

# Der Tod Osama bin Ladens und die Informalisierung des Rechts

aus: vorgänge Nr. 194, Heft 2/2011, S. 104-114

Die Nachricht vom Tod Osama Bin Ladens, der am 2. Mai 2011 in Abbottabad, Pakistan, von einer amerikanischen Militäreinheit getötet wurde, schuf bei den meisten Politikern erst einmal ein Gefühl der Erleichterung. Bin Ladens Tod ist ein politischer Erfolg für US-Präsident Barack Obama. Der Chef einer grausamen Terrorgruppe ist unschädlich gemacht worden. „Ich freue mich, dass es gelungen ist, Bin Laden zu töten“, kommentierte Bundeskanzlerin Angela Merkel. „Unser Militär hat einen guten Job gemacht“, sagte US-Außenministerin Hillary Clinton. Der Philosoph Ottfried Höffe zieht eine direkte Analogie zur Beseitigung Adolf Hitlers: Wäre das Stauffenberg-Attentat auf den Diktator gelungen, dann wären die Deutschen doch auch sehr froh gewesen (Höffe 2011).

Bekanntermaßen kann bei der Analyse von militärischen Konfliktverläufen je nach juristischer oder politischer Abwägung, nicht stillschweigend eine konsensuelle Übereinkunft als gegeben vorausgesetzt werden. Der Verlauf der Ereignisse wird von der Politik anders interpretiert als vom Recht. Trotz des evidenten *politischen* Erfolges ist es daher keineswegs einem Anti-Amerikanismus oder Haarspalterei geschuldet, wenn man die rechtliche Frage stellt, ob die Tötung bin Ladens rechtlich gesehen legitim gewesen ist. *Durfte ihn die USA nach gängigen Völkerrecht töten?* Insofern geht es in den nach-folgenden Bemerkungen um einen Beitrag zur Schärfung der politischen Urteilskraft. Die These meines Textes lautet, dass es sich bei der Operation „Geronimo“ — wie schon im Falle des US-Drohnenkrieges (dazu Holzinger 2011) — um die Konsequenz oder Manifestation einer politischen Strategie handelt, die gezielt *Veränderungen rechtlicher Handlungsformen* und damit verbundener semantischer Graubereiche nutzt, um in der Sicherheitspolitik politische Ziele zu erreichen. Was sich in der amerikanischen Sicherheitspolitik mit anderen Worten (nach wie vor) abzeichnet ist, wie man sagen könnte, ein *Trend zur Informalisierung* (Siehe dazu generell Daase 2009; Holzinger 2010). Vor dem Hintergrund eines generellen internationalen Rechtsformenwandels im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und damit verbundener spezifischer Schwierigkeiten bei der rechtlichen Verregelung der gewandelten Kriegspraxis, nutzt die amerikanische Exekutive Ad hoc-Entscheidungen und neue Kooperationsformen um globalen Risiken zu steuern. Operative Policy Instrumente mit stark kodifizierten Normen und expliziten Regeln (wie etwa formal völkerrechtliche Gesetze), werden deswegen umgangen bzw. neu interpretiert. Die einst getrennten Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit scheinen miteinander zu verschmelzen, um — so die politische Argumentation — dem international agierenden Terrorismus etwas entgegensetzen zu können. Die folgenden Überlegungen werden nun diesen Trend anhand der Tötung Osama bin Ladens rekonstruieren.

## I. War die Operation "Geronimo" eine Polizeiaktion gegen einen gesuchten Verbrecher?

Zunächst gilt es sich eine schlichte Tatsache nochmals zu vergegenwärtigen. Eine Rechtsposition muss sich immer danach messen lassen, wie ein an einer Konfliktkonfiguration beteiligter Akteur statusrechtlich qualifiziert wird. Ein traditionelles Prinzip staatlicher Legitimität besteht in der Unterscheidung von Innen- und Außenpolitik. Traditionelle Sicherheitsgewährleistung durch den Staat basiert auf der Prämisse, Sicherheit sei nach Innen durch das Polizeiwesen und das Strafrecht, äußere Sicherheit sei hingegen durch

militärische Abschreckung, völkerrechtliche Bündnisse oder Kriegsführung zu sichern.

Einher mit dieser Differenzierung ging eine rechtliche und in der Folge organisatorische Trennung von Armee und Polizei: Im Rechtsstaat ist das staatliche Töten von Menschen *außer* in Fällen der Notwehr und Nothilfe verboten. Der Täter wird einer ordentlichen Strafgerichtsbarkeit überantwortet. Terroristen sind nach dieser Auffassung durch die Polizei und Justizbehörden abzuurteilen und nicht als Kombattanten oder als Kriegsgefangene zu behandeln. Selbst im schlimmsten Terrorfall gilt nach deutschem Recht *nicht* Kriegsrecht. Der Kriegsgegner kann umgekehrt von den vom Staat legitimierten Repräsentanten — den Soldaten — getötet werden. Kombattanten dürfen nach den allgemeinen Prämissen des Völkerrechts mit militärischen Mitteln legal liquidiert werden. Soldaten sind Akteure, die als Repräsentanten des Staates legitim bewaffnete Gewalt ausüben. Allerdings ist umgekehrt eine strafrechtliche Verfolgung für Kriegshandlungen für den Kombattanten unmöglich. Die Angehörigen der gegnerischen Partei erlangen im Kriegsfall den Status des Kombattanten und das bedeutet, sie fallen damit auch unter die Genfer Konventionen. Der Begriff des Feindes wird im Rahmen dieser Reziprozitätsvorstellungen, wie Carl Schmitt (1997: 114) formulierte, „einer rechtlichen Formung fähig. Der Feind hört auf, etwas zu sein, 'das vernichtet werden muss“.

Es ist diese subtile Trennung von Innen- und Außenpolitik, die viele Experten davon abhielt und nach wie vor daran hindert, Krieg und Terrorismus gleichzusetzen. „Das humanitäre Völkerrecht ist ein Recht der Distinktion.“ (Hobe 2010: 56) Die Unterscheidung von Krieg und Terrorismus ist in diesem Verständnis, wie Christopher Daase (2002: 374) sagt, „eine historische Errungenschaft. Sie trennt politisch legitime von il-legitimer Gewaltanwendung, Kriegsführung von politischem Verbrechen“. Ulrich Preuß folgert daraus, dass nach allen Kriterien des Rechts der Terrorismus „eine Erscheinungsform der Kriminalität darstellt und daher nach den Regeln des innerstaatlichen Polizei- und Strafrechts zu behandeln ist“ (Preuß 2003: 78). Die Staatsaufgabe der inneren Sicherheit wird deswegen ausschließlich der Polizei (bzw. der Strafjustiz) zugewiesen. Ein Mordanschlag auf die Zivilbevölkerung eines Landes „stellt keine Kriegshandlung dar, sondern ganz schlicht ein Verbrechen, wegen dessen die Täter wie auch die Hintermänner vor Gericht gestellt werden können“ (Thomuschat 2001: 536).

Denkt man die Logik dieser Argumentation zu Ende, könnte man argumentieren, die US-Operation sei nichts anderes als eine „*Polizeiaktion gegen einen gesuchten Verbrecher*“ gewesen, wie dies Michael Bothe (2011) diskutiert. Bin Laden war demnach ein Krimineller und wurde mit internationalem Haftbefehl gesucht. Bei der Festnahme des Terroristen gab es einen Schusswechsel, die Angreifer mussten sich aus Notwehr verteidigen, bin Laden wurde mit zwei Kugeln getötet. „...wenn man der Darstellung der Amerikaner glaubt, haben die US-Spezialkräfte Bin Laden aufgefordert, sich zu ergeben. Das wollte er nicht und deshalb hat ihn dasselbe Schicksal ereilt, das etwa einen Mafiaboss in Deutschland oder Italien ereilen würde.“[1]

Dieser Interpretationspfad wäre für die USA die rechtlich einfachste und sauberste Lösung. Allerdings gibt es eine Reihe von offenen Fragen. Einen solchen Polizeiansatz hätten berechtigterweise nur die pakistanischen Polizeikräfte durchführen können, es sei denn, die amerikanischen Einheiten hätten die Zustimmung Pakistans gehabt. Der legale Weg wäre ein Auslieferungsantrag an die Regierung Pakistans gewesen. Aber hat die pakistanische Regierung die Operation auf ihrem Gebiet erlaubt? Bisher ist das nicht eindeutig. Stattdessen kritisierte Pakistans Premierminister Gilani vor dem Parlament, dass die US-Aktion ohne Rücksprache mit den Pakistanern abgelaufen sei. Damit hätten die USA die staatliche Souveränität seines Landes verletzt.

Die zweite Frage, die sich stellt lautet: Ging es tatsächlich nur um eine Verhaftung? Oder ging es von vorneherein um eine „Mission to Kill“? Für die Taten, die ein Terrorist mal begangen hat, und für die er vor ein Gericht gehört, „darf man ihn auf gar keinen Fall gezielt erschießen. Das ist ein internationaler Standard von Menschenrechten, dass nur, wer verurteilt worden ist, allenfalls einer solchen Exekution unterzogen werden darf“ (Merkel 2011). Der Völkerrechtler William A. Schabas (2011) hält das Argument von der Notwehr für weltfremd. Einschlägige juristische Präzedenzfälle stützen eher nicht die Hypothese, dass bewaffnete Eindringlinge, die einen älteren Mann in dessen Schlafzimmer überraschen („an older man in his own

bedroom"), sich nachher erfolgreich auf Notwehr berufen können. „Es gibt andere Mittel – Elektroschocker, Tränengas, etc. –, die es ermöglichen, einen mutmaßlichen Kriminellen in Gewahrsam zu nehmen, wenn von ihm sonst eine lebensbedrohliche Reaktion droht.“ Wenn auch der Al-Kaida Chef bin Laden sicherlich nicht schlicht „irgendein“ älterer Mann ist, sondern einer der gefährlichsten Terroristen der Welt, scheint trotzdem die Frage legitim: Welche Gefahr ging von dem unbewaffneten Bin Laden also wirklich aus?

## II. Bin Laden als Kriegsgegner: „Krieg“ gegen den Terror?

Würde man die oben genannten Einwände ernst nehmen, müsste man folgern: Es war rechtswidrig, bin Laden zur Strecke zu bringen. Die Tötung bin Ladens war eine „extra-legale Hinrichtung“ (Ambos 2011).

Es gibt allerdings auch hier Argumente, die eine solche Interpretation als unterkomplex erscheinen lassen. Die Crux der Debatte, die seit einigen Jahren mit an- und ab-schwellender Intensität geführt wird, liegt in der Frage *auf welches Recht man sich im Falle des transnationalen Terrorismus beruft*. Und es gibt nun eine ganze Reihe von Experten, die sich gegen eine Fokussierung auf das innerstaatliche Polizei- und Strafrecht im Falle des transnationalen Terrorismus wenden. Die Frage, die sich stellt lautet: Passen die geltenden völkerrechtlichen Regeln und die damit verbundenen institutionellen Rahmenbedingungen des Völkerrechts und entsprechende Fairnessbedingungen überhaupt auf ein Phänomen wie den transnationalen Terrorismus?

Manche argumentieren, diese Normen seien für klassische, symmetrische Staatenkriege entwickelt worden, aber nicht für moderne „asymmetrische“ Konflikte. Der transnationale Terrorismus bezieht sich nicht nur auf einen Wandel im internationalen System, in Bezug auf die Machtverteilung. Er perzipiert einen Wandel der Tiefenstruktur, also einen Wandel des internationalen Systems. Dieser Einwand ist zwar zu verallgemeinernd, weil die Genfer Konventionen schon seit 1949 so genannte nichtinternationale bewaffnete Konflikte, also den typischerweise asymmetrischen Bürgerkrieg, regeln (vgl. Kreß/Nolte 2009). Er ist aber auf der anderen Seite auch berechtigt, weil wir heute eine verschärfte Form der Asymmetrie sehen: Insbesondere in der Diskussion des Phänomens „Global War on Terrorism“ wurde immer wieder konstatiert, dass wir möglicherweise Zeugen einer Transformation der Weltordnung durch asymmetrische Kriege seien, die nicht mehr aus der Perspektive der Symmetrie der Staatenwelt der westfälischen Ordnung zu erklären sind. Herfried Münkler hat argumentiert, dass sich die asymmetrische Kriegsführung zu einem taktischen Element der Kriegsführung entwickle. Während der Guerilla- und Partisanenkrieg noch eine eher defensive Kampftechnik beinhaltete, handelt es sich beim neuen Terrorismus um eine offensive Strategie. Er stellt sozusagen eine in die Offensive drängende umgewandelte Partisanenstrategie dar und lässt sich als eine Art aggressive „Form der strategischen Asymmetrisierung von Gewaltanwendung“ (Münkler 2004: 54) beschreiben.

Ist der transnationale Terrorismus also eine *Form der Kriegsführung*? Zunächst ist festzustellen, dass der amerikanische Krieg gegen den Terrorismus mit dem Beginn der amerikanischen und englischen Kampfhandlungen am 07. Oktober 2001 gegen Afghanistan ja *realiter* als „Krieg“ geführt wird. Die NATO und auch der Sicherheitsrat, haben den Krieg gegen den Terror immer als etwas mehr verstanden, als eine bloße „Metapher“. Die amerikanischen Gegenmaßnahmen folgen *nicht* der polizeilichen Verbrechensbekämpfung. Der Konflikt zwischen Amerika und einer nicht-staatlichen Organisation nimmt offenbar die klassische Form eines bewaffneten Konflikts an, der ebenso einen militärischen Eroberungsfeldzug nach sich zieht. Militärische Maßnahmen richten sich direkt gegen die Terrororganisation. „Das Vorgehen der Staatengemeinschaft gegen Terrorgruppen nicht mehr nur mit Polizeikräften, sondern verstärkt mit multinationalen Streitkräften, offenbart, dass die terroristische Gewalt den qualitativen Schritt von sporadischen Gewaltakten zu einem über die nationalen Grenzen hinausgehenden bewaffneten Konflikt vollzogen hat.“ (Mammen 2008: 169f.) Betrachtet man unvoreingenommen das Zerstörungspotential heutiger Terroristen, könne man, wie Michael Pawlik kommentiert, den Terminus Krieg kaum mehr vermeiden. „Der Befund, dass der moderne Terrorismus ein

funktionales Äquivalent zum Staatenkrieg darstellt, lässt sich von Seiten des Rechts nicht einfach ignorieren. Er legt vielmehr die Schlussfolgerung nahe, dass es den Angegriffenen nicht grundsätzlich verwehrt sein kann, sich bei der Bekämpfung des Terrorismus an Wertungen kriegsrechtlicher oder zumindest kriegsrechtsähnlicher Provenienz zu orientieren" (Pawlik 2008a: 40). Der Terrorismus sei durchaus als „Nachfolger des herkömmlichen Staatenkrieges" (Pawlik 2008b: 42) aufzufassen. Und so wurde von Völkerrechtlern wie etwa Slaughter/Burke-White (2002) gefordert, dass das Gewaltverbot sich nun auch auf die neuen Phänomene privater Gewalt („stateless, networked individuals") beziehen müsse.

Zudem signalisiert ja die Anerkennung des Sicherheitsrates des Selbstverteidigungsfalles, dass Terrorismus durchaus als Kriegsgeschehen aufzufassen sei. Die vermeintlich nicht vorstellbare Subsumtion des neuen Terrorismus unter den Kriegsbegriff wird durch die rechtmäßige Ausübung des Selbstverteidigungsrechts durchbrochen. Hier liegt in der Tat ein „Paradigmenwechsel" vor. Mit der Resolution 1368 eröffnete er den Mitgliedstaaten den Rückgriff auf die in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen aufgeführten Möglichkeiten zur Wiederherstellung des Friedens durch Zwangsmaßnahmen einschließlich des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gegen einen *substaatlichen Akteur*. Es hat somit den Anschein, als ob Terrorgruppen nun als mit Rechtssubjektivität versehene Konfliktparteien — als eine Art „asymmetrischer Kombattant" (Mammen 2008: 283) — an Kampfhandlungen teilnehmen und als asymmetrische Völkerrechtssubjekte anerkannt werden, *ohne* freilich als terroristische Kämpfer „in den Genuss von Berechtigungen zu kommen" (ebd., 250). Resolution 1368 basiert auf der „Anerkennung des naturgegebenen Rechtes zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung in Übereinstimmung mit der Charta". In Resolution 1373 wird das in der Resolution 1368 (2001) angenommene Recht auf Selbstverteidigung bestätigt. „Der neue Krieg ähnelt also einem transnationalen Bürgerkrieg, da es gerade für Bürgerkriege kennzeichnend ist, dass sich private und staatliche Kampfverbände gegenüber stehen. Doch während dies bei herkömmlichen Bürgerkriegen innerhalb eines Staatsgebietes passiert, handelt es sich bei den neuen Kriegen um grenzüberschreitende Konstellationen." (Zangl/Zürn 2003: 195f.)

Die USA beziehen sich dementsprechend im Krieg gegen den Terror in der Regel nicht von ungefähr auf die Resolutionen 1368 und 1373, in denen der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten den Rückgriff auf die in Kapitel VII. der Charta der Vereinten Nationen aufgeführten Möglichkeiten zur Wiederherstellung des Friedens durch Zwangsmaßnahmen einschließlich des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung eröffnete. Dazu zählt in letzter Konsequenz die legale Tötung eines Kombattanten — z.B. Bin Laden — während der kämpferischen Auseinandersetzung<sup>2</sup>. Überträgt man somit die Ermordung Bin Ladens auf das Kriegsvölkerrecht und nicht auf das innerstaatliche Strafrecht, ergibt sich ein vollkommen anderes Bild. Bin Ladens Tötung war gerechtfertigt. Denn: Wenn es sich bei Terrorismus — wie ja selbst die Rechtspraxis suggeriert — „um eine Form des Krieges handelt, dann müssen auch die Gegenmaßnahmen der Logik des Krieges folgen; innenpolitische oder internationale Restriktionen, die für die polizeilich betriebene Verbrechensbekämpfung gelten, sind damit obsolet" (Schneckener 2006: 232). Will man es pointieren: „Was dem einen die ferngesteuerte Kampfdrohne, ist dem anderen der Selbstmordattentäter." (Münkler 2008: 178)

Nun gebietet das Recht aber auch in *diesem* Fall eine strenge Einhaltung seiner Normen. Auch im Kontext des Kriegsvölkerrechts ist die Operation der Amerikaner — falls Pakistan nicht in diese eingewilligt hat — zunächst einmal eine Verletzung der völkerrechtlichen Hoheitsrechte Pakistans. Wenn es ein Recht gab, bin Laden als den Anführer einer gefährlichen Terrororganisation zu liquidieren, dann war die USA verpflichtet, mit Pakistan zu kooperieren. Zwar gibt es Völkerrechtler, die darauf beharren, es sei erlaubt, einen Al-Kaida-Kämpfer auch in einem fremden Land zu töten, von dessen Boden die Terrororganisation Angriffe gegen das Heimatland führen würde. Gegen diese Argumentation gibt es aber Einwände. Das Recht zur Selbstverteidigung setzt nach UN- Satzung einen *bewaffneten Angriff* voraus, der auch die erforderliche Gewaltschwelle im Konfliktfall („höhereschwellige Gewaltanwendung") überschreiten muss (Hobe 2010: 52f.). Hatte bin Laden jenseits seiner spirituell-symbolischen Ausstrahlung überhaupt noch eine Art Kommandomacht über militärische Operationen? (vgl. Ambos 2011). Claus Kreß (2011) kommentiert: „Entscheidend sind objektive Gesichtspunkte, wie eine erhebliche Intensität von Kampfhandlungen und eine quasi-militärische Struktur der nicht-staatlichen Partei. Erfüllt Al Kaida auch in ihrer gegenwärtigen Form als globales Netzwerk letztere Voraussetzung wirklich noch?" Die Diskussion wird ohne-hin dadurch

erschwert, dass auf Grund der Hit and Run-Strategie terroristischer Organisationen schwer abzuleiten ist, wann ein Angriff beendet ist und wann ein neuer bevorsteht. Kann man die Planung und Durchführung singulärer terroristischer Attacken zu einem *Dauerangriff* bündeln, der das Selbstverteidigungsrecht nach sich zieht? (vgl. Mammen 2008: 267f.). Das zentrale Problem des Terrorismus liegt in der Schwierigkeit, ein Subjekt des Terrorismus zu identifizieren. Weil es keinen identifizierbaren Akteur gibt, dem man die terroristischen Gewalttaten zuschreiben könnte, müsste die definitive Beendigung des Selbstverteidigungsrechts permanent aufgeschoben werden. Die basale Differenz zwischen Krieg und Frieden als klar getrennte Rechtszustände zwischen Staaten lässt sich auf terroristische Anschläge nicht anwenden. Selbst wenn es den Sicherheitskräften gelänge Al Kaida immer wieder zu „enthaupten“ würden deren einzelne Zellen weiteragieren. Es würden wie beim Haupt der Hydra immer neue Köpfe nachwachsen. Im engeren Sinne des Wortes lässt sich der Terrorismus nicht „besiegen“

Zudem hat auch der Sicherheitsrat weder explizit das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls festgestellt hat, noch die USA und andere Staaten zu bewaffneten Gegenmaßnahmen ermächtigt und solche nach Kapitel VII der Charta angeordnet. Er hat auch nach dem 11. September keine militärischen Sanktionsmaßnahmen festgelegt. Er hat sich vielmehr die Auswahl der erforderlichen Schritte vorbehalten.

### **III. Obama nutzte den semantischen Graubereich**

Im Rahmen unseres Themas legt dieser Verlauf der Diskussion die folgende Bilanz nahe: Mittlerweile scheint sich die Meinung durchzusetzen, dass das Selbstverteidigungsrecht auch gegen Angriffe von nicht-staatlichen Akteuren wie etwa privaten Organisationen ausgerufen werden kann, ohne diese einem bestimmten Staat zuzurechnen. Dies könne dann geschehen, wenn das Bedrohungspotential des terroristischen Anschlags einen Grad erreicht, der zwischenstaatlichen Konflikten gleichkäme (Wiefelspütz 2007: 15). Im anderen Falle liefe die veränderte Weltlage auf die Situation hinaus, dass das Völkerrecht an irgendeinem Punkt aufhöre. Allerdings ist der Status privater Akteure in einem Kriegsgeschehen rechtlich noch relativ undurchsichtig. Veronique Zanetti (2002: 464) kommt zu folgendem Schluss: „Sobald man heraustritt aus dem klassischen Rahmen eines Konflikts, der von einer offiziell die Staatsgewalt repräsentierenden Instanz erklärt wird, fällt man in eine äußerst heikle Zone von Verantwortlichkeitswahrnehmungen, für die keinerlei internationales Dokument vorgesehen ist.“ Die völkerrechtlichen Konsequenzen scheinen diesbezüglich noch nicht umfassend aufgearbeitet zu sein. Immerhin hatte Carl Schmitt schon früh die Konsequenzen des Aufkommens des Partisanen/Terroristen evoziert: Indem das Recht, so reflektiert Schmitt (1996: 37), wesentliche Unterscheidungen wie etwa Krieg und Frieden oder Feind und Verbrecher aufweiche, öffne es „die Tür für eine Art von Krieg, die jene klaren Trennungen bewusst zerstört“. Schmitt bezeichnet diese prekären Zonen als einen „Abgrund, der eine folgenreiche Wandlung der Begriffe von Krieg und Feind und Partisan“ (ebd.) in sich berge.

Die Problematik der rechtlichen Einordnung des transnationalen Terroristen und die Tötung bin Ladens in ein bisher geltendes Schema, zeigt sich somit an der Unschärfe der bisherigen Lösungsmöglichkeiten und Strategien eine sichere konzeptionelle und rechtliche Grundlage für den transnationalen Terrorismus vorzulegen. Der einzige Ausweg aus dem Dilemma, zwischen innerer und äußerer Sicherheit, würde sich im Nachweis zeigen, dass ein *dritter Pfad* offen steht. Aber diese Konturen eines neuen Rechts sind noch unklar und wenig konsolidiert. Claus Kreß (2008) Idee eines „neuartigen asymmetrischen transnationalen Polizeirechts mit konfliktrechtlichem Einschlag“ ist eine noch wenig rezipierte Hypothese.[3] Einer der zentralen Aspekte des terroristischen Anschlags für das Rechts- und Normensystem ist somit der *semantische Graubereich*, den dieses Ereignis im Völkerrecht offen gelegt hatte. Die herkömmliche Trennung zwischen Kriegsrecht, Polizeirecht und Strafrecht geht an dem Phänomen des globalen Terrorismus vorbei. Das Problem besteht darin, dass die essentiellen Begriffe des Völkerrechts wie Frieden, Krieg oder Gewaltverbot sich auf das zwischenstaatliche Verhältnis beziehen. Dort wo die Grenzen zwischen Innerer Sicherheit und Krieg verschwimmen, folglich auch die Grenze zwischen Polizei und

Militär unklar wird, entsteht quasi ein rechtliches Vakuum.

Hier angekommen, können wir die Politik Obamas neu präzisieren. Es ist genau diese Lücke im Gesetz, die die US-Regierung nutzt. Diese politische Zielrichtung zeigte sich bereits bei den Drohnenangriffen. Obamas Lösung des Problems des „neuen Terrorismus“ und der durch ihn verursachten Sicherheitsprobleme besteht in der Eröffnung eines Rechtsfeldes und operativen Handlungszusammenhangs, die als einer Art Graubereich zwischen Militär- und Polizeirecht zu skizzieren wäre. Ja, man könnte sogar sagen, dass die allgemeine Unsicherheit in dem Bemühen, klare rechtliche Prozeduren für den transnationalen Terrorismus zu konstituieren, die Plattform für Obamas pragmatischen Vorstoß liefert. Man könnte auch von einer Art informeller Politik sprechen, die als Instrument in einem asymmetrischen Krieg benutzt wird, für den es bisher keine eindeutige Rechtsgrundlage gibt. Ungenügende Informationen und konkurrierende Interpretationen lassen immer eine Grauzone entstehen, in der unklar ist, ob eine rechtliche Reglementierung Geltung besitzt. Informalität entwickelt sich somit vor dem Hintergrund einer durch das formale Recht verursachten Begrenzung. Man hat solche Grauzonen politischen Handelns „uncertainty zones“ genannt, weil „es keine Handlungsanleitungen für die Fälle gibt, die in diese Zonen fallen“ (Daase 2009: 293). Der Völkerrechtler Christian Tomuschat glaubt sogar, dass die USA die Akzeptanz für „targeted killings“ — gezielte Tötungen — erhöhen wollen. „Die Amerikaner versuchen, eine neue Völkerrechtsregelung zu schaffen. Irgendwann kann man eben sagen: Das hat sich mittlerweile konsolidiert, niemand hat widersprochen. Das kann sehr schnell gehen. Ich bin grundsätzlich sehr ablehnend gegenüber der gezielten Tötung.“ (vgl. Stern.de, 03.05.2011)

Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass die Informalisierung der Politik eine *Folgerscheinung* einer Informalisierung und Delegitimierung des Rechts *selbst* ist. Wir können also in vielen Bereichen der internationalen Politik gerade nicht von einer „Weltrechtsrevolution“ (Brunkhorst 2009: 103) sprechen, wie dies in der rechtspolitischen Diskussion häufig unterstellt wird. Hier wird suggeriert die Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System liefe auf eine vollständige bzw. anhaltende Verrechtlichung internationaler Beziehungen hinaus. Ganz im Gegenteil: Im Ergebnis lässt sich von einer aus den Erfordernissen des asymmetrischen Krieges resultierenden „rechtsformenwandelindezierten Krise des Rechtsstaats“ (May 2007: 102) sprechen. Bei komplexen Materien und neuartigen sicherheitspolitischen Konstellationen, verliert das (Völker-) Recht seine eindeutige formale Programmierung, weil die Implikationen des neuen Phänomens — des internationalen Terrorismus - „noch nicht absehbar“ sind (Mammen 2008: 24; ebenso Hobe 2010: 52). Definitive Regeln verwandeln sich so in unbestimmte Rechtsbegriffe. Das Recht bedient sich nun partiell selbst „unbestimmter Begriffe“, wenn es Zweifel hegt, „dass eine detaillierte gesetzliche Regelung in einem Rechtsgebiet eine für alle künftigen Fälle lückenlose und gerechte Lösung beinhalten könnte“ (Calliess 1999: 62). In einem Bericht des Sonderberichterstatters Philip Alston (2010: 3) über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, heißt es dementsprechend, dass in verschiedensten Fällen, „die Grenzen des jeweils anzuwendenden Rechts — des Rechts der Menschenrechte, des Kriegsvölkerrechts und der für die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten geltenden Regeln — verwischt und ausgeweitet wurden. Selbst wenn eindeutig das Kriegsvölkerrecht anwendbar ist, besteht die Tendenz, den Kreis der Personen, die zulässige Ziele sind, und die zu erfüllenden Kriterien zu erweitern. Darüber hinaus haben die betreffenden Staaten es oft unterlassen, eine rechtliche Begründung für ihre Politik zu geben, die bestehenden Sicherungsvorkehrungen offen zu legen, die gewährleisten sollen, dass gezielte Tötungen tatsächlich recht-mäßig und zielgenau sind, oder Rechenschaftsmechanismen für Verstöße vorzusehen.

Am beunruhigendsten ist jedoch die Tatsache, dass sie sich geweigert haben offen zu legen, wer getötet wurde, aus welchem Grund dies geschah und zu welchen Nebenfolgen es gekommen ist. Als Ergebnis dieser Entwicklungen wurden klare Rechtsnormen durch eine vage umschriebene „Lizenz zum Töten“ ersetzt und ein enormes Rechenschaftsvakuum geschaffen“.

Diese Krise des Rechtsstaates äußert sich somit in einer signifikanten „Diffusion rechtsstaatlicher Grenzziehungen und ihrer Institutionen“ (May 2007: 102). Die Geltungskraft der Gesetze und deren unbedingte Befolgungsansprüche relativieren sich.

Das Recht wird der politischen Maßnahme untergeordnet (Forsthoff 1964). [4] Das Völkerrecht wird dabei

zunehmend fragmentiert. Herausgefordert durch die neuen Risiken des internationalen Terrorismus sowie aktuelle Prozesse der Entgrenzung von Gewalt, lassen sich oftmals Risiken nicht mehr präzise bestimmen, da sie von losen Netzwerken ausgehen. Als Folge sind vermehrte Forderungen nach pro-aktiven polizeilichen Operationen zu beobachten. In diesem sehr viel weiter gefassten Begriff von Informalisierung werden zentrale Rechtsnormen zwar nicht aufgegeben, aber ihr Geltungsraum wird undeutlich, und dann dürfen sich Staatsbürger ihrer Rechte nicht mehr so sicher sein.

## IV. Fazit

Es führt kein Weg an der Einsicht vorbei: Für eine konventionelle Staatsmacht kommt es im Wesentlichen darauf an, mit welcher Bedrohungsperzeption sie an eine Konfliktenwicklung herangeht. Die Geschichte des asymmetrischen Krieges zeigt immer wie-der, dass der unkonventionelle Charakter der asymmetrischen Gewaltanwendung auf Dauer den Staat dazu verleitet, legitime Normen zu umgehen und normative Reglementierungen außer Kraft zu setzen. Nach wie vor geht man allerdings davon aus, dass ein demokratischer Staat nach anderen Rationalitätsstandards und Lernprozessen agiert, als ein asymmetrischer Gegner, wie etwa ein Terrorist. Terrorismus und Demokratien agieren nach unterschiedlichen Logiken. Im Allgemeinen gilt daher, dass sich staatliche Legitimität auch darin zeigt, *dass der Staat diejenigen Regeln einhält, die er sich selbst auferlegt*, wenn nicht die „Transformation des Rechtsstaates in den Machtstaat“ (Greiner 2011: 49) auf der Tagesordnung stehen soll. Für diese zu kämpfen ist der politische Legitimation schaffende Anspruch des staatlichen Akteurs.

[1] So Herfried Münkler: Natürlich darf eine Demokratie töten, Spiegel online, 03.05.2011.

[2] So etwa argumentiert Jordan Paust (2011), in einem Blog des European Journal of International Law. <http://www.ejiltalk.org/was-the-killing-of-osama-bin-laden-lawfuU>.

[3] Bestandteil eines solchen Rechts wäre beispielsweise, dass Terroristen „auch dann gezielt getötet bzw. vorsorglich festgenommen werden dürften, wenn ihr (nächster) bewaffneter Angriff (noch) nicht unmittelbar bevorsteht“ (Kreß 2008: 400). Im Rahmen dieses neuartigen Präventionsrechts mit kriegsrechtlichen Elementen stehe primär die Unschädlichmachung des Gegners im Zentrum.

[4] Die skizzierten Informalisierungsprozesse des Rechts sind dabei nicht, wie im oben diskutierten Fall, auf das Feld der Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung zu reduzieren, sondern beziehen sich auf heterogene Rechtsgebiete. Man denke dabei z.B. an das Feld des öffentlichen Rechts, insbesondere an das Beispiel des Gefahren- und Risikorechts. Im Rahmen präventiver Strategien des Verwaltungsrechts (z.B. Atom-, Gentechnik-, Arzneimittelrecht), werde immer stärker „wertende Dezision“ erfordert, „je ungesicherter die kognitiven Grundlagen sind“ (Di Fabio 1994: 110). In Bezug auf die *lex mercatoria*, die als der bisher erfolgreichste Fall eines „Weltrechts“ bewertet wird (Teubner 1996), lässt sich eine mangelhafte Autonomie gegenüber globalen Wirtschaftsvorgängen feststellen. Man müsse hervorheben, dass sie „gegenüber der Interessen- und Machtausübung von ökonomischen Akteuren (...) extrem anfällig“ ist und in Zukunft ein „korruptes Recht“ bleiben wird (so Teubner 1996: 279).

## Literatur

*Alston, Philipp* (2010): Studie über gezielte Tötungen, Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Menschenrechtsrat, Generalversammlung

der Vereinten Nationen, A/HRC/14/24/Add.6, 28. Mai 2010.

*Ambos, Kai* (2011): Auch Terroristen haben Rechte, FAZ, 05.05.2011, NR 104.

*Bothe, Michael* (2011), Terrorkampf und Völkerrecht. Ein Gespräch mit dem Rechtswissenschaftler Michael Bothe, Interview mit dem Deutschlandradio: [http://wissen.dradio.de/osama-bin-ladenterrorkampf-und-Voelkerrecht.33.de.html?dram:article\\_id=9892](http://wissen.dradio.de/osama-bin-ladenterrorkampf-und-Voelkerrecht.33.de.html?dram:article_id=9892).

*Brunkhorst, Hauke*. (2009): There Will be Blood. Konstitutionalisierung ohne Demokratie?, in: Brunkhorst, H. (Hrsg.): Demokratie in der Weltgesellschaft, in: Soziale Welt, Sonderband 18, S. 99-126.

*Calliess, Graf-Peter* (1999): Prozedurales Recht. Baden-Baden.

*Daase, Christopher* (2002): Terrorismus und Krieg. Zukunftsszenarien politischer Gewalt im 21. Jahrhundert, in: Rüdiger Voigt (2002) (Hg.) Krieg – Instrument der Politik? Bewaffnete Konflikte im Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 365-389.

*Daase, Christopher* (2009): Die Informalisierung internationaler Politik. Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer Dieter/Nölke Andreas (Hg.), Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung. Baden-Baden. S. 290-304.

*Di Fabio, Udo* (1994): Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, Tübingen.

*Forsthoff, Ernst* (1964): Über Maßnahme-Gesetze. In: ders., Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950-1964. Stuttgart, S. 78-98.

*Greiner, Bernd* (2011): Die Dekade der Angst, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, S. 39-49.

*Hobe, Stephan* (2010): Das humanitäre Völkerrecht in asymmetrischen Konflikten: Anwendbarkeit, modifizierende Interpretation, Notwendigkeit einer Reform?, in: Zimmermann, Andreas u.a. (Hg.), Moderne Konfliktformen : Humanitäres Völkerrecht und privatrechtliche Folgen, Hamburg u.a., S. 41-89.

*Höffe, Ottfried* (2011): Ein großes Gelingen. Interview mit dem Deutschlandfunk.  
<http://www.dradio.de/dlf/sendungeninterviewdlf/1450029/>

*Holzinger, Markus* (2010): Die Informalisierung der Politik: Neue Form des Risk Governance oder Entdemokratisierung von Politik?, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 3,S.119-129.

*Holzinger, Markus* (2011): Risikotransfer-Kriege: Zu den militärischen, politischen und rechtlichen Implikationen neuer Waffentechnologien, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 1. 5.107-118.

*Kreß, Claus* (2008): Völkerstrafrecht der dritten Generation gegen transnationale Gewaltakte Privater?, in: Gerd Hankel (2008) (Hg.): Die Macht und das Recht, Hamburg, S. 323-413.

*Kreß, Claus* (2011): Völkerrecht bei Terror nicht überholt, Kurier, 07.05.201. <http://kurier.at/nachrichten/2100063.php>

*Kreß, Claus/Nolte, Georg* (2009): Im ungleichen Krieg, FAZ, 31. 12. 2009, S.9.

*Mammen, Lars*



(2008): Völkerrechtliche Stellung von internationalen Terrororganisationen, Baden-Baden.

*May, Stefan* (2007): Sicherheit-Prävention-neue Risiken, in: Vorgänge, Heft 2/2007, S. 92-108.

*Merkel, Reinhard* (2011): „Sie haben jeden Grund, alle polizeilichen Maßnahmen auszuschöpfen.“ Amerikas Kampf gegen den Terror, Deutschlandradio, 06.05.2011. <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/thema/1451923/>.

*Münkler, Herfried* (2004): Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg.

*Münkler, Herfried* (2008): Der asymmetrische Krieg, in: Der Spiegel, 44/2008, S. 178.

*Pawlik, Michael* (2008a): Der Terrorist will nicht resozialisiert werden, in: FAZ, 25. 2. 2008, S. 40.

*Pawlik, Michael* (2008b): Der Terrorist und sein Recht. Zur rechtstheoretischen Einordnung des modernen Terrorismus. München.

*Preuß, Ulrich* (2003): Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Gedanken aus dem alten Europa, Berlin.

*Schabas, William* (2011): Murder in Pakistan. Saturday 14 May 2011. Blog: PhD-studies in human rights. <http://www.humanrightsdoctorate.blogspot.com/>.

*Schneckener, Ulrich* (2006): Transnationaler Terrorismus, Frankfurt/M.

*Schmitt, Carl* (1996): Theorie des Partisanen, 6. Auflage, Berlin.

*Schmitt, Carl* (1997): Der Nomos der Erde, 4. Auflage, Berlin.

*Slaughter, Anne-Marie / Burke-White, William* (2002): An International Constitutional Moment, in: Harvard International Law Journal 43 (2002), 1-21.

*Teubner, Gunther* (1996): Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, in: Rechtshistorisches Journal 15 (1996), S. 253-255.

*Thomuschat, Christian* (2001): Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, Jg. 28 (2001), veröffentlicht im Internet: [http://www.irp.unitrier.de/OS\\_Tomuschat.pdf](http://www.irp.unitrier.de/OS_Tomuschat.pdf).

*Wiefelspütz, Dieter* (2007): Verteidigung und Terrorismusbekämpfung durch die Streitkräfte, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, Jg. 49 (1), S. 12-21.

*Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* (2003): Frieden und Krieg, Frankfurt/M.

*Zanetti, Veronique* (2002): Nach dem 11. September: Paradigmenwechsel im Völkerrecht?, in: DZPhil, Jg. 50 (3), S. 455-469.

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/194-vorgaenge/publikation/der-tod-osama-bin-ladens-und-die-informnaisierung-des-rechts/>

Abgerufen am: 05.02.2023