

Die Wechselwirkung von Terrorismus und innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland der 70er Jahre

**Juristische, politische und gesellschaftliche Rezeption
des Terrorismus der Roten Armee Fraktion und
der staatlichen Terrorismusbekämpfung**

MAGISTERARBEIT

**im Fachbereich Neuere Geschichte
der Fakultät für Philosophie und Geschichte
an der Eberhard Karls-Universität Tübingen**

vorgelegt von

Susanne Stöffel

Juni 2002

betreut von

PD Dr. Eckart Conze

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	4
II. Interdependenz zwischen Terrorismus und innerer Sicherheit	7
1. Terrorismus - eine Begriffsbestimmung	7
2. Wehrhafte / Streitbare Demokratie	12
a. Demokratisches Dilemma	12
b. Streitbare Demokratie	13
c. Innere Sicherheit	18
3. Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland - ein ereignisgeschichtlicher Überblick	20
4. Gesetze und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung	28
a. Hintergründe	28
b. Erste Gesetzesänderungen	29
c. Das „Anti-Terror-Gesetz“	32
d. Strafprozessrechtliche Konsequenzen des § 129a StGB	34
e. Zusammenfassung	37

5. Terrorismus als Notstandsfall	38
a. Die Schleyer-Landshut-Entführung	39
b. Reaktionen der politischen Entscheidungsträger	41
c. Rezeption in der Öffentlichkeit	44
d. § 34 StGB / Kontaktsperregesetz	44
e. Einordnung	49
6. Weitergehende Reaktionen auf den Terrorismus - ein Überblick	50
a. Haftbedingungen	50
b. Sympathisantendebatte und „Mescalero-Affäre“	54
7. Konvergenzen - die Wirkungsweise des Terrorismus	58
III. Fazit	62
Anhang	69
Texte der in der Arbeit zitierten Normen	
Literaturverzeichnis	84

I. Einleitung

„Unser aller Bewährungsprobe steht noch aus: den Bürgerkrieg ernst nehmen, das heißt Ernst machen gegen die Krieger. In diesem Kampf darf es keine mildernden Umstände geben. Nur dieses: Das Grundgesetz in der linken, die Waffen in der rechten Hand.“¹

„Hätten wir anders gegen die RAF gehandelt, als Baader, Ensslin und Meinhof gefangen waren, hätten wir uns vieles ersparen können.“²

25 Jahre liegen zwischen diesen beiden Sätzen

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Auswirkungen des Terrorismus - speziell der Roten Armee Fraktion (RAF) - auf die demokratische Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Mit Bezügen zur Vorgeschichte soll das Spannungsverhältnis zwischen freiheitlichem Rechtsstaat und Gefahrenabwehr, der Garantie von Grund- und Freiheitsrechten und ihrer Einschränkung anhand der Reaktionen auf die Attentate der RAF in den siebziger Jahre aufgezeigt werden.

Im Zentrum stehen dabei die Themen *Terrorismus* und *innere Sicherheit* ihre Wechselwirkung, sowie die gesellschaftliche und politische Rezeption des Terrorismus und der *Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*.

Willy Brandt war 1969 angetreten mit dem Ziel: „mehr Demokratie wagen!“ Welche Auswirkungen haben Terrorismus und Terrorismusbekämpfung auf die innenpolitischen Reformen der sechziger Jahre? Wann und wie wurde reagiert?

Gegenstand der Untersuchung ist das staatliche Handeln - von den ersten Anti-Terror-Gesetzen bis zum Kontaktsperregesetz - aber auch Kritik am staatlichen Vorgehen. Hier zeigt sich die Bewertung und Wahrnehmung des Terrorismus und seine Einordnung in politisches Handeln. Dabei wird ein Schwerpunkt auf den Ordnungsbegriff der inneren Sicherheit als Schlüsselkonzept und konstitutives Symbol moderner Gesellschaften gelegt. Welche Rückschlüsse lassen sich also aus den Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit ziehen?

In der umfassenden staatlichen Reglementierung im Umgang mit dem Terrorismus der RAF spiegelt sich die Reaktion des Staates auf gegen ihn gerichtete Devianz. Inhaf-

¹ Bild-Zeitung vom 8.9.1977; zitiert (zit.) nach Kraushaar, Wolfgang: 44 Tage ohne Opposition. Die Schleyer-Entführung. in: Hartung, Klaus: Der blinde Fleck: Die Linke, die RAF und der Staat. Frankfurt 1977

² die tageszeitung - tazmag „Schuld und Entschuldigung“ vom 21./22. April 2001, S.VIII

tierung und Haftbedingungen waren aber auch zentraler Bestandteil des „bewaffneten Kampfs“ der Terroristen. Wie reagiert der Staat auf abweichende Meinungen und Provokationen in diesem heiklen Milieu? Inwieweit waren differenzierte Wahrnehmungen in der öffentlichen Diskussion möglich? Ein Beispiel für die Stimmung der Zeit ist die Mescalero-Affäre um einen Artikel in einer Göttinger Studentenzeitung. Dieser Versuch einer differenzierten Wahrnehmung und Diskussion des Artikels beschäftigte die Justiz über Jahre hinweg. Wurde der Terrorismus instrumentalisiert, um politische Vorhaben umzusetzen, oder wurde nur das zweckrational Notwendige getan?

Es geht letztendlich also um die Frage nach der Stabilität der westdeutschen Demokratie und - eventuell - um den Preis für diese Stabilität unter dem Einfluss des Terrorismus der RAF.

Zum Forschungsstand

Terrorismus und Terrorismusbekämpfung, sowie innere Sicherheit und Demokratieschutz sind Gegenstand politikwissenschaftlicher, juristischer, soziologischer und kriminologischer Arbeiten aus den siebziger bis frühen neunziger Jahren.

Durch die Anschläge der RAF 1977 erlebten die Themen Terrorismus und innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland einen Diskussionshöhepunkt. Begonnen hatte die Debatte über innere Sicherheit 1972 mit den Auseinandersetzungen um den „Extremistenbeschluß“³, einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz vor der Einstellung in den öffentlichen Dienst. In Zusammenhang mit dem Terrorismus, sowie die staatlichen und publizistischen Reaktionen auf die Terroranschläge, offenbarten sich Legitimationszweifel an den Grundlagen der westdeutschen Demokratie.⁴

Hier setzt die zeitgenössische politikwissenschaftliche und juristische Bearbeitung der Themen ein:

Im politikwissenschaftlichen Bereich handelt es sich um Analysen und Ursachenforschung zum Terrorismus und zum Umgang mit terroristischen Herausforderungen. In der rechtswissenschaftlichen Bearbeitung spielen natürlich primär legislative Maß-

³ den von seinen Gegnern sogenannten „Radikalenerlaß“

⁴ Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen, Köln 1990; S. 58f

nahmen und ihre aktuellen gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen eine Rolle. Historiker⁵ befassten sich, vorallem in zeitgenössischen Arbeiten der siebziger Jahre, speziell mit dem Terrorismus der RAF der siebziger Jahre, bzw. der Einordnung des Terrorismus in der Bundesrepublik in historische oder internationale Zusammenhänge, wie z.B. den Terrorismus im zaristischen Russland des ausgehenden 19. Jahrhunderts.

In den achtziger Jahren kamen soziologische und kriminologische Analysen des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung dazu. Speziell die Anti-Terror-Gesetze wurden nach soziologischen Gesichtspunkten untersucht.⁶ Anfang der achtziger Jahre erschienen auch die vom Bundesministerium des Inneren in Auftrag gegebenen Analysen zum Terrorismus.⁷ Untersucht wurde der westdeutsche Terrorismus hier unter den Aspekten Ideologie und Strategie, Lebensläufe und Gruppenprozesse. Gewalt und Legitimität sowie Protest und Reaktion waren auch Gegenstand dieser Analysen. Bis in die Mitte der neunziger Jahre waren Terrorismus der RAF und staatliche Terrorismusbekämpfung Gegenstand soziologischer und politikwissenschaftlicher Untersuchungen.⁸

Mit der Aufgabe des „bewaffneten Kampfes“ durch die RAF 1998 fand die politikwissenschaftliche RAF-Forschung ihr Ende. Zentral wurden nun vergleichende Arbeiten zum Terrorismus in westeuropäischen Demokratien. Internationaler und religiös motivierter Terrorismus rückten vermehrt ins Blickfeld der Untersuchungen.⁹ Auch die international operierende Terrororganisation „al qaida“ ist seit den späten neunziger Jahren ein häufig bearbeitetes Thema.

Im Verlauf der letzten 30 Jahre kam es zu einem Themenwandel in der deutschen Terrorismusforschung:

Waren Terrorismus von Links, seine Bekämpfung und Maßnahmen der inneren

⁵ z.B. Laqueur, Walter: Terrorismus, Kronberg 1977

Tophoven, Rolf (Hrsg.): Politik durch Gewalt, Guerilla und Terrorismus heute, Bonn 1976; ders. : Der internationale Terrorismus - Herausforderung und Abwehr; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 27,1, Bonn 1977

⁶ Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich-soziologischer Sicht, München 1984

⁷ Bundesminister des Innern: Analysen zum Terrorismus, Bände 1 bis 4, Opladen 1981-1984

⁸ z.B. Demes, Uta: Die Binnenstruktur der RAF, Münster 1994; Rabert, Bernhard: Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis heute, Bonn 1995; Rossi, Marisa Elena: Untergrund und Revolution, Zürich 1993; Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, Frankfurt 1983

⁹ Hoffman, Bruce: Terrorismus - der unerklärte Krieg, Frankfurt 1999; Waldmann, Peter: Terrorismus: Provokation der Macht, München 1998; Wilkinson, Paul: Terrorism versus democracy: the liberal state response, London Portland, Oregon 2000

Sicherheit zur Terrorismusbekämpfung die zentralen Themen der siebziger und frühen achtziger Jahre in der Literatur, so gewann in den neunziger Jahren der Rechtsextremismus/-terrorismus, bisher allenfalls gleichwertig mit dem Terrorismus von links behandelt, an Bedeutung. Mit der Zunahme rechtsextremistischer Ausschreitungen und Anschläge, vor allem in den neuen Bundesländern, mussten Extremismus- und Terrorismusbekämpfung neu überdacht werden.

Im Bereich der inneren Sicherheit verschob sich der Fokus im Lauf der achtziger Jahre in Richtung Kriminalitätsprävention, Bekämpfung organisierter Kriminalität und Wirtschaftsstraftaten. Und mit der fortschreitenden europäischen Einigung wandelte sich auch der Bereich der inneren Sicherheit zu einem gesamteuropäischen Thema.

In der Kombination der Aspekte und aus zeithistorischem Blickwinkel wurden die Themen Terrorismus und innere Sicherheit bisher nicht bearbeitet. Viele Dokumente sind wegen der 30-jährigen Sperrfrist des Bundesarchivgesetzes noch nicht freigegeben.

Um den Stand der öffentlichen Diskussion im Bearbeitungszeitraum zu erfassen wurden daher in der Arbeit vor allem zeitgenössische politikwissenschaftliche Beiträge und rechtswissenschaftliche Bewertungen der legislativen Maßnahmen der siebziger Jahre verwendet. Der Standpunkt der Bundesregierung findet sich unter anderem in ihren Verlautbarungen, veröffentlicht in den Bulletins der Bundesregierung. Bundestagsdebatten wiederum zeigen den Stand der politischen Diskussion. Zum Verständnis der Hintergründe und zugrunde liegender Mechanismen wurden die soziologischen Terrorismusanalysen der achtziger Jahre herangezogen. Schließlich führt der Blick auf demoskopische Daten unweigerlich zu der Frage, woher das Bedrohungsgefühl in der Bevölkerung kam. Gaben doch 1975 bei einer Umfrage beinahe dreiviertel aller Befragten an, oft oder manchmal Angst vor politischer Gewalt zu haben.¹⁰

Einen Blick auf die Stimmung der Zeit soll die Berichterstattung im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ eröffnen. Um die Menge an Information bewältigen zu können, beschränkt sich die Auswertung auf den Zeitraum während der Schleyer-Landshut-Entführung im Herbst 1977. Weiter herangezogen wurden u.a. Beiträge aus den „Frankfurter Heften“, aus „Aus Politik und Zeitgeschichte“, der „Neuen Gesell-

¹⁰ Noelle-Neumann, Elisabeth: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-76, S. 93 (25% der Befragten gaben an, oft Angst vor politischer Gewalt zu haben, 48% manchmal)

schaft“, der „Politischen Meinung“.

Kritische Stellungnahmen zu den Ursachen des westdeutschen Terrorismus und den Maßnahmen zu seiner Bekämpfung finden sich in Aufsatzsammlungen¹¹ und Tagungsprotokollen.¹² Sie im Einzelnen darzulegen hätte den Rahmen der Arbeit gesprengt.

II. Interdependenz zwischen Terrorismus und innerer Sicherheit

1. Terrorismus - eine Begriffsbestimmung

Terror ist ein Begriff der französischen Revolution. La terreur - der Schrecken bezog sich auf die Diktatur des „Comité de Salut Publique“ und dessen summarische Justiz gegen jene, die im Verdacht standen, Feinde der Republik zu sein. Mit den Bluturteilen der Revolutionstribunale sollten sie eingeschüchtert und in Schrecken versetzt werden. Zeiten des Terrors sind auch als Mittel der Gegenrevolution zur Wiederherstellung der „alten Ordnung“ in Restaurationsphasen bekannt. Hier handelt es sich jeweils um Terror einer siegreich etablierten Macht gegen ihre Gegner¹³.

Im Gegensatz dazu gibt es den „Terror von unten“, d.h. Terror einer relativ schwachen Gruppe, die gegen bestehende Verhältnisse rebelliert. Dem Gewaltmonopol des Staates wird hier die individuelle Gewalt der Terroristen entgegengesetzt. Extremismus, Radikalismus und Terrorismus bezeichnen Gesinnungen, Bewegungen, Handlungen gegen die Inhaber des staatlichen Gewaltmonopols. Wichtig ist, dass der Begriff Terrorismus im allgemeinen Sprachgebrauch nicht neutral verwendet wird; er enthält eine stark wertende, verurteilende Komponente.

¹¹ vgl. Duve, Freimut; Böll, Heinrich; Staack, Klaus (Hrsg.): Briefe zur Verteidigung der Republik, Reinbek bei Hamburg 1977; oder: Schwind, Hans-Dieter (Hrsg.): Ursachen des Terrorismus, Berlin 1978

¹² Geißler, Heiner: Der Weg in die Gewalt - Geistige und gesellschaftliche Ursachen des Terrorismus und seine Folgen, München 1978

¹³ Fetscher, Iring; Münkler, Herfried; Ludwig, Hannelore: Ideologien der Terroristen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Fetscher, Iring; Rohrmoser, Günter: Analysen zum Terrorismus 1: Ideologien und Strategien, Opladen 1981, S. 17

¹⁴ Kuby, Erich: Früchte der Angst, in: Hartung, Klaus (Hrsg.): Der blinde Fleck: die Linke, die RAF und der Staat, Frankfurt 1981, S. 27

Terrorismus als Bezeichnung für politische Gewalt impliziert stets fehlende Legitimität. Dabei bestimmt der Standpunkt wer ein Terrorist und wer ein Freiheitskämpfer ist.¹⁵ Auch die Doppelbedeutung des Terrorismusbegriffs erschwert seine Definition. Einerseits handelt es sich um einen politikwissenschaftlichen Terminus, andererseits um einen Kampfbegriff in der politischen Auseinandersetzung⁶ mit dem der Gegner diskreditiert werden soll. Es ist daher unmöglich, eine Definition des Terrorismus zu finden, die alle Varianten und Motivationen weltweit und zu allen Zeiten erfasst.¹⁷ Wichtig für jede Debatte ist aber, dass ein möglichst präziser Begriff formuliert wird.

An dieser Stelle werden daher zur Begriffsbestimmung des in westeuropäischen Demokratien auftretenden politischen Terrorismus der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts die folgenden Aspekte zugrunde gelegt: Diese Form des Terrorismus ist durch planmäßig vorbereitete Gewalttaten mit schockierender Wirkung gekennzeichnet, die sich gegen eine politische Ordnung richten. Die terroristischen Gruppen verfügen nicht über ausreichende militärische Mittel zur offenen Konfrontation mit der abgelehnten Staatsmacht. Deshalb sind sie dazu gezwungen, aus dem Untergrund heraus zu operieren (Guerillastrategie).¹⁸

Was aber macht Gewaltanwendung zu Terrorismus und unterscheidet ihn dadurch von anderen Arten der Gewaltanwendung?

Ein Schwerpunkt liegt auf dem Moment der Einschüchterung bzw. des Einschüchtert Werdens. Mit relativ wenigen Opfern sollen durch spektakuläre Attentate viel Aufmerksamkeit erzielt und weite Bevölkerungsgruppen eingeschüchtert werden.¹⁹ Gerade der Schockeffekt ist ein zentrales Merkmal terroristischer Strategie: Gewalt weckt Aufmerksamkeit in einer mit Informationen und Sensationen überhäuftten Öffentlichkeit. Die vorhandenen Strukturen der öffentlichen Wahrnehmung werden dabei von den Terroristen bewusst genutzt.²⁰

¹⁵ Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht, Baden-Baden 1993, S. 26

¹⁶ Rabert, Bernhard: Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis heute, Bonn 1995, S. 18

¹⁷ Rabert, S. 18

¹⁸ Waldmann, Peter: Terrorismus als weltweites Phänomen; Eine Einführung. in: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 11 (zit. Waldmann; in: Hirschmann)

¹⁹ Guelke, Adrian: The Age of Terrorism and the International Political System, London 1995, S. 6f

²⁰ Steinert, Heinz: Erinnerung an den linken Terrorismus, in: Hess, Henner, u.a.: Angriff auf das Herz des Staates, Frankfurt 1988, S. 16

Der öffentliche Charakter des Terrorismus verdeutlicht sich in seiner politischen Dimension. Indem man den Menschen das vom Rechtsstaat vermittelte Sicherheitsgefühl raubt, sollen sie sich den ideologischen Mindestforderungen der Terroristen annähern. Wichtig ist daher nicht die Zahl der Opfer, sondern die durch das Attentat erzeugte Wirkung. Die Attentate sollen durch das Aufsehen das sie erregen, Hoffnungszeichen für die Teile der Bevölkerung setzen, denen das politische Anliegen der Terroristen nützen könnte. Die Taten sollen herrschende Missstände ins öffentliche Bewußtsein rücken und damit für ihre Beseitigung sorgen. Anderenfalls steht die Drohung weiterer Anschläge im Raum. Die Anschläge selbst oder spätestens die erhoffte repressive Gegenwehr sollten nach dem Verständnis der Agierenden den angestrebten Volksaufstand auslösen.²¹

Das Opfer als Individuum spielt hier keine Rolle, es hat nur die Aufgabe klar zu machen, dass es jeden treffen kann. Ebenso wenig hat die Grausamkeit der Anschläge etwas mit der Person des Opfers zu tun; um in den Fokus von Terroristen zu geraten genügt es, Angehöriger einer bestimmten Personengruppe (z.B. Politiker, Unternehmer, Tourist, Bürger eines von Terroristen attackierten Staates) oder zur falschen Zeit am falschen Ort zu sein.²² „Terrorismus ist (*also*) die systematische, im Untergrund geborene, aber für ein breites Publikum gedachte Gewaltanwendung durch eine kleine und isolierte Gruppe, die nicht über die ideologische und politische Kraft verfügt, die allgemein akzeptierte Macht des Rechts und des Gesetzes auf breiter Front, d.h. mit demokratischen Mitteln, anzugreifen.“²³

Die Bewertung des Terrorismus entscheidet über seine Bekämpfung. Wer und was sind die Angreifer? Kriminelle oder Staatsfeinde? Wie schätzt der Staat das Maß der vom Terrorismus aktuell ausgehenden Bedrohung ein? Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden? Von dieser Einschätzung kann der Grad der staatlichen Gegenwehr beeinflusst, teilweise sogar bestimmt sein.

Terroristen als Staatsfeinde müssen energisch bekämpft werden; Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte können dazu nötig werden, aber auch politische Verhandlungen könnten zur Lösung des Problems beitragen. Terroristen als Kriminelle dagegen können mit den Mitteln des Strafrechts bekämpft werden, Sondermaßnahmen sind

²¹ Waldmann, Peter: Terrorismus: Provokation der Macht, München 1998, S. 29

²² Waldmann; in: Hirschmann, S. 13

²³ Rossi, Marisa Elena: Untergrund und Revolution, Zürich 1993, S. 9-10

nicht erforderlich. Es gibt keinen Verhandlungsspielraum. Das Problem kann man mit vorhandenen Mitteln lösen.²⁴

Die Frage der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns stellt sich hinsichtlich der juristischen Einordnung des Terrorismus. Inwieweit soll oder kann der ideologische Aspekt des Terrorismus berücksichtigt werden? Wo liegt die Grenze zwischen terroristischen Phänomenen und verwandten Straftatbeständen?

Das Bundesamt für Verfassungsschutz arbeitet hier mit einer Definition, die Terrorismus als den nachhaltig geführten Kampf für politische Ziele bezeichnet, die mit Hilfe von Anschlägen auf Leib, Leben und Eigentum anderer Menschen durchgesetzt werden sollen. Insbesondere schwere Straftaten wie sie in §129a StGB²⁵ genannt sind, vor allem Mord, Totschlag, erpresserischer Menschenraub, Brandstiftung, Herbeiführung einer Explosion durch Sprengstoff oder durch andere Gewalttaten, die der Vorbereitung solcher Straftaten dienen, werden zur Verwirklichung dieser Ziele verübt.²⁶

Auch die Publizität durch am Tatort hinterlassene oder den Medien zugespielte Bekenner schreiben, die den terroristischen Straftaten erst ihre volle Wirkung verleiht, unterscheidet sie von nicht politisch motivierter Kriminalität.²⁷

Zudem sind die Straftaten nur Mittel zum Zweck, nicht die kriminelle Handlung steht im Vordergrund, sondern das zu erreichende Ziel: die politische Reaktion, die erpresst werden soll. Gerade dadurch, dass sich Gewaltanwendung gegen politische Angriffsziele (Politische Institutionen, deren Vertreter oder bestimmte gesellschaftliche Gruppen) richtet und dadurch auf Veränderung des politischen Bewusstseins zielt, wird sie zu Terrorismus.²⁸

Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel betonte 1978 in einer Rede vor der Bundeskonferenz sozialdemokratischer Juristen, dass nicht Mord und Totschlag spezifische Merkmale des Terrorismus seien, sondern der „frontale Angriff gegen den Staat, gegen das Vertrauen der Bürger in die Schutzfähigkeit dieses Staates, gegen die Wertordnung und den Grundkonsens“ in der westdeutschen Gesellschaft.²⁹

²⁴ Waldmann; in: Hirschmann, S. 15

²⁵ Die Vorschrift wurde eingeführt in das Strafgesetzbuch mit dem Gesetz vom 18.8.1976 Bundesgesetzblatt (BGBl) I (1976), S. 2181

²⁶ Wehner, S. 31

²⁷ Rabert, S. 19

²⁸ Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs- Kinder - Die zweite Generation der RAF, Opladen 1997, S.41

²⁹ Vogel, Hans-Jochen: Fortschritt und Sicherheit - Eine Zwischenbilanz sozialdemokratischer Rechtspolitik; Rede vor der Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen; in: Die neue Gesellschaft, Bd. 25 1978, S. 118-121, 119

Schwer lösbare Probleme verursacht die Terrorismusbekämpfung mit demokratischen Mitteln: die Anschläge sollen den Staat reizen und so zum Gegenschlag provozieren, dass es aussieht, als ginge die Aggression von ihm aus. Der bürgerlich-demokratische Verfassungsstaat soll sich „entlarven“ und sein faschistisches Gesicht zeigen, indem er bei der Bekämpfung des Terrorismus die verfassungsmäßigen Rechte seiner Bürger unangemessen beschränkt und mit unverhältnismäßiger Härte reagiert. Terror von oben wäre die Antwort auf Terror von unten. Dann würde die Falle des Terrorismus zuschnappen.³⁰ Finden die Provokationen allerdings keine Reaktion, besteht die Gefahr, als Staatsführung zu schwach zur Gegenwehr zu erscheinen und dadurch das Gesicht zu verlieren.

Ziel der Terrorismusbekämpfung muss demnach die Durchbrechung des Provokations- Reaktionsschemas sein, und zwar ohne Verletzung der demokratischen Grundrechte und ohne Gesichtsverlust, also Terrorismusbekämpfung ohne Reduzierung der demokratischen Substanz.

2. Wehrhafte/Streitbare Demokratie - Geschichte eines Konzepts

a. Das demokratische Dilemma

Die Frage, wie ein demokratisches System mit den Kräften umzugehen hat, die seinen Umsturz betreiben, eröffnet einen grundlegenden demokratischen Konflikt. Darf sich der demokratische Staat gegen seine Gegner durch Beschränkungen der Freiheit verteidigen? Wenn nein, gefährdet er dadurch nicht seine eigene Existenz und die Grundfreiheiten seiner Bürger? Wenn ja, muss er damit allerdings der allgemeinen Handlungsfreiheit Grenzen setzen und dadurch seine Grundprinzipien verletzen.³¹ Wird ein Selbsterhaltungsrecht der Demokratie anerkannt, muss weiter geklärt werden, wie die Freiheitseinschränkungen legitimiert und durchgesetzt werden können.³²

³⁰ Funke, Manfred: Terrorismus - Ermittlungsversuch zu einer Herausforderung; in: Funke, Manfred: Terrorismus - Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik, Düsseldorf 1977, S. 10ff

³¹ Boventer, Paul: Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat, Berlin 1984, S. 18

³² Boventer, S. 49

Ein Lösungsversuch dieses demokratischen Dilemmas ist das *Konzept der Wehrhaften oder Streitbaren Demokratie*, das demokratischen Staaten das Recht zugesteht, zum Schutz ihrer staatlichen Ordnung ihre eigenen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit einzuschränken.³³

b. Streitbare Demokratie

Grundlage der bundesdeutschen Staatsschutzvorkehrungen ist das *Konzept der Streitbaren Demokratie*. Damit wird der Zusammenhang von innerstaatlicher Freiheit und Sicherheitsgarantien umschrieben.³⁴ Demokratiesicherung und Wertorientierung der politischen Ordnung sind die grundlegenden Bausteine³⁵

Historisch-ideengeschichtlich basiert diese Konzeption auf kritischen Überlegungen zum Geltungsbereich der Grundrechte. In den USA entstanden in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg - als Reaktion auf den sich in Europa abzeichnenden Faschismus - Denkmodelle zum präventiven Demokratieschutz unterhalb der Schwelle des Notstands.³⁶ Gemeint ist der Komplex der Staatsschutzvorkehrungen, die zur Erhaltung der demokratischen Ordnung als unerlässlich betrachtet werden. Grundlegend sind die Wertgebundenheit der Staatsordnung, also das Bekenntnis des Verfassungsstaates zu übergeordneten Werten, die er nicht zur Disposition stellt, die Abwehrbereitschaft gegenüber extremistischen Positionen und die Vorverlagerung des Demokratieschutzes, um auf politischen Extremismus³⁷ schon unterhalb der Schwelle von Gesetzesverstößen reagieren zu können.³⁸ Dabei beruht der Tatbestand der Verfassungswidrigkeit auf der Unabänderbarkeit grundlegender demokratischer Prinzipien³⁹ Erst

³³ Boventer, S. 75

³⁴ Scherb, Armin: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt 1987, S. 18

³⁵ Scherb, S. 251

³⁶ Boventer, S. 26

³⁷ =,„diejenigen Aktivitäten und Bestrebungen (...) , bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die von ihnen verfolgten Ziele oder die von ihnen zur Erreichung dieser Ziele befürworteten Mittel und Wege ganz oder teilweise mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Widerspruch stehen“ Vorwort des Bundesministers des Inneren zum Verfassungsschutzbericht 1974 zit. nach: Merk, Hans Günther: Was ist heute Extremismus? Die Bedrohung des Staates von links und rechts; in: Manfred Funke (Hrsg.): Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1978, S.128

³⁸ Jesse, Eckhard: Das Instrumentarium einer „streitbaren Demokratie“ am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland; in: Bundesministerium des Inneren(Hrsg.): Texte zur inneren Sicherheit; Bonn 1989, S. 55ff ; Scherb, S. 22

³⁹ Ein relativistisches Konzept ohne Grundwertekanon dagegen kennt diesen Tatbestand nicht.

dadurch wird die Abwehr verfassungsfeindlicher Aktivitäten schon im Bereich der Ziele, Absichten und Programme ermöglicht. Durch die Wertbindung der Staatsordnung kann der traditionelle Notstand - also das Ausnahmerecht - in den Normalzustand des politischen Gemeinwesens integriert werden. Als präventiver Demokratieschutz wird der Verfassungsschutz dem Notstandsrecht, der ultima ratio staatlichen Selbstschutzes, vorgelagert und kann schon dann wirksam werden, wenn die politischen Verhältnisse die Ausrufung des Staatsnotstands noch lange nicht rechtfertigen.⁴⁰

Ob und wie sich eine Demokratie gegen jene Gruppierungen schützen darf, die es darauf anlegen, diese Demokratie zu beseitigen und wo die Schutzmaßnahmen ihre Grenze finden, musste dabei grundsätzlich geklärt werden. Angedacht war die Begrenzung der vom politischen Extremismus ausgehenden Gefährdungen. Risiken für den Verfassungsstaat sollten vermieden werden, ohne dabei die Freiheitsrechte aller Bürger unverhältnismäßig zu beschneiden. Denn „Freiheit zur Abschaffung der Freiheit“ darf nicht eingeräumt werden. Das Zusammenspiel von Wertgebundenheit und Abwehrbereitschaft kennzeichnet die Streitbare Demokratie. Streitbarkeit lässt sich aber nur dann vertreten, wenn es um den Schutz unverzichtbarer Werte geht.⁴¹ Diese Grundwerte sind in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung niedergelegt. Sie sind das Schutzgut des Grundgesetzes, dessen Minimalkonsens, (festgelegt in den Art. 1 und 20 GG) die Achtung der Menschenwürde, die Anerkennung der Menschenrechte, die Festlegung der demokratischen Staatsform und die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols, durch Art. 79 Abs.3 GG dem Zugriff des Gesetzgebers entzogen sind.⁴²

Grundlage der freiheitlich demokratischen Grundordnung (Art. 18, 21 II GG) sind die folgenden Prinzipien:

- a) Volkssouveränität
- b) Gewaltenteilung
- c) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- d) Mehrparteiensystem
- e) Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition

⁴⁰ Scherb, S. 21

⁴¹ Jesse, S. 59

⁴² Canu, Isabelle: Verteidigung der Demokratie in Deutschland und Frankreich, Opladen 1997, S. 196

- f) Regierungsverantwortung gegenüber dem Parlament
- g) Ausschluss von Gewalt- und Willkürherrschaft
- h) Unabhängigkeit der Gerichte
- i) Im Grundgesetz konkretisierte Menschenrechte, vor allem das Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung.

Diese vom Bundesverfassungsgericht 1952 als Minimalkonsens genannten Prinzipien sollen eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes garantieren. Gewalt- und Willkürherrschaft werden dadurch ausgeschlossen, der Wille der jeweiligen Mehrheit entscheidet im Rahmen dieser Ordnung in Freiheit und Gleichheit.⁴³ „Bonn ist nicht Weimar“ war das Stichwort, unter dem durch Normierung und Absicherung der Grundwerte im Grundgesetz⁴⁴ der Wertrelativismus der Weimarer Reichsverfassung vermieden werden sollte. Deren Schutzkonzeption hatte im Wesentlichen auf einem politischem Strafrecht basiert, das allerdings der „Legalitätstaktik“ der Nationalsozialisten nichts entgegensetzen konnte.

Erst mit der Hinwendung von der wertneutralen zur wertgebundenen Verfassung wurde dem Staat ein Instrumentarium zur Abwehr der seine innere Sicherheit bedrohenden Gefahren gegeben. In einem wertneutralen Verfassungskonzept kann schließlich jedes Staatsziel auf dem in der Verfassung vorgesehenen Weg verändert werden. Verfassungswidrige Ziele gibt es nicht. Eine Verfassungsordnung jedoch, die unabänderbare Prinzipien als grundlegend betrachtet, kann durch den Tatbestand der Verfassungswidrigkeit schon gegen verfassungsfeindliche Ziele, Absichten und Programme vorgehen und nicht erst gegen politische motivierte Straftaten.⁴⁵ Jetzt konnte der Demokratieschutz lange vor Erfüllung strafrechtlicher Tatbestände oder gar notstandsähnlicher Zustände wirksam werden. Nach der Maxime, „keine Freiheit den Feinden der Freiheit“⁴⁶ sollte sich die zweite deutsche Demokratie nicht mehr mit legalen Mittel aushebeln lassen.⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht formuliert das in seinem Urteil zum Verbot der KPD folgendermaßen: Streitbare Demokratie ist „der Ver-

⁴³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung, Bd. 2, S. 12f; Bd. 5, S. 197ff, (zit. BverfGE 2, 12f; 5, 197ff; 20, 97f); zit. nach: Maunz, Theodor; Zippelius, Reinhold: Deutsches Staatsrecht, München 1991, S. 68

⁴⁴ (Art, 5 Abs.3; 9 Abs. 2; 18; 21 Abs. 2; 79 Abs. 3 GG)

⁴⁵ Scherb, S. 21

⁴⁶ BverfGE 5, 138

⁴⁷ Scherb, S. 21

such einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung.⁴⁸

Die Abgrenzung gegen den Totalitarismus zum Schutz des Verfassungskonsens der freiheitlichen demokratischen Grundordnung begründete das Gefahrenabwehrsystem der Bundesrepublik Deutschland. Mit dem antitotalitären Grundkonsens bestimmten Ab- und Ausgrenzungen gegenüber Nationalsozialismus und Kommunismus das Demokratieverständnis der bundesdeutschen Gesellschaft zumindest bis in die sechziger Jahre.⁴⁹ Maßgeblich war die These von der „Einkreisung der Demokratie durch ihre Feinde“, mit der das Scheitern der Weimarer Republik erklärt wurde. Die Konzeption der Streitbarkeit sollte aber auch in die kollektive Orientierung der Bevölkerung aufgenommen werden. Die geistig politische Auseinandersetzung mit Gegnern der Verfassung gehört dabei ebenso wie die Auseinandersetzung mit juristischen Mitteln zum Verfassungsauftrag des Grundgesetzes.⁵⁰

Eingang in die politische Kultur der Bundesrepublik fand das Prinzip der Wehrhaftigkeit in der „Gemeinsamkeit der Demokraten“. Auch Bundesinnenminister Maihofer berief sich in einer Erklärung zur inneren Sicherheit von 1974 auf den „Konsens der Demokraten“, aus dem heraus jenseits jeder Parteipolitik der Herausforderung des Rechtsstaates begegnet werden muss.⁵¹ In kritischer Würdigung war dies weniger eine Übereinstimmung über positive Ziele, sondern eher ein negativer Basiskonsens.⁵²

Den Rahmen der Konfliktregulierung in der Bundesrepublik markierten die beiden Parteiverbote gegen SRP (1952) und KPD (1956). Erst seit Mitte der sechziger Jahre wurden Art und Weise des Umgangs mit politischem Extremismus in Frage gestellt. Die strikte Orientierung des politischen Strafrechts sowie der politischen Justiz⁵³ am Legalitätsprinzip⁵⁴ war nun unter freiheitlichen Gesichtspunkten zu überprüfen.

Gründe der Opportunität und Effektivität sollten den Einsatz der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen im liberalen Sinn beschränken und die Anwendung

⁴⁸ BverfGE 5, 139; das Parteienverbot entsprach demnach dem politischen Konsens einer Staatsschutzvorkehrung, die den Begriff der Streitbaren Demokratie ausfüllte.

⁴⁹ Jaschke, Hans-Gerd: Streitbare Demokratie und innere Sicherheit - Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen 1991, S. 12

⁵⁰ BverfGE 40, 287, 290ff

⁵¹ Erklärungen der Bundesregierung zur inneren Sicherheit: Bulletin der Bureg., 15. 11.1974, S. 1374

⁵² Jaschke, S. 63

⁵³ Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken

⁵⁴ keine staatliche Machtausübung ohne oder gegen gesetzliche Legitimation

strafrechtlicher Mittel genügen lassen. Der unangefochtene Grundkonsens der Bevölkerung über die demokratischen Selbstverteidigungsmassnahmen brach auf. Kontrovers diskutiert wurden in diesem Zusammenhang die Berufsverbote in Verbindung mit dem sogenannten „Radikalenerlaß“⁵⁵. Gerade die Regelanfrage wurde als Symbol antidemokratischen Vorgehens des Staates in der Öffentlichkeit scharf kritisiert.⁵⁶

Staatliche Gewaltausübung sollte stets das letzte verwendete Mittel bleiben und sich ihres zweckrationalen Charakters bewusst sein. Gewaltbeschränkung auf Legitimationskrisen heißt aber umgekehrt, dann auch tätig zu werden, wenn Terrorismus, Rebellion oder Bürgerkrieg drohen. Wehrlosigkeit würde, wie in der Weimarer Republik, die Staatsmacht und ihre Autorität zerstören. Wird aber Gewalt zum Autoritätsersatz, also mangels staatlicher Überzeugungskraft sanktioniert oder zumindest damit gedroht, schafft der Staat den Resonanzboden für antistaatliche Gewalt selbst. Hält er jedoch in Zeiten der Bedrohung prinzipiell am freiheitlichen Denken und dem Erhalt der Freiheitsrechte fest, verzichtet er auf seine Autorität und riskiert einen Vertrauensverlust seiner Bürger.

Die Demokratie wehrhaft, aber möglichst gewaltfrei zu verteidigen, dieses Ziel wird für die Bundesrepublik dadurch erreicht, dass demokratische Macht primär auf Autorität gestützt wird.⁵⁷ Die weltanschauliche Neutralität des Grundgesetzes bietet hierbei eine norm- und regelbezogene materielle Toleranz für jene, die den Kernbereich demokratischer Legitimität nicht angreifen. Politische Intoleranz trifft aber die, die den vom Verfassungsgeber definierten Kernbereich demokratischer Legitimität aktiv bekämpfen, gleich ob gewaltsam oder mit friedlichen Mitteln.⁵⁸

⁵⁵ oder „Extremistenbeschuß“

⁵⁶ Boventer, S.257; Jesse, S. 63

⁵⁷ Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, Frankfurt/M., Bern 1983, S. 115f

⁵⁸ Mandt, Hella: Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft - Zum Verfassungsgrundsatz der streitbaren Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 28,1, Bonn 1977, S. 3-35, 10

c. Innere Sicherheit

Im Zuge der Studentenbewegung wurde auch der Begriff „innere Sicherheit“ Teil des politischen Sprachgebrauchs der Bundesrepublik. Im Gegensatz zu Streitbarer Demokratie, der normativ in die politische Kultur verlagerten Abwehrbereitschaft der Demokratie im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung, ist innere Sicherheit ein programmatisch reduziertes Konzept empirischer Zustandsbeschreibungen und gebündelter exekutiver Maßnahmen, mit denen das Verfassungsverständnis der streitbaren Demokratie in die Verwaltungspraxis umgesetzt wird.⁵⁹ Innere Sicherheit ist die ordnungspolitische Umsetzung der Streitbaren Demokratie⁶⁰ und umfasst die Bekämpfung der „normalen“ Kriminalität, des Terrorismus und verfassungsfeindlich eingestufte politischer Gruppierungen. Bezeichnet werden mit dem Begriff aber auch Konsistenz und Stabilität einer Gesellschaft und ihre Resistenz gegenüber umstürzlerischen Bestrebungen. Sie beinhaltet also den Schutz des Bürgers vor extremistischen Bestrebungen sowie die staatliche Aktivität zur Gewährleistung dieses Schutzes.⁶¹ Die öffentliche Diskussion um innere Sicherheit begann 1972 und erlebte durch die Terroranschläge des Jahres 1977 einen Diskussionshöhepunkt.⁶²

Es dürfe keinen Gegensatz zwischen freiheitlich demokratischer Grundordnung und dem „berechtigten Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit“ geben, betonte Willy Brandt im Januar 1973, denn Demokratie und innere Sicherheit gehörten zusammen. „Die Feinde der Verfassung“ seien daher gut beraten, „heute wie morgen mit (...) entschlossener Abwehr zu rechnen“.⁶³

1972 hatte das Bundesministerium des Inneren in einem Bericht die Umsetzung eines 1970 beschlossenen Sofortprogramms zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung und des daran anschließenden Schwerpunktprogramms „innere Sicherheit“ bilanziert. Einleitend hieß es: „Mit der Vorlage des Schwerpunktprogramms wird deutlich, welche Bedeutung die Bundesregierung dem Problem der inneren Sicherheit beimisst.“ Als Erfolge der vorangegangenen zweiein-

⁵⁹ Jaschke, S. 74

⁶⁰ Jaschke, S. 62

⁶¹ Jaschke, S. 74f

⁶² Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen, Köln 1990; S. 58

⁶³ Brandt, Willy: Regierungserklärung vom 18.01. 1973, in: Beyme, Klaus von: Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München 1979; S. 308

halb Jahre werden der Ausbau des Bundeskriminalamts zu einer leistungsfähigen Behörde für moderne Verbrechensbekämpfung und des Bundesgrenzschutzes zu einer jederzeit abrufbaren Polizei des Bundes, speziell zur Sicherung der Flughäfen, genannt. Weiter im Programm aufgeführt sind das Bundesamt für Verfassungsschutz, unter anderem mit der Aufgabe den politischen Radikalismus zu bekämpfen, und die Bereitschafts-polizeien der Länder, als weiterer „Ordnungsfaktor der inneren Sicherheit“. Für die Durchführung der Programme wurden erhebliche finanzielle Mittel⁶⁴ bereitgestellt, zur Erhöhung der Personalstärke und Verbesserung der technischen und informationstechnologischen Ausstattung der einzelnen Behörden.⁶⁵ Das BKA entwickelte sich dadurch zu einer „Informations- und Kommunikationszentrale“ der deutschen Kriminalpolizei und kann seither ohne Einschaltung der Länderpolizeien gegen politische Attentäter und international tätige Waffen- und Rauschgifthändler ermitteln. Aufgabe des Verfassungsschutzes war nun die Beobachtung politisch motivierter Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, wie z.B. dem Einsatz von V-Leuten. Eine eigene Abteilung „Terrorismus“ wurde 1973 im Bundesamt für Verfassungsschutz eingerichtet.⁶⁶ Der Bundesgrenzschutz, bisher nur für die Sicherung der Grenzen bis 30 km ins Landesinnere zuständig, sollte, mit Einführung des Programms, auch zur Unterstützung der Polizei bei Gefahren für die öffentliche Sicherheit eingesetzt werden.⁶⁷ Die Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9) war schon nach dem Anschlag eines palästinensischen Terrorkommandos auf die israelische Mannschaft bei den Olympischen Spielen 1972 als Eliteeinheit zur Bekämpfung von Gewaltkriminalität aufgebaut worden. 1975 wurde als Reaktion auf die Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz durch die „Bewegung 2. Juni“ eine Abteilung des Bundeskriminalamts zur Bekämpfung von Straftaten mit terroristischem Hintergrund eingerichtet.⁶⁸

Bis 1970 war das Bundeskriminalamt (BKA) eine eher unbedeutende polizeiliche Koordinierungsstelle des Bundes gewesen. Mit der Ernennung Horst Herolds zum

⁶⁴ Allein die Ausgaben zum Ausbau des Bundeskriminalamts erhöhten sich von 1969 17,8 Mio. DM auf für 1973 geplante 122,0 Mio. DM, beim Bundesamt für Verfassungsschutz von 29,9 Mio DM auf 1973 62,1 Mio DM und beim Bundesgrenzschutz von 1969 314 Mio DM auf 1973 565,4 Mio DM.

⁶⁵ Bundesministerium des Inneren: Bericht zum Schwerpunktprogramm „innere Sicherheit“, Bulletin der Bundesregierung vom 28. 3. 1972, S. 685

⁶⁶ Vinke, Hermann; Witt, Gabriele: Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Reinbeck bei Hamburg 1978, S.13

⁶⁷ Vinke/Witt, S. 13

⁶⁸ Fetscher, Iring: Terrorismus und Reaktion, Köln 1978, S.81

Chef der Behörde begann der massive sachliche und personelle Ausbau des Bundeskriminalamts. Er entwickelte ein Meldesystem zwischen BKA und Länderpolizeien und forcierte die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung zur Verbrechensbekämpfung. Der Ausbau des Bundeskriminalamts sollte die Schwierigkeiten der Länderpolizeien bei der Terrorismusbekämpfung durch Zentralisierung der Aufgaben beseitigen.⁶⁹

Am 17.5.1974, einen Tag nach seiner Wahl zum Bundeskanzler betonte Helmut Schmidt in seiner Regierungserklärung die Stärkung des „entschlossen handelnden und die Rechte der Bürger achtenden Rechtsstaats“ durch das aktuelle Programm zur inneren Sicherheit der Bundesregierung. Mit erheblichem finanziellem Aufwand sei, in Kooperation mit den Ländern, das Bundeskriminalamt zu einer modernen Behörde der Verbrechensbekämpfung ausgebaut worden und so ein Beitrag zur Sicherung und Sicherheit der demokratischen Ordnung geleistet worden.⁷⁰

Als einen rechtsstaatlichen Auftrag zum Schutz der „konkreten politischen und sozialen Freiheitsrechte jedes einzelnen Bürgers“ vor unbefugten Eingriffen Dritter bezeichnete Hans-Jochen Vogel 1976 die Verwirklichung der inneren Sicherheit. Sie sei „die notwendige Voraussetzung der sozialen und rechtsstaatlichen Demokratie.“⁷¹ Innere Sicherheit blieb über die Jahre hinweg ein bestimmendes politisches Thema.

3. Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland - ein ereignisgeschichtlicher Überblick

Einen wesentlichen Einfluss auf die Diskussion über innere Sicherheit hatte der Terrorismus in der Bundesrepublik. Westdeutscher Terrorismus und Studentenbewegung sind dabei eng mit der Geschichte des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS), bis 1961 Jugendorganisation der SPD, verbunden.

Als sich die SPD Ende der 50er Jahre mit der Formulierung des Godesberger Programms stärker nach links abgrenzte, war die Mitgliedschaft in SDS und SPD für

⁶⁹ Aust, Stefan: Der Baader-Meinhof-Komplex, Hamburg 1997; S. 211ff

⁷⁰ Schmidt, Helmut: Regierungserklärung vom 17.5.1974, in: Bulletin / Presse und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin vom 18.5.1974, S. 596 (zit. Name, Bulletin, S.)

⁷¹ Vogel, Hans-Jochen, Bulletin vom 3.8.1976, S.866f

die SPD unvereinbar. Der SDS wurde nun zum „Kern“ des politischen Protests in der Bundesrepublik: 1964 fand die erste „antiautoritäre Aktion“ des SDS statt. Unter Missachtung der Auflagen der Polizei kam es während des Staatsbesuchs des kongolesischen Ministerpräsidenten Tschombe (er wurde von den Demonstranten, wie heute bekannt ist zurecht, der „Mörder Lumumbas“ genannt⁷²) zu größeren Auseinandersetzungen. Die „Taktik der begrenzten Regelverletzung“ - die Bannmeile wurde durchbrochen, der Staatsgast mit Eiern und Tomaten beworfen - fand breite Aufmerksamkeit. Gleichzeitig wurde das brutale Vorgehen der USA gegen das kommunistische Nordvietnam zu einem Antrieb des politischen Protests in Bundesrepublik; es kam zu einer Identifikation mit der amerikanischen Anti-Vietnam-Bewegung.⁷³ Innenpolitisch bot die Bildung der großen Koalition 1966 Angriffsfläche für Kritik am parlamentarischen System. Die Mehrheitsverhältnisse machten den Bundestag zu einem „quasi Akklamationsorgan“ (447 Abgeordnete der Koalition, 49 Oppositionsabgeordnete). Heftige Proteste wurden gegen die Notstandsgesetze⁷⁴, die einen staatlichen Aktionsrahmen für hypothetische Notstandssituationen festlegen sollten, erhoben. Kritik übten die Studenten auch an den überkommenen Strukturen und Inhalten des Bildungssystems. Dort herrschten, wie Kurt Sontheimer sich ausdrückte, „anachronistische Zustände“.⁷⁵ Der theoretische Hintergrund der Studentenbewegung war - trotz gemeinsamer Proteste - nicht einheitlich. Neben der Berufung auf die neomarxistische Gesellschaftskritik der Frankfurter Schule, als deren geistige Väter die Philosophen Adorno, Horkheimer und Marcuse gelten, existierten auch gedankliche Verbindungen zu chinesischen und süd- und mittel-amerikanischen Revolutionstheorien.

Die Konflikte eskalierten während des Staatsbesuchs des Schah von Persien am 2.6.1967. Im Zuge der Auseinandersetzungen mit der Polizei wurde der Student Benno Ohnesorg von einem Polizisten erschossen. Der 2. Juni 1967 wurde nun zum

⁷²http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/audiovideo/programmes/correspondent/newsid_974000/974745.stm

⁷³ Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs-Kinder - Die zweite Generation der RAF, Opladen 1997; S. 24

⁷⁴ Notstandsverfassung: eingefügt wurden die Art. 17a (Einschränkung von Grundrechten der Zivilbevölkerung, auch bei innrem Notstand oder im Katastrophenfall), 53a (Bildung eines Notparlaments), 115a und 115e (Definition und Feststellung des Notstandsfalles) und Art. 20 Abs. 4 (Widerstandsrecht) GG und der gesamte Abschnitt Xa über den Verteidigungsfall in das Grundgesetz. Damit wurden Regelungen für den äußeren und inneren Notstandsfall getroffen. vgl. Maunz/Zippelius, S. 406

⁷⁵ Sontheimer, Kurt: Gefahr von rechts - Gefahr von links; in: Der Überdruß an der Demokratie. Neue Linke und alte Rechte - Unterschied und Gemeinsamkeiten, S. 34; zit. nach Wittke, Thomas: Die Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, Frankfurt 1983, S. 67

⁷⁶ Tibi, Bassam: Der Terrorismus und die Frankfurter Schule, in: Die neue Gesellschaft, Band 25, 1978, S. 383

Bezugspunkt der Auseinandersetzungen zwischen Studentenbewegung und staatlichen Institutionen und gleichzeitig zu einem „identitätsstiftenden und mobilisierenden Symbol“.⁷⁷

Das Attentat auf den Studentenführer Rudi Dutschke am 11.4.1968 durch einen jungen Rechtsradikalen löste heftige Krawalle aus. Vor allem die Zeitungen des Springer-Verlages, deren Hetzkampagnen gegen die Außerparlamentarische Opposition (APO) für die Eskalation der Stimmung und das Attentat auf Dutschke verantwortlich gemacht wurden, waren Ziel der Ausschreitungen. Eskalation der Gewalt und zunehmende Orientierungslosigkeit der Protestbewegung durch Verlust der Integrationsfigur Rudi Dutschke sowie die Radikalisierung einzelner Gruppen⁷⁸ wurden zu konstitutiven Faktoren im Mobilisierungsprozess der Studenten.⁷⁹ In diesen Zusammenhang gehört auch die Brandstiftung in zwei Frankfurter Kaufhäusern am 2.4. 1968. Die Täter Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Thorwald Proll und Horst Söhnlein wurden drei Tage später festgenommen. Sie gaben an, ihre Tat sei ein Protest gegen den Konsumterror⁸⁰ und als Fanal gegen den „Völkermord“ der USA in Vietnam anzusehen.⁸¹

Nach der Verhaftung der Täter übernahm Horst Mahler, bekannter APO-Anwalt, die Verteidigung der Brandstifter im Strafprozess vor dem Frankfurter Landgericht. Das Urteil vom 31.10.1968 lautete auf drei Jahre Zuchthaus. Ab Juni 1969 wurde jedoch der Strafvollzug ausgesetzt, da die Revisionsentscheidung des Bundesgerichtshofs noch ausstand. Nach Ablehnung von Revision und Gnadengesuch im Februar 1970 flohen Baader und Ensslin nach Frankreich. Wenig später kehrten sie nach Berlin zurück, um eine militante Gruppe als bewaffnete Stadtguerilla nach dem Vorbild der Stadtguerilla der Dritten Welt aufzubauen.

Schon im April 1970 wurde Baader wieder verhaftet; bei seiner gewaltsamen Befreiung am 4.5.1970, während einer Ausführung aus dem Gefängnis in die Bibliothek des Deutschen Zentralinstituts für Soziale Fragen in Berlin erlitt ein Bibliotheksangestellter schwere Verletzungen. Organisiert hatten die Befreiung Rechtsanwalt Mahler und die Journalistin Ulrike Meinhof. Dieser Termin gilt als

⁷⁷ Sack, Fritz: Die Reaktion von Gesellschaft, Politik und Staat auf die Studentenbewegung; in: Bundesministerium des Inneren: Analysen zum Terrorismus Band 4/2: Sack, Fritz; Steinert, Heinz: Protest und Reaktion, Opladen 1984, S. 204

⁷⁸ Wunschik, S. 25

⁷⁹ Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, Frankfurt/M. 1983, S. 67

⁸⁰ Fetscher: Terrorismus und Reaktion, S. 104

⁸¹ Wunschik, S. 28

Gründungsdatum⁸² der Roten Armee Fraktion (RAF), als point of no return, denn damit war für die Beteiligten die Chance, sich durch Antritt ihrer Haftstrafen in das bürgerliche System der Bundesrepublik wiederinzufügen, vertan.⁸³

Dabei kann aber von einem linearen Übergang von Studentenprotest zu Terrorismus keine Rede sein: Schon allein die reformistischen Ansprüche der Studentenbewegung stehen im Gegensatz zu den totalitären Postulaten, denen sich die späteren Terroristen unterworfen hatten, auch wenn diese sich ursprünglich auf eine ideologische Kontinuität zu den Reformansätzen der APO beriefen.⁸⁴

Die RAF sah sich als politische Widerstandskraft im antiimperialistischen Kampf gegen die USA. Der Befreiungskampf der Völker der Dritten Welt sollte im Rahmen des weltrevolutionären Prozesses in die Metropolen der Bundesrepublik getragen werden. „Revolutionäre Initiative“ war das Mittel, um die fehlende revolutionäre Tradition und vor allem die „Passivität der Massen im Guerilla-Kampf zu überwinden.“ Der Kampf als primäre Pflicht des Revolutionärs⁸⁵. „Der Primat der Praxis“ - als Abgrenzung gegenüber endlosen politischen Theorie-Diskussionen innerhalb der Linken in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren⁸⁶ - ermöglichte es der Gruppe, Aktionen ohne rechtfertigenden Hintergrund auszuführen;⁸⁷ es ging letztendlich darum, zu zeigen, dass bewaffnete Auseinandersetzungen möglich sind. Ziel war es, zu siegen und sich nicht „kriegen“ zu lassen.⁸⁸ Schon der Name „Rote Armee Fraktion“ war Programm.⁸⁹ Hatte sich Ulrike Meinhof im „Konzept Stadtguerilla“ im Frühjahr 1971 mit Guerillakampf⁹⁰, Herkunft der RAF aus der Studentenbewegung, Zerstörung des staatlichen Herrschaftsapparats durch Zerstörung des Mythos von seiner Allgegenwart und Unverletzlichkeit und dem

⁸² die Bundesanwaltschaft gibt dagegen als Gründungstermin die Rückkehr der Gruppe aus Jordanien im Sommer 1970 an; nach: Der Spiegel, 5/1972, S. 34; in Wunschik, S. 29/FN 59

⁸³ Wunschik, S. 28f

⁸⁴ Wittke, S. 68

⁸⁵ Wittke, S. 86

⁸⁶ Peters, Butz: Terrorismus in Deutschland, S tuttgart 1991, S. 132

⁸⁷ Wittke, S. 86f

⁸⁸ Fetscher/Münkler/Ludwig, S. 43

⁸⁹ In einem Brief an die Partei der Arbeit Nordkoreas von 1971 schrieb die RAF, „Fraktion“ sei nicht als „Spaltergruppe einer zuvor einheitlichen Bewegung“ zu verstehen, „sondern als Gruppe, die aufgrund der herrschenden Repression gezwungen ist, illegal zu arbeiten - nicht selbst Partei, wohl aber organisatorisch, praktisch konzeptionell notwendiger Bestandteil einer kommunistischen Partei, die diesen Namen verdient.“; zit. nach: Horchem, Hans Josef: Baader-Meinhof. Die Motivation; in: Laqueur, Walter (Hrsg.): Zeugnisse politischer Gewalt - Dokumente zur Geschichte des Terrorismus S. 217

⁹⁰ gestützt auf die Theoretiker des Guerillakampfes: Frantz Fanon, Ernesto „Che“ Guevara und Carlos Marighella

Vorantreiben der Revolution beschäftigt, so beschrieb Horst Mahler kurz darauf in seiner „Neuen Straßenverkehrsordnung“ den „bewaffneten Kampf als höchste Form des Klassenkampfes“. Ziel sei es, „die Rote Armee“ aufzubauen, um zu zeigen, dass „bewaffnete Überraschungsangriffe ein Mittel sein können, legitime Interessen gegen ein repressives System durchzusetzen“⁹¹ Die politische Linke jedoch distanzierte sich mehrheitlich von Gewalt als Mittel zum Zweck. Daher musste die RAF ihre Ziele neu bestimmen: die Befreiung der Massen war nicht mehr vorrangig, sondern „das Aufzeigen des faschistischen Potentials“ staatlicher Gewalt. Um den antifaschistischen Widerstand besser organisieren zu können, sollte gezeigt werden, dass Staatsgewalt nur der herrschenden Klasse diene. Einschüchterung und Provokation des staatlichen Unterdrückungsapparates waren die Mittel, um die revolutionären Massen zu mobilisieren.⁹²

Ohne Rückhalt in der Bevölkerung und um sich dem intensiver werdenden Fahndungsdruck zu entziehen, floh die Gruppe um Baader, Ensslin, Meinhof und Mahler mit insgesamt 20 Personen im Sommer 1970 nach Jordanien in ein Ausbildungslager der Al Fatah, um die bewaffnete Kampfführung zu lernen. Schon sechs Wochen später kehrten sie allerdings nach Differenzen mit den palästinensischen Gastgebern wieder nach Deutschland zurück.

Hier mieteten sie „konspirative Wohnungen“ an, verschafften sich Fahrzeuge (insgesamt 360 PKW) und verübten Banküberfälle. Im Zuge der bundesweiten Fahndung kam es bei bewaffneten Auseinandersetzungen mit der Polizei zu Toten und Verletzten auf beiden Seiten.⁹³ Die Schusswechsel mit der Polizei und das verstärkte Vorgehen der USA gegen Nordvietnam dienten zur Rechtfertigung der Eskalation der Gewalt in der sogenannten „Mai-Offensive“ 1972: eine Folge von Bombenanschlägen auf Einrichtungen der US-Armee, deutsche Polizeibehörden und das Verlagshaus des Springer-Konzerns in Hamburg, die mehrere Tote und Schwerverletzte forderte.⁹⁴

Zu Beginn der siebziger Jahre hatten sich neben der ursprünglich als Baader-Meinhof-Gruppe (oder Bande, je nach politischem Standort) bezeichneten RAF weitere links-terroristische Organisationen gebildet: in Heidelberg entstand das

⁹¹ Peters, S. 131ff

⁹² Wittke, S. 87

⁹³ Wunschik, S. 29

⁹⁴ Wunschik, S. 30

„Sozialistische Patientenkollektiv“ (SPK), aus dem sich bald der RAF-Nachwuchs rekrutierte und in Berlin die „Bewegung 2. Juni“, die mit der Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz großes Aufsehen erregte - Lorenz wurde nach der Freilassung von fünf inhaftierten Gesinnungsgenossen unversehrt freigelassen. Im Großraum Frankfurt waren die Revolutionären Zellen entstanden, die vor allem Anschläge gegen Sachen verübten und dabei aus einer scheinlegalen Existenz ihrer Mitglieder heraus operierten.⁹⁵

Im Juli 1972 wurden Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Ulrike Meinhof, Jan Carl Raspe, Holger Meins und andere Angehörige der RAF festgenommen. Die getrennte Unterbringung in verschiedenen Haftanstalten ließ die Gefangenen ein spezielles Kommunikationssystem in Form von Rundbriefen entwickeln, die unter Mithilfe einiger Anwälte zur Sicherung des Gruppenzusammenhalts unter den Gruppenmitgliedern kursierten und sie in Kontakt hielten.⁹⁶ Außerdem versuchten sie durch kollektive Hungerstreiks die Zusammenlegung der Gefangenen zu erzwingen um die „Isolationshaft“ zu beenden. Ende 1974 starb Holger Meins an den Folgen eines 50-tägigen Hungerstreiks. Am darauffolgenden Tag ermordete die „Bewegung 2. Juni“ den Berliner Kammergerichtspräsidenten von Drenckmann bei einem Entführungsversuch.⁹⁷

Mit der Verhaftung der führenden Köpfe der RAF änderten sich die Ziele des Kampfes innerhalb und außerhalb der Haftanstalten. Inhaftierung und Haftbedingungen wurden nach 1972 zu zentralen Punkten im Kampf der RAF gegen das politische System der Bundesrepublik.⁹⁸ Unterstützung fanden sie in der ersten Zeit der Haft durch die „Rote Hilfe“, eine 1968 gegründete Organisation, die sich die Unterstützung Gefangener zum Ziel gemacht hatte. Deren Appelle gingen den Gefangenen bald nicht weit genug. Deshalb gründete die RAF selbst 1973 „Komitees gegen Isolationsfolter in den Gefängnissen der Bundesrepublik“. Das Ziel war die Mobilisierung einer liberalen Öffentlichkeit. Die Komitees erstellten Broschüren, verteilten Flugblätter und organisierten Demonstrationen. Gesteuert wurden die Aktionen allerdings aus den Gefängniszellen heraus, wobei einzelne Anwälte an der Organisation der Komitees beteiligt waren. Breite öffentliche Unterstützung blieb

⁹⁵ Wunschik, S. 30

⁹⁶ Wunschik, S. 30

⁹⁷ Peters, S. 164

⁹⁸ Demes, Uta: Die Binnenstruktur der RAF, Münster 1993, S. 69

aus.⁹⁹ Gleichwohl fanden sich gerade im Kampf gegen die Haftbedingungen neue Anhänger der RAF.¹⁰⁰

Nur wenige Wochen nach der Entführung von Peter Lorenz in Berlin, überfiel im April 1975 ein „Kommando Holger Meins“ die deutsche Botschaft in Stockholm. Inhaftierte RAF-Mitglieder sollten freigesetzt werden. Die Terroristen töteten zwei Botschaftsmitarbeiter um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen und die Bundesregierung unter Druck zu setzen. Die Forderungen wurden nicht erfüllt.

Beim Überfall auf die Konferenz der erdölexportierenden Staaten (OPEC) in Wien im Dezember 1975 nahm ein Terrorkommando die 70 Delegierten als Geiseln - 3 Tote. Beteiligt waren die beiden Deutschen Gabriele Kröcher-Tiedemann und Hans-Joachim Klein. Die Geiselnnehmer erzwangen ihre Ausreise zusammen mit den OPEC-Ministern.

Im Mai 1976 beging Ulrike Meinhof in der Haftanstalt Stuttgart-Stammheim Selbstmord. Am 28. April 1977 wurden Gudrun Ensslin, Andreas Baader und Jan Carl Raspe zweieinhalb Jahre nach Eröffnung des Hauptverfahrens zu lebenslanger Haft verurteilt.¹⁰¹

Die Ermordung des Generalbundesanwalts Siegfried Buback, seines Fahrers Wolfgang Goebel und des Justizhauptwachtmeisters Wurster am 7. April 1977 in Karlsruhe war der Beginn einer neuen Welle der Gewalt.¹⁰² Am 30. Juli desselben Jahres wurde der Vorstandssprecher der Dresdner Bank, Jürgen Ponto, in seinem Haus in Oberursel bei einem Entführungsversuch getötet. Im August 1977 scheiterte der Versuch eines Raketenwerferanschlags auf das Gebäude der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe, so dass dabei kein Schaden entstand.¹⁰³ Der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbands der Deutschen Industrie, Hanns Martin Schleyer wurde am 5. 9. 1977 von der RAF entführt. Im Kugelhagel starben sein Fahrer und drei Polizeibeamte. Am 13.10.1977 entführten arabische Terroristen die Lufthansa-Maschine „Landshut“ auf dem Flug von Palma de Mallorca nach Frankfurt/Main, um den Forderungen der Schleyer-Entführer Nachdruck zu verleihen. Sie verlangten die Freilassung von elf Gefangenen der RAF und zwei in der

⁹⁹ Peters, S. 154

¹⁰⁰ Demes, S. 69

¹⁰¹ Wunschik, S. 30

¹⁰² Wunschik, S. 31

¹⁰³ Wunschik, S. 31f

Türkei einsitzenden palästinensischen Häftlingen, zudem sollte ein Lösegeld von 15 Millionen Dollar bereitgestellt werden. Das Flugzeug wurde fünf Tage später von einer Spezialeinheit des Bundesgrenzschutzes (GSG 9) in Mogadischu/Somalia gestürmt, die Geiseln, bis auf den ermordeten Piloten Jürgen Schumann, praktisch unverletzt befreit. In den Morgenstunden des 18. Oktober 1977 wurden Gudrun Ensslin und Andreas Baader tot, Jan Carl Raspe sterbend in ihren Zellen entdeckt. Irmgard Möller überlebte schwerverletzt. Der immer noch entführte Hanns Martin Schleyer wurde tags darauf im Kofferraum eines PKW in Mühlhausen/Frankreich ermordet aufgefunden.¹⁰⁴

In der Folgezeit kam es bei Festnahmeversuchen zu Schusswechseln mit der Polizei, bei denen mehrere Mitglieder der RAF verletzt oder getötet wurden. Das Sprengstoffattentat auf den amerikanischen NATO-Oberbefehlshaber Alexander Haig im Juni 1979 war der erste Anschlag der RAF nach dem Scheitern der „Offensive 77“¹⁰⁵. Bis Ende 1982 waren alle Mitglieder der RAF, die an den Ereignissen des Jahres 1977 teilgenommen hatten und nicht verhaftet waren, ausgestiegen und mit neuer Identität versehen in die DDR übergesiedelt.¹⁰⁶ Zwischen 1985 und 1991 gab es fünf weitere spektakuläre Anschläge der RAF, seit 1985 wurde jedoch kein Anschlag mehr von der Polizei aufgeklärt.

Anfang 1992 signalisierte der damalige Bundesjustizminister Klaus Kinkel beim Dreikönigstreffen seiner Partei Versöhnungsbereitschaft für den Staat. In Rücksprache mit Bundeskanzler Kohl, der Bundesanwaltschaft, dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundeskriminalamt, ließ sein Ministerium die Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung von RAF-Gefangenen prüfen (sog. Kinkelinitiative). Drei Monate später ging dem Bonner Büro der Nachrichtenagentur Agence France Presse eine Deeskalationserklärung der RAF zu, in der der vorläufige Verzicht auf weitere Angriffe erklärt wurde, um den Versöhnungsprozess zu unterstützen. Im April 1998, fünf Jahre nach dem letzten Anschlag auf das Gebäude der neu fertiggestellten Justizvollzugsanstalt Weiterstadt, beendete die RAF den „bewaffneten Kampf“ mit dem Resümee, einen Weg zur Befreiung nicht aufgezeigt zu haben.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Wunschik, S. 32f

¹⁰⁵ Name der RAF für die Attentatserie des Jahres 1977

¹⁰⁶ Wunschik, S. 34

¹⁰⁷ www.glasnost.de/hist/apo/rafchronik.html; www.black-box-Bundesrepublik.de/geschichte.html

4. Gesetze und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

a. Hintergründe

Durch den Schrecken des Terrorismus, die allgegenwärtige Bedrohung, wird das geltende Recht, das den Bürgern Sicherheit verspricht, missachtet.¹⁰⁸ Die staatliche Ordnung soll damit planmäßig ausgehöhlt werden, das Gewaltmonopol des Staates wird in Frage gestellt.

Sich als Staat gegen Terrorismus und Gewaltanwendung zu verteidigen, um die bestehende staatliche Ordnung zu schützen, heißt, dafür zu sorgen, dass politische Terrorakte juristisch geahndet werden. Schon allein, um glaubwürdig zu bleiben und einem Autoritätsverlust vorzubeugen, muss die Gesellschaft für die Einhaltung ihrer Rechtsordnung sorgen und darf den Gegnern dieser Rechtsordnung kein Recht auf Gegengewalt einräumen.¹⁰⁹ Das Bundesministerium der Justiz betonte in einer Erklärung vom November 1974, dass in Deutschland niemand wegen seiner „politischen Gesinnung oder Überzeugung in Haft gehalten“ werde.¹¹⁰

Wie der Staat Bundesrepublik nun tatsächlich mit Gegnern seiner Ordnung, die seine Regeln ablehnten und ihm das Gewaltmonopol streitig machten, verfuhr, soll im Folgenden dargestellt werden. Zu welchem Zeitpunkt und mit welchen juristischen Mitteln wurde vorgegangen? Wo liegt jetzt beispielsweise die Grenze freier Meinungsäußerung, wo beginnt strafrechtlich relevante Billigung von Gewalt?

In einem Redebeitrag im Bundestag nannte Bundeskanzler Helmut Schmidt als Ziel „die Wirksamkeit der Strafverfolgung, also die Sicherheit, mit der ein Täter seine Bestrafung erwarten muss, für die Sicherheit in unserem Lande entscheidend.“ Dabei bleibe „für diese Terroristen“, bei denen Abschreckungs- und Resozialisierungsgedanken versagten, „nur der dritte Grundgedanke des Strafrechts wirksam, nämlich die Sicherung. Das heißt, wir müssen sie hinter Schloß und Riegel bringen.“¹¹¹ Denn „wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, der muß innerlich auch bereit sein, bis

¹⁰⁸ Wassermann, Rudolf: Terrorismus contra Rechtsstaat, Darmstadt 1976, S. 128

¹⁰⁹ Wassermann, S. 128f

¹¹⁰ Bundesministerium der Justiz; Bulletin vom 15. 11. 1974; S. 1377

¹¹¹ Redebeitrag von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Debatte vom 13.3.1975; abgedruckt in: Vinke, Hermann; Witt, Gabriele: „Die Anti-Terror-Debatten im Parlament“, Protokolle 1974-1978, Reinbeck bei Hamburg, S. 89

an die Grenze dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.¹¹²

1976 hatten 61% der Befragten die Notwendigkeit von Gesetzen zum „Schutz der Freiheit“, wie dem Radikalenerlaß und den Anti-Terror-Gesetzen bejaht, nach Parteien gegliedert: 50% SPD, 81% CDU, 49% FDP. Im Februar 1978 forderten sogar 71% aller Befragten schärfere Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus. Aufgegliedert nach ihrer politischen Orientierung waren es bei den Anhängern der SPD 64%, bei denen der CDU/CSU 85%, und bei Anhängern der FDP 60%.¹¹³ Sie waren der Meinung, dass solche Gesetze die Freiheit eher schützten als einschränkten.¹¹⁴

b. Erste Gesetzesänderungen

In den Jahren 1970 bis 1978 wurde eine Reihe von Vorschriften zur Abwehr der vom Terrorismus ausgehenden Gefahren beschlossen:

Der Schwerpunkt der Anti-Terrorgesetzgebung lag im Strafverfahrensrecht. Die Normen des materiellen Strafrechts wurden weitgehend als hinreichend angesehen, terroristische Straftaten tat- und schuldangemessen zu ahnden. Hier wurde vor allem eine Vorverlagerung und Erweiterung des bestehenden Strafrechtsschutzes bezweckt.¹¹⁵

Erst die Entführung des Berliner CDU-Politikers Peter Lorenz und die Besetzung der deutschen Botschaft in Stockholm 1975 lösten ab 1976 eine rege Gesetzgebungstätigkeit aus. In den Jahren davor war man grundsätzlich davon ausgegangen, mit Hilfe des „politischen Strafrechts“ den Feinden der Demokratie angemessen entgegenzutreten zu können, so dass bis dahin nur geringfügige Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts vorgenommen worden waren. Den Anfang in einer langen Reihe terrorismusspezifischer Gesetzesänderungen und -neufassungen machte im 11. Strafrechtsänderungsgesetz (StrÄG) die Erweiterung des § 316c Strafgesetzbuch (StGB).

¹¹² Helmut Schmidt nach dem Überfall auf die deutsche Botschaft in Stockholm, zitiert im Klappentext von: Vinke/Witt.

¹¹³ Noelle-Neumann, Elisabeth; Piel, Edgar: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983, S. 322

¹¹⁴ Noelle-Neumann, Elisabeth: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976-1977, S. 72

¹¹⁵ Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich soziologischer Sicht, München 1984, S. 101

Entsprechend einer im Haager Abkommen vom 16.12.1970 übernommenen Verpflichtung wurden Angriffe auf den Luftverkehr unter Strafe gestellt. Auch bestimmte Vorbereitungshandlungen, die bisher straffrei gewesen waren, wurden jetzt selbständig kriminalisiert.¹¹⁶ Dies war eine Reaktion auf internationale Erfahrungen, dass Terroristen mit Angriffen auf den Luftverkehr versuchten, inhaftierte Gesinnungsgenossen freizupressen.¹¹⁷ Um gegen den systematischen Einsatz von erpresserischem Menschenraub und Geiselnahme durch Terroristen wirksam vorgehen zu können, wurden die beiden Tatbestände¹¹⁸ im 12. StrÄG vom 16.12.1971 erweitert und in der Strafandrohung verschärft.¹¹⁹ Ausschlaggebend hierfür waren wiederholte Banküberfälle mit Geiselnahme.¹²⁰

Im Bereich des Strafverfahrensrechts wurden 1974 erste terrorismusspezifische Normen in die Strafprozessordnung (StPO) und das Gerichtsverfassungsgesetz eingefügt oder geändert. Der bevorstehende Prozessbeginn in Stammheim und die Ermordung des Kammergerichtspräsidenten von Drenckmann hatten große Eile in das Gesetzgebungsverfahren gebracht. Die beschlossenen Änderungen sollten befürchtete Schwierigkeiten in Verfahren wegen Terrorismuskriminalität beseitigen. Im Zusammenhang mit vorangegangenen Hungerstreiks wurde den Gerichten auch die Befugnis erteilt, bei selbstverschuldeter Verhandlungsunfähigkeit oder ordnungswidrigem Verhalten des Angeklagten die Hauptverhandlung in seiner Abwesenheit zu eröffnen oder fortzuführen.¹²² Damit wurde eine seit 1877 in Deutschland fast ununterbrochen (mit Ausnahme eines Gesetzes von 1935) geltende Rechtspraxis aufgegeben.¹²³ Weiter wurde die Position der Staatsanwaltschaft im Strafprozess gestärkt, indem man sie mit annähernd richterlichen Befugnissen ausstattete.¹²⁴ So unter anderem mit dem Recht, Zeugen, Sachverständige und auch Beschuldigte vorzuladen und ihr Erscheinen zu erzwingen.¹²⁵

¹¹⁶ Jedes Verhalten das nicht ausdrücklich verboten ist, ist erlaubt und straffrei. Bestraft werden kann nur dasjenige Verhalten, dessen Strafbarkeit vor Begehung der Tat gesetzlich bestimmt war (§ 1 StGB)

¹¹⁷ Klughardt, S. 103

¹¹⁸ §§ 239a und 239b StGB

¹¹⁹ Klughardt, S. 104

¹²⁰ Vinke/Witt, S. 13

¹²¹ Giehring, Heinz: Die Reaktion des Gesetzgebers auf den Terrorismus; in: Fetscher, Iring (Mitarb.): Jugend und Terrorismus: ein Hearing des Bundesjugendkuratoriums, München 1979, S. 67

¹²² §§ 231a, 231b StPO; vgl. Klughardt, S. 188f

¹²³ Fetscher, Terrorismus und Reaktion, S. 86f

¹²⁴ Schreiber, Jürgen: Anti-Terror-Gesetze? in: Blätter für deutsche und internationale Politik; 4/1978, S. 398-412, 407

¹²⁵ §§161a Abs. 1, 163a Abs. 3 StPO

Im April 1976, mit dem 14. StrÄG¹²⁶ sollte dann „verbaler“ Gewalt schon im Vorfeld entgegengetreten werden. Die verfassungsfeindliche Befürwortung von und die Anleitung zu schweren Straftaten¹²⁷ wurden jetzt als Staatsgefährdungsdelikte unter Strafe gestellt. Der Tatbestand der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten¹²⁸ begründete in seiner neuen Fassung nun die Strafbarkeit für Verhaltensweisen, die zu einer Friedensstörung geeignet waren; auf eine tatsächliche Friedensstörung kam es gar nicht mehr an. Wesentlich verschärft wurde der Tatbestand zudem durch die Anhebung des Strafmaßes auf eine Höchststrafe von drei Jahren.¹²⁹ Auch Bedrohung und Vortäuschen einer Straftat, sowie Belohnung und Billigung von Straftaten³⁰ wurden in Tatbestand und Strafandrohung erweitert. Das war der Versuch, ein „Klima von Gewalttätigkeit und Gewalthetze“ zu verhindern.¹³¹ Im Vorfeld der Beratungen waren öffentlich massive Bedenken geäußert worden, die Vorschrift des § 88a StGB könnte ein Klima der Selbstzensur und geistigen Unfreiheit schaffen. Deshalb entschloss man sich, nur „verbale Gewalt“ zu pönalisieren, öffentliche und publizistische Diskussionen über Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzung jedoch von der Strafandrohung grundsätzlich auszunehmen. In einer Sozialadäquanzklausel in § 88a Abs. 3 StGB wurde festgelegt, dass die Strafbarkeit entfällt, wenn entweder das Propagandamittel oder die inkriminierte Handlung einem aner kennenswerten Zweck dient. Strafbare Gewaltbefürwortung im Rahmen publizistischer Tätigkeit lag also nur vor, wenn in der Schrift die im Gesetz aufgezählten schweren Straftaten befürwortet wurden oder gar andere durch die Schrift zur Begehung solcher Taten angeleitet werden konnten. Um Grundrechtskollisionen zu vermeiden sollte § 88a StGB jedoch in Fällen staatsbürgerlicher Aufklärung, Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre nicht angewandt werden.¹³² Die §§ 88a und 130a StGB wurden 1981 mangels Effizienz und nicht auszuräumender Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit wieder aufgehoben.¹³³

¹²⁶ (Änderung der §§ 86 III, 111 II, 126, 140, 145d und 241 StGB Neuformulierung der §§ 88a und 130a StGB)

¹²⁷ §§ 88a und 130a StGB. Die schweren Straftaten, auf die sich die §§88a und 130a StGB beziehen, wurden in § 126 Nr. 1-6 StGB neu formuliert

¹²⁸ § 126 StGB

¹²⁹ Klughardt, S. 104-107

¹³⁰ §§ 241, 145d und 140 StGB

¹³¹ Vogel, Hans-Jochen: Jeder Bürger hat Anspruch auf innere Sicherheit; in Bulletin vom 3.8.1976, S. 866

¹³² Giehring, S. 67; vgl. auch: Schönke, Adolf; Schröder Horst: Strafgesetzbuch - Kommentar, Kommentierung zu § 86, Anmerkung 17 und zu § 88a, Anmerkung 21

¹³³ Klughardt, S. 105f

c. Das „Anti-Terror-Gesetz“

Die zentrale Norm des „Anti-Terror-Gesetzes“ war § 129a StGB. Als materiellrechtliche (=inhaltliche) Spezialnorm wurde der Tatbestand der Bildung einer terroristischen Vereinigung in das Strafgesetzbuch eingeführt. Aufgrund der besonderen Gefährlichkeit des Terrorismus sollte schon die Entstehung solcher Vereinigungen durch strafrechtliche Mittel verhindert werden. Kriminalisiert wurden Gründung, Mitgliedschaft, Werbung und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung.

Hieraus ergaben sich weitreichende Konsequenzen: Ziel der Vorschrift war die Schaffung besonderer prozessualer Regelungen unter Bezugnahme auf § 129a StGB³⁴. So wurde in Verbindung mit § 112 Abs.3 StPO die Verhängung von Untersuchungshaft für nach § 129 a Abs. 1 StGB Beschuldigte erleichtert.³⁵ Die Untersuchungshaft konnte nun ohne Vorliegen eines Haftgrundes angeordnet werden.³⁶ Damit waren Gründung, Werbung, Mitgliedschaft und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung haftrechtlich den Tötungsdelikten gleichgestellt.³⁷

Problematisch wurde diese Neuregelung unter dem Blickwinkel des Art. 6 der europäischen Menschenrechtskonvention: die hier niedergelegte Unschuldsvermutung bestimmt den Verfahrensablauf, d.h. alle zur Wahrheitsermittlung erforderlichen Maßnahmen müssen sich an einer möglichen Einstellung des Verfahrens oder einem Freispruch des Beschuldigten orientieren. Auch Eingriffe in Freiheitsrechte des Beschuldigten dürfen nur so gravierend sein, dass sie im Fall eines Freispruchs noch als zumutbares Sonderopfer eines Unschuldigen gewertet werden können. Tatvorwurf, also der Unwertgehalt des vorgeworfenen Verhaltens, und Anordnung der Untersuchungshaft müssen demnach in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Raum bleiben muss in diesem Rahmen für das Recht des Beschuldigten, aktiv an der Klärung der gegen ihn erhobenen Anschuldigungen beteiligt zu sein und so den Gang des Verfahrens beeinflussen zu können.³⁸

¹³⁴ Giehring S.68; Schönke/Schröder § 129a StGB Anm. 1

¹³⁵ Klughardt, S. 190

¹³⁶ Haftgründe nach § 112 Abs. 2 StPO bestehen bei flüchtigen Beschuldigten, Fluchtgefahr, oder wenn das Verhalten des Beschuldigten den Verdacht zulässt, er könne Beweismittel verändern, oder andere dazu veranlassen und somit die Ermittlung der Wahrheit erschwert würde (Verdunklungsgefahr).

¹³⁷ Dahs, Hans: Das „Anti-Terror-Gesetz“ - eine Niederlage des Rechtsstaats; in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 27, 11/1976, S. 2145-2151, 2145

¹³⁸ Dahs, NJW 1976, S. 2146

Verurteilungen nach § 129a StGB konnten und können auch ohne Nachweis eines individuellen Tatbeitrags des einzelnen Beschuldigten erfolgen.¹³⁹ Grundlegend dafür war die Annahme der Bundesanwaltschaft, alle Aktionen der RAF seien Ergebnis gleichberechtigter Diskussionsprozesse unter den Gruppenmitgliedern, die dafür dann auch die kollektive Verantwortung übernehmen müssten.¹⁴⁰ Damit wurde versucht, Terroranschläge strafrechtlich angemessen zu beurteilen. Schwierigkeiten hatten sich nämlich vor allem bei der Subsumtion terroristischer Straftaten unter den Tatbestand des Mordes ergeben.¹⁴¹ Jetzt konnten ohne Zurechnung einzelner Tatbeiträge Urteile nach § 129a StGB ergehen. Auf den individuellen Tatbeitrag des Einzelnen kam es nicht mehr an.

Verfahren wegen Bildung einer terroristischen Vereinigung wurden nach § 74a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung den Staatsschutzkammern der Oberlandesgerichte erstinstanzlich zugewiesen. Die Bundesanwaltschaft wurde automatisch zuständige Ermittlungsbehörde. Alle Entscheidungen im Verlauf der Ermittlungen, insbesondere über die Verhängung von Untersuchungshaft, Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen wurden nun zentral von wenigen Richtern getroffen.¹⁴²

An der Gesetzgebungstechnik ist insgesamt bemerkenswert, dass die neugeschaffenen Straftatbestände weitgehend unbestimmte Tatbestandsmerkmale aufweisen. In die Tatbestandsvoraussetzungen wurden anstelle beschreibender wertende Merkmale aufgenommen, unbestimmtes Verhalten ersetzte konkrete Tathandlungen. Indem schon Unterstützungs- und Werbemaßnahmen pönalisiert wurden, bot sich ein weiter semantischer Spielraum für die Einordnung strafrechtlich relevanten Verhaltens. Die

¹³⁹ Klink, Manfred: Nationale und internationale Präventions- und Befreiungsstrategien, in: Hirschmann/Gerhard (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 244

¹⁴⁰ Demes, S. 63; Nach Aussagen ehemaliger RAF-Angehöriger gab es hierarchische Strukturen bei der Entscheidungsfindung. Kollektive Entscheidungen waren schon allein durch die Kleingruppenstruktur, aus der heraus illegal operiert wurde, und durch den staatlichen Verfolgungsdruck, der konspiratives Vorgehen erforderte, nicht regelmäßig realisierbar. vgl. Demes, S. 49-68

¹⁴¹ Um ein Tötungsdelikt als Mord zu qualifizieren, müssen bestimmte Merkmale erfüllt sein: einschlägig sind Tatbegehung mit gemeingefährlichen Mitteln, heimtückische Tatausführung, die Absicht eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken und sonstige niedere Beweggründe. Dabei sind die ersten drei Merkmalsgruppen an enge Voraussetzungen gebunden, so dass im Zusammenhang mit terroristischer Kriminalität nur der Versuch der Einordnung unter die niedrigen Beweggründe blieb. (Geilen) Zugespielt auf die Wertungsfrage, ob politische Motive tatsächlich niedrige Beweggründe sind, war eine eindeutige juristische Antwort nicht möglich. vgl. Geilen, Gerd: Das politische Attentat als „Mord“? Tatbestandsprobleme des § 211 StGB im Spiegel des Terrorismus, in: Festschrift für Paul Bockelmann zum 70. Geburtstag am 7. Dezember 1978, München 1979, S. 615ff

¹⁴² Demes, S. 69

besondere Gefährlichkeit einer terroristischen Vereinigung sollte so rechtlich angemessen beurteilt werden. Das ging jedoch zu Lasten der objektiven Bestimmbarkeit, und damit zu Lasten der rechtsstaatlichen Bindung des Strafrechts, die in Art. 103 GG ihren Ausdruck findet.¹⁴³

d. Strafprozessrechtliche Konsequenzen des § 129a StGB

Die Änderungen der Strafprozessordnung hatte das Bundesverfassungsgericht angestoßen mit dem Hinweis, dass es ansonsten keine Möglichkeiten gebe, Verteidiger von Verfahren auszuschließen.¹⁴⁴ Zweck der Änderungen der StPO war auch die Beschleunigung von Terrorismusprozessen. Diese wurden zum Teil mit unzähligen Beweisanträgen und der Vorladung „illustrer“ Zeugen in die Länge gezogen¹⁴⁵, (eine auch heute noch erfolgreiche Prozessstrategie). Gleichzeitig sollte durch die Änderungen auch in das Info-System unter den Inhaftierten durch die Verteidigerpost eingegriffen werden. Alle inhaftierten Gruppenmitglieder erhielten regelmäßig mit der Verteidigerpost Kopien fast aller Briefe, die untereinander geschrieben wurden.¹⁴⁶ Unter Juristen wurde über die zum „Stammheimer Landrecht“ umfunktionierte Strafprozessordnung gespottet.¹⁴⁷

Die 1974 noch abgelehnte Kontrolle des schriftlichen Verteidigerverkehrs in Terroristenverfahren wurde nun mit der Gesetzesnovelle von 1976 beschlossen¹⁴⁸ und die Möglichkeit geschaffen, für den mündlichen Verteidigerverkehr Trennscheiben anzubringen.¹⁴⁹ Ende 1964 war die Überwachung des Schriftverkehrs in politischen und Pressestrafsachen im Zuge der Liberalisierung und Modernisierung des Strafverfahrens verboten und die Garantie des freien mündlichen und schriftlichen Verteidigerverkehrs als rechtsstaatliche Errungenschaft betrachtet worden.¹⁵⁰

¹⁴³ Art. 20 Abs. 3 GG; Berlit, Uwe; Dreier, Horst: Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus; in: Bundesministerium des Inneren: Analysen zum Terrorismus Band 4/2: Sack, Fritz; Steinert, Heinz: Protest und Reaktion, Opladen 1984, S. 243; Klughardt, S. 129

¹⁴⁴ Vinke/Witt, S. 19

¹⁴⁵ Aust, Stefan: Der Baader-Meinhof-Komplex, Hamburg 1997; S. 385f

¹⁴⁶ Aust, S. 290; Peters, S. 144

¹⁴⁷ Der ramponierte Rechtsstaat. in: Der Spiegel Heft 50/1977, S. 33

¹⁴⁸ §148a StPO; vgl. Rabert S.57

¹⁴⁹ §148 Abs.2 Satz 3 StPO

¹⁵⁰ Rabert S. 67; Dahs, NJW 1976, S. 2146

Gustav Heinemann, in dessen Amtszeit als Bundesjustizminister die Reform des Straf- und Strafverfahrensrechts vorgenommen worden war, nannte damals als Zielsetzung seiner Tätigkeit: „Der rechtspolitische Auftrag unserer Zeit heißt Reform, nicht Restauration“.¹⁵¹ Mit der Änderung des § 148a StPO im Jahre 1976 wurde der ursprüngliche Rechtszustand von 1964 wiederhergestellt.

Ausgeweitet wurden die Möglichkeiten des Verteidigerausschlusses¹⁵² bei Verdacht einer über den vorgesehenen Rahmen der Verteidigung hinausgehenden Zusammenarbeit von Verteidigung und Mandanten in Verfahren mit terroristischem Hintergrund. Die maßgebliche Verdachtsschwelle wurde herabgesetzt,¹⁵³ ein Anwalt konnte nun per Gerichtsbeschluss vom Prozess ausgeschlossen werden, wenn gegen ihn der dringende Verdacht¹⁵⁴ bestand, dass er an Straftaten oder Plänen für Straftaten, die seinem Mandanten vorgeworfen wurden, beteiligt war. Seit 1977 genügte sogar ein einfacher Tatverdacht der Beteiligung, um einen Verteidiger vom Verfahren ausschließen zu können. Anwälte kritisierten das durch die Herabsetzung des Verdachtsgrades erhöhte Mißbrauchsrisiko und die Minderung der rechtsstaatlichen Substanz des Strafverfahrens als solchem.¹⁵⁵ Für Beschuldigte wiederum entstand das Problem, kurz vor Prozessbeginn des in die Materie eingearbeiteten Verteidigers beraubt und dann im Zweifel mit einem vom Gericht zugewiesenen Verteidiger konfrontiert zu sein. Dabei gehört das Vertrauensverhältnis zwischen Anwalt und Mandanten zu den Grundprinzipien rechtsstaatlicher Tradition.¹⁵⁶

Die zulässige Anzahl der Verteidiger pro Angeklagten wurde auf drei beschränkt¹⁵⁷ und die bislang erlaubte Verteidigung mehrerer Angeklagter in demselben Verfahren (Mehrfachverteidigung) verboten¹⁵⁸, um einen Interessenkonflikt der Verteidiger auszuschließen. Diese Maßnahmen ergriff man, nachdem in Prozessen gegen Angehörige der RAF teilweise mehr als 15 Wahlverteidiger aufgetreten waren und zum Teil für mehrere Beschuldigte gleichzeitig gesprochen hatten. Ziel der Neuregelungen war eine geordnetere Prozessführung.¹⁵⁹ Das Verbot der Mehrfachverteidigung brachte jedoch

¹⁵¹ Witte, Leo: Rechtsstaat und Terrorismus; in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 1978, S. 289-293,290

¹⁵² §§ 138aff StPO

¹⁵³ §§ 138a Abs. 4 und 138 c Abs. 5 StPO; vgl. Klughardt, S. 190

¹⁵⁴ d.h. die hohe Wahrscheinlichkeit der Verurteilung nach derzeitigem Ermittlungsstand

¹⁵⁵ Klughardt, S. 223

¹⁵⁶ Hannover, Heinrich: Strafverteidigung in der Vertrauenskrise; in: Kritische Justiz (KJ) 78, S. 221/232

¹⁵⁷ §137 Abs.1 Satz 2 StPO

¹⁵⁸ § 146 StPO

¹⁵⁹ Witte, DRiZ 1978, S. 291

ein für Großprozesse typisches Problem mit sich: hier hatte es sich bisher angeboten, im Sinne der Arbeitsökonomie und Sachkompetenz die über Jahre hinweg erworbene Aktenkenntnis mehreren Beschuldigten zur Verfügung zu stellen. Durch die neue Rechtslage wurde auch die zwischen Staatsanwaltschaft und Verteidigung angestrebte Waffengleichheit im Strafprozess zugunsten der Ermittlungsbehörden verschoben, deren Beamte weiterhin ihre Sachkenntnis in Verfahren gegen verschiedene Angeklagte einbringen konnten.¹⁶⁰

Faire Verhandlungsführung braucht ungehinderte Anwaltstätigkeit, um dem Beschuldigten jederzeit unabhängig von den übrigen Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit zu geben, seine prozessualen Rechte und Möglichkeiten mit der erforderlichen Sachkunde selbständig wahrzunehmen.¹⁶¹ „Die Freiheit der Verteidigung ist heute keine nur innerstaatliche, nur nationale Frage mehr. Sie ist konstitutiv und elementar für die Zugehörigkeit zur freiheitlichen Teil der Welt“ schrieb der SPD-Politiker Adolf Arndt 1961.¹⁶² Im Zusammenhang mit Verteidigerausschlüssen wurden dagegen die gerichtlichen Befugnisse erweitert, das Ruhen von Verteidigerrechten, wie z.B. dem Recht zur Abgabe von Erklärungen in der Hauptverhandlung, anzuordnen und das Einlegen erfolgreicher Rechtsmittel zu erschweren.¹⁶³ Intention der Strafprozessordnung ist, ein Gleichgewicht zwischen dem Beschuldigten und der ihn anklagenden Staatsanwaltschaft zu gewährleisten. Staatsanwaltschaft und Verteidigung sollen dem Gericht formell gleichberechtigt den Streitfall zur Entscheidung vorlegen. Um die überlegene Position des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsapparates abzumildern, war der Verteidigung durch die Reformbemühungen der frühen sechziger Jahre eine starke Rechtsposition eingeräumt worden. Durch die neuerlichen Änderungen der Strafprozessordnung kam es zu einer eindeutigen Verschiebung zugunsten der Anklagevertretung.¹⁶⁴ Die Rolle des Beschuldigten soll nicht die eines Feindes sein, den es zu bekämpfen gilt, vielmehr soll der Einzelne, der sich im Strafverfahren einer machtvollen Institution gegenüber sieht, hier Schutz- und Abwehrrechte erhalten.

Der Ausschluss eines Verteidigers ist zudem ein Eingriff in sein Grundrecht der freien Berufsausübung. Das ist nur dann zulässig und verfassungskonform, wenn genau

¹⁶⁰ Hannover, KJ, S. 224f

¹⁶¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8.10. 1974; BverfGE 38, S. 105, 111

¹⁶² Arndt, Adolf: Umwelt und Recht; in NJW 1961, S. 400

¹⁶³ Rabert S.57; Klughardt S.191f

¹⁶⁴ Fetscher: Terrorismus und Reaktion, S. 83

diese Maßnahme zur Abwehr einer Gefahr für die Rechtspflege geeignet ist und kein anderes milderes Mittel zur Verfügung steht. Bei der Sanktion anwaltlichen Fehlverhaltens bzw. strafbaren Verhalten des Anwalts wurde immer umstrittener, ob Sanktionen der anwaltlichen Berufsgerichte bzw. ordentliche Strafgerichtsbarkeit zur Reglementierung ausreichte. Der Gesetzgeber verneinte dies nun im Zusammenhang mit der Terrorismuskriminalität.¹⁶⁵ In der Konsequenz wurden nun in Terrorisierungsprozessen Rechtsanwälte üblicherweise vor Betreten des Gerichtssaals durchsucht. Die Anwälte wurden verdächtigt, Schusswaffen in den Gerichtssaal zu schmuggeln. Deshalb hatten sie sich intensiven Visitationen zu unterziehen, in einzelnen Fällen wurden Übergriffe mit direkter Berührung der Genitalien berichtet. In Stammheim erging eine Durchsuchungsanordnung, nach der Anwälte sich entkleiden und eine körperliche Untersuchung unter Beiziehung eines Arztes dulden mussten. Rügen anwaltlicher Standesorganisationen wurden nicht beachtet, eine gegen diese Maßnahmen gerichtete Verfassungsbeschwerde schon vom Vorprüfungsausschuss zurückgewiesen mit der Begründung, derartige Maßnahmen seien im Interesse der Sicherheit in Kauf zu nehmen.¹⁶⁶

Die genannten Maßnahmen wurden von der Europäischen Kommission für Menschenrechte überprüft und in ihrer Entscheidung vom 8.7.1978 als mit der Menschenrechtskonvention übereinstimmend gebilligt.¹⁶⁷

e. Zusammenfassung

Die Änderungen der StPO 1976 waren ausschließlich auf die Terrorismusbekämpfung ausgerichtet. Auch das „Anti-Terror-Gesetz“ war eine Reaktion auf die Terroranschläge der letzten sechs Jahre. Weitergehende Vorschläge kamen von CDU/CSU: auch das öffentliche Aufrufen zur Nichtbefolgung von Gesetzen sollte mit einem Jahr Freiheitsstrafe sanktioniert werden. Der „Rechtsstaat“ wurde zu einem zentralen Begriff der Auseinandersetzung. Alle vorgeschlagenen oder tatsächlich getroffenen Maßnahmen wurden an den jeweiligen rechtsstaatlichen Vorstellungen der Kritiker oder Befürworter gemessen. Die Reformansätze der

¹⁶⁵ Fetscher, Terrorismus und Reaktion, S. 85

¹⁶⁶ Hannover, KJ 78, S. 225-227

¹⁶⁷ Witte, DRiZ, S. 291

sechziger Jahre, wie sie Heinemann als „Strafjustiz mit menschlichem Antlitz“ propagiert hatte, waren weitgehend vergessen oder wieder zurückgenommen.¹⁶⁸

Die Bundestagsprotokolle von 1974 bis 1978 ließen Muster in der parlamentarischen Auseinandersetzung erkennen: Trotz gegensätzlicher Positionen versuchte die CDU/CSU-Opposition ihre Forderungen durch ständiges Wiederholen durchzusetzen. Die SPD/FDP Koalition bemühte sich um eine Kompromisslösung, um nicht in den Verdacht falscher Sympathien zu geraten und um einer Blockade durch die Unionsmehrheit im Bundesrat zu entgehen. Die SPD-Abgeordnete Herta Däubler-Gmelin beschrieb das Vorgehen folgendermaßen: „Es ereignet sich ein furchtbarer Anschlag. Man guckt, was die CDU fordert, streicht die Hälfte weg und dann ist das Sozialdemokratische Politik.“¹⁶⁹

Der Trend zur Strafverschärfung und Erweiterung der Eingriffskompetenzen hielt an. 1978 wurden die bisher getroffenen Maßnahmen in einem zweiten „Anti-Terror-Paket“ nochmals verschärft. Verteidiger konnten jetzt leichter ausgeschlossen werden, ganze Gebäudekomplexe, in denen Terroristen vermutet wurden, durften durchsucht werden und der Polizei wurden weitreichende Kompetenzen bei der Identitätsfeststellung auch unverdächtigter Personen eingeräumt. Bei Großfahndungen durften nun Straßensperren errichtet werden und die Anwälte der Terroristen durften nur noch durch Trennscheiben mit ihren Mandanten sprechen.¹⁷⁰

5. Terrorismus als Notstandsfall

Um die Wechselwirkung zwischen gesetzgeberischer Tätigkeit und Zeitgeschehen zu analysieren wird im folgenden als Höhepunkt einer Entwicklung die Schleyer und Landshut-Entführung dargestellt. Wer waren die Entscheidungsträger, und wie wurden ihre Maßnahmen von einer breiten Öffentlichkeit aufgenommen?

¹⁶⁸ Witte, DRiZ, S. 289f

¹⁶⁹ Vinke, Hermann; Witt, Gabriele, Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Reinbek 1978; S. 8

¹⁷⁰ Vinke /Witt, S.311

a. Die Schleyer-Landshut-Entführung

Vorrangiges Ziel der zweiten Generation der RAF nach 1972 war die Befreiung der Stammheim inhaftierten Gefangenen. Die Entführung des Berliner Spitzenkandidaten der CDU Peter Lorenz im Februar 1975 durch die „Bewegung 2. Juni“ und sein Austausch gegen fünf inhaftierte Terroristen war das „Vorbild“ weiterer Aktionen. Beim Überfall auf die deutsche Botschaft in Stockholm durch ein Kommando der RAF im April 1975, sollte der „harte Kern“ der Gefangenen freigesprengt werden.¹⁷¹

In Absprache mit Vertretern der Opposition und den Ministerpräsidenten der Länder in einem Krisenstab unter der Leitung von Bundeskanzler Schmidt wurde die Haltung der Bundesregierung festgelegt: auf die Forderungen der Geiselnahmer sollte nicht eingegangen werden. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Botschaftsbesetzer schon den Militärattaché Andreas von Mirbach getötet, um den Abzug der schwedischen Polizei zu erzwingen. Nachdem die unnachgiebige Haltung der Bundesregierung bekannt wurde, erschossen die Geiselnahmer den Wirtschaftsattaché Heinz Hillegaard. Weitere Geiselnahmungen wurden für die folgenden Stunden angekündigt. Aus ungeklärter Ursache detonierten kurz darauf die von den Tätern angebrachten Sprengladungen, die Gefangenenbefreiung war gescheitert, zwei der Terroristen starben an ihren Verletzungen.¹⁷²

Die Umstände der Entführung Hanns Martin Schleyers 1977 ähnelten eher denen der Lorenz-Entführung als dem Stockholm-Kommando. Die staatliche Reaktion im Fall Lorenz war dadurch begründet, dass Lorenz Spitzenkandidat bei den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus war und die damals freizupressenden Terroristen eine untergeordnete Rolle spielten. Dadurch war bei der „Kommandoebene“ der RAF der Eindruck entstanden, der Staat sei erpressbar; mit dem Präjudiz: „einmal erpressbar – immer erpressbar“.¹⁷³ Da die bei der Lorenz-Entführung befreiten „Genossen“ weitere Verbrechen begangen hatten, legte sich die Bundesregierung selbst nicht offiziell von vornherein auf eine Vorgehensweise fest.¹⁷⁴ Inzwischen war bei der RAF der Eindruck entstanden, die Stockholm-Aktion sei lediglich an der räumlichen Lokalisierbarkeit des Botschaftsgeländes und der vorzeitigen Sprengstoffexplosion ge-

¹⁷¹ Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, Frankfurt/M. 1983, S. 157

¹⁷² Peters, Butz: RAF - Terrorismus in Deutschland, Stuttgart 1991, S. 204-207

¹⁷³ Wittke, S. 157

¹⁷⁴ vgl. Bundeskanzler Schmidt, in: Vinke/Witt, S. 82 ff

scheitert. Hätte mehr Zeit zur Verfügung gestanden, wäre die Bundesregierung auf ihre Forderungen eingegangen. Gefangene durch Entführungen freizupressen sei aber grundsätzlich möglich.¹⁷⁵ Später verhaftete RAF-Mitglieder berichteten bei Vernehmungen über erheblichen Druck von Seiten der Stammheimer Gefangenen, die für den Fall, dass die Illegalen sie nicht bald befreien würden, mit Selbstmord drohten.¹⁷⁶

Eingeleitet wurde die „Offensive 77“ zur Befreiung der Gefangenen durch den Mordanschlag auf Generalbundesanwalt Buback und seine Begleiter in Karlsruhe. Damit sollte Handlungsfähigkeit signalisiert werden, um die „Repräsentanten des herrschenden Systems“ zu verunsichern. Mit der möglichst zeitgleichen Entführung des Bankiers Jürgen Ponto und des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyers glaubte die RAF, die Gefangenenbefreiung nachdrücklicher fordern zu können.¹⁷⁷ Im August 1977 war ein Raketenwerferanschlag auf die Bundesanwaltschaft missglückt. Er war aber Signal für die Inhaftierten, ihren Hungerstreik abubrechen, um bei einer bald zu erwartenden Freilassung physisch stabil zu sein. Wenige Tage vor der Schleyer-Entführung wurde der Hungerstreik beendet.¹⁷⁸ Am 5.9.1977 fand die Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer tatsächlich statt, seine vier Begleiter wurden dabei ermordet. Fahndungsspannen und Koordinationsmängel zwischen den einzelnen Dienststellen und Zuständigkeiten verhinderten einen schnellen Fahndungserfolg der Polizei.¹⁷⁹

Primäres Ziel der politisch Verantwortlichen war Zeit zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden die Gefangenen befragt, in welche Länder sie im Fall ihrer Freilassung ausreisen wollten. Der Verzögerungstaktik dienten auch die über die Gefangenen verhängten Kontaktsperren.

Mit der Flugzeugentführung der Lufthansa-Maschine „Landshut“ am 13. Oktober 1977 geriet die Bundesregierung unter Zugzwang. Die Rettung der 91 Flugzeuginsassen gewann absolute Priorität. Die Gefangenen sollten aber nicht freigelassen werden. Diese Haltung der Bundesregierung stand am darauffolgenden Tag fest.¹⁸⁰ Den RAF-Häftlingen wurde weiterhin Verhandlungsbereitschaft signalisiert, hinter

¹⁷⁵ Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs-Kinder - Die zweite Generation der RAF, Opladen 1997, S. 170

¹⁷⁶ Wunschik, S. 247; mit weiteren Nachweisen für Initiative der Gefangenen bei Aktionen der Illegalen, vgl. S. 249, FN 1365, 1366/1369

¹⁷⁷ Wunschik, S. 172

¹⁷⁸ Wunschik, S. 173

¹⁷⁹ Wittke, S. 160

¹⁸⁰ Dokumentation, S. 95

den Kulissen liefen jedoch Verhandlungen mit den Regierungen der Länder, in denen sich das entführte Flugzeug befand. Die somalische Regierung gab schließlich ihre Einwilligung zu einem Polizeieinsatz der Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9) in Mogadischu. In der Nacht zum 18. Oktober 1977 stürmte die GSG 9 das Flugzeug, die Geiseln wurden lebend befreit. In derselben Nacht begingen die Gefangenen in der Haftanstalt Stammheim Selbstmord.

Am nächsten Abend wurde Hanns Martin Schleyer ermordet aufgefunden.

b. Reaktionen der politischen Entscheidungsträger

Während der Schleyer-Landshut-Entführung gab es die folgenden Beratungs- und Entscheidungsgremien:

Alle Grundsatzentscheidungen traf das Bundeskabinett. Es beauftragte den Bundeskanzler, die Bundesminister des Auswärtigen, des Inneren und der Justiz, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit unmittelbar notwendige Entscheidungen zu treffen. Vom Bundeskanzler wurden zwei weitere Beratungsgremien zusammengestellt. Diese dienten der Abstimmung der zu treffenden Entscheidungen auf höchster politischer Ebene:

a. die „Kleine Lage“ trat in der Regel zweimal täglich, mindestens jedoch einmal zusammen, bei besonderen Anlässen häufiger, in kritischen Phasen dauernd. Den Vorsitz führte der Bundeskanzler, in dessen Abwesenheit Innenminister Maihofer. Regelmäßig dabei waren Außenminister Genscher oder einer der Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes, Bundesjustizminister Vogel und sein Staatssekretär Erkel. Zur Klärung logistischer Fragen war während der Flugzeugentführung gelegentlich Bundesverteidigungsminister Leber anwesend. Staatsminister Wischnewski und Regierungssprecher Bölling nahmen regelmäßig an den Beratungen teil, ebenso wie der Präsident des Bundeskriminalamts Herold, und Generalbundesanwalt Rebmann. Nach jeder Sitzung wurden die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen, der Bundespräsident und der Bundestagspräsident vom Bundeskanzler informiert.

b. der „große politische Beratungskreis“ tagte in den ersten Tagen nach der Schleyer-Entführung mehrmals, später ein bis zweimal wöchentlich. Mitglieder waren, der

Bundeskanzler, die Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien Brandt (SPD), Kohl (CDU) und Strauß (CSU); der FDP-Vorsitzende Genscher nahm in seiner Eigenschaft als Bundesaußenminister ohnehin teil. Beteiligt waren außerdem die Fraktionsvorsitzenden Wehner (SPD) und Mischnik (FDP) und der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Zimmermann. Gelegentlich waren weitere Bundestagsabgeordnete und die Ministerpräsidenten der vier betroffenen Bundesländer, in denen die freizupressenden Gefangenen inhaftiert waren, anwesend.¹⁸¹

Aufgabe der Beratungsgremien war, den Austausch von Informationen und Bewertungen zu gewährleisten, um die Entscheidungen der jeweils Verantwortlichen aufeinander abzustimmen. Die nicht direkt an der Entscheidung Beteiligten hatten beratende Funktion. Neue Entscheidungsgremien sollten damit nicht geschaffen werden.

Meinungsbildung und Entscheidungsfindung liefen nach einem festgelegten Plan ab. Abgefragt wurden:

a) Berichte zur Lage:

- Ergebnisse von Fahndungen und Ermittlungen
- Kräftelage der Sicherheitsorgane
- Justizlage
- Auswärtige Lage
- Medienlage
- Stand des Nachrichtenaustauschs mit den Entführern

b) Beurteilung der Lage

c) Entscheidungen

d) Vereinbarungen über die Unterrichtung solcher Persönlichkeiten, die an den jeweiligen Lagebesprechungen nicht beteiligt waren.

Schon am 6.9.1977, nach Erhalt eines ersten Lebenszeichens Schleyers, formulierte die Bundesregierung in einer Sondersitzung des Kabinetts, an der auch die Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien und Fraktionen teilnahmen, drei wesentliche Ziele. Hieran sollten sich die im weiteren Verlauf zu treffenden Ent-

¹⁸¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Dokumentation zu den Ereignissen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entführung von Hanns Martin Schleyer und der Lufthansa-Maschine „Landshut“, Bonn 1977; (zit. Dokumentation, S.) S. 19

scheidungen ausrichten.

- die Geisel sollte lebend befreit werden
- die Entführer waren zu ergreifen und vor Gericht zu stellen
- und die Handlungsfähigkeit des Staates und das Vertrauen in ihn im In- und Ausland sollte nicht gefährdet werden.

Die Konsequenz war: die Gefangenen, deren Freilassung erpresst werden sollte, würden nicht freigegeben werden. Einvernehmlich war beschlossen worden, die Ziele nebeneinander und gleichzeitig zu verfolgen.¹⁸² Der Öffentlichkeit war die Zielvorgabe, die Gefangenen nicht freizugeben, verschwiegen worden. Das alles überragende Ziel war, Zeit zu gewinnen. Zeit für Fahndungsmaßnahmen und jeweils akut anstehende Einzelentscheidungen. Diesem Ziel diente auch die Einführung des Kontaktsperregesetzes. Das Parlament war während des Gesetzgebungsverfahrens nicht über diese tatsächliche Motivation informiert.¹⁸³ Über die Entscheidung, die Gefangenen nicht freizulassen bestand ein stiller Konsens. Ein Widerspruch zur Rettung Schleyers wurde darin nicht gesehen.¹⁸⁴ Die Verantwortlichen gingen sogar zu dem Zeitpunkt, als der Beschluss zur Erstürmung des entführten Flugzeugs gefasst wurde, von der Möglichkeit aus, dass das Leben Schleyers auch zu retten sei. Priorität hatte nun allerdings die Rettung der Flugzeuginsassen, immer mit der klaren Prämisse, die Gefangenen unter keinen Umständen freizugeben.¹⁸⁵

In den Beratungskreisen herrschte neben einer militärisch anmutenden Terminologie auch militärische Denk- und Lösungsansätze vor. Es wurden vorrangig militärische Operationen und Szenarien erörtert. Dabei wurden immer wieder die spezifischen Risiken für die Entführten und die eingreifenden Beamten diskutiert. Ziel der Krisenstäbe war schnelle Meinungsbildung und Verhinderung einer sich abzeichnenden innenpolitischen Polarisierung. Langwierige Auseinandersetzungen um mögliche staatliche Reaktionsformen sollten die exekutive Kleinarbeit nicht behindern.¹⁸⁶

Rechtlich war die Delegierung von Entscheidungsbefugnissen auf die Kabinettspitze durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung abgesichert.¹⁸⁷ Die Beteiligung der

¹⁸² Dokumentation, S. 18

¹⁸³ Wittke, S. 208

¹⁸⁴ Wittke, S. 215f

¹⁸⁵ Wittke, S. 218

¹⁸⁶ Wittke, S. 221

¹⁸⁷ Wittke, S. 211

parlamentarischen Opposition an den Beratungsgremien wurde mit einer „übergeordneten staatspolitischen Verantwortung“ begründet. Problematisch war sie durch das „Geheimhaltungspostulat“, dem alle Sitzungen unterworfen waren. Dadurch waren die Partei- und Fraktionsvorsitzenden gegenüber ihren Bundestagsfraktionen zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das Parlament war völlig unzureichend informiert, parlamentarische Ausschussarbeit und Kontrolle nur eingeschränkt möglich. Innen- und Rechtsausschuss beklagten, dass sie nicht im Vorfeld über Maßnahmen zur exekutiven Terrorismusbekämpfung informiert wurden. In der Verfassungswirklichkeit bedeutete dieses Vorgehen eine wesentliche Stärkung exekutiver Machtbefugnisse gegenüber einer Schwächung der legislativen.¹⁸⁸

c. Rezeption in der Öffentlichkeit

Mit der nach der Schleyer-Entführung verhängten Nachrichtensperre der Bundesregierung erklärten sich am 21./22. September 1977 77% der Befragten einverstanden, 13% lehnten sie ab, 10% hatten keine Meinung. Auf die Frage nach dem Umgang der Bundesregierung mit den Forderungen der Entführer, sprachen sich 42% der Befragten dafür aus, den Forderungen der Entführer nachzugeben, 42% plädierten für Härte, die auch den Tod der Geiseln in Kauf nehmen sollte und 16% waren in ihrer Haltung unentschieden. Im September 1977 nannten 48% der Befragten die Handlungsweise der Bundesregierung entschlossen und überlegt, im Oktober 50%. Anderer Meinung waren im September 27% und im Oktober 35%, die Zahl der Unentschiedenen sank von 25 auf 15%.¹⁸⁹

d. § 34 StGB/Kontaktsperregesetz

Nach dem Überfall auf die OPEC-Konferenz in Wien wurden zum Jahreswechsel 1975/76 in der Wohnung des Atomwissenschaftlers Dr. Klaus Traube vom Bundesamt für Verfassungsschutz heimlich Abhörgeräte, sog. Wanzen, installiert. Über eine befreundete Rechtsanwältin hatte Traube den später an der Geiselnahme in

¹⁸⁸ Wittke, S. 212ff

¹⁸⁹ Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen, Köln 1990; S. 318

Wien beteiligten Hans-Joachim Klein kennen gelernt. Diese Bekanntschaft führte dazu, dass Dr. Traube Kontakte zur Terroristenszene unterstellt wurden, die mit den Abhörmaßnahmen nachgewiesen werden sollten. Der Verdacht bestätigte sich nicht und Dr. Traube wurde später öffentlich rehabilitiert. Zur Rechtfertigung der Abhörmaßnahmen berief sich der Bundesminister des Inneren, Prof. Maihofer, u.a. auf das Vorliegen eines übergesetzlichen oder rechtfertigenden Notstands.¹⁹⁰

1975 und 1976 ließ die Landesregierung von Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Filbinger Gespräche (u.a. auch Gespräche mit ihren Verteidigern) der RAF-Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt Stuttgart-Stammheim abhören. Technische Unterstützung leistete der Bundesnachrichtendienst.¹⁹¹ Weder das zuständige Gericht, noch die Staatsanwaltschaft waren über die Abhörmaßnahmen informiert. Nach Bekanntwerden wurden die Vorgänge gerichtlich unterbunden, die Verantwortlichen jedoch stützten sich wiederum auf eine Notstandslage im Sinne des § 34 StGB.¹⁹²

Ebenso wurden heimliche Lausoperationen des Militärischen Abschirmdienstes wegen Spionageverdachts unter Berufung auf einen Staatsnotstand gerechtfertigt.¹⁹³ Unter Hinweis auf eine übergesetzliche oder rechtfertigende Notstandslage wurden auch die während der Schleyer-Entführung *contra legem*¹⁹⁴ verhängten Kontaktsperren zwischen Gefangenen der RAF und ihren Anwälten sowie untereinander angeordnet.¹⁹⁵ Übereinstimmend hatten sich Landes- und Bundesjustizminister auf diese Maßnahmen geeinigt, trotz entgegenstehender Gerichtsentscheidungen. Haftrichter hatten ausdrücklich Verteidigerbesuche von den Kontaktsperremaßnahmen ausgenommen.¹⁹⁶ Schließlich wurde auch das Eilverfahren bei Verabschiedung des Kontaktsperregesetzes selbst mit dem Vorliegen einer Notstandslage begründet.

Der übergesetzliche Notstand sollte nach der von den Justizministern vertretenen Rechtsauffassung einen allgemeinen Rechtsgedanken enthalten, der in § 34 StGB und § 228 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) nur in besonderer Form kodifiziert wurde, der aber darüber hinaus besonders im öffentlichen Recht, im Recht der Handlungs- und

¹⁹⁰ Ostendorf, Heribert: § 34 StGB - der neue Notstandsartikel des Grundgesetzes; in: Recht und Politik, Jg. 14, 1978; S. 137-140, 137; Traube, Klaus: Lehrstück Abhöraffaire 1977; in: Duve, Freimut (Hrsg.): Aufbrüche - die Chronik der Republik 1961-1986, Reinbek bei Hamburg, 1986

¹⁹¹ Der Bundesnachrichtendienst untersteht dem Bundeskanzleramt.

¹⁹² Ostendorf, S. 137

¹⁹³ Ostendorf, S. 137

¹⁹⁴ vgl. §§ 119 Abs. 3, 137 Abs. 1, 148 Abs. 1 StPO

¹⁹⁵ Klughardt, S. 399

¹⁹⁶ Wächtler, Hartmut: Dokumente und Materialien zur Kontaktsperre für Verteidiger; in: Kritische Justiz (KJ) 1977, S. 395-412, 395

Eingriffsermächtigungen anwendbar sei.¹⁹⁷

Diese Rechtsauffassung ließ unter Berufung auf die Notstandsregeln staatliche Eingriffe in Grundrechte auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zu, wenn ein höheres Rechtsgut vor einer nicht anders abwendbaren Gefahr geschützt werden sollte.¹⁹⁸ Vom Bundesgerichtshof wurde dieses Vorgehen unter Berufung auf das Vorliegen einer Gefahr für das höherwertige Rechtsgut - das Leben des entführten Hanns Martin Schleyer - gebilligt. Dies jedoch nur, wenn der freie Zugang der Anwälte zu ihren Mandanten die Bedrohung für das Entführungsoffer steigern würde. Da die Beschuldigten durch die Kontaktsperre ohne rechtlichen Beistand waren, sollte ihnen für den Fall, dass Zugang zu rechtlicher Beratung für sie unerlässlich wäre, auf Antrag von Amts wegen ein Verteidiger bestellt werden.¹⁹⁹

Trotzdem bleibt grundsätzlich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit derartiger gesetzlich nicht legitimierter Eingriffe. Denn für das öffentliche Recht, das das Verhältnis zwischen Staat und Bürger regelt, gilt der Grundsatz: „Kein Eingriff ohne Ermächtigung.“ Jeder Eingriff staatlicher Organe in Belange der Staatsbürger braucht eine förmliche gesetzliche Legitimation, nicht nur eine allgemeine Rechtfertigung, schließlich wird in den Handlungsspielraum der Bürger grundlegend eingegriffen. Dieser Vorbehalt des Gesetzes ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG.²⁰⁰

§ 34 StGB dagegen ist ein Rechtfertigungsgrund im Bereich strafrechtlicher Verantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit dient dem Schutz und der Achtung elementarer Rechtsgüter und Interessen, die für ein geordnetes Zusammenleben notwendig sind und deren Verletzung gerade deshalb strafrechtlich sanktioniert wird. Hier setzt die Rechtsfigur des übergesetzlichen Notstands entlastend an: bei bestimmten Interessen- und Rechtsgutskollisionen können bestimmte Verletzungshandlungen als nicht rechtswidrig angesehen und dadurch von strafrechtlicher Verantwortbarkeit freigestellt werden. Das ist die Sozialbindung der Rechtsgüter. Das Vorliegen eines übergesetzlichen Notstands kann nur dann geltend gemacht werden, wenn keine rechtlich geordneten Verfahren zur Abwehr von Rechtsgutverletzungen zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang begrenzt dann § 34 StGB den Zugriff staatlicher Straf Gewalt auf den Einzelnen.²⁰¹

¹⁹⁷ Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der verdrängte Ausnahmezustand - Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, in: NJW 78, S. 1882

¹⁹⁸ Giehring, S. 63

¹⁹⁹ Entscheidung des Bundesgerichtshofs, in: NJW, S. 2172f

²⁰⁰ Ostendorf, S. 138

²⁰¹ Böckenförde, S. 1882

Berufen sich jedoch staatliche Organe auf das Vorliegen eines übergesetzlichen Notstands als Handlungs- oder Eingriffsermächtigung, ändert sich der Normcharakter. Aus einer Rechtfertigungsnorm gegenüber strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verantwortlichkeit wird eine Kompetenz- und Befugnisnorm. Dadurch entstehen Handlungsspielräume über die gesetzlich bestehenden und bewusst begrenzten Ermächtigungen staatlicher Eingriffe hinaus. Das geltende Kompetenz- und Organisationsrecht wird aufgebrochen durch einen Generalvorbehalt für jedes Organ, „sich nach gebotener Verhältnismäßigkeitsabwägung über die gesetzliche Kompetenzordnung und -begrenzung hinwegzusetzen“. Aus dem übergesetzlichen Notstand wird ein „überverfassungsmäßiger Notstand“, die Verfassungsordnung steht unter Vorbehalt und kann in wirklichen oder angenommenen außergewöhnlichen Situationen durchbrochen oder außer Kraft gesetzt werden. Zur Bewältigung von Notständen gibt es dann eine offene Generalermächtigung, die verfassungsrechtliche oder gesetzliche Begrenzungen relativiert.²⁰²

Daher forderten Kritiker stattdessen als rechtsstaatliches Vorgehen die Schaffung gesetzlicher Eingriffsbefugnisse anstelle des Befugnisnotstands. Schon im Zusammenhang mit der Notstandsgesetzgebung war betont worden, dass die Fälle des staatlichen Notstands gesetzlich geregelt werden sollten. Fehlen entsprechende Regelungen, so dürfen Zweckmäßigkeitsüberlegungen nur im Rahmen rechtsstaatlicher Garantien maßgeblich sein. Die Exekutive kann nicht das Recht haben, sich ihre eigenen Eingriffsermächtigungen zu schaffen.²⁰³ Grundlagen der Gewaltenteilung müssen erhalten bleiben.

Eingriffsermächtigungen zu erteilen, ist aber Aufgabe der Legislative. Der Bundestag hatte sich ausdrücklich gegen die Überwachung der Verteidigergespräche ausgesprochen; mit den Abhörmaßnahmen in Stammheim hatten sich die zuständigen baden-württembergischen Minister Bender und Schieß über bestehende Gesetze hinweggesetzt. Das Ermittlungsverfahren gegen die Minister wurde bereits von der Staatsanwaltschaft im Vorverfahren eingestellt, da eine Notstandslage im Sinne des § 34 StGB nicht vorgelegen habe. Bei den nach § 34 StGB gerechtfertigten Kontaktsperrern, die gegen die Strafprozessordnung verstießen, war die Sachlage ähnlich: Justizminister, als Organe der Exekutive, hatten diese Maßnahmen angeord-

²⁰² Böckenförde, S.1883

²⁰³ Böckenförde, S. 1883; Ostendorf, S. 139

net und daran festgehalten, obwohl verschiedene Gerichte, wie auch der Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof, die Kontaktsperren ursprünglich abgelehnt hatten. Nachträglich wurde das Vorgehen von Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht doch gebilligt. Unbeantwortet bleibt dabei die Frage nach einer möglichen politischen Motivation dieser Entscheidungen. Gewaltenteilung bezweckt die „Aufteilung und wechselseitige Kontrolle gesellschaftlicher Macht zum Schutz des einzelnen“.²⁰⁴ Der Verstoß gegen elementare Prinzipien der Gewaltenteilung machte das Vorgehen der Exekutive bei Anwendung der Notstandsregeln so bedenklich.

Um den umstrittenen Rechtszustand zu beenden, wurde das Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz²⁰⁵ (Kontaktsperregesetz) von Bundestag und Bundesrat mit den Stimmen der Opposition bei 17 Enthaltungen und 4 Nein-Stimmen²⁰⁶ in zweiter und dritter Lesung am 30.9.1977 verabschiedet: Bei Bestehen einer gegenwärtigen Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit einer Person und begründetem Verdacht, dass diese Gefahr von einer terroristischen Vereinigung ausgeht, ermöglicht das Gesetz die Unterbrechung aller Kontakte eines Untersuchungs- oder Strafgefangenen, der im Zusammenhang mit einem terroristischen Delikt inhaftiert ist, für die Dauer von 30 Tagen. Unterbunden werden dürfen sowohl die Kontakte der Gefangenen untereinander als auch die zu ihren Anwälten.²⁰⁷

Mit dem Gesetz sollte die zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens unklare Rechtslage bezüglich der bisher verhängten Kontaktsperren beseitigt werden. Das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr ist von der jeweiligen Landesregierung, in bestimmten Fällen vom Bundesjustizministerium, festzustellen. Die Feststellung muss auf bestimmte Gefangene oder Gruppen von Gefangenen beschränkt werden und nach zwei Wochen obergerichtlich überprüft werden.²⁰⁸ Sämtliche Maßnahmen, bei denen die Anwesenheit eines Verteidigers vorgeschrieben ist, unterbleiben, es sei denn, der Beschuldigte und der Verteidiger verzichten auf das Beisein des Verteidigers. Der Verteidiger muss vom Richter später über die wesentlichen Inhalte beispielsweise einer Vernehmung unterrichtet werden.²⁰⁹

²⁰⁴ Ostendorf, S. 139

²⁰⁵ eingefügt wurden die §§ 31-38 Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (EGGVG)

²⁰⁶ Die Stimmenthaltungen und Nein-Stimmen stammten von Abgeordneten der SPD- und FDP-Fraktionen.

²⁰⁷ §§ 31, 36 EGGVG

²⁰⁸ §§ 32, 34, 35 EGGVG

²⁰⁹ § 34 EGGVG

e. Einordnung

Bemerkenswert ist, dass die Kontaktsperre primär Kontakte der Gefangenen untereinander und zwischen den Gefangenen und ihren Anwälten betraf. Nicht erfaßt waren, abgesehen von Gefängnisbeamten, Geistliche und hohe politische Beamte. Darin kommt ein generelles Misstrauen gegenüber dem Anwaltsstand zu Ausdruck, das sich zuvor schon in den Änderungen der StPO gezeigt hatte. In der Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 7.10.1977 wurde das Kontaktsperregesetz als Gewaltakt bezeichnet, „der sowohl nach seinem Inhalt wie nach der Art seines Zustandekommens in der Geschichte der Bundesrepublik einmalig ist“. Wer als Anwalt die Verteidigung eines Mandanten übernehme, der beschuldigt würde, einer terroristischen Vereinigung anzugehören, sei durch das Gesetz diskriminiert: „denn es bedarf keines individuellen Verdachts mehr gegen ihn. Das Gesetz hat ihn ein für alle mal zum Verdächtigen per Mandat erklärt.“²¹⁰

Wochenlange Untersuchungshaft ohne Kontaktmöglichkeiten zu einem Rechtsanwalt des Vertrauens oder Freunden und Verwandten wiederum konnte durch das Kontaktsperregesetz all jenen drohen, die im Zuge der breitangelegten Terroristenfahndung festgenommen wurden, gleichgültig ob sie unschuldig waren oder nicht. Schon im November 1977 hoben die Richter des Bundesgerichtshofs verhängte Kontaktsperren in vier Fällen wieder auf. Sie legten fest, dass die Sperren nur gegen Gefangene zulässig seien, die wegen Straftaten mit eindeutig terroristischem Hintergrund verurteilt seien, oder in Untersuchungshaft wegen dringenden Verdachts der Beteiligung an solchen Taten.²¹¹ Ausschlaggebend für den Erlass der Vorschriften war die Absicherung der Hinhaltetaktik der Bundesregierung gegenüber den Entführern.

Zur Notwendigkeit des Gesetzgebungsverfahrens und seiner Kritik am Abstimmungsverhalten einzelner Mitglieder der SPD- und FDP-Fraktionen hatte der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner erklärt: „Wir jedenfalls ringen hier miteinander, und die große Mehrheit der Fraktion weiß, was sie der Bundesrepublik Deutschland, unserem Gemeinwesen, schuldig ist.“ Der Abgeordnete Coppik, ein Kritiker des Gesetzes hielt ihm entgegen, dass: „der Kampf gegen den Terrorismus (...) nicht durch Sondergesetze gewonnen(*werde*), sondern durch eine entschlossene

²¹⁰ Vinke, Hermann; Witt, Gabriele, Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Reinbek 1978; S. 268

²¹¹ Vinke/Witt, S. 269

Anwendung des geltenden Rechts, verbunden mit einem glaubwürdigen und überzeugenden Einsehen für rechtsstaatliche Prinzipien.²¹²

6. Weitergehende Reaktionen auf den Terrorismus - ein Überblick

a. Haftbedingungen

Ab Mitte der siebziger Jahre wurden zeitgleich mit den Legislativmaßnahmen auch besondere neue Handlungsformen mit Terroristen im Rahmen der Exekutive geschaffen. Dies zeigt sich exemplarisch am Neubau von speziellen Hafträumen und Haftanstalten.²¹³

Die Ausgestaltung des Strafvollzugs ist weitgehend Ländersache. Dagegen regelt § 119 StPO, als Bundesgesetz die Unterbringung von Gefangenen in Untersuchungshaft. Grundsätzlich werden Untersuchungsgefangene einzeln und stets getrennt von Strafgefangenen untergebracht. Es besteht jedoch die Möglichkeit, sich auf Antrag mit anderen Untersuchungsgefangenen in einem Raum unterbringen zu lassen.²¹⁴ Nur dem Zweck der Untersuchungshaft und der Ordnung in der Vollzugsanstalt dienende Beschränkungen dürfen dem Verhafteten auferlegt werden.²¹⁵ Unter bestimmten Voraussetzungen ist es jedoch erlaubt, den Verhafteten zu fesseln. Nach § 119 StPO erforderliche Maßnahmen müssen allerdings richterlich angeordnet sein.²¹⁶

Im Umgang mit den Terroristen spielte das föderale Spannungsfeld zwischen Bundes- und Landesrecht keine Rolle. Entscheidungen über den Bau neuer Haftanstalten, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern erforderten, wurden zügig getroffen und umgesetzt.

Für Angehörige der RAF wurde schon in den frühen siebziger Jahren strenge Einzelhaft, Dauerbeleuchtung der Zelle und Fesselung der Hände außerhalb des Haftraumes angeordnet. Außerdem war den Gefangenen die Teilnahme an Gemein-

²¹² Vinke/Witt, S. 268

²¹³ Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs-Kinder, Opladen 1997; S. 129

²¹⁴ § 119 Abs. 1, 2 StVG

²¹⁵ § 119 Abs. 3 StVG

²¹⁶ § 119 Abs. 6 StVG

schaftsveranstaltungen und Gottesdiensten untersagt.²¹⁷ Angeordnet wurden weiterhin Einzelfreistunde und Einzelbad.²¹⁸ Damit waren die Kommunikationsmöglichkeiten auf Vollzugsbeamte und Rechtsanwaltskontakte, sowie Besuche von Angehörigen beschränkt. Kontakte zu anderen Gefangenen gab es nicht, zumal auch die unmittelbar angrenzenden Räume nicht belegt werden durften. Teilweise fanden tägliche Zellenkontrollen statt. Leibesvisitationen der Gefangenen und strenge Postkontrolle wurden durchgeführt.²¹⁹

Die Zellen befanden sich in sogenannten „toten Trakten“, leerstehenden Gefängnistrakten. Seit 1977 wurden eigens Hochsicherheitstrakte eingerichtet, die architektonisch von der übrigen Anstalt getrennt waren. Auch Besucherzellen und Duschräume befanden sich in diesen Trakten, sogar der „Hofgang“ fand dort statt.²²⁰ Für die Gefangenen hieß das, kein Kontakt zu anderen Gefangenen, nichts zu sehen, nichts zu hören, nur bei der Essensversorgung minimale soziale Kontakte zu haben. Tag und Nacht in einer beleuchteten, „weißgeölten Zelle“. Psychische Folge dieser Haftbedingungen konnte ein Gefühl der Selbstaflösung und des völligen Ausgeliefertseins sein, wie Astrid Proll die Auswirkungen der Haft beschrieb.²²¹

Der Rechtsanwalt Heinrich Hannover berichtet in seiner Autobiographie, dass schon 1972 beim Besuch seiner Mandantin Ulrike Meinhof seine Kleidung, wie auch sein Koffer durchsucht wurden. Ulrike Meinhof musste sich nach dem Anwaltsbesuch vollständig entkleiden und durchsuchen lassen. Dieser Anwaltsbesuch fand erst vier Tage nach ihrer Verhaftung statt, vorher war dem Anwalt der Zugang zu seiner Mandantin verwehrt worden.²²²

Die RAF-Gefangenen waren besonders strengen Haftbedingungen unterworfen, die es vorher in bundesdeutschen Haftanstalten nicht für eine Gruppe von Häftlingen gegeben hatte²²³ und die sich wesentlich von den sonst üblichen Haftbedingungen unterschieden.²²⁴ Alle gegen Angehörige der RAF verhängte Maßnahmen waren aber letztendlich durch die Untersuchungshaftvollzugsordnungen gedeckt.²²⁵ Die Gefangenen hatten Zeitungen, Literatur, Schreibmaschinen und Radios in ihren Zellen.

²¹⁷ Demes, Uta: Die Binnenstruktur der RAF, Münster 1994, S. 70f

²¹⁸ Demes, S. 72

²¹⁹ Demes, S. 74; Peters, Butz: RAF - Terrorismus in Deutschland, Stuttgart 1991; S. 152

²²⁰ Demes, S. 74

²²¹ Hannover, Heinrich: Die Republik vor Gericht, Berlin 1998; Bd. 1 1954-1974 (zit. Hannover Bd.); S. 399

²²² Hannover, Bd. 1, S. 377

²²³ Peters, S. 150; Demes, S. 73

²²⁴ Hannover, Bd. 1, S. 387

²²⁵ Hannover, Bd. 1, S. 403

Angebote, die Freistunde mit jeweils einem anderen Gefangenen im Gefängnishof zu verbringen lehnten die meisten RAF-Angehörigen ab.²²⁶ Sie bestanden auf Zusammenlegung mit ihren Gruppenmitgliedern. Gegen die Haftbedingungen wurde der Vorwurf der „Isolationsfolter“²²⁷ erhoben. Um Zusammenlegung in Großgruppen und erleichterte Haftbedingungen zu erzwingen fand im Januar/Februar 1973 der erste Hungerstreik statt. Er war begleitet von einer Hungerstreikdemonstration der Rechtsanwälte Becker, Croissant, Lang und Groenewold vor dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe. Bis 1977 gab es insgesamt fünf Hungerstreiks. Durch Hungerstreikerklärungen mit Aufrufen zu militanten Aktionen sollte der Druck von innerhalb der Haftanstalten durch Druck von außen verstärkt werden. Der Gruppendisziplin diene die Kommunikation der Gefangenen über Hungerstreik-Infos.²²⁸

Für und Wider der Zwangsernährung und die Pflicht des Staates, seine Gefangenen am Leben zu erhalten, wurden kontrovers diskutiert: ist der Staat tatsächlich verpflichtet, lebensrettend einzugreifen, wenn ja, wann? Hat er überhaupt das Recht, einen Menschen daran zu hindern sein Leben selbstgewählt zu beenden?

Die Hungerstreikenden wurden nach einiger Zeit zwangsernährt. Seit 1975 waren Zwangsmaßnahmen bei drohender Lebensgefahr oder schwerer Gesundheitsgefährdung des hungernden Gefangenen gesetzlich vorgeschrieben. Die Obduktion der Leiche des am Hungerstreik verstorbenen Holger Meins zeigte, dass der Grad der Beeinträchtigung vitaler Funktionen von außen nicht eindeutig beurteilt werden kann. Ärztliche Untersuchungen lehnten die Gefangenen ab. Bei erkennbarer Lebensgefahr konnten lebenswichtige Funktionen schon so weit herabgesetzt sein, dass eine Rettung nicht mehr möglich war. Es blieb ein Dilemma, Zwangsernährung mittels einer gewaltsam eingeführten Magensonde frühzeitig durchzuführen und dadurch „ein gestörtes Feld noch störanfälliger zu machen“²²⁹, wie ein Anstaltsarzt den Zwiespalt ausdrückte, oder das Risiko einzugehen, dass Gefangene wegen zu spät eingeleiteter Maßnahmen starben.²³⁰

Mit der Zeit wurden die Gefangenen in Gruppen in den Haftanstalten zusammen-

²²⁶ Peters, S. 153

²²⁷ Die Europäische Kommission für Menschenrechte stellte hierzu fest, dass der Vorwurf einer völligen Isolation unzutreffend sei. Die Gefangenen waren außergewöhnlichen Haftbedingungen unterworfen, die jedoch durch Sicherheitserfordernisse gerechtfertigt waren. vgl. Witte, Leo: Rechtsstaat und Terrorismus; in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 1978, S. 289-293,292

²²⁸ Peters, S. 160ff

²²⁹ Der Spiegel: „Wir oder sie auf Leben und Tod“, Heft 36/1977; S. 30-33, 31

²³⁰ Peters, S. 157ff; Der Spiegel, 36/1977, S. 32

gelegt, in kleineren Gruppen allerdings als von den Häftlingen gefordert. 1974 beispielsweise wurden Baader, Ensslin, Raspe und Meinhof gemeinsam in der Haftanstalt Stuttgart-Stammheim untergebracht.²³¹ Über die Haftbedingungen in Stuttgart-Stammheim berichtete Horst Bubeck, der stellvertretende Vollzugsdienstleiter der Haftanstalt in Stammheim.²³² „Wenn diese Häftlinge(*die v.a. nach der Entführung H.-M. Schleyers strenger Einzelhaft unterworfen waren, Anm. d. Verf.*) sagen: ‚ich werde isoliert‘, dann kann ich das nachfühlen, aber Baader, Ensslin, Meinhof, Raspe - lächerlich!“²³³ Die Europäische Kommission für Menschenrechte urteilte über die Haftbedingungen in Stammheim, dass sie aus Gründen der Sicherheit geboten waren.²³⁴

Letztendlich bleiben Zweifel an der Notwendigkeit mancher der getroffenen Maßnahmen. War es angemessen nachts in den Zellen das Licht eingeschaltet zu lassen, oder alle die RAF betreffenden Artikel aus den Zeitungen auszuschneiden? Die strengen Haftbedingungen, denen die Untersuchungshäftlinge unterworfen waren, wurden in einem Urteil des BGH²³⁵ den Gefangenen selbst zugerechnet.

Die Argumentation verlief folgendermaßen: die Gefangenen seien mutmaßliche Terroristen und hielten ihre Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, der RAF, auch in der Haftanstalt aufrecht. Wegen zu befürchtender Befreiungsaktionen seien sie besonders sicher in der Justizvollzugsanstalt unterzubringen. Verschärfte Haftbedingungen zögen zwangsläufig eine beeinträchtigte Verhandlungsfähigkeit nach sich. Hungerstreiks, die sich gegen die Haftbedingungen richteten, führten zu einer weiteren Verschlechterung ihres physischen Zustands. Daher sei den Angeklagten die schließlich infolge der Haftbedingungen und des Hungerstreiks eingetretene Verhandlungsunfähigkeit zuzurechnen.

Das Urteil fügte sich in die vom Gesetzgeber durch die Neuregelung der Vorschriften über die selbstverschuldete Verhandlungsunfähigkeit²³⁶ vorgezeichnete Linie. Dem ordnungsgemäßen Verlauf eines Strafverfahrens hatte sich die Verfügbarkeit eines inhaftierten Angeklagten zu unterwerfen. War der jedoch verhandlungsunfähig, wurde,

²³¹ Peters, S. 153

²³² Er war von 1974-1977 zuständig für die Abteilung, in der die Gefangenen der RAF inhaftiert waren.

²³³ Bubeck, Horst in: die tageszeitung - tazmag: „Nur für ‚Stammheim spreche ich“ vom 27/28. April 2002; S. I

²³⁴ Peters, S. 153

²³⁵ Entscheidungen des Bundesgerichtshofs, amtliche Sammlung, Bd. 26, S. 226; oder NJW 1976, S. 116

²³⁶ §§ 231a und 231b StPO

um eine Verfahrensunterbrechung zu verhindern, eher eine Einschränkung des in der Verfassung garantierten „rechtlichen Gehörs“²³⁷ in Kauf genommen.

Öffentlich wahrgenommen wurden weniger die strengen Haftbedingungen und ihre Folgen für die Angeklagten, oder auch die Einschränkung rechtsstaatlicher Prinzipien zugunsten einer vermeintlichen Effizienz im Strafverfahren gegen Terroristen, sondern vor allem die Vergünstigungen, die den Häftlingen in den Strafanstalten gewährt wurden. Dass derartige Vergünstigungen die Nachteile eines verschärften Vollzugs der Untersuchungshaft nur schwer kompensieren können, wurde selten hinterfragt.²³⁸ Thematisiert wurden die Haftbedingungen und ihre Folgen überwiegend von Mitgliedern der politischen Subkultur in zahlreichen Anti-Folterkomitees. Im Kampf gegen „Isolationsfolter“ und „Vernichtungshaft“ fanden viele den Weg zur zweiten Generation der RAF.²³⁹

b. Sympathisantendebatte und „Mescalero-Affäre“

Der Versuch differenzierender Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und seinen Folgen führte schnell zu dem Vorwurf, ein Sympathisant der Terroristen zu sein. Ausgelöst wurde die Sympathisantendebatte durch Heinrich Böll. Er wandte sich gegen die „Bild“-Schlagzeile: „Baader-Meinhof mordet weiter“ vom Dezember 1971, in der ein Bankraub der Baader-Meinhof-Gruppe zugerechnet wurde, ohne dass deren Beteiligung erwiesen gewesen wäre. Im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vom 10.1.1972 bezog Böll Stellung gegen diese Art von Rufmord und wehrte sich mit zum Teil missverständlichen Formulierungen gegen den Vorwurf, er sympathisiere mit den Terroristen. Die Erfahrungen der „Bild“-Kampagne bearbeitete Böll unter anderem in seiner Erzählung „Die verlorene Ehre der Katharina Blum“. Das Buch war ein großer Verkaufserfolg.²⁴⁰

In der Folge wurden unzählige Sympathisanten ausgemacht: Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Bernhard Vogel beispielsweise war der Meinung, dass schon der ein Sympathisant sein könne, der Baader-Meinhof-Gruppe, statt -Bande sage.

²³⁷ Art. 103 Abs. 1 GG

²³⁸ Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich soziologischer Sicht, München 1984, S. 341ff

²³⁹ Demes, S. 69

²⁴⁰ vgl. Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen, Köln 1990; S. 59f; Der Spiegel: „Mord beginnt beim bösen Wort“, Heft 41/1977,40;

Heftige Vorwürfe wurden auch gegen den Stuttgarter Schauspieldirektor Claus Peymann erhoben. Er hatte öffentlich um Spenden für Zahnersatz für Gudrun Ensslin gebeten.²⁴¹ Der Spiegel widmete dem Thema im Herbst 1977 eine fünfteilige Serie mit dem Titel: „Mord beginnt beim bösen Wort“²⁴².

Am 25.4.1977 wurde der sogenannte „Buback-Nachruf“ in einer Göttinger Studentenzeitung veröffentlicht. Der anonyme Verfasser²⁴³, er nannte sich einen „Göttinger Mescalero“²⁴⁴, schilderte darin seine Gedanken von erster spontaner Gefühlsregung „mit klammheimlicher Freude“ über Reflexion zu entschiedener Ablehnung des Mordes an Generalbundesanwalt Siegfried Buback und seinen Begleitern im Speziellen und Mord als Mittel des politischen Kampfes im Allgemeinen. Er schrieb: „...dieser Zweck heiligt eben nicht jedes Mittel (...). Unser Weg zum Sozialismus (...) kann nicht mit Leichen gepflastert werden.“²⁴⁵ Der Artikel war in der rüden Sprache der „Szene“, die den Mord bejubelt hatte, abgefasst.²⁴⁶

Die Strafanzeige des Göttinger RCDS, die sich auf den ersten Teil des Artikels bezog, führte zu einer großangelegten Polizeiaktion in Göttingen. Schwerebewaffnete Polizisten durchsuchten die Geschäftsräume des Göttinger Allgemeinen Studentenausschuss (AStA), zwei Druckereien, ein Buchladen, das Büro des Kommunistischen Bund Westdeutschlands (KBW) und 17 Privatwohnungen. Den unbekanntem Verfasser des Artikels fand man nicht.²⁴⁷ Aus Solidarität mit dem Göttinger AStA druckten Studentenvertretungen anderer Universitäten, einzelne Gruppen von Studenten, aber auch Schülervvertretungen und Publizisten den „Buback-Nachruf“ nach. Es folgten weitere Strafverfahren gegen Hersteller und Verbreiter des Artikels. Im Juli 1977 veröffentlichten 47 Hochschullehrer, wissenschaftliche Mitarbeiter und Rechtsanwälte die „Dokumentation - Buback-ein Nachruf“. In ihrer Stellungnahme verteidigten sie die Studenten. Sie kritisierten das Vorgehen der Ermittlungsbehörden

²⁴¹ Der Spiegel: „Mord beginnt beim bösen Wort“, Heft 41/1977; S. 28,30

²⁴² Der Spiegel: „Mord beginnt beim bösen Wort“, Hefte 41-45/1977

²⁴³ erst im Januar 2001 meldete sich der Verfasser Klaus Hülbrock mit einem offenen Brief vom 24.1.2001 an Michael Buback, den Sohn des ermordeten Generalbundesanwalts Siegfried Buback, bei der tageszeitung. vgl. taz vom 29.1.2001

²⁴⁴ er nannte sich „Mescalero“ nach einem Apachenstamm in New-Mexico, um sich als Stadtdianer auszuweisen. vgl. Brückner, Peter: Die Mescalero-Affäre - Ein Lehrstück für Aufklärung und politische Kultur, Gießen ohne Jahr (1977); S. 10

²⁴⁵ zit. nach taz vom 23.1.2001, S. 11

²⁴⁶ Hannover, Bd. 2; S. 88

²⁴⁷ Hannover, Bd. 2, S. 88

und die unvollständige Wiedergabe des Artikels in den Medien. Eine öffentliche Diskussion des gesamten Artikels im Rahmen der freien politischen Meinungsäußerung war ihr Ziel.²⁴⁸ Die öffentliche Entrüstung hielt an. Zu verstärkten Angriffen gegen die Herausgeber der Dokumentation kam es nach dem Mord an dem Bankier Jürgen Ponto am 31.7.1977. Strafverfahren wegen „öffentlicher Billigung von Straftaten“ wurden eingeleitet

Die verkürzte Rezeption des Artikels in Presse und Öffentlichkeit ließ es glaubwürdig erscheinen, dass der Autor den Mord an Buback billige. Wahrgenommen wurde nur die „klammheimliche Freude“ des Verfassers über den Anschlag. Mißinterpretation des Artikels gepaart mit der Unterstellung, die verfassten Studentenschaften würden durch die Nachdrucke ihre Billigung des Mordes zum Ausdruck bringen, führten dazu, dass der ohnehin durch die Hochschulreform drohenden Abschaffung des AStA auch von der liberalen Presse kein Protest entgegengehalten wurde.²⁴⁹ In sich zum Teil über Jahre hinziehenden Prozessen wurde über den Inhalt des Artikels und die Form der Dokumentation gestritten. Die Gerichte werteten den Buback-Nachruf als Aufruf zu kritischem Nachdenken, allerdings in einer verunglimpfenden Sprache abgefasst. Als Aufruf zu Terror und Mord sahen sie ihn nicht. Am Ende standen Freisprüche. Anhand der „Mescalero-Affäre“ zeigte sich, dass es keine einheitlichen Reaktionen innerhalb der Linken gab. Durch den aufkommenden Begriff des Sympathisanten drohte die Begrifflichkeit und damit auch das begriffliche Konzept der inneren Sicherheit ausgehöhlt zu werden.

Das Bedürfnis, dem Terrorismus den gedanklichen Nährboden zu entziehen, hatte noch weitere Konsequenzen. Nach dem Urteil des OLG Braunschweig beispielsweise billigte derjenige, die in einem von ihm veröffentlichten Artikel dargestellten Gewalttaten, der sich nicht ausdrücklich davon distanzieren. Auch der Bundesgerichtshof sah schon in der Veröffentlichung einer Schrift eine Identifikation mit ihrem Inhalt. Ohne Distanzierung von den dargestellten Taten, könne allein aus der Form der Darstellung eine Billigung entnommen werden.²⁵⁰ Kritiker der Urteile sahen darin einen Eingriff in die Pressefreiheit.²⁵¹

²⁴⁸ Blanke, Thomas; u.a. (Hrsg.): Der Oldenburger Buback-Prozess; Berlin 1979; S. 265

²⁴⁹ Mückenberger, Ulrich: Die „Mescalero-Affäre“ ist zur Justizaffäre geworden.; in: Frankfurter Hefte Jg. 33 1978; S. 22-31, 24

²⁵⁰ Klughardt, S. 133

²⁵¹ Mückenberger Ulrich: Dokumentation zu den Prozessen wegen des „Bubacknachrufs“ (III), KJ §/1979; S. 312-320, 320

An den niedersächsischen Hochschulen mussten die Professoren auf Weisung des Wissenschaftsministers Pestel zur Abwendung eines Disziplinarverfahrens erklären: „Ich distanziere mich in aller Form.(...) Mord oder Entführung oder überhaupt den Einsatz von Gewalt lehne ich (...) ab (...) Ich bin mir bewußt, daß ich als Beamter eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Staat habe. Diese fordert mehr als nur eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung. (...) Ich werde meiner politischen Treuepflicht nachkommen.“ Dieses geforderte Lippenbekenntnis rief Kritiker auf den Plan: laut Spiegel sagte die Unterwerfungserklärung mehr über die Gemütslage der Dienstaufseher, als dass sie den Professorenstandpunkt kläre.²⁵²

Im Bereich der Legislative forderte der Abgeordnete Dregger künftig bei Terroristen Sicherungsverwahrung bereits nach der ersten Verurteilung zu verhängen.²⁵³ Sicherungsverwahrung ist die strengste Maßregel des Strafrechts. Die Voraussetzungen sind in § 66 StGB geregelt. Die Wurzeln dieser Vorschrift stammen aus dem Jahr 1933 und wurden eingeführt, um Regimegegner gefangen zu halten. Straftaft erfolgt aufgrund eines Urteils als Sühne für eine begangene Tat; sicherungsverwahrt wird, bei Mehrfachtätern (sogenannten Hangtätern) wegen des begründeten Verdachts, der Täter könnte sich wieder strafbar machen und wenn von ihm eine massive Gefährdung ganz hochrangiger Rechtsgüter ausgeht (Leben, Freiheit, staatliche Sicherheit).²⁵⁴

In einer breiteren Öffentlichkeit kam sogar die Diskussion über die Wiedereinführung der Todesstrafe²⁵⁵ in Gang. In dieser eher populistischen Debatte, angestoßen allerdings von Bundestagsvizepräsident Stücklen (CSU), wurde als Argument für die Todesstrafe angeführt, wenn es keine verurteilten strafgefangenen Terroristen gäbe, gäbe es auch keine Entführungen mehr, um Gefangene freizupressen. Übersehen wurde dabei, neben dem Verfassungsrang des Verbots der Todesstrafe, das Problem der Dauer eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens bis zur Urteilsfindung. Nach dem Denkmuster der Terroristen könnte sich aus der Unumkehrbarkeit der Todesstrafe gerade die Notwendigkeit ergeben, die Gefangenen während der Untersuchungshaft zu befreien.²⁵⁶

²⁵² Der Spiegel: Der ramponierte Rechtsstaat, Heft 50/1977; S. 34

²⁵³ Vinke, Hermann; Witt, Gabriele, Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Reinbek 1978; S. 10

²⁵⁴ Vgl. auch Der Spiegel: Einmal RAF - immer RAF?, Heft 50/1977; S. 60

²⁵⁵ Nach einer Umfrage des Emnid-Instituts sprachen sich 67% der Befragten unmittelbar nach der Schleyer-Entführung für die Wiedereinführung der Todesstrafe aus. Zit: nach: Der Spiegel, „Der Bürger ruft nach härteren Strafen“, Heft 39/1977; S. 26

²⁵⁶ Fetscher: Terrorismus und Reaktion, S. 98; Der Spiegel, Heft 39/1977; S. 27

7. Konvergenzen - die Wirkungsweise des Terrorismus

Unter dem Einfluß der Terrorakte des Jahres 1977 fanden Auseinandersetzungen zum Thema innere Sicherheit damals ihren Höhepunkt. Die Worte Terrorismus, Sympathisantenszene und Staatsverdrossenheit wurden von der „Gesellschaft für deutsche Sprache“ als Worte des Jahres 1977 ermittelt. Öffentliche Stellungnahmen namhafter Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Kunst führten zu Polarisierung und Solidarisierung.²⁵⁷

Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Terrorismus war gekennzeichnet durch Strategien der sozialen Ausgrenzung des terroristischen Um- und Bezugsfelds. Der Terrorismus wiederum diente der Diskreditierung von Personen, Themen, Zielsetzungen, politischen Forderungen und Kritik im Zusammenhang mit der Studententombewegung. Dialogbereitschaft, Erinnerung an liberale und humanitäre Tradition staatlichen Strafens, Übereinstimmung mit manchen Forderungen oder die Aufforderung zu Zurückhaltung bei der Anwendung polizeilicher Gewalt genügten, um als Sympathisant ausgegrenzt zu werden.²⁵⁸

Dabei basiert die politische Ausbeutung des Terrorismus auf Mechanismen, die geeignet sind, „moralische Panik“ zu erzeugen. „Moralische Panik“ bezeichnet hier eine zentrale Form ideologischen Bewußtseins. Eine Bevölkerungsmehrheit wird dadurch offen für immer repressivere staatliche Maßnahmen. Über das übliche Maß hinausgehende Kontrollmaßnahmen werden akzeptiert. „Moralische Panik“ ist ein gleichzeitig kollektives und symbolisches Phänomen. Dadurch wird sie zu einem sozialen Vorgang extremer Art, bei dem die Verknüpfung der Realität mit ihrer gedanklichen, nicht gegenständlichen Entsprechung variabel und nicht berechenbar ist. Dadurch wird er manipulier- und gestaltbar.²⁵⁹

Normalerweise bezeichnet man die erschreckte, verwirrte Reaktion einer Masse, die unmittelbar mit einer Gefahr oder Bedrohung konfrontiert ist, als Panik. Gefühle der Panik lassen sich aber auch auf Situationen und Vorgänge übertragen, in denen die Gefahr weniger konkret, relativ weit entfernt und nur vermittelt ist. Eine tatsächlich

²⁵⁷ Korte, Karl-Rudolf: Der Standort der Deutschen, Köln 1990; S. 61

²⁵⁸ Sack, Fritz: Die Reaktion von Gesellschaft, Politik und Staat auf die Studentenbewegung; in: Bundesminister des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus Bd. 4/2, Sack, Fritz; Steinert Heinz: Protest und Reaktion, Opladen 1984; S. 82

²⁵⁹ Sack, S. 100

bedrohte Menschenmasse gibt es hier nicht. Die Bedrohung geht aber immer noch von konkreten Ereignissen und Gefahren aus. Nur das bedrohte Objekt ändert sich: jetzt werden die Normen einer Gruppe, ihr Lebensstil und ihre moralischen Werte und Ordnungsvorstellungen bedroht und damit zum Ausgangspunkt panikartiger Reaktionen. Um Panik zu erzeugen, muss dramatisiert, aufgebläht und verallgemeinert werden.

Daraus kann eine „Bedrohungs- und Bedeutungsspirale“ entstehen. Sie beruht auf zwei Wirkungsmechanismen: zuerst wird ein Zusammenhang zwischen einem Ereignis, einer Person oder Gruppe und anderen Ereignissen, Personen oder Gruppen hergestellt und dadurch werden weitere grundlegende Zusammenhänge aufgedeckt. Dieser alltägliche Vorgang sozialer Interaktion heißt Konvergenz. Bei Konvergenzen werden Verhalten oder Äußerungen eines Menschen nach weiteren Merkmalen dieses Menschen beurteilt oder gewertet, beispielsweise nach seinem Alter oder seiner Parteizugehörigkeit. Dabei können tatsächliche Verknüpfungen wiedergegeben oder neue konstruiert werden. Die Herstellung eines solchen Zusammenhangs schiebt diesen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, während das Ereignis oder die betreffende Person in den Hintergrund treten. Konvergenzen können auch etabliert werden, indem einzelne Merkmale einer Person oder eines Ereignisses in den Mittelpunkt gerückt werden und alle Vorgänge nur noch unter diesem Aspekt betrachtet werden.²⁶⁰

Um solche Verknüpfungen politisch ausbeuten zu können wird der zweite Wirkungsmechanismus benötigt: Werden nämlich durch Konvergenzen Ereignisse oder Verhaltensweisen miteinander verknüpft, die in einer Bedrohungs- oder Eskalationshierarchie zueinander stehen, so können relativ harmlose Umstände massive Bedrohungsgefühle, „moralische Panik“ begründen. Dabei verliert die Hierarchie von Norm und Abweichung ihre Statik. Es entsteht ein flexibles System mit Toleranzspielräumen und Schwellenwerten bzw. kritischen Punkten: je höher ein Ereignis in der Schwellenhierarchie eingestuft wird, desto größer ist die Bedrohung für die soziale Ordnung. Die repressive Reaktion muss nun umso härter und automatischer ausfallen. So können harmlose Sachverhalte gravierende Bedrohungen ankündigen; im privaten Bereich verletzte Konventionen erhalten Symptomwert für bedeutendere Zusammenhänge, aus politischen Kritikern werden Hasardeure und womöglich Gewalttäter.

²⁶⁰ Sack, S. 101

Der westdeutsche Terrorismus war ein Mittel, Gewalt und staatliche Bedrohung in Zusammenhänge zu stellen, die für sich betrachtet nichts mit Terrorismus zu tun hatten. Wer die gleiche Lektüre benutzte, politische Auffassungen teilte, ähnliche Lebensvorstellungen hatte, oder gar spätere Terroristen noch aus der Zeit, bevor sie ihre Straftaten begangen hatten, kannte, konnte mit potentieller Gewalttätigkeit in Verbindung gebracht werden und so zu einer Bedrohung der gesellschaftlichen Ordnung werden. „Gegen den Terrorismus wurde das Beziehungs- und Verknüpfungsvehikel des „Sympathisanten“ kreiert, das so geräumig war, daß es Platz bot für die unterschiedlichsten und disparatesten Vorgänge, Merkmale und Umstände, die sich mit ihnen verknüpfen und diskreditieren ließen.“²⁶¹

Derartige Verbindungen entstehen aber nicht für sich, sie müssen konstruiert und dargelegt werden, um die gewünschte Wirkung zu erzielen.²⁶² Ein Beispiel, wie solche Verbindungen mit unterschiedlichem Feedback aufgenommen werden können, lieferte Helmut Schmidt in seiner Fernsehklärung zur Entführung von Arbeitgeberpräsident Schleyer am Abend des 5. 9.1977: „Die blutige Provokation in Köln richtet sich gegen uns alle. Wir alle sind aufgefordert, den staatlichen Organen beizustehen, wo immer das dem einzelnen möglich ist.“²⁶³ Das konnte einmal als patriotische Aufforderung zum Gemeinsinn verstanden werden. Zum anderen konnte es aber auch als Aufruf zu Denunziation und geistiger Enge interpretiert werden. Noch deutlicher wird die Bildung von Konvergenzen in einer Stellungnahme von Bundesinnenminister Werner Maihofer: „Gegen diesen so als Ersatzrevolution, ja als eine Art Ersatzkrieg betriebenen individuellen Terrorismus bleibt dem freiheitlichen Rechtsstaat, bei allem Verstehen von Ursachen keine andere Wahl als die, sich mit seinen äußersten Mitteln gegen solche Herausforderungen zur Wehr zu setzen. Denn: Zwar stellen diese Terroristen, ohne Rückhalt in der Bevölkerung, keine Gefahr für den Bestand unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung dar, wohl aber eine ernsthafte Gefahr für Leben und Freiheit der von ihnen mit brutalem Terror bedrohten Bürger und damit für die innere Sicherheit unseres freiheitlichen Staates.“²⁶⁴ Ein Gegenbeispiel ist Gerhard Baum, der Nachfolger Maihofers im Amt des Bundesinnenministers: „Oberste Pflicht eines demokratischen Staates ist es, Sicherheit und Freiheit seiner Bürger zu garantieren. Wie soll der Bürger sein Leben

²⁶¹ Sack, S. 101

²⁶² Sack, S. 102

²⁶³ Presse und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation, S. 13

²⁶⁴ Maihofer, Werner: Politische Kriminalität; in: Funke, Manfred: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, Düsseldorf 1978; S. 333

freiheitlich gestalten können, wenn er dieser Freiheit nicht sicher sein kann. Dabei gilt es, den schmalen Grat zwischen Sicherheit und Freiheit nicht zu verlassen. Freiheit ohne Sicherheit ist nicht denkbar - Sicherheit ohne Freiheit ist menschenunwürdig. (...) Ich muss aber auch vor der Erzeugung einer übersteigerten Psychose im Bereich der inneren Sicherheit warnen. Tatsächliche Sicherheitslage und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beeinflussen sich gegenseitig.²⁶⁵

Tatsächlich hielten 1977 62% der Bundesbürger Terrorismus und politische Gewalt für Probleme vorrangiger Priorität.²⁶⁶ Das Bedrohungsgefühl in der Bevölkerung läßt sich auch statistisch darstellen. Auf die Frage, „Wie stark ist der Staat bedroht?“ antworteten im September 1977 66%, im Oktober 1977 73%, im November 1977 71% und im Februar 1978 73% der Befragten, sie fühlten sich bedroht oder sogar stark bedroht durch Terrorismus. Die Aussagen der Monate September bis November standen unter dem Einfluss der Ereignisse der Schleyer-Landshut- Entführung.²⁶⁷

1975 hatten 25% der Befragten angegeben, oft Angst vor politischer Gewalt zu haben, 48% gaben an, manchmal Angst zu haben, 20% hatten nie Angst, 7% hatten überhaupt keine Ängste.²⁶⁸ Gerade die politischen Parteien standen unter dem Druck dieser Stimmungen in der Bevölkerung.²⁶⁹

Die Wahrnehmung von Sicherheit und Unsicherheit unterliegt dem starken historischen Wandel. Neben bestimmten relativen Konstanten (Frau nachts allein im Park) bildete sich im Zusammenhang mit der Diskussion um innere Sicherheit ein Sicherheitsbegriff heraus, der - weg von geographischen Fakten - immer mehr normative Merkmale annahm (gefährliche Schriften).²⁷⁰ Die Opfer des politischen Terrorismus hatten einen geringen Anteil an der Verbrechensstatistik der Bundesrepublik. Straftaten mit terroristischem Hintergrund erregten aber große öffentliche Aufmerksamkeit, mehr als der Anstieg der „normalen Kriminalität“.²⁷¹ Rudolf Augstein formulierte das folgendermaßen: „Die Führungsgarnitur des Staates ist verunsichert, hat kein Privatleben mehr, ist, wie die Terroristen das wohl sehen, „zur

²⁶⁵ Baum, Gerhard: Maßnahmen zur inneren Sicherheit (Ansprache), in: Bulletin vom 14. Sept. 1978; S. 919

²⁶⁶ Korte, S. 61

²⁶⁷ Noelle-Neumann, Elisabeth; Piel, Edgar: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983; S. 321

²⁶⁸ Noelle-Neumann, Elisabeth: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-1976; S. 93

²⁶⁹ Fetscher: Terrorismus und Reaktion, S. 72

²⁷⁰ Dinges, Martin: Unsichere Großstädte? Vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Konstanz 2000; S. 65

²⁷¹ Fetscher: Terrorismus und Reaktion, S. 72

Kenntlichkeit entstellt“. Wer dem Menschen sein Privatleben nimmt, wie das die Sklavenhalter und -fänger aller Zeiten getan haben, der entmenschet ihn. Dieser Teil der Anarcho-Rechnung geht auf. Politiker, die keinen Schritt mehr ohne Maschinenpistole wagen können, bekommen oder haben bereits einen Sehschlitz, gepanzert. Ihr Weltbild hat sich, wie das des Ian Smith in Rhodesien, buchstäblich verengt.²⁷² So konnte „eine Gruppe, deren Winzigkeit man durch verschwörungsmythische Globalisierung und Verallgemeinerungen vernebelte, (...) zur Bedrohung für jedermann stilisiert“²⁷³ werden.

III. Fazit

Früh meldeten sich Stimmen, die mit unterschiedlichen Mitteln und aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen heraus, eine Rückkehr zur demokratischen Normalität forderten.

1971 wurden Bedenken geäußert über Maßnahmen gegen die damals noch Baader-Meinhof-Gruppe genannte RAF, die damals schon als Staatsfeind Nr. 1 galt. In einer Stellungnahme der kritischen Justiz vom 17.2.1971 die in Auszügen von der Frankfurter Rundschau, dem Spiegel und verschiedenen Rundfunkanstalten übernommen wurde, hieß es: bei der Strafverfolgung der Baader-Meinhof-Gruppe werde mit Mitteln gearbeitet, die an die Verfolgung der Kommunisten in den 50er Jahren erinnere. Unter Bruch rechtsstaatlicher Garantien und mit Hilfe unzulässiger Eingriffe in Persönlichkeitsrechte werde versucht, die linke Opposition einzuschüchtern.²⁷⁴

Der damalige Bundesjustizminister Vogel zog im Jahr 1978 die folgende Bilanz: der Rechtsstaat habe sich im Hinblick auf den Inhalt der Rechtsänderungen bewährt. Es hatte weder eine Kapitulation des Gesetzgebers vor dem Terrorismus noch eine wie auch immer geartete übermäßige Reaktion gegeben. Dies zeige sich vorallem daran, dass das mehrfache legislative Tätigwerden innerhalb kurzer Zeit „streng an den jeweils konkret beweisbaren Notwendigkeiten orientiert“ war.²⁷⁵

²⁷² Augstein, Rudolf: Schuldige gesucht, in: Der Spiegel, Heft 39/1977; S. 21

²⁷³ Hannover, Bd. 1; S. 378

²⁷⁴ Redaktion Kritische Justiz, in: KJ 71, S. 106f

²⁷⁵ Vogel, Hans-Jochen: Strafverfahrensrecht und Terrorismus - eine Bilanz, in: NJW 1978; S. 1217-1228,1228

Aus den achtziger Jahren stammt die folgende Einschätzung: „Eine offene Gesellschaft muss einen offenen Konfliktbegriff beinhalten. In ihr muss sich eine erhöhte Sensibilität für die Anliegen von Protest- und Rebellionsbewegungen reflektieren, da sich bei ihnen ein neues Terrorismusfeld rekrutieren kann. Staatliche Terrorismusbekämpfung muss daher die gesellschaftlichen Strukturdefizite als Ursachenfelder miteinbeziehen, ohne allerdings auf den Sanktionsanspruch verzichten zu können. Der Terrorismus ist ein Stiefkind westlicher Demokratien, dem nicht isoliert mit mehr Staat, sondern mit einem Mehr an demokratischem Selbstbewußtsein geantwortet werden sollte.“²⁷⁶

Die Frage nach der Stabilität der westdeutschen Demokratie stellt sich unter anderem an ihrem Umgang mit gesellschaftlicher Devianz und Terrorismus. Ziel der rechtsstaatlichen Terrorismusbekämpfung ist die Durchbrechung des Provokations-Reaktionsschemas ohne Reduzierung der demokratischen Substanz. Daran muss sich staatliches Handeln messen lassen.

Das Thema Sicherheit hat seit den siebziger Jahren seinen Spitzenplatz in der öffentlichen Wahrnehmung. Sicherheit war und ist ein Thema mit hohem Nachrichtenwert. Im Bereich der Politik ist sie ein Instrument der Machtausübung: Zugang zur Macht bekommt, wer Sicherheit im Wahlkampf verspricht.

Programme und Projekte der Sicherheit dienen - damals wie heute - der parlamentarischen Politikformulierung und der exekutiven Politikimplementierung. Als Reaktion auf vermeintlich verlorene Sicherheit folgte die Rückkehr zu punitiven Elementen des traditionellen Strafrechts mit dem „Ruf nach mehr, längerer und härterer Strafe in Gesellschaft, Öffentlichkeit und Politik. Dabei ist über die Jahre eine weltweit gewachsene Strafbereitschaft zu verzeichnen.“²⁷⁷ Innere Sicherheit ist das Exekutivkonzept der Streitbaren Demokratie und damit die Grundlage und Ziel der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Zu bekämpfen war die westdeutsche Rote Armee Fraktion, eine auf Neomarxismus und verschiedenen Befreiungstheorien begründete Terrorgruppe, die sich als revolutionäre Stadtguerilla im Kampf gegen den Imperialismus sah. Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus war geprägt durch Kriminalisierung bisher straflosen Verhaltens und Verschärfung bestehender Gesetze und Vorschriften.

²⁷⁶ Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung, S. 68

²⁷⁷ Dinges, Martin: Unsichere Großstädte?, S. 10

Während der Entführungen des Jahres 1977 rückte die exekutive Terrorismusbekämpfung in das Zentrum staatlichen Handelns. Durch das Geheimhaltungspostulat, dem die Beratungsgremien unterlagen konnte eine parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns in diesem Bereich nicht stattfinden. Wie schon bei der legislativen Terrorismusbekämpfung, lagen auch bei den ausführenden Maßnahmen die wahren Motivationen im Verborgenen. Mit dem nicht nur unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten umstrittenen Kontaktsperregesetz konnten die Verstöße gegen Prinzipien der Gewaltenteilung durch die Anwendung des § 34 StGB nicht nachträglich legitimiert werden. Reaktive Gesetzgebungstätigkeit in Krisensituationen und legislatives Handeln unter dem Druck der Ereignisse stehen auch nicht für Besonnenheit in Krisensituationen. Der Zweck der Strafe in der Rechtsordnung der Bundesrepublik hat eine andere Zielrichtung: nicht Vergeltung oder Abschreckung, sondern Vertrauen in die Gültigkeit von Normen und Wiedereingliederung des Täters soll mit der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs erreicht werden. Schließlich binden Gesetze Bürger und Staat gleichermaßen in ihrem Ziel, bestehende gesellschaftliche Verhältnisse zu stabilisieren.

Angesichts gewalttätiger politischer Akte erreichten symbolische Konflikte in Form einer Gewaltdebatte einen Eskalationsschub. Instrumentelles Handeln und die Darstellungsmuster symbolischer Konflikte trugen wechselseitig zur Eskalation des Konflikts bei. Es gab unschuldige Opfer und gefährliche Täter, es gab gewalttätige Selbstdarstellung staatlicher Organe und „verantwortungsbewusste Besonnenheit“. Die Terrorismus-Debatte führte und führt also die Grenzen jener politischen Ordnung vor, die wir im Alltag als selbstverständlich nehmen.²⁷⁸ Besondere Haftbedingungen für inhaftierte Terroristen (Untersuchungs-, wie auch Strafgefangene) schufen ein weiteres Konfliktfeld: Gerade aus den Anti-Folter-Komitees rekrutierte sich weiterer Nachwuchs für die RAF. Die Diskussionen über Sicherheit und Kontrolle und Sicherheit durch Kontrolle führten dazu, dass Risiken nicht mehr nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit wahrgenommen wurden, sondern isoliert. Unsicherheitsgefühle nahmen zu.

Sicherheit ist primär die Unversehrtheit von Leib, Leben und Eigentum. Sicherheit ist aber keine absolute Größe. Schon immer war jedoch persönliche Unversehrtheit ein

²⁷⁸ Treiber, Hubert: Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Terrorismus: Die Inszenierung „symbolischer Kreuzzüge“ zur Darstellung von Bedrohungen der normativen Ordnung von Gesellschaft und Staat; in: Bundesminister des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus Bd. 4/2, Sack, Fritz; Steinert Heinz: Protest und Reaktion, Opladen 1984; S. 352

konstitutives Moment aller Formen von Gemeinschaftsbildung.²⁷⁹ Der Terrorismus war von seiner Struktur her darauf angelegt und dazu geeignet, das Bedrohungsgefühl der Menschen zu steigern. Sicherheit wurde nun im staatlichen Handeln gesucht. Für Maßnahmen der inneren Sicherheit war der Einzelne bereit, auf Rechte zu verzichten. Die Erhaltung der vermeintlich oder tatsächlich gestörten staatlichen Handlungsfähigkeit hatte Priorität, schärfere Gesetze versprochen am ehesten Hilfe. Das Verständnis für Anti-Terror-Maßnahmen überwog bei weitem.²⁸⁰ Eine Mehrheit der Bevölkerung war bereit, Einschränkungen persönlicher Rechte hinzunehmen. Man akzeptierte den verstärkten Einfluß von Staat und Polizei zur Bekämpfung des Terrorismus.²⁸¹

Nicht vergessen werden sollte, dass gerade das Strafrecht das schärfste aller Hoheits-Unterwerfungsverhältnisse unserer Rechtsordnung zum Gegenstand hat. Es ist letzte Mittel sozialer Kontrolle. Die Grenzen der staatlichen Eingriffsbefugnis, die den Unschuldigen vor ungerechten Verfolgungen und übermäßiger Freiheitsbeschränkung schützen und auch dem Schuldigen die Wahrung aller Verteidigungsrechte sichern sollen, kennzeichnen die Justizförmigkeit des Strafverfahrens.²⁸² „Das Strafgesetzbuch ist die Konkretisierung der Verfassung und ein Indikator für Veränderungen der politischen Struktur“²⁸³ Der Umgang mit Devianz und Kriminalität ist ein Maßstab für die Liberalität einer Gesellschaft²⁸⁴ Schließlich treffen staatlich sanktionierte Angriffe auf grundlegende bürgerliche Freiheiten jeden.²⁸⁵ Die Auseinandersetzungen zwischen Staat und RAF waren stets geprägt von Emotionalisierung und persönlichen Anschuldigungen. Es gab wenig Sachlichkeit aber viel Provokation und Reaktion. In den Gerichtssälen herrschte auch noch in den Prozessen der neunziger Jahre ein scharfer Ton.²⁸⁶

Aus soziologischer Sicht führte die Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik zu einer Institutionalisierung von Trennung, Kontrolle, Überwachung und Sonder-

²⁷⁹ Dinges, S. 65

²⁸⁰ vgl. Befragung zu einzelnen Anti-Terror-Maßnahmen, S. 26 der Untersuchung

²⁸¹ Im Mai 1975 (Lorenz-Entführung März 1975) 68% (+), im Mai 1977 62% (+)(Buback, Mescalero) und im Dez 1978 53%(+) Zustimmung zu den staatlichen Maßnahmen. Nach: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983 S. 321

²⁸² Roxin, Claus: Strafverfahrensrecht, München 1989; S. 2

²⁸³ Schreiber, Jürgen: Anti-Terror-Gesetze? S. 406

²⁸⁴ Dinges, S. 11

²⁸⁵ Schreiber, S. 412

²⁸⁶ Peters: RAF, S. 150

behandlung terroristischer Straftäter in rechtlicher, administrativer, geographischer und baulicher Hinsicht. Das war nicht nur ein Mittel der Kontrolle von Gefahr und der Beschneidung kommunikativer und organisatorischer Ressourcen der terroristischen Gruppen. Die Institutionalisierung war vor allem ein Signal und Symbol, um die wahrgenommene Bedrohung von Staat und Gesellschaft öffentlich darzustellen und sichtbar zu machen. Damit ließ sich Ausgrenzung, soziale und politische Distanzierung, Ausschluss aus der Gemeinschaft, Bestreitung der Mitgliedschaft „anfassbar“ und damit sinnlich erfahrbar machen. Darin lag umgekehrt aber auch das Risiko der Skandalisierung und Gegendramatisierung. Die Politisierbarkeit der strafrechtlichen Sozialkontrolle, wie sie über die diversen Hungerstreiks, Anti-Folter-Kampagnen und -komitees versucht und nicht immer erfolglos betrieben wurde, zeigte dies deutlich.²⁸⁷

Die heftigen gesellschaftlichen und juristischen Reaktionen auf den „Buback-Nachruf“ und die über Jahre andauernde Sympathisanten-Debatte waren ein Symptom der tiefgreifenden Verunsicherung der Gesellschaft. Zu dieser Verunsicherung kam es jedoch nicht durch eine gesellschaftliche Bedrohung durch Terrorismus an sich. Erst durch die Herstellung für sich allein nicht bestehender Verbindungen wurden Bedrohungszusammenhänge konstruiert, die real in der Form nicht bestanden.

Die Auswirkungen des Terrorismus der RAF auf demokratische Struktur der Bundesrepublik sind langfristig sichtbar: Die Anti-Terror-Maßnahmen blieben bestehen, abgesehen von §§ 88a und 130a StGB. Neue Gesetze kamen über die Jahre hinzu.

Das Jahr 1977 war ein Höhepunkt des Terrorismus in der Bundesrepublik, aber auch der Höhepunkt der politischen, juristischen und gesellschaftlichen Diskussion und Exekutivmaßnahmen. Hohe Strafandrohungen und Stigmatisierung Andersdenkender waren geeignet, eine Schicksalsgemeinschaft staatlich Verfolgter zu schaffen. Frühzeitige Kriminalisierung, besondere Haftbedingungen und Verlagerung strafrechtlicher Zuständigkeiten in obergerichtliche Instanzen²⁸⁸ ließen die staatlichen Beteuerungen, es handle sich um gewöhnliche Straftäter zweifelhaft erscheinen. Frühe Fahndungser-

²⁸⁷ Sack, S. 98

²⁸⁸ diskutiert wurde sogar eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Bundesgerichtshofs für Strafsachen mit terroristischem Hintergrund. Allerdings hätte das einen Verlust der Rechtsmittelgarantie bedeutet, der weder mit innerstaatlichen Rechtsweggarantien, noch mit internationalen Rechtsgrundsätzen vereinbar gewesen wäre. vgl. Vogel, NJW 1978, S. 1228

folge hatten dazu geführt, dass alternative Lösungskonzepte nicht angedacht wurden.²⁸⁹ Jetzt diene die postulierte Gefährlichkeit der Terroristen zur Rechtfertigung des zur Terrorismusbekämpfung ausgebauten Fahndungsapparats. Dabei kam es zu einer Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung, die bis heute anhält.²⁹⁰ Die Provokation repressiver staatlicher Reaktionen gehörte zur taktischen Planung der RAF dazu. So konnte das Vorgehen des Staates angeprangert werden. Im Kampf gegen die repressiven Maßnahmen dieses Staates fanden sich neue Anhänger.²⁹¹ Beklagt wurde von liberaler Seite „die Akribie, mit der Polizei, Verwaltung und Gesetzgeber zu Werke gingen, dem Terrorismus die Luft zum Leben zu nehmen“ und daraus resultierend „die Folge: Es atmet sich auch für alle anderen nicht mehr so frei wie noch vor drei, vier Jahren.“²⁹² Die politisch Verantwortlichen stellten ihr Handeln jedoch stets als Kompromiss dar. Postuliert wurde, im Vorgehen läge eine Beschränkung auf das Minimum des Erforderlichen. Auf weitergehende Restriktion sei verzichtet worden. Diese Wertung war jedoch abhängig vom politischen Standpunkt.

Es gab ein Zusammenwirken von Terrorismus und innerer Sicherheit. Dabei begegneten sich zwei letztlich unvereinbare Standpunkte. Bei der Terrorismusbekämpfung prägten die Diskussion einerseits Stimmen, die zu Gelassenheit und Besonnenheit gegenüber einer doch eher marginalen Bedrohung aufriefen. Auf der anderen Seite wurde lauthals mehr Sicherheit durch neue Gesetze eingefordert. Obwohl die Unterlegenheit der Terroristen gegenüber der staatlichen Gewalt deutlich erkennbar war, wurde ein „symbolischer Belagerungszustand“ wahrgenommen. Durch die Terroranschläge fühlten sich „staatliche Instanzen und gesellschaftliche Institutionen“ „im Nerv getroffen“. Die Bekämpfung des Terrorismus wurde zu einer Frage der Identität. Zur Rechtfertigung verschärfter Kontrollmaßnahmen weckte man in der Öffentlichkeit überzogene Sicherheitsbedürfnisse. So wurde Solidarität der Bürger mit dem Staat eingefordert, um einen „konservativen Massenkonsens“ zu erzeugen.²⁹³

²⁸⁹ Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs-Kinder, Opladen 1997; S. 128

²⁹⁰ Als Reaktion auf die Anschläge in den USA am 11. September 2002 wurde auf die Instrumente und Vorschläge zur RAF-Bekämpfung wie z.B. Schaffung neuer Vorschriften oder Rasterfahndung, zurückgegriffen. An den zur Bekämpfung der RAF geschaffenen Strukturen war ohnehin festgehalten worden.

²⁹¹ Wunschik, S. 129

²⁹² Der Spiegel. Der ramponierte Rechtsstaat, Heft 50/1977; S. 32-34, 32

²⁹³ Wunschik, S. 128

Eine bewusste Instrumentalisierung des Terrorismus zur Umsetzung politischer Ziele gab es nicht. Die reformpolitische Aufbruchstimmung der frühen siebziger Jahre war vorbei. Im gesamten politischen Bereich hatte es die Regierung Schmidt mit Krisenbewältigung (z.B. mit Wirtschafts-, Währungs- und Beschäftigungsproblemen) zu tun.

In diesem Zusammenhang stehen auch die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Auch diese innenpolitische Krisensituation war zu bewältigen. Dabei waren die Reaktion auf Extremismus und Terrorismus gleichbleibend: Verschärfung der Gesetze, stärkere Kontrollen und Ausbau der Geheimdienste. Zusätzliche Eingriffsrechte des Staates in Bereiche der Zielgruppen wurde geschaffen. Die Entwicklung ging von liberalen Reformen und Reformplänen der sechziger Jahre (im Bereich der Gesetzgebung von Kritikern der nun getroffenen Maßnahmen immer wieder erwähnt) hin zu erhalten, sichern, verfestigen seit Mitte der siebziger Jahre. Die Notwendigkeit, an den Grenzen des Rechtsstaats zu operieren, wurde häufig betont. Die Anwendung vorhandener Normen schien nicht auszureichen. Mahnende Stimmen, bestehende Gesetze besonnen anzuwenden, blieben ungehört.²⁹⁴

Diese Tendenz blieb in den achtziger Jahren bestehen, auch die neunziger Jahre waren eher geprägt von Erhaltung als Neuaufbau oder Öffnung demokratischer Strukturen und Veränderung. Das zeigte sich auch am Beispiel der deutschen Vereinigung. Man entschied sich damals für einen Beitritt der neuen Bundesländer nach Art. 23 GG und die Erhaltung des Grundgesetzes, statt eine neue gesamtdeutsche Verfassung nach Art. 146 GG mit all den ein solches Projekt begleitenden Diskussionen anzustreben.

„Was wir an Rechtsstaat verlieren, wird vermutlich auf immer verloren sein.“ mahnte Rudolf Augstein am 3. Oktober 1977²⁹⁵

²⁹⁴ vgl. Baumann Jürgen in einem Interview im Spiegel: „Das erinnert mich an Vogelfreiheit“ in: Der Spiegel, Heft 39/1977 S. 36-42, 36

²⁹⁵ Vinke, Hermann; Witt, Gabriele, Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Reinbek 1978; S. 11

Anhang:

Aus dem Strafgesetzbuch:

Zitierte Gesetze: §§ 1, 34, 86, 88a, 111, 126, 129a, 130, 140, 145d, 239a, 239b, 241, 316c StGB1

§ 1 Keine Strafe ohne Gesetz

Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

§ 34 Rechtfertigender Notstand

Wer in einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit eine rechtswidrige Tat begeht, um die Gefahr von sich oder einem anderen abzuwenden, handelt nicht rechtswidrig, wenn bei Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich der betroffenen Rechtsgüter und des Grades der ihnen drohenden Gefahren, das geschützte Interesse das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Dies gilt jedoch nur, soweit die Tat ein angemessenes Mittel ist, die Gefahr abzuwenden.

§ 86 Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen

(1) Wer Propagandamittel

1. einer vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer Partei oder Vereinigung, von der unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer solchen Partei ist,
2. einer Vereinigung, die unanfechtbar verboten ist, weil sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung der oder gegen Gedanken der Völkerverständigung richtet, oder von der unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer solchen verbotenen Vereinigung ist,
3. einer Regierung, Vereinigung oder Einrichtung außerhalb des räumlichen, Geltungsbereichs dieses Gesetzes, die für Zwecke einer in den Nummern 1 und 2 bezeichneten Parteien oder Vereinigungen tätig ist, oder
4. Propagandamittel, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, Bestrebungen einer ehemaligen nationalsozialistischen Organisation fortzusetzen,

im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes verbreitet oder zur Verbreitung innerhalb dieses Bereichs herstellt, vorrätig hält oder in diesen Bereich einführt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Propagandamittel im Sinne des Absatzes 1 sind nur solche Schriften (§ 11 Abs. 3 StGB), deren

Inhalt gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet ist.

(3) Absatz 1 gilt nicht, wenn das Propagandamittel oder seine Herstellung der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, der Kunst oder der Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre, der Berichterstattung über das Zeitgeschehen oder der Geschichte oder ähnlichen Zwecken dient.

(4) Ist die Schuld gering, so kann das Gericht von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen.

§ 88a Verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten

(1) Wer eine Schrift (§ 11 Abs. 32), die die Befürwortung einer der in § 126 Abs. 1 Nr. 1-6 genannten rechtswidrigen Taten enthält und bestimmt sowie nach den Umständen geeignet ist, die Bereitschaft anderer zu fördern, sich durch die Begehung solcher Taten für Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsgrundsätze einzusetzen,

1. verbreitet,

2. öffentlich ausstellt, anschlägt, vorführt oder sonst zugänglich macht oder

3. herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, ankündigt, anpreist, in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes einzuführen oder auszuführen unternimmt, um sie oder daraus gewonnene Stücke im Sinne der Nummern 1 oder 2 zu verwenden oder einem anderen eine solche Verwendung zu ermöglichen,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung die Begehung einer der in § 126 Abs. 1 Nr. 1-6 genannten rechtswidrigen Taten befürwortet, um die Bereitschaft anderer zu fördern, sich durch die Begehung solcher Taten für Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik oder gegen Verfassungsgrundsätze einzusetzen.

(3) § 86 Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 111 Öffentliche Aufforderung zu Straftaten

(1) Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) zu einer rechtswidrigen Tat auffordert, wird wie ein Anstifter (§ 263) bestraft.

(2) Bleibt die Aufforderung ohne Erfolg, so ist die Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Die Strafe darf nicht schwerer sein als die, die für den Fall angedroht ist, daß die Aufforderung Erfolg

hat (Abs. 1); § 49 Abs. 1 Nr. 2 ist anzuwenden.

§ 126 Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten

(1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,

1. einen der in § 125a Satz 2 Nr. 1 bis 4 bezeichneten Fälle des Landfriedensbruchs,
2. einen Mord, Totschlag oder Völkermord (§§ 211, 212, 220a),
3. eine Körperverletzung in den Fällen des § 225 oder eine Vergiftung (§ 229),
4. eine Straftat gegen die persönliche Freiheit in den Fällen der §§ 234, 234a, 239a, oder 239b,
5. einen Raub oder eine räuberische Erpressung (§§ 249 bis 251, 255),
6. ein gemeingefährliches Verbrechen⁴ in den Fällen der §§ 306 bis 308, 310b Abs. 1 bis 3, des § 311 Abs. 1 bis 3, des § 311 a Abs. 1 bis 3, der §§ 312, 313 Abs. 1, des § 315 Abs.3, des § 315b Abs. 3, des § 316a Abs. 1, des § 316c Abs. 1, 2, des § 321 Abs. 2, des § 324 oder
7. ein gemeingefährliches Vergehen in den Fällen des § 316b Abs. 1, des § 317 Abs. 1 oder des § 321 Abs. 1 androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, wider besseres Wissen vortäuscht, die Verwirklichung einer der in Abs. 1 genannten rechtswidrigen Taten stehe bevor.

§ 129a Bildung terroristischer Vereinigungen

(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zweck oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

1. Mord, Totschlag oder Völkermord (§§ 211, 212, 220a),
2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b oder
3. gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 308, 310b Abs. 1, des § 311 Abs. 1, des § 311a Abs. 1, der §§ 312, 316c Abs. 1 oder des § 324

zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, für sie wirbt oder sie unterstützt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Gehört der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern, so ist auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.

(3) Der Versuch, eine in Absatz 1 bezeichnete Vereinigung zu gründen, ist strafbar.

(4) Das Gericht kann bei Beteiligten, deren Schuld gering oder deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, in den Fällen des Absatzes 3 von Strafe absehen oder in den Fällen des Absatzes 1 die Strafe nach seinem Ermessen mildern.

(5) § 129 Abs. 6 gilt entsprechend.

(6) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2).

(7) In den Fällen der Absätze 1 und 2 kann das Gericht Führungsaufsicht anordnen (§ 68 Abs. 1 Nr. 2).

§ 130a Anleitung zu Straftaten

(1) Wer eine Schrift (§ 11 Abs. 3), die die Anleitung zu einer der in § 126 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten enthält und bestimmt, sowie nach den Umständen geeignet ist, die Bereitschaft anderer zu fördern, solche Taten zu begehen,

1. verbreitet,

2. öffentlich ausstellt, anschlägt, vorführt oder sonst zugänglich macht oder

3. herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, ankündigt, anpreist, in den räumlichen Geltungsbereich dieses

Gesetzes einzuführen oder daraus auszuführen unternimmt, um sie oder aus ihr gewonnene Stücke im Sinne

der Nummern 1 oder 2 zu verwenden oder einem anderen die Verwendung zu ermöglichen,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung zu einer der in § 126 Abs. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten eine Anleitung gibt, um die Bereitschaft anderer zu fördern, solche Taten zu begehen.

(3) § 86 Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 140 Belohnung und Billigung von Straftaten

Wer eine der in § 138 Abs. 1 Nr. 1 bis 55 und in § 126 Abs. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten, nachdem sie begangen oder in strafbarer Weise versucht worden ist,

1. belohnt oder

2. in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) billigt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

§ 145d Vortäuschen einer Straftat

(1) Wer wider besseres Wissen einer Behörde oder einer zur Entgegennahme von Anzeigen zuständigen Stelle vortäuscht,

1. daß eine rechtswidrige Tat begangen worden sei oder

2. daß die Verwirklichung einer der in § 126 Abs. 1 bis 6 genannten rechtswidrigen Taten bevorstehe,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in den §§ 1646, 2587 oder 258a8 mit Strafe bedroht ist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer wider besseres Wissen eine der in Absatz 1 bezeichneten Stellen über den Beteiligten

1. an einer rechtswidrigen Tat oder

2. an einer bevorstehenden, in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Tat zu täuschen sucht.

§ 239a Erpresserischer Menschenraub

(1) Wer einen Anderen entführt oder sich eines anderen bemächtigt, um die Sorge eines Dritten um das Wohl des Opfers zu einer Erpressung (§ 253) auszunutzen, oder wer die von ihm durch eine solche Handlung geschaffene Lage eines anderen zu einer solchen Erpressung ausnützt, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(2) Verursacht der Täter durch die Tat leichtfertig den Tod des Opfers, so ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

(3) Das Gericht kann die Strafe nach § 49 Abs. 19 mildern, wenn der Täter das Opfer unter Verzicht auf die erstrebte Leistung in dessen Lebenskreis zurückgelangen läßt. Tritt der Erfolg ohne Zutun des

Täters ein, so genügt sein ernsthaftes Bemühen, den Erfolg zu erreichen.

§ 239b Geiselnahme

(1) Wer einen anderen entführt oder sich eines anderen bemächtigt, um einen Dritten durch die Drohung mit dem Tode oder einer schweren Körperverletzung (§ 224) des Opfers zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen, oder wer die von ihm durch eine solche Handlung geschaffene Lage eines anderen zu einer solchen Nötigung ausnützt, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(2) § 239a Abs. 2, 3 gilt entsprechend.

§ 241 Bedrohung

(1) Wer einen anderen mit der Begehung eines gegen ihn oder eine ihm nahestehende Person gerichteten Verbrechens bedroht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer wider besseres Wissen einem anderen vortäuscht, daß die Verwirklichung eines gegen ihn oder eine ihm nahestehende Person gerichteten Verbrechens bevorstehe.

§ 316c Angriff auf den Luftverkehr

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird Bestraft, wer

1. Gewalt anwendet oder die Entschußfreiheit einer Person angreift oder sonstige Machenschaften vornimmt, um dadurch die Herrschaft über ein im zivilen Luftverkehr eingesetztes und im Flug befindliches Luftfahrzeug zu erlangen oder auf dessen Flug einzuwirken, oder

2. um ein solches Luftfahrzeug oder seine an Bord befindliche Ladung zu zerstören oder zu beschädigen, Schußwaffen gebraucht oder es unternimmt, eine Explosion oder einen Brand herbeizuführen.

Einem im Flug befindlichen Luftfahrzeug steht ein Luftfahrzeug gleich, das von Mitgliedern der Besatzung oder von Fluggästen bereits betreten ist oder dessen Beladung bereits begonnen hat oder das von Mitgliedern der Besatzung oder von Fluggästen noch nicht planmäßig verlassen ist oder dessen planmäßige Entladung noch nicht abgeschlossen ist.

(2) Ist durch die Tat leichtfertig der Tod eines Menschen verursacht worden, so ist auf lebenslange Freiheitsstrafe oder auf Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren zu erkennen.

(3) Wer zur Vorbereitung einer Straftat nach Absatz 1 Schußwaffen, Sprengstoffe oder sonst zur Herbeiführung einer Explosion oder eines Brandes bestimmte Stoffe oder Vorrichtungen herstellt, sich oder einem anderen verschafft, verwahrt oder einem anderen überläßt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(4) Das Gericht kann in den Fällen der Absätze 1 und 3 die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2), wenn der Täter freiwillig sein Vorhaben aufgibt und den Erfolg abwendet, bevor ein erheblicher Schaden entsteht. Unterbleibt der Erfolg ohne Zutun des Täters, so genügt sein freiwilliges und ernsthaftes Bemühen, den Erfolg abzuwenden.

Aus der Strafprozessordnung:

zitierte Gesetze: §§ 112, 137, 138a, 138b, 138c, 146, 148, 148a, 161a, 163a, 231a, 231b StPO10

§ 112 Voraussetzungen der Untersuchungshaft

(1) Die Untersuchungshaft darf gegen den Beschuldigten angeordnet werden, wenn er der Tat dringend verdächtig ist und ein Haftgrund besteht. Sie darf nicht angeordnet werden, wenn sie zu der

Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Strafe oder Maßregel der Besserung und Sicherung außer Verhältnis steht.

(2) Ein Haftgrund besteht, wenn auf Grund bestimmter Tatsachen

1. festgestellt wird, daß der Beschuldigte flüchtig ist oder sich verborgen hält,

2. bei Würdigung der Umstände des Einzelfalles die Gefahr besteht, daß der Beschuldigte sich dem Strafverfahren entziehen werde (Fluchtgefahr), oder

3. das Verhalten des Beschuldigten den dringenden Verdacht begründet, er werde

a) Beweismittel vernichten, verändern, beiseite schaffen, unterdrücken oder fälschen oder

b) auf Mitbeschuldigte, Zeugen oder Sachverständige in unlauterer Weise einwirken oder

c) andere zu solchem Verhalten veranlassen,

und wenn deshalb die Gefahr droht, daß die Ermittlung der Wahrheit erschwert werde (Verdunklungsgefahr).

(3) Gegen den Beschuldigten, der einer Straftat nach § 129a Abs. 1 oder nach den §§ 211, 212, 220a

Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches oder, soweit durch die Tat Leib oder Leben eines anderen gefährdet worden ist, nach § 311 Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuches dringend verdächtig ist, darf die Untersuchungshaft auch angeordnet werden wenn ein Haftgrund nach Absatz 2 nicht besteht.

§ 137 Wahl eines Verteidigers

(1) Der Beschuldigte kann sich in jeder Lage des Verfahrens des Beistandes eines Verteidigers bedienen. Die Zahl der Verteidiger darf drei nicht übersteigen.

(2) Hat der Beschuldigte einen gesetzlichen Vertreter, so kann auch dieser selbständig einen Verteidiger wählen. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 138a Ausschließung eines Verteidigers

(1) Ein Verteidiger ist von der Mitwirkung in einem Verfahren auszuschließen, wenn er dringend oder in einem die Eröffnung des Hauptverfahrens rechtfertigenden Grad verdächtig ist, daß er

1. an der Tat, die den Gegenstand der Untersuchung bildet, beteiligt ist,

2. den Verkehr mit dem nicht auf freiem Fuß befindlichen Beschuldigten dazu mißbraucht, Straftaten zu begehen
oder die Sicherheit einer Vollzugsanstalt erheblich zu gefährden, oder

3. eine Handlung begangen hat, die für den Fall der Verurteilung des Beschuldigten Begünstigung, Strafreitelung oder Hehlerei wäre.

(2) Von der Mitwirkung in einem Verfahren, das eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches zum Gegenstand hat, ist ein Verteidiger auch auszuschließen, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß er eine der in Absatz 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Handlungen begangen hat oder begeht.

(3) Die Ausschließung ist aufzuheben,

1. sobald ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, jedoch nicht allein deshalb, weil der Beschuldigte auf freien Fuß gesetzt worden ist,

2. wenn der Verteidiger in einem wegen des Sachverhalts, der zur Ausschließung geführt hat, eröffneten Hauptverfahren freigesprochen oder wenn in einem Urteil des Ehren- oder Berufungsgerichts eine schuldhafte Verletzung der Berufspflichten im Hinblick auf diesen Sachverhalt nicht festgestellt wird,

3. wenn nicht spätestens ein Jahr nach der Ausschließung wegen des Sachverhalts, der zur

Ausschließung geführt hat, das Hauptverfahren im Strafverfahren oder im ehren- oder berufsgerichtlichen Verfahren eröffnet oder ein Strafbefehl erlassen worden ist.

Eine Ausschließung, die nach Nummer 3 aufzuheben ist, kann befristet, längstens jedoch für die Dauer eines weiteren Jahres aufrechterhalten werden, wenn die besondere Schwierigkeit oder der besondere Umfang der Sache oder ein anderer wichtiger Grund die Entscheidung über die Eröffnung des Hauptverfahrens noch nicht zuläßt.

(4) Solange ein Verteidiger ausgeschlossen ist, kann er den Beschuldigten auch in anderen gesetzlich geordneten Verfahren nicht verteidigen. In sonstigen Angelegenheiten darf er den Beschuldigten, der sich nicht auf freie Fuß befindet, nicht aufsuchen.

(5) Andere Beschuldigte kann ein Verteidiger, solange er ausgeschlossen ist, in demselben Verfahren nicht verteidigen, in anderen Verfahren dann nicht, wenn diese eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches zum Gegenstand haben und die Ausschließung in einem Verfahren erfolgt ist, das ebenfalls eine solche Straftat zum Gegenstand hat. Absatz 4 gilt entsprechend.

§ 138c Verfahren

(1) Die Entscheidungen nach §§ 138a, 138b trifft das Oberlandesgericht. Werden im vorbereitenden Verfahren die Ermittlungen vom Generalbundesanwalt geführt oder ist ein Verfahren vor dem Bundesgerichtshof anhängig, so entscheidet der Bundesgerichtshof. Ist das Verfahren vor einem Senat eines Oberlandesgerichtes oder des Bundesgerichtshofes anhängig, so entscheidet ein anderer Senat.

(2) Das nach Absatz 1 zuständige Gericht entscheidet nach Erhebung der öffentlichen Klage bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens auf Vorlage des Gerichts, bei dem das Verfahren anhängig ist, sonst auf Antrag der Staatsanwaltschaft. Die Vorlage erfolgt auf Antrag der Staatsanwaltschaft oder von Amts wegen durch Vermittlung der Staatsanwaltschaft. Soll ein Verteidiger ausgeschlossen werden, der Rechtsanwalt ist, so ist eine Abschrift des Antrages der Staatsanwaltschaft nach Satz 1 oder die Vorlage des Gerichts dem Vorstand der Rechtsanwaltskammer mitzuteilen, der der Rechtsanwalt angehört. Er kann sich zum Verfahren äußern.

(3) Das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, kann anordnen, daß die Rechte des Verteidigers aus den §§ 147, 148 bis zur Entscheidung des nach Absatz 1 zuständigen Gerichts über die Ausschließung ruhen; es kann das Ruhen dieser Rechte auch für die in § 138a Abs. 4 und 5 bezeichneten Fälle anordnen. Vor Erhebung der öffentlichen Klage und nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens trifft die Anordnung nach Satz 1 das Gericht, das über die Ausschließung des Verteidigers zu entscheiden hat. Die Anordnung ergeht durch unanfechtbaren Beschluß. Für die Dauer der Anordnung hat das Gericht zur Wahrnehmung der Rechte aus den §§ 147, 148 einen anderen Verteidiger zu bestellen. § 142 gilt entsprechend.

(4) Legt das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, gemäß Absatz 2 während der Hauptverhandlung vor, so hat es zugleich mit der Vorlage die Hauptverhandlung bis zur Entscheidung durch das nach Absatz 1 zuständige Gericht zu unterbrechen oder auszusetzen. Die Hauptverhandlung

kann bis zu dreißig Tagen unterbrochen werden.

(4) Scheidet der Verteidiger aus eigenem Entschluß oder auf Veranlassung des Beschuldigten von der Mitwirkung an einem Verfahren aus, nachdem gemäß Absatz 2 der Antrag auf Ausschließung gegen ihn gestellt oder die Sache dem zur Entscheidung zuständigen Gericht vorgelegt worden ist, so kann dieses Gericht das Ausschließungsverfahren weiterführen mit dem Ziel der Feststellung, ob die Mitwirkung des ausgeschiedenen Verteidigers in dem Verfahren zulässig ist. Die Feststellung der Unzulässigkeit steht im Sinne der §§ 138a, 138b, 138d der Ausschließung gleich.

(5) Ist der Verteidiger von der Mitwirkung in dem Verfahren ausgeschlossen worden, so können ihm die durch die Aussetzung verursachten Kosten auferlegt werden. Die Entscheidung hierüber trifft das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist.

§ 146 Verbot der Mehrfachverteidigung

Die Verteidigung mehrerer Beschuldigter durch einen gemeinschaftlichen Verteidiger ist unzulässig.

§ 148 Verkehr mit dem Verteidiger

(1) Dem Beschuldigten ist, auch wenn er sich nicht auf freiem Fuß befindet, schriftlicher und mündlicher Verkehr mit dem Verteidiger gestattet.

(2) Befindet sich der Beschuldigte nicht auf freiem Fuß und ist Gegenstand der Untersuchung eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches, so sind Schriftstücke und andere Gegenstände zurückzuweisen, sofern ich der Absender nicht damit einverstanden erklärt, daß sie zunächst einem Richter vorgelegt werden. Das gleiche gilt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 für den schriftlichen Verkehr zwischen dem Beschuldigten und einem Verteidiger in einem anderen gesetzlich geordneten Verfahren. Ist der schriftliche Verkehr nach Satz 1 oder 2 zu überwachen, so sind für das Gespräch zwischen dem Beschuldigten und dem Verteidiger Vorrichtungen vorzusehen, die die Übergabe von Schriftstücken und anderen Gegenständen ausschließen.

§ 148a Durchführung der Überwachung

(1) Für die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen nach § 148 Abs. 2 ist der Richter bei dem Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die Vollzugsanstalt liegt. Ist eine Anzeige nach § 138 des Strafgesetzbuches zu erstatten, so sind Schriftstücke oder andere Gegenstände, aus denen sich die Verpflichtung zur Anzeige ergibt, vorläufig in Verwahrung zu nehmen; die Vorschriften über die Beschlagnahme bleiben unberührt.

(2) Der Richter, der mit Überwachungsmaßnahmen betraut ist, darf dem Gegenstand der Untersuchung weder befaßt sein noch befaßt werden. Der Richter hat über Kenntnisse, die er bei der Überwachung erlangt, Verschwiegenheit zu bewahren; § 13811 des Strafgesetzbuches bleibt unberührt.

§ 161a Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen durch die Staatsanwaltschaft

(1) Zeugen und Sachverständige sind verpflichtet, auf Ladung der Staatsanwaltschaft zu erscheinen und zur Sache auszusagen oder ihr Gutachten zu erstatten. Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten die Vorschriften des sechsten und siebten Abschnitts des ersten Buches über Zeugen und Sachverständige entsprechend. Die eidliche Vernehmung bleibt dem Richter vorbehalten.

(2) Bei unberechtigtem Ausbleiben oder unberechtigter Weigerung eines Zeugen oder Sachverständigen steht die Befugnis zu den in den §§ 51, 70 und 77 vorgesehenen Maßnahmen der Staatsanwaltschaft zu. Jedoch bleibt die Fortsetzung der Haft dem Richter vorbehalten; zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Staatsanwaltschaft ihren Sitz hat, welche die Fortsetzung beantragt.

(3) Gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft nach Absatz 2 Satz 1 kann gerichtliche Entscheidung beantragt werden. Über den Antrag entscheidet, soweit nicht in § 120 Abs. 3 Satz 1 und § 135 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes etwas anderes bestimmt, das Landgericht, in dessen Bezirk die Staatsanwaltschaft ihren Sitz hat. Die §§ 297 bis 300, 302, 306 bis 309, 311a sowie die Vorschrift über die Auferlegung der Kosten des Beschwerdeverfahrens gelten entsprechend. Die Entscheidung des Gerichts ist nicht anfechtbar.

(4) Ersucht eine Staatsanwaltschaft eine andere Staatsanwaltschaft um die Vernehmung eines Zeugen oder Sachverständigen, so stehen die Befugnisse nach Absatz 2 Satz 1 auch der ersuchten Staatsanwaltschaft zu

§ 163a Vernehmung des Beschuldigten

(1) Der Beschuldigte ist spätestens vor dem Abschluß der Ermittlungen zu vernehmen, es sei denn, daß das Verfahren zur Einstellung führt. In einfachen Sachen genügt es, daß ihm Gelegenheit gegeben wird, sich schriftlich zu äußern.

(2) Beantragt der Beschuldigte zu seiner Entlastung die Aufnahme von Beweisen, so sind sie zu erheben, wenn sie von Bedeutung sind.

(3) Der Beschuldigte ist verpflichtet, auf Ladung vor die Staatsanwaltschaft zu erscheinen. Die §§ 133 bis 136a¹² und 168c Abs. 1 und 513 gelten entsprechend. Über die Rechtmäßigkeit der Vernehmung entscheidet auf Antrag des Beschuldigten das Gericht; § 161a Abs. 3 Satz 2 ist anzuwenden.

(4) Bei der ersten Vernehmung des Beschuldigten durch Beamte des Polizeidienstes ist dem Beschuldigten zu eröffnen, welche Tat ihm zur Last gelegt wird. Im übrigen sind bei der Vernehmung des Beschuldigten durch Beamte des Polizeidienstes § 136 Abs. 1 Satz 2 bis 4, Abs. 2, 3 und § 136a anzuwenden.

(5) Bei der Vernehmung eines Zeugen oder Sachverständigen durch Beamte des Polizeidienstes sind

§ 52 Abs.3, § 55 Abs. 214 und § 81c Abs. 3 Satz 215 in Verbindung mit § 52 Abs. 3 und § 136a entsprechend anzuwenden.

§ 231a Herbeigeführte Verhandlungsunfähigkeit

(1) Hat sich der Angeklagte vorsätzlich und schuldhaft in einen seine Verhandlungsfähigkeit ausschließenden Zustand versetzt und verhindert er dadurch wissentlich die ordnungsgemäße Durchführung oder Fortsetzung der der Hauptverhandlung in seiner Gegenwart, so wird die Hauptverhandlung, wenn er noch nicht über die Anklage vernommen war, in seiner Abwesenheit durchgeführt oder fortgesetzt, soweit das Gericht seine Anwesenheit nicht für unerlässlich hält. Nach Satz 1 ist nur zu verfahren, wenn der Angeklagte nach Eröffnung des Hauptverfahrens Gelegenheit gehabt hat, sich vor dem Gericht oder einem beauftragten Richter zur Anklage zu äußern.

(2) Sobald der Angeklagte wieder verhandlungsfähig ist, hat ihn der Vorsitzende, solange mit der Verkündung des Urteils noch nicht begonnen worden ist, von dem wesentlichen Inhalt dessen zu unterrichten, was in seiner Abwesenheit verhandelt worden ist.

(3) Die Verhandlung in Abwesenheit des Angeklagten nach Absatz 1 beschließt das Gericht nach Anhörung eines Arztes als Sachverständigen. Der Beschluß kann bereits vor Beginn der Hauptverhandlung gefaßt werden. Gegen den Beschluß ist sofortige Beschwerde zulässig; sie hat aufschiebende Wirkung. Eine bereits begonnene Hauptverhandlung ist bis zur Entscheidung über die sofortige Beschwerde zu unterbrechen; die Unterbrechung darf, auch wenn die Voraussetzungen des § 229 Abs. 2 nicht vorliegen, bis zu dreißig Tagen dauern.

(4) Dem Angeklagten, der keinen Verteidiger hat, ist ein Verteidiger zu bestellen, sobald eine Verhandlung ohne den Angeklagten nach Absatz 1 in Betracht kommt.

§ 231b Abwesenheit wegen ordnungswidrigen Benehmens

(1) Wird der Angeklagte wegen ordnungswidrigen Benehmens aus dem Sitzungszimmer entfernt oder zur Haft abgeführt (§ 17716 des Gerichtsverfassungsgesetzes), so kann in seiner Abwesenheit verhandelt werden, wenn das Gericht seine fernere Anwesenheit nicht für unerlässlich hält und solange zu befürchten ist, daß die Anwesenheit des Angeklagten den Ablauf der Hauptverhandlung in schwerwiegender Weise beeinträchtigen würde. Dem Angeklagten ist in jedem Fall Gelegenheit zu geben, sich zur Anklage zu äußern.

(2) Sobald der Angeklagte wieder vorgelassen ist, ist nach § 231a Abs. 2 zu verfahren.

Aus dem Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz:

zitierte Gesetze: §§ 31 bis 38 EGGVG17

§ 31 Feststellung der Voraussetzungen für Kontaktsperre

Besteht eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit einer Person, begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß die Gefahr von einer terroristischen Vereinigung ausgeht, und ist es zur Abwehr dieser Gefahr geboten, jedwede Verbindung von Gefangenen untereinander und mit der Außenwelt einschließlich des schriftlichen und mündlichen Verkehrs mit dem Verteidiger zu unterbrechen, so kann eine entsprechende Feststellung getroffen werden. Die Feststellung darf sich nur auf Gefangene beziehen, die wegen einer Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches oder wegen einer der in dieser Vorschrift bezeichneten Straftaten rechtskräftig verurteilt sind oder gegen die ein Haftbefehl wegen des Verdachts einer solchen Straftat besteht; das gleiche gilt für solche Gefangene, die wegen einer anderen Straftat verurteilt oder die wegen des Verdachts einer anderen Straftat in Haft sind und gegen die der dringende Verdacht besteht, daß sie diese Tat im Zusammenhang mit einer Tat nach § 129a des Strafgesetzbuches begangen haben. Die Feststellung ist auf bestimmte Gefangene oder Gruppen von Gefangenen zu beschränken, wenn dies zur Abwehr der Gefahr ausreicht. Die Feststellung ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.

§ 32 Zuständigkeit für die Feststellung

die Feststellung nach § 31 trifft die Landesregierung oder die von ihr bestimmte oberste Landesbehörde. Ist es zur Abwendung der Gefahr geboten, die Verbindung in mehreren Ländern zu unterbrechen, so kann die Feststellung der Bundesminister der Justiz treffen.

§ 33 Maßnahmen zur Kontaktsperre

Ist eine Feststellung nach § 31 erfolgt, so treffen die zuständigen Behörden der Länder die Maßnahmen, die zur Unterbrechung der Verbindung erforderlich sind.

§ 34 Rechtswirkungen der Kontaktsperre

(1) Sind Gefangene von Maßnahmen nach § 33 betroffen, so gelten für sie, von der ersten sie betreffenden Maßnahme an, solange sie von der Feststellung erfaßt sind, die in den Absätzen 2 bis 4 nachfolgenden besonderen Vorschriften.

(2) Gegen die Gefangenen laufende Fristen werden gehemmt, wenn sie nicht nach anderen Vorschriften unterbrochen werden.

(3) In Strafverfahren und anderen gerichtlichen Verfahren, für die die Vorschriften der Strafprozeßordnung als anwendbar erklärt sind, gilt ergänzend folgendes:

1. Gefangenen, die keinen Verteidiger haben, wird ein Verteidiger bestellt.

2. Gefangene dürfen bei Vernehmungen und anderen Ermittlungshandlungen auch dann nicht anwesend sein, wenn sie nach allgemeinen Vorschriften ein Recht auf Anwesenheit haben; gleiches gilt für ihre Verteidiger, soweit ein von der Feststellung nach § 31 erfaßter Mitgefangener anwesend ist. Solche Maßnahmen dürfen nur stattfinden, wenn der Gefangene oder der Verteidiger ihre Durchführung und derjenige, der nach Satz 1 nicht anwesend sein darf, auf seine Anwesenheit verzichtet. § 147 Abs. 3 der Strafprozeßordnung ist nicht anzuwenden, soweit der Zweck der Unterbrechung gefährdet würde.

3. Eine Vernehmung des Gefangenen als Beschuldigter, bei der der Verteidiger nach allgemeinen Vorschriften ein Anwesenheitsrecht hat, findet nur statt, wenn der Gefangene und der Verteidiger auf die Anwesenheit des Verteidigers verzichten.

4. Bei der Verkündung eines Haftbefehls hat der Verteidiger kein Recht auf Anwesenheit; er ist von der Verkündung des Haftbefehls zu unterrichten. Der Richter hat dem Verteidiger das wesentliche Ergebnis der Vernehmung des Gefangenen bei der Verkündung, soweit der Zweck der Unterbrechung nicht gefährdet wird, und die Entscheidung mitzuteilen.

5. Mündliche Haftprüfungen, sowie andere mündliche Verhandlungen, deren Durchführung innerhalb bestimmter Fristen vorgeschrieben ist, finden, soweit der Gefangene anwesend ist, ohne den Verteidiger statt; Nummer 4 Satz 2 gilt entsprechend. Eine mündliche Verhandlung bei Haftprüfung ist auf Antrag des Gefangenen oder seines Verteidigers nach Ende der Maßnahmen nach § 33 zu wiederholen, auch wenn die Voraussetzungen des § 118 Abs. 318 der Strafprozeßordnung nicht vorliegen.

6. Eine Hauptverhandlung findet nicht statt und wird, wenn sie bereits begonnen hat, nicht fortgesetzt. Die Hauptverhandlung darf bis zur Dauer von dreißig Tagen unterbrochen werden; § 229 Abs. 219 der Strafprozeßordnung bleibt unberührt.

7. Eine Unterbrechung zur Beobachtung des psychischen Zustandes nach § 82 der Strafprozeßordnung darf nicht vollzogen werden.

8. Der Gefangene darf sich in einem gegen ihn gerichteten Strafverfahren schriftlich an das Gericht oder die Staatsanwaltschaft wenden. Dem Verteidiger darf für die Dauer der Feststellung keine Einsicht in diese Schriftstücke gewährt werden.

(4) Ein anderer Rechtsstreit oder ein anderes gerichtliches Verfahren, in dem der Gefangene Partei oder Beteiligter ist, wird unterbrochen; das Gericht kann einstweilige Maßnahmen treffen.

§ 35 Gerichtliche Bestätigung der Kontaktsperre

Die Feststellung nach § 31 verliert ihre Wirkung, wenn sie nicht innerhalb von zwei Wochen nach ihrem Erlass bestätigt worden ist. Für die Bestätigung einer Feststellung die eine Landesbehörde getroffen hat, ist ein Strafsenat des Oberlandesgerichts zuständig, in dessen Bezirk die Landesregierung ihren Sitz hat, für die Bestätigung einer Feststellung des Bundesministers der Justiz ein Strafsenat des Bundesgerichtshofes; § 25

Abs. 220 gilt entsprechend.

§ 36 Beendigung der Kontaktsperre; Wiederholung

Die Feststellung nach § 31 ist zurückzunehmen, sobald ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen. Sie verliert spätestens nach Ablauf von dreißig Tagen ihre Wirkung; die Frist beginnt mit Ablauf des Tages, unter dem die Feststellung ergeht. Eine Feststellung, die bestätigt worden ist, kann mit ihrem Ablauf erneut getroffen werden, wenn die Voraussetzungen noch vorliegen; für die erneute Feststellung gilt § 35. War eine Feststellung nicht bestätigt, so kann eine erneute Feststellung nur getroffen werden, wenn neue Tatsachen es erfordern. § 34 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 ist bei erneuten Feststellungen nicht mehr anwendbar.

§ 37 Anfechtung von Einzelmaßnahmen

(1) Über die Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen nach § 33 entscheidet auf Antrag ein Strafsenat des Oberlandesgerichts, in dessen Bezirk die Landesregierung ihren Sitz hat.

(2) Stellt ein Gefangener einen Antrag nach Absatz 1, so ist der Antrag von einem Richter bei dem Amtsgericht aufzunehmen, in dessen Bezirk der Gefangene verwahrt wird.

(3) Bei der Anhörung werden Tatsachen und Umstände soweit und solange nicht mitgeteilt, als die Mitteilung den Zweck der Unterbrechung gefährden würde. § 33a²¹ der Strafprozeßordnung gilt entsprechend.

(4) Die Vorschriften des § 23 Abs. 2, des § 24 Abs. 1, des § 25 Abs. 2 und der §§ 26 bis 30²² gelten entsprechend.

§ 38 Kontaktsperre bei Maßregel der Besserung und Sicherung oder einstweiliger Unterbringung

Die Vorschriften der §§ 31 bis 37 gelten entsprechend, wenn eine Maßregel der Besserung und Sicherung vollzogen wird oder wenn ein Unterbringungsbefehl nach § 126a²³ der Strafprozeßordnung besteht.

Literaturverzeichnis

Quellen und Literatur:

Aust, Stefan: Der Baader-Meinhof-Komplex. Hamburg 1997

Beyme, Klaus von: Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt. München 1979

Blanke, Thomas; u.a. (Hrsg.): Der Oldenburger Buback-Prozess. Berlin 1979

Boventer, Gregor Paul: Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich. Berlin 1984

Brückner, Peter: Die Mescalero Affäre - Ein Lehrstück für Aufklärung und politische Kultur. Gießen ohne Jahr (1977)

Canu, Isabelle: Verteidigung der Demokratie in Deutschland und Frankreich. Opladen 1997

Demes, Uta: Die Binnenstruktur der RAF - Divergenz zwischen postulierter und tatsächlicher Gruppenrealität. Münster 1994

Dinges, Martin: Unsichere Großstädte? Vom Mittelalter bis zur Postmoderne. Konstanz 2000

Deutscher Richterbund(Hrsg.): Kurskorrekturen im Recht - Die Vorträge und Referate des Deutschen Richtertages 1979 in Essen. Köln 1980

Duve, Freimut; Böll, Heinrich; Staeck, Klaus: Briefe zur Verteidigung der Republik. Reinbeck bei Hamburg 1977

Duve / Böll/ Staeck: Briefe zur Verteidigung der bürgerlichen Freiheit - Nachträge 1978. Reinbeck bei Hamburg 1978

Duve, Freimut; Krotz, Friedrich: „Aufbrüche“ Die Chronik der Republik 1961- 1986. Reinbeck bei Hamburg 1986

Elias, Norbert: Studien über die Deutschen - Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt/M. 1992

Fetscher, Iring; Rohrmoser, Günter: Ideologien und Strategien. In: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus Band 1; Opladen 1981

Fetscher, Iring: Terrorismus und Reaktion. Köln, Frankfurt/M. 1978

Funke, Manfred(Hrsg.): Terrorismus - Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik. Düsseldorf 1977

Geißler, Heiner: Der Weg in die Gewalt - Geistige und gesellschaftliche Ursachen des Terrorismus und seine Folgen. München 1978

Glaser, Hermann: Jugend zwischen Agression und Apathie - Diagnose der Terrorismus-Diskussion. Heidelberg, Karlsruhe 1980

Guelke, Adrian: The Age of Terrorism and the International Political System. London, New York 1995

Hannover, Heinrich: Die Republik vor Gericht 2 Bände: 1954-1974 und 1975-1995 Berlin 1998

Hoffman, Bruce: Terrorismus - der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt. Frankfurt/M. 1998

Horchem, Hans Josef: Die verlorene Revolution - Terrorismus in Deutschland. Herford 1988

Jaschke, Hans-Gerd: Streitbare Demokratie und innere Sicherheit - Grundlagen, Praxis und Kritik. Opladen 1991

Jesse, Eckhard: Streitbare Demokratie. Berlin 1980

Kleinknecht, Theodor: Strafprozeßordnung- Kommentar. München 1979

Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich-soziologischer Sicht. München 1984

Korte, Karl-Rudolf:: Der Standort der Deutschen. Köln 1990

Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1999

Laqueur, Walter: Terrorim. Boston - Toronto 1977

Laqueur, Walter (Hrsg):Zeugnisse politischer Gewalt - Dokumente zur Geschichte des Terrorismus. Kronberg 1978

Löw, Konrad: Terror und Extremismus in Deutschland - Ursachen, Erscheinungsformen, Wege zur Überwindung. Berlin 1994

Maunz, Theodor; Zippelius, Reinhold: Deutsches Staatsrecht. München 1991

Meyer, Thomas: Am Ende der Gewalt? Der deutsche Terrorismus, Protokoll eines Jahrzehnts.
Frankfurt/Main, Berlin, Wien 1980

Noelle-Neumann, Elisabeth(Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-1976 Band VI.
Wien, München, Zürich 1976

Noelle-Neumann, Elisabeth (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976-1977 Band VII.
Wien München Zürich 1977

Noelle-Neumann, Elisabeth; Piel, Edgar: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983
Band VIII. Wien München Zürich 1983

Peters, Butz: RAF - Terrorismus in Deutschland. Stuttgart 1991

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Dokumentation zu des Ereignissen
und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entführung von Hanns Martin Schleyer und der
Lufthansa-Maschine „Landshut“. Bonn November 1977

Rabert, Bernhard: Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis
heute. Bonn 1995

Rossi, Marisa Elena: Untergrund und Revolution - Der ungelöste Widerspruch für Brigate Rosse
und Rote Armee Fraktion. Zürich 1993

Roxin, Claus: Strafverfahrensrecht. München 1989

Scherb, Armin: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945.
Frankfurt/M. 1987

Schönke, Adolf; Schröder, Horst: Strafgesetzbuch - Kommentar. München 1978

taz-journal: die RAF, der Staat und die Linke - 20 Jahre Deutscher Herbst.
Analysen, Recherchen, Interviews, Debatten, Dokumente von 1977 bis 1997. Berlin 1997

Vogel, Hans-Jochen: Nachsichten: meine Bonner und Berliner Jahre. München 1996

Vinke, Hermann, Witt, Gabriele: Die Anti-Terror-Debatten im Parlament - Protokolle 1974-1978.
Reinbeck bei Hamburg 1978

Waldmann, Peter: Terrorismus: Provokation der Macht. München 1998

Wassermann, Rudolf: : Terrorismus contra Rechtsaat. Darmstadt und Neuwied 1976

Wehner, Ruth: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus
rechtlicherSicht. Baden-Baden 1993

Wilkinson, Paul: Terrorism versus democracy: the liberal state response.
London; Portland, Oregon 2000

Wirth, Hans-Jürgen: Hitlers Enkel - oder Kinder der Demokratie? Die 68er-Generation, die RAF und die Fischer-Debatte. Gießen 2001

Wittke, Thomas: Terrorismusbekämpfung als rationale politische Entscheidung. Frankfurt/M., Bern 1983

Wunschik, Tobias: Baader-Meinhofs Kinder - Die zweite Generation der RAF. Opladen 1997

Aufsätze und Erklärungen:

Ahrens, Jürgen; Mückenberger, Ulrich: Dokumentation zu den Prozessen wegen des „Buback- Nachrufs“. in: Kritische Justiz 1979 S. 281-301; 432-440; 312-320

Berlit, Uwe; Dreier, Horst: Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus
in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus Band 4/2; Sack, Fritz; Steinert, Heinz: Protest und Reaktion. Opladen 1984

Böckenförde, Ernst Wolfgang: Der verdrängte Ausnahmezustand - Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen. in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 38 September 1978,
S. 1881-1889

Dahs, Hans: Das „Anti-Terror-Gesetz“ - eine Niederlage des Rechtsstaats. in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 27 November 1976 Seite 2145-2151

die tageszeitung vom 21/22. April 2001 und vom 27/28. April 2002

Der Spiegel: Hefte 38-50/1977

Fetcher, Iring: Ursachen und Wirkungen des Terrorismus. in: Die neue Gesellschaft, Band 25; 1978,
S. 583ff

Funke, Manfred: Terrorismus - Ermittlungsversuch zu einer Herausforderung. in: Funke, Manfred (Hrsg.): Terrorismus - Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik.
Düsseldorf 1977, S. 9-36

Geilen, Gerd: Das politische Attentat als „Mord“? - Tatbestandsprobleme des § 211 StGB im Spiegel des Terrorismus. in: Kaufmann, Arthur; u.a. (Hrsg.): Festschrift für Paul Bockelmann zum 70. Geburtstag. München 1979

- Giehring, Heinz:** Die Reaktion des Gesetzgebers auf den Terrorismus. in: Bundesjugendkuratorium: Jugend und Terrorismus. München 1979
- Güde, Max:** Bekommen wir einen neuen Staat? in: Frankfurter Hefte, 33. Jg., 1978, S 15-21
- Hannover, Heinrich:** Strafverteidigung in der Vertrauenskrise. in: Kritische Justiz 1978, S. 221-234
- Jesse, Eckhard:** Das Instrumentarium einer „streibaren Demokratie“ am Beispiel Bundesrepublik Deutschland. in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Texte zur Inneren Sicherheit: Abwehrbereite Demokratie und Verfassungsschutz. Bonn 1989
- Klink, Manfred:** Nationale und internationale Präventions- und Befreiungsstrategien in: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter: Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin 2000; S. 241-260
- Kolb, Armin:** Anmerkungen zur Terrorismusdiskussion in der Bundesrepublik. in: Die neue Gesellschaft; Band 25, 1978, S. 547ff
- Kraushaar, Wolfgang:** 44 Tage ohne Opposition. Die Schleyer-Entführung. in: Hartung, Klaus: Der blinde Fleck: Die Linke, die RAF und der Staat. Frankfurt 1977
- Kuby, Erich:** Früchte der Angst. in: Hartung Klaus: Der blinde Fleck: Die Linke, die RAF und der Staat. Frankfurt 1987; S. 25-33
- Kunz, Karl-Ludwig:** Innere Sicherheit und Kriminalitätsvorsorge im liberalen Rechtsstaat, in: Kunz, Karl-Ludwig, Moser, Rupert (Hrsg): Innere Sicherheit und Lebensängste, Bern, Stuttgart, Wien 1997; S.13-37
- Löwenthal, Richard:** Sozialdemokratie und Staat in: Recht und Politik; Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik; Jg. 14; 1978, S.113-117
- Mandt, Hella:** Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft - Zum Verfassungsgrundsatz der Streitbaren Demokratie. in: Aus Politik und Zeitgeschichte; Jg 28,1, 1977; S. 3-35
- Maihofer, Werner:** Politische Kriminalität. in: Funke Manfred: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat. Düsseldorf 1978, S. 327-334
- Matthöfer, Hans:** Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag vom 16. März 1977. in: Bulletin der Bundesregierung vom 18. März 1977, Nr. 27 / S. 241.
- Mückenberger, Ulrich:** Die „Mescalero-Affäre“ ist zur Justizaffäre geworden. in: Frankfurter Hefte, Jg. 33, 1978; S. 22-31
- Ostendorf, Heribert:** § 34 StGB - der neue Notstandsartikel des Grundgesetzes. in: Recht und Politik, Jg. 14, 1978; S. 137-140

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin der Jahre 1972-1978

Roßnagel, Alexander: Der alltägliche Notstand - Die überverfassungsgesetzliche Generalklausel.
in: Kritische Justiz 1977; 257-271

Sack, Fritz: Staat, Gesellschaft und politische Gewalt: Zur „Pathologie“ politischer Konflikte
in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus Band 4/2 Sack, Fritz;
Steinert, Heinz: Protest und Reaktion. Opladen 1984

Schoeler, Andreas von: Durch neue Gesetze zu mehr „innerer Sicherheit“? Lehren aus den siebziger
Jahren. in: Bull, Hans-Peter (Hrsg.): Sicherheit durch Gesetze? Baden-Baden 1987; S. 57

Schreiber, Jürgen: Anti-Terror-Gesetze? - Eine Übersicht über erfolgte und geplante
Grundrechtseinschränkungen im Namen der „inneren Sicherheit“. in: Blätter für deutsche und
internationale Politik, 4/1978; S. 398-412

Sternberg, Hans-Josef: Sozialdemokratisches Staatsverständnis - Einige Bemerkungen zu seinen
Wurzeln und seiner Entwicklung. in: Miersch, Fritjof: Im Kampf für Freiheit suche stets Dein Recht
München 1978 S. 56-63

Steinert, Heinz: Erinnerung an den „linken Terrorismus“; in: Hess, Henner; Scheer, Sebastian;
Steinert, Heinz: Angriff auf das Herz des Staates. Frankfurt am Main 1988, S. 15-54

Tibi, Bassam: Terrorismus und sozialdemokratische Entwicklungspolitik. in: Die neue Gesellschaft,
Band 25; 1978; S. 550-555

Tibi, Bassam: Der Terrorismus und die Frankfurter Schule. in: Die neue Gesellschaft, Band 25;
1978; S.382-386

Treiber, Hubert: Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Terrorismus: Die Inszenierung
„symbolischer Kreuzzüge“ zur Darstellung von Bedrohungen der normativen Ordnung
von Gesellschaft und Staat. in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus
Band 4/2. Sack, Fritz; Steinert, Heinz: Protest und Reaktion. Opladen 1984

Vogel, Hans-Jochen: Jeder Bürger hat Anspruch auf innere Sicherheit. in: Bulletin der
Bundesregierung vom 3. August 1976, Nr. 91; S. 866f

Vogel, Hans-Jochen: Fortschritt und Sicherheit. Eine Zwischenbilanz sozialdemokratischer
Rechtspolitik. in: Recht und Politik Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik
13. Jahrgang, 1977

Waldmann, Peter: Terrorismus als weltweites Phänomen; Eine Einführung
in: Hirschmann, Kai; Gerhard, Peter (Hrsg.): Terrorismus als weltweites Phänomen. Berlin 2000

Witte, Leo: Terrorismus und Rechtsstaat. in: Deutsche Richterzeitung, 56Jg. Heft 10, 1978,

S. 289- 293

Wittke, Thomas: Sozialdemokratie und Terrorbekämpfung. in: Die neue Gesellschaft, Band 29; 1982; S. 456ff

Wächter, Hartmut: Dokumente und Materialien zur Kontaktsperre für Verteidiger. in: Kritische Justiz; Heft 4/1977; S. 395-412