



Ministerialdirigent Andreas von Mettenheim, Berlin

Recht in Zeiten des Terrors^{*}

Die Festrede anlässlich der Preisverleihung des 7. Beitragswettbewerbs von Humboldt Forum Recht zum Thema „Recht in Zeiten des Terrors“ wurde von Ministerialdirigent Andreas von Mettenheim am 26. November 2008 in Berlin gehalten.

Dabei bezieht sich der Autor insbesondere auf die „Außenpolitik in Zeiten des Terrors“ und konstatiert, dass weniger Kriege zwischen Staaten, als vielmehr innerstaatliche Konflikte und die Bedrohungen durch weltweit agierende terroristische Netzwerke, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden, deren Ursachen vielgestaltig aber diffus sind.

Der Terrorismus stellt unsere freiheitlichen Gesellschaften in der Tat vor innenpolitische, insbesondere verfassungsrechtliche Herausforderungen, die zu einer breiten Debatte über die Anpassung des bislang geltenden Rechts an die neuartige Bedrohungslage geführt haben, so Ministerialdirigent von Mettenheim. Im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit in ihrer gegenseitigen Bedingtheit und unter Wahrung ihrer Balance kann es kaum endgültige und generelle Antworten geben. Der Autor skizziert zahlreiche Lösungsansätze und weist auf den behandelten Grundkonflikt aller ausgezeichneten Arbeiten hin, dem die Siegerpreisträgerin Ausdruck verliehen hat: „Wie weit darf der Verfassungsstaat sich von den Werten entfernen, die ihn tragen, um sie zu bewahren?“

Menschenrechtsstandards müssen auch unter schwierigen Bedingungen eingehalten werden, Friedenssicherung und der Abbau von Spannungen in der Welt als primäre Aufgabe deutscher Außen- und Sicherheitspolitik dient in diesem Kontext auch der Terrorismusbekämpfung.

S. 268

- HFR 21/2008 S. 1 -

- 1 Sehr geehrter Herr Dreyer,
liebe Preisträgerinnen und Preisträger,
meine Damen und Herren,
- 2 ich darf heute an Stelle des Schirmherrn dieses Wettbewerbs, Herrn Bundesminister Dr. Steinmeier, zu Ihnen sprechen. Er hat mich gebeten, ihn zu entschuldigen, und seine besten Wünsche auszurichten.
- 3 Vor allem der interdisziplinäre Ansatz unterscheidet das „Humboldt Forum Recht“ von anderen Publikationen. Es ist auch dieser Ansatz, der Sie mit uns, dem Auswärtigen Amt verbindet. Ich freue mich deshalb ganz besonders, heute die Laudatio auf die Preisträger des 7. Beitragswettbewerbs Ihres Forums halten zu dürfen. Die Lektüre ihrer Texte hat mich in das Wunderland der Theorie geführt und ich erinnere mich, dass ich, als ich selber Student war, die berühmte „Perspektive des Praktikers“ ein bisschen verachtet habe. Jetzt vertrete ich sie selbst.
- 4 Um Ihr Thema „Recht in Zeiten des Terrors“ geht es auch in unserer Außenpolitik. Er-

^{*} Festvortrag anlässlich der Preisverleihung des 7. Beitragswettbewerbs des Humboldt Forum Recht „Recht in Zeiten des Terrors“ am 26.11.2008 in Berlin. Ministerialdirigent von Mettenheim gibt in dem vorliegenden Beitrag seine persönliche Meinung wieder.

lauben Sie mir deshalb, dass ich weniger über das „Recht“ als über die „Außenpolitik in Zeiten des Terrors“ spreche und dabei Methoden, Ziele und Probleme der polizeilichen Terrorbekämpfung auch soweit sie grenzüberschreitend wirken, weitgehend außen vorlasse. Ich möchte mich auch sonst auf einige, mir besonders wichtig erscheinende Punkte beschränken.

S. 269

- HFR 21/2008 S. 2 -

- 5 Wie alle im doppelten Sinn ausgezeichneten Beiträge herausgearbeitet haben, haben sich die Szenarien der Bedrohung unseres Gemeinwesens zu Beginn des 21. Jahrhunderts signifikant verändert. Es sind weniger Kriege zwischen Staaten als vielmehr innerstaatliche Konflikte und die Bedrohungen durch weltweit agierende terroristische Netzwerke, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden. Die Ursachen sind vielgestaltig aber diffus. Fest scheint zu stehen, dass Gegensätze zwischen Arm und Reich, Überbevölkerung, Defizite an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in vielen Ländern einen Nährboden für Radikalisierung und religiösen Fanatismus bieten. Regionale Machtvakua begünstigen zusätzlich so will es scheinen, Rekrutierungs- und Aktionsfelder für fundamentalistische und kriminelle Organisationen.
- 6 Die daraus resultierende terroristische Bedrohung ist von besonderer Art: Durch hohe Opfer- und Risikobereitschaft ihrer Akteure, transnationales Handeln bei flachen Hierarchiestrukturen und äußerste Skrupellosigkeit gegenüber „Unbeteiligten“ gleichen diese zum einen die strukturelle Unterlegenheit der nicht-staatlichen Kontrahenten in technologischer und logistischer Sicht aus und versuchen zum anderen bewusst den demokratischen Rechtsstaat zum Bruch seiner eigenen Prinzipien zu verleiten. Außenpolitisch von Bedeutung ist es auch, wenn terroristische Aktionen von sympathisierenden Staaten unterstützt oder geduldet werden.
- 7 Im Rahmen dieses Wettbewerbs hat *Heiko Richter* einen aufschlussreichen Versuch unternommen, die deutsche Anti-Terrorismusgesetzgebung unter dem Blickwinkel der Institutionenökonomie zu betrachten. *Elisa Hoven* hat die gegenwärtigen Möglichkeiten des Völkerstrafrechts zur (Be-) Strafung terroristischer Gewalttaten ausgelotet. *Henrik Zapfe* schließlich hat die unterschiedlichen rechtlichen Ansatzpunkte einer wirksamen Terrorismusbekämpfung einer näheren Betrachtung unterzogen. Christoph Brendel wiederum hat sich mit der Frage Staatsangehörigkeit und Terrorismus befasst. All diese Beiträge sind interessant und bereichern die Diskussion, wobei ich hinzufügen möchte, dass ich mich von einer Kritik oder Zustimmung zu einzelnen Schlussfolgerungen schon aus Zeitgründen befreit fühle.

S. 270

- HFR 21/2008 S. 3 -

- 8 Alle Arbeiten stoßen auf den gleichen Grundkonflikt, den *Tina Roeder* in ihrem preisgekrönten Beitrag Ausdruck verliehen hat: „Wie weit darf der Verfassungsstaat sich von den Werten entfernen, die ihn tragen, um sie zu bewahren?“.
- 9 Der Terrorismus stellt unsere freiheitlichen Gesellschaften in der Tat vor innenpolitische, insbesondere verfassungsrechtliche Herausforderungen, die zu einer breiten Debatte über die Anpassung des bislang geltenden Rechts an die neuartige Bedrohungslage geführt haben. Im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit in ihrer gegenseitigen Bedingtheit kann es kaum endgültige und generelle Antworten geben. Ich bin deshalb froh darüber, dass ich sie in den Beiträgen nicht gefunden habe. Das Dilemma verschwindet dadurch allerdings nicht.
- 10 In der Außenpolitik ist die Situation nicht soviel anders. Wir stehen mehr oder weniger vor den gleichen Dilemmata. Wir müssen auf die gleichen Herausforderungen reagieren.
- 11 Das bedeutet: Bekämpfung der Ursachen, Eindämmung des Terrorismus mittels internationaler polizeilicher Zusammenarbeit anstelle eines weltweit zu führenden „war on terror“, der nicht unser Konzept ist, Bewahrung der Integrität unserer außenpolitischen Ziele und Methoden, eine konsequente Politik der Ausdehnung der Herrschaft des Rechts über die nationalen Grenzen hinaus und die Frage, ob es notwendig ist, das

Völkerrecht an die neue Bedrohungslage anzupassen.

S. 271

- HFR 21/2008 S. 4 -

- 12 Friedenssicherung und der Abbau von Spannungen in der Welt als primäre Aufgabe unserer Außen- und Sicherheitspolitik dient in diesem Kontext auch der Terrorismusbekämpfung. Im Zeitalter globalisierter Gefahren wirkt Deutschland an der Krisenbewältigung auch außerhalb seiner unmittelbaren Nachbarschaft durch Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung –Stichwort Afghanistan- in einem umfassenden außenpolitischen Sinne mit.
- 13 Im Vordergrund jeder nachhaltigen Bekämpfung des Terrorismus muss die Beseitigung der Ursachen für Gewaltbereitschaft, Hass und Intoleranz stehen. Sie muss also auf Vorbeugung setzen. Das tun wir auch mit unserer Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Mit ihr vermitteln wir Wachstumsimpulse und tragen durch Förderung von guter Regierungsführung und Armutsbekämpfung zur Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern bei. In einem breit angelegten Rechtsstaatsdialog fördern wir auch rechtsstaatliche Strukturen in Partnerländern.
- 14 So richtig und wichtig diese Ursachenbekämpfung ist, so wenig können wir es dabei bewenden lassen.
- 15 Von den Zielen des Terrorismus ist in den prämierten Arbeiten nur skizzenhaft die Rede. Es gibt sie aber und sie sind außenpolitisch von Bedeutung.
- 16 Sie können religiös, sozial oder ethnisch motiviert sein.
- 17 Dabei kann es ihnen um die Anwesenheit fremder Truppen „auf heiligem Boden“, um Wirtschaftssanktionen, um die Unterstützung Israels gehen, um den Beitritt zu politischen oder militärischen Bündnissen, vor allem aber um Befreiungsideologien.

S. 272

- HFR 21/2008 S. 5 -

- 18 Der häufigste Fall ist die durch Terroranschläge unterstrichene Warnung separatistischer Gruppen, Beziehungen zu Staaten, deren territoriale Integrität wir respektieren, einzuschränken oder abubrechen. Diese Warnung zielt oft auch auf den eigenen Staat, der zu übermäßigen Gegenmaßnahmen provoziert wird, die ihn dann im internationalen Verkehr mit zivilisierten Staaten diskreditieren. Wenn man überhaupt davon sprechen kann, dass Terroristen ihre Ziele erreichen, dann in diesem, letzteren Fall.
- 19 Wir teilen diese Ziele zumeist nicht und wir verabscheuen in jedem Fall die zu ihrer Durchsetzung angewandten Methoden. Dies kann uns im Einzelfall vor schwierige Fragen der Feinsteuerung unserer Beziehungen zu anderen Staaten stellen, ich glaube aber aufrichtig sagen zu können, dass wir den multiplen Versuchungen, Druck oder Drohung mit Gewalt durch außenpolitische Richtungskorrekturen nachzugeben, standgehalten haben. Terroristen erreichen außenpolitisch ihre Ziele also nicht.
- 20 Globalisierung schafft Chancen aber auch die Möglichkeit, rechtliche Freiräume zu bilden, die auch von terroristischen Gewalttätern genutzt werden können. Das außenpolitische Credo, Globalisierung aktiv zu gestalten, gilt auch für das Recht.
- 21 Der Terror macht sich die Globalisierung krimineller Aktion zunutze. Damit scheinen klassische Grenzlinien auch des Völkerrechts in Frage gestellt zu werden. Durch den transnationalen Aktionsradius der Terroristen wird die herkömmliche Trennung in innere und äußere Sicherheit aufgeweicht. Gelten die traditionellen völkerrechtlichen Begriffe des Kombattanten und Nicht-Kombattanten auch im Kampf gegen Terroristen? Gibt es Probleme bei der Anwendbarkeit humanitär-völkerrechtlicher Verpflichtungen im Einsatz gegen nichtstaatliche Gewaltakteure?

S. 273

- HFR 21/2008 S. 6 -

- 22 Der Sicherheitsrat der VN hat erklärt, dass auch Akte des internationalen Terrorismus

Friedensbedrohungen im Sinne der Charta sind. Er hat ferner klargestellt, dass das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung auch gegen Angriffe von Terroristen bestehen kann.

- 23 Insgesamt sind wir aber nicht der Auffassung, dass es neuer verbindlicher Regelungen bedarf.
- 24 Wir brauchen keine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Kriegsvölkerrechts, wohl aber eine Ausweitung der Herrschaft des Rechts generell. Dem dient u.a. die Verankerung des „Weltrechtsprinzips“ in unserem Strafrecht, das wesentliche Bereiche terroristischer Straftaten erfasst.
- 25 Der weltweite Schutz der Menschenrechte ist Teil dieser Strategie. Gleichzeitig markiert er auch die Grenzen unseres außenpolitischen Handlungsspielraums. Menschenrechtsstandards müssen auch unter schwierigen Bedingungen eingehalten werden.
- 26 Es ist ein Grundsatz deutscher Außenpolitik, dass erhöhte Toleranz gegenüber Staaten mit problematischer Menschenrechtssituation nicht deshalb angebracht ist, weil diese sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus beteiligen. Einen „Anti-Terror-Rabatt“ gibt es nicht. Es gibt auch keinen „Freibrief“ für Regierungen, im Namen der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte zu missachten.

S. 274

- HFR 21/2008 S. 7 -

- 27 Wir beobachten sorgfältig, ob andere Staaten die Tatsache, dass die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit von anderen Regionen und Themen abgelenkt wird, dazu nutzen, Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung ihre Opposition unterdrücken.
- 28 Wir schieben auch erkannte Gefährder nicht in ihre Heimatländer ab oder liefern sie nicht aus, wenn dort eine menschenrechtswidrige Behandlung nicht ausgeschlossen werden kann. Dieser Verzicht ist unvermeidbar, aber unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit schmerzhaft.
- 29 Es gibt einen anderen Bereich, in dem das Phänomen des internationalen Terrorismus unseren außenpolitischen Handlungsspielraum beeinflusst: Die Bekämpfung der illegalen Migration.
- 30 Zentrales Instrument zur Bekämpfung illegaler Migration ist die Visumpflicht. Das von vielen Staaten als diskriminierend empfundene Verfahren ist geeignet, unsere energischen Anstrengungen um Sympathiewerbung und um den Austausch mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft anderer Länder zu relativieren. Es erhöht andererseits für Terroristen die „Kosten der Durchführung“, wie es in einem Beitrag heißt, und ist deshalb in Rechnung zu stellen.
- 31 Aufgabe ist es deshalb zur Zeit, die Visumerteilung so zu gestalten, dass sie illegalen Migrationsbewegungen entgegenwirkt, gleichzeitig unser Interesse an Offenheit in einer globalisierten Welt berücksichtigt und dabei den gestiegenen Sicherheitsbedürfnissen Deutschlands in besonderer Weise Rechnung trägt. Eine Voraussetzung hierfür soll durch ein Gesetz geschaffen werden, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Erfassung von Einladern im Interesse der besseren Erkennbarkeit der Einschleusung extremistischer oder terroristischer Gewalttäter ermöglicht.

S. 275

- HFR 21/2008 S. 8 -

- 32 Meine Damen und Herren,

die Außenpolitik ist in Zeiten des Terrors nicht hilflos, wenn sie sich an nationales und internationales Recht hält und auf Kurs bleibt. Sie zeigt dann, ganz im Gegenteil, ihre Stärke und ihre moralische Überlegenheit. Es wäre im Übrigen ganz falsch, wenn das Thema der Terrorismusbekämpfung unsere Außenpolitik mit ihren vielfältigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und entwicklungspolitischen Aspekten dominierte. Täte es das, wäre das ein später Sieg terroristischer „Kommunikationsstrate-

gie“.

- 33 Zur Bewältigung ernsthafter Krisen wie des modernen Terrorismus benötigen wir heute und auch in Zukunft Juristen, die das Recht nicht nur anwenden, sondern auch die Bedeutung des Rechts für unsere Gesellschaft immer wieder von Neuem hinterfragen, es aber auch verteidigen, dort wo es notwendig ist.
- 34 Ich möchte Sie deshalb alle ganz herzlich zum Erfolg dieser Initiative beglückwünschen. Dieser Erfolg wird illustriert durch die hervorragende Qualität der Arbeiten der fünf Preisträger und durch die ganz erstaunliche Anzahl von Beiträgen junger Autoren, die den Wettbewerb zum Anlass genommen haben, sich mit einer wichtigen Frage der deutschen Politik in unserer Zeit zu beschäftigen. Allen möchte ich, auch im Namen von Bundesminister Steinmeier, meinen Glückwunsch aussprechen.

Zitierempfehlung: Andreas von Mettenheim, HFR 2008, S. 268 ff.