

Der Mainstream
der Staatsrechtslehre
steht vor neuen
sicherheitspolitischen
Herausforderungen

Der Verfassungsstaat als Friedensgarant (I)

Josef Isensee

Zu ihrem Entsetzen erfährt die Welt in den Schlägen des Terrorismus, wie verwundbar ihre Zivilisation ist. An seiner Primitivität wird zunichte, was die Moderne an Macht aufzubieten hat: technische Perfektion, wirtschaftlicher Reichtum, militärische Überlegenheit. Die Terrorakte vom 11. September 2001 trafen die baulichen Symbole der wirtschaftlichen und der militärischen Weltmacht. Sie brachten aber auch das Gebäude der Weltrechtsordnung ins Wanken und warfen die Frage auf, ob die hergebrachten Begriffe und Regeln den neuen Herausforderungen standhalten. Der Terrorismus ist der Ernstfall einer Gesellschaft, die dazu neigt, dessen Möglichkeit zu verdrängen und unernst zu leben, die sich auf Schönwetter als Dauerzustand eingerichtet hat und ihre Verfassung als Schönwetterverfassung interpretiert. Der Terrorismus schreibt mit blutiger Tinte in radikaler Negation eine Allgemeine Staatslehre des Verfassungsstaates, die sich nicht in Subtilitäten und Details ergeht, sondern die Fundamente bloßlegt. Versuchen wir, den Text zu dechiffrieren.

Der erste Lehrsatz lautet, dass die Freiheit, die das Eigentliche des Verfassungsstaates ausmacht, bedingt ist durch Sicherheit. Eben auf die Sicherheit zielen die Anschläge, so scheinbar planlos und zufällig auch ihre Opfer sein mögen. Dem Terrorismus geht es weniger um die Zerstörung der objektiven Sicherheit des Gemeinwesens – dazu reicht seine Kraft nicht aus –, sondern um die Zerstörung des Sicherheitsgefühls in der Gesellschaft. Er er-

zeugt Furcht vor dem Fremden, allseitigen Verdacht, Misstrauen. Sicherheitsgefühl aber gehört zur Ausübung der Freiheit wie die Atemluft zum Leben. Es schafft die Unbefangenheit im Umgang und es trägt das Grundvertrauen zum Mitbürger. Es leitet den öffentlichen Diskurs, und es sorgt dafür, dass Meinungsstreit und Interessengegensätze sich in den Bahnen der Zivilität halten, dass die Einheit des Gemeinwesens belastbar bleibt und Widersprüche erträgt. Die Gelassenheit, die auf dem Gefühl der Sicherheit gründet, ist die Bedingung dafür, dass das politische Klima temperiert ist, in dem der Verfassungsstaat als „Staat des Maßes“ gedeihen kann.

Der Ernstfall macht den Blick frei auf den Staat. Seit dem 11. September liegt das Gesetz des Handelns nicht bei der Weltorganisation der Vereinten Nationen, sondern bei der Weltmacht der Vereinigten Staaten. In Europa erweisen sich seither als die verteidigungs- und außenpolitischen Akteure nicht etwa das Militärbündnis oder der Staatenverbund, sondern die Nationalstaaten. Auf den Staat richten sich die allgemeinen Erwartungen in der Stunde der Not. Zu staatlicher Solidarität finden die Bürger der USA zusammen und bewähren sich in der Front gegen den Terror als Nation in einer anhaltenden Woge von Patriotismus der ursprünglichen Art, der sich von seinem blassen bundesdeutschen Surrogat, dem Verfassungspatriotismus, unterscheidet. Der Staat wird gefordert als Garant des Friedens: Frieden hier unpräzise im negativen Sinne verstanden als Abwesenheit

von physischem Zwang. Gefordert wird er zugleich als Rechtsstaat und als Machtstaat. Er hat das Recht in den Bahnen des Rechtes wider das Unrecht zu schützen und den Schutz wirksam zu gewährleisten. Er schuldet nicht nur Rechtmäßigkeit, sondern auch Effizienz, nicht nur Bemühen, sondern Erfolg. Dem dienen die Blankovollmacht zum Handeln und die Machtmittel, mit denen er ausgestattet ist. Und doch heiligt der Zweck nicht jedes Mittel, sondern nur ein solches, das sich mit den freiheitssichernden und den die Menschenwürde achtenden Standards der Verfassung verträgt.

Hier geht es nicht um die Erfüllung irgendeiner seiner vielen Aufgaben, sondern um die Grundkondition des Staatsvertrages: Schutz gegen Gehorsam. Versagt der Staat hier, so verliert er die Anerkennung seiner Bürger.

Verdrängung der Staatsrechtslehre

Der Staat, wie er unter dem Eindruck des Terrorismus sichtbar wird, passt nicht in das Konzept einer sich progressiv verstehenden Staatsrechtslehre. Sie macht sich ein Bild der politischen Welt, wie sie sein sollte: eine Welt, welche die Feindschaft als Kategorie nicht kennt und den Ernstfall als Möglichkeit ausschließt, so dass Staat und Recht sich auch nicht auf ihn rüsten müssen.

Im Mainstream heutiger Staatsrechtslehre liegt es, die „harten“ Fragen des Staates wie die Sicherheit zu meiden und sich lieber den „weichen“ der Verfassung zuzuwenden. Überhaupt soll der Staat kein Thema mehr sein; seine Stelle wird besetzt durch die Verfassung. Diese löst sich von ihrem Gegenstand. Für ihre Auslegung ist Staat kein Argument, nicht sein Gewaltmonopol, nicht die Ziele, um deren willen er existiert. Die Existenz des Nationalstaates wird umschwiegen. Ist gleichwohl von ihm noch die Rede, dann abschätzig mit dem obligaten Zusatz,

dass er in seine Endphase eingetreten sei und durch transnationale, supranationale, internationale Organisationen abgelöst werde, dass es mehr schädlich als nützlich sei, über die moribunde Einrichtung noch ein Wort zu verlieren, dass von einem „staatszentrierten Bild der Aufgabenerfüllung“ Abstand zu nehmen sei. Vollends gehört der Gestus der Staatsverabschiedung zur avantgardistischen Attitüde von Europarechtlern, die weniger darauf ausgehen, den heutigen Stand der Integration zu erkennen, als den künftigen zu antizipieren. Doch Zeitdimension der Jurisprudenz ist die Gegenwart, nicht die Zukunft. Sie hat das geltende Recht zu deuten. Das Recht der Zukunft liegt in den Händen der Politik. So ist ihre Sache die Diagnose, nicht die Prognose. Freilich gibt es von jeher den Drang auch der Rechtsgelehrten, auf der Seite der kommenden Dinge zu stehen. Sie haben sich freilich, wie die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts zeigt, zuweilen in ihrer Witterung für das Kommende langfristig getäuscht; nicht immer ist es ihnen gelungen, wenn der Wind sich drehte, schnell genug auf die richtige Seite zu wechseln. Ein Exempel war der Versuch von Verfassungsauslegern, in der langen Zeit der deutschen Teilung das grundgesetzliche Ziel der deutschen Wiedervereinigung für obsolet zu erklären. Heute steht also der Nationalstaat zur Verabschiedung an. Die kommenden Dinge, so heißt es, lägen jenseits des Staates in überstaatlichen kontinentalen und globalen Einheiten. Dort gehen die politischen Utopien nunmehr vor Anker. Nachdem auch die marxistischen Zukunftsutopien der Vergangenheit angehören, hat sogar die Linke die Vision Europa entdeckt, dessen Realität ihr zuvor als allzu technokratisch und dessen Idee ihr zuvor als allzu katholisch erschienen war. Die Lehre vom Absterben des Staates aber vermochte sie zu übernehmen in ideologischer Resteverwertung.

Der Staat dankt deshalb nicht ab, weil seine Aufgaben über die Grenzen seines Gebietes hinausweisen, wie es gerade die Friedenssicherung erfordert, auch – das wird zu zeigen sein – die Sicherheit unter der Bedrohung des Terrorismus. Völkerrechtliche Bindung, so Kirchhof, baut auf den Staat als Rechtssubjekt und als Quelle für Bürgernähe, Freiheitsgerechtigkeit und konkrete Wirklichkeitssicht. Auch die gemeinsame Ausübung von Hoheitsrechten durch die Europäische Union stelle nicht den Staat infrage, erweitere und verändere aber die Handlungsbefugnisse der Mitgliedsstaaten. Wie bestimmte Gemeinschaftsgrundrechte – Paul Kirchhof nennt Ehe und Familie, Versammlung, Vereinigung, Parteien – „nicht das Individuum und seine Freiheit infrage stellen, sondern Individualität und Freiheitsrecht in der Begegnung und Bindung bestätigen, so baut auch das Erfordernis der Staatenkooperation auf den einzelnen Staat, der als demokratisch bestimmter, in rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit stehender Garant von Sicherheit, Freiheit, sozialer und kultureller Zugehörigkeit unverzichtbar ist und gerade gegenüber weiträumigeren und anonymen Aufgaben als Gemeinschaft konkreter Verantwortlichkeit und Zugehörigkeit gestärkt werden muss. Die Weltaufgaben fordern nicht den Weltenstaat, sondern die welt-offenen Staaten“.

Entgrenzung der Gefahr

Die staatsrechtliche Frage lautet, ob der Verfassungsstaat der neuen Herausforderung strukturell gewachsen ist. Sein fundamentaler Zweck besteht darin, die Sicherheit seiner Bürger im Inneren und nach außen zu gewährleisten: Sicherheit vor den Übergriffen Privater und Sicherheit vor Angriffen auswärtiger Staaten. Unter dem einen Aspekt steht ihm das Instrumentarium der Polizei und der Justiz zur Verfügung, unter dem anderen das der Armee. Für den Verfassungsstaat macht

es einen wesentlichen Unterschied, ob er eine innere Gefahr abzuwehren hat, die von einem privaten Störer ausgeht, der seiner Gewalt unterworfen ist, oder eine äußere Gefahr, die ein feindlicher Staat schafft. Die Unterscheidung hat verfassungsrechtliche Bedeutung. In ihr steckt ein Element rechtsstaatlicher und auch föderaler Gewaltenteilung. Das Machtgewicht der Streitkräfte dient der Selbstbehauptung des Staates nach außen. Es darf nicht innenpolitisch wirksam werden, damit die innere Machtbalance des Gemeinwesens nicht gestört wird.

Eben die Außen-Innen-Unterscheidung scheint zu verschwimmen angesichts des Terrorismus, wie er am 11. September in Erscheinung getreten ist. Seine Akteure sind nicht Staaten, sondern Private, also aus der Sicht des Polizeirechtes Störer. Doch sie operieren über die Staatsgrenzen hinweg und nutzen die Vielfalt der Territorialstaaten aus, um die jeweils günstigen Standorte zu wählen für logistische Zentren, Trainingslager, Finanzplätze, Verstecke für „Schläfer“. Der globalisierten Militanz ist nicht allein mit den Mitteln einer nationalstaatlichen Polizei zu begegnen, auch nicht einer international koordinierten. Die Terrorakte vom 11. September hatten die Wirkung eines schweren Luftangriffs. Sie waren Werke eines nichtstaatlichen Netzwerkes, das, unsichtbar, unfassbar, überall auf der Welt zuschlagen kann. Gleichwohl bewertete der Sicherheitsrat die Anschläge als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die NATO erkannte den Bündnisfall. Der Präsident der USA sah den bewaffneten Angriff als gegeben, damit die Bedingung erfüllt, das naturgegebene Recht auf Selbstverteidigung auszuüben, auch ohne die Lizenz des Sicherheitsrates. Die USA wählten den militärischen Weg und erklärten dem Terrorismus den Krieg – Krieg gegen den nichtstaatlichen Weltfeind. Die „Kriegsparteien“ können unterschiedlicher nicht

sein: hier die gigantische, schwerfällige Kriegsmaschine der Staatenwelt, dort die kleine, virtuell omnipräsente Schar von Kämpfern ohne Uniform, ohne Namen, ohne Gesicht.

Grenzüberschreitende Verantwortlichkeit

Gleichwohl traf der Krieg den Staat Afghanistan, in dem die Terror-Organisation El Kaida ihre zentrale Operationsbasis gefunden hatte; und er richtete sich gegen das De-facto-Regime der Taliban. Der Staatenkrieg bildete das Mittel zu dem Zweck, den Terrorismus unschädlich zu machen. Der angegriffene Staat haftete für die nichtstaatlichen Aktionen, die auf seinem Territorium geplant und von ihm aus gesteuert wurden. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Aktivitäten Privater auf ihrem Territorium wird neu und schärfer als bisher definiert. Schon nach bisherigem Völkerrecht schuldet der Staat der internationalen Gemeinschaft die Wahrung seines Gewaltmonopoles. Nun hat er auch Aktivitäten zu unterbinden, die als solchen nicht gewaltsam, aber eingebunden sind in das Netz des transnationalen Terrors. Nicht nur dem kollusiven Staat droht Intervention, sondern auch dem permissiv-liberalen, vollends dem schwachen und dem zerstörten („failed state“). Das Völkerrecht dringt tiefer als bisher in den Binnenraum des Staates ein und determiniert rechtlich wie sozial seine Verfassung. Die Souveränität des Staates (damit des Volkes) über seine Verfassung schrumpft.

Nun verschärfen sich die Tendenzen, die eingesetzt haben, seit sich das Völkerrecht mit den Prinzipien der Menschenrechte und der Demokratie identifiziert, insoweit seine hergebrachte Indifferenz gegenüber den inneren Angelegenheiten der Staaten aufgegeben und zum Schutz der Weltverfassungswerte die humanitäre Intervention reaktiviert hat. Menschenrechtsverstöße gelten nunmehr als

Verletzungen des Friedens, denen einzelne Staaten und Staatengruppen als Weltpolizei, ermächtigt durch den Sicherheitsrat oder selbst ermächtigt, mit militärischen Mitteln entgegentreten. In dem Maße, in dem sich der ursprünglich negative Begriff des Friedens als Abwesenheit von physischem Zwang mit inhaltlichen Gerechtigkeitsvorstellungen füllt, wächst die Legitimation, physischen Zwang im Dienste einer gerechten Sache anzuwenden. Da aber die Vorstellungen über die Gerechtigkeit zwischen den Staaten divergieren, hatte sich das hergebrachte Völkerrecht damit begnügt, den Einsatz von physischer Gewalt zu verbieten und die Selbstverteidigung nur gegen gewaltsame Angriffe zu gestatten, ähnlich wie der moderne Staat, aus der Einsicht, dass es keinen verlässlichen Konsens in Fragen der materialen Gerechtigkeit gibt, sich damit begnügt, von seinen Bürgern die unbedingte Einhaltung des Gewaltverbotes zu verlangen, die Gerechtigkeit aber der offenen Diskussion und der politischen Entscheidung zu überlassen. Wer im Völkerrecht wie im Staatsrecht das Maximum an Frieden und das Optimum an Gerechtigkeit anstrebt, hält daran fest, sie begrifflich zu unterscheiden und den Frieden, ohne Gerechtigkeitszutat, als Abwesenheit von körperlicher Gewalt – anders gewendet: als Sicherheit – zu definieren.

Die neue Art von Krieg kennt keine völkerrechtlichen Regeln, die denen des Staatenkrieges entsprächen. Feindliche Staaten erkennen einander an als Kriegsparteien. Der Feind ist der mögliche Partner eines künftigen Friedensvertrages. Das eben ist der Terrorismus gerade nicht. Der Krieg gegen ihn zielt darauf ab, ihn mit Stumpf und Stiel auszurotten. Der Terrorist ist der absolute Feind. Daher ist er kein Kombattant, dem mit der Festnahme der Status des Kriegsgefangenen zukäme. Er ist noch nicht einmal ein Guerillakämpfer oder

ein Partisan. Wird Terrorismus als Verbrechen wider die Menschheit und der Terrorist als Feind der Menschheit geächtet, ist es nur noch ein Schritt, ihn aus der menschlichen Gemeinschaft auszustoßen und ihm die Menschenrechte abzuerkennen. Der Kampf für die Menschenrechte schlägt dann um in einen menschenrechtswidrigen Kampf.

Diffusion des Gefahrverdacht

Die Phänomene des Terrorismus entgleiten den Definitionen und Tatbeständen des Polizeirechtes, zumal denen der Gefahr und des Störers. Der Terrorakt ist eine jähe Aktion, hinter der lange, heimliche Vorbereitung steht. Der Akteur taucht plötzlich aus zivilem Milieu auf, um nach getaner Tat, so er sie überlebt, in ihm wieder zu verschwinden. Der stille Nachbar, der unauffällige, fleißige Student erweist sich in der Rückschau als „Schläfer“, Reservist der Terrorarmee, der auf Abruf zum Anschlag bereitsteht. Ist der „Schläfer“ schon Störer oder noch Nichtstörer? Dürfen gegen einen muslimischen Studenten, wenn seine Rolle als „Schläfer“ bekannt ist, jederzeit Gefahrenabwehreingriffe, oder wenn individuelle Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, Gefahrerforschungseingriffe, oder weil er lediglich einer Gruppe angehört, aus der der Terrorismus seine Soldaten zu rekrutieren pflegt, Maßnahmen der Verdachtsuche getätigt werden? Oder aber besteht ein grundsätzliches Handlungs-, Ermittlungs- und Beobachtungsverbot, das nur unter den Bedingungen des polizeirechtlichen Notstandes durchbrochen werden darf? Hier passt noch nicht einmal die Kategorie der latenten Gefahr; denn diese meint einen an sich ungefährlichen Zustand, eine Sache, die sich nur dann zur Gefahr entzündet, wenn eine andere, ebenfalls in sich ungefährliche Sache hinzutritt. Hier aber handelt es sich um einen Menschen, der, tatbereit, nur auf den Einsatzbefehl wartet.

Der diffusen Gefahr können nicht scharfkantige Handlungsregeln der Verwaltungen korrespondieren. An sich gilt die allgemeine Maxime, dass, je empfindlicher das gefährdete Rechtsgut auf Seiten des Opfers, desto weiter die Befugnis der Gefahrenabwehr reicht, je empfindlicher das Rechtsgut auf Seiten des Störers, desto enger die Befugnis. Doch die Gefahr hat sich noch nicht konkretisiert. Damit fehlt die klare Zielbestimmung, nach der sich das Mittel des Eingriffes nach dem Übermaßverbot dosieren lässt. Die Messbarkeit rechtsstaatlichen Handelns droht verloren zu gehen. Die neuere Gesetzgebung antwortet auf die Gefahr des Terrorismus dadurch, dass sie die Eingriffsschwelle vorverlegt, insbesondere für den Zugriff auf grundrechtlich geschützte Daten. Die Gefahrenabwehr wird zunehmend erweitert durch Gefahrenvorsorge und Risikovorsorge, ein sich immer weiter ausdehnendes Vorfeld präventiver Recherchen und Kontrollen, wie es in anderen Bereichen des Verwaltungsrechtes schon vorhanden ist, vom Atomrecht über das Arzneimittel- bis ins Lebensmittelrecht. Doch dort handelt es sich um sachliche Risiken, die der Technik und der Produktion. Hier aber geht es um das Risiko, das in der Moral und der Handlungsfreiheit des Menschen liegt.

Eine typische Maßnahme der Vorfeldüberwachung ist die Rasterfahndung. Am Beispiel dieser Maßnahme zeigt sich, wie die Aufgabe der Polizei, konkrete Gefahren abzuwehren, und die des Nachrichtendienstes, die Sicherheitslage im Allgemeinen zu beobachten, ineinander übergehen. Mit der Vorfeldüberwachung weitet sich der Handlungsraum des Staates auf Kosten der grundrechtlichen Freiheit. Ob damit die rechtsstaatliche Balance von Sicherheit und Freiheit verloren geht, wird später zu erörtern sein. Vorab aber ist festzustellen, dass der Rechtsstaat sich in seinen Mitteln nicht seinem Feind angleichen kann, ohne seine freiheitliche

Identität einzubüßen. Der Kampf gegen den Terror darf nicht selbst terroristisch werden.

Soziale Fehldiagnosen

Vom Generalsekretär der Vereinten Nationen bis zu deutschen Politikern und Staatsrechtslehrern herrscht Einigkeit darüber, dass im Elend der Dritten Welt die Ursache des Terrorismus liege und dass diesem das Wasser abgegraben werden müsse durch Beseitigung des Elends. Das soll nicht infrage gestellt werden. Wer an seiner Lagerexistenz in Palästina oder im Libanon verzweifelt, mag einen Ausweg suchen, wenn er sich für den Glaubenskampf anwerben lässt, und den Rückgewinn seiner Würde erhoffen, wenn er als lebende Bombe sich selbst mit anderen in die Luft sprengt.

Dennoch greift das soziale Problemerkennungs- und Problemlösungsmuster zu kurz. Nachweislich rekrutiert sich ein erheblicher Teil der Selbstmordattentäter aus sozial begünstigten Schichten. Er gedeiht in einigen der reichsten Länder der Welt. Osama bin Laden ist Milliardär. Die eigentlichen Ursachen liegen außerhalb des ökonomisch-sozialen Horizontes. Hier zu Lande gehört es freilich zur politischen Korrektheit, die Widersprüche dieser Erde allein aus der sozialen Ungleichheit zu erklären. Man will es nicht wahrhaben, dass es auch ideelle Widersprüche gibt, zumal solche der religiösen Überzeugungen, die wiederum kulturelle, mentale und nationale Identitäten und Gegensätze erzeugen. Die Attitüde des kosmopolitischen Sozialarbeiters kommt den Phänomenen nicht bei. Im Gegenteil, sie ist eine der Ursachen des Terrorismus. Denn sie behandelt religiös-kulturelle Identität als soziale Rückständigkeit, und sie hält den technischen Vorsprung, auf den sie sich stützt, für moralische Überlegenheit, die ihrerseits die Rechtfertigung dafür bietet, im Sinn der westlichen Zivilreligion, der Menschen-

rechte und der Demokratie zu missionieren, mit dem westlichen Hedonismus zu infizieren und zu assimilieren in die globale Konsumgesellschaft westlicher Obervanz. Der Westen bleibt der islamischen Kultur schuldig, was sie um ihrer Würde willen fordert: die Anerkennung.

Im Terrorismus, wie er am 11. September 2001 spektakulär in Erscheinung trat, regt sich der Kampf der Kulturen, dessen Realität zu verdrängen und zu leugnen hier zu Lande als Ausweis von Aufgeklärtheit, Weltoffenheit, Toleranz gilt. Dieser Kampf richtet sich gegen die Kultur des Westens, auch in ihren kosmopolitischen Ansprüchen, wie sie sich in den Prinzipien der Menschenrechte und der Demokratie verkörpern, die, vom Geist ihrer okzidentalischen Herkunft geprägt, im Orient als Oktroi einer fremden Kultur und Beleidigung der eigenen empfunden werden.

Hier zeigt sich eine prinzipielle Schwäche des Liberalismus, der sich im Verfassungsstaat verkörpert. Er bietet die Anerkennung nur den Individuen als Personen, nicht aber überindividuellen Einheiten, soweit sie sich nicht als Staaten oder Staatenverbindungen organisiert haben. Er erkennt Staaten an, nicht aber Religionen und Kulturen. Er neigt dazu, ihre Strukturen zu pulverisieren, bis nur noch Individuen übrig bleiben, denen er anheim gibt, sich kraft ihrer Selbstbestimmung neue Strukturen zu schaffen. In seiner Eigenschaft als Rechtsstaat sieht der liberale Staat nur freie und gleiche Individuen. In seiner Eigenschaft als Sozialstaat nimmt er darüber hinaus sozio-ökonomische Unterschiede wahr, doch tut er sich schwer, kulturelle Besonderheiten aufzunehmen, obwohl er auch Kulturstaat ist. Das eben ist er, in seinem Verständnis von grundrechtlicher Freiheit, in einem erheblich minderen Maße, als er Sozialstaat ist. Religionsstaat aber will er schlechthin nicht sein. Wenn er überhaupt religiöse Phänomene registriert, dann nur in ihren

kulturellen, sozialen und politischen Derivaten.

Er neigt dazu, die Wirklichkeit der Religion zu übersehen, weil er über ihre Wahrheit nichts zu sagen hat. Der Umstand, dass er zu Beginn der Neuzeit in Europa das Bürgerkriegspotenzial der konfessionellen Differenzen entschärfte dadurch, dass er seinerseits eine neutrale Position bezog, besagt nichts darüber, dass weltweit die Religion entpolitisiert sei oder sich entpolitisieren lasse. Das ist noch nicht einmal auf dem alten Kontinent ohne Rest gelungen, wie das Beispiel Nordirland zeigt, ganz zu schweigen von Bosnien und vom Kosovo. Die Kirchen machen es freilich dem Staat in Deutschland leicht, sie als religiöse Größen zu übersehen, weil sie sich in einem anhaltenden Prozess der Selbstsäkularisierung ihrem säkularen Umfeld angepasst haben und ein aufklärerisches Mimikry zeigen, sodass so gut wie nichts von dem *fascinosum et tremendum* des Christentums übrig bleibt.

Macht der Idee

Der Terrorismus lebt aus der Macht einer Idee. Eine Idee ist resistent gegen physische Gewalt. Es reicht nicht, die Organisation der El Kaida, ein nur lose geknüpftes Netz, zu zerstören. Es reicht noch nicht einmal, ihren Führer zu töten. Sein Charisma würde überdauern. Ein toter Osama bin Laden könnte gefährlicher werden als der lebende. Ein neuer Mahdi, ein islamistischer Messias. Das Dilemma: Der Westen muss sich der Gewalt des Terrorismus mit wirksamer Gegengewalt erwehren. Doch die Triebkräfte der Gewalt vermag er damit nicht zu bannen. Im Gegenteil, jede militärische Niederlage kann ihr neue Energien zuführen, das Feuer des Fanatismus kräftiger entfachen und der Front des Terrorismus weitere Rekrutenheere zuführen. Wenn der Hydra ein Kopf abgeschlagen ist, können deren mehrere nachwachsen.

Der Kampf gegen den Terrorismus entscheidet sich auf der Ebene der Ideen. Auf der einen Seite stehen die Ideen des Westens in ihrem Anspruch auf Universalität, auf der anderen die des islamistischen Protestes, des Hasses auf Amerika und seine Verbündeten, nicht nur auf ihre Politik, sondern gerade auf ihre politischen Werte, ihre Kultur und Lebensart. Der Hass ist tief verwurzelt in den Massen, indes die aufgeklärten unter den autoritären Führern den westlichen Werten aufgeschlossen sind, freilich mehr den ökonomischen als den politischen. Der Hass steigt hervor aus der Religion des Islam. Noch ist der Islamismus nicht mit dem Islam identisch und mag als Exzess, als Verirrung oder als Perversion gedeutet werden. Offen ist aber, ob er sich auf Dauer zu dessen Avantgardisten oder gar zu dessen Repräsentanten erheben wird. Dann freilich wäre der Kampf der Kulturen Realität. Noch einmal: Zwischen Islam und Islamismus ist zu unterscheiden. Dennoch ist es angezeigt, die religiös-kulturellen Unterschiede zwischen Orient und Okzident ernst zu nehmen und sie nicht als folkloristisches Dekor kosmopolitischer Einheit zu verharmlosen. In Deutschland neigt man dazu, einseitig die dem Westen kompatiblen Momente des Islam hervorzuheben und sich ein aufklärerisch-gefälliges Bild von ihm zu machen, wie es etwa Lessing von Sultan Saladin in „Nathan der Weise“ zeichnet. Doch die gegenwärtige Realität liegt von diesem Ideal des achtzehnten Jahrhunderts so weit entfernt wie Bagdad von Wolfenbüttel.

Der Kampf der Kulturen ist freilich auch nur ein Deutungsmuster, das die Realität des Terrorismus nicht ausschöpft. Soweit es aber greift, zeigt sich, dass polizeiliche und militärische Mittel nur an Symptomen kurieren können. Hier müssen andere Wege gefunden werden. Eine Lösung ist nicht ersichtlich. Aber ein erster Schritt wäre es, wenn der Westen

im Allgemeinen, wenn Europa, wenn Deutschland im Besonderen sich der religiös-kulturellen Bedingtheit der rechtlichen Prinzipien bewusst würden, deren universale Geltung sie betreiben. Eine solche Rückbesinnung könnte die Deutschen vielleicht zu einer Anerkennung ihrer eigenen Kultur bewegen, aus der Selbstbewusstsein und Bescheidenheit gegenüber fremden Kulturen erwachsen könnten. Die Staatsrechtslehre könnte nachdenken, ob und wieweit einzelne Gewährleistungen der Verfassung – etwa das durch die historischen Gegebenheiten Deutschlands geprägte Staatskirchenrecht – unter Kulturvorbehalt stehen.

Todesfurcht als Grundlage

Der Terrorismus bedient sich der schlechthin verwerflichen Mittel, die kein noch so hehres Ziel rechtfertigt: der Opferung Unschuldiger in der Absicht, Aufmerksamkeit zu erlangen und Schrecken zu verbreiten. Der Begriff ist negativ besetzt. Wer eine Person oder eine Organisation als terroristisch bezeichnet, will sie als böse brandmarken. Der Adressat wird sich gegen die Qualifikation wehren, um sich moralisch behaupten zu können. Der Terrorist ist allerdings kein gewöhnlicher Krimineller. Vom erpresserischen Geiselnnehmer wie vom Mafioso unterscheidet er sich durch das Fehlen von Eigennutz. Er dient einer großen, überpersönlichen Sendung, bereit, alles dafür zu opfern, selbst das eigene Leben. Der islamistische Selbstmordattentäter aber bildet eine moralische Provokation, die verheerendere Wirkungen zeitigt als die physische Bedrohung, die von ihm ausgeht. Er negiert die Kultur des Westens, die Wertordnung des Verfassungsstaates, dem das Leben des Einzelnen als der Güter höchstes gilt und die Tötung als der schwerste aller Eingriffe.

Der moderne Staat beschränkt sich auf innerweltliche Aufgaben. Für ihn gibt es kein Jenseits. Er hat nicht ewige Wahrhei-

ten zu verkünden, sondern praktischen Bedürfnissen eines diesseitigen Gemeinwohles Genüge zu tun. Er leistet, lohnt und straft im Diesseits. Das höchste Gut, das er zu schützen und zu wahren hat, ist das menschliche Leben.

Die Teleologie des Rechtsstaates hat ihren Ursprung in der Todesfurcht. Sie bildet den Schlüssel zur Initialphilosophie des modernen Staates bei Thomas Hobbes. Dieser berichtet in seiner Selbstbiografie, seine Mutter habe ihn im Jahr 1588 vorzeitig geboren, weil sie einen Schock erlitten habe durch die Nachricht, dass die spanische Armada in britische Gewässer eingedrungen sei. Sie habe zwei Kinder zugleich zur Welt gebracht, ihn und die Furcht.

Die vorstaatliche Ausgangslage in der hobbesianischen Philosophie ist die Furcht des Menschen, von seinesgleichen getötet zu werden. Die vom Überlebenswillen geleitete Intelligenz findet den Ausweg aus dem Zustand der Friedlosigkeit, dem Krieg aller gegen alle: den allseitigen Friedensschluss, in dem sich alle einer Macht unterwerfen, die dazu geschaffen ist, den Frieden zu gewährleisten und das Leben zu schützen, freilich unter dem Vorbehalt, dass sie dazu fähig und willens ist. Wo nicht, lebt die natürliche Freiheit zur Notwehr wieder auf. Staatlicher Schutz und staatsbürgerlicher Gehorsam beruhen auf Gegenseitigkeit. Ohne Schutz kein Gehorsam.

Einem Staat, der allein innerweltliche Ziele kennt, ist das irdische Leben der Güter höchstes. Seine Machtmittel, die physischen wie die psychischen, verfangen nur, wenn seine Adressaten diese Prämisse teilen. Alle höheren Ziele, zu denen der Rechtsstaat sich ausdifferenziert, gehen davon aus. Je höher und „zivililer“ das Ziel, desto blasser die Erinnerung an das erste und fundamentale, die Bannung der Todesfurcht. Die psychischen Machtmittel des Staates, etwa strafrechtliche Abschreckung, drängen

die physischen zurück und ermöglichen die feine Dosierung nach dem Übermaßverbot. Der Art nach werden die Sanktionen abgestuft von moralischem Druck zu materieller Einbuße, von Geldentzug über Freiheitsentzug zu körperlichem Zwang.

Das schärfste Zwangs- und Drohmittel im Arsenal der Staatsgewalt ist die Tötung. Die Verfassung des Rechtsstaates geht darauf aus, den Einsatz dieses Mittels tunlichst zu vermeiden. Im Verbot der Todesstrafe verbietet sie ihn als schlechthin unangemessen. Allenfalls gestattet sie ihn als *Ultima Ratio* in Grenzfällen wie etwa dem polizeilichen Rettungsschuss. Dieser Konzeption entspricht die Erwartung, dass aus der Sicht des Bürgers die Tötung als das ärgste aller Übel empfunden wird. Darin liegt die Sanktion hinter allen rechtlichen Sanktionen, der äußerste Schrecken, aus denen die Normbefehle letztlich ihre Präventionswirkung ziehen. Die Todesfurcht ist es auch, die dem militärischen Potenzial den Effekt der Abschreckung gibt. Die Sanktionen versagen gegenüber dem Terroristen, dem das eigene Leben nicht zählt und nicht das fremde. Damit wird die rechtsstaatliche Staatsgewalt, die sich seiner zu erwehren hat, zu einer Reprimitivierung genötigt, zur Beschränkung auf die Mittel des körperlichen Zwanges. Der zweckrational organisierte Staat scheitert an dem, der den Tod nicht fürchtet: dem religiösen und dem politischen Fanatiker, der, in der Hoffnung auf jenseitigen Lohn oder diesseitigen Nachruhm, bereit ist, sich und andere um einer großen Sache willen zu opfern, dem heroischen wie dem spielerischen Nihilisten, dem Desperado.

Die Gesellschaft der Todesverächter darf nicht als eine negative Auslese der

Menschheit erscheinen. Im Gegenteil. In ihr finden sich auch die edelsten Vertreter, für die Senecas Satz gilt: „*Qui potest mori, non potest cogi.*“ Die Todesdrohung kann den stoischen Philosophen nicht erschüttern, weil er den Tod nicht fürchtet. Sie beugt auch nicht den christlichen Märtyrer. Dieser ist bereit, sein Leben zu opfern. Doch er vernichtet nicht das Leben anderer. Zwischen dem Märtyrer und dem Selbstmordattentäter liegt ein moralischer Abgrund.

Der säkulare Verfassungsstaat baut nicht auf die Gottesfurcht seiner Bürger. Sogar eine entsprechende Verfassungserwartung liegt ihm fern. Die heutige Gesellschaft ist immer weniger bereit, sich die religiöse Begründung der staatsbürgerlichen Pflichten zu Eigen zu machen. Der Liberalismus in der Nachfolge von Thomas Hobbes hängt denn auch die Erwartungen tiefer, wohl zu tief, wenn er allein auf den vernunftgeleiteten Eigennutz der Menschen setzt. Kant baut die gute Staatsverfassung nicht auf die Moralität der Bürger, sondern auf den Mechanismus der Natur, dass der Widerstreit der selbstsüchtigen Neigungen zu der vernünftigen Einsicht aller führt, sich Zwangsgesetzen zu beugen, somit den inneren wie den äußeren Frieden zu fördern und zu sichern. Das Problem sei selbst für ein Volk von Teufeln lösbar. Freilich macht Kant den Vorbehalt „wenn sie nur Verstand haben“. Verstand aber ist die Fähigkeit, zweckmäßig im Sinn der Selbsterhaltung zu handeln. Diese Art von Verstand geht dem Terroristen ab, der sich und andere um der großen Sache willen in die Luft sprengt. An ihm zerbricht die Logik des Rechtsstaates.

Der zweite Teil dieses Beitrages erscheint in der Maiausgabe der Politischen Meinung.