

In einem Zeitraum von weniger als einem halben Jahrhundert hat sich der Terror als Element der internationalen Politik etabliert. Umstände, die ein Ende dieses Vorgangs absehbar machten, sind nicht erkennbar. Entsprechend hat sich die Politik international für vorerst unabsehbare Dauer auf die Zugehörigkeit des Terrors zum öffentlichen politischen Leben eingestellt. Sie sucht nach geeigneten polizeilichen und militärischen Mitteln zu seiner Bekämpfung und spekuliert über seine Ursachen, deren Beseitigung ihn schließlich gegenstandslos machen könnte.

Politische Breitenwirkung

Inzwischen muss man sich damit begnügen, den Terror bei seiner politischen Effizienz zu nehmen. Diese Effizienz ist spektakulär. Nicht zuletzt über ihre terroristischen Aktivitäten ist es beispielsweise der in den Sechzigerjahren gegründeten palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) gelungen, dem realen Problem der politischen Zukunft der Bevölkerung, für die diese Organisation sprach, weltöffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen. Geschichtspolitisch scharf kalkuliert war die Geiselnahme der israelischen Olympiamannschaft 1972 in München einschließlich ihrer Tötung beim gescheiterten Versuch ihrer Befreiung in Fürstenfeldbruck. Die weltmediale Publizität dieser terroristischen Aktion war unüberbietbar. In der Konsequenz ergab sich, dass die UNO, die das Palästinenserproblem anfänglich primär als Flüchtlingsproblem traktiert hatte, bereits 1974

in ihrer Resolution 3210 das politische Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser anerkannte und damit diese Volksgruppe zum potenziellen Staatsvolk erhob. Unbeschadet oder auch gerade wegen des politischen Herausforderungscharakters des Großterrors, der die zunächst als „heiter“ apostrophierten Münchener Spiele überschattete, war es dann keineswegs zufällig die Bundesrepublik Deutschland, die in einer Generalversammlung der UNO als erster EG-Staat das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser weltöffentlich anerkannte.

Ersichtlich beruht die weltpolitische Publizität des Großterrors nicht allein auf seinen quantitativen Dimensionen nach Schäden und Opferzahlen. Zur politischen Wirksamkeit des Terrors gehört überdies stets die Erzwingung öffentlicher Stellungnahmen zur moralischen, rechtlichen und politischen Legitimität seines jeweiligen Endzwecks. Auch mit dem innerdeutschen Terror der Roten Armee-Fraktion (RAF) verband sich bekanntlich ein politischer Anspruch von universeller Reichweite. Allerdings fand dieser Anspruch weder national noch international eine politisch relevante Anerkennung. Immerhin konstituierte sich eine Sympathisanten-Szene von Intellektuellen, und das sogar international wie im Auftritt des prominenten französischen Philosophen Sartre im Stammheimer Gefängnis.

Verbindungen zu terroristisch international handlungsfähigen Bewegungen gab es bekanntlich auch. Etliche Mitglie-

der der RAF hatten sich zum Beispiel einem terrortechnischen Coaching in Palästinenserlagern unterzogen. In der Geiselnahme der Insassen einer Lufthansa-Maschine mit dem Zweck, die Freilassung der in Stammheim einsitzenden RAF-Führer zu erpressen, wurde manifest, dass auch der deutsche Terror der Siebzigerjahre unbeschadet seiner deutsch-kulturell bizarren ideologischen Basis erfolgreich international vernetzt war. Zum Glück war es in der fraglichen Causa die Terrorbekämpfung gleichfalls, nämlich über den unvergessenen glückhaften Einsatz einer deutschen polizeilichen Spezialeinheit auf somalischem Boden. Die Handhabung der Sache durch Helmut Schmidt vermochte sich zugleich im Rahmen des geltenden Völkerrechts und des Verfassungsrechts zu halten.

Unvergessen ist freilich auch, dass damals erwogen wurde, ob nicht der Griff zu Mitteln eines übergesetzlichen Staatsnotstands unabweisbar werden könne. Diese Erwägung wurde bekanntlich nicht aufgegriffen. Welche Mittel hätten denn zur Verfügung gestanden? Hätte der Verteidigungsfall ausgerufen werden sollen? Hätte es, strategisch kalkuliert, die Geiselnnehmer der Lufthansa-Maschine zu beeindrucken vermocht, wenn die deutsche Regierung daraufhin ihrerseits die inhaftierten RAF-Terroristen zu Stammheim im militärischen Sinne als Geiseln genommen und behandelt hätte? So oder so hätte sich die im Gewahrsam der RAF befindliche Geisel Hanns Martin Schleyer nicht retten lassen, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Weigerung der Bundesregierung für rechtmäßig erklärt hatte, die Geisel Schleyer gemäß dem Begehren der Geiselnnehmer gegen inhaftierte RAF-Mitglieder auszutauschen.

Fragwürdige Bewertungsmaßstäbe

Der Grad unseres Abscheus über den Terror ist als Messgröße für seine normative Qualität nicht geeignet. Als in den Siebziger-

gerjahren auch in Deutschland dem Terror etlicher Partisanenbewegungen in der damals sogenannten Dritten Welt von einigen fanatisierten Revolutionsromantikern nachgeeifert wurde, operierten moderate Sympathisanten mit der Unterscheidung von zustimmungsfähigen, partiell sogar zustimmungspflichtigen Motiven der Terroristen einerseits und ihrer beklagenswerten Gewaltbereitschaft andererseits. Im Übergang zur Gewalt und zumal zur Gewalt gegen Personen verliere sich schließlich, so hieß es, das politische Engagement für eine bessere, gerechtere Welt in schierer Kriminalität. Das hörte sich besonnen an und war nichtsdestoweniger wirklichkeitsfremd. Im Unterschied der Reaktionen des Publikums auf Gewalttaten aus gewöhnlicher krimineller Motivation einerseits und aus terroristischer Motivation andererseits manifestiert sich das. In anspruchsvollen Medien wird über Mordfälle altvertrauten Schlagens bekanntlich unter „Vermischtes“ berichtet. Ein gelungener Terroristenanschlag hingegen ist spitzmeldungspflichtig. Was macht hier den Unterschied? Ist Mord nicht gleich Mord? Auf der Ebene des Strafrechts ist das so. Aber politisch ist das keineswegs so, und die Öffentlichkeit registriert das. Es besteht ein Unterschied ums politische Ganze, sagen wir, zwischen einem Raubverdeckungsmord einerseits und dem Terrormord der symbolisch gemeinten Liquidation eines Repräsentanten („Charaktermaske“) des politischen „Systems“, das man beseitigen möchte, andererseits. Dem terroristischen Subjekt geht es nicht um einen persönlichen oder auch bandenspezifischen Vorteil. Es handelt sich vielmehr um Aktionen der Weltverbesserung, die nach der historisch-politischen Lage der Dinge, wie man sie im Lichte eigener Heilsgewissheit zu erkennen glaubt, leider unvermeidlich seien.

Es gehört zu den Vorzügen der politischen Philosophie deutscher Tradition,

bedeutende Beiträge zum Verständnis der moralischen Binnenverfassung individueller und kollektiver Terroristenschaften geleistet zu haben. Kant verdanken wir den schönen Begriff der „moralischen Trauer“, die uns im Anblick schlimmer Taten aus großer Absicht ergreife. Hegel identifizierte und analysierte die Tugend als Quelle spezifisch moderner politischer Schrecken, und Heine charakterisierte die Schreckenstäter in unüberbotener Kürze durch die Eigenschaft, „weder durch Furcht noch durch Eigennutz“ lenkbar zu sein. Beispiele edler Tyrannenmörder standen dafür im neunzehnten Jahrhundert gemeineuropäisch jedem Gymnasiasten zur Verfügung und so auch dem braven Theologiestudenten Karl Ludwig Sand, der mit der Ermordung Kotzebues zur Reinigung dieser Welt beitragen wollte. Sogar ein psychiatrisches Fachgutachten bestätigte ihm die Lauterkeit seiner Motive. In einem desolaten Zustand befand sich, im Gegensatz zu seinem allzu groß geratenen guten Willen, lediglich seine Urteilskraft, die ihn ausgerechnet im erfolgreichen Lustspielsdichter August von Kotzebue eine Inkarnation jenes „Bösen“ erkennen ließ, von dem es die Welt zu befreien gelte. Der Kopf des Mörders Sand fiel unter dem Handbeil zu Mannheim. Heidelberger Studenten hingegen verehrten ihn als politischen Märtyrer und verwahrten Splitter des Blutgerüsts als Reliquien.

Diese Konstellationen sind selbstverständlich auch im aktuellen internationalen Großterror identifizierbar. Von „Selbstmordattentätern“ sprechen wir, die wir hier in Europa am Fernsehschirm den Anschlägen auf die Türme des Welt-handelszentrums zuschauen konnten. In den Herkunftsländern der überaus erfolgreichen Terroristen hingegen ist massenmedial die Kennzeichnung „Selbstmordattentäter“ schlechterdings ungebräuchlich. Von „Märtyrern“ ist oft die Rede, und sogar im Westen gibt es eine Intellektuel-

Elemente einer Ausnahmelage hat der internationale Terror zum Bestandteil alltäglicher Normalität gemacht.

Zu den Terrorfolgen von Dauer gehört die Prozedur der Gepäckkontrollen an Flughäfen.

© picture-alliance/dpa, Foto: Tim Brakemeier



len- und Denkerszene, die die Traditionen des antikapitalistisch motivierten Anti-Amerikanismus in Verbindung mit Anti-Zionismus fortführt und auf den Frieden eines künftigen „Eurabien“ hofft.

Bagatellisierung der Folgen

Noch einmal also: Eine verbreitete Bereitschaft, die Frage nach der Legitimität der Motive des Terrors zuzulassen, gehört zu den Faktoren seiner eminenten politischen Wirksamkeit, und auch noch in der Neigung, seine binnenpolitischen Folgen zu bagatellisieren, spiegelt sich diese

Effizienz. Schon in den Siebzigerjahren konnte man hören und lesen, die Öffentlichkeit reagiere auf den Terror, der ja in der Tat inakzeptabel sei, übertrieben und mit verzerrter Wahrnehmung der Wirklichkeit. Jeder Terrortote, gewiss, sei ein Toter zu viel. Aber in ihrer Summe bewege sich doch die Anzahl der Terroropfer über mehr als ein Dutzend Jahre hinweg lediglich in den Dimensionen einer kleinen Flugzeugkatastrophe. Unsere Lebenswelt hingegen sei im Wesentlichen unberührt geblieben.

Das hörte sich beruhigend an. Aber zu der einschlägigen Ruhe gehört inzwischen auch, dass wir uns an gravierende Terrorfolgen von Dauer gewöhnt haben – an die Prozeduren zum Beispiel, die jeder Fluggast vor dem Einstieg in die Maschine übersichergehen zu lassen hat, bis zur festungsanalogen Herrichtung von Konferenzstätten der politischen und ökonomischen Prominenz. In keine Vorstandsetage gelangt man noch ohne Passage elektronischer und materieller Sicherheitsschleusen. Kernenergiewerke wirken wie Burgen. Panzerglashersteller erfreuen sich einer Dauerkonjunktur. Aufzeichnungen unserer Telefongespräche bleiben heute befristet zwangsarchiviert. In der Zusammenfassung heißt das: Während in der freien Welt die alten äußeren Grenzen, die Staatsgrenzen zumal, durchlässiger werden, nimmt die Zahl neuer innerer Grenzen ständig zu. Das alles kommt auch der Abwehr modernisierter gewöhnlicher Kriminalität zugute. Aber die Dauerpräsenz potenziellen internationalen Großterrors erzwingt es.

Das neue Luftsicherheitsgesetz

Den Richtern des deutschen Verfassungsgerichts ist das alles banalerweise bekannt. Sie haben sich ja immer wieder einmal mit der verfassungsrechtlichen Validierung der fraglichen neuen „inneren Grenzen“ zu befassen. Nichtsdestoweniger hat das Gericht in Beantwortung der Verfas-

sungsbeschwerde einiger Bürger vom emanzipationstraditionalistischen Flügel der FDP das Luftsicherheitsgesetz als verfassungswidrig verworfen. Der Hauptgrund dieser Verwerfung ließe sich philosophisch folgendermaßen kennzeichnen: Über Personengrenzen hinweg lässt sich moralisch das Leben vieler Menschen nicht höher als das Leben einer geringeren Anzahl von Menschen bewerten, und Handlungen mit dem Zweck, in einem Notfall eine große Anzahl von Menschen mittels Aufopferung einer kleineren zu retten, wären menschenrechtswidrig. Entsprechend ist dann auch ein einfaches und überdies pragmatisch kaum handhabbares Gesetz, welches eine staatliche Handlung dieses Zwecks legalisierte, verfassungswidrig.

Ich sehe nicht, wie sich dem widersprechen ließe. Zugleich hielte ich es für unangemessen, dem ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts unterstellen zu wollen, er sei politisch naiv und verkenne, dass es sich bei Staaten um Entitäten handelt, die wider Feinde selbstbehauptungsfähig sein müssen – notfalls für sich allein und heute zumeist in Bündnisssystemen. Dass diese Selbstbehauptungsfähigkeit jetzt vom internationalen Terror herausgefordert wird, ist seinerseits trivial. Entsprechend hatte ja auch zum Beispiel die NATO in kollektiver politischer Reaktion auf den Großterror vom 11. September den Bündnisfall erklärt, der freilich gemäß dem Wortlaut unserer Verfassung nicht *eo ipso* auch den nationalen Verteidigungsfall einschließt.

Kurz: Es wäre unpassend, dem Bundesverfassungsgericht vorzuhalten, es beraube mit Rekurs auf das menschenrechtlich begründete Verbot der Inanspruchnahme von Menschenleben zur Rettung einer größeren Anzahl von Menschenleben den Staat seiner Selbstbehauptungsfähigkeit gegenüber dem internationalen Terror. Eine andere Frage ist, ob es nicht andere Argumente gäbe, die geeignet sein

könnten, das Luftsicherheitsgesetzurteil des Gerichts infrage zu stellen. Es ließe sich sagen: Im angenommenen Fall der terroristischen Nutzung eines gekaperten Flugzeugs als Angriffswaffe steht ja das Leben der Flugzeuginsassen ohnehin nicht mehr zur Disposition des Rettungswillens des zur Abwehr entschlossenen Staates. So oder so werden die Flugzeuginsassen sterben – sei es durch die Terroristen, sei es in der Konsequenz der staatlichen Abwehrhandlung, die freilich zahllosen weiteren Bürgern das Leben retten könnte. Ich lasse das hier unerörtert und wiederhole, dass es unbillig wäre, dem Bundesverfassungsgericht in seiner Verwerfung des Luftsicherheitsgesetzes zu unterstellen, es verkenne das Erfordernis, den Staat wider seine Feinde in seiner Selbstverteidigungsfähigkeit zu erhalten. Was insoweit mit dem Flugsicherheitsurteil des Gerichts tatsächlich geschieht, ist, wie mir scheinen will, rechtspolitisch gesehen die unausdrückliche Überantwortung der vermeintlich infrage gestellten Selbstbehauptung des Staates wider seine Feinde an die Regeln, die in der Verfassung selbst dafür im Artikel 87a des Grundgesetzes vorgesehen sind („Verteidigungsfall“). Auch der Artikel 115a („Feststellung des Verteidigungsfalles“) wäre einschlägig und im äußersten Extremfall sogar der vierte Absatz dieses Artikels. An den mögen auch diejenigen Politiker gedacht haben, die sich, unbeschadet ihrer speziellen verteidigungspolitischen Verantwortlichkeit, durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Flugsicherheitsgesetz keineswegs sonderlich beunruhigt zeigten und selbstverständlich nicht vermeinten, ein solcher Extremfall setze die verfassungsrechtlichen Parlamentszuständigkeiten außer Kraft.

Wahr bleibt freilich, dass die Regeln der Verfassung für den „Verteidigungsfall“ eher auf Gefährdungslagen, wie sie im Kalten Krieg gegeben waren, als auf

die neuen und sehr speziellen Gefährdungslagen des internationalen Terrors bezogen sind. Wo liegt der Unterschied? Er hat weitreichende rechtliche und politische Dimensionen. Einer der wichtigsten Aspekte der Sache ist dieser: Noch im Kalten Krieg bezog sich der „Verteidigungsfall“ auf das Angriffshandeln eines Völkerrechtssubjekts. In der Abwehr des internationalen Großterrors ist ein solches Völkerrechtssubjekt eindeutig nicht mehr gegeben. Selbst der Sitz im Raum ist bei diesem völkerrechtlichen Nicht-Subjekt, das nichtsdestoweniger ein weltweit politisch handlungsfähiges Subjekt ist, wechselnd und schwer lokalisierbar. Auf Fäden eines Organisationsnetzes von globaler Reichweite stößt man hier und da und kann sie zerreißen. Die Funktionstüchtigkeit dieses Netzes zerfällt darüber nicht.

Ausnahmelage als Normalzustand

Es ist hier nicht möglich, die Handlungsstrukturen, die sich für den „Verteidigungsfall“ national und international aus dieser Lage ergeben, des Näheren zu analysieren. Ich hebe lediglich einen einzigen Punkt heraus: Die Existenz des internationalen Terrors löst den Unterschied von Krieg und Frieden, der im klassischen neuzeitlichen Völkerrecht so klar gezeichnet zu sein schien, partiell auf und insoweit zugleich die traditionelle Unterscheidung von polizeilicher und militärischer Sicherheitsgewährleistung. Der neue sicherheitspolitische Normalzustand scheint die Zugehörigkeit von Ausnahmezuständlichkeiten zur Normallage einzuschließen – und zwar nicht als Potenzialität, vielmehr als auf Dauer gestellte Realität. Noch einmal: Der internationale Terror hat Elemente einer Ausnahmelage von vorläufig unabsehbarer Dauer zu realen Bestandteilen des Normalzustands werden lassen.

Das Luftsicherheitsgesetz war keine geeignete Antwort auf die Herausforde-

rung dieser neuen Lage. Die Nichtigkeitserklärung seines wichtigsten Paragraphen durch das Bundesverfassungsgericht bringt das zur Evidenz. Indem das Gericht seiner Zuständigkeit entsprechend beschweigt, wie denn nun auf den neuen Unkrieg des kriegsgewaltfähigen internationalen Terrors politisch zu reagieren sei, fordert es durch dieses Schweigen den Gesetzgeber und näherhin sogar den Verfassungsgesetzgeber heraus, auf diese Frage seinerseits endlich eine nicht nur symbolische Antwort zu geben.

Inzwischen beginnen wir, uns an die Dauerpräsenz handlungsfähiger radikaler Weltverbesserer im internationalen politischen System zu gewöhnen. Die exemplarisch erwähnten „inneren Grenzen“ zum Beispiel haben ihre Lästigkeit, haben aber doch zugleich auch ihre unwidersprechliche Nötigkeit. Wie sollte es sich denn, um an ein weiteres reales Exempel zu erinnern, vermeiden lassen, dass für die Dauer von etlichen Tagen die Kanaldeckel unserer innerstädtischen Hauptstraße verschweißt werden müssen, über die sich beim nächsten Staatsbesuch die Wagenkolonnen von Präsidenten, ja von Monarchen oder Weltreligionsführern hinwegbewegen? Die Angehörigen jener Kampfeinheiten, die nach Polizeirecht tätig werden, nichtsdestoweniger aber, schwarz verumumt und kugelwestengeschützt, mit militärischen Hochleistungswaffen zu kämpfen wissen, sind bei den Bürgern durchweg hoch respektiert, ja sie werden bewundert. Für den Fall, dass es, wie früher schon gelegentlich, wieder einmal zur Kaperung eines Urlauberschiffs käme, erwartet man eine taktisch kalkulierte Intervention von Befreiern – welcher Nation auch immer. Inzwischen expandiert die Kreuzschiffahrt ungeniert. Im Übrigen ist evident, dass die Bekämpfung

terroristischer Bewegungen, die ganze Staaten destabilisieren oder gar besetzt halten, sich nach Interessen und stets nur begrenzt verfügbaren Kräften der primär betroffenen Staaten und Verteidigungsgemeinschaften richten muss.

Ein Generalplan zur Befreiung der Welt vom internationalen Terror existiert nicht, und einen Souverän gibt es auch nicht, der durch Ausrufung einer neuen Weltausnahmerechtslage den Verlauf der Front zwischen Freunden und Feinden einer neuen Weltfriedensordnung definitiv klarstellen könnte. So bleibt es vorerst bei einem komplexen Mix aus Maßnahmen von der Art: hier innerstaatlich die Kameraüberwachung von Bahnhöfen zu verbessern, dort im Rahmen internationaler Kooperativen Beihilfe zur Ausbildung der Polizei in terrorbedrohten schwachen Staaten zu leisten, hier in der regionalen Nachbarschaft den terrorbereiten Separationswillen einer selbstbestimmungsentschlossenen Bevölkerungsgruppe als demokratie- und friedenspolitisch legitim anzuerkennen, dort aber den analogen Willen einer ungleich größeren Ethnie seiner friedensgefährdenden Aussichtslosigkeit wegen zur Zurückhaltung zu mahnen. So oder so verlangt die Abwehr des internationalen Terrors immer wieder einmal mehr, als polizeirechtlich gebundene Maßnahmen zu leisten vermögen. Die Politik einschließlich ihrer militärischen Komponente ist herausgefordert – national und bündnispraktisch, technisch und strategisch, verfassungsrechtlich und völkerrechtlich. Selbst einfache terroristische Piraterie erzwingt ja heute schon gelegentlich Militäreinsätze – wie jüngst in Somalia, wo erst das Feuer französischer Militärmaschinen den Beutezug der Räuber zu beenden vermochte.