

Rechtsstaat versus Terrorismus

Stefan Mückl

Um die Qualität der Herausforderung zu ermitteln, die der internationale Terrorismus für die Demokratie darstellt, bedarf es an erster Stelle der Vergewisserung über die Begrifflichkeiten: Was charakterisiert den Terrorismus, wer ist ein Terrorist?

Eine Annäherung kann an den Erscheinungsformen des Phänomens ansetzen. Erst auf dieser Grundlage erscheint der Versuch einer auch juristischen Erfassung sinnvoll. Denn der „Terrorismus“ ist auf der einen Seite eine in der politischen Geschichte der Neuzeit wiederholt aufgetretene Herausforderung, gerade auch für den Staat. Auf der anderen Seite handelt es sich nicht selten um einen standpunkt-abhängigen Kampfbegriff – was der eine als „Terrorismus“ brandmarkt, verherrlicht der andere als „Freiheitskampf“. Betrachtet man nun die Erscheinungsformen des Terrorismus, so lassen sich – in Abgrenzung zu ähnlichen, aber eben doch zu unterscheidenden Phänomenen – charakteristische Linien ausmachen:

Erstens: Der Terrorismus wird von „idealistischen“ und „unbestechlichen“ Überzeugungstätern getragen, deren primäres Ziel die Erzielung von Angst und Schrecken ist und deren Handlungen sich in Gewaltakten erschöpfen, die potenziell jedermann zu jeder Zeit und an jedem Ort treffen können. Deshalb ist der Terrorismus, der sich in diesem Punkt entscheidend vom Partisanentum abhebt, objektiv irrational und darum sinnlos.

Zweitens: Der Terrorist hat einen vollständigen und radikalen Bruch mit der Ge-

sellschaft, der er entstammt, und seiner Rolle, die er in ihr innehatte, vollzogen. Gleichwohl lebt er weiter inmitten der Gesellschaft, freilich um sie zu bekämpfen und zu vernichten.

Diese Erscheinungsformen lassen sich bei den verschiedenen Bewegungen des Terrorismus der Neuzeit ausmachen – unabhängig von ihren sicher unterschiedlichen anfänglichen Triebfedern: Verwiesen sei auf politisch-emanzipatorische Bewegungen wie den russischen Terrorismus des neunzehnten Jahrhunderts, politisch-religiös-national orientierte Gruppierungen wie die irische IRA, die baskische ETA und diverse palästinensische Organisationen oder speziell in Deutschland die sich politisch-sozialrevolutionär gerierende RAF ab den 1970er-Jahren.

Als aktuelle Herausforderung steht nunmehr der internationale islamistisch motivierte Terrorismus, vor allem in Gestalt des „internationalen Terror-Netzwerks El Kaida“, im Fokus. Auch wenn es schon früher Tendenzen einer „Internationalisierung“ im Terrorismus gegeben hat, etwa bei der Kooperation von „RAF“ und palästinensischen Gruppierungen, übersteigt der internationale Terrorismus die bisherigen Erfahrungen in vielfacher Hinsicht: Jenes Netzwerk hat sich seit dem „Fanal“ des 11. September 2001 als fähig erwiesen, an beliebigem Ort zu beliebiger Zeit mit gezielt auf die Zivilbevölkerung gerichteten Angriffen Angst und Schrecken zu verbreiten wie am 11. März 2004 in Madrid oder am 7. Juli 2005

in London. Die Anschläge vom 11. September haben die einschlägigen Mechanismen internationaler Organisationen nach sich gezogen, der UN-Sicherheitsrat erblickte in ihnen eine Bedrohung des Weltfriedens, die NATO stellte zum ersten Mal in ihrer Geschichte den Bündnisfall fest. Der Präsident der Vereinigten Staaten erklärte den „Krieg gegen den Terror“, der – nach Äußerungen hochrangiger Politiker und Militärs – durchaus Jahrzehnte dauern könnte.

Die genannten Erscheinungsformen des zeitgenössischen Terrorismus spiegeln sich allerdings nicht durchweg in den rechtlichen Definitionsbemühungen, zumal auf internationaler Ebene, wider. In Anbetracht der unterschiedlichen Auffassungen über den sogenannten Staatsterrorismus ist dies auch nicht unverstänlich. Der Bericht der „16 Weisen“ zur Reform der Vereinten Nationen vom 2. Dezember 2004 hat eine Umschreibung verabschiedet. Wesentlicher Bestandteil des Terrorismus ist demnach, dass die Zivilbevölkerung angegriffen wird und „Leib“ und „Leben“ in ihren fundamentalen Rechtspositionen gefährdet oder verletzt werden.

Die Zielsetzung dieser Aktionen besteht in der Einschüchterung der Bevölkerung sowie der (versuchten) Nötigung von Staaten und internationalen Organisationen, wobei die letztgenannte „politische“ Motivation keine Entlastung bewirkt – die Aktionen werden geächtet und unterliegen internationaler Strafverfolgung.

Der Staat gewährt Frieden

Der moderne Staat ist aus den Wirren der konfessionellen Bürgerkriege des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts hervorgegangen. In ihm ist als Erstes die bis dahin gängige Vorstellung, die Wahrheit mit den Mitteln des physischen Zwangs durchsetzen zu können, zerbrochen. Der freiheitliche Verfassungsstaat

brachte als zusätzlichen Entwicklungssprung die Erkenntnis, dass dem Staat keine umfassende Macht zukommt. Zur Vermeidung des Missbrauchs der Macht muss diese auf unterschiedliche Gewalten verteilt werden.

Die Legitimation des Staates war das zentrale Thema der Staatstheoretiker des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts. Ihre zentralen Überlegungen sind: Der Staat monopolisiert die Ausübung physischen Zwangs bei sich selbst. Vom Sonderfall der Notwehr und Selbsthilfe abgesehen, kommt ihm allein das Gewaltmonopol zu. Damit ist Gewalt als legitimes Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele vorbehaltlos ausgeschlossen, allein dem Staat steht es zur Realisierung des Rechts zu Gebote. Daraus resultiert eine Wesensnatur des modernen Staates. Er verbürgt allen seinen Rechtsunterworfenen Schutz und Frieden. Negativ formuliert, darf niemand, aus welchen Gründen auch immer, Gewalt anwenden. Umgekehrt steht jedermann der Schutz des Staates zu, wenn ein anderer Rechtsunterworfener das Gewaltverbot missachtet und in seine Rechtssphäre einzudringen droht. Kurz formuliert: Der Staat fordert und gewährt den Frieden.

Der nach dieser Konzeption noch allmächtige Staat wird nun durch den freiheitlichen Verfassungsstaat „gezähmt“. Die bei ihm konzentrierte und monopolisierte Gewalt wird so organisiert, dass der Rechtsunterworfene nicht bloßer Untertan bleibt, sondern als Person und Bürger seine der Organisation „Staat“ vorausliegenden Rechte auszuüben in der Lage ist. Das Medium jener Zähmung ist die Verfassung, ihre herausragenden Mittel die Grundsatzentscheidungen für die Gewaltenteilung, die Grundrechte und die Demokratie. Somit steht der moderne demokratische Verfassungsstaat vor einer doppelten Aufgabe: Er hat gleichzeitig die beiden Staatszwecke zu verfolgen, Si-

cherheit herzustellen und Freiheit zu gewähren. Genau diese ausbalancierte Zuordnung wird durch den internationalen Terrorismus vor Herausforderungen gestellt, die wesentliche Rückwirkungen auf Demokratie und Verfassungsstaat entfalten können.

Rechtsstaatlicher Balanceakt

Jede Erscheinungsform des Terrorismus, vor allem aber in seiner neuen Spielart des international agierenden Islamismus, stellt den freiheitlichen Verfassungsstaat nicht nur vor eine Herausforderung, sondern mehr noch vor ein Dilemma. Dieses hat seine wesentliche Ursache darin, dass die Auseinandersetzung strukturell asymmetrisch verläuft: Der Terrorismus agiert anonym und verdeckt, der Staat hingegen handelt öffentlich und offen. Der Terrorismus sieht sich in der Anwendung seiner Mittel keinen Beschränkungen unterworfen, im Unterschied zum Staat, dessen Instrumentarium ihm durch Verfassung, Gesetz und Recht vorgegeben ist.

Vor den beiden Staatszwecken „Sicherheit“ und „Freiheit“ als gegenläufigen Polen kann der Staat, so scheint es, nur verlieren. Wahrt er strikt die ihm gezogenen Grenzen des Handelns, beachtet er die Verfassungs- und Rechtsordnung und schränkt die Freiheit (der meisten) seiner Bürger nicht zusätzlich ein. Umgekehrt bietet er seinen Feinden ein breites Spektrum an Vorbereitungs-, Operations- und Handlungsmöglichkeiten. Dadurch aber gefährdet er die Sicherheit – die seiner Bürger, in letzter Konsequenz auch die eigene (sowie, wenn er als „Rückzugsraum“ be- und missbraucht wird, diejenige anderer Staaten). Ein wesentlicher Baustein seiner Legitimation droht damit wegzufallen: Ein Staat, der seine Bürger nicht mehr zu schützen vermag, verliert an Autorität. Betont er dagegen den Gedanken der Sicherheit, kann ihn dies dazu veranlassen, die von der

Rechts- und Verfassungsordnung gezogenen Grenzen zu überschreiten. Der Staatszweck „Freiheit“ erleidet dadurch zwangsläufige Einbußen, und zwar nicht nur in Bezug auf die Träger des Terrorismus, sondern auch hinsichtlich der eigenen, ganz überwiegend friedlichen Bürger. Dadurch aber droht der Staat seine Legitimationsbasis von der anderen Seite zu verlieren. Er würde zentrale Prinzipien preisgeben und, indem er sich das Gesetz des Handelns von der bewussten und gewollten Gesetzlosigkeit des Terrorismus aufzwingen lässt, seine eigene Dignität beschädigen. Mehr noch: Auf der internationalen Bühne könnte sein Bemühen, die eigenen Grundsätze zu „exportieren“, desavouiert werden, wenn deren Einhaltung als Frage der politischen Situation und Zweckmäßigkeit wahrgenommen würde. Kurzum: Der moderne Verfassungsstaat steht scheinbar unentrinnbar zwischen der wenig erbaulichen Alternative der Kapitulation aus Liebe zum Recht oder dem (ungewissen) Sieg durch Opfern des Rechts.

Gegenstand des Völkerrechts

Der plastisch so bezeichnete „Krieg gegen den Terror“ erhält seine primären rechtlichen Bewertungsmaßstäbe nicht aus dem Völkerrecht: Die handelnden Terroristen, wenngleich international agierend und vernetzt, sind keine Subjekte des Völkerrechts, ihr Handeln bewegt sich erklärtermaßen und gewollt außerhalb jedweder rechtlicher Maßstäbe und Regeln. Ihnen kommt im „Krieg“ nicht der Status als Kombattant und nach ihrer Ergreifung nicht der Status als Kriegsgefangener zu. Ohnedies trifft auf jenen Kampf bereits der Grundgedanke des Krieges, wie ihn das Völkerrecht gebündelt und limitiert hat, nicht zu: die Vorstellung zweier Parteien, welche nach Beendigung des Kampfes im Wege des Vertrages Frieden schließen, der künftig

ihre Beziehungen regelt. Genau darum geht es aber im „Krieg gegen den Terror“ keiner Seite, eine jede erstrebt die Vernichtung der anderen, weil sie diese – wenngleich aus zutiefst unterschiedlichen Gründen – als prinzipiell nicht gleichrangig und damit als nicht vertragsfähig ansieht. Der Terrorismus *will* keinen Frieden schließen, er gäbe sonst seinen Anspruch, allein über eine „höhere“ Wahrheit zu verfügen, auf. Der demokratische Verfassungsstaat darf keinen Frieden schließen, sonst würde er vor der radikalen Leugnung seiner Existenz wie Berechtigung kapitulieren.

Eine andere rechtliche Beurteilung gilt aber dann, wenn ein Staat als Völkerrechtssubjekt das Handeln von Terroristen von seinem Territorium aus duldet oder gar unterstützt. Dann ist ihm jenes Handeln zuzurechnen mit der Folge, dass die einschlägigen Mechanismen des Völkerrechts, speziell das Selbstverteidigungsrecht nach der UN-Charta, greifen. Gleiches gilt für den Fall, dass eine Gruppe von Terroristen sich eines Staates oder eines Teiles davon derart bemächtigt hat, dass sie insoweit die Herrschaft faktisch ausübt, ohne aber allgemein als staatliche Ordnungsmacht anerkannt zu sein. Als Anwendungsbeispiel für das Vorgehen gegen ein solches *De-facto*-Regime gilt vielfach das militärische Vorgehen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan seit 2001.

Eine umfassende Strategie ist damit jedoch nicht bezeichnet: Abgesehen davon, dass auch Afghanistan fünf Jahre nach Ausbruch der Kampfhandlungen immer noch nicht befriedet ist, hat das Vorgehen gegen einen „Terror-Staat“ ersichtlich keinen durchschlagenden Erfolg gezeitigt. Im Gegenteil: Weitere große terroristische Anschläge wie diejenigen in Madrid und Rom konnten dadurch nicht verhindert werden. Der Terrorismus verfügt offensichtlich über weitere, gerade auch nicht staatengestützte Operationsbasen. Ihnen

aber ist – unterstellt, sie wären bekannt – mit den Instrumenten des Völkerrechts jedenfalls nicht umfassend beizukommen.

Innerstaatliches Recht

Den Schwerpunkt im „Krieg gegen den Terror“ bilden durchweg Maßnahmen der einzelnen Staaten gegen bestimmte Gefährdungen durch den internationalen Terrorismus, die allerdings ihrerseits durchaus völkerrechtliche Implikationen aufweisen können.

Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel einer präventiven Sicherungshaft. Hier hält der Staat Personen fest, die er als mutmaßliche Terroristen ansieht, ohne dafür aber über gerichtsverwertbare Beweise zu verfügen. Solche *enemy combatants* sind weder Kriegsgefangene noch Strafgefangene. Es handelt sich also um eine durch die Exekutive angeordnete Präventionsmaßnahme – nicht um eine gerichtliche Verurteilung –, deren Grundlage nicht die Gewissheit über begangene oder bevorstehende Straftaten ist, sondern der (auf bestimmte Indizien gestützte) Verdacht. Damit hebt sich diese Art von Haft eminent von den ansonsten im (Rechts-)Staat geläufigen Formen ab: Sie ist zeitlich tendenziell unbegrenzt, die Möglichkeit der Überprüfung durch den Betroffenen wie durch Dritte erschwert bis ausgeschlossen.

Den Prototyp einer derartigen Maßnahme stellt bekanntlich das Lager auf dem amerikanischen Marinestützpunkt Guantánamo Bay im Südosten Kubas dar. Der *US Supreme Court* hatte in mittlerweile drei Fällen Gelegenheit, dazu Stellung zu beziehen. Freilich handelten alle drei Entscheidungen (Rasul versus Bush sowie Hamdi versus Rumsfeld aus dem Jahre 2004 und jüngst im Juni 2006 Hamdan versus Rumsfeld) eher von einigen juristischen Vorfragen denn von den die Demokratie zentral betreffenden Problemen. Gegenstand der Erörterung

waren die Fragen nach der grundsätzlichen Überprüfbarkeit der Maßnahmen des Militärs durch die Gerichte sowie nach der Befugnis des Präsidenten zur Einsetzung militärischer Sonderkommissionen. Gewiss, die Aspekte des Rechtsschutzes und der Gewaltenteilung sind im demokratischen Verfassungsstaat elementar. Nur beantworten sie noch nicht die entscheidende Frage, ob die Maßnahme „unbefristete Sicherungshaft“ als solche zulässig wäre, unterstellt, das *Parlament* hätte sie gesetzlich beschlossen und auch eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit vorgesehen. Tendenziell lässt sich sogar die Ansicht des *Supreme Court* ausmachen, eine Internierung von „*enemy combatants*“ sei bis zum Ende des „Krieges gegen den Terror“ zulässig. Dafür zuständig sei allerdings der Kongress, wie die Mehrheit im Fall *Hamdan versus Rumsfeld* betont hat: „Niemand hindert den Präsidenten daran, zum Kongress zurückzukehren, um sich die Befugnisse zu sichern, die er für erforderlich hält.“

Völlig anders wurde diese entscheidende Frage in einem anderen Land, das führend im „Krieg gegen den Terror“ engagiert ist, beantwortet: Im Vereinigten Königreich hat bereits im Dezember 2004 das *House of Lords* ein Gesetz für unvereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention erklärt, das eine zeitlich unbefristete Inhaftierung mutmaßlicher Terroristen zuließ. Nach Lord Nicholls of Birkenhead ist eine zeitlich unbeschränkte Inhaftierung ohne Anklage oder Verurteilung in einem Rechtsstaat schlechterdings unzulässig („*anathema in any country which observes the rule of law*“).

Maßnahmen in Deutschland

Die in Deutschland diskutierten und realisierten Strategien gestalten sich zwar weniger dramatisch als diejenigen im angloamerikanischen Raum. Gleichwohl

sind auch sie in hohem Maße bemerkenswert, werden doch hier bisher nahezu allgemein anerkannte Grundsätze modifiziert und verschoben. Speziell auf die Kategorie und Gruppe der Terroristen hin konzipiertes Sonderrecht fehlt zwar völlig, stattdessen justiert der deutsche Gesetzgeber das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit im Lichte der Herausforderung durch den Terrorismus neu. So wurde am 9. Januar 2002 ein Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) verabschiedet, am 10. Januar 2007 wurde das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBG) im Bundesgesetzblatt verkündet. Den Schwerpunkt bilden im Wesentlichen Vorfeldstrategien, welche aber erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtgefüge der inneren Sicherheit haben könnten: Die bisher strikte Trennung zwischen polizeilicher und geheimdienstlicher Arbeit steht ebenso auf dem Prüfstand wie die Vorverlagerung der Schwelle für das Einschreiten zur Abwehr des Terrorismus. Hinzu kommen weitere legislative Maßnahmen auf der Ebene der für die Gefahrenabwehr grundsätzlich zuständigen Länder. Ihnen ist gemeinsam, dass sie bereits weit im Vorfeld möglicher Gefahren zu Eingriffsmaßnahmen gegen den Bürger berechtigen. Um einem Angriff wie dem des 11. September 2001 in Deutschland begegnen zu können, hat der Gesetzgeber überdies den Bundesminister der Verteidigung ermächtigt, notfalls ein feindliches (Terror-)Flugzeug durch Kampfmittel der Bundeswehr abschießen zu lassen, also den bislang ehernen Grundsatz durchbrochen, dass die Streitkräfte im Inneren nicht eingesetzt werden dürfen.

Mehrere dieser neuen Gesetze sind vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angegriffen worden und haben dabei größtenteils den verfassungsrechtlichen „Härtetest“ nicht bestanden. Hier sollen nur zwei Fälle herausgegriffen werden:

Am 15. Februar 2006 hat das BVerfG die Abschussermächtigung im Hinblick auf Terrorflugzeuge für verfassungswidrig erklärt. Der Staat greife in das Recht auf Leben der Passagiere an Bord ein und mache sie überdies zum Objekt staatlichen Handelns. Eine Rechtfertigung sei schlechterdings ausgeschlossen. Sämtliche, staatstheoretisch wie rechtsphilosophisch akzentuierte, Verteidigungsvorbringung hat das Gericht nicht gelten lassen.

Kurze Zeit später, am 4. April 2006, schränkte das Gericht die Möglichkeiten der sogenannten Rasterfahndung erheblich ein. Eine ohne jeden Verdacht, alleine aufgrund der Kombination mehrerer Merkmale („Raster“) vorgenommene Erhebung und Speicherung der Daten von über 10 000 Bürgern verstoße gegen das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, speziell das daraus abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Auch im „Krieg gegen den Terror“ sei der Staat nicht zu jedem Eingriff in die Grundrechte ermächtigt; der Gesetzgeber dürfe zwar die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit neu justieren, die Gewichte jedoch nicht grundlegend verschieben.

Grundsätze der Verfassung

Damit ist abermals die Frage aufgeworfen, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen der Staat gegen die Herausforderung des internationalen Terrorismus vorgehen kann, welche seiner verfassungsrechtlichen Voraussetzungen unverrückbar und welche jedenfalls bestimmten Modifikationen zugänglich sind. Bei der vom BVerfG angesprochenen Aufgabe, das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit auszubalancieren, ist der Staat an den überwölbenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden, der freilich in zwei unterschiedlichen Richtungen wirkt: Der Staat muss das Notwendige tun (Untermaßverbot), darf aber

nicht über das Angemessene hinausgehen (Übermaßverbot). Damit ist immerhin schon eine wesentliche Aussage gewonnen. Der freiheitliche Verfassungsstaat ist nicht nur kraft der allgemeinen staatstheoretischen Überlegung vom Verbot der Selbstpreisgabe als Staat, sondern auch kraft positiven Verfassungsrechts verpflichtet, den Herausforderungen des Terrorismus unzweideutig, entschieden und effektiv zu begegnen. Der Versuchung, den Terroristen als fehlgeleiteten Idealisten zu verharmlosen, der nur aufgrund seiner „Verzweiflung“ und seines „Hasses auf die Verhältnisse“ radikalisiert worden sei, aber von seinem Tun ablassen werde, wenn die ihn verzweifelnden Verhältnisse geändert würden, muss er widerstehen. Der begriffsnotwendig dialogunfähige, weil dialogunwillige Terrorist versteht das Bestreben, ihn ja „zu verstehen“, als das, was es im tiefsten Grunde ist – als Schwäche. Gegenüber dem Terrorismus wie dem Terroristen muss gerade der Verfassungsstaat unbeugsam bleiben: Er muss sich als Machtstaat erweisen, der seine Grundlagen und Grundsätze entschlossen verteidigt.

Dafür darf ihm freilich nicht jedes Mittel recht sein: Auch in der Situation großer oder sogar existenzieller Herausforderungen muss der machtvolle Verfassungsstaat Rechtsstaat bleiben. Elementare Grundsätze können dabei nicht zur Disposition stehen. Allerdings kann und darf danach unterschieden werden, wer von den Maßnahmen des Staates primär betroffen wird – die Terroristen unmittelbar oder aber andere, unbescholtene Bürger. Dass im erstgenannten Fall weitergehende Eingriffe zulässig sind, steht außer Streit – und wird auch vom BVerfG anerkannt, das etwa gegen den Abschuss eines ausschließlich mit Terroristen bemannten Flugzeuges keine verfassungsrechtlichen Einwände erhoben hat.

Freilich ist dem Staat auch gegenüber Terroristen nicht alles erlaubt: Zutreffend ist, dass der moderne Terrorismus in seinem Wesen atavistisch ist. Er fällt mit seiner Missachtung von privatem Gewaltverbot und staatlichem Gewaltmonopol um einer vorgeblich höheren „Wahrheit“ willen hinter die rechtskulturelle Errungenschaft des modernen Staates zurück. Er ist bewusst und gewollt dessen Feind, seine Rechtsordnung miss- und verachtend, ein *outlaw*. Nun wird bisweilen als radikalstes und konsequentestes Vorgehen des Staates vorgeschlagen, den Terrorismus und den Terroristen gleichsam beim Wort zu nehmen: Der Staat solle Haltung und Entscheidung des Terroristen schlicht „akzeptieren“ und ihn weder als (gewöhnlichen) Straftäter noch als polizeirechtlichen Störer oder Kriegsgefangenen behandeln, sondern als Feind. Dieser Gedanke liegt ersichtlich der Konzeption der Sicherungshaft auf Guantánamo zugrunde (*enemy combatants*). Jedenfalls auf der theoretischen Ebene ist ein vergleichbarer Diskurs auch in Deutschland feststellbar. Einige Stimmen aus der Strafrechtswissenschaft verfechten, in der Nachfolge entsprechender staats-theoretischer Überlegungen von Carl Schmitt, den Gedanken eines „Feindstrafrechts“: „Wer keine hinreichend hohe Sicherheit personalen Verhaltens leistet, kann nicht nur nicht erwarten, noch als Person behandelt zu werden, sondern der Staat darf ihn auch nicht mehr als eine Person behandeln, weil er ansonsten das Recht auf Sicherheit der anderen Personen verletzen würde“ (*Günter Jakobs*). Unter der Prämisse des freiheitlichen Verfassungsstaats freilich ist eine solche Konzeption, welche den „Personen“-Begriff und die korrespondierende Personen-Würde als nicht selbstverständlich vor-

aussetzt, sondern offensichtlich als entziehbar begreift, nicht gangbar.

Recht und Idee als „Waffen“

Der Staat kann und muss sich gegen den Terrorismus verteidigen: Er schuldet es seinen Bürgern, aber auch sich selbst. Dabei kann und darf ihm aber umgekehrt nicht jedes Mittel recht sein. Seine Stärke und Überlegenheit erweist er nicht zuletzt darin, dass er sich die Maßstäbe seines Handelns nicht von denjenigen Kräften oktroyieren lässt, die gerade seine Vernichtung anstreben. Im Gegenteil: Unterwirft er sich konsequent den elementaren Begrenzungen seiner Macht auch im Umgang mit seinen Gegnern und Feinden, macht gerade dies seine entscheidende Stärke aus. Ermutigende Erfahrungen lassen sich etwa aus der Reaktion des deutschen Rechtsstaats gegenüber dem RAF-Terrorismus der 1970er- Jahre gewinnen, welche mit ihrer Kombination aus Festigkeit und besonnenem Augenmaß zur Abwehr der Bedrohung führte.

Der „Krieg gegen den Terror“ hat aber noch eine weitere Dimension. Als zusätzliche „Waffe“ stehen ihm auch der ideelle Hintergrund seines Rechts und dessen Grundsätze zur Verfügung. Über diese freilich muss er sich immer wieder selbst vergewissern: Ihm selbst ist es aufgegeben, zu klären und verständlich zu machen, ob Gewaltenteilung, Grundrechte und Demokratie nur bloße Ordnungsprinzipien und formale Zweckmäßigkeitsentscheidungen sind oder aber ob ihnen ein materieller Gehalt zugrunde liegt.

Gelingt es, beide „Waffen“ miteinander zu kombinieren – das Recht zu wahren und seine tieferen ideellen Schichten freizulegen –, dann muss den westlichen Demokratien nicht bange sein, die Herausforderungen zu bestehen.