

Terrorismus und rechtserhaltende Gewalt. Grenzen des Antiterrorismus aus ethischer Sicht¹

HANS-RICHARD REUTER

1. Fragestellung

Die massenmörderischen Attacken vom 11. September 2001 auf das *World Trade Center* in New York und das Pentagon in Washington haben eine schockierende Monstrosität des transnationalen Terrorismus offen gelegt und das Projekt einer internationalen Friedensordnung als Rechtsordnung vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Für unser moralisches Empfinden nicht minder empörend waren jedoch die Bilder, die aus den US-Militärgefängnissen in Abu Ghraib und Guantánamo um die Welt gingen und die menschenverachtenden Begleiterscheinungen des *global war on terrorism* illustrierten. Beides zusammen verweist auf die Grundsatzfrage, die im Folgenden behandelt werden soll: Sind antiterroristische Maßnahmen als legitimes Ziel von Kriegführung zu rechtfertigen, oder gehören sie in die Kategorie der internationalen Verbrechensbekämpfung?

US-Präsident George W. Bush hatte die Anschläge in einer ersten Reaktion noch als „acts of mass murder“ bezeichnet; einen Tag später stufte er sie als „acts of war“ ein. Am selben 12. September erklärte die NATO erstmals den Bündnisfall und am 20. September proklamierte der amerikanische Präsident den „war on terror“.² Auch die ersten Reaktionen des UN-Sicherheitsrats³ zeigten Unsicherheiten: Einerseits wurden die Anschläge mit Art. 39 UN-Charta als „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ bezeichnet – und so der Weg freigegeben zu den in Kap. VII der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen unter Leitung der UN, denn „ein Bruch des Friedens“ durch einen „bewaffneten Angriff“ wurde nicht konstatiert. Andererseits hat der Sicherheitsrat gleichzeitig „das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ nach Art. 51 UN-Charta anerkannt, was einen „bewaffneten Angriff“ voraussetzt – damit wurde die unmittel-

¹ Wolfgang Huber zum 70. Geburtstag.

² G.W. Bush 2001.

³ SR Res. 1368 vom 12. Sept. 2001; SR Res. 1373 vom 28. Sept. 2001.

telbare Reaktion dem Handlungsermessens des geschädigten Staates überlassen. Die Kriegführung der USA in Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*) stützt sich noch über zehn Jahre danach auf diesen Legitimationstitel, auch wenn die Obama-Administration nicht mehr vom weltweiten Krieg gegen den Terrorismus spricht, sondern vom Krieg gegen *al Qaida* und seine Verbündeten.⁴

Zu den aktuellen Fragen der Abwehr des transnationalen Terrorismus haben in der letzten Zeit auch die beiden großen Kirchen in Deutschland Stellung genommen.⁵ Beide Kirchen räumen strukturellen Maßnahmen zur Verhinderung der Entstehungs- und Existenzbedingungen des Terrorismus Vorrang ein vor operativen Maßnahmen, die gewaltförmig gegen manifeste terroristische Strukturen und Akteure gerichtet sind.⁶ Außerdem unterstreichen sie nachdrücklich die Bedeutung des Rechts als Grundlage einer internationalen Friedensordnung.

Für die Friedensdenkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland aus dem Jahr 2007 folgt das breite Spektrum von antiterroristischen Abwehraufgaben aus dem Konzept des gerechten Friedens, das nicht nur den Schutz vor Gewalt durch ein System kollektiver Friedenssicherung, sondern auch die Gewährleistung der universalen Menschenrechte, die Garantie eines Mindestmaßes transnationaler sozialer Gerechtigkeit und die Anerkennung kultureller Differenz umfasst. Von daher erkennt die EKD eine Ursache neuer Friedensgefährdung darin, dass demokratische Staaten im Umgang mit Terrorismusverdächtigen rechtsstaatliche Grundsätze verletzen, und fordert Sensibilität für terrorismusfördernde Faktoren wie kulturelle Demütigung und sozioökonomische Deprivation.⁷ Zur operativen Terrorismusabwehr wird die These vertreten: „Auch die globale Terrorismusbekämpfung lässt sich sehr weitgehend innerhalb des kollektiven Sicherheitsregelwerks der UN verorten. Terrorismusbekämpfung ist kein legitimes Ziel einer über den Selbstverteidigungsfall hinaus anhaltenden Kriegführung, sondern gehört in die Kategorie der internationalen Verbrechensbekämpfung.“⁸

In ihrer direkt dem Thema gewidmeten Erklärung von 2011 stellen auch die katholischen deutschen Bischöfe eine ursachenorientierte Gewaltprävention als vorrangige ethische Verpflichtung heraus.⁹ Der „Schutz der Menschenwürde und der sie sichernden Menschenrechte“ müsse „den normativen Referenzrahmen bilden, an dem [...] auch Maßnahmen zur Bekämpfung des

⁴ The White House 2010.

⁵ Zu den kirchlichen Stellungnahmen zum Thema bis 2007 vgl. auch M. Hörter 2009.

⁶ Zu dieser terminologischen Unterscheidung vgl. U. Schneckener 2006, 198ff.

⁷ Kirchenamt der EKD 2007, Rdz. 25f.

⁸ Kirchenamt der EKD 2007, Rdz. 106.

⁹ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2011, 25.

internationalen Terrorismus zu messen sind“.¹⁰ Mit der Verschiebung des Terrorismus „auf die internationale Ebene unter Hinzuziehung des Kriegsbegriffs“ werde die „Gefahr der Eskalation und des Missbrauchs heraufbeschworen“. Stattdessen biete sich für „die präventive Gefahrenabwehr und für die repressive Strafverfolgung von international agierenden Terroristen [...] eine angemessene Ausweitung der schon vorhandenen Formen grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit (Interpol, Europol) an“.¹¹

Trotz Klarheit in der gemeinsamen Grundaussage lassen beide Papiere Fragen offen: Die EKD-Denkschrift unterstellt den Anti-Terrorismus als Verbrechensbekämpfung dem kollektiven Sicherungssystem der UN, ohne genauer auszuführen, welcher Mitteleinsatz hierbei gerechtfertigt werden kann.¹² Das Bischofswort verweist auf bestehende polizeiliche Kooperationspflichten, lässt aber die Frage nach dem angemessenen Sanktionsregime im Fall der Verletzung dieser Pflichten unbeantwortet. In diesem Beitrag sollen einige der mit dem Antiterrorismus verbundenen ethischen und (völker-) rechtsethischen Probleme behandelt werden. Im ersten Schritt geht es um die Problematik einer allgemeingültigen Definition des Terrorismus (2.). Dann soll verdeutlicht werden, welche Folgen es hat, wenn Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Kriegsparadigmas verstanden und praktiziert wird (3.). Abschließend wird gefragt, welchen Grenzen operative Antiterrormaßnahmen unterliegen, wenn sie der internationalen Verbrechensbekämpfung zugeordnet werden (4.).

Normativer Rahmen für die nachstehenden Überlegungen ist eine auf die internationalen Beziehungen gerichtete ‚Ethik rechtserhaltender Gewalt‘, die die Lehre vom gerechten Krieg zugunsten der Konzeption eines gerechten Friedens durch Recht verabschiedet, gleichzeitig aber die gewalteinschränkenden Kriterien des *bellum iustum* in sich aufgenommen hat.¹³ Als ‚Ethik rechtserhaltender Gewalt‘ geht sie von einer „intern ausdifferenzierten Theorie (il)legitimer Gewalt“ aus, die „sowohl polizeiliche, militärische als auch revolutionäre Gewalt“ abdeckt.¹⁴ Der im Ausdruck ‚rechtserhaltende Gewalt‘ in Anspruch genommene Begriff des Rechts bezieht sich dabei nicht auf ein faktisch gegebenes Rechtssystem, sondern normativ auf die in den basalen Menschenrechten und einer legitimen Völkerrechtsordnung konkretisierte Rechtsidee. Und die *Erhaltung* der basalen Menschenrechte schließt als *ultima ratio* ihre Durchsetzung nicht aus, rechtfertigt aber auch in diesem Fall

¹⁰ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2011, 32.

¹¹ Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2011, 57f.

¹² Kirchenamt der EKD 2007, Rdz. 117-123 (unter der Überschrift „Grenzen international bewaffneter Friedensmissionen“) erweisen sich in diesem Zusammenhang als nicht differenziert genug.

¹³ Kirchenamt der EKD 2007, Rdz. 98-103; vgl. bereits H.-R. Reuter 1996 sowie H.-R. Reuter 2007, 183. Diese Differenzierungen scheint R. Anselm 2010, 84, übersehen zu haben.

¹⁴ M. Iser 2006, 196.

nicht den Zwangsimpport kontextfremder Rechtstraditionen, die bei der lokalen Bevölkerung keinen Rückhalt haben.

2. Was ist Terrorismus?

Eine verallgemeinerungsfähige Begriffsbestimmung ist ebenso notwendig wie schwierig: notwendig darum, weil die Frage nach adäquaten oder legitimen Abwehrstrategien immer auch von der Definition dessen abhängig ist, was abgewehrt werden soll,¹⁵ schwierig deshalb, weil sich in viele Begriffsverwendungen bereits auf der Definitionsebene interessengeleitete politische Bewertungen mischen – je nachdem vor allem, ob die terroristischen Akte aus der Perspektive einer etablierten Staatsmacht oder aus der Sicht gegen sie opponierender aufständischer Gruppen betrachtet werden.¹⁶ Bekannt ist der Ronald Reagan zugeschriebene Satz „One man’s freedom fighter ist another man’s terrorist“, der sich aber „ohne weiteres um sein Spiegelbild ‚One man’s policeman is another man’s terrorist‘ ergänzen lässt“.¹⁷ Oder mit einem Reim von Roger Woddis gesagt:

„Throwing a Bomb is bad
Dropping a bomb is good;
Terror, no need to add,
Depends on who’s wearing the hood.“¹⁸

Für eine politisch neutrale Beschreibung ebenso wie für eine unparteiliche moralische Bewertung ist davon auszugehen, dass Akte des Terrorismus sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen *Akteuren* begangen werden können. Terrorismus ist also nicht schon deshalb verwerflich, weil er sich gegen den Staat richtet (sonst wäre die moralische Rechtfertigungsfähigkeit von Widerstand, Befreiungskampf und Revolution von vornherein ausgeschlossen), vielmehr müssen Staatsterrorismus und substaatlicher Terrorismus den im Prinzip gleichen moralischen Maßstäben unterworfen werden, für die es zentral auf die Art der Gewaltanwendung ankommt. Für die Zwecke einer ethischen Diskussion dürfte es sinnvoll zu sein, von einer Definition auszugehen, die vom Akteur absieht und auf den terroristischen Akt als Handlungsform, als Methode und Strategie fokussiert:¹⁹ *Terrorismus ist der planmäßige*

¹⁵ Chr. Daase 2001, 77.

¹⁶ A.P. Schmidt 1983 (70ff.) zufolge existierten zu diesem Zeitpunkt in Wissenschaft und Politik 109 verschiedene Definitionen des Terrorismus.

¹⁷ Chr. Walter 2004, 32.

¹⁸ Zit.n. I. Primoratz 2003, 54.

¹⁹ Ähnlich I. Primoratz 2003, 55; C.A.J. Coady 2003, 73; M. Walzer 2006, 3.

Einsatz schockierender Gewalt zur Tötung willkürlich ausgewählter Personen mit dem Ziel der Einschüchterung oder Nötigung Dritter.

Der terroristische *Akt* ist dadurch charakterisiert, dass er das kriegsrechtliche Gebot der Unterscheidung von Kombattanten und Zivilisten (*principle of discrimination*) missachtet. Dem Unterscheidungsprinzip liegt moralisch das Verbot der absichtlichen Tötung Unschuldiger zu Grunde.²⁰ Im kriegsrechtlichen Kontext enthält jedoch das Prädikat ‚unschuldig‘ kein Urteil darüber, ob Zivilisten für den von ihrem Land geführten Krieg moralische Verantwortung tragen. Auf Grund der Unterscheidung von Recht und Moral bezieht sich das Prädikat ‚unschuldig‘ im kriegsrechtlichen Sinn nur darauf, dass die Zivilbevölkerung nicht direkt an primärer Gewaltausübung beteiligt ist. Das für den Terrorismus spezifische Merkmal des direkten Angriffs auf Zivilisten kann auch als Methode staatlicher Kriegführung auftreten – so z.B. im Fall eines flächendeckenden Städtebombardements. Die Missachtung des Diskriminationsprinzips als Norm legitimer Kampfführung unterscheidet den Terroristen idealtypisch nicht nur vom regulären Soldaten, sondern auch vom Guerillero oder Partisan. Die Guerilla beachtet bei der Zielwahl im Allgemeinen das Unterscheidungsprinzip. Ihr Gegner ist eine militärisch überlegene Besatzungsmacht, die von den Aufständischen bekämpft wird durch Ausnutzung ihrer Ortskenntnis und ihrer Verwurzelung in der lokalen Bevölkerung. Letztere spielt für die Guerilleros die Rolle des interessierten Dritten, dessen Unterstützung und massenhafte Mobilisierung es zu gewinnen gilt. Daraus resultiert eine widersprüchliche Beziehung der Guerilla zur Zivilbevölkerung: Der Guerillero oder Partisan „respektiert den Nonkombattantenstatus, indem er selbst Zivilisten nicht angreift, und er respektiert ihn zugleich nicht, indem er jeden, der ihn angreifen will, zwingt, Zivilisten anzugreifen“, weil er aus der Zivilbevölkerung heraus agiert.²¹ „They [the guerilla] seek to place the onus of indiscriminate warfare on the opposing army.“²² Die idealtypische Differenzierung der partisanischen und der terroristischen Handlungsformen schließt Mischformen nicht aus, so z.B. wenn terroristische Gewaltakte als taktische Mittel in den Dienst der Vorbereitung eines Guerillakriegs gestellt werden.²³ Anders als der Partisan ist jedoch der Terrorist nicht auf die Unterstützung einer ihm wohlgesonnenen Zivilbevölkerung angewiesen, denn „zur logistischen Unterstützung seiner Gruppen nutzt er bevorzugt die zivile Infrastruktur

²⁰ Im Rahmen christlicher Ethik kann für diese Formulierung des Tötungsverbots angeführt werden, dass sich der Wortlaut des Dekalog-Gebots „Du sollst nicht töten“ (Dtn 5,17; Ex 20,13) ursprünglich auf den rechts- und gemeinschaftswidrigen Eingriff in das menschliche Leben, nicht aber auf das Töten im Krieg oder die Todesstrafe bezog; vgl. W.H. Schmidt u.a. 1993, 107ff.

²¹ H. Münkler 1992, 112.

²² M. Walzer 1977, 180.

²³ H. Münkler 2005.

des angegriffenen Gegners“.²⁴ Indem sich der terroristische Gewaltakteur darüber hinaus direkt gegen die Zivilbevölkerung richtet, stellt er sich *per se* außerhalb der moralischen (und kriegsvölkerrechtlichen) Grenzen militärischer Gewaltanwendung. Terroristische Akte sind deshalb Verbrechen – gleichviel, ob sie auf staatliche oder nicht-staatliche Akteure zurückgehen.

Unserer Definition zufolge hat die terroristische Gewalt zwei *Angriffsziele*: Die Attacke oder die Drohung richtet sich direkt gegen unbeteiligte Zivilisten, um damit indirekt andere Personen, Bevölkerungen oder Repräsentanten des Staates zu einem Handeln im Sinn der terroristischen Akteure zu nötigen. Dabei „ist das indirekte Ziel [sc. also die Nötigung Dritter] das Primäre und das direkte Ziel [sc. also die Unbeteiligten, denen Schaden an Leib und Leben zugefügt wird] das sekundäre“.²⁵ Ein Spezifikum terroristischer Gewalt besteht mithin darin, dass sie sich nicht in erster Linie gegen individuelle Opfer richtet, sondern eher gegen das Kollektiv, für das sie symbolisch stehen – wen es als Einzelnen trifft, ist Zufall. Der Tod oder die physische Schädigung der Opfer sowie Schrecken und Angst unter ihren Bezugsgruppen sind nur Mittel zum Zweck der Nötigung Dritter, die als eigentliche Zielgruppe entweder in ihrem Willen gebrochen oder aber durch den plötzlichen Normbruch zur Überreaktion und Selbstdemaskierung als eigentlicher Aggressor provoziert werden soll. Terroristische Gewalt zeichnet sich somit durch eine vollständige Instrumentalisierung der Opfer aus – und hat dennoch primär weniger eine instrumentelle als vielmehr eine kommunikative Funktion: Anders als im herkömmlichen Fall des Krieges sind Gewalt und Zerstörung nicht zuerst Mittel einer militärischen Strategie zur Beherrschung des Raumes, „sondern nur Stufe auf dem Weg zur Besetzung des Denkens“.²⁶ Der Terrorismus greift zur Gewalt nicht wegen ihrer physischen, sondern wegen ihrer psychischen Wirkungen²⁷ und kann so das Prinzip der Verhältnismäßigkeit geradezu umkehren, indem er mit geringem Einsatz den größtmöglichen Effekt zu erreichen versucht.²⁸

Wählt man wie vorgeschlagen eine strategische Definition des Terrorismus, die ganz auf die Handlungsform abstellt, so bleibt es unbenommen, unterschiedliche *Typen des Terrorismus* je nach Akteur (substaatlich oder staatlich), ideologischer Motivation (sozialrevolutionär, ethnonationalistisch oder religiös) oder Staatszugehörigkeit (national oder international) zu unterscheiden. Eine Besonderheit sich religiös legitimierender Terroristen besteht darin, dass sie sich weniger an der Instanz eines innerweltlich zu interessierenden Dritten orientieren als an einer verabsolutierten Freund-Feind-Unterscheidung

²⁴ H. Münkler 2002, 5.

²⁵ I. Primoratz 2003, 55.

²⁶ F. Würdemann 1977, 152.

²⁷ H. Münkler 2005, 177.

²⁸ V. Zanetti 2003, 119–134.

apokalyptischen Zuschnitts, die keinerlei Gewaltbegrenzung mehr erzwingt.²⁹ Kennzeichen des neuen transnationalen Terrorismus (z.B. *al Qaidas*) ist demgegenüber, dass sich Terrorgruppen aus verschiedenen Ländern rekrutieren, in einer mobilen, entterritorialisierten Netzwerkstruktur agieren, die Anschlagssziele nach ihrer Symbolkraft auswählen und sich auf den massenmedialen Resonanzraum einer globalen Öffentlichkeit beziehen.

Auf *völkerrechtlicher Ebene* sind in den letzten Jahren deutliche Fortschritte in Richtung eines international zu ächtenden allgemeinen Deliktatbestands terroristischer Gewalt erzielt worden, die der gegebenen strategischen Definition entsprechen. Nachdem seit 1970 verschiedene Anti-Terrorismus-Konventionen zunächst nur einzelne Begehungsformen terroristischer Gewalt einer Verfolgungspflicht unterworfen hatten,³⁰ erfolgte 1999 ein qualitativ neuer Schritt: Von einem präventiven Ansatz aus gelangte man in der *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* erstmals zu einer generellen Definition der strafwürdigen Taten, die das Merkmal der willkürlichen Tötung von Zivilpersonen mit der Einschüchterung oder Nötigung qualifizierter Dritter verbindet. Demzufolge gilt als terroristische Handlung „[a]ny [...] act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or any other person not taking an active part in the hostilities in an situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act.“³¹ Auch die hier gegebene Terrorismusdefinition ist offen für Gewaltanwendung durch Staatsorgane, wenn diese dazu dient, eine Bevölkerung in Furcht und Schrecken zu versetzen. Ob nun substaatliche oder staatliche Gewalt – in beiden Fällen greift die „völkerrechtliche[.] Ächtung [...] der zulasten der Zivilbevölkerung geübten systematischen Gewalt unter Verletzung der elementaren Menschenrechte“.³²

Zeichnet sich somit ein konsolidierter Konsens über die Definition des Terrorismus ab, so ist die Frage nach den *legitimen Reaktionsformen* weniger klar zu beantworten. An den Ereignissen von 9/11 und ihren Folgen wird deutlich, dass der transnationale Terrorismus substaatlicher religiös motivierter Akteure die herkömmliche Unterscheidung zwischen Staatenkrieg und Bürgerkrieg sowie zwischen innerstaatlicher Rechtswahrung und zwischenstaatlicher Frie-

²⁹ Vgl. H. Münkler 2002, 11.

³⁰ Vgl. hierzu St. Oeter 2002, 36.

³¹ Zitat nach St. Oeter 2002, 38. Hieran knüpft auch die 2005 durch den UN-Generalsekretär vorgeschlagene Definition an, wonach „Terrorismus jede Handlung ist, zusätzlich zu den bereits nach den bestehenden Übereinkommen verbotenen Handlungen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten herbeiführen soll und die darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen“ (vgl. K. Annan 2005, 30).

³² St. Oeter 2002, 41.

densicherung unterlaufen kann, was die Beantwortung der Frage nach der legitimen Reaktionsform – „kriegsrechtlich“ oder „strafrechtlich“³³ bzw. „war paradigm“ oder „law enforcement paradigm“³⁴ – zunächst schwierig erscheinen lässt.

3. Antiterrorismus als Krieg?

Das antiterroristische Kriegsparadigma stützt sich moralisch und rechtlich auf das *Selbstverteidigungsrecht*. Die reformatorische Tradition der politischen Ethik hat das naturrechtliche Selbstverteidigungsrecht restriktiv rezipiert, d.h. sie erkennt es nur für den Fall der Notwehr und im Rahmen des Grundsatzes an, dass niemand Richter in eigener Sache sein soll.³⁵ Deshalb ist es geboten, den Gebrauch sekundärer (also: Gegen-)Gewalt nach Möglichkeit einer höheren Rechtsinstanz zu unterstellen. Das moderne Völkerrecht hat diesen schon bei Luther anzutreffenden und am klarsten bei Kant formulierten rechtsethischen Imperativ, der die Überwindung des zwischenstaatlichen Naturzustandes gebietet,³⁶ ins positive Recht transformiert: Der UN-Charta zufolge bietet das natürliche Recht auf Selbstverteidigung kein Einfallstor mehr für ein freies Kriegsführungsrecht im Sinn des *ius ad bellum* der traditionellen Kriegsethik. Letzteres ist durch das allgemeine Gewaltverbot aus Art. 2 Abs. 4 UN-Charta endgültig aufgehoben und die in der Charta im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit vorgesehenen Ausnahmen vom grundsätzlichen Gewaltverbot sind als Fälle eines *ius contra bellum* konzipiert: In Art. 51 UN-Charta wird das Selbstverteidigungsrecht gegen einen bewaffneten Angriff nur als ein befristetes, provisorisches, subsidiäres Notrecht anerkannt, das unter der Prärogative des UN-Sicherheitsrats steht, selbst nicht-militärische oder militärische Zwangsmaßnahmen zu beschließen, wenn „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39 UN-Charta). Das Selbstverteidigungsrecht verbleibt den Staaten somit nur noch als Notwehr oder Nothilfe für den Zeitraum, bis der Sicherheitsrat der UN eigene Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens getroffen hat.

Auch wenn die Konzeption der UN-Charta zur Zeit ihrer Abfassung zwischenstaatliche Akteure im Blick hatte, wird man vielleicht eine Legitimation der Abwehr von transnationalen terroristischen Anschlägen substaatlicher Akteure durch das Selbstverteidigungsrecht des Opferstaates nicht prinzipiell ausschließen können. Jedenfalls hat sich die Praxis des Sicherheitsrats, der Staaten und die inzwischen wohl überwiegende Meinung in der Völker-

³³ So „mangels einer besseren Terminologie“ Chr. Walter 2004, 27.

³⁴ So M. Groß 2006.

³⁵ M. Luther 1526, 636. 647–649.

³⁶ I. Kant 1795/96, BA 30.

rechtswissenschaft dahingehend gewandelt. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass Art. 51 UN-Charta für den Tatbestand des ‚bewaffneten Angriffs‘ nicht ausdrücklich einen *staatlichen* Urheber verlangt; dies wird als Beleg dafür genommen, dass der Wortlaut der Selbstverteidigungsnorm für neue globale Herausforderungen offener sei, als durch die bisherige Interpretation angenommen. Es wäre dann für den Begriff des ‚bewaffneten Angriffs‘ „weniger auf das *formelle* Kriterium der Staatlichkeit des Angreifers, denn auf das *materielle* Kriterium der Intensität der Angriffshandlung“³⁷ abzustellen. Darüber hinaus käme es nur darauf an, dass die Aggression von außerhalb des angegriffenen Staates erfolgt.³⁸ Durch diese Auslegung verschwinden allerdings die schwerwiegenden Probleme, die mit einer Legitimation des Antiterrorkampfes durch das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht einhergehen, keineswegs. Ich hebe deren drei hervor:

Zunächst das Problem der *Verantwortungszuschreibung*, d.h. die Zurechnung des terroristischen Angriffs zu einem Staat. Auch wenn ein Anschlag von Selbstmordattentätern einer Organisation zugerechnet werden kann, kommt – sofern der Angriff nicht von Hoher See oder aus dem Weltraum geführt worden ist – unvermeidlich ein anderer, als Basis der terroristischen Aktivität dienender Staat ins Spiel, dessen territoriale Integrität durch die Selbstverteidigungsmaßnahme des Opferstaates verletzt wird. Auch ein Selbstverteidigungsrecht, das sich direkt gegen einen substaatlichen Akteur richtet, berührt so in aller Regel zumindest indirekt auch dessen Basisstaat. Ist der Basisstaat (jedenfalls auf der Rechtsfolgende) ³⁹ ebenso als Aggressor zu betrachten wie die terroristische Organisation selbst und wenn ja nach welchen Kriterien? In welchen Fällen soll es erlaubt sein, auf einen Angriff *aus* einem Staat wie auf einen Angriff *durch* diesen Staat mit militärischer Selbstverteidigung zu reagieren? Generell lassen sich die in Frage kommenden Zurechnungskriterien je nach Grad der Verstrickung des Basisstaates unterschiedlich eng oder weit fassen: Man kann verlangen, dass der Basisstaat selbst die *effektive Kontrolle* über die Terrororganisation ausübt; man kann davon ausgehen, dass die *aktive Unterstützung* genügt; oder man kann sagen, dass die *bewusste Duldung* terroristischer Organisationen auf einem Staatsgebiet ausreicht, um dem Basisstaat Verantwortung für die von ihm ausgehende Gewalt zuzuschreiben.⁴⁰ Für die letztere, weite Fassung der Zurechnungskriterien (Duldung durch den Basisstaat) lässt sich anführen, dass es sich bei der staatlichen Gewährung einer sicheren Zufluchtstätte um die einzige wirklich notwendige staatliche Hilfestellung für die Planung terroristischer Angriffe handelt – ge-

³⁷ Th. Bruha 2008, 171.

³⁸ H. F. Schmitz-Elvenich 2008, 59.

³⁹ Chr. Walter 2004, 37ff.; Th. Bruha 2008, 174.

⁴⁰ Im Völkerrecht werden die jeweiligen Zurechnungskriterien diskutiert als *effective-control-Test*, als *overall-control-Test* und als *safe-haven-Doktrin*.

hört es doch mehr und mehr zur Eigenschaft transnationaler terroristischer Netzwerke, operativ, logistisch und finanziell unabhängig von staatlicher Förderung agieren zu können.⁴¹ Dennoch sind erhebliche Zweifel angebracht, ob es angemessen ist, bereits bei diesem Grad staatlicher Beteiligung ein militärisches Selbstverteidigungsrecht nicht nur gegen den unmittelbaren Angreifer, sondern ebenso gegen den Aufenthalt bietenden Basisstaat einzuräumen. Es spricht viel dafür, Fälle, in denen Staaten nicht dafür verantwortlich sind, dass sie an terroristischen Handlungen mitwirken, sondern dafür, dass sie es unterlassen, die notwendigen Maßnahmen zur Terrorismusabwehr auf ihrem eigenen Territorium zu ergreifen, als Verletzung von Pflichten zu betrachten, die sie gegenüber der Staatengemeinschaft insgesamt haben. Dann muss aber die Sanktion solcher Pflichtverletzungen der Zuständigkeit des Sicherheitsrats vorbehalten bleiben, statt als Legitimation für ein erheblich ausgeweitetes unilaterales Selbstverteidigungsrecht zu dienen.⁴²

Dies führt *zweitens* zum Problem der *zeitlichen Ausdehnung* des Selbstverteidigungsrechts. Wie erwähnt entspricht es dem Grundgedanken des kollektiven Sicherungsmechanismus der UN-Charta, dass das Recht auf Selbstverteidigung – soll es nicht die internationale Rechtsordnung unterminieren – nur in zeitlich engen Grenzen wahrgenommen werden darf: ‚Nach vorn‘ ist es dadurch begrenzt, dass es sich um die Reaktion auf einen gegenwärtig unmittelbar bevorstehenden Angriff handeln muss – weder ein demgegenüber erweitertes Verständnis von Präemption im Sinn zuvorkommender Schläge gegen eine sich nur undeutlich abzeichnende Bedrohung noch ein Präventivkrieg gegen eine mögliche räumlich wie zeitlich weit entfernte Bedrohung sind erlaubt. ‚Nach hinten‘ ist das Selbstverteidigungsrecht begrenzt durch den provisorischen Charakter der einzelstaatlichen Abwehrhandlung gegenüber den Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats. Erklärt man jedoch den transnationalen Terrorismus zum Ziel eines bewaffneten Konflikts, so ist es wiederum die Natur der terroristischen Strategie, die dazu führt, dass die dem Selbstverteidigungsrecht gezogenen Grenzen kaum eingehalten werden können. Denn zum einen stellen die terroristischen Angriffe, die sich punktuell und unvorhersehbar gegen zivile Ziele richten, eine latente Bedrohung dar, die präventive Maßnahmen geradezu erfordert. Zum andern droht infolge der entterritorialisierten terroristischen Kampfweise die ganze Welt zum globalisierten Schlachtfeld einer Kriegführung zu werden, die kein bestimmtes Ende kennt, weil sich jeder terroristische Akt als Teil einer permanenten Gewaltkampagne

⁴¹ Vgl. Schneckener 2006, 166.

⁴² V. Zanetti 2003, 126–128.

interpretieren lässt.⁴³ Dies ist auch innenpolitisch fatal, weil so Ausnahmeregelungen, die im klassischen Kriegsfall gerechtfertigt sein könnten, auf Dauer gestellt werden.

Während sich die beiden bisher genannten Punkte auf das herkömmlich so genannte *ius ad bellum* bezogen, kommen mit der kriegsrechtlichen Option *drittens* auch äußerst brisante Fragen in den Blick, die in den Bereich des *ius in bello* und seiner Basisprinzipien (des Unterscheidungsgebots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) fallen. Hier sei zunächst nur die Problematik des Unterscheidungs- bzw. Diskriminationsprinzips angesprochen: Welche Personen dürfen im Rahmen des Antiterrorkrieges unter Einsatz potentiell tödlicher Gewalt angegriffen werden? Sind Terroristen (und mit ihnen sympathisierende Aufständische) als Kombattanten, irreguläre Kämpfer oder als Zivilisten einzustufen? Für die traditionelle Kriegsethik wie für das moderne humanitäre Völkerrecht gilt, dass Zivilpersonen keine legitimen Angriffsziele sind. Im Rahmen einer (menschen-)rechtsbasierten Moralauffassung ist dieser Immunitätsstatus begründet im fundamentalen Recht jedes Menschen auf Leben. Die tragfähigste Begründung dafür, dass dieses Lebensrecht für Kombattanten eingeschränkt werden kann, beruht auf dem Gedanken der reziprok rechtfertigungsfähigen Selbstverteidigung: Wie die Immunität von Zivilisten, so resultiert auch die Nicht-Immunität von Soldaten nicht aus ihrer individuellen moralischen Verantwortlichkeit, sondern daraus, dass sie als Waffenträger für die Gegenseite eine Bedrohung darstellen und dies durch die Zeichen ihrer Zugehörigkeit zu einer regulären Armee erkennbar ist.⁴⁴ Terroristen dagegen sind *per definitionem* irreguläre Kämpfer, tragen keine militärischen Erkennungszeichen und die Verweigerung der reziproken Achtung des Unterscheidungsprinzips gehört zu den Merkmalen ihrer Strategie.

Ob und wie die zivilisierenden Regeln des humanitären Völkerrechts auf Terroristen angewandt werden können, ist deshalb strittig. Einerseits wäre es indiskutabel, Angreifen, die selber das Kriegsvölkerrecht nicht anerkennen, die Vorteile des Kombattantenstatus zuzugestehen – und damit die Lizenz, bei gleichzeitigem Genuss strafrechtlicher Immunität militärische Ziele anzugreifen. Eine solche Statusverbesserung würde zu der absurden Konsequenz führen, einen Teil terroristischer Verbrechen (etwa einen Angriff auf das Pentagon als gegnerischer Kommandozentrale) als erlaubten Kriegsakt zu betrachten. Andererseits ist es offenbar ebenso ausgeschlossen, Terroristen an den

⁴³ In den Worten von George W. Bush jr. (The White House 2002, 5): „The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. [...] And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed.”

⁴⁴ Zur kontroversen ethischen Debatte über die moderne (letztlich auf Rousseau zurückgehende) Unterscheidung der Verantwortlichkeiten nach dem *ius in bello* einerseits und dem *ius ad bellum* andererseits vgl.: Koch 2009; Steinhoff 2011, 65ff.

Statusvorteilen der Zivilbevölkerung und d.h. dem uneingeschränkten Schutz vor direkter militärischer Gewalt partizipieren zu lassen. Angesichts dieses Dilemmas führt das Paradigma des ‚Kriegs gegen den Terrorismus‘ dazu, für verdächtige Personen eine dritte Statuskategorie zu schaffen: So ging Israel bis 2003 im Konflikt mit der Hamaz und gehen die USA bis heute im Rahmen ihrer *counterinsurgency*-Strategie in Afghanistan von der Einstufung der terroristischen Gegner als *unlawful combatants* aus – mit der Konsequenz, dass sie auch als Unbewaffnete gezielt getötet, durch den Einsatz ferngesteuerter Drohnen präventiv ausgeschaltet oder nach ihrer Ergreifung den humanitär-völkerrechtlichen Bestimmungen zur Behandlung von Kriegsgefangenen entzogen werden können. Wenn der Verstoß gegen die fundamentale Norm, dass Zivilisten niemals direkt getötet werden dürfen, den Terrorismus zu einem Verbrechen macht, so kommt hier eine rote Linie in den Blick, jenseits derer es staatliche Maßnahmen des *counter-terrorism* geben kann, die ihrerseits als terroristisch zu qualifizieren sind. Es ist darum Zeit, sich der Alternative zum Kriegsparadigma zuzuwenden.

4. Antiterrorismus als Verbrechensbekämpfung

Zeichnet man die operative Terrorismusabwehr – der Friedensdenkschrift der EKD folgend – als Verbrechensbekämpfung rechtsethisch in das Projekt einer kooperativ verfassten Weltordnung ohne Weltregierung ein,⁴⁵ so wird man die diesem Projekt korrespondierende globale Rechtsordnung in einem dreifach gestuften Sinn konzipieren müssen: als nationales Weltrecht basierend auf den innerstaatlich geltenden Menschenrechten; als internationales Weltrecht bestehend aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen; und schließlich als eine der nationalen und der internationalen Ebene gegenüber subsidiäre, komplementäre und föderale Weltrechtsordnung.⁴⁶ Für ein Weltstrafrecht würde das dreierlei bedeuten: Erstens ließe es die Erstzuständigkeit der partikularstaatlichen (allerdings menschenrechtlich basierten) Strafgerichtsbarkeit bestehen (*föderales* Element). Zweitens hätte es *subsidiär* die Verantwortung dafür zu übernehmen, dass die Einzelstaaten ihren Pflichten zur Kooperation bei der internationalen Verbrechensbekämpfung nachkommen. Drittens gehört zum Gedanken eines Weltstrafrechts auch die Einrichtung eines eigenen Strafgerichtshofs, der – *komplementär* zur einzelstaatlichen Strafverfolgung – für besonders schwerwiegende Verbrechen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zuständig ist. Wie verhalten sich diese Modellüberlegungen zum aktuellen völkerrechtlichen Umgang mit dem Terrorismus?

⁴⁵ Kirchenamt der EKD 2007, Rdz. 86.

⁴⁶ O. Höffe 1999, 296ff.; O. Höffe 2004, 163ff. 361ff.

Wie die Anti-Terror-Finanzierungs-Konvention von 1999 zeigt, hat das menschenrechtlich fundierte moderne Völkerrecht in den letzten Jahren die generelle Ächtung und Kriminalisierung des Terrorismus nachvollzogen. Damit wurden utilitaristische Sichtweisen zurückgewiesen, wonach für ‚gut‘ gehaltene politische Zwecke unter Umständen auch terroristische Mittel heiligen können. Auch wenn es über die generelle völkerrechtliche Ächtung hinaus noch nicht zur Schaffung eines eigenständigen völkerrechtlichen Verbrechensstatbestands des Terrorismus gekommen ist,⁴⁷ spricht einiges für die Ansicht, dass jedenfalls Anschläge von der Dimension des 11. September als Verbrechen gegen die Menschlichkeit der internationalen Strafgerichtsbarkeit unterfallen. Dennoch greift ein rein strafrechtliches Paradigma bei der Abwehr des transnationalen Terrorismus vermutlich zu kurz: Denn das Strafrecht kommt immer erst nach Begehung der Tat zur Anwendung und von einer präventiven oder repressiven Wirkung kann im Fall von Selbstmordattentätern ohnehin keine Rede sein.⁴⁸ Im Konzept einer dreifach gestuften Weltrechtsordnung ist aber der präventiven Terrorismusabwehr zweifellos ein hoher Stellenwert zuzusprechen – und zwar im Sinn einer subsidiären Verantwortung der Staatengemeinschaft dafür, dass die Einzelstaaten ihren Kooperationspflichten bei den Anti-Terrorismus-Bemühungen nachkommen. Ein internationales „Recht der präventiven Terrorismusbekämpfung“⁴⁹ müsste sich darum außer auf eine einheitliche Definition des Terrorismus auf zwei weitere Elemente stützen: zum einen auf einen gemeinsamen Standard in der Konkretisierung der einzelstaatlichen Abwehrpflichten, zum andern auf ein Rechtsfolgenregime bei ihrer Verletzung.

Was die Staatenpflichten angeht, so hat der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1373 vom 28. September 2001 zum ersten Mal von seiner Kompetenz nach Kap. VII der UN-Charta Gebrauch gemacht und über die bereits vertraglich anerkannten Normen hinaus selber – faktisch als *World Legislature*⁵⁰ – solche in die nationale Gesetzgebung eingreifenden Pflichten geschaffen. Die Resolution verpflichtet die Staaten zu einer umfassenden Agenda nicht-militärischer kooperativer Strafverfolgungsmaßnahmen zur Terrorismusabwehr. Dazu wurde mit dem *Counter-Terrorism-Committee* ein Überwachungsmechanismus etabliert, der inzwischen weiter gestärkt worden ist⁵¹ und eine Parallele zu den Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt. Damit ist eine klare Grundlage dafür geschaffen, das bei Verletzung der Terrorismusabwehrpflichten erforderliche Rechtsfolgenregime dem Kollektivmechanismus der UN-Charta zu unterstellen. Eine nach Kap. VII der

⁴⁷ Skeptisch hierzu St. Oeter 2002.

⁴⁸ Chr. Walter 2004, 31.

⁴⁹ Chr. Walter 2004, 32–41.

⁵⁰ St. Talmon 2005.

⁵¹ Vgl. SR Res. 1535 vom 26. März 2004.

UN-Charta erfolgende Zwangsmaßnahme (*law enforcement*) zur Terrorismusprävention gliche dann einer internationalen Polizeiaktion. Aus ethischer Sicht ist von dieser Analogie auch dann auszugehen, wenn eine durch den UN-Sicherheitsrat legitimierte kollektive Rechtserzwingung von einer bestimmten Intensitätsstufe primärer Gewalt an nicht mehr den Charakter normalen polizeilichen Vorgehens haben kann, sondern auch auf militärische Mittel zurückgreifen muss. Asymmetrische (völkerrechtlich als ‚nicht-internationale bewaffnete Konflikte‘ eingeordnete) Feindseligkeiten bewegen sich in einer Zwischenzone, die keine „zone of peace“ mehr darstellt, in der normale Polizeiarbeit möglich ist, deren Wahrnehmung und empirische Beschreibbarkeit als „war zone“⁵² gleichwohl nicht von vornherein über die normative Zulässigkeit von Methoden und Mitteln des Konfliktaustrags entscheiden darf. Aus ethischer Sicht sind deshalb die Einsatzregeln eines polizeianalogen *law enforcement* strengeren Maßstäben zu unterwerfen als den *ius in bello* geltenden Standards:

Hier geht es zunächst um die schon angesprochene Bedeutung des Unterscheidungsprinzips (*principle of discrimination*). Das Problem besteht, wie gesagt, darin, dass einerseits bei der Terrorismusbekämpfung eine exklusive Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen faktisch schwer zu treffen ist, dass aber andererseits terroristischen Gewalttätern normativ weder die Vorteile des Kombattantenstatus (strafrechtliche Privilegierung), noch diejenigen des Zivilistenstatus (Schutz gegen bewaffnete Angriffe) eingeräumt werden können. Was aber sollten die Kriterien dafür sein, dass Terrorismusverdächtige (oder deren Sympathisanten) ihre Immunität als Zivilisten verlieren und unter welchen Voraussetzungen sollten sie zu Zielen legitimen Tötens werden dürfen?⁵³ Nach der Kriegskonvention bezieht sich der Zivilpersonen zustehende Mindestschutz der Menschenwürde und der elementaren Menschenrechte auf „Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen“.⁵⁴ Diese ursprünglich rein statusbezogen interpretierbare Bestimmung ist später durch den zeitlichen Aspekt der Dauer der Aktivität erweitert worden: Der Schutz ist Zivilpersonen zu gewähren, „sofern *und solange* sie nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen“.⁵⁵ Welche Merkmale darüber hinaus für die „direkte Teilnahme“ konstitutiv sind, lässt das humanitäre Völkerrecht offen.⁵⁶ In der Perspektive einer Ethik rechtserhaltender Ge-

⁵² M. Walzer 2006, 10.

⁵³ Zum *targeted killing* vgl. H. Schmitz-Elvenich 2008; N. Melzer 2008; P. Rudolf / Chr. Schaller 2012.

⁵⁴ Gemeinsamer Art. 3 der Genfer Konventionen.

⁵⁵ 1. Zusatzprotokoll Art. 51 Abs. 3; 2. Zusatzprotokoll Art. 13 Abs. 3 (Hervorhebung durch den Autor).

⁵⁶ Die hierzu erlassenen Leitlinien des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (ICRC 2009) sind umstritten.

walt, der es darum zu tun ist, antiterroristische Maßnahmen an das Paradigma polizeilicher Verbrechensbekämpfung anzunähern, ist eine Lösung vorzuziehen, die nicht beim Status, sondern beim konkreten individuellen Verhalten ansetzt. Terroristische Akteure sollten demnach als Zivilisten betrachtet werden, die sich illegal an Kampfhandlungen beteiligen. Was sie zu legitimen Angriffszielen macht, ist dann nicht in erster Linie ihre Mitgliedschaft in einer terroristischen Organisation, für die – sieht man von Personen mit operativen Führungsfunktionen ab – oftmals nur unzuverlässige Informationen vorliegen.⁵⁷ Ausschlaggebend muss ihr Verhalten sein, durch das sie zu Kämpfern werden und sich für die Dauer ihrer Aktivität der Einwirkung sekundärer Gewalt aussetzen. Der ‚Drehtüreffekt‘, der darin besteht, dass der Zivilistenstatus nach Beendigung der Kampfhandlungen und erkennbarer Distanzierung von terroristischen Aktivitäten wiedererlangt wird, ist „in Kauf zu nehmen wenn die Zivilbevölkerung möglichst weitgehend vor irrtümlichen oder willkürlichen Angriffen geschützt werden soll“.⁵⁸ Das hier präferierte, primär verhaltensorientierte Kriterium steht im Gegensatz zu der breiteren, statusbezogenen Interpretation von „direkter Teilnahme“, wie es z.B. seitens der USA zu Grunde gelegt wird und bei der offensichtlich die (vermutete) Mitgliedschaft in einer Terrororganisation (oder deren finanzielle Unterstützung) als hinreichend gilt für die Einstufung einer Person als *unlawful combatant* und ihre Ausschaltung durch eine institutionalisierte Praxis gezielten Tötens. Geht man von einem verhaltens-, nicht statusbezogenen Kriterium aus, so könnte eine rechtsstaatliche Selbstbindung antiterroristischer Maßnahmen erreicht werden, ohne dass dies mit der Anerkennung eines Kombattantenstatus und damit einer Aufwertung der terroristischen Konfliktpartei einhergeht.

Die Distanzierung vom Kriegsparadigma erfordert schließlich auch eine enge Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (*principle of proportionality*). Ein legitimer antiterroristischer Angriff ist nach dem Unterscheidungsprinzip dadurch beschränkt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss. Verhältnismäßigkeit im kriegsrechtlichen Anwendungsbereich bedeutet allerdings, dass erwartbare zivile Opfer gegen den Gesichtspunkt der militärischen Notwendigkeit abgewogen werden können. Denn verboten ist nur „ein Angriff, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung [und] die Verwundung von Zivilpersonen [...] verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen

⁵⁷ Beispiele bei P. Rudolf / Chr. Schaller 2012, 27f.

⁵⁸ P. Rudolf / Chr. Schaller 2012, 19; ähnlich H. Schmitz-Elvenich 2008, 220–222.

Vorteil stehen“.⁵⁹ Wenn das Angriffsziel legitim ist, können nach kriegsvölkerrechtlichem Standard Gesichtspunkte der militärischen Notwendigkeit mehr wiegen als das Gebot des Schutzes der Zivilbevölkerung. Dies ist besonders brisant, gehört es doch geradezu zum antiterroristischen Szenario, dass sich unbeteiligte Zivilisten in unmittelbarer Nähe legitimer Angriffsziele befinden. Das kriegsvölkerrechtliche Proportionalitätsprinzip ist aus der ursprünglich moraltheologischen Doppelwirkungslehre hergeleitet, die besagt, dass die schlechte Nebenwirkung einer Handlung hingenommen werden kann, wenn die Intention des Handelnden ausschließlich auf eine gute oder akzeptable Wirkung gerichtet ist. Ohne die Problematik der Doppelleffekt-Doktrin hier diskutieren zu können, bleibt in unserem Zusammenhang festzuhalten: Die Doppelwirkung nur durch das an der militärischen Notwendigkeit orientierte Verhältnismäßigkeitsprinzip zu begrenzen, ist schon im Rahmen des Kriegsparadigmas äußerst problematisch, da es mangels objektiver Bewertungsmaßstäbe der Beliebigkeit Tür und Tor öffnet. Aus der Sicht einer nicht-utilitaristischen Ethik ist darum Michael Walzers Vorschlag einer Modifikation der Doppelwirkungslehre weithin akzeptiert: Ihr zufolge muss die Intention des Handelnden nicht nur auf die legitime Wirkung der Handlung gerichtet sein, sondern zugleich darauf, ihre mögliche illegitime Nebenwirkung zu erkennen und diese (auch unter Inkaufnahme eigener Nachteile) auf ein Mindestmaß zu beschränken.⁶⁰ Wenn es bereits im Rahmen des Kriegsparadigmas gewichtige moralische Gründe für diese Selbstbeschränkung gibt, so ist erst recht bei einem polizeianalogem *law enforcement* menschenrechtlichen Gesichtspunkten Vorrang vor der militärisch-strategischen Notwendigkeit einzuräumen.⁶¹ Abweichend vom kriegsrechtlichen Standard ist für antiterroristische Maßnahmen eine engere Auslegung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu fordern: Erstens dürfen zivile Opfer nicht als ‚unbeabsichtigte Nebenfolgen‘ (‚Kollateralschäden‘) einer im Übrigen legitimen Zielwahl betrachtet werden, sondern sind mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Zweitens müssen auch bei legitimen Zielpersonen mildere Mittel Vorrang vor der Anwendung potentiell tödlich wirkender Gewalt haben; diese müssen auf die Abwehr gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben sowie darauf gerichtet

⁵⁹ 1. Zusatzprotokoll Art. 51 Abs. 5b. Der Relativsatz lautet im offiziellen englischen Text: „which would be excessive to the concrete and direct military advantage anticipated“. Dass sich unter Verweis darauf in einem *friedensethischen* Handbuch der Evangelischen Seelsorge die militärjuristische Meinung findet, die deutsche Übersetzung sei „falsch, weil sie die Schwelle für verbotene Kampfführung auf ein zu niedriges [sic!] Level drückt“ (Evangelisches Kirchenamt für die Bundeswehr 2009, 192), muss erstaunen.

⁶⁰ Vgl. M. Walzer 1977, 151ff.; M. Walzer 2006, 9f. Der von Walzer für den Extremfall der kollektiven Existenzbedrohung eines Gemeinwesens reflektierte (nicht rechtfertigungsfähige, aber unter Umständen entschuld bare) „Utilitarismus des Ausnahmezustands“ kann hier außer Acht bleiben; vgl. M. Walzer 2003, 62ff. (69) sowie M. Walzer 1977, Kap. 16.

⁶¹ Vgl. G. Hankel 2011, bes. 91ff.

sein, den Gegner handlungsunfähig zu machen und festzunehmen – die Tötung allein zum Zweck der Vergeltung ist moralisch verwerflich.⁶²

Ich schließe mit einem Zitat des früheren UN-Generalsekretärs Kofi Annan: „I believe that there is no trade-off to be made between human rights and terrorism. Upholding human rights is not at odds with battling terrorism: on the contrary, the moral vision of human rights – the deep respect for the dignity of each person – is among our most powerful weapons against it. To compromise on the protection of human rights, would hand terrorists a victory they cannot achieve on their own: The promotion and protection of human rights, as well as the strict observance of international humanitarian law, should, therefore, be at the centre of anti-terrorism strategies.“⁶³

5. Literatur

- Annan, Kofi*, In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Doc. A/59/2005 (21. März 2005).
- ders.*, Ability to reason vital in fighting terrorism Conference Report (address, Conference on „Fighting Terrorism for Humanity, 22.09.2003), Press Release, 1, online zugänglich unter <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8885.doc.htm> (Zugriff v. 27.10.2011).
- Anselm, Reiner*, Staat – Frieden – Menschenrechte. Über die Eigenarten des evangelischen Umgangs mit gegenwärtigen Konflikten, in: ZEE 54 (2010), 83–88.
- Bruha, Thomas*, Kampf gegen den Terrorismus als neue Rechtfertigungsfigur für die Anwendung militärischer Gewalt, in: Bruha, Thomas / Maruhn, Thilo (Hg.), Legalität Legitimität und Moral, Tübingen 2008, 157–181.
- Bush, George W.*, Statement by the President in his Address to the Nation, Remarks by the President In Photo Opportunity with the National Security Team, Address to Joint Session of Congress and the American People, online zugänglich unter <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/> (Zugriff v. 11.12.2011).
- Coady, C.A.J (Tony)*, Was ist Terrorismus?, in: Meggle, Georg (Hg.), Terror und der Krieg gegen ihn. Öffentliche Reflexionen, Paderborn 2003, 71–90.
- Daase, Christopher*, Terrorismus – Begriff, Theorien und Gegenstrategien, in: Die Friedens-Warte 76 (2001), 55–79.
- Fromkin, David*, Die Strategie des Terrorismus, in: Funke, Manfred (Hg.), Terrorismus – Untersuchungen zur Strategie und Struktur und revolutionärer Gewaltpolitik, Bonn 1977, 83–99.
- Evangelisches Kirchenamt für die Bundeswehr* (Hg.), Friedensethik im Einsatz. Ein Handbuch der Evangelischen Seelsorge in der Bundeswehr, Gütersloh 2009.
- Groß, Michael L.*, Assassination and Targeted Killing: Law Enforcement, Execution or Self Defense, in: Journal of Applied Philosophy 23 (2006), 323–335.
- Hankel, Gerd*, Das Tötungsverbot im Krieg. Ein Interventionsversuch, Hamburg 2011.
- Höffe, Otfried*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 1999.

⁶² Vgl. P. Rudolf / Chr. Schaller 2012, 20.

⁶³ K. Annan 2003.

- ders.*, Wirtschaftsbürger – Staatsbürger – Weltbürger. Politische Ethik im Zeitalter der Globalisierung, München 2004.
- Hörter, Michael*, Gerechter Friede und Terrorismusbekämpfung – Anregungen für eine ethisch verantwortbare Terrorismusbekämpfung in kirchlichen Dokumenten, in: Werkner, Ines Jacqueline / Liedhegener, Antonius (Hg.), Gerechter Krieg – gerechter Frieden. Religionen und friedensethische Legitimationen in aktuellen militärischen Konflikten, Wiesbaden 2009, 169–195.
- Iser, Matthias*, Paradoxien des (un)gerechten Krieges, in: Geis Anna (Hg.), Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorie in der Kontroverse, Baden-Baden 2006, 179–200.
- Kant, Immanuel*, Zum ewigen Frieden (1795/96), Werke Weischedel IV, Darmstadt 1968, 191–251.
- Koch, Bernhard*, Neuere Diskussionen um das *ius in bello* in ethischer Perspektive, in: Werkner, Ines Jacqueline / Liedhegener, Antonius (Hg.), Gerechter Krieg – gerechter Frieden. Religionen und friedensethische Legitimationen in aktuellen militärischen Konflikten, Wiesbaden 2009, 109–134.
- International Committee of the Red Cross (ICRC)*, Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, Genf, Mai 2009.
- Kirchenamt der EKD* (Hg.), Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007.
- Luther, Martin*, Ob Kriegsleute auch im seligen Stande sein können (1526), WA 19, 623–662.
- Melzer, Nils*, Targeted Killing in International Law, New York 2008.
- Münkler, Herfried*, Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken, Frankfurt am Main 1992.
- ders.*, Asymmetrische Gewalt. Terrorismus als politisch-militärische Strategie, in: Merkur 56 (2002), 1–12.
- ders.*, Der internationale Terrorismus, in: Ders., Die neuen Kriege, ²Reinbek bei Hamburg 2005, 175–205.
- Oeter, Stefan*, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: Koch, Hans-Joachim (Hg.), Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Baden-Baden 2002, 29–50.
- Primoratz, Igor*, Staats-Terrorismus und Gegen-Terrorismus, in: Meggle, Georg (Hg.), Terror und der Krieg gegen ihn. Öffentliche Reflexionen, Paderborn 2003, 53–70.
- Reuter, Hans-Richard*, Militärinterventionen aus humanitären Gründen? Friedensethik zwischen Gewaltverzicht und Rechtsdurchsetzung, in: Meyer, Berthold (Hg.), Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt am Main 1996, 276–300.
- ders.*, Was ist ein gerechter Frieden? Die Sicht der christlichen Ethik, in: Strub Jean Daniel / Grotefeld Stefan (Hg.), Der gerechte Friede zwischen Pazifismus und rechtem Krieg, Stuttgart 2007, 175–190.
- Rudolf, Peter / Schaller, Christian*, „Targeted Killing“. Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus und Aufstandsbekämpfung, SWP-Studie, S 1, Berlin, Januar 2012.
- Schmidt, Alex P.*, Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature, Amsterdam 1983.
- Schmidt, Werner H. / Graupner, Axel / Delkurt, Holger*, Die Zehn Gebote im Rahmen alttestamentlicher Ethik, Darmstadt 1993.
- Schmitz-Elvenich, Heiko F.*, Targeted Killing. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der gezielten Tötung von Terroristen im Ausland, Frankfurt am Main 2008.

- Schneckener, Ulrich*, Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, Frankfurt am Main 2006.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hg.), Terrorismus als ethische Herausforderung. Menschenwürde und Menschenrechte, in: DtBis 94 (2011).
- Steinhoff, Uwe*, Zur Ethik des Krieges und des Terrorismus, Stuttgart 2011.
- Talmon, Stefan*, The Security Council as World Legislature, in: AJIL, Vol. 99, No. 1 (Jan 2005), 175–193.
- The White House*, The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C., September 2002.
- dass.*, National Security Strategy, Washington D.C., May 2010.
- Walter, Christian*, Zwischen Selbstverteidigung und Völkerstrafrecht: Bausteine für ein internationales Recht der ‚präventiven Terrorismus-Bekämpfung‘, in: Fleck, Dieter / Heinz, Wolfgang S. (Hg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden 2004, 23–42.
- Walzer, Michael*, Just and unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations, New York 1977.
- dass.*, Erklärte Kriege – Kriegserklärungen, Hamburg 2003.
- dass.*, Terrorism and Just War, in: Phil(J) 34 (2006), 3–12.
- Wördemann, Franz*, Mobilität, Technik und Kommunikation als Strukturelemente des Terrorismus, in: Funke Manfred (Hg.), Terrorismus. Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik, Düsseldorf 1977, 140–157.
- Zanetti, Veronique*, Paradigmenwechsel im Völkerrecht, in: Meggle, Georg (Hg.), Terror und der Krieg gegen ihn. Öffentliche Reflexionen, Paderborn 2003, 119–134.