabschiedung zahlreicher neuer Sicherheitsgesetze, die das Instrumentarium der Gefahrenabwehr erheblich erweitert

haben. Regierungen und Parlamente haben in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl von sogenannten Antiterrorgesetzen und -verordnungen erlassen. Verschärfte Kontrollen und striktere Regeln bei Flugreisen (bis hin zum umstrittenen „Nackt-Scanner“) gehören ebenso dazu wie eine ausgedehnte Rasterfahndung, die immer weiter fortschreitende Video-Überwachung des öffentlichen Raums und weiter gefasste Erlaubnisse für Polizei und Gerichte, Telefone abzuhören und Computer und Wohnungen auszuspähen. Unter dem Eindruck der veränderten Sicherheitslage und eines wachsenden Bedrohungsgefühls haben diese Maßnahmen eine breite Zustimmung in der Bevölkerung gefunden.

Die Befugnisse der Polizei sind dabei immer stärker ins Vorfeld von konkret sich abzeichnenden Gefahren hinein ausgeweitet worden. Während sich die Kompetenzen der Polizei in Richtung geheimdienstlicher Vorfeldaufklärungsbefugnisse verlagern, haben die Geheimdienste ihrerseits einige exekutive Zugriffsrechte erhalten, die klassischerweise der Polizei vorbehalten sind. Polizei und Geheimdienste haben sich insofern in Kompetenzen und Funktionen einander angenähert. Hinzu kommt, dass auch der Informationsfluss zwischen beiden intensiviert worden ist. Die demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle von Polizei und Geheimdiensten wird durch die verschwimmenden Grenzen und die Absenkung von Eingriffsschwellen schwieriger.

Wie prekär die zu treffenden Entscheidungen sind und wie schmal der begehbare Grat ist zwischen berechtigten Erwartungen an ein präventives Handeln der Sicherheitsorgane zur Abwehr von Terrorismus auf der einen Seite und einer Einschränkung oder sogar Entleerung der individuellen Freiheitsrechte, auf deren Schutz der Staat verpflichtet ist, auf der anderen Seite, zeigen Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, die den Gesetzgeber wiederholt zu Korrekturen der in Folge des

„11. September“ beschlossenen Sicherheitsgesetze veranlasst haben. Unter anderem wurde ein Gesetz für nicht verfassungskonform erklärt, das den Abschuss von Zivilflugzeugen regelte, die in die Hände von Terroristen geraten sind.

Während das Bundesverfassungsgericht stärkere Grundrechts-sensibilität anmahnte, gibt es in der Gesellschaft, auch in der akademischen Welt, gegenläufige Stimmen, die den Staat zu drastischeren Eingriffen auch in Menschen- und Grundrechte drängen. So verlangen einige, die Wahrnehmung verschiedener Schutzverpflichtungen des Staates durch ein neues „Grundrecht auf Sicherheit“ neu zu justieren. Andere fordern die Einführung eines „Feindrechtes“ für jene, die sich aggressiv und gewalttätig gegen die freiheitliche Grundordnung stellen, und warnen vor einer „Legalitätsrührseligkeit“, die den effektiven Schutz der Bürger verhindere. Trotz der Erfahrungen der Vereinigten Staaten, deren frühere Regierung durch ihre Anordnungen Folter- und Demütigungspraktiken im Lager Guantánamo und im irakischen Lager Abu Greibh mindestens begünstigt und so die USA einem auf lange Sicht nicht wieder gut zu machenden Vertrauensverlust in den muslimisch geprägten Ländern ausgesetzt hat, ist in den vergangenen Jahren auch in Deutschland eine Diskussion über das unbedingte Verbot der Folter aufgebrochen.

Eine friedens- und rechtsethische Bewertung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus wird, gerade auch wenn sie sich kritisch mit den innen- und außenpolitischen Tendenzen der vergangenen Jahre auseinandersetzt, einräumen müssen, dass sich die Gesellschaften in den westlichen Ländern seit einiger Zeit bedrohlichen und zerstörerischen Phänomenen gegenüber sehen, auf die es keine einfachen Antworten gab und gibt, die aber gleichwohl wirksame Abwehrmaßnahmen erforderlich machen. Tatsächlich bleibt es bis heute schwierig, das hilfswise „internationaler Terrorismus“ genannte Phänomen

auf den Begriff zu bringen und seinem Ausmaß und seinen Ursachen nach angemessen zu verstehen. Die Diskussion über eine präzise Definition dessen, was unter Terror, Terrorismus oder internationalem Terrorismus verstanden wird, muss an dieser Stelle dennoch nicht aufgenommen werden. Verschiedene Kernelemente werden jedoch immer wieder genannt, wenn das Phänomen beschrieben werden soll: Im Folgenden sollen darunter gewalttätige Akte gegenüber unbeteiligten Zivilpersonen oder Dritten verstanden werden, die Angst und Schrecken unter der Bevölkerung verbreiten oder Regierungen zu Handlungen oder zum Absehen von Handlungen bewegen sollen.

Auch wenn es sich angesichts der hoch komplizierten Umstände verbietet, für die Bekämpfung des Terrorismus ein ausgereiftes Gesamtkonzept zu erwarten, muss doch daran erinnert werden, dass es zum Navigieren auf hoher See eines verlässlichen Kompasses bedarf. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts dürften gezeigt haben, dass es daran mangelt.

Die vorliegenden Überlegungen unternehmen deshalb den Versuch, auf der Grundlage der Friedens- und Rechtsethik der Kirche einen Kompass zur Hand zu geben. Nicht politische Einzelprobleme sind ihr Gegenstand, sondern die Frage, was grundsätzlich zu bedenken und zu beachten ist, damit

- eine freiheitliche Gesellschaft die Auseinandersetzung mit den militanten Gegnern bestehen, Sicherheit gewähren und zugleich ihren freiheitlichen Charakter bewahren kann;
- ein Denken in Gegensätzen von „Freund“ und „Feind“ nicht zur alles beherrschenden politischen Kategorie wird, sondern vielmehr Verfeindungen überwunden werden können;

- die internationale Gemeinschaft ihre Beziehungen verlässlich vertiefen und so zum Abbau von Spannungen und zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen beitragen kann;
- in den gegenwärtigen Entwicklungen die Modernisierung der islamisch geprägten Länder im Mittleren Osten, deren gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Verhältnisse einen Nährboden für Extremismus und Terrorismus bieten, gefördert und ein Kampf der Kulturen verhindert werden kann.

Wenn wir über diese Fragen nachdenken, bekräftigen wir die Perspektive des programmatischen Wortes „Gerechter Friede“, das die deutschen Bischöfe im Jahre 2000 veröffentlicht haben. Diese Charta kirchlicher Friedensethik bleibt weiterhin gültig. Ihre wesentlichen Einsichten sind nicht überholt. Nach wie vor geht es uns darum, den Vorrang der Gewaltprävention vor dem Einsatz gewaltförmiger Mittel zur Geltung zu bringen, militärische Gewaltmaßnahmen als *ultima ratio* zu verstehen und für den weiteren Auf- und Ausbau einer internationalen Rechts- und Friedensordnung zu werben.

Der internationale Terrorismus war noch kein Thema des „Gerechten Friedens“. Wohl aber haben wir schon damals darauf hingewiesen, dass der „gleichsam klassische Typus des Krieges, bei dem reguläre Armeen feindlicher Staaten gegeneinander kämpfen, ... erheblich an Bedeutung verloren“ hat.¹ Stattdessen weiteten sich, wie wir feststellten, diffuse Gewaltpotentiale aus, nahmen gewaltsame Konflikte innerhalb von Staaten zu und drohte das Gewaltmonopol von Staaten an vielen Stellen der Welt zu erodieren. Diese Entwicklung der Entstaatlichung von Gewalt hat sich nunmehr fortgesetzt und ist eskaliert. Internationale Netzwerke, vielfach ohne zentrale

¹ Die deutschen Bischöfe, 66: Gerechter Friede (2000), Nr. 6.

Koordinierung, stattdessen zusammengehalten von einer gemeinsamen Ideologie, sind entstanden. Sie machen bewusst Zivilpersonen überall auf der Welt zu Opfern. Gerade das wahllose Morden soll Angst und Panik unter der Bevölkerung hervorrufen, es soll einschüchtern und auch die Politik der Regierungen beeinflussen.

Die Bedrohung durch diese Gewalt gilt auch der Bevölkerung in unserem Land. Ihr entschieden entgegenzutreten, ohne zu verlieren, was unsere Gesellschaft und unseren Staat ausmacht und deshalb des Schutzes bedarf, ist eine Aufgabe, die uns alle noch lange beschäftigen wird. Nach unserer Überzeugung bildet die Würde des Einzelnen dabei einen unveränderlichen Referenzrahmen, der keinen Raum dafür lässt, einen Menschen aus der Rechtsgemeinschaft auszuschließen. Die Menschenwürde gebietet vielmehr, Feindschaft als soziales und politisches Phänomen zu überwinden. Alle Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung werden sich an diesem Ziel messen lassen müssen. So unabdingbar ein wirksamer Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen ist, so unverzichtbar ist die Ausrichtung aller Schutzmaßnahmen an der Würde des Menschen. Dies gilt für die innerstaatlichen Maßnahmen ebenso wie für alle Entscheidungen, die im Zuge internationaler Koordinierung auf dem Gebiet des Völkerrechts getroffen werden. Dem innerstaatlichen und dem internationalen Recht kommt die Aufgabe zu, in der Orientierung an der Menschenwürde wirksame Schutzinstrumente zur Verfügung zu stellen.

Die katholische Kirche nimmt „immer und überall ... das Recht in Anspruch, ... auch politische Angelegenheiten einer sittlichen Beurteilung zu unterstellen, wenn die Grundrechte der menschlichen Person ... es verlangen“². Mit unserem Wort

² Zweites Vatikanisches Konzil, Die pastorale Konstitution über die Kirche in der Welt von heute „Gaudium et spes“ (1965), Nr. 76.

„Gerechter Friede“ haben wir ein friedensethisches Konzept vorgelegt, das einen grundlegenden Orientierungsrahmen für Friedenspolitik in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges liefert. Dieses Paradigma eines gerechten Friedens dient uns nunmehr auch dazu, zu schwierigen Fragen der Terrorismusabwehr Stellung zu nehmen. Insbesondere werden wir uns grundsätzlichen Fragen der innerstaatlichen und völkerrechtlichen Ordnungsarchitektur zuwenden. Denn wir sind der Überzeugung, dass Recht „ein Kernstück gewaltpräventiver Politik“³ darstellt.

Die vorliegenden Überlegungen unternehmen den Versuch, auf der Grundlage der Friedensethik der Kirche Fragen zu bedenken, die den Schutz der Menschenwürde entweder unmittelbar betreffen oder aber in dessen Kernbereich hineinreichen. Wir wollen den Rahmen abstecken, innerhalb dessen sich legitimes Recht bewegen muss.

³ Gerechter Friede, Nr. 64.

II. Zur Bekämpfung von Terrorismus – friedensethische Perspektiven

I. Die Aktualität des Konzepts „Gerechter Friede“: Gewaltprävention als vorrangige ethische Verpflichtung

Nicht wenigen, zuweilen selbst in kirchlichen Kontexten, erschien nach dem 11. September 2001 die Auffassung plausibel, dieses Ereignis und seine Folgen stellten das friedensethische Konzept der christlichen Kirchen fundamental in Frage. Wurde hier nicht vor Augen geführt, dass sich an den Realitäten der „gewaltdurchwirkten Welt“⁴, ihrer Verstrickung in einen unheilvollen Kreislauf von immer neuer Gewalt und Gegengewalt, nichts ändern lasse, allem Bemühen um die Schaffung von Strukturen eines gerechten Friedens zum Trotz? Die Kirchen hatten dafür geworben, die Überwindung der Institution des Krieges und die Orientierung an den Möglichkeitsbedingungen des Friedens viel mehr als bisher ins Zentrum friedensethischer Argumentation zu rücken. Mancher meinte nun jedoch, den Kirchen den Rat geben zu sollen, sich von diesem eben erst errungenen Perspektivenwechsel wieder zu verabschieden. Der jetzt von ihnen zu leistende Dienst gegenüber Staat und Gesellschaft solle statt dessen vor allem darin bestehen, die Tradition der Lehre vom gerechten Krieg so zu aktualisieren, dass sie unter den Bedingungen der neu eingetretenen Situation klare Entscheidungen im Umgang mit den Mitteln der Gewaltanwendung nicht nur ermöglichen, sondern auch zu legitimieren vermöchten.

⁴ Gerechter Friede, Nr. 55.

Diesem Rat zu folgen, liefe freilich darauf hinaus, die Intentionen und inhaltlichen Positionsbestimmungen des Konzepts „Gerechter Friede“ grob zu verzeichnen. Diesem Konzept geht es ja gerade darum, sowohl den Unwertcharakter von kriegerischer Gewalt, zumal angesichts der ihr innewohnenden Eigendynamiken, ernst zu nehmen, als auch der Tatsache gerecht zu werden, dass mit dieser ethischen Ablehnung allein das Problem sich immer neu entwickelnder gewaltförmiger Konflikte nicht aus der Welt zu schaffen ist. Gerade deswegen kommt es darauf an, eine friedensethische Position so zu entfalten, dass sie nicht letztlich auf eine gewaltbejahende Grundoption reduziert werden kann, die, wie vielfach im Umgang mit der Tradition der Lehre vom gerechten Krieg geschehen, leicht der politischen Instrumentalisierung anheimfällt. Die entscheidenden Gedanken, von denen her die Leitperspektive des gerechten Friedens ihren Ausgang nimmt, haben wir in dem Wort „Gerechter Friede“ wie folgt formuliert:

„Unter den veränderten weltpolitischen Bedingungen erweist sich die Suche nach Wegen gewaltvermeidender und gewaltvermindernder Konfliktbearbeitung als vorrangige Verpflichtung. Es sollte in dieser Hinsicht keinen unüberbrückbaren Dissens geben zwischen denen, die Gewaltanwendung grundsätzlich ablehnen, und denen, die sie im Extremfall bejahen. Denn wenn Gewaltanwendung überhaupt nur für den Fall in Betracht gezogen werden darf, dass alle friedlichen Schlichtungsbemühungen gescheitert sind, dann heißt das positiv: Äußerste Anstrengungen, Gewalt zu vermeiden, sind nicht bloß empfohlen, sondern im strikten Sinne verpflichtend. Unter allen Umständen gilt der Grundsatz: Vorbeugende Politik ist besser als nachträgliche Schadensbegrenzung. Allerdings muss auch der grundsätzliche Vorrang der Gewaltprävention operationalisiert werden, also Konsequenzen auf politischer, rechtlicher und institutioneller Ebene nach sich ziehen. Hier öffnet sich ein

weitgefächertes Aufgabenspektrum. Es reicht von der Frühwarnung über Verfahren der Streitschlichtung bis zum militärisch gestützten Krisenmanagement.“⁵

In der Logik dieses Konzepts der Gewaltprävention und -minimierung gilt es deswegen auch über Mittel und Wege eines angemessenen Umgangs mit dem Problem des internationalen Terrorismus ethisch zu reflektieren. Erst dann werden die Bedeutung und das Gewicht von Fragen wie den folgenden erfassbar:

- Speist sich terroristische Gewaltbereitschaft aus gesellschaftlichen bzw. politischen Missständen, denen abgeholfen werden kann und muss?
- Ist bei allen Maßnahmen, die in diesem Kontext erwogen bzw. angewandt wurden und werden, ernsthaft geprüft worden, wie weit sie sich kontraproduktiv auswirken können, also – etwa über das Schüren von ohnedies vorhandenen Ressentiments – das zu bekämpfende Übel des Terrorismus insgesamt noch zu steigern drohen?
- Gilt dies in vergleichbarer Weise für andere nicht beabsichtigte, aber unvermeidliche Folgen bestimmter Maßnahmen, etwa indem eine solche Maßnahme das Übel des Terrorismus zwar einzudämmen verheißt, aber um einen zu hohen politischen und moralischen Preis?

Immer mehr verbreitet sich die Einsicht, dass alle repressiven Strategien der Terrorbekämpfung nur im Kontext eines politischen Handlungsrahmens sinnvoll und wirksam sind, in dem es um die Beseitigung der primären Ursachen solcher Gewaltbereitschaft geht.

⁵ Gerechter Friede, Nr. 66.

2. Der Schutz der Menschenwürde und die Garantie von Menschenrechten als Legitimitätsgrundlagen der Terrorbekämpfung

Über das Spannungsverhältnis zwischen freiheitlich-demokratischer Verfassungsordnung und dem Interesse an einem Schutz dieser Ordnung durch unter Umständen weitreichende Sicherheitsvorkehrungen, die sowohl die freiheitlichen wie die demokratischen Strukturen zu untergraben drohen, ist gerade in den letzten Jahren viel publiziert und auch diskutiert worden. Mehr noch: Es ist zuweilen ein Kennzeichen terroristischer Strategien, dieses Spannungsverhältnis auszunutzen und den Staat in seinem Versuch der Gegenwehr in die Falle eines Transformationsprozesses zu locken, in dem ihm schließlich das abhanden kommt, was seine schutz- und verteidigungswürdige Essenz ausmacht – eine menschenrechtsgemäße öffentliche Ordnung, die Eingriffe in die persönlichen Freiheiten der Bürger auf ein Minimum beschränkt. Etwa die Auseinandersetzung mit der „Rote-Armee-Fraktion“ (RAF) in Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren war von diesem Motiv entscheidend bestimmt: Die Aufgabe der auf Seiten des Staates Verantwortlichen bestand gerade darin, wirksame Terrorbekämpfung zu erreichen, ohne dass dadurch die Legitimitätsgrundlage dieses Staates, seine Verfassungsordnung, untergraben wurde. Anders formuliert: Wenn das genannte Spannungsverhältnis allein zugunsten des Sicherheitsaspekts aufgelöst würde, so läge hierin zugleich eine Situation vor, in der sich Terroristen in der Erreichung eines ihrer wichtigsten Ziele bestätigt sehen könnten. Auf fatale Weise eröffnet daher ein umfassend angelegter Sicherheitsstaat nicht die Perspektive einer Überwindung des Terrorismus, sondern läuft stattdessen auf die Kapitulation vor ihm hinaus: Er ließe sich letztlich durch den Terror diktieren, in welchen politischen Formen er auf ihn zu reagieren hat.

Von hierher wird deutlich, dass und warum der Ausgangspunkt der friedensethischen Argumentation der Kirchen, nämlich der Aufweis der Personwürde eines jeden Menschen und der Bedeutung menschenrechtlicher Standards zum Schutz dieser Würde⁶, auch in Bezug auf die Terrorismusproblematik nichts von seiner Verbindlichkeit verliert. „Das Leitbild des gerechten Friedens beruht auf einer letzten Endes ganz einfachen Einsicht: Eine Welt, in der den meisten Menschen vorenthalten wird, was ein menschenwürdiges Leben ausmacht, ist nicht zukunftsfähig. Sie steckt auch dann voller Gewalt, wenn es keinen Krieg gibt. Verhältnisse fortdauernder schwerer Ungerechtigkeit sind in sich gewaltgeladen und gewaltträchtig ... Der Bedingungs-zusammenhang von Gerechtigkeit und Frieden ... birgt in sich die Möglichkeit einer Politik der Gewaltvorbeugung und gleichzeitig die Verpflichtung, sie zu verwirklichen.“⁷ Es ist notwendig, diesen Gedanken hervorzuheben, denn in aktuellen Diskussionen zum Terrorismusproblem gerät er nicht nur häufig an den Rand. Zudem besteht eine deutlich erkennbare Tendenz, den Schutz der Menschenwürde und die Garantie der Menschenrechte in ihrer zentralen Bedeutung für das Legitimitäts-gefüge politischer Ordnungen zu relativieren.

Der demokratische Rechtsstaat unterwirft sich bei der Ausübung des Gewaltmonopols rechtlichen Bindungen, deren Einhaltung über Mechanismen der Gewaltenteilung sowie durch Rückbindung politischen Handelns an die demokratische Öffentlichkeit kontrolliert wird. Die Durchsetzung des rechtlich eingebundenen staatlichen Gewaltmonopols, durch die es möglich geworden ist, Selbstjustiz und Faustrecht zu überwinden und die Gesellschaft zu befrieden, stellt eine hohe zivilisatorische Errungenschaft dar. Was beim Verlust des rechts-

⁶ Gerechter Friede, Nrn. 57ff.

⁷ Gerechter Friede, Nr. 59.

staatlichen Gewaltmonopols auf dem Spiel steht, zeigen die entsetzlichen Verhältnisse in „zerfallenden Staaten“, in denen Warlords und Mafia-Organisationen das Regiment übernehmen, ohne auch nur eine prekäre Sicherheit zu garantieren.

Das Bekenntnis des Rechtsstaats und der ihn tragenden Rechtsgemeinschaft zur Menschenwürde hat seinerseits Gründe. Zum einen sind dies Erfahrungsgründe, zum anderen lässt sich der fundamentale Stellenwert der Menschenwürde als die implizite Voraussetzung aller normativen – auch rechtlichen – Verbindlichkeiten aufweisen. Weil sie in der „unantastbaren“ Würde des Menschen begründet sind, haben zudem die Grund- bzw. Menschenrechte einen besonderen Rang. Sie sind ihrerseits „unveräußerlich“. In diesem Sinne werden sie nicht nur im Grundgesetz bestimmt, sondern zuvor schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 ausgewiesen. Die Präambel beginnt mit der Feststellung, dass „die Anerkennung der innewohnenden Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der menschlichen Familie die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt“ bildet.

Eine Relativierung der Bedeutung des Menschenrechtsschutzes wird heute ungeachtet dieser Bestätigungen nicht mehr nur in einzelnen Staaten, sondern auch im Rahmen des internationalen politischen Diskurses über den Universalitätsanspruch der Menschenrechte gefordert. Aus unterschiedlichen Gründen finden sich hier implizite wie explizite Behauptungen einer zumindest de facto nur partikularen Verbindlichkeit des menschenrechtlichen Anliegens, also die Auffassung, Menschenrechte gälten im sozialen, politischen und kulturellen Referenzsystem von Staaten westlicher Prägung, nicht aber an anderen Orten der Welt. Nicht selten wird diese Überlegung dahin weitergetrieben, dass sogar der Versuch, Menschen gegen die Verletzung grundlegender Menschenrechte anderenorts als

in der westlichen Welt zu schützen, als Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der jeweils involvierten Staaten und Gesellschaften denunziert wird. Die Vereinten Nationen haben sich jedoch in einer Vielzahl von Dokumenten zur universalen Geltung der Menschenrechte bekannt. Sie bekräftigen die jeder staatlichen Rechtsordnung vorausliegende universale Verbindlichkeit, Menschen weltweit gegen besonders gravierende Verletzungen ihrer Würde und ihrer Rechte – gegen „Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“⁸ – zu schützen. Dies haben sie eindrucksvoll in der Resolution 60/1 der Generalversammlung vom September 2005 als Verpflichtung der Staatengemeinschaft proklamiert. Dennoch ist zu konstatieren, dass der Schutz der Menschenrechte in der politischen Praxis zunehmend unter Druck gerät, nicht selten auch getragen von einem auf negativen Erfahrungen beruhenden Ressentiment gegen die Staaten der westlichen Welt. Ihnen wird pauschal der Vorwurf gemacht, ihr Eintreten für die Menschenrechte sei nur Camouflage für die Verfolgung ganz anderer, nämlich herkömmlicher macht- und einflussorientierter Interessen.

⁸ Resolution des UN-Sicherheitsrates 60/1 vom 16.9.2005, 139.

3. Das Eintreten der Kirche für die universale Geltung und den Schutz der Menschenrechte

In seiner Ansprache an die UN-Generalversammlung am 18. April 2008 nahm Papst Benedikt XVI. auf diese Auseinandersetzung direkten Bezug. Er führte unter anderem aus: „Die Anerkennung der Einheit der Menschheitsfamilie und die Achtung vor der jeder Frau und jedem Mann innewohnenden Würde erhalten heute einen neuen Auftrieb im Prinzip der Schutzverantwortung. ... Jeder Staat hat die vorrangige Pflicht, seine Bevölkerung vor schweren und wiederholten Verletzungen der Menschenrechte zu schützen, wie auch vor den Folgen humanitärer Krisen, die sowohl von der Natur als auch vom Menschen verursacht werden. Wenn sich herausstellt, dass die Staaten nicht in der Lage sind, einen solchen Schutz zu garantieren, steht es der internationalen Gemeinschaft zu, mit den von der Charta der Vereinten Nationen und anderen internationalen Übereinkommen vorgesehenen rechtlichen Mitteln einzugreifen. Das Handeln der internationalen Gemeinschaft und ihrer Institutionen darf, soweit sie jene Prinzipien respektiert, die der internationalen Ordnung zugrunde liegen, nie als eine ungerechtfertigte Nötigung oder eine Begrenzung der Souveränität verstanden werden. Vielmehr sind es die Gleichgültigkeit oder das Nichteingreifen, die tatsächliche Schäden verursachen. ... Das Leben der Gemeinschaft, sowohl im nationalen wie im internationalen Bereich, zeigt deutlich, dass die Achtung der Rechte und die daraus folgenden Garantien Maßstäbe für das Gemeinwohl sind, die dazu dienen, das Verhältnis zwischen Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit, Entwicklung und Armut, Sicherheit und Konflikt zu bestimmen. Die Förderung der Menschenrechte bleibt die wirkungsvollste Strategie, um Ungleichheiten zwischen Ländern und sozialen Gruppen zu

beseitigen, wie auch um die Sicherheit zu erhöhen. Tatsächlich können die Opfer von Not und Verzweiflung, deren Menschenwürde ungestraft verletzt wird, leicht Beute des Aufrufs zur Gewalt werden, und sie können dann zu Friedensbrechern werden.“⁹

Der Papst bekräftigt in dieser Ansprache die Position der katholischen Kirche zu Umfang und Bedeutung der Menschenrechte, wie sie erstmals in der Enzyklika „Pacem in terris“ (1963) von Papst Johannes XXIII. und kurz darauf in der Pastorkonstitution des II. Vatikanischen Konzils „Gaudium et Spes“ formuliert worden war, insbesondere die Überzeugung von der universalen Geltung dieser Rechte: Sie „haben ihre Grundlage im Naturrecht, das in das Herz des Menschen eingeschrieben und in den verschiedenen Kulturen und Zivilisationen gegenwärtig ist. Die Menschenrechte aus diesem Kontext herauszulösen, würde bedeuten, ihre Reichweite zu begrenzen und einer relativistischen Auffassung nachzugeben, für welche die Bedeutung und Interpretation dieser Rechte variieren können und der zufolge ihre Universalität im Namen kultureller, politischer, sozialer und sogar religiöser Vorstellungen verneint werden könnte.“¹⁰ Die Aufgabe lautet dann, den in der Regel weit mehr politisch als originär kulturell bedingten Bestreitungsversuchen der Universalität der Menschenrechte mit einer Argumentation entgegen zu treten, die die Bedeutung dieser Rechte und ihrer Garantie in andere als westlich geprägte Kontexte hinein zu vermitteln vermag.

Ausschlaggebend hierfür dürften dieselben Erfahrungen sein, die in der westlichen Welt selbst zur Entdeckung der Men-

⁹ Papst Benedikt XVI., Ansprache anlässlich des Besuchs bei der UN-Vollversammlung am 18.4.2008, s. http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2008/april.

¹⁰ Ebd.

schenrechte als Legitimitätsgrundlage politischer Ordnungen geführt haben, nämlich individuelle wie kollektive Leid- und Unrechtserfahrungen, die regelmäßig dort gemacht werden, wo es an grundlegenden menschenrechtlichen Sicherungen fehlt. Die Universalität des Menschenrechtskonzepts beruht im Kern auf der Universalität jener Negativerfahrungen, denen diese Rechte vorbeugen oder denen sie abhelfen wollen. Eine Relativierung der Menschenrechte unter Hinweis auf kulturbedingte Differenzen erweist sich in der Regel als unhaltbar, wenn man die Opfer von Menschenrechtsverletzungen in anderen kulturellen Kontexten als dem westlichen tatsächlich zu Wort kommen lässt: Sie bezeugen, dass auch dort solche Verletzungen gleichbedeutend sind mit tiefer Demütigung, mit einer Antastung menschlicher Würde, und dass die dadurch zugefügten seelischen Wunden schwerer heilen als die meisten körperlichen Schädigungen. Diese Einsicht bietet den geeigneten Ausgangspunkt für einen kulturübergreifenden Menschenrechtsdialog. Ihn gilt es zugleich, gerade angesichts absehbarer Kontroversen, in Respekt vor dem kulturellen Erbe anderer Traditionen als der westlichen zu führen, soll das Anliegen der universalen Verwirklichung der Menschenrechte nicht durch die Art und Weise, in der es vorgetragen wird, von Anbeginn diskreditiert werden.

Der Schutz der Menschenwürde und der sie sichernden Menschenrechte sind kein Gut, das gegen andere Güter abgewogen, ja ihnen gegenüber als nachrangig eingestuft werden könnte. Sie müssen vielmehr den normativen Referenzrahmen bilden, an dem politische Entwicklungen aller Art, auch Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zu messen sind: „Das moderne Menschenrechtsdenken [formuliert] Minimalbedingungen einer menschenwürdigen Existenz, von denen

her jede konkrete Rechtsordnung ethisch zu bewerten ist.“¹¹ Eine Kritik an grundrechtlich problematischen Vorschlägen zur Erhöhung der inneren Sicherheit in Deutschland, aber auch an internationalen Praktiken im Kampf gegen den Terror, die die grundlegenden Menschenrechte der des Terrorismus Verdächtigen missachten, bedeutet deswegen keine Kompetenzüberschreitung des kirchlichen Amtes gegenüber der Politik, sondern geschieht in Ausübung des kirchlichen Auftrags selbst. Denn „im Schnittpunkt von kirchlichem Auftrag und politischer Aufgabe steht der Respekt gegenüber der Würde des Menschen“.¹²

In der notwendigen Aufmerksamkeit für die Gefahr, dass in der Bekämpfung des Terrors die menschenrechtliche Grundlage dieses Kampfes untergraben wird, konvergieren zudem ethische Überlegungen und politisches Kalkül: Wie fatal eine menschenrechtswidrige Praxis sich bereits kurzfristig auswirkt, konnte in den zurückliegenden Jahren an einer Reihe von Skandalen beobachtet werden, die weitreichende Konsequenzen für das Ansehen der hieran beteiligten Akteure nach sich zogen. So gerät die politisch-moralische Glaubwürdigkeit der Terrorismus-Bekämpfung an einem entscheidenden Punkt ins Zwielficht, und es wird denen in die Hände gearbeitet, die das westliche Modell politischer Gestaltung ohnehin zu diskreditieren suchen. Auch daran ist zu erinnern, soll es gelingen, den Verursachungsfaktoren terroristischer Gewalt nachhaltig entgegenzuwirken.

¹¹ Gerechter Friede, Nr. 76.

¹² Ebd., Nr. 58.

4. Internationale Solidarität als Prävention gegen Gewalterfahrungen

Nicht nur weil Menschenrechtsschutz und Gewaltprävention eng aufeinander bezogen sind, kommt es darauf an, „mensenrechtssichernde“ Rahmenbedingungen herbeizuführen – innerhalb von Staaten wie international. Bereits in Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 findet sich die Formulierung: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“ Allein eine Legalgarantie solcher Rechte genügt also nicht, solange politische, ökonomische und soziale Voraussetzungen dafür fehlen, dass diese Garantien mit Leben erfüllt werden können. In vielen Ländern lässt sich von einem regelrechten „Syndrom der Unterentwicklung“ sprechen, in welchem sich bestimmte negative Effekte wie in einem Teufelskreis immer wieder wechselseitig verstärken. Denn häufig fehlen dort diejenigen Strukturmerkmale, die eine Regierungsführung ermöglichen würden, die dem Wohl aller Bürger und nicht nur den Interessen herrschender Staatsklassen dient („good governance“). Mit Defiziten in diesen Bereichen einher geht eine Anfälligkeit für humanitäre Katastrophen aller Art. Auch erhebliche Umweltbelastungen lassen sich immer wieder auf die allgemeine Elendssituation zurückführen.

Deswegen muss gerade heute der Gedanke internationaler Solidarität den ausschlaggebenden Gesichtspunkt für Konzeptionen der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Hier geht es um aktive Formen des Engagements und der Hilfe, durch die benachteiligte Völker und Staaten letztlich in die Lage versetzt werden sollen, sich aus eigener Kraft zu konsolidieren und zu entfalten. Solidarische Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung von Armut und

Unterernährung – und damit zugleich der vielfältigen mit ihnen einhergehenden Mangelercheinungen – müssen auf die Errichtung effizienter sozialer Sicherungssysteme, auf die Zurückdrängung von Korruption, die Herstellung von Rechtssicherheit, Verbesserungen im Bereich von Bildung und Ausbildung, auf Ermöglichung von Wachstum auch in Entwicklungsökonomien sowie auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zielen. Insofern lassen sie sich als Elemente einer Strategie zur Sicherung kollektiver Güter begreifen – einer Strategie, von deren Erfolg weitreichende Auswirkungen auf das Bemühen um Gewaltprävention im internationalen System zu erwarten sind.

5. Schritte zur Verständigung statt Verfestigung antagonistischer Deutungsmuster

Im Kontext der Bekämpfung von Terrorismus bedarf es zudem verstärkter Anstrengungen, zu verhindern, dass die Auseinandersetzungen einseitig oder gar von beiden Seiten immer mehr als Bestätigung der These vom angeblich unvermeidlichen „Zusammenprall der Kulturen“ (Samuel Huntington) missdeutet werden. Denn vorherrschende Deutungen, nicht unbedingt überprüfbare Fakten, bestimmen häufig den Gang politischer Entscheidungen. Sie schaffen dadurch neue Realitäten, die die Aussichten auf eine Beendigung von gewaltförmigen Konflikten weiter zu verringern drohen. Manche Korrekturen falscher Deutungsmuster sind auch in den Öffentlichkeiten des Westens vonnöten. Vor allem darf nicht eine Gleichsetzung muslimischer Glaubensüberzeugungen mit kaum eingeschränkter Gewaltbereitschaft nahegelegt werden. Terroranschläge der jüngeren Vergangenheit wurden von vielen Muslimen auf der ganzen Welt, auch von führenden religiösen Autoritäten,

entschieden verurteilt. Die radikale Zuspitzung des „Dschihad“-Konzepts in manchen islamistischen Kreisen wird dadurch nicht weniger problematisch, doch lässt sie sich von den Prinzipien des Islam selbst her kritisieren und wird von der Mehrheit der Muslime nicht geteilt, obwohl das Anwachsen von radikalen Minderheiten Sorge bereiten muss. Kirchen und Religionsgemeinschaften können und müssen dazu beitragen, dass eine deutliche Distanzierung von Gewaltbereitschaft erhalten bleibt und womöglich vertieft wird. Sie müssen sich, auch im Rahmen interreligiöser Dialoge, auf eine Interpretation ihrer Traditionen verständigen, die deutlich werden lässt, dass man sich in jedem religiös begründeten Aufruf zu Feindschaft und Hass missbräuchlich auf Offenbarungswahrheiten beruft.

Zudem wird es immer wichtiger, den tiefer liegenden Ursachen dafür nachzugehen, dass viele Muslime das Verhalten „des Westens“ als aggressiv wahrnehmen und sich hierdurch gedemütigt fühlen. Dazu gehört nicht nur die Erinnerung an die unaufgearbeitete Geschichte europäischer Kolonialpolitik in muslimischen Ländern, sondern auch eine kritische Reflexion auf die Begrifflichkeiten der heutigen politischen Sprache, etwa die Rede vom „Krieg gegen den Terror“. Die Gefahren von Terrorismus werden sich letztlich nur dadurch verringern lassen, dass den primären Verursachungsfaktoren für politische Gewalt entgegen gewirkt wird. Jede Form terroristischer Gewalt bedarf eines politischen Umfeldes, das ihr Sympathie entgegenbringt und sie begünstigt. Auf dieses Umfeld gilt es einzuwirken, indem durch eine von Empathie für die Sorgen und Nöte der Menschen getragene Politik Alternativen zu einem Griff zur Gewalt realisierbar werden. Hass und Gewalt gedeihen besonders dort, wo Menschen in großer Zahl in Armut und Elend leben, sich entwurzelt fühlen, keine Perspektive für ihre Zukunft erkennen und erfahren müssen, dass elementare Rechte ständig verletzt werden. Dass es immer dringlicher wird,

diese präzise benennbaren politischen und sozialen Defizite zu beseitigen, betonen verstärkt auch solche Analysen des Terrorismusproblems, die zunächst auf eher kurzfristig wirkende Handlungsoptionen abzielen. Die Einsicht, wie begrenzt und in Teilen kontraproduktiv deren Wirksamkeit erscheint, führt zu gesteigerter Aufmerksamkeit für „indirekte“ Strategien. Diese Arbeit an längerfristig tragfähigen Korrekturen mangelhafter politischer und sozialer Systeme wird nicht nur ein intensives Zusammenwirken gerade zwischen Europa und den USA erfordern. Sie braucht darüber hinaus eine Lobby in den jeweiligen Gesellschaften, die die Bedeutung dieser Aufgaben gegen die Zufälligkeiten politischer Themenkonjunkturen im Bewusstsein hält. Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Problem des Terrorismus dadurch vollständig zum Verschwinden gebracht werden kann. Doch dürfte sich bereits dadurch, dass ihm vermeintliche Rechtfertigungsgründe entzogen werden, eine wesentliche Reduzierung dieser Bedrohung erreichen lassen.

III. Freiheit und Sicherheit im Rechtsstaat

I. Freiheit und Sicherheit – kein abstrakter Antagonismus, aber konkrete Konflikte

Erst in der Bindung an die Freiheitsrechte gewinnt das staatliche Gewaltmonopol rechtsstaatliche Qualität: Freiheit ist nur „lebbar“ in einer staatlichen Friedensordnung, die, um sich Geltung zu verschaffen, notfalls auch Mittel des Zwangs androhen und einsetzen können muss. Deshalb stehen Freiheitsrechte und staatliche Sicherheitspolitik keineswegs in einem Verhältnis des abstrakten Antagonismus zueinander, wie dies gelegentlich unterstellt wird.

Zugleich stoßen auch menschenrechtliche Verbürgungen immer wieder an Grenzen. Sie können miteinander kollidieren oder mit anderen hochrangigen Rechtsgütern – und dazu zählt auch der Sicherheitsauftrag des Staates – konkret in Spannung geraten. Über die daraus resultierenden schwierigen Fragen wird in Parlamenten und vor Gerichten gestritten und entschieden. Die Menschenrechte sind entsprechenden Aushandlungsprozessen also nicht insgesamt enthoben. Ihr herausgehobener Stellenwert zeigt sich vielmehr in einer Reihe von Sicherungen, die dafür sorgen sollen, dass die Menschenrechte in ihrer Unverletzlichkeit gleichwohl gewahrt werden. Damit der gleichermaßen richtige wie triviale Hinweis, dass auch die menschenrechtlich verbürgte Freiheit angesichts der Kontingenz menschlicher Lebensverhältnisse nur eine endliche, begrenzte Freiheit sein kann, nicht zu beliebigen Eingriffen oder gar zum faktischen Leerlaufen der grundlegenden Freiheitsrechte führt, bedarf es bestimmter Sicherungen, das heißt klarer Kriterien und

Grenzen, innerhalb derer sich etwaige Abwägungen und Einschränkungen bewegen müssen.

2. Grenzen der Einschränkung von Freiheitsrechten

Für einige Menschenrechtsnormen gilt, dass sie von vornherein keinerlei Einschränkungen beziehungsweise Eingriffe erlauben. Paradigmatisch dafür steht insbesondere das Folterverbot.¹³ Auch hinsichtlich solcher Menschenrechtsnormen, die nicht insgesamt absolut gelten, gibt es absolut geschützte Kernbereiche. Dies hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise in seiner Entscheidung zum Großen Lauschangriff (aus dem Jahre 2004) in Erinnerung gebracht. Zum Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung stellt das Gericht fest: „Die Privatwohnung ist als ‚letztes Refugium‘ Mittel zur Wahrung der Menschenwürde. Dies verlangt zwar nicht einen absoluten Schutz der Räume der Privatwohnung, wohl aber absoluten Schutz des Verhaltens in diesen Räumen, soweit es sich als individuelle Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung darstellt.“

Dort, wo Einschränkungen von Menschenrechten prinzipiell möglich sind, bestehen gleichzeitig inhaltliche und institutionelle Sicherungen, die dafür sorgen sollen, dass solche Einschränkungen nicht den Wesensgehalt der jeweiligen Menschenrechte tangieren und dass sie insgesamt in einem vertretbaren Rahmen sowie in ihren Auswirkungen kontrollierbar bleiben. So sind in einigen Menschenrechtsnormen die möglichen legitimen Einschränkungen beziehungsweise Eingriffe inhaltlich abschließend aufgezählt; auch der Gesetzgeber ist an

¹³ Vgl. dazu ausführlich Kap. IV.1. Das absolute Verbot der Folter.

diese Liste gebunden und kann nicht über sie hinausgehen. Eine weitere Sicherung besteht in dem Erfordernis, dass im Rahmen der möglichen gesetzlichen Einschränkungen von Menschenrechten entsprechende klare Normen durch den Gesetzgeber formuliert werden müssen, damit die Betroffenen sich auf etwaige Eingriffe einstellen und gegebenenfalls auch dagegen vorgehen können. Es darf nicht sein, dass Behörden auf eigene Faust in menschenrechtlich geschützte Bereiche eingreifen; vielmehr ist in Fragen möglicher Menschenrechtseinschränkungen der parlamentarische Gesetzgeber gefordert, der öffentlich darüber beraten und entscheiden soll.

Das für den Rechtsstaat zentrale Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass etwaige Einschränkungen bzw. Eingriffe einem wichtigen und legitimen Zweck dienen sowie für die Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen. Das Kriterium der „Geeignetheit“ soll neben anderem bloß symbolische legislative oder administrative Maßnahmen ausschließen, die womöglich lediglich dazu dienen, politische Entschlossenheit zu demonstrieren. Das Kriterium der „Erforderlichkeit“ verlangt die beständige Suche nach dem jeweils mildesten Eingriff zur Erreichung eines sicherheitspolitischen Ziels. Eine sicherheitspolitische Maßnahme, deren Zweck evident auch durch einen weniger weitreichenden Eingriff erreicht werden könnte, wäre deshalb unverhältnismäßig und illegitim. Und schließlich beinhaltet das Kriterium der „Angemessenheit“ (meist „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“ genannt) die Verpflichtung, dass Eingriffe sowohl hinsichtlich ihrer Tiefe wie hinsichtlich ihrer Streubreite in einem angemessenen Rahmen verbleiben müssen. Anhand seiner drei Subkriterien – Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit – funktioniert das Verhältnismäßigkeitsprinzip als eine Art „Freiheitsverträglichkeitsprüfung“.

Außerdem zu nennen wären Richtervorbehalte, die eine spezifische institutionelle Schwelle für etwaige Eingriffe darstellen. Schließlich müssen Rechtsmittel zur Verfügung stehen, die es den Betroffenen ermöglichen, sich gegen Eingriffe wirksam zur Wehr zu setzen. Dazu zählen Auskunftsrechte genauso wie die Möglichkeit, den Rechtsweg bis hin zum Bundesverfassungsgericht und darüber hinaus zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beziehungsweise zu Beschwerdegremien der Vereinten Nationen zu beschreiten.

3. Ein Menschenrecht auf Sicherheit?

Die Bedeutung, die dem staatlichen Sicherheitsauftrag zugunsten der Menschenrechte zukommt, hat in jüngerer Zeit verstärkt zu Überlegungen geführt, ob es nicht sinnvoll sei, ein eigenes Grund- oder Menschenrecht auf Sicherheit anzusetzen. Abgesehen davon, dass weder die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen oder das Europäische Menschenrechtssystem noch der Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland für ein solches Menschenrecht (bzw. Grundrecht) auf Sicherheit starke Anhaltspunkte bieten, erweist dieses sich vor allem in systematischer Hinsicht als problematische Kategorie. Formelhaft zugespitzt, lässt sich sagen, dass der Begriff „Recht auf Sicherheit“ einerseits zu eng ist und andererseits zu hoch greift.

Unangemessen eng ist der Begriff angesichts der staatlichen Verantwortung für die Sicherung aller Menschenrechte. Wenn der Staat die Aufgabe hat, die Rechte auf Leben, auf freie Meinungsäußerung, auf Eigentum, auf Koalitionsfreiheit usw. zu sichern, erscheint es kaum plausibel, zusätzlich noch ein eigenes „Recht auf Sicherheit“ anzusetzen. Die Schutzfunktion

des Staates bezieht sich auf sämtliche Rechte und steht nicht als separater Rechtsanspruch neben diesen.

Eine solche kategoriale Nebenordnung birgt außerdem – dies ist das zweite Bedenken – die Gefahr, dass die Sicherheitsaufgabe sich aus ihrer funktionalen Zuordnung zu den Freiheitsrechten herauslöst und zum Selbstzweck wird. Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheitsrechten wäre dann nicht mehr als Relation von Mittel und Zweck gedacht, sondern als Verhältnis gleichwertiger und potenziell konkurrierender letzter politischer Zielsetzungen. Damit aber würde sich das Gefüge des Rechtsstaats erheblich verschieben. Sicherheitspolitik stünde nicht mehr im Dienst der in der Menschenwürde begründeten Freiheitsrechte, an die sie zugleich normativ rückgebunden wäre, sondern hätte ihren eigenen Sinn neben den Freiheitsrechten. Im Konfliktfall zwischen Sicherheitspolitik und Freiheitsrechten läge die Argumentationslast folglich nicht mehr bei denjenigen, die freiheitsbeschränkende Maßnahmen befürworten. Es wäre nicht mehr an ihnen, konkret aufzuzeigen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen sowohl erforderlich als auch mit den Freiheitsrechten zumindest im Kern vereinbar sind. Stattdessen bestünde die Gefahr, dass Freiheitsrechte und Sicherheitsinteressen – letztere aufgewertet unter dem Titel des Rechts auf Sicherheit – mehr oder weniger beliebig gegeneinander verrechnet werden könnten. Es erscheint deshalb nicht sinnvoll, die unverzichtbare sicherheitspolitische Funktion des Staates ihrerseits als einen Grundrechtsanspruch zu formulieren.

4. Rechtsstaatlichkeit als Solidaritätsstruktur

Der Rechtsstaat als solcher ist in seiner Rückbindung an die Menschenwürde zugleich institutioneller Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität, insofern die Freiheit aller – und insbe-

sondere die Freiheit von Marginalisierung und Diskriminierung strukturell bedrohter Minderheiten – durch ihn Anerkennung und Schutz findet. Ein etwaiger Abbau von Rechtsstaatlichkeit würde zwar in einem generellen Sinne sämtliche Mitglieder der Rechtsgemeinschaft treffen, gleichwohl vermutlich für Staatsangehörige und Nicht-Staatsgehörige, für Mitglieder ethnischer oder religiöser Mehrheiten oder Minderheiten, für Menschen mit oder ohne Migrationsgeschichte unterschiedlich gravierende Auswirkungen haben.

Während die Entwicklung des Sozialstaats in der Öffentlichkeit ausdrücklich unter Gesichtspunkten gesellschaftlicher Solidarität debattiert wird, spielt der Solidaritätsbegriff in der Rechtsstaatsdebatte kaum eine Rolle. Im Kontext des Sozialstaats wird Solidarität dadurch definiert, dass gerade auch diejenigen, die persönlich beispielsweise nur ein geringes (oder gar kein) Risiko von Arbeitslosigkeit zu tragen haben, gleichwohl bereit sind, gesellschaftliche Strukturen politisch und finanziell mit zu unterstützen, die den konkret von Arbeitslosigkeit und anderen Lebensrisiken Betroffenen dienen. Solidarität ist insofern mehr als eine bloße Versicherungsmentalität, die jeden dazu animiert, nur gemäß seinen individuellen Risikoerwartungen zu investieren. Genau auf solcher Solidarität basiert indessen nicht nur der Sozialstaat, sondern auch eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit, die voraussetzt, dass die Menschen sich nicht nur am je eigenen, persönlichen Risiko von Freiheitseinschränkungen orientieren, sondern immer auch diejenigen im Blick haben, die zum Beispiel aufgrund ihres ethnischen, religiösen, politischen oder sonstigen Minderheitenstatus überdurchschnittlich in der Gefahr stehen, in ihren Freiheitsrechten beeinträchtigt zu werden.

Besondere Aufmerksamkeit gilt daher solchen Maßnahmen staatlicher Sicherheitspolitik, die von vornherein die Angehörigen bestimmter ethnischer oder religiöser Minderheiten ins Visier nehmen. Die Menschenrechtsorgane der Vereinten

Nationen und des Europarats haben vor dem sogenannten „ethnic profiling“ gewarnt, weil sie darin erhöhte Diskriminierungsrisiken sehen. Unter dem sogenannten Einsatz herkunftsbasierter Personenprofile versteht man Rasterungen aufgrund etwa von ethnischer Herkunft oder Religionszugehörigkeit, die individuellen Auffälligkeiten vorausliegen. Solche Maßnahmen sollten deshalb an hohe Eingriffshürden gebunden sein. Andernfalls könnte ein Verlust von Rechtsstaatlichkeit eintreten, der der Sache nach auch als gesellschaftliche Entsolidarisierung beschrieben werden müsste. Dieser Aspekt der Rechtsstaatswahrung verdient weitaus mehr Beachtung, als ihm derzeit zuteil wird.

IV. Grenzen legitimer Gewaltanwendung: Exemplarische Debatten der Innenpolitik

I. Das absolute Verbot der Folter

Es ist Sache des Staates, seine Bürger zu schützen. Dazu darf, ja muss er im äußersten Fall auch Gewalt anwenden. Wo aber liegen die Grenzen legitimer Gewaltanwendung?

Zu den absoluten Normen, die auch in Notstandssituationen unbedingt eingehalten werden müssen, zählt das Folterverbot. Die Lehre der Kirche ist eindeutig: „Was immer die Unantastbarkeit der menschlichen Person verletzt, wie Verstümmelung, körperliche oder seelische Folter und der Versuch, psychischen Zwang auszuüben ... : all diese und andere ähnliche Taten sind an sich schon eine Schande; sie sind eine Zersetzung der menschlichen Kultur, entwürdigen weit mehr jene, die das Unrecht tun, als jene, die es erleiden. Zugleich sind sie in höchstem Maße ein Widerspruch gegen die Ehre des Schöpfers.“¹⁴ Das Folterverbot markiert auch eine für den demokratischen Rechtsstaat schlechthin unüberschreitbare Grenze. Die Unverrechenbarkeit der Menschenwürde schlägt hier direkt in ein kategorisches Verbot durch, dessen strikter Beachtung über die praktische Schutzfunktion für die von Folter und Misshandlung bedrohten Menschen hinaus zugleich eine hohe symbolische Relevanz für das Selbstverständnis des demokratischen Rechtsstaats zukommt. Selbst im Kampf gegen mutmaßliche Terroristen, denen buchstäblich jedes Mittel zur

¹⁴ Zweites Vatikanisches Konzil, Die pastorale Konstitution über die Kirche in der Welt von heute „Gaudium et spes“ (1965), Nr. 27.

Erreichung ihrer Ziele recht sein mag, darf sich der Staat nicht auf einen Wettlauf der Barbarei einlassen.

Dass das Folterverbot selbst in Krisensituationen allen legitimierbaren Einschränkungen entzogen ist, hat mit dem spezifischen Charakter der Folter zu tun. Das Besondere der Foldersituation besteht nicht nur darin, dass dem Betroffenen durch Zwangsmittel die Herrschaft über den eigenen Willen genommen wird. Hinzu kommt, dass er sein Gebrochenwerden bewusst erlebt und erleben soll. Er darf eben nicht in die Ohnmacht versinken, sondern wird mit derselben Gewalt, die seinen Willen bricht, zugleich bei Bewusstsein gehalten. Auf diese Weise wird er gezwungen, Zeuge seiner eigenen Verdinglichung zu einem vollends manipulierbaren Bündel von Schmerz, Angst und Scham zu sein, um genau daran zu zerbrechen. Dies macht das Perfide der Folter aus. In ihr wird der Achtungsanspruch des Menschen gegenüber sich selbst und gegenüber einem jeden anderen Menschen nicht nur verletzt, sondern systematisch, absichtlich und vollständig negiert. Deshalb ist die Folter schlechthin nicht zu rechtfertigen. Dass das Verbot der Folter und sonstiger Formen grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Bestrafung in allen internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen als absolutes (und auch notstandsfestes) Verbot formuliert ist, erweist sich als folgerichtig, ja es resultiert zwingend aus den Prämissen der Rechtsstaatlichkeit als solcher.

2. Das absolute Verbot der Tötung unbeteiligter Menschen und der Abschuss einer Passagiermaschine

Im Jahr 2005 trat in Deutschland ein Gesetz in Kraft, das als Luftsicherheitsgesetz bezeichnet wird. Ziel des Gesetzes war es,

Anschläge wie die vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten möglichst zu verhindern. Dazu war auch vorgesehen, ein Flugzeug, das von Terroristen in ihre Gewalt gebracht worden ist, unter bestimmten Umständen abschießen zu können. So hieß es in § 14 (3): „Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist.“ Diese Bestimmung ist 2006 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden. In der Begründung des Urteils liest man: Es ist „unter der Geltung des Art. 1 Abs. 1 GG schlechterdings unvorstellbar, auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung unschuldige Menschen, die sich wie die Besatzung und die Passagiere eines entführten Luftfahrzeugs in einer für sie hoffnungslosen Lage befinden, ... vorsätzlich zu töten.“¹⁵ Damit gibt es bis heute keine gesetzliche Grundlage für einen Abschuss eines entführten Passagierflugzeuges.

Das Bundesverfassungsgericht hatte allerdings nur die Frage nach der Verfassungskonformität des Luftsicherheitsgesetzes zu entscheiden. Es war nicht seine Aufgabe, die grundsätzliche Frage zu beantworten: Dürfen jemals unschuldige Menschen getötet werden, wenn nur so das Leben einer größeren Zahl von Menschen gerettet oder gar der Bestand des Staates gesichert werden könnte? Es zeigte sich, dass dieses Urteil weniger eine Debatte abschloss, als dass es eine eröffnete.

Zum innersten Kern kirchlicher Normüberzeugungen gehört, dass ein Mensch, von dem weder ein Unrecht noch eine Gefahr für andere ausgeht, niemals direkt getötet werden, sein Tod also

¹⁵ BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15. Februar 2006, Absatz-Nr. (1-156), Randziffer 130.

weder als Ziel einer Handlung noch als Mittel zur Erreichung eines anderen Zieles angestrebt werden darf. Nur gegenüber Menschen, von denen illegitime Gewalt für andere ausgeht, kennt das umfassende Tötungsverbot Ausnahmen. Auch diese können lediglich unter strengsten Bedingungen als gegeben angenommen werden, vor allem wenn die mit solcher Gewalt verbundene Gefahr für Leib und Leben anderer, ihrerseits an der Entstehung der Situation unbeteiligter Menschen nur auf diese Weise abgewendet werden kann.

Bei der Beurteilung des Luftsicherheitsgesetzes und anderer Maßnahmen der Terrorabwehr wurde jüngst das traditionelle Argument einer „Handlung mit Doppelwirkung“ wieder verstärkt ins Gespräch gebracht. Das Prinzip der Doppelwirkung geht davon aus, dass bestimmte Handlungen zwei Wirkungen haben, im vorliegenden Fall ist die eine die Tötung, die andere die Rettung von unschuldigen Menschen. Wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind, dann wird die negative Handlungsfolge als indirekt verursacht angesehen und kann in diesem Rahmen als erlaubt gelten. Im Kern sind diese Kriterien: Es darf keine weniger problematische Alternative zur Realisierung der positiven Wirkung vorliegen; die negative Wirkung muss ebenso unmittelbar aus Handlung hervorgehen wie die positive¹⁶; es muss ein entsprechend schwerwiegender Grund gegeben sein, um die negative Wirkung in Kauf zu nehmen; der Handelnde muss die positive Wirkung intendieren.

¹⁶ Das ist der Grund, weshalb die kirchliche Lehre keine indirekte Folter kennt. Die Herrschaftserlangung über den Willen des Gefolterten ist notwendiges Glied in der Ursachenkette, um den Betroffenen zu dem zu bringen, was er in freier Selbstbestimmung nicht tun würde. Negative und positive Wirkung gehen also keineswegs gleichursprünglich aus der Folterhandlung hervor. Vielmehr ist die negative Wirkung notwendig zur Hervorbringung der positiven.

Ohne in die Details einer zum Teil kontrovers geführten Anwendungsdiskussion dieser Kriterien einzutreten, scheint uns entscheidend, dass die Anwendung des Prinzips der Doppelwirkung einer Handlung in den Diskussionen der vergangenen Jahre zum Problemfeld des Luftsicherheitsgesetzes zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt hat. Es finden sich Autoren, die unter Berufung auf die Kriterien vertreten, dass ein Abschuss prinzipiell illegitim sei. Man hört aber auch Stimmen, die unter Anwendung der gleichen Kriterien diese These bestreiten. Bei der Anwendung der Lehre von Handlungen mit doppeltem Effekt kann man also zu unterschiedlichen Ergebnissen finden. Wir sind uns darüber hinaus bewusst, dass die Lehre von Handlungen mit doppeltem Effekt selbst in der katholischen Moralthologie, auch und gerade in der Frage ihrer Übertragbarkeit in komplexe politische Zusammenhänge umstritten ist. Handelt es sich nicht vielmehr um ein Argument individual-ethischer Entscheidungsfindung, das nicht ohne Probleme auf politische Institutionen übertragbar ist? Zudem gilt es zu bedenken, dass auch nicht intendierte oder indirekte Folgen einer Handlung langfristig gesehen einen zu hohen politischen und moralischen Preis einfordern könnten.

Darüber hinaus bleiben viele Fragen offen, die sich kaum prinzipiell, sondern nur jeweils situativ beantworten lassen: Wie sicher kann man vom Boden aus bestimmen, dass ein Flugzeug entführt wurde? Sehr häufig kommt es aus rein technischen Gründen dazu, dass der Funkkontakt abbricht. Mit welcher Gewissheit kann man vom Boden aus die Entschiedenheit von Terroristen beurteilen? Kann man ausschließen, dass Passagiere die Terroristen überwältigen werden? Wie groß ist die Gefahr im dicht besiedelten Deutschland, dass ein Flugzeugabschuss ein größeres Inferno am Boden anrichtet als durch ihn verhindert werden kann? Ist die Gefahr einer Fehleinschätzung nicht derart groß, dass man von einem Abschuss grundsätzlich

Abstand nehmen sollte? Die Frage nach der Legitimität des Abschusses einer entführten Zielmaschine führt also in ein schwer entwirrbares Knäuel von normativen Fragen und Faktenbeurteilungen. Wir würden die Autorität unseres Lehramtes bei weitem überziehen, wollten wir beanspruchen, in diesen Fragen, die wir für unabweisbar halten, abschließend und (generalisierend) urteilen zu können¹⁷.

3. Kategorie des Feindrechts – ein Angriff auf die Rechtsordnung im Ganzen

Vereinzelt melden sich Stimmen zu Wort, die dafür eintreten, die Rechtsbindung des Staates im Kampf gegen den Terrorismus grundsätzlich zu revidieren. Solche Überlegungen laufen explizit oder implizit auf die Statuierung der Kategorie eines „Feindrechts“ hinaus. In der Auseinandersetzung mit Terroristen, die die grundlegenden Prämissen von Rechtsstaatlichkeit aggressiv bestreiten, müsse es – so lautet das Argument – dem Staat möglich sein, die rechtliche Einbindung der Staatsgewalt notfalls in Teilbereichen zu suspendieren oder im Einzelfall zu durchbrechen. Konsequenzen einer solchen Sichtweise deuten sich bereits dann an, wenn staatliche Stellen auf Informationen zurückgreifen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit unter Missachtung geltender internationaler Standards gewonnen wurden. Der Begriff des Feindstrafrechts erinnert nicht zufällig an die Kategorie des „unlawful enemy combatant“ (ungesetzlicher Kombattant), die die US-Administration unter Präsident George W. Bush für die Internierten in Guantánamo Bay verwendet hatte, um ihnen sowohl den völkerrechtlichen Status von Kriegsgefangenen

¹⁷ Zweites Vatikanisches Konzil, Die pastorale Konstitution über die Kirche in der Welt von heute „Gaudium et spes“ (1965), Nr. 43.

abzusprechen als auch den Schutz des Strafrechts bzw. des Strafprozessrechts vorzuenthalten und sie damit de facto außerhalb des Rechts zu stellen.

Damit aber sind nicht nur konkrete menschenrechtliche Normen oder rechtsstaatliche Prinzipien betroffen. Vielmehr würde durch die Konstruktion eines „Feindrechts“ der Stellenwert von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Kampf gegen den Terrorismus grundsätzlich in Frage gestellt – mit weitreichenden Konsequenzen für die Rechtsordnung im Ganzen. Rechtsstaatliche Eingriffsschwellen und Transparenzerfordernisse, die Abwägungskriterien und -grenzen innerhalb des Verhältnismäßigkeitsprinzips, Gewaltenteilung und Rechtswegegarantie, das Schuldprinzip im Strafrecht, schließlich auch das Recht auf Leben, das Folterverbot und andere Menschenrechtsnormen würden zu abhängigen Variablen sicherheitspolitischer Effektivitätserwägungen herabgestuft; sie könnten nach Ermessen jederzeit beiseite geschoben werden.

Wenn Rechtsstaatlichkeit nicht zum beliebig verwendbaren Etikett entleert werden soll, muss ein Verständnis leitend bleiben, wonach der Staat sich an die grundlegenden Freiheitsrechte und an rechtsstaatliche Prinzipien gebunden weiß und diese Bindung kontrollierbar ausgestaltet. Die „Unverletzlichkeit“ der Menschenrechte besagt, dass die Verpflichtung des Staates zu ihrer Gewährleistung nicht nur den Stellenwert eines anzustrebenden Ziels hat. Was den demokratischen Rechtsstaat von autoritären und halbautoritären Regimen unterscheidet, ist ja nicht schon die generelle Berufung auf Wert oder Ziel menschenrechtlicher Freiheit, die als solche wohlfeil ist, sondern die strenge Bindung an hier und jetzt geltende Freiheitsrechte. Etwaige sicherheitspolitisch motivierte Eingriffe in Freiheitsrechte müssen sich innerhalb der rechtsstaatlichen Ordnung als verfassungslegitim, geeignet, erforderlich und angemessen erweisen und dürfen nicht als

Anlass erhalten, die Rechtsbindung staatlichen Handelns in der Krise zu lockern oder aufzukündigen.

4. Andere Eingriffe in Grund- und Menschenrechte durch Sicherheitsgesetze

Die Serie neuer Sicherheitsgesetze hat jedoch insgesamt auch in weniger spektakulären Bereichen die staatlichen Eingriffsbefugnisse in Grund- und Menschenrechte deutlich erweitert. Betroffen ist davon beispielsweise auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Durch viele Maßnahmen – Rasterfahndung, Videoüberwachung des öffentlichen Raumes, Speicherung von Netzdaten – wird es mit großer Streubreite berührt, während zielgerichtete Online-Durchsuchungen schon aufgrund des erforderlichen Aufwands zwar selten stattfinden dürften, dafür aber eine hohe Eingriffstiefe aufweisen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Betroffenen oft vielfach gar nichts über Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung erfahren, sich also nicht gerichtlich dagegen zur Wehr setzen können.

Die Zielsetzung präventiver Sicherheit schlägt sich auch im Strafrecht nieder, nämlich in neu geschaffenen „abstrakten Gefährungsdelikten“, in denen nicht die konkrete Verletzung eines Rechtsgutes, sondern die Schaffung einer möglichen Gefahrensituation geahndet wird. In die bisher bestehende Systematik eines auf konkreten Rechtsgüterschutz ausgerichteten Strafrechts lassen sich solche abstrakten Gefährungsdelikte nicht leicht einordnen.

Im Bereich des Aufenthaltsrechts zeigen sich sicherheitspolitische Verschärfungen zum Beispiel in erweiterten Ausweisungsregelungen gegenüber solchen Personen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die, auch ohne dass eine strafrechtliche Verurteilung vorliegen muss, als mögliche Gefahren für die innere Si-

cherheit angesehen werden. Auch das Aufenthaltsrecht wird somit verstärkt in das Sanktionsinstrumentarium des Staates einbezogen.

Die Würde des Menschen als eines Verantwortungssubjekts fundiert auch jene ausdifferenzierten rechtsstaatlichen Regelungen, die einen sorgsamem, präzisen, schonenden und kontrollierbaren Umgang mit etwaigen Beschränkungen menschenrechtlicher Freiheit sicherstellen sollen. Es macht unter dem Gesichtspunkt des Respekts vor der Würde des Menschen einen erheblichen Unterschied, ob eine Person über Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung wenigstens im Nachhinein informiert wird, so dass sie sich dagegen eventuell auch gerichtlich zur Wehr setzen kann, oder ob solche Eingriffe ohne jede Informations- und Kontrollmöglichkeit ganz im Verborgenen bleiben und die Menschen ihnen wehrlos ausgesetzt sind. Lästige Personenkontrollen am Flughafen dürften dann keine Kränkung darstellen, wenn sie dem für jeden einsichtigen Zweck der öffentlichen Sicherheit dienen, so schonend wie möglich durchgeführt werden und alle gleichermaßen betreffen, also niemanden diskriminieren. Man könnte weitere Beispiele nennen. Grundsätzlich gesagt, manifestiert sich der gebotene Respekt vor der Würde der Menschen auch darin, dass man Zumutungen erklärt, etwaige Einschränkungen der Rechte in präzise kontrollierbaren Grenzen hält, auf Willkür und vor allem Diskriminierungen verzichtet und den Betroffenen die Möglichkeit gibt, sich politisch oder gerichtlich gegen Übergriffe mit Erfolgchancen zu wehren.

V. Die Antwort des Völkerrechts auf die Herausforderungen des internationalen Terrorismus

I. Die Ordnungs- und die Friedensfunktion des Völkerrechts

Die durch das Völkerrecht statuierte internationale Rechtsordnung ist durch den Terrorismus nicht im Innersten erschüttert, aber stark herausgefordert. Zur Auslegung und Anwendung des Völkerrechts auch und gerade in Bezug auf terroristische Bedrohungen sind als Völkerrechtssubjekte die Staaten und die internationalen Organisationen berufen. Hinter diesen Rechts-subjekten stehen Menschen, die als Entscheidungsträger weitreichende und schwierige Entscheidungen zu treffen haben. Ihnen muss bewusst sein, dass eine der wichtigsten ethischen Grundorientierungen in diesen Entscheidungsvorgängen das Recht selbst liefert. Das Völkerrecht ist zwar nicht Gesetz gewordene Ethik, aber es bietet mit seiner Ordnungs- und Friedensfunktion ein ethisches Minimum, das in Konfliktsituationen eine unverzichtbare Grundorientierung vermittelt.

Letztlich ergibt sich diese Grundorientierung aus der auf Gegenseitigkeit angelegten Erwartungsstruktur der Völkerrechtssätze: Nur wer sich um rechtmäßiges Verhalten bemüht und damit die Rechtsbefolgungserwartungen der anderen Völkerrechtsakteure nicht enttäuscht, kann erwarten, dass Frieden und Ordnung herrschen. Wer sich hingegen rechtswidrig verhält und damit die Rechtsbefolgungserwartung der anderen frustriert, stellt die Ordnungsfunktion des Völkerrechts infrage und vereitelt das Ziel eines dauerhaften internationalen Friedens. Angesichts der terroristischen Herausforderung ist

den Staaten und internationalen Organisationen aufgegeben, sich der Verrechtlichung ihrer Beziehungen bewusst zu bleiben. Was wie eine einfach zu beachtende Selbstverständlichkeit klingt, erweist sich als essentiell. Nur wenn die Idee des Rechts auch in den internationalen Beziehungen präsent bleibt, Kommunikation, Kooperation und eine vom Prinzip der Gegenseitigkeit bestimmte internationale Zusammenarbeit praktiziert werden, bleibt der Rückfall in den vorrechtlichen Zustand, die Herrschaft der puren Macht, ausgeschlossen.

Internationale Beziehungen sind heute rechtlich geordnete Beziehungen. Nach außen gerichtete militärische Gewalt ist nicht länger ein Attribut rechtlich ungebundener staatlicher Souveränität, sondern ein rechtlich gemäßigtes und umhegtes Notpotential moderner Staatlichkeit. Ihr Gebrauch mag im einzelnen Fall unvermeidbar sein, in jedem Fall aber ist er rechtfertigungsbedürftig. Nicht gerechtfertigte Machtentfaltung steht außerhalb des Rechts und ist in diesem Sinne rechtswidrig. Nicht von ungefähr bemüht sich heute jeder Staat, der militärische Gewalt anwendet, um eine juristische Rechtfertigung.

Das Völkerrecht, die neue Währung der internationalen Beziehungen, stellt hohe Anforderungen an die Staatengemeinschaft. Damit es seine Ordnungsfunktion erfüllen kann, muss über seine Entstehung, seine Fortentwicklung und seine Anwendung Konsens bestehen. Jeder offene oder versteckte Dissens über das Recht lässt einen Rückfall unter die Willkürherrschaft schierer Macht befürchten. Die Gefährdung der völkerrechtlichen Ordnungsfunktion tritt in den Grundtypen völkerrechtlicher Rechtsquellen – dem völkerrechtlichen Vertrag und dem Völkergewohnheitsrecht – auf unterschiedliche Weise ein, ist aber in beiden latent vorhanden.

Im Völkervertragsrecht fehlt es zumeist mangels entsprechender Vertragsabrede an einer gerichtlichen Instanz, die über das

Bestehen und den Umfang der vertraglichen Rechte und Pflichten verbindlich entscheidet. In Ermangelung einer obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit sind die Vertragsparteien auf die eigene juristische Beurteilung verwiesen und somit auch auf die Frage, ob und welche Gegenmaßnahmen gegen ein wirklich oder auch nur vermeintlich vertragswidriges Verhalten ihres Vertragspartners zu ergreifen sind. Nicht selten eskaliert der Vertragsstreit zu einem Machtstreit, in dessen Verlauf die völkerrechtliche Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung nur mühsam oder gar nicht beachtet wird. Im Völkergewohnheitsrecht ergibt sich eine zusätzliche Unsicherheit aus dessen Entstehungs- und Fortentwicklungsmechanismen. Völkergewohnheitsrechtliche Rechtssätze entstehen durch eine von Rechtsüberzeugung getragene, repräsentative Staatenpraxis. Weicht ein Staat von einem völkergewohnheitsrechtlich begründeten Rechtssatz ab, versucht er mitunter, sein abweichendes Verhalten als Beginn der Herausbildung neuen Gewohnheitsrechts zu deklarieren. In einigen Fällen, etwa bei der Entstehung des präventiven Selbstverteidigungsrechts¹⁸, hat sich diese Strategie als erfolgreich erwiesen, freilich um den Preis einer über längere Zeit andauernden fatalen Rechtsunsicherheit.

2. Das völkerrechtliche Gewaltverbot

Die Ordnungs- und die Friedensfunktion des Völkerrechts wird durch nichts wirkungsvoller erfüllt als durch das universell geltende Gewaltverbot. Das Verbot, militärische Gewalt anzuwenden oder auch nur anzudrohen, besitzt eine doppelte normative

¹⁸ Zum Unterschied zwischen präventiver Selbstverteidigung, einer Doktrin des 19. Jahrhunderts, und dem „preemptive strike“ der Bush-Regierung des 21. Jahrhunderts vgl. unten Kap. V. 3.

Grundlage. Es ist vertraglich verankert in der Charta der Vereinten Nationen¹⁹, die von 192 Staaten, mithin nahezu weltweit ratifiziert worden ist, und es ist daneben völkergewohnheitsrechtlich fundiert. Die Beachtung dieses Verbots ist notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für den Frieden, weil im bewaffneten Konflikt kein Raum für die Verwirklichung materialer Friedensgebote bleibt. Adressiert ist das Gewaltverbot an alle Staaten. Nicht nur mit diesem universellen Geltungsanspruch weist das Gewaltverbot über die nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte Ächtung des Krieges hinaus.²⁰ Verboten ist den Staaten nicht nur die Kriegsführung als Mittel der Politik, sondern jede Anwendung bewaffneter militärischer Gewalt auch unterhalb der Ebene kriegerischer Auseinandersetzung („short of war“). Wenn heute der Kriegsbegriff eigentlich unklar erscheint, so liegt dies auch darin begründet, dass er für die Reichweite des Gewaltverbots irrelevant ist.

Das völkerrechtliche Gewaltverbot erfasst nicht die private, einem Staat nicht zurechenbare Gewalt durch Einzeltäter oder organisierte Banden. Solche Formen international gleichwohl relevanter Gewalt, beispielsweise Piraterie und Luftpiraterie, fallen nicht unter das allgemeine völkerrechtliche Gewaltverbot. Dies gilt grundsätzlich auch für terroristische Anschläge. Terroristische Attentate berühren nationale Sicherheitsvorschriften und fallen in den Zuständigkeitsbereich der inneren Sicherheitsbehörden (Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Verfassungsschutz usw.) auch dann, wenn sie von Ausländern begangen werden. Für die präventive Gefahrenabwehr und für die repräsentative Strafverfolgung von international agierenden Terroristen bietet sich eine angemessene Ausweitung der schon vorhandenen Formen grenzüberschreitender polizeilicher Zusammen-

¹⁹ Charta der Vereinten Nationen, Art. 2 Ziff. 4.

²⁰ Vgl. Briand-Kellogg-Pakt von 1928.

arbeit (Interpol, Europol) an. Die Herausnahme der terroristischen Aktion aus dem Kontext nationaler und internationaler Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und die Verschiebung des Sachverhalts auf die internationale Ebene des völkerrechtlichen Gewaltverbots sind vor dem Hintergrund des bislang geltenden Völkerrechts erklärungsbedürftig.

Mit dem politischen Begriff „Krieg gegen den Terror“ wird die nötige Erklärung nicht geboten, eher schon die bestehende Erklärungsnot besonders deutlich vor Augen geführt. Denn die begriffliche Heraushebung des Terrorismus von der nationalen auf die internationale Ebene unter Hinzuziehung des Kriegsbegriffs hat auch die Wirkung, dass nun das Instrumentarium völkerrechtslegaler militärischer Gegengewalt in Form individueller und kollektiver Selbstverteidigung zur Verfügung steht.²¹ Damit aber ist auch die Gefahr der Eskalation und des Missbrauchs heraufbeschworen. Zugleich zeigt die jüngere Erfahrung, dass der asymmetrische bewaffnete Konflikt, in dem sich Staaten und nicht-staatliche bewaffnete Akteure gegenüber stehen, in seinen verheerenden Auswirkungen auf eine unbeteiligte Zivilbevölkerung um nichts hinter den „klassischen“ bewaffneten Konflikten zwischen Staaten zurücksteht. In beiden Konfliktkonstellationen widerfährt einer unbeteiligten Zivilbevölkerung, von der keine Gefahr ausgeht, großes Leid.

Unter den Tatbestand des völkerrechtlichen Gewaltverbots können terroristische Anschläge nur dann subsumiert werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens müssen die Anschläge nach ihrer Intensität der Gewaltausübung von Staat zu Staat vergleichbar sein. Diese Schwelle wird man nicht zu hoch anzusetzen haben, aber sie ist vorhanden. Auch wenn jeder terroristische Anschlag verabscheuungswürdig ist, mag es Akte von Gewalt geben, die keinesfalls als Verletzung des völ-

²¹ Charta der Vereinten Nationen, Art. 51.

kerrechtlichen Gewaltverbots anzusehen sind. Die von dem Terrornetzwerk Al Kaida verübten Anschläge überschreiten wegen ihrer grausamen Qualität und ihrer zeitlichen Folge allerdings jene Grenze. Zweitens muss der terroristische Anschlag einem anderen Staat zuzurechnen sein. Erst unter dieser Voraussetzung ist es gerechtfertigt, das völkerrechtliche Regelwerk über Gewalt und Gegengewalt aufzurufen. Die internationale Staatengemeinschaft hat unter dem Eindruck der Ereignisse des 11. September 2001 die Zurechnungskriterien in dem Sinne verändert, dass nun eine Zurechnung unter deutlich leichteren Voraussetzungen möglich ist. Galt zuvor, dass ein Staat in erheblicher Weise in die nichtstaatliche Gewaltausübung involviert sein muss, so soll nunmehr schon die bloß wissentliche Duldung terroristischer Vorbereitungshandlungen auf dem eigenen Territorium ausreichen. Missbräuchlich war offenbar die Berufung auf diese veränderten Zurechnungskriterien hinsichtlich der angeblichen Verstrickung des Irak in den internationalen Terrorismus, die – neben anderem – als Anlass und Rechtfertigung für den Irakkrieg im Jahr 2003 galt. Der Irakkrieg sollte uns Mahnung sein, an die Zurechnung terroristischer Anschläge zu einem anderen Staat, der mit militärischer Gegengewalt überzogen wird, sehr sorgfältig äußerst strenge Maßstäbe anzulegen. Die Staatengemeinschaft wird ihrer Verantwortung für den Frieden nur gerecht werden, wenn sie sich bewusst ist, dass das völkerrechtliche Regelwerk über staatliche Gewalt und Gegengewalt in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nur als *ultima ratio* nach Erschöpfung aller polizeilichen Handlungsoptionen und nur unter sorgfältiger Analyse des Sachverhalts zur Anwendung gebracht werden darf.

3. Militärische Selbstverteidigung gegen terroristische Anschläge

Selbst wenn terroristische Anschläge nach den vorstehend beschriebenen Maßstäben einem anderen Staat zugerechnet werden dürfen, mithin das völkerrechtliche Regelwerk über staatliche Gewalt und Gegengewalt auf den asymmetrischen Konflikt zwischen einem Staat und einer Terrororganisation zur Anwendung gebracht werden darf, bedeutet dies noch nicht, dass der angegriffene Staat nun ohne Weiteres gegen den Zurechnungsstaat mit militärischer Gewalt vorgehen darf. Das Völkerrecht lässt militärische Gewalt nur in der Situation individueller oder kollektiver Selbstverteidigung²² oder auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu.²³

Selbstverteidigung in ihrer ursprünglichen Form wird bei terroristischen Anschlägen kaum in Frage kommen. Sie würde voraussetzen, dass ein bewaffneter Angriff stattfindet und in seiner Wirkung andauert, wie dies etwa bei der bewaffneten Invasion durch Landstreitkräfte der Fall ist. Terroristische Anschläge der neueren Art zeichnen sich aber durch ihre punktuelle und gleichzeitig massive Wirkung aus. Sie erschüttern die Staaten gerade dadurch, dass nie vorhersehbar ist, wann und wo sich der nächste Anschlag ereignen wird. Die Anwendung völkerrechtlich zulässiger Gegengewalt wird daher nur möglich sein, wenn neben den skizzierten Zurechnungsvoraussetzungen auch die Voraussetzungen präventiver Selbstverteidigung erfüllt sind. Dass präventive Selbstverteidigung eines Staates gegen einen anderen Staat grundsätzlich völkerrechtslegal sein kann, dass ein Staat mit militärischer Gewalt einem unmittelbar

²² Charta der Vereinten Nationen, Art. 51.

²³ Charta der Vereinten Nationen, 7. Kapitel.

bevorstehenden Angriff eines anderen Staates zuvorkommen darf, ist seit dem 19. Jahrhundert anerkannt. Ist die Anwendung präventiver Selbstverteidigung aber schon im Verhältnis von Staaten wegen ihrer evidenten Missbrauchsanfälligkeit nicht unproblematisch, so muss sie in der asymmetrischen Konfliktsituation erst recht auf Schwierigkeiten stoßen. Denn in diesen Konflikten wird man von einem unmittelbar bevorstehenden, überwältigenden Angriff allenfalls dann ausgehen dürfen, wenn mit einem Höchstmaß an Wahrscheinlichkeit zu prognostizieren ist, dass dem letzten Anschlag weitere Anschläge folgen werden. Dem hauptsächlich gegen die Vereinigten Staaten und gegen Israel gerichteten Terror wird man diese Fortsetzungsabsicht allerdings einstweilen zuschreiben müssen.

Für eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts auf Konstellationen einer abstrakten Gefahr besteht nach dem geltenden Völkerrecht kein Raum. Eine Sicherheitsdoktrin, die für sich in Anspruch nimmt, das Selbstverteidigungsrecht zeitlich weiter vorzuverlagern, um auf Bedrohungen zu reagieren, die sich erst in weit entfernter Zukunft ereignen könnten (sog. *preemption*), lässt die Konturen des Gewaltverbots bis zur Unkenntlichkeit verschwimmen. Präemptive Selbstverteidigung ist in der Beziehung von Staaten ausgeschlossen, und sie ist es erst recht in der ohnehin fragwürdigen Konstellation des asymmetrischen Konflikts zwischen einem Staat und einer Terrororganisation.

4. Die Verantwortung des UN-Sicherheitsrates

Die internationale Staatengemeinschaft vertraut auf die Verantwortung des UN-Sicherheitsrates für den Weltfrieden. Der Sicherheitsrat ist verfasstes Organ der Vereinten Nationen,

seine Zuständigkeit gründet im Recht. Das in ihn gesetzte Vertrauen kann und wird der Sicherheitsrat allerdings nur rechtfertigen, wenn er nach Maßgabe des Rechts handelt und nicht nur den Anschein von Rechtlichkeit erweckt. Dabei sollen die politischen Implikationen, die den Sicherheitsrat von Anbeginn an prägen, nicht verkannt werden. Mit dem Veto-Recht der fünf ständigen Mitglieder ist der Sicherheitsrat auf bisweilen schwierige politische Kompromisse verwiesen, und doch wird das Gesamtorgan letztlich daran gemessen, ob es seiner Aufgabe, Bedrohungen des Weltfriedens abzuwenden, in völkerrechtlich legaler Art und Weise gerecht wird. Der Sicherheitsrat steht nicht über dem Recht. Würde er den Eindruck erwecken, das Recht stehe zu seiner Disposition, würde er selbst die Autorität des Rechts untergraben, zu dessen Schutz er berufen ist.

Auf der Suche nach einer völkerrechtslegalen Antwort auf die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus haben der Sicherheitsrat und ihm folgend einige Organisationen wie die NATO den Katalog der zur Verfügung stehenden nicht-militärischen und militärischen Zwangsmaßnahmen ausgeschöpft und ausgedehnt. Nicht immer können wir erkennen, ob das auf diese Weise errichtete internationale Regime geeignet ist, internationale bewaffnete Konflikte abzuwenden und eine Friedensordnung zu wahren oder wieder herzustellen. Und nicht immer liegt auf der Hand, dass die ergriffenen Maßnahmen in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sind. Wirtschaftliche Sanktionen müssen einer strengen Prüfung der Verhältnismäßigkeit standhalten. Sanktionen, die zu einer Unterversorgung der Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln und Arzneimitteln führen, darf es nicht geben. Das Gleiche gilt für die wirtschaftlichen Maßnahmen, die gegenüber solchen Personen ergriffen werden, die im Verdacht stehen, terroristische Aktivitäten finanziell zu unterstützen; eine verhältnismäßige Anwen-

dung des Rechts gebietet hier, Möglichkeiten einer objektiven, gerichts förmigen Verdachtsprüfung einzuräumen. Besonders hohen Anforderungen an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen die Vereinten Nationen und nachgeordnete Organisationen aber dann genügen, wenn sie auf lange Dauer ein militärisches Regime in einem fremden Staat errichten. In diesen Fällen schlägt auf der Seite des militärisch besetzten Staates das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu Buche, ein Rechtstitel, dessen Missachtung keineswegs hinzunehmen ist. Möglicherweise liegt in der Beeinträchtigung des Selbstbestimmungsrechts schon der Keim für neuen Terrorismus.

5. Das humanitäre Völkerrecht: Die 3. Genfer Konvention zur Behandlung von Gefangenen

Auf den Kriegsbegriff kommt es, wie bereits gezeigt, für die völkerrechtliche Beurteilung bewaffneter Konflikte nicht mehr an. Das moderne Völkerrecht unterscheidet zwischen dem bewaffneten internationalen und dem bewaffneten nicht-internationalen Konflikt. Beide Konflikte begreift es nicht als rechtlose Zustände, sondern versucht stattdessen, Minimalstandards eines humanitären Völkerrechts zu etablieren. Das nach seiner Herkunft so bezeichnete Haager und Genfer Recht verbietet den Konfliktparteien, jedes noch so grausame Mittel einzusetzen, und es gebietet ihnen, mit der Zivilbevölkerung, den Verwundeten und Kriegsgefangenen schonend umzugehen. Die humanitäre Wirkung der 3. Genfer Konvention, welche die Behandlung der Kriegsgefangenen bis ins Detail regelt, hängt entscheidend von der Einordnung der am Konflikt beteiligten Personen als Kombattant, Angehöriger einer irregulären Einheit, Spion, Söldner oder Zivilist ab. In den neueren asymmetrischen Konflikten fällt die Einordnung schwer. Die 3. Genfer

Konvention sieht insoweit vor, dass eine Person, die eine kriegerische Handlung begangen hat und in Feindeshand gefallen ist, den Schutz der 3. Konvention so lange genießt, bis ihre Rechtsstellung durch ein zuständiges Gericht festgestellt worden ist. Steht aber fest, dass eine Person kriegerische Handlungen begangen hat, ohne den Kriegsgefangenenstatus erhalten zu können, wäre sie als Zivilist zu behandeln, was eine mehrjährige Internierung ohne Eröffnung eines Strafverfahrens eindeutig ausschließt. Dass die von den Vereinigten Staaten eingeführte, in diesem Zusammenhang bislang unbekannte Kategorie des *unlawful combatant* für Angehörige des Terrornetzwerks Al Kaida, die in Afghanistan an Kampfhandlungen beteiligt waren, geeignet wäre, den rechtlichen Status dieser Personen angemessen zu beschreiben, ist nicht akzeptabel. Auch wenn einzuräumen ist, dass der Status der Zivilisten für diese Personen kaum angemessen sein dürfte, ist zu bedenken, dass jede analoge Anwendung eines Kriegsgefangenenstatus dessen rechtliche Einzelgarantien nach sich zöge. Mit dem Kriegsgefangenenstatus wäre es aber ebenfalls unvereinbar, einen *unlawful combatant* über längere Zeit unter fragwürdigen Bedingungen zu internieren.

6. Zur völkerrechtlichen Rückbesinnung auf die Würde des Einzelnen

In der Terminologie und Dogmatik des modernen Völkerrechts kommt das Individuum kaum vor. Erst seit kurzer Zeit erscheint es als Rechtssubjekt mit begrenzter Völkerrechtssubjektivität. So ist es erst auf der jüngsten Entwicklungsstufe der Europäischen Menschenrechtskonvention mit eigenen einklagbaren Menschenrechten ausgestattet worden, und erst seit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof im Jahr 2002 kann ein Individuum als Subjekt

eines völkerrechtsunmittelbaren Strafverfahrens belangt werden. Die bis heute vorherrschende Mediatisierung des Einzelnen im Völkerrecht und die vorrangige Orientierung der Völkerrechtsordnung am Interesse von Staaten und internationalen Organisationen versperrt den Blick auf das eigentliche Ziel des Völkerrechts: den Menschen zu einem gerechten Frieden und einem Leben in Würde zu verhelfen. Wir sind überzeugt, dass die im Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*)²⁴ sichtbar werdende schrittweise Relativierung der staatlichen Souveränität geeignet ist, diesem Ziel näher zu kommen.

Staatliche Souveränität wird sich danach nicht in der Behauptung staatlicher Interessen erschöpfen, sondern in der Verantwortung für Menschenwürde und Menschenrechte ihre vornehmste Aufgabe finden (*sovereignty as responsibility*). Doch schon bevor dieses Konzept zu neuem Völkerrecht erstarkt, gilt es nach dem heute geltenden Völkerrecht, den terroristischen Täter nicht als Feind zum vernichtungswürdigen Objekt staatlicher Selbstbehauptung herabzusetzen. Vielmehr ist auch der Terrorist ein von Gott geliebter Mensch, dessen Ebenbild und mit Würde begabt, der um seiner selbst willen Achtung verdient. Auch er ist grundsätzlich Träger von Menschenrechten. Der geltende Menschenrechtsschutz lässt Eingriffe zum Schutz übergeordneter Rechtsgüter zwar zu, aber er tritt nie vollständig außer Geltung. Die Menschenrechte und die Würde des Menschen stehen in der völkerrechtlichen Ordnung nicht unter einem Terrorismusvorbehalt.

²⁴ Vgl. oben Kap. II, 2.