

Kampf gegen den Terrorismus - Kampf für das Recht

Eine umfassende Bedrohung

Von Daniel Thürer*

Geraten die Institutionen demokratischer Rechtsstaaten durch den Terrorismus unter Druck? Der Autor des folgenden Beitrags analysiert die gegenwärtigen rechtsstaatlichen Grundlagen, Ziele und Schranken der Terrorismusbekämpfung.

Am 11. September 2001 stürzten vor den Augen der Weltöffentlichkeit die «Twin Towers» ein, ein mit Passagieren voll besetztes Linienflugzeug wurde über West-Pennsylvania zum Absturz gebracht, und es erfolgte ein Angriff auf einen Flügel des Pentagons in Washington D. C. Die Welt war in einen Schockzustand versetzt. Der Terrorismus in seiner modernen Gestalt trat in Erscheinung: global, anscheinend assimiliert und auf hohem technologischem Niveau agierend, fanatisch und ohne erkennbares politisches Programm, brutal wahllos tötend und zerstörend. Jürgen Habermas sprach von einem welthistorischen Ereignis. Am 11. März 2004 folgte das Attentat von Madrid mit beinahe 200 Todesopfern. Stehen wir an der Schwelle zu einem «age of terrorism»? Künftige Gewaltakte könnten weit verheerendere Grössenordnungen erreichen, wenn sie einmal mit Massenvernichtungswaffen ausgeführt würden. Die politische Öffentlichkeit in der Schweiz und weltweit scheint diese über der modernen Zivilisation schwebenden Gefahren verdrängt zu haben und ist zur Tagesordnung übergegangen. Der effiziente Kampf gegen den Terrorismus muss aber an hoher Stelle auf der politischen Agenda der Staaten und internationalen Organisationen stehen.

Versuchung - Ausnahmezustand

Es ist eigenartig und vielleicht symptomatisch für den heutigen Zeitgeist: Carl Schmitt - deutscher Staatsrechtler und Staatstheoretiker, seinerzeit Hitler-Enthusiast mit dem Ruf eines «Kronjuristen» des Nazi-Regimes - erlebt im Zusammenhang mit modernen Terrorszenen eine Renaissance. Zentral im Denken Schmitts war der Ausnahmezustand. Dieser Fall äusserster Not oder Gefährdung der Existenz des Staates lasse sich zwar tatbestandsmässig nicht umschreiben. Nach der Lehre Schmitts ist aber im Ausnahmezustand die gesamte bestehende Ordnung suspendiert, und das Staatsrecht höre hier auf. Der «Souverän» trete hervor als die Instanz, die über den Ausnahmezustand gebiete. Die «Dezision» des Souveräns mache sich frei von jeder normativen Gebundenheit und werde im eigentliche Sinn absolut.

Für Regierungen und andere Repräsentanten der Staatsmacht in vielen Teilen der Welt besteht die Versuchung, terroristische Akte

oder die Terrorgefahr ganz allgemein zum Anlass oder zum Vorwand zu nehmen, um rechtsstaatliche Regeln oder Ordnungssysteme zu untergraben, erodieren zu lassen oder im Extremfall sogar zu suspendieren oder aufzuheben. Terror begünstigt Tendenzen zur Autokratie. Im Rechtsstaat, wie er im modernen Völker- und Staatsrecht verstanden wird, steht aber niemand ausser oder über dem Recht. Der Rechtsstaat kennt kein «black hole», kein rechtliches Vakuum. Dass Machtregime überall auf der Welt sich von der Doktrin und Praxis des Ausnahmeregimes angezogen fühlen, überrascht nicht. Aber auch in den USA, die sonst mit Schmitts Ideologie wenig gemein haben, wird immer häufiger und nicht nur in rechtsradikalen Kreisen die These vertreten, im Kampf gegen den Terrorismus sei der Präsident frei, die ihm geeignet erscheinenden Mittel zu ergreifen; er sei dabei letztlich auch nicht an das Völkerrecht gebunden, selbst nicht an «ius cogens»-Normen (zwingendes Völkerrecht) wie das Folterverbot. Ganze Kategorien von Menschen wie «enemy combatants» werden ausserhalb des Rechts gestellt. Die Justiz ist zurzeit damit beschäftigt, den Schaden zu reparieren, den eine umsichtige politische «leadership» hätte verhindern müssen.

Versuchung - Kriegsrecht

Akte des Terrorismus sind schwere Verbrechen. Dies hat die Generalversammlung der Uno wiederholt in aller Form festgehalten. Die Attentate auf die «Twin Towers» in Manhattan stellten wohl sogar «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» dar. Präsident George W. Bush begnügte sich aber nicht mit dieser Qualifizierung. Er erklärte, einen 1981 von Präsident Reagan geprägten Begriff aufgreifend, dem Terrorismus den «Krieg». «War on terror» war nicht bloss metaphorisch oder rhetorisch gemeint, so wie etwa der Slogan «Krieg» gegen die Armut, die Drogen usw. verstanden wird. Die Administration in Washington machte vielmehr klar, dass sie den Begriff im Rechtssinn verwendet: Auf Akte des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung sollten die Regeln des Kriegsrechts zur Anwendung gebracht werden.

«Krieg» ist hier aber die falsche Kategorie. Denn Kriegsrecht (humanitäres Völkerrecht) kommt nur in internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikten zwischen organisierten, identifizierbaren Parteien zur Anwendung. Bei den Akten des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung handelt es sich aber in aller Regel nicht um Fälle der Gewaltanwendung, welche die Intensitätsschwelle von bewaffneten Konflikten im Rechtssinne erreichen. Ein seltener Ausnahmefall waren die am 7. Oktober 2001 von den USA gegen Afghanistan lancierten militärischen Operationen. Typischerweise ist aber Terrorismus nicht mit Kriegen im klassischen Stil zu bekämpfen, sondern einzelstaatlich und international mit Aktionen polizeilicher Natur. Gedacht ist etwa an nachrichtendienstliche Massnahmen zur Verfolgung von Informations- und Finanzströmen terroristischer

Netzwerke oder an Strategien zur Infiltration terroristischer Aktivitäten, an die Einfrierung von Konten, Verhaftungen, Auslieferungen usw. Terrorismus gleicht einem Virus, das sorgfältig identifiziert, isoliert und gezielt beseitigt werden muss und in der Regel nicht einfach gewaltsam aus einem komplexen Gewebe herausoperiert werden kann.

Menschliche Sicherheit - Menschenrechte

Terrorismus, wie er heute in Erscheinung tritt, ist ein Phänomen der globalisierten Gesellschaft: Nichtstaatliche Akteure aus wenig entwickelten Ländern revoltieren gegen Träger politischer, globaler und wirtschaftlicher Macht. Die Zerklüftetheit und die wachsenden Disparitäten unserer globalisierten Welt werden sichtbar. Nährboden des fanatischen Fundamentalismus und des modernen Terrorismus sind vor allem Länder, die zu den Verlierern der Globalisierung zählen. Terroristische Attacken sind oft Ausdruck der Entfremdung, Verzweiflung und Hoffnungslosigkeit. Es ist nicht erstaunlich und sehr bedeutsam, dass im Verlaufe der letzten Jahre das Konzept der «menschlichen Sicherheit» Prominenz erlangt hat. Menschliche Sicherheit lenkt die Aufmerksamkeit von den militärischen Apparaten zu den Menschen und rückt lebens- und sicherheitsbedrohende Faktoren im Alltag der Gesellschaft wie (organisierte) Kriminalität, Krankheit, Drogen-, Waffenhandel oder Menschenhandel ins Blickfeld. Menschliche Sicherheit global und für alle Gesellschaftsschichten zu verwirklichen, ist also ein Ziel der internationalen Gemeinschaft, das langfristig dazu beitragen soll, die Ursachen von Terrorismus zu beseitigen.

So begrüßenswert es ist, dass «menschliche Sicherheit» zum Teil unserer politischen Sprache und Gedankenwelt geworden ist und zusehends institutionelle Verankerungen findet, so sehr ist aber doch darauf zu achten, dass die Menschenrechte im Zentrum der rechtlichen und politischen Ordnung bleiben. Denn die Suche nach Schutz und Zuflucht kann auch Ausfluss der Angst sein, die leicht zur Abtretung und Aufopferung menschlicher Freiheit an Regime führt, die nicht (bloss) um wohlwollende Fürsorge für die Schutz und Sicherheit Suchenden bemüht sind, sondern (auch) egoistisch und systematisch die Akkumulierung eigener Macht anstreben.

Schutz durch den Richter

Klar zutage treten bei der Bekämpfung des Terrorismus immer wieder die Schwäche und der mangelnde Wille politischer Instanzen, den Versuchungen von Not- und Ausnahmerecht, dem Missbrauch des Kriegsrechts oder anderen, weniger augenfälligen Verstössen gegen die Grundsätze des «rule of law» entgegenzutreten, statt menschliche Sicherheit und Menschenrechte zum Tragen zu bringen. Guantánamo - ein mit System fabriziertes «black hole» des Grund- und Menschenrechtsschutzes - ist ein besonders eklatantes Beispiel einer Attacke auf Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit. Aber auch weniger einschneidende

Massnahmen wie etwa die (mittlerweile entschärfte) pauschale Diskriminierung und die ohne Verfahren mögliche Internierung von Ausländern in Grossbritannien unter Anrufung der Notstandsklausel der Europäischen Menschenrechtskonvention bis hin zu Ritzungen und Vernachlässigungen rechtsstaatlicher Prinzipien im Zusammenhang mit der schweizerischen Taliban-Verordnung deuten in diese Richtung.

Es wird zusehends klar, dass die beste Bastion und unentbehrliche Garantin gegen Verletzungen rechtsstaatlicher Werte im Kampf gegen den Terrorismus die Justiz ist. Beispiele sind dafür das israelische Gericht, das in der spezifischen institutionellen Schwäche der Justiz paradoxerweise eine moralische Stärke erblickt, und das House of Lords, in dem sich ein Richter mit kräftigen Worten gegen die Suspendierung von «Habeas Corpus»-Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention wehrte (vgl. untenstehenden Beitrag). Carl-Schmitt-Anhängern sei in Erinnerung gerufen, dass im zweitgenannten Fall der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg letztinstanzlich befugt ist, über Existenz und Umfang einer Notstandssituation zu befinden, wie überhaupt der im Ausnahmezustand eigenmächtig «dezidierende» «Souverän» im Lichte der modernen Entwicklungen des Völkerrechts zu einer fremdartig anmutenden, seltsam-veralteten Figur geworden ist.

Positiver Patriotismus

Vielleicht ist dies eine Trivialität, und trotzdem sei sie zum Abschluss genannt: Ein freiheitliches und demokratisches Zusammenleben von Menschen in kleinen und in grossen Kreisen ist letztlich nur möglich in Gesellschaften wachsender, kritischer und engagierter Menschen. Wichtige Grundlage einer offenen politischen Gesellschaft ist, um mich vielleicht etwas altmodisch auszudrücken, der Patriotismus der Bürger. Damit ist alles andere als die negative Selbstidentifizierung eines Volkes am Massstab des Fremden, von dem man sich abgrenzen will, oder des Feindes (im Sinne von Schmitt) gemeint. Nötig ist vielmehr ein positiver Patriotismus, der sich entschieden für die Grundwerte der Menschenrechte einsetzt und die demokratische Mitverantwortung aller für die Angelegenheiten der (Rechts-)Gemeinschaft umfasst. Eine selbstbewusste, offen-patriotische Gesellschaft ist am besten dagegen gefeit, angesichts von Akten des Terrors aus Panik oder Gleichgültigkeit ihre Freiheit preiszugeben.

* Der Autor ist ordentlicher Professor für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Zürich.