

Terrorismus und Rechtsstaat

Rudolf Wassermann, geboren 1925, ist Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig und Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (ASJ). Mit dem politischen Terrorismus hat er sich u. a. in dem von ihm herausgegebenen Sammelband „Terrorismus contra Rechtsstaat“ (bei Luchterhand) auseinandergesetzt.

Keine Legitimation des Terrors

Die Auferstehung der Gewalt, von der seit den Osterunruhen im Jahre 1968 so oft die Rede war, ist heute auch in der Bundesrepublik Wirklichkeit, in anderer Weise freilich, als die Schüler und Bewunderer von Herbert Marcuse und Jean Paul Sartre sich das in den Diskussionen jener Jahre vorgestellt hatten. Von einer Situation, in der die Massen lernen, die wechselnde Bedeutung der Gewalt im Zusammenhang der gesellschaftlichen Entwicklung zu begreifen, kann nicht die Rede sein, noch weniger vom „Übergang einer vom Sy-

stem produzierten atmosphärischen Gewalt zur aktiven Gewalt derjenigen, die bisher ihre ungenannten und zahllosen Opfer waren", wie es damals hieß. Was die Szene beherrscht, die Bürger der Bundesrepublik ängstigt und dem Sicherheitsverlangen breiter Kreise der Bevölkerung immer wieder Auftrieb gibt - und damit das Reformpotential der Bundesrepublik schmälert —, ist vielmehr die Aktivität von Terroristen, die Mord und Erpressung als Mittel zur Zerstörung einer politischen Ordnung verstehen, die von der großen Mehrheit des Volkes bejaht und gerade auch von der Arbeiterbewegung in der Bundesrepublik als Vehikel sozialen Fortschritts akzeptiert wird.

Weder auf das klassische Widerstandsrecht, das die Attentäter des 20. Juli 1944 rechtfertigte, noch auf das revolutionäre Naturrecht, das den Kampf der Unterdrückten und Erniedrigten gegen ihre Unterdrücker legitimiert, können sich diese Terroristen berufen. Das Widerstandsrecht, das in der Verfassung der Bundesrepublik verankert ist, ist ein Notrecht gegen offenkundiges Unrecht; es berechtigt jedermann - wie in den zwanziger Jahren die Gewerkschaften gegenüber dem *Kapp-Putsch* -, Widerstand gegen die Beseitigung der Verfassungsordnung zu leisten, sofern andere Abhilfe nicht möglich ist. Ein Handeln, das - wie die Aktivität der Terroristen - gerade auf die Beseitigung der rechtsstaatlichen Verfassung zielt, kann mit diesem Notrecht natürlich nicht begründet werden. Aber auch die Berufung auf das revolutionäre Naturrecht ist den Terroristen versagt. Abgesehen davon, daß das Naturrecht kein geltendes Recht, sondern eine moralische Forderung, also ein Gerechtigkeitspostulat ist, setzt es soziale und politische Verhältnisse voraus, die etwa mit denen in der Dritten Welt vergleichbar wären (woher ja auch das Anschauungsmaterial stammt, das den Lehren z. B. eines *Frantz Fanon* oder *Regis Debray* zugrundeliegt), oder auch mit der rassistischen Unterdrückung von Minderheiten, wie sie die neuere amerikanische Befreiungsdoktrin inspiriert hat. Wo wären bei aller Kritikwürdigkeit in der Bundesrepublik Verhältnisse auszumachen, die man der Unterdrückung in der Dritten Welt gleichsetzen könnte, wo eine Situation, der sich nur durch den Appell an die Gewehrläufe abhelfen ließe?

Zu Unrecht berufen sich die Gewaltbefürworter auch auf *Karl Marx*. Natürlich spielt die Gewalt eine Rolle in der Geschichte. Aber sie war für Marx nur die Geburtshelferin einer neuen Gesellschaft und nicht etwa deren Schöpfer. Denn für Marx führen nicht Gewaltakte, sondern die der alten Gesellschaft inhärenten Widersprüche in die Revolution. Politischer Mord, „individueller Terror“ ist aus dieser Sicht nicht nur nutzlos, sondern sogar schädlich; er blieb den Anarchisten vorbehalten, die Marx bekämpfte, und der extremen Rechten, die in der Weimarer Republik u. a. Rathenau und Erzberger ermordete, bevor sie die Gelegenheit erhielt, ihren individuellen Terror in den Staatsterror des NS-Regimes überzuleiten.

Außer Frage steht also, daß der Staat der Bundesrepublik das Recht hat, sich gegen Terror zu verteidigen. Radikale Gedanken, die gesellschaftliche Alternativen zur existierenden Sozialordnung entwickeln, sind in der liberalen Demokratie selbstverständlich er-

laubt, sie sind sogar notwendig, wenn die Gesellschaft nicht erstarren soll. Ebenso haben extreme Gruppierungen das Recht auf freie Meinungsäußerung wie auf Teilnahme am Kampf um die Macht in Konflikt und Wettbewerb. Wer den Rechtsstaat ernst nimmt, muß für die Freiheit des Andersdenkenden eintreten, auch wenn er dessen Auffassungen ablehnt oder für schädlich hält. Voraussetzung ist dabei jedoch, daß diese Personen und ihre Gruppen ihre Ansichten nach den Regeln der für alle Bürger geltenden Gesetze vertreten. Wer „individuellen Terror“ praktiziert, Politiker, Richter, Unternehmer entführt und tötet, Bomben legt, Geiseln festsetzt und Flugzeuge kapert, tut das nicht. Er bewegt sich nicht im Rahmen des politischen Prozesses, sondern bricht das Gesetz und bestreitet dem Staat das Monopol physischer Gewaltanwendung und dies, wie wir dargelegt haben, in der Bundesrepublik ohne jede Legitimation.

Die politische Wirkung des Terrors

Man kann auch nicht sagen, daß die von den Terroristen ausgehende Gefahr gering ist. Natürlich ist für den einzelnen Bürger die Gefahr größer, Opfer eines Verkehrsunfalls, als von Terroristen entführt oder umgebracht zu werden. Es handelt sich jedoch bei dem fahrlässigen Verhalten im Straßenverkehr, das hier in Frage steht, und der kaltblütigen „Hinrichtung“ durch Terroristen um zwei Ebenen strafbaren Verhaltens, die inkommensurabel sind. Schon die Tatsache, daß überhaupt solche Vergleiche angestellt werden, muß dabei zu denken geben. Wir haben es beim politischen Terrorismus nicht mit Fehlreaktionen, die auf menschlichem Versagen beruhen, zu tun, sondern mit organisierter Guerillatätigkeit, mit politischen Überzeugungstätern, die sich politische Ziele setzen, auch wenn ihre politische Unreife und Realitätsblindheit offenkundig sind. Hinzu kommt, daß von der Aktivität der Terroristen mittelbare Wirkungen ausgehen können, die größer sind als die unmittelbaren. Wenn die Terroristen auch keinen Umsturz und, nach Lage der Dinge, auch keine revolutionäre Situation herbeiführen können, so haben sie doch die Mittel und Möglichkeiten, eine Atmosphäre der Unsicherheit in der Bundesrepublik zu erzeugen, eine Stimmung, in der die Bevölkerung Ordnung um jeden Preis verlangt und sich einen starken Mann wünscht, eine Diktatur, die „aufräumt“. Steigende innere Unsicherheit kann sich die Bundesrepublik angesichts dieser latenten Gefährdung nicht leisten, am wenigsten zu einer Zeit, in der sie einerseits innere Reformen vornehmen will, andererseits mit der Bewältigung wirtschaftlicher Krisen beschäftigt ist. Mochte es nach den ersten Taten der Terroristen noch erlaubt sein, diese Gefahren kleinzuschreiben, so hat sich die Szenerie nach der Attentatsserie des jetzt abgelaufenen Jahres 1977 gründlich gewandelt. Wer nach diesem Anschauungsunterricht noch die Terroristen unterschätzen oder ihre Taten bagatellisieren wollte, würde diesen „Todfeinden der Demokratie“, wie sie der DGB-Bundesvorstand genannt hat, in die Hände arbeiten. Man stelle sich, um das Ausmaß der politischen Bedrohung unseres Staates zu ermessen, nur einmal vor, wie es bei uns aussähe, wenn der Coup von Mogadischu nicht geglückt, wenn die Terroristen nicht nur Schleyer ermordet, sondern wenn ihre Helfershelfer auch die Passagiere der „Landshut“ umge-

bracht hätten. Ein Staat, der seine Bürger nicht zu schützen vermag, versagt in seiner grundlegenden Funktion, und das hätte man, wenn die Terroristen die Flugzeuginsassen getötet hätten, ohne Zweifel Regierung und Koalition mit Vehemenz vorgehalten.

Das „Wie“ der Terrorbekämpfung ab Gefahr für den Rechtsstaat

Nicht das „Ob“ staatlicher Reaktionen auf das Treiben der Terroristen steht deshalb zur Debatte, sondern allein das „Wie“. Ein breiter Konsens besteht darüber, daß die polizeilichen Apparate technisch und organisatorisch verbessert werden müssen. Für die Forderung nach mehr Geld für mehr Sicherheit haben sich die Terroristen als eine wirksame Lobby erwiesen. Ebenso hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß Erpressungsversuchen der Terroristen in der Taktik flexibel, aber in der Sache mit Festigkeit begegnet werden sollte. Die Angst vor dem Schrecklichen und das Mitleid mit den Geiseln sollen die Terroristen nicht mehr als Erfolgshilfen in ihre Rechnung einstellen dürfen. Sind aber über die Intensivierung der technischen und organisatorischen Mittel hinaus auch Änderungen im rechtlichen Instrumentarium zur Bekämpfung von Terrorismus notwendig?

Bei der Beantwortung dieser Frage scheiden sich die Geister. Nicht wenige halten offenbar die Zeit zu einem back lash jener liberalen Rechtsreformen für gekommen, mit denen in den sechziger und zu Anfang der siebziger Jahre versucht wurde, dem Staat einen größeren Freiheitsraum zugunsten des Bürgers abzutrotzen. Die von hoher rechtsstaatlicher Sensibilität motivierten Reformen waren niemals so recht populär. Die Kleine Strafprozeßreform von 1964 etwa wurde selbst in der Justiz als „Verbrecherschutzgesetz“ bezeichnet, und ebenso anhaltend wurde von breiten Kreisen in der Polizei das 1969 geschaffene Demonstrationsrecht kritisiert. Daß mancher, der damals die Reformen ablehnte oder zähneknirschend ertrug, heute Morgenluft wittert, ist verständlich.

Hinzu kommt die „Eigengesetzlichkeit“ eines sozialpsychologischen Vorgangs, dem insbesondere Politiker nur schwer enttrinnen können. Die Angst, die Terror erzeugt, erhöht die Bereitschaft, Freiheitsrechte gegen Sicherheit und Ordnung einzutauschen. Wenn Anschläge von Terroristen bekanntwerden, besteht die gleichsam natürliche Reaktion des unaufgeklärten Bürgers zunächst einmal darin, nach härteren Strafen und Strafgesetzen zu rufen. Für Politiker und Beamte, die es an sich besser wissen, ist die Versuchung, in diesen Chorus einzustimmen, schon deshalb groß, weil sie ihnen das Eingeständnis ihrer Hilflosigkeit gegenüber vielen, wenn nicht den meisten Terrorakten erspart und von dem wirklichen Geschehen zugunsten von Auseinandersetzungen mit hypothetischen Argumenten ablenkt. Gustav Heinemann hat einmal die Terroristen unserer Zeit als Schützenhelfer für den Widerwillen bezeichnet, der einen liberalen Rechtsstaat zu begleiten pflegt. Andere (und auch ich selbst) haben von einer unfreiwilligen Allianz und einem objektiven Zusammenspiel zwischen den Terroristen und jenen Altkonservativen und Reaktionären gesprochen, die sich nach dem Polizei- und Obrigkeitsstaat der Vergangenheit zurücksehen. Setzen die Terroristen nicht eine Spirale in Bewegung, die den Bestand an Rechts-

staatlichkeit in unserer politischen Ordnung immer kleiner werden läßt? In der Tat ist die Situation, in der sich die rechtsstaatliche Ordnung angesichts der Bedrängnis durch den politischen Terrorismus befindet, in mannigfacher Hinsicht prekär.

Sicherung des Rechtsstaates - jedoch nicht schrittweise Zerstörung

Wir müssen dem Recht Achtung verschaffen. Es ist das Kleid unserer Freiheit und der Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält. Recht, das nicht durchgesetzt wird, ist kein Recht. Bei der notwendigen Abwehr des Terrorismus darf aber auch nicht vergessen werden, daß sich der freiheitliche Rechtsstaat auch im Umgang mit seinen Feinden an seine Prinzipien halten muß, wenn er nicht seine Glaubwürdigkeit verspielen will. So nachdrücklich wir den Terrorismus bekämpfen müssen, so entschlossen müssen wir daher auch Überreaktionen vermeiden. Was wir zur Sicherung des Rechtsstaates tun, darf nicht zu seiner Erosion führen.

Machen wir uns auch hier nichts vor: Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit ist nicht unproblematisch. Was der Seite der Sicherheit hinzugefügt wird, geht der Seite der Freiheit ab. Wenn nicht abwägend und mit Bedacht verfahren wird, kann eine Entwicklung eingeleitet werden, die sich eines Tages als verhängnisvoll erweist. Auch unter dem Eindruck terroristischer Bedrohung darf deshalb die wichtigste der politischen Tugenden - das Augenmaß - nicht verlorengehen. Auf keinen Fall darf es dahin kommen, daß, wie jetzt Jürgen Habermas befürchtet hat, sozusagen in einem Kernzerfall des liberalen Denkens, Carl Schmitts, des nationalsozialistischen Staatsrechtslehrers, Doktrin von der innerstaatlichen Feinderklärung Maxime der Terroristenabwehr wird. Der Rechtsstaat muß vielmehr seine Identität bewahren, indem er auch seine Feinde nur nach Maßgabe seiner Gesetze verfolgt.

Die konkreten Fragen der aktuellen rechtspolitischen Auseinandersetzung

Fragen wir, mit welchen rechtlichen Mitteln die Bundesrepublik sich und ihre Bürger vor Terroristen schützen soll und darf, so ist es notwendig, daß unsere Rechtsordnung auf den durch die Exekutive erklärten Ausnahmezustand als Mittel innerer Befriedigung grundsätzlich verzichtet. Während in der Weimarer Republik Art. 48 der Reichsverfassung der Regierung die Handhabe gab, im Fall des Notstands unter Außerkraftsetzung des geltenden Rechts die zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung „notwendigen“ Maßnahmen zu treffen (wovon auch z. B. nach der Ermordung Rathenaus Gebrauch gemacht wurde), ist die Regelung, die das Grundgesetz für den Fall des inneren Notstands im Art. 91 GG getroffen hat, äußerst beschränkt. Weit mehr als die Weimarer Republik ist die Bundesrepublik rechtsstaatlich verfaßt, sie ist geradezu das Muster eines Verfassungsstaats. Im Verfassungsstaat aber geht die sogenannte Staatsräson im Strafrecht auf.

Das Kontaktsperregesetz

Nicht nur eingefleischten Liberalen macht deshalb das *Kontaktsperregesetz* Sorge, das nach der Entführung Schleyers vom Gesetzgeber in beispielloser Eile verabschiedet worden ist. Dieses Gesetz geht an die rechtsstaatliche Substanz. Der Sache nach ist es ein Ausnahmegesetz, das an die Stelle der rechtlich zweifelhaften, auf den sogenannten übergesetzlichen Notstand gestützten Kontaktverbote getreten ist, die zunächst die Landesjustizverwaltungen erlassen hatten. Die Bundesregierung hielt die Kontaktsperre für notwendig, weil dringende Verdachtsgründe für eine Verbindung zwischen den inhaftierten Terroristen und Schleyers Entführern bestanden und wegen der Gefährdung Schleyers höchste Eile geboten war. Auch wenn man einräumt, daß sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Gesetzes um rechtsstaatliche Grenzziehungen bemüht und der Bundesgerichtshof diese Grenzen noch enger gezogen hat, bleibt die Frage, ob hier nicht doch ein Stück „innerstaatlicher Feinderklärung“ Gesetzeskraft erlangt hat. Die Aufhebung des Gesetzes wird denn auch bereits nachdrücklich gefordert. Dem Staat bliebe dann allerdings die ihm vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Befugnis, mit Hilfe des § 34 GG, der bereits in der Affäre Traube eine so unrühmliche Rolle gespielt hat, Freiheitsrechte zu dispensieren. Diese kaum zu kontrollierende Befugnis, das Recht beiseitezuschieben, um die Terroristen zu besiegen, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten noch fragwürdiger als das unrühmliche Kontaktsperregesetz.

Überhaupt muß bei allen Gesetzesvorschlägen zur inneren Sicherheit und Bekämpfung des Terrorismus, die jetzt im Gesetzgebungsverfahren beraten werden, sorgfältig abgewogen werden, in welchem Verhältnis die Vor- und Nachteile zueinander stehen. Wir brauchen keine Gesetze, die wohl mehr Staat, nicht aber auch mehr Sicherheit versprechen. Stets ist deshalb zu prüfen, ob die vorgeschlagene Rechtsänderung nicht nur den Anschein entschlossenen Handelns erweckt, sondern auch tatsächlich geeignet ist, die Terroristenbekämpfung effizienter zu machen und ob der Preis, der für die Erhöhung der Sicherheit zu zahlen ist, nicht zu hoch ist. Die Grenze, wo das dem Rechtsstaat Zumutbare endet und das Unzumutbare beginnt, läßt sich dabei nicht abstrakt festlegen, sondern nur anhand konkreter Abwägungen.

Bedenklich stimmt schon die hohe Zahl der Änderungen, die im Gespräch sind. Eine Übersicht aus dem Bundestag nennt nicht weniger als 23 Änderungsvorschläge, die das materielle Strafrecht betreffen, dazu 13 Änderungsvorhaben für das Strafprozeß- und Strafvollzugsrecht. Sie alle hier einer Betrachtung zu unterziehen, verbietet der zur Verfügung stehende Raum. Nur einige sollen daher herausgegriffen werden, und zwar solche, deren Beleuchtung Schlaglichter auf die Problematik wirft, um deren Beantwortung es nach den oben genannten Kriterien im Für und Wider der Argumente geht.

Bejahung einer effizienten Strafverfolgung . . .

Hält man sich an diese Gesichtspunkte, so ist es eine schlichte Selbstverständlichkeit, daß nach Wegen gesucht werden muß, die Strafverfahren gegen die Terroristen weniger

umständlich und zeitraubend zu führen, als das aufgrund der Gesetzeslage der Fall ist. Nichts trägt mehr zur Abschreckung potentieller Täter bei als die schnelle Aburteilung ergriffener Täter. Unser Strafverfahren ist aber, wie vor allem der Stammheimer Terroristenprozeß gezeigt hat, zu schwerfällig. Keinen Streit sollte es deshalb darüber geben, daß unser Strafverfahren beschleunigt und von der Verpflichtung entlastet werden muß, bei Tätern, die schwerer Verbrechen, z. B. des Mordes angeklagt sind, auch alle kleineren Straftaten zu erörtern, die die Angeklagten mitbegangen haben. Problematisch aber ist der Vorschlag, für Terroristenprozesse die zweite Instanz abzuschaffen, die Ende der sechziger Jahre gerade für die sogenannten politischen Strafsachen eingeführt worden war. Wir würden damit ein Sonderverfahrensrecht schaffen, von dem wir uns aus rechtsstaatlichen Erwägungen gerade vor kurzem erst getrennt hatten. Darüber hinaus muß auch bezweifelt werden, daß beim Bundesgerichtshof, der nach diesen Vorstellungen in erster Instanz für die in Rede stehenden Straftaten zuständig sein soll, überhaupt die personellen Voraussetzungen für die Übernahme dieser Aufgabe gegeben sind.

Auch zur Verbesserung der polizeilichen Fahndung gibt es Möglichkeiten, die endlich genutzt werden sollten. Seit Jahren fordert z. B. der Präsident des Bundeskriminalamtes die Erweiterung seiner Kompetenzen, um nicht nur umfassend ermitteln, sondern auch erfolgreich vorbeugen und fahnden zu können. Ebenso steht außer Frage, daß auch Einschränkungen unserer Bequemlichkeit wie z. B. durch eine Verschärfung der polizeilichen Meldevorschriften in Kauf genommen werden müssen, wenn sich dadurch die Chancen der Fahndung erhöhen lassen. Ein Gleiches gilt für Erweiterung der Durchsuchungsmöglichkeiten und die Einrichtung von Kontrollstellen auf den öffentlichen Straßen. Es handelt sich hier um die Quintessenz aus Erfahrungen, die gerade bei der Schleyer-Entführung gewonnen worden sind. Nach dem heute geltenden Recht sind Durchsuchungen nur zulässig, wenn die zu durchsuchende Wohnung genau bestimmt ist. Als in der Tiefgarage eines Wohnhauses ein Manschettenknopf des entführten Arbeitgeberpräsidenten gefunden wurde, erwies es sich aber als notwendig, auf der Suche nach Schleyer und seinen Entführern das gesamte Gebäude durchsuchen zu lassen, da die Wohnung, in der die Verdächtigen sich aufgehalten hatten, nicht bekannt war. Wenn die Befugnis dazu jetzt dem Richter, bei Gefahr im Verzuge auch der Staatsanwaltschaft gegeben wird, so erleichtert das die Ermittlungstätigkeit, ohne Freiheitsrechte des Bürgers unzumutbar anzutasten. Voraussetzung muß dabei - wie auch bei den Kontrollstellen - allerdings sein, daß es sich um Straftaten nach dem im Vorjahr zur Terroristenbekämpfung geschaffenen § 129 a StGB handelt, also um die Bildung terroristischer Vereinigungen, um schwere Straftaten gegen das Leben oder die persönliche Freiheit oder um schwere gemeingefährliche Straftaten. Anderenfalls würde die Terroristenbekämpfung dazu mißbraucht werden, Freiheitsräume des Bürgers ohne Not zu vermindern.

. . . aber Warnung vor unnötiger Einschränkung der Freiheitsräume

Jenseits dieser Linie, die den Übergang von bloß lästigen zu einschneidenderen Maßnahmen markiert, überwiegen jedoch die Bedenken die Vorzüge, die die vorge-

schlagenen Rechtsänderungen nach Ansicht ihrer Verfechter haben. Das gilt bereits für den Vorschlag, eine Strafmilderung von Gesetzes wegen für den sogenannten Kronzeugen einzuführen, also für Mittäter, die ihre Komplizen belasten. Mit diesem Vorschlag haben CDU und CSU eine Anregung aufgegriffen, die auf Gustav Heinemann zurückgeht. Gleichwohl ist es höchste Zeit, daß er auf Nimmerwiedersehen aus der öffentlichen Diskussion verschwindet, und das aus moralischen Gründen, wie sie gerade Gustav Heinemann teuer waren. Denn der Handel mit Strafen, den die Kronzeugen-Regelung legalisiert, berührt nicht nur das Rechtsgefühl in elementarer Weise, er zersetzt das Rechtsbewußtsein. Rechtspraktische Gründe kommen hinzu: Wie kann man ausschließen, daß der Kronzeuge nicht andere zu Unrecht beschuldigt, um seinen Kopf aus der Schlinge zu ziehen, und wie kann der Kronzeuge vor der Rache seiner ehemaligen Genossen geschützt werden? Der Fememord an dem „Verräter“ Schmücker ist ein Signal, das vor Voreiligkeiten warnt.

Heiß umstritten war bereits bei der Anti-Terror-Gesetzgebung der letzten Legislaturperiode die Frage, ob das Gespräch des Verteidigers mit seinem inhaftierten, nach § 129 a StGB verdächtigten Mandanten überwacht werden soll. Nach der langen Diskussion, die damals geführt wurde, wäre es unverständlich, wenn sich der Bundestag im Gegensatz zu seiner damaligen Stellungnahme jetzt doch noch entschliesse, nicht nur den Briefverkehr, sondern auch das Gespräch des Inhaftierten mit seinem Anwalt überwachen zu lassen. Ohne Frage haben die Anwälte der Terroristen durch ihr Verhalten innerhalb wie außerhalb des Gerichtsaals erheblich zu der Eskalation der Emotionen in der Terroristenfrage beigetragen, nicht zuletzt durch eine aufreizende, manchmal geradezu geniale politische Agitation. Für die Frage der Gesprächsüberwachung ist aber allein das Sicherheitsproblem entscheidend. So betrachtet, ist die Trennscheibe ein ebenso einfaches wie wirksames Mittel, die Zellen „dicht zu machen“, wie es BKA-Präsident Herold und Generalbundesanwalt Rebmann immer wieder gefordert haben. Wer über die Trennscheibe hinaus, die bereits nach geltendem Recht zulässig ist, die Überwachung des Verteidigergesprächs fordert, bestätigt damit den Verdacht, daß es ihm nicht um die Sicherung der Zellen geht, sondern um eine Sanktion gegen die Terroristen und ihre unbotmäßigen Anwälte.

Das Strafprozeßrecht, das eine Gesellschaft sich gibt, ist nicht bloß technisches Recht, sondern in hohem Maße politisch, das heißt von der Vorstellung einer Gesellschaft über ihre Ordnung, bestimmt; die justizpolitischen Anforderungen der Gesellschaft an ihr Recht kommen darin, wie der Göttinger Rechtsgelehrte Franz Wieacker einmal bemerkt hat, deutlicher noch als im materiellen Recht zum Ausdruck. Wenn jetzt auf diesem Gebiet die Errungenschaften der fortschrittlichen Rechtspolitik der letzten Jahre zunichte gemacht würden, so wäre das für viele der Erweis dafür, daß die progressive Rechtspolitik jener Jahre ein Irrtum oder eine Spielweise für „linke Spinner“ gewesen ist und nicht der geschichtlich notwendige Versuch, der of-

fenen, verantwortlichen Gesellschaft des Grundgesetzes den rechtlichen Rahmen zu verschaffen, in dem sie sich als politische und soziale Ordnung der Freiheit entwickeln kann. Wachsamkeit in der Verteidigung der liberalen Fortschritte jener Jahre ist daher unerlässlich.

Strikte Ablehnung einer Einschränkung von Versammlungsrecht und Meinungsfreiheit

Womöglich noch problematischer sind die Pläne der Bundestagsopposition zur Einschränkung des Versammlungsrechts und der Meinungsfreiheit. Erinnern wir uns, wie mühevoll Ende der sechziger Jahre der Prozeß der Ablösung des alten, obrigkeitlichen Demonstrationsrechtes und seine Ersetzung durch ein dem Geist des Grundgesetzes gerecht werdendes Recht verlaufen ist. Heute nun soll die frühere Strafbestimmung über Landfriedensbruch wiederhergestellt werden, damit nicht nur bestraft werden kann, wer sich an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen, die aus einer Menschenmenge heraus begangen werden, beteiligt, sondern auch der, der sich lediglich in einer unfriedlichen Versammlung aufhält. Damit nicht genug, soll jegliche Gewaltbefürwortung, auch wenn sie nicht verfassungsfeindlichen Zielen dient, unter Strafe gestellt und der alte § 110 StGB (Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze) wiedereingeführt werden, um nur die wichtigsten aus dem umfangreichen Maßnahmenkatalog der Opposition zu nennen.

Nun bin ich der letzte, der verkennt, daß manch eine politische Demonstration alles andere als jene friedliche Versammlung ist, zu der sich die Bürger unseres Staates kraft ihrer staatsbürgerlichen Freiheit versammeln dürfen. Eine gewisse - nicht unmittelbare, sondern mittelbare - Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann aber bei einer Versammlung kaum völlig ausgeschlossen werden. Wenn, wie von der CDU beabsichtigt, die Möglichkeit geschaffen wird, nicht nur bei unmittelbarer, sondern bei jeder, also auch bloß mittelbarer Gefährdung Versammlungen unter freiem Himmel zu verbieten, würde das daher auf die Aushöhlung des Kerns der Meinungsfreiheit hinauslaufen.

Gefahren für die Gewerkschaften

Hier müssen auch und gerade die Gewerkschaften aufpassen. Die Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus jetzt erlassen werden sollen, betreffen in der Regel nur Terroristen, nämlich die Angehörigen krimineller Vereinigungen, deren Ziel es nach dem vom letzten Bundestag neugeschaffenen § 129 a StGB ist, Mord und Totschlag, Brandstiftung, Luftpiraterie, Geiselnahmen oder gefährliche Verkehrsstörungen zu begehen. Sie geben also Polizei und Justiz keine Handhabe, etwa gewerkschaftliche Streikführer einzusperren. Die beabsichtigte Reduzierung der

Versammlungs- und Meinungsfreiheit betrifft aber Rechte, die für Gewerkschafter wichtig sind, und geht deshalb die Gewerkschaften unmittelbar an. Das Recht, sich friedlich unter freiem Himmel zu versammeln, ist ein wesentliches Element unserer Demokratie, das nicht ohne zwingende Notwendigkeit angetastet werden darf. Von einer solchen Notwendigkeit kann aber hier und heute keine Rede sein.

Was Bundesratsmehrheit und Opposition mit diesen Rechtsverschlechterungen treffen wollen, sind erklärtermaßen die sogenannten Sympathisanten der Terroristen. Tatsächlich aber gilt der Angriff der Demonstrationsfreiheit, einem Kernstück demokratischen Lebens. Zugegebenermaßen machen die extremen Gruppen in unserer politischen Landschaft von dieser Freiheit am häufigsten Gebrauch, aber Menschen, die extreme politische Anschauungen vertreten, für sie auf die Straße gehen und auch Lärm schlagen, sind darum noch keine Terroristen, die einen Privatkrieg gegen unsere Gesellschaft führen, Geiseln nehmen und Menschen überfallen und entführen. Diese Unterscheidung sind wir dem Rechtsstaat schuldig, aber auch der historischen Wahrheit. Man hat ein verzerrtes Bild von der Wirklichkeit, wenn man Extremisten und Terroristen in einen Topf wirft.

Es gibt keine Kausalkette, die etwa Menschen, die 1967 am Ostermarsch teilgenommen, 1968 gegen die Notstandsgesetze demonstriert und 1969 an den APO- und Studentenunruhen beteiligt waren, zwangsläufig in den Terror geführt hat, ebensowenig eine solche, die aus Menschen, die heute demonstrieren, eines Tages Terroristen macht. Sicher, die persönliche Biographie mancher Angehöriger terroristischer Gruppen weist in diese bewegte Zeit zurück. Aufs Ganze gesehen ist aber nur ein winziger Bruchteil der APO-Leute in die Terroristenszene geraten. Weit mehr Menschen, die damals die Fäuste geballt, Steine geworfen und Fensterscheiben eingeschlagen haben, sind heute in legalen Vereinigungen politisch tätig. Zu einem großen Teil gehören sie sogar den unsere Demokratie tragenden Parteien an. Für die aber, die sich zu extremen Ansichten bekennen, gilt das liberale Credo: Auch wenn uns ihre Anschauungen nicht gefallen, haben sie Anspruch darauf, ihre demokratischen Rechte ausüben zu dürfen. Es kommt hinzu, daß eine Änderung des § 125 StPO auch deshalb nicht geeignet ist, Terroristen oder deren Sympathisantenkreis zu erfassen, weil diese sich aus naheliegenden Gründen hüten, an Demonstrationen teilzunehmen.

Probleme rechtlicher Erfassung von politischer Gesinnung

Juristisch betrachtet, ist der *Sympathisantenbegriff* ohnehin viel zu unbestimmt, um im Strafrecht Verwendung finden zu können. Wer einen Terroristen bei einem Verbrechen unterstützt, ist wegen Beihilfe strafbar. Wer Mitglied einer terroristischen Organisation ist, eine solche Organisation unterstützt oder für sie wirbt, macht sich nach § 129 a StGB strafbar. Damit sind Verhaltensweisen im Umkreis terrori-

stischer Aktivität, die über bloße Sympathie hinausgehen, bereits erfaßt. Will man darüber hinausgehen und im Vorfeld von Gewalttätigkeiten Straftatbestände für Sympathisanten schaffen, muß man sich die Frage gefallen lassen, ob etwa Gedanken verboten oder Gefühlsbeziehungen unter Strafe gestellt werden sollen. Nicht nur für Eiferer ist vom Erhabenen zum Lächerlichen nur ein Schritt.

Die Befürworter der Pönalisierung von Gewaltbefürwortung müssen sich auch die Frage gefallen lassen, wie zuverlässig abgegrenzt werden soll, was strafbare Befürwortung von Gewalt ist und was weiterhin straffrei bleibt, weil es der Bericht-erstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens, der Geschichte, der Kunst oder Wissenschaft oder ähnlichen Zwecken dient? Wann sind Veröffentlichungen wissenschaftlich und damit sakrosankt, wann nur scheinbar wissenschaftlich und damit strafbar? Unter welche Kategorie etwa fällt die Diskussion über die sogenannte strukturelle Gewalt, die international in der Soziologie, Politologie und Friedensforschung geführt wird? Und welches Schicksal wäre der Auseinandersetzung um die „Strategie der fortschreitenden Eroberung der Macht durch die Arbeitnehmer“ beschieden, wie sie etwa Andre Gorz und Lelio Basso entwickelt haben, der Auffassung, daß über Gegenmachtpositionen und Zwischenziele die Macht zu erobern ist, daß es aber auch keinen allmählichen, schrittweisen Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus gibt, sondern daß der Eroberung von Gegenmachtpositionen irgendwann die revolutionäre, gewaltsame Aktion folgen muß? Wären Sätze wie „Gewalt sollte man nicht ein für allemal und pauschal verwerfen“ (Barrington Moore) oder „Man kann nicht ‚grundsätzlich‘ für oder gegen Gewalt sein, man muß jeweils abwägen“, nun strafbar oder nicht?

Schon diese Fragen zeigen, daß die Justiz gut daran tut, ihre Finger davon zu lassen. Auch die Erfahrungen, die bisher mit der Handhabung des § 88 a StGB gemacht worden sind, sind alles andere als ermutigend. Man braucht beispielsweise kein Anhänger der Theorie von der strukturellen Gewalt zu sein, man kann sie sogar ablehnen und für eine bedenkliche, ja verfehlte Begriffsüberdehnung halten, um dennoch dafür einzutreten, daß über sie frei und ohne die Befürchtung, deswegen vor Gericht gezogen zu werden, diskutiert werden kann. Wo immer der Staat, das muß man gerade auch den um moralische Hygiene besorgten und nach Volksverderbern ausspähenden Altkonservativen sagen, das freie Wort unterdrückt hat, hat er keine gute Figur gemacht und es trotz aller Repression auf die Dauer doch nicht verhindern können.

Das richtige Augenmaß und keine Dramatisierung als aktuelle Aufgaben

Schon dieser summarische Überblick läßt erkennen, wieviel auf dem Spiel steht, wenn im Winter und Frühjahr 1978 in den Gesetzgebungsinstanzen über die Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus beraten und beschlossen wird. Wie es den

Anschein hat, ist man sich in Bonn der Verantwortung auch bewußt; jedenfalls lassen der bisherige Gang der Beratung in den Koalitionsfraktionen und die Abstimmungen im Rechtsausschuß des Bundestages daraufschließen. Selbst die Forderung an die SPD-Fraktion, in diesem hochempfindlichen Bereich freiheitssichernder Rechte die Bedenken von Fraktionsminderheiten zu berücksichtigen (so der ASJ-Bundesausschuß am 3. Dezember 1977), findet inzwischen nach anfänglicher Dissidentenschelte Verständnis. Wenn man sich erinnert, wie schwierig es gewesen ist, nach der Ermordung des Kammergerichtspräsidenten von Drenkmann oder der Lorenz-Entführung auch nur zur Besonnenheit zu raten, dann ist das kein geringer Fortschritt.

Vieles kam dabei zusammen, um die Situation zu entdramatisieren und der insbesondere aus dem angelsächsischen Raum immer wieder erhobenen Forderung nach mehr Gelassenheit Gehör zu verschaffen, das Nachlassen des Drucks auf die Politiker nach dem Coup von Mogadischu etwa, die Zurückhaltung der Massenmedien, die allmähliche Gewöhnung an Gewaltakte und die damit verbundene Abstumpfung, nicht zuletzt auch die wachsende Bereitschaft der gefährdeten Personenkreise, Attentate schlicht als Berufsrisiko zu betrachten. Aber auch die zunehmende Erkenntnis, daß die Freiheit nicht auf einmal, sondern zentimeterweise stirbt, trug hier ihre Früchte, ebenso die Einsicht, daß nicht nur zuviel Freiheit, sondern auch zuviel Freiheitsschutz zur Aufhebung der Freiheit führen können.

Wenig hilfreich war in dieser Auseinandersetzung allerdings die vehemente Kritik, die an der Bundesrepublik aus dem Ausland geübt wurde. Diese Kritik vergaß, daß die bürgerlichen Freiheitsrechte in den eigenen Ländern oft viel weniger rechtlich gesichert sind als in der Bundesrepublik. Die Exekutive hat in diesen Ländern in folgedessen Möglichkeiten, gegen Terroristen und ihre Helfer vorzugehen, die der Exekutive in der Bundesrepublik verschlossen sind, ganz zu schweigen von dem *cordon sanitaire*, der die Gerichtsbarkeit in vielen Ländern vor Attacken agitierender Verteidiger schützt. Den Nutzen aus dieser Kritik haben daher vornehmlich jene halb autoritären Demokratieskeptiker ziehen können, für die die Bundesrepublik ohnehin zum Schaden ihrer Handlungsfähigkeit viel zuviel mit Rechtsstaatlichkeit beladen ist. Mir scheint indessen, daß die betonte Rechtsstaatlichkeit kein Nachteil, sondern gerade umgekehrt ein Vorzug der Bundesrepublik ist, soviel man gegen diese auch sonst einzuwenden vermag.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Notwendigkeit, sich mit dem Terrorismus auseinanderzusetzen, nun schon seit Jahren Investitionen erfordert, die sonst dem sozialen Fortschritt hätten zugute kommen können. Daran läßt sich nichts ändern, solange ein Ende des Terrors nicht abzusehen ist. Gerade deshalb sei aber auch gesagt, daß die Belastung durch die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus nicht unsere Fähigkeit, die Gesellschaft verbessernd zu verändern, erlahmen lassen darf. Wer den Schwächen unserer sozialen Ordnung zu Leibe rückt, Ungerechtigkei-

IRING FETSCHER

ten kritisiert und verringert und den Freiheitssinn der Bürger schärft, arbeitet nicht etwa dem Terrorismus in die Hände. Das genaue Gegenteil ist richtig: Er entzieht dem Terrorismus den Nährboden, auf dem er hofft, sich entfalten zu können. Denn jeder Terrorismus — und damit auch der Schrecken, der uns heute bedroht — versinkt im Geschichtslosen, wenn er nicht die Unterstützung der Massen findet.