

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rudolf Wassermann

Sicherung oder Aushöhlung
des Rechtsstaats?

Zum Thema:

„Politischer Radikalismus
und Rechtsordnung“

David Fromkin

Die Strategie des Terrorismus

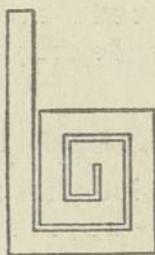
B 13/76

27. März 1976

Rudolf Wassermann, geb. 1925 in Letzlingen (Altmark); Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig und des Landesjustizprüfungsamts beim Niedersächsischen Ministerium der Justiz; Studium der Rechtswissenschaft und Philosophie in Halle (Saale), der Soziologie und Politischen Wissenschaft in Berlin (West); 1956 Gerichtsassessor, 1959 Landgerichtsrat, 1963 Kammergerichtsrat in Berlin; 1967 Ministerialrat im Bundesjustizministerium; 1968 Landgerichtspräsident in Frankfurt (Main).

Veröffentlichungen u. a.: Erziehung zum Establishment?, Karlsruhe 1969; Justizreform, Berlin und Neuwied 1970; Richter, Reform, Gesellschaft — Beiträge zur Erneuerung der Rechtspflege, Karlsruhe 1970; Der politische Richter, München 1972; Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt und Neuwied 1974; Freiheit in der sozialen Demokratie (hrsg. zus. mit D. Possér), Karlsruhe 1975; Terrorismus contra Rechtsstaat, Darmstadt und Neuwied 1976. Zahlreiche Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden zu rechtswissenschaftlichen, rechtssoziologischen und rechtspolitischen Fragen. Mitherausgeber der Juristischen Rundschau und der Reihe „Demokratie und Rechtsstaat“.

David Fromkin ist Rechtsanwalt in den Vereinigten Staaten und Autor des Buches: „The Question of Government“.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaats?

Zum Thema: „Politischer Terrorismus und Rechtsordnung“

Im Vorwort zu dem vom Autor herausgegebenen, in diesen Tagen im Hermann Luchterhand Verlag, Darmstadt und Neuwied, erscheinenden Sammelband „Terrorismus contra Rechtsstaat“ heißt es: „Müssen wir, um uns der Gefahren des politischen Terrorismus zu erwehren, rechtsstaatliche Errungenschaften der Bundesrepublik rückgängig machen? War das, was in den sechziger Jahren unserer politischen Ordnung an freiheitlichen Elementen hinzugefügt wurde, nur für die Schönwetterdemokratie bestimmt? Oder ist Rechtsstaatlichkeit ein so zentraler Wert für unsere Gesellschaft, daß um seinetwillen Behinderungen bei der Bekämpfung politischer Terroristen in Kauf zu nehmen sind? Es sieht so aus, als ob der Rechtsstaat der Verlierer sein muß, wenn er durch den politischen Terrorismus herausgefordert wird. Vielleicht besteht aber doch die Chance, die Krise, in die uns die Aktivitäten der Terroristen gestürzt haben, für einen Denkprozeß nutzbar zu machen, in dem das Bewußtsein für den Wert freiheitlicher Rechtsprinzipien in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft geschärft wird.“

Aus dem Buch wird hier mit freundlicher Genehmigung des Verlages auszugsweise der Beitrag des Autors „Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaats?“ abgedruckt. Andere Beiträge des Bandes befassen sich mit der Erklärung von Extremismus und Terrorismus (Klaus von Beyme, Frank Benseler, Hans Josef Horchem), mit der Abwehr des politischen Terrorismus (Wilhelm H. Mensing) und mit der Strafjustiz in den Terroristenprozessen (Josef Augstein, Theo Rasehorn, Peter Doebel).

Liberty dies by inches

Die Freiheit stirbt zentimeterweise

Englisches Sprichwort

I.

Wer den politischen Terrorismus als eine Geißel der Menschheit definiert, mit der wir uns nicht abfinden dürfen, hat meine volle Zustimmung. Während dieser Beitrag in den Satz ging, tobte der Bürgerkrieg in Irland und Angola, herrschten bürgerkriegsähnliche Zustände in Beirut. Unruhen, wohin man auch blickt. Über terroristische Aktivitäten wird aus Südamerika, dem Nahen Osten, Südostasien, Japan, Argentinien, den Vereinigten Staaten, Kanada, Italien und Großbritannien berichtet. In den Niederlanden wurden gleich zwei Geiseldramen auf einmal inszeniert, das eine auf der Eisenbahn in Beilen, das andere in Amsterdam. In dem sonst so friedlichen Wien haben Terroristen das Generalsekretariat der OPEC überfallen, sich der Minister jener Staaten bemächtigt, die sich in dieser Erdölorganisation zusammengeschlossen ha-

ben. „Piratenweihnacht“ war denn auch der Leitartikel der Neuen Zürcher Zeitung überschrieben.

Politischer Terrorismus ist also ein internationales Phänomen. In der Bundesrepublik sind wir bisher vergleichsweise sogar glimpflich davongekommen, jedenfalls, wenn wir etwa an die Verhältnisse denken, unter denen z. B. Großbritannien leidet. Dort gehören das Hilton-Hotel in London, das Nobelkaufhaus Harrod und das Mayfair-Restaurant „Scotts“ ebenso zur Front des Guerilla-Krieges wie das nordirische Ulster-Gebiet, wo offener Terror herrscht. Als der britische Bürger Ross McWhirter für die Ergreifung von Bombenlegern eine Belohnung von 50 000 Pfund aussetzte, bezahlte er dafür mit seinem Leben: die Terroristen demonstrierten ihre Macht.

„Living with Terrorism“ setzte Richard Clutterbuck, früher Generalmajor der britischen Armee und heute englischer Hochschuldozent, als Titel über sein 1975 erschienenes Buch über den internationalen Terrorismus¹⁾. Aus der Rand Corporation, der berühmten amerikanischen „Denkfabrik“, wird prophezeit, daß der Terrorismus nicht etwa seinen Höhepunkt überschritten hat, sondern noch weiter zunehmen wird²⁾.

Man kann verstehen, daß Besucher aus Großbritannien unter diesen Umständen die Bundesrepublik als Insel des Friedens betrachten. Aber ist dies Bild nicht trügerisch? Auch wir haben allen Anlaß, uns mit dem politischen Terrorismus zu beschäftigen. Als am 31. Oktober 1968 das Landgericht Frankfurt am Main gegen Andreas Baader, Gudrun Ensslin u. a. wegen vorsätzlicher menschengefährdender Brandstiftung eine Freiheitsstrafe von jeweils drei Jahren verhängte³⁾, hatte wohl niemand geahnt, daß die späteren Aktivitäten der Terroristen die bundesdeutsche Gesellschaft in Furcht und Schrecken versetzen, zu innenpolitischen Krisen und zu heftigen geistigen und politischen Auseinandersetzungen führen würden. 1972 schien die Gefahr gebannt, als kurz nacheinander Baader, Meins, Raspe, Ensslin und Ulrike Meinhof festgenommen wurden. Zwei Jahre später, im November 1974, wurde aber der Präsident des Kammergerichts in Berlin ermordet, und nur wenige Monate vergingen, bis der Terror in der Bundesrepublik im Februar 1975 mit der Entführung des Berliner Abgeordneten Lorenz seinen spektakulären Kulminationspunkt erreichte. Auch der Anschlag auf die Deutsche Botschaft in Stockholm am 24. April 1975 muß der bundesdeutschen Terroristenszene zugerechnet werden. Seither sind die Maßnahmen zur Fahndung nach den Terroristen außerordentlich aktiviert worden. Keine Stelle oder Person kann aber garantieren, daß die Erfolge der Polizei die Guerilla-Gruppen zerschlagen, aus der Bundesrepublik vertrieben oder in ihrer Aktivität so eingeschränkt haben, daß künftig keine Anschläge mehr zu befürchten sind.

Auch die Geschichte hält nur wenig Trost bereit. Sicher, Terroristen kommen und ge-

hen. Aber der anarchistische Terrorismus in Europa und Amerika, in dem viele den Vorläufer heutiger terroristischer Bewegungen sehen, war keine kurzlebige Angelegenheit; seine Blütezeit reichte von 1881 bis 1914. So viele Terroristen man auch hängte oder köpfte, die Bombenanschläge hörten nicht auf. Nach Ravachols Hinrichtung im Jahre 1892, von der man ein Abflauen der terroristischen Bewegung erwartete, fing der Terror erst richtig an. 1894 wurde der französische Präsident Carnot ermordet, 1897 der spanische Premierminister Canovas del Castillo, 1898 die Kaiserin Elisabeth von Österreich, 1900 der italienische König Umberto I. Erst der Terror des Krieges verdrängte 1914 den Terror der Anarchisten. Letztlich schärft der Rückblick auf diese „Propagandisten der Tat“, die seinerzeit die dramatischen Möglichkeiten der Gewaltanwendung gleichsam entdeckten (Kropotkin: „Alles ist für uns gut, was außerhalb des Gesetzes liegt“) und die Gesellschaft umwandeln wollten, nur den Blick für die erhöhte Gefährdung, die heute besteht.

Mochte ein Anarchist wie Ravachol durch Bomben auch Paris in Schrecken versetzen, so waren doch die technischen Mittel des Terrorismus in jener Zeit begrenzt. Technische Errungenschaften wie der Luftverkehr, neue Waffen und die Verwundbarkeit unserer modernen Gesellschaft spielen dagegen heute den Terroristen in die Hände, nicht zuletzt die Entwicklung der Kommunikationsmittel, die es dem Zuschauer gestattet, am Radio oder Fernseher das Schauspiel zu verfolgen, wenn nicht sich am Kampf der Terrorgruppen oder der staatlichen Behörden stellvertretend zu beteiligen. Die Chance gewalttätiger Minderheiten, Aufmerksamkeit zu erwecken, Menschen aufzurütteln, zu ängstigen, einzuschüchtern, zu Freunden oder aktiven oder passiven Helfern zu gewinnen, ist unter diesen Verhältnissen enorm groß, jedenfalls weit größer als früher.

Daß gerade dies das Ziel terroristischer Aktivität ist, scheint mir ausgemacht zu sein. Terrorismus ist Gewaltanwendung nicht als Selbstzweck, sondern um der Wirkung willen. Er ist ein Mittel der Politik: Schrecken soll Angst hervorrufen und Unsicherheit bewirken. Wer Terror einsetzt, demonstriert seine Handlungsfähigkeit, seine Macht, seinen Kampfwillen, seine Todesbereitschaft, die bewegende Kraft seiner eigenen Ansprüche. Terrorismus ist rechtsfeindlich. Nicht nur, daß er das geltende Recht mißachtet, partiell außer Kraft setzt und die verhöhnt, die es setzen, hüten oder befolgen, er will auch deutlich machen, daß „jedermann jederzeit

¹⁾ In deutscher Übersetzung: Terrorismus ohne Chance. Analyse und Bekämpfung eines internationalen Phänomens, Stuttgart 1975.

²⁾ Auszug aus der Studie eines Experten in: Die Zeit, Nr. 51 v. 12. 12. 1975, S. 3: Brian Michael Jenkins, Eine Welt voll Terroristen?

³⁾ Das Urteil ist im Wortlaut abgedruckt bei: Die Baader-Meinhof-Gruppe, zusammengestellt von Reinhard Rauball, Aktuelle Dokumente, Berlin, New York 1973, S. 167 ff.

immer und überall bedroht ist" 4). Während Recht Sicherheit verheißt, den Bürgern die Zusicherung gibt, daß ihnen nichts geschieht, wenn sie sich normgemäß verhalten, Straflosigkeit sogar für jedes Tun verspricht, das nicht vorher für ausdrücklich strafbar erklärt war, plakatiert der Terrorismus bewußt die Willkür. Jeden kann der Terror treffen, ohne Rücksicht auf seine Stellung und seine Nähe zur Sache. „Schuld“ und „Unschuld“ sind hier überholte Kategorien, und oft gilt die Gewalt gar nicht den eigentlichen Opfern, sind diese nur die Mittel, Aufmerksamkeit zu erzwingen.

Außer Frage steht indessen auch das Recht unseres Staates, sich gegen Terror zu verteidigen. Terroristischen Aktivitäten kann kein Staat tatenlos zusehen, ohne sich selbst aufzugeben, erst recht nicht der Rechtsstaat, der die Herrschaft der Willkür durch die des Rechts ersetzen will und davon lebt, daß dem Recht Achtung und Gehorsam entgegengebracht werden. Jeder Gewaltakt, der von der Rechtsordnung mißbilligt wird, stellt dieses System in Frage. Keine Rolle spielt dabei, mit welchen Theorien der Terror von denen, die Gewalt anwenden, philosophisch legitimiert wird.

Radikale Gedanken haben vom Grundgesetz her ihre Chance im „Freihandel von Ideen“, der ein konstitutives Element der liberalen Demokratie ist. Ebenso haben extreme Gruppierungen das Recht auf freie Meinungsäußerung wie auf Teilnahme am Wettbewerb um die politische Macht. Wer den Rechtsstaat ernst nimmt, muß daher für die Freiheit des Andersdenkenden eintreten, auch wenn er dessen Auffassungen ablehnt oder für schädlich hält. Voraussetzung ist dabei jedoch, daß diese Personen oder Gruppen ihre Ansichten nach den Regeln der für alle geltenden Gesetze vertreten. Wer Bomben legt, Politiker entführt, Geiseln festsetzt oder Attentate plant oder durchführt, tut das nicht. Er bewegt sich nicht im Rahmen des legalen politischen Prozesses, sondern bricht das Gesetz und bestreitet dem Staat das Monopol physischer Gewaltanwendung.

Die Auffassung, daß die Terrorakte in der Bundesrepublik konzeptionslos begonnen würden, ist längst widerlegt; sie wird heute auch von keiner Seite mehr vertreten. Von ihren Urhebern werden die Aktionen als Gegengewalt gegen die im Staat konzentrierte und verfaßte Gewalt hingestellt. Was wird mit ihnen beabsichtigt? Die Terroristen begreifen sich als Kämpfer im Befreiungskrieg

der „Verdammten dieser Erde“. Mit Mao glauben sie, daß die politische Macht aus den Gewehrläufen kommt, mit Frantz Fanon, daß nur die Gewalt sich auszahlt. Sie versuchen, eine „revolutionäre Situation“ zu schaffen, „in langfristiger Zeitperspektive Bedingungen herzustellen, die — ihrer Analyse zufolge — eine *conditio sine qua non* der sozialistischen Umwälzung sein werden“. Peter Brückner, der hier zitiert wird 5), verweist auf einen Kernsatz von André Gorz, dessen Einfluß auf die Strategiediskussion in der Neuen Linken unübersehbar ist: „Die Machtfrage ist zunächst die Frage danach, was zu machen sei, damit sie sich wirklich stellt.“

Daß die Bundesrepublik als Staat diese Strategie weder akzeptieren noch hinnehmen kann, versteht sich von selbst. Der Staat, der seinen Gegnern ein Recht auf Gegengewalt oder revolutionäre Veränderung zubilligt, hört im Wege der Selbstpreisgabe zu existieren auf. Er könnte seine Grundfunktion nicht mehr ausüben. Statt einer Ordnung, die für das gesamte Gesellschaftsintegrat gilt, gäbe es konkurrierende Machtgruppen, von denen jede für sich Gewalt ausübt, Normen setzt und Legitimität in Anspruch nimmt.

Eine Erschütterung der Rechtsordnung bedeutet es schon, wenn sich politische Terrorakte häufen und ungeahndet bleiben. Der Glaube an die Durchsetzungskraft der Rechtsordnung schwindet, das Recht verliert seine Autorität. Bleibt es nicht nur bei diesem Autoritätsverlust, sondern wird dem Glauben an die Legitimität der bestehenden Ordnung eine andere Legitimitätsvorstellung entgegengesetzt, das geltende Recht nur noch als legal (aber nicht mehr legitim) hingestellt und für den Rechtsbruch Legitimität in Anspruch genommen, so gerät auch die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit der staatlichen Gewaltausübung ins Wanken. In dem Maße, in dem diese zweifache Strategie Erfolg hat, löst sich die bestehende Herrschaftsordnung auf.

Kein Zweifel also, daß der Staat dem politischen Terrorismus entgegentreten muß, wenn

5) Spiegel Nr. 6 vom 31. 1. 1972: „...bis hin zu den stummen Machern“. Professor Peter Brückner über „Realität, Identität, Rote Armee Fraktion“.

6) S. dazu André Gorz, *Der schwierige Sozialismus*, Frankfurt a. M. 1969; ders., *Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus*, Frankfurt a. M. 1970. Besonders in der ersten Phase spielte Frantz Fanon, *Die Verdammten dieser Erde*, Reinbek 1966, eine maßgebliche Rolle, Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1970, bezeichnete die Rhetorik der Neuen Linken als ein „Amalgam von Fanon und Marx“, das für Kenner von Marx einigermmaßen verblüffend sei.

4) Friedrich Hacker, *Terror*, Reinbek 1975, S. 17.

ihm an seinem Fortbestand gelegen ist. Man schätzt die Situation falsch ein, wenn man von den Terroristen als Pathologen oder Nihilisten spricht. Wir haben es mit organisierter Guerillatätigkeit zu tun, mit politischen Überzeugungstätern, die sich politische Ziele setzen, auch wenn ihre politische Unreife und Realitätsblindheit offenkundig sind. Von ihrer Grundmaxime her — mit Gewalttätigkeit Aufmerksamkeit zu wecken, Furcht auszulösen und so politische Umsturzchancen zu gewinnen — sind die Terroristen ernst zu nehmen.

Viel größer als die unmittelbaren Wirkungen, die von ihrer Aktivität ausgehen, können dabei die mittelbaren sein. Die terroristischen Organisationen können keinen Umsturz und nach Lage der Dinge auch keine revolutionäre Situation herbeiführen (diese Verkennung der Realität und insbesondere des Fehlens der Massenbasis hat ihnen den taktischen Tadel auch von Jean Paul Sartre⁷⁾ eingetragen, der grundsätzlich die revolutionäre Gewalt bejaht). Wohl aber können sie eine Atmosphäre innerer Unsicherheit in der Bundesrepublik erzeugen, eine Stimmung, in der die Bevölkerung Ordnung um jeden Preis verlangt und sich einen starken Mann wünscht, eine Diktatur, die „aufräumt“. Vergessen wir nicht, wie vielen unter uns heute noch immer oder schon wieder die Demokratie im Grunde Hekuba ist. 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.

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 entrinnen können. Die Angst, die Terror erzeugt, erhöht die Bereitschaft, Freiheitsrechte gegen Sicherheit und Ordnung einzutauschen. Wenn Anschläge von Terroristen bekannt werden, 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. Die Medien, die darüber berichten, vermitteln der Bevölkerung das beruhigende Gefühl, es werde in Bonn etwas zur Erhöhung ihrer Sicherheit getan (noch dazu ohne finanzielle Mehrausgaben). Dieses Spiel von Aktion und Reaktion wäre kaum der Beachtung wert, wenn es in der Schaffung von mehr oder weniger überflüssigen Bestimmungen („Beschwichtigungsgesetze“) oder in der Erhöhung von Strafraumen bestünde, deren Ausschöpfung ohnehin richterlichem Ermessen vorbehalten ist. Vor der Todesstrafe sind wir durch das Grundgesetz geschützt. Nicht wenige Vorschläge, die in

⁷⁾ Im PANORAMA-Interview, DFS, 2. 12. 1974. Sartre unterscheidet zwischen Putsch- und Attentatsstrategie und der von ihm befürworteten revolutionären Aktion, deren Chance in der Ausübung von Gewalt besteht und die im Prinzip Sache der Massen selbst sein soll. Diese Differenzierung ist um so wichtiger, als Sartre in der Verherrlichung der Gewalt kaum zu übertreffen war: „Die Gewalt — das ist der Mensch, der sich selbst schafft... Wie die Lanze des Achill ist die Gewalt imstande, die Wunden zu heilen, die sie schlägt.“ (Vorwort zu Fanon, a. a. O.).

diesen affektgeladenen Situationen geboren werden, greifen aber tief in die bestehende Rechtsordnung ein. Zudem können Politiker von Erklärungen, die sie öffentlich abgegeben haben, nur schwer ohne Prestigeeinbußen herunterkommen. Manche Vorschrift, die besser unterblieben wäre, kann auf diese Weise Gesetzeskraft erhalten.

Den Liberalen aller Lager, die sich den Rechtsstaat nicht scheinbar entwinden lassen wollen, bleibt in dieser Situation nur die Möglichkeit, vernehmlich Alarm zu schlagen. Wird ihr Protest von politischen Gruppen und/oder einflußreichen Politikern aufgenommen, so besteht die Chance, Parlament und/oder Regierung zur Revision übereilter Vorschläge zu veranlassen. Wehe aber, wenn diese Phase ruhigen Nachdenkens durch erneute Aktionen der Terroristen gestört wird! Wie die Spreu vor dem Wind zerstreut dann die Zweifel und Bedenken, um neuen Demonstrationen von Kraft und Entschlossenheit Platz zu machen.

Gustav Heinemann hat einmal die Terroristen unserer Zeit als Schützenhelfer für den Widerwillen bezeichnet, der einen liberalen Rechtsstaat zu begleiten pflegt⁸⁾. 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 zurücksehnen. Setzen die Terroristen nicht eine Spirale in Bewegung, die den Bestand an Rechtsstaatlichkeit 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.

Wir müssen dem Recht Achtung verschaffen. Es ist das Kleid unserer Freiheit und der Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält.

Wenn man sich die Frage vorlegt, mit welchen rechtlichen Mitteln sich unser Staat vor Terroristen schützen soll und darf, ist es gut, daran zu erinnern, daß unsere Rechtsordnung auf den durch die Exekutive erklärten Ausnahmezustand als Mittel innerer Befriedi-

⁸⁾ Was heißt Reformpolitik?, in: D. Posser und R. Wassermann (Hrsg.), Freiheit in der sozialen Demokratie, Karlsruhe 1975, S. 57 ff. (61).

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 verlorengelassen. Daß man sich über diese grundsätzlichen Aspekte in Bonn nicht im unklaren ist, scheint mir außer Zweifel zu stehen. Ein Beispiel: In der Bundestagsdebatte über die Innere Sicherheit am 13. März 1975 plädierte Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel⁹⁾ für Nüchternheit und Selbstdisziplin. „Wer die Emotionen — gewollt oder ungewollt — noch verstärkt, wer Gräben aufreißt, vermehrt die Gefahr.“ Vogel forderte den Bundestag auf, bei aller Sorge und Beunruhigung nicht das Gefühl für Proportionen zu verlieren, andere Völker böten den Herausforderungen, mit denen die Bundesrepublik es jetzt zu tun habe, schon seit Jahren die Stirn. Die Frage ist, ob sich diese Einsicht behaupten und in den politischen Auseinandersetzungen durchsetzen kann. Oder wird dem Rechtsstaat mehr zugemutet als ihm zuträglich ist? Müssen wir sagen, daß die Grenze des Zumutbaren überschritten ist?

II.

gung 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, ist die Regelung, die

⁹⁾ Vgl. „recht“ — Informationen des Bundesministers der Justiz, 1975, S. 54 ff.

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. Es gibt infolgedessen in der Bundesrepublik keine Ausnahme- oder Standgerichte zur Aburteilung von Terroristen, sondern ordentliche Strafgerichte haben wie bei anderen Delikten zu prüfen, ob die auf Grund staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen erhobenen Anklagen begründet sind. Für ein gefestigtes rechtsstaatliches Bewußtsein spricht es, daß die Forderung, der sogenannten Staatsräson mit Hilfe des Ausnahmezustandes Beachtung zu verschaffen, selbst auf dem bisherigen Höhepunkt terroristischer Bedrohung, der Lorenz-Entführung, kaum erhoben worden ist. Die Vorschläge, die zur Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums der Terroristenbekämpfung gemacht werden, zielen auch ganz überwiegend auf Veränderungen des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts.

Ein Teil dieser Vorschläge wurde im Anschluß an die Ermordung des Kammergerichtspräsidenten von Drenkmann am 10. November 1974 dem gerade im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Ersten Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (BGBl. I S. 3393) durch ein Ergänzungsgesetz vom 20. 12. 1974 (BGBl. I S. 3686) hinzugefügt und ist seit dem 1. Januar 1975 geltendes Recht. Es handelt sich um ein Bündel von Einzelmaßnahmen, durch die, wie es amtlich hieß, dem Mißbrauch des Strafverfahrensrechts zur Lähmung des Verfahrens und zur Begehung neuer Straftaten begegnet werden soll:

Eine Reihe von Vorschriften betrifft die Verteidigung im Strafverfahren. Die Justiz erhält die Befugnis, Verteidiger, die des konspirativen Zusammenwirkens mit inhaftierten Mandanten oder der Beteiligung an der ihren Mandanten zur Last gelegten Straftat verdächtig sind, vom Verfahren auszuschließen, desgleichen, wenn die Verteidiger eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik oder einer Vollzugsanstalt bilden (§§ 138 a—d StPO). Andere Vorschriften versuchen, die sogenannte Verfahrenssabotage zu verhindern.

Nach dem Vorbild der amerikanischen Anarchistenszene haben Angeklagte — teilweise mit Unterstützung von Zuhörergruppen — bekanntlich seit den Demonstrantenprozessen der späten sechziger Jahre versucht, mit Hilfe

von Provokationen und Tumulten Verhandlungen zu stören und Richter zu verunsichern, wenn nicht zu zermürben. Diese Taktik¹⁰⁾ hat nicht nur zu Rückschlägen in der Entwicklung des von den Reformern propagierten liberalen, offenen Verhandlungstyps geführt, sondern auch bei vielen, die 1967 Fritz Teufels geistreiche Eskapaden in einem Berliner Demonstrantenprozeß beklatscht hatten, eine Sinnesänderung bewirkt. Von den Angeklagten und ihren Verteidigern wurden die Rechte, die die Prozeßordnung bietet, auch dazu benutzt, den Prozeß zu paralysieren.

Um den Fortgang des Verfahrens auch bei nicht kooperationswilligen Angeklagten sicherzustellen, wurde die Möglichkeit eingeführt, Verhandlungen in Abwesenheit der Angeklagten durchzuführen, wenn diese ihre Verhandlungsunfähigkeit wissentlich herbeigeführt haben oder wegen ordnungswidrigen Benehmens aus dem Sitzungszimmer entfernt oder zur Haft abgeführt worden sind. Ferner wurden die Ordnungsstrafbefugnisse des Gerichtsvorsitzenden und der Strafrahmen für die Ahndung von Verhandlungsstörungen erhöht. Die zunächst verfolgte Absicht, der Konspiration verdächtige Verteidiger beim Verkehr mit den Inhaftierten überwachen zu lassen, wurde dagegen nach heftigen Auseinandersetzungen fallengelassen, nicht zuletzt, weil die Anwaltschaft und starke Strömungen der öffentlichen Meinung sich dezidiert dagegen gewandt hatten.

Mit diesen im Eilverfahren beschlossenen gesetzgeberischen Maßnahmen war die rechtspolitische Aktivität, die durch die Terroraktionen herausgefordert war, nicht erschöpft. Weitergehende Vorstellungen setzten die von der CDU und der CSU regierten Länder im Bundesrat durch. Nachdem der Bundesrat bereits am 8. November 1974 den Entwurf eines Gesetzes zum Schutze des Gemeinschaftsfriedens (BR-Drucksache 7/2854) beschlossen hatte, wurde Anfang Januar 1975 vom Bundesrat ein Gesetzentwurf zur Änderung der Strafprozeßordnung (Drucksache 7/3649) eingebracht, der die Möglichkeiten zur Ausschließung von Verteidigern über das eben beschlossene neue Recht erweitern und die Verteidigerüberwachung, die während des Ge-

¹⁰⁾ Für die Verunsicherungstaktik während der sog. Justizkampagne vgl. etwa Fritz Teufel, Klau mich, Voltaire Handbuch 2, 1968. Wie die absolute Verweigerung der Mitwirkung in der Praxis aussah, schildert Hanno Kühnert, Der Prozeß-Boycott des Sozialistischen Patientenkollektivs, in: Recht und Gesellschaft, 1973, S. 2 ff. Dazwischen lagen mannigfache Varianten. Die Verunsicherungstaktik hatte vor allem Erfolg, wenn sie auf starre Verhaltensweisen bei den Richtern stieß.

setzgebungsverfahren aus der Novelle herausgenommen worden war, doch noch zum Gesetz erheben sollte. Einen damit inhaltsgleichen Gesetzentwurf legte die Fraktion der CDU/CSU am 22. Januar 1975 vor (Drucksache 7/3116).

Die Entführung von Peter Lorenz im Februar 1975 löste eine Welle weiterer Gesetzentwürfe aus. Einen Tag nach der großen Sicherheitsdebatte im Bundestag, am 14. März 1975, erörterte die Konferenz der Justizminister und -senatoren des Bundes und der Länder die Problematik. Schon vorher hatte Nordrhein-Westfalen die Einführung des sogenannten Kronzeugen in das Strafverfahrensrecht gefordert. Auf Initiative dieses Landes beschloß der Bundesrat am 25. April 1975 den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Strafverfolgung krimineller Vereinigungen (Drucksache 7/3734). Vom Bundesrat wurde weiter am 20. Juni 1975 ein von Bayern angeregter Gesetzentwurf zur Bekämpfung terroristischer krimineller Vereinigungen beschlossen (Drucksache 291/75 — Beschluß). Von der CDU/CSU-Fraktion wurde ein damit sachlich übereinstimmender Gesetzentwurf im Bundestag eingebracht (Drucksache 7/3661). Die umfangreichste Vorlage arbeitete die Bundesregierung aus; sie wurde von den Fraktionen der SPD und FDP im Bundestag als Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Bundesrechtsanwaltsordnung eingebracht (Drucksache 7/3729). CDU und CSU schließlich faßten ihre Vorschläge in einem „Offensivkonzept“ zusammen, das unter beträchtlichem publizistischen Aufwand den Eindruck erwecken oder fördern sollte, die sozialliberale Koalition tue nicht genug, um Bürger und Gesellschaft vor dem politischen Terrorismus zu schützen.

Die gesetzgeberischen Initiativen verfolgen im wesentlichen gleiche Ziele, weichen allerdings in den Details voneinander ab. In ihrer Fülle und Vielschichtigkeit, die für Außenstehende kaum überschaubar ist, demonstrieren sie zusammen mit dem bereits am 1. Januar 1975 in Kraft getretenen Recht, in welchem Umfang der politische Terrorismus die Rechtspolitik in Bewegung bringen konnte. Für das Paket insgesamt haben sich die Bezeichnungen Anti-Terror- und Anti-Terroristen-Gesetze eingebürgert.

Die Frage, ob diese Gesetze zur Bekämpfung des politischen Terrorismus notwendig und dem Rechtsstaat zumutbar sind, kann nicht pauschal beantwortet werden. Die Pakete, die

die Gesetzgebungsinstanzen geschnürt haben, sind vielmehr aufzulösen. Bei jeder einzelnen Gesetzesänderung muß dann nach ihrem Nutzen und Nachteil gefragt werden. Bei der Vielzahl der vorgeschlagenen Bestimmungen kann das hier natürlich nicht für jede einzelne Vorschrift geschehen. Vielmehr sollen solche Vorschläge, die besonders problembelastet sind, herausgegriffen und näherer Betrachtung unterzogen werden, weil gerade an ihnen Exemplarisches deutlich wird.

1. Beginnen wir mit jener Gesetzesänderung, die im Paket der Anti-Terroristen-Gesetze als zentral angesehen wird, der Einfügung des § 129 a in das Strafgesetzbuch. Die neue Bestimmung soll den geltenden § 129 StGB ergänzen, der die Bildung einer *kriminellen Vereinigung* unter Strafe stellt, auch die Zugehörigkeit zu einer solchen Vereinigung und deren Unterstützung. Betroffen wird nach der Auffassung der Bundesregierung: eine kriminelle Vereinigung schlechthin, d. h. eine Organisation, deren Zweck oder Tätigkeit darauf gerichtet ist, strafbare Handlungen zu begehen. Wenn nun eine speziell auf terroristische Vereinigungen abgestellte neue Bestimmung mit schärferem Strafraumen (Freiheitsstrafe nicht unter sechs Monaten und bis zu fünf Jahren, für Rädelsführer ein bis zehn Jahre) eingeführt werden soll, so ist dagegen nicht viel einzuwenden. Terroristische Vereinigungen nach § 129 a sollen nur solche sein, deren Ziel darauf gerichtet ist, Mord und Totschlag, Brandstiftung, Luftpiraterie oder gefährliche Verkehrsstörungen zu begehen, jemanden zu vergiften oder seiner Freiheit zu berauben (etwa durch Geiselnahme). Das alles sind schwere, meist gemeingefährliche Verbrechen, die ohnehin strafbar sind. Daß die zielgerichtete Vorbereitung solcher Verbrechen in einer Organisation tatbestandlich verselbständigt werden soll, indiziert, daß das Auftreten terroristischer Vereinigungen aus dem Rahmen dessen fällt, woran man bei dem allgemeinen Straftatbestand des § 129 StGB gedacht hat. Rechtsstaatliche Prinzipien werden durch die vorgesehene Spezialregelung nicht weiter tangiert. Ein nennenswerter Widerspruch gegen dieses gesetzgeberische Vorhaben hat sich denn auch nicht erhoben, auch nicht gegen die Ausweitung der Anzeigepflicht auf dieses Delikt.

2. Um so größer sind die Bedenken, die gegen die beabsichtigten *verfahrensrechtlichen* Änderungen geltend gemacht werden. Das Strafverfahrensrecht ist kein bloß technisches

Recht, nicht etwa eine Art Geschäftsordnung für Staatsanwaltschaften und Gerichte. Es ist vielmehr ein eminent politisches Recht: in dem die rechts- und justizpolitischen Vorstellungen einer Zeit meist sogar schärfer zum Ausdruck kommen als im materiellen Strafrecht.

So war es kein Zufall, daß die Reformbewegung der sechziger Jahre sich des Strafprozeßrechts annahm, bevor sie das materielle Strafrecht ergriff. Die Tendenz der Gesetzgebung war dabei, das Strafverfahren immer rechtsstaatlicher zu machen, das Prinzip des fair trial stärker zur Geltung zu bringen und — im Interesse vorurteilsfreier Wahrheitsfindung — die Überlegenheit des staatlichen Strafverfolgungsapparats durch eine starke Rechtsposition der Seite des Beschuldigten auszugleichen. Deshalb wurde die Stellung des Tatverdächtigen und Angeklagten und seines Verteidigers¹¹⁾ gestärkt, die Verhängung von Untersuchungshaft erschwert („Es wird zuviel verhaftet“) und die Hauptverhandlung ihrer Mystifikationen entkleidet und rationaler gestaltet.

Eine wirkliche Waffengleichheit zwischen Staatsanwalt und Verteidiger wurde allerdings nicht erreicht, vom Gesetzgeber wohl auch nicht angestrebt. Ebenso wenig sollte, was von Anfang an klargelegt wurde, die Humanisierung der strafgerichtlichen Verhandlung einen Freibrief für rüpelhaftes Benehmen oder Filibusterei bedeuten. Im Justizapparat selbst gab es auf dem Wege, einen immer wirksameren Rechtsstaat zu entwickeln und durchzusetzen, ebenfalls manchen Widerstand. Die Fortschritte, die trotz dieser Schwierigkeiten erzielt werden konnten, machten jedoch den Strafprozeß der Bundesrepublik zu einem Prototyp liberaler Justizkultur.

Es kann deshalb nicht wundernehmen, daß „Reform“-Pläne, die Errungenschaften dieser Periode liberaler Justizpolitik zurücknehmen wollen, heute nicht nur in der Welt der Juristen, soweit diese inzwischen die gesetzpolitischen Grundgedanken dieser Gesetzgebung verinnerlicht hat, sondern auch in der Öffentlichkeit auf skeptische Wachsamkeit stoßen. Wer Gesetze ändern will, hat stets die Beweislast dafür, daß die beabsichtigte Veränderung notwendig oder zumindest nützlich ist. Anders als sonst kommt diese Beweislastregel hier nicht den Konservativen, sondern den Liberalen zustatten, und die Beweisfüh-

rung durch die Gesetzesbefürworter wird erschwert durch den Verdacht, daß jene Kräfte, die damals dem Zeitgeist Konzessionen machen mußten, heute die Stunde für gekommen halten, die ihnen abgerungenen Reformen zu revidieren und den Status quo ante wiederherzustellen.

3. Nur kurz will ich auf den Generalangriff eingehen, den die Anti-Terroristen-Gesetze gegen den Status *des Verteidigers* führen. Seine Problematik, die auch die Berufsorganisationen der Anwälte früh auf den Plan gerufen hat, wird von Josef Augstein an anderer Stelle des Sammelbandes ausführlich erörtert. Hier nur soviel:

Seit dem 1. Januar 1975 besitzt die Justiz durch die erwähnten Gesetzesänderungen scharfe Waffen, um skandalöses Verhalten von Verteidigern zu unterbinden. Von der Möglichkeit des Ausschlusses von Anwälten vom Strafverfahren ist wiederholt Gebrauch gemacht worden, bei Croissant und Ströbele ebenso wie bei Groenewold — auf den Verdacht hin, wie es das Gesetz vorsieht, nicht auf den Beweis konspirativer Tätigkeit.

Daneben besteht nach der Bundesrechtsanwaltsordnung die Möglichkeit, ehrengerichtlich gegen konspirierende Anwälte vorzugehen. Wenn befürchtet werden muß, daß die Ehrengerichtshöfe sich scheuen, totale und damit existenzvernichtende Berufs- und Vertretungsverbote gegen Anwälte auszusprechen, so ist es angemessen, Bestimmungen über ein befristetes und zugleich gegenständlich beschränktes Vertretungsverbot in das anwaltliche Berufsrecht aufzunehmen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Delikt und Sanktion Rechnung tragen, so wie es der Entwurf der sozialliberalen Koalitionsfraktionen will¹²⁾. Ebenso lassen sich Maßnahmen zur Beschleunigung ehrengerichtlicher Verfahren begründen. Weshalb aber darüber hinaus noch eine Überwachung der inhaftierten Angeklagten bei Gesprächen mit ihren Anwälten notwendig ist, leuchtet nicht ein.

Mir schienen alle gut beraten, die diesen Plan im Dezember vorigen Jahres ad acta legten. Freilich ließen Bundesrats-Mehrheit und Bundestags-Opposition nicht locker. Die Lorenz-Entführung und der Konkurrenzdruck durch

¹²⁾ Der von der Bundesregierung ausgearbeitete Gesetzentwurf, den BJM Vogel am 4. Juni 1975 erläuterte (recht — Informationen des Bundesministers der Justiz, 1975, S. 95 ff.), ist, wie S. 13 ausgeführt, von den Koalitionsfraktionen in den Bundestag eingebracht worden, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen (BT-Drucksache 7/3729).

¹¹⁾ Gerald Grünwald, Die Strafprozeßreform — Sicherung oder Abbau des Rechtsstaats?, Vorgänge, Heft 18, S. 36, spricht von einem „ausgewogenen System der prozessualen Positionen“.

die Opposition führten dann dazu, daß auch die Bundesregierung wieder die schon niedergelegten Karten wieder aufnahm, wohl nicht ohne Skrupel. Gegenüber den exzessiven Vorstellungen der Opposition wirkt der Regierungsentwurf nüchterner, weil er sachbezogener ist. Die Überwachung ist beschränkt auf Inhaftierte, die der Teilnahme an einer terroristischen Organisation nach dem neuen § 129 a StGB beschuldigt sind. Es soll auch nur noch der schriftliche Verkehr obligatorisch überwacht werden, Besuche dagegen lediglich vor der Hauptverhandlung und nur dann, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß der Beschuldigte den Verkehr zu Straftaten nach § 129 a StGB mißbraucht. So wichtig diese Einschränkung auch sein mag, den Kern der Bedenken räumt sie nicht aus. Es wird nach wie vor in das Vertrauensverhältnis zwischen Anwalt und Mandanten dort, wo sich der Verkehr unter vier Augen abspielt, eingegriffen.

Politisch ist Überwachung höchst unklug. Es ist schon zweifelhaft, ob die Überwachung des mündlichen Verkehrs überhaupt einen wirksamen Schutz gegen die Aufrechterhaltung oder Förderung illegaler Kontakte bietet. Aber selbst wenn sie dazu beitragen sollte, die Zellen der inhaftierten Terroristen dicht zu machen (BKA-Chef Herold¹³⁾), würde der Nutzen, den sie erbringt, übertroffen durch den Schaden, den sie dem Rechtsbewußtsein unserer Gesellschaft zufügt, einer Gesellschaft, die auf dem besten Wege war, sich die Erkenntnis zu eigen zu machen, daß man, wie in populärer Vereinfachung gern gesagt wird, im Rechtsstaat das Recht der Staatsräson voranstellen muß.

Zu wenig beachtet wird leider auch, daß die vorgesehene Überwachung der Gespräche durch einen Richter dem modernen Richterbild, wie es sich in den letzten Jahren zunehmend durchgesetzt hat¹⁴⁾, einen schweren Schlag zufügt. Die Kontrolle dieser Gespräche ist keine richtergemäße Aufgabe. Wenn man den darauf gestützten Bedenken entgegenhält, die Überwachung durch einen Staatsanwalt oder Polizeibeamten sei noch schlechter, weil sie auch optisch den Eindruck eines Rückschritts zum Polizeistaat vermittele, so zeigt das nur, wie schlecht die Regelung insgesamt ist. Wenn überhaupt im Gesetzgebungsver-

fahren ein Kompromiß in Erwägung gezogen wird, könnte er allenfalls so lauten, daß es mit der Überwachung des Schriftverkehrs im Verfahren vor der Hauptverhandlung sein Bewenden hat, der mündliche Verkehr also unkontrolliert bleibt¹⁵⁾.

4. Zum Repertoire regressiver Rechtspolitik gehört seit langem die Revision des in den sechziger Jahren liberalisierten *Haftrechts*. Die Aufnahme dieses Punktes in Programme zur Terroristenbekämpfung läßt daher besonders leicht die Besorgnis entstehen, daß weniger sachliche Notwendigkeiten als vielmehr Ressentiments den Revisionisten die Feder führen. Bei den Vorschlägen zur Verschärfung des Haftrechts, die im Zusammenhang mit den Anti-Terroristen-Gesetzen aufgetaucht sind, darf sich solcher Argwohn, so scheint mir, bestätigen fühlen.

Nach geltendem Recht (§ 112 StPO) kann der Richter jeden Tatverdächtigen in Untersuchungshaft nehmen, vorausgesetzt, daß auf Grund bestimmter Tatsachen Flucht- oder Verdunkelungsgefahr festgestellt wird. Diese Vorschrift bietet eine voll ausreichende Rechtsgrundlage, um auch bei Mitgliedern terroristischer Vereinigungen Verhaftungen vorzunehmen, wo sie notwendig sind. Es ist einfach nicht wahr, daß der Haftrichter Haftverschonungen aussprechen muß, wenn Terroristen einen festen Wohnsitz haben, wie immer wieder behauptet wird. In dem von der Praxis wohl am meisten benutzten Kommentar zur StPO¹⁶⁾ wird vielmehr ausdrücklich gesagt, die Zugehörigkeit zu terroristischen Gruppen sei für die Entscheidung von Bedeutung, und zwar deshalb, weil die Gruppe den Verdächtigen veranlassen oder gar zwingen kann, in den Untergrund zu gehen und sich damit dem Strafverfahren zu entziehen. Im Falle des Rechtsanwalts Haag, den der Bundesgerichtshof wegen fehlenden Fluchtverdachts aus der Haft entließ, war nicht etwa die Unzulänglichkeit des Gesetzes für die Haftentlassung ursächlich. Der Grund war, daß der Richter sich in der Beurteilung des Falles geirrt, nämlich zu Unrecht angenommen hatte, der Mann würde nicht weglaufen. Wohin kämen wir, wenn wir jeden Betriebsunfall, jeden Fehler in der Beurteilung, zum Anlaß für neue Gesetze nehmen wollten? Die Verschärfung gesetzlicher Bestimmungen setzt ebenso wie ihre Einführung ein Bedürfnis voraus, das hier nicht erkennbar ist.

¹³⁾ In: Terror und Gewaltkriminalität: — Herausforderung für den Rechtsstaat, Diskussionsprotokoll Reihe Hessenforum, Hrsg. von Eugen Kogon, Frankfurt am Main 1975, S. 88.

¹⁴⁾ S. dazu Adolf Arndt, Das Bild des Richters, Karlsruhe 1957; R. Wassermann, Justizreform, Neuwied und Berlin 1970, S. 11 f.

¹⁵⁾ So namentlich im Bundesrat, s. a. U. Klug, in: Vorgänge, Nr. 18, S. 62.

¹⁶⁾ Kleinknecht, StPO, 31. Aufl., München 1974, § 112 Anm. 5.

Daß auch verfassungsrechtliche Gründe gegen die Änderung des Haftrechts sprechen, sei nur angemerkt. Die Ausnahmevorschrift des § 112 Abs. 3 StPO, die die Anordnung von Untersuchungshaft auch ohne Verdunklungs- oder Fluchtgefahr zuläßt, setzt gegenwärtig vorsätzliche Tötungsverbrechen oder die vorsätzliche Gefährdung von Leib und Leben durch ein Sprengstoffverbrechen voraus. Würde man sie, wie vorgeschlagen, auf die Bildung oder Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung, also auf Verhaltensweisen erweitern, die noch keine konkrete Gefährdung von Leib und Leben voraussetzen, so stände dem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entgegen, eine der fundamentalen Prinzipien unserer Verfassungsordnung. Ebenso nachdrücklich muß aber auch vor der Empfehlung gewarnt werden, mit der bei den Beratungen zu diesem Komplex der Rechtsausschuß des Bundestages hervorgetreten ist. Verhaftungen dürfen nach unserem Recht nicht zur Beruhigung einer erregten Öffentlichkeit vorgenommen werden. Auch bei Wiederholungsgefahr ist sie nur in bestimmten, eng begrenzten Fällen zulässig. Mit der vom Rechtsausschuß ins Auge gefaßten Erweiterung dieser Fälle auf den neuen Tatbestand des § 129 a StGB würde die abschüssige Bahn der Vorbeugehaft betreten, ein Schritt, vor dem auch Bundesjustizminister Vogel warnt¹⁷⁾, und den der Hamburger Justizsenator Klug¹⁸⁾ mit Recht für gefährlicher hält als die Gefahr, die damit gebannt werden soll.

5. Auf die Bedürfnisfrage kommt es auch bei dem Vorschlag auf Einführung des *Kronzeugen* an, für den zunächst das Land Nordrhein-Westfalen verantwortlich zeichnet. Hinter diesem Vorschlag stand nicht nur Diether Posser, also ein Rechtspolitiker, der selbst als Verteidiger in politischen Prozessen tätig war, sondern auch Gustav Heinemann, von dem die Anregung stammte¹⁹⁾. Nach der Vorlage, die der Bundesrat daraus entwickelt hat, soll das Gericht eine Strafe mildern oder von Bestrafung absehen dürfen, wenn Mitglieder einer terroristischen Vereinigung wesentlich zur Tataufklärung oder zur Ergreifung von Rädelführern und Hintermännern beitragen, die den Strafverfolgungsbehörden auf andere Weise schwer gefallen wäre.

Die Bedenken gegen diese Kronzeugenregelung gelten weniger der Frage, ob man eine Norm des anglo-amerikanischen Rechts in

unsere Rechtsordnung verpflanzen darf. Straffreiheit für tätige Reue (und um eine Erweiterung ihres Anwendungsbereichs handelt es sich bei der Kronzeugenregelung) ist dem Recht der Bundesrepublik nicht unbekannt. Auch die Klippe des Legalitätsprinzips, das die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, ließe sich umschiffen. Der Grundsatz, der die Gleichheit aller vor dem Gesetz verwirklichen soll, ist im geltenden Recht schon durchlöchert — wenn auch nicht wie Schweizer Käse, wie ein Kritiker kürzlich boshaft meinte, so doch in vielfacher Weise und auch und gerade im Bereich der Erpressung und der Staatsschutzdelikte.

Schwer wiegt das moralische Problem. Der Handel mit Strafe berührt nicht nur das Rechtsgefühl in elementarer Weise. Wer den Verrat liebt, liebt darum noch nicht den Verräter. Wie kann man ausschließen, daß der „Kronzeuge“ nicht andere zu Unrecht beschuldigt, um seinen Kopf aus der Schlinge zu ziehen, und wie kann man den „Kronzeugen“ vor der Rache seiner ehemaligen Genossen schützen? Entscheidend ist jedoch folgendes: Die Strafverfolgung kann ihre Effektivität nur ganz ausnahmsweise durch den Verzicht auf Strafverfolgung „erkaufen“. Die Honorierung von Ermittlungshilfe durch Gewährung von Straffreiheit ist eine ausgesprochene Notmaßnahme und deshalb nur dann zulässig, wenn ein Notstand vorliegt, also alle rechtlichen Mittel zur Ermittlung erschöpft sind, die Beweislücke auch nicht durch die Ausschöpfung des herkömmlichen kriminaltaktischen Instrumentariums geschlossen werden kann und der Ermittlungsnotstand nicht bloß einen Engpaß für bestimmte Delikte, sondern eine Gefahr für die gesamte Rechtsordnung bedeutet. Außerdem muß die Ultima ratio auch geeignet sein, den Notstand tatsächlich zu beheben²⁰⁾.

Um diese Kriterien zu erfüllen, dürfen sich die Behörden nicht mit Beteuerungen begnügen. Sie müßten schon die Lage ungeschminkt darlegen, also eine Art Offenbarungseid leisten, und dartun, inwiefern man sich von den Kronzeugen eine entscheidende Wende versprechen kann. Das dürfte freilich schon angesichts der unbestrittenen Erfolge, die die Polizei bei ihren Ermittlungen trotz aller Schwierigkeiten gerade in letzter Zeit (z. B. mit der Verhaftung von Teufel und Roth) zu verzeichnen hat, alles

¹⁷⁾ S. recht — Mitteilungen des Bundesministeriums der Justiz, Nr. 8/1975, S. 86.

¹⁸⁾ A. a. O., S. 61.

¹⁹⁾ Mitteilung von D. Posser im WDR II — Mittagmagazin —, 12. 6. 1975.

²⁰⁾ Dazu Heike Jung, *Straffreiheit für den Kronzeugen?*, Köln 1974, S. 92 ff.

andere als leicht fallen. Unsere Strafverfolgungsbehörden stehen dem Terrorismus keineswegs so hilflos gegenüber, wie das bei der Lorenz-Entführung den Anschein hatte.

Auf jeden Fall wäre es voreilig, ein so das Rechtsempfinden demoralisierendes Vorhaben in dieser Situation zu verwirklichen. Man sollte deshalb das fragwürdige Gesetzesvorhaben ohne weitere Diskussion begraben.

6. Die Forderung, die frühere Strafbestimmung über *Landfriedensbruch* (§ 125 StGB) wiederherzustellen, wird nur von den Unionsparteien und der Bundesratsmehrheit der von ihnen regierten Länder erhoben. Wie vor der Reform des Jahres 1970 soll sich nicht nur strafbar machen, wer sich an Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen von Menschen mit Gewalt, die aus einer Menschenmenge begangen werden, beteiligt, sondern auch der, der sich lediglich in einer unfriedlichen Versammlung aufhält, also dabei ist, wenn Gewalttätigkeiten oder Bedrohungen aus einer Menschenmenge heraus begangen werden. Die Forderung zielt also auf die Aufhebung jener Liberalisierung, die das *Demonstrationsstrafrecht* 1970 erfahren hat.

Was Bundesratsmehrheit und Opposition hier 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 Men-

schen, 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.

Wenn man die Regelung des Demonstrationsrechts in der Bundesrepublik für zu großzügig hält und der Ansicht ist, der Polizei würde es zu schwer gemacht, Störer der öffentlichen Ordnung habhaft zu werden, wenn man meint, es gäbe infolgedessen zuviel Unruhe und Krawall bei politischen Demonstrationen, zu viele Gelegenheiten zu Ausschreitungen, die durch das Demonstrationsrecht nicht gedeckt werden, zu viele Chancen auch für Täter, die eine friedliche Versammlung unfriedlich gemacht haben, nach vollbrachtem Werk unter den Zuschauern unterzutauchen, dann soll man das sagen. Wir müßten dann über den Sinn und Zweck der Demonstrationsfreiheit und über deren (weitgefaßte) Grenzen im demokratischen Staat diskutieren, auch darüber, ob die Ausdehnung der Strafbarkeit auf Mitläufer bei Demonstrationen nicht nur ein politischer und verfassungsrechtlicher Rückschritt, sondern auch deswegen unpraktikabel wäre, weil sie die Kräfte der Polizei von der eigentlichen Aufgabe abzöge. Es geht aber nicht an, unter dem Vorwand der Bekämpfung terroristischer Aktionen gleichsam durch die Hintertür eine Regelung rückgängig zu machen, die vom Gesetzgeber nach langwierigen Debatten ausdrücklich zu dem Zweck getroffen wurde, veraltetes, aus der Zeit des Obrigkeitsstaates stammendes Recht dem politischen Inhalt der grundgesetzlichen Demokratie anzupassen.

Es kommt hinzu, daß eine Änderung des § 125 StPO auch deshalb nicht geeignet ist, Terroristen oder deren Sympathisantenkreis zu erfassen, weil dieser sich aus naheliegenden Gründen hütet, an Demonstrationen teilzunehmen. 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 StGB, künftig nach § 129 a StGB, strafbar. Damit sind Verhaltensweisen im Umkreis terroristischer Aktivität, die über bloße Sympathie hinausgehen, bereits erfaßt. Will man darüber hinausgehen und im Vorfeld von Gewalttätig-

keiten 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 es vom Erhabenen zum Lächerlichen nur ein Schritt.

7. Wie problematisch solche Vorfelddelikte sind, hat sich gerade bei dem Versuch gezeigt, die *Befürwortung von Gewalt* in einem § 130 a StGB zu pönalisieren. Das war ein Unterfangen, dem ehrenwerte Motive nicht abzusprechen waren. Unser politisches Leben leidet unter mangelnder Toleranz. Schon daß immer wieder politische Gegner, mit denen man konkurriert, zu politischen Feinden hinaufstilisiert werden, ist ein bedenkliches Zeichen. Schlimmer noch ist, daß immer mehr Menschen zu der Ansicht gebracht werden konnten, die Konflikte in unserer offenen Gesellschaft ließen sich nicht friedlich lösen, sondern nur mit Gewalt. Es ist auch nicht zu bestreiten, daß verbaler Terror in heißen Terror umgeschlagen ist. Die Terrorakte der RAF, der Bewegung 2. Juni und der anderen Guerilla-Gruppen sind nicht vom Himmel gefallen, sondern wurden theoretisch in Schriften und Parolen vorbereitet. Über die Gewalttheorien von Ernesto Che Guevara, Frantz Fanon und ihren Epigonen konnte sich jedermann aus Taschenbüchern unterrichten, das „Kleine Handbuch des brasilianischen Stadtguerilla“ von Carlos Marighella und das Wagenbuch Rotbuch Nr. 29 („Kollektiv RAF — Über den bewaffneten Kampf in Westeuropa“) hatten ihre Leser.

Richtig ist auch: Ehe Andreas Baader und seine Komplizen den Brand in dem Frankfurter Kaufhaus Schneider legten, hatte das Flugblatt Nr. 8 der Berliner Kommune I gefragt: „Wann brennen die Berliner Kaufhäuser?“ Und Fritz Teufel hatte auf einer Delegiertenkonferenz des SDS erklärt, es sei besser, ein Warenhaus anzuzünden als es zu betreiben²¹⁾.

Nach den Vorstellungen seiner Initianten sollte der neue Straftatbestand auch und sogar vor allem nach rechts wirken. Jedenfalls war

²¹⁾ Solche Sprüche wurden damals nicht ernst genommen. In einem Gutachten im Berliner Strafverfahren gegen Langhans und Teufel (abgedruckt im „Monat“, H. 227, August 1967, S. 24 ff.) kam der Literaturwissenschaftler Peter Szondi beispielsweise zum Ergebnis, daß die Flugblatt-Aufforderung „burn, ware-house, burn!“ von der Anklage falsch interpretiert wurde. Auch das Urteil gegen die Frankfurter Kaufhaus-Brandstifter (drei Jahre Zuchthaus) wurde seinerzeit in der Öffentlichkeit als zu hart kritisiert, die Brandstiftung selbst zwar nicht gebilligt, aber als „Fanal respektierenswerter Überzeugungen“ gewertet.

das 1970, als nach der Bildung der sozialliberalen Koalition fanatische Gegner der Ostpolitik Sprüche wie „Scheel und Brandt an die Wand“, „Wer deutsches Land verschenkt, wird gehenkt“ an die Häuser malten, das vorherrschende Motiv, weshalb der damalige Bundesinnenminister Genscher das eher skeptische Justizministerium zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs veranlaßte. Reminiszenzen an die Weimarer Republik fehlen nicht; sie haben auch ihre Berechtigung. Wer erinnert sich nicht an die Hetzparole „Knallt ihn ab, den Rathehnau, die gottverdammte Judensau“, der dann der Mord auf der Königsallee im Berliner Grunewald folgte?

Trotz dieser bedenkenswerten Motive war es indessen auch hier notwendig, kühlen Kopf zu bewahren — und das nicht nur, weil die Pönalisierung von Schriften in einem Land, in dem Meinungsfreiheit herrschen soll, immer eine problematische Sache ist. Zwischen Geist und Macht besteht wohl stets ein Spannungsverhältnis. In der Diskussion bestand stets Einigkeit darüber, daß die Anleitung zu Gewalttätigkeiten strafbar sein muß. Wie aber soll zuverlässig abgegrenzt werden, was nach dem Entwurf des Gewalt-Paragraphen strafbare Propagierung von Gewalt ist und was weiterhin straffrei bleibt, weil es der Bericht erstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte, der Kunst oder Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre oder ähnlichen Zwecken dient? Die Justiz wird überfordert, wenn auf diesem Sektor von ihr verbindliche Grenzziehungen erwartet werden. Und war nicht im Grunde die ganze Bestimmung überflüssig, eine jener gutgemeinten demonstrativen Bekenntnisse, von denen sich Politiker (und eigentlich nur sie) Signalwirkungen erhoffen?²²⁾

Es ist bekannt, wie die Sache ausgegangen ist. Professor Helmut Ridder aus Gießen rüttelte die Öffentlichkeit durch ein Gutachten auf, in dem er fragte, ob Heinrich Bölls Erzählung „Die verlorene Ehre der Katharina Blum“ mit dem bezeichnenden Untertitel „Wie Gewalt entstehen und wohin sie führen kann“ nicht zweifellos als Befürwortung von Gewalt im Sinne des neuen Paragraphen zu verstehen sei. In der anschließenden Auseinandersetzung wurde deutlich, daß das, was Rechtsprechung und Rechtswissenschaft unter Gewalt ver-

²²⁾ Wegen der Verbreitung des Rotbuchs Nr. 29 z. B. wurde der Verleger bereits aufgrund des geltenden Rechts von der Staatsanwaltschaft mit Erfolg angeklagt. Das Gericht verurteilte wegen Aufforderung zur Bildung einer kriminellen Vereinigung (§§ 111 Abs. 1 und 2, 129 StGB). Das Urteil ist abgedruckt in Kritische Justiz, 1974, S. 406 ff.

stehen, wesentlich weiter geht als der alltägliche Sprachgebrauch, z. B. auch den „gewaltlosen“ Widerstand umfaßt. Und wann, so wurde gefragt, sind Veröffentlichungen wissenschaftlich und damit sakrosankt und 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 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“²³⁾, nun strafbar oder nicht? Wird nicht eine Zensur eingeführt, wenn man von der Justiz verlangt, daß sie Fragen dieser Qualität prüft und entscheidet?

Schließlich wuchs — unter Mithilfe des Mannheimer SPD-Parteitages — der Widerstand gegen die schwammige Formel so sehr, daß das Vorhaben fallengelassen und der geplante § 130 a durch eine wesentlich schonender gefaßte Strafbestimmung im Bereich der Verfassungsverstöße (§ 88 a StGB) ersetzt wurde.

Auch dieser § 88 a StGB, die „verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten“, ist allerdings problematisch genug. Es ist nunmehr ausgeschlossen, daß die Justiz der Bundesrepublik einschreiten muß, wenn sich das Delikt nicht gegen die Bundesrepublik, sondern gegen einen anderen Staat richtet — man kann also, was auf dem Mannheimer SPD-Parteitag eine Rolle spielte, in der Bundesrepublik Gewalt gegen ein Gewaltregime wie das in Chile propagieren, ohne deswegen strafrechtlich verfolgt zu werden. Durch die Neufassung des § 86 Abs. 3 StGB ist ferner ausdrücklich klargestellt worden, daß die „Befürwortung von Gewalt“ nicht verfolgt werden darf, wenn sie der staatsbürgerlichen Aufklärung oder der Berichterstattung über die Vor-

gänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte, der Kunst oder der Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre oder ähnlichen Zwecken dient. Es bleibt aber die Frage, ob man hier nicht der Justiz Feststellungen und Prüfungen zumutet, die im Grunde unzumutbar sind, eine Frage, die ich angesichts der geschilderten Schwierigkeiten bei der Unterscheidung etwa zwischen Wissenschaft und Nicht-Wissenschaft nach wie vor bejahe. Tröstlich ist immerhin, daß man bei diesem komplizierten Tatbestand wohl kaum zu befürchten braucht, jemals Verurteilungen zu erleben; nicht zuletzt wird dafür schon die Notwendigkeit sorgen, dem Beschuldigten vorsätzliche Tatbestandserfüllung nachzuweisen. Es handelt sich also im Grunde um ein Beschwichtigungsgesetz ähnlich dem § 131 StGB, der die Verherrlichung der Gewalt unter Strafe stellt, aber bisher kaum angewendet worden ist.

Eine Arabeske, die aber doch ein bezeichnendes Licht auf die Situation unserer Parlamentarier bei der Verabschiedung von Anti-Terror-Gesetzen fallen läßt, soll dabei nicht unerwähnt bleiben. Ich meine die Tragikomödie, die ungewollt der Schriftsteller-Abgeordnete Dieter Lattmann bei seiner Stimmabgabe inszenierte. Nach einem rührend unbeholfenen Protest („Was ich hier als kritischer Sozialdemokrat sage, ist unmißbrauchbar gegen meine Fraktion“), der in seinem moralischen Anspruch jedoch Aufmerksamkeit erzwang und auch die Medien bewegte, wollte Lattmann zunächst gegen die Fraktionsdisziplin verstoßen, die Einstimmigkeit für unerlässlich hielt, um Geschlossenheit zu demonstrieren. Am Ende fügte er sich ihr aber doch — sicher nicht der einzige, der seine Einsicht den „politischen Prioritäten“ zum Opfer brachte.

8. Noch offen ist demgegenüber, zu welchem Ergebnis die Diskussion über die Rechtsgrundlage für den sogenannten *gezielten Todschuß* führen wird. Polizeibeamte, die einen Terroristen töten, um eine Geisel zu retten, können sich gegenwärtig wie jeder Staatsbürger nur auf strafrechtliche Notwehr (§ 32 Abs. 2 StGB) oder strafrechtlichen Notstand (§§ 34, 35 StGB) berufen. Notwehr ist die Verteidigung, die erforderlich ist, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwehren. Notstand, hier in der besonderen Form der Nothilfe einschlägig, schließt die Rechtswidrigkeit einer Tötungshandlung aus, wenn sie zur Rettung der Geisel aus einer gegenwärtig nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit begangen wird und wenn bei Abwägung des betroffenen Rechtsguts und des Grades der drohenden Gefahr das ge-

²³⁾ Die Quintessenz vieler internationaler Diskussionen im philosophischen wie im politischen Raum!

schützte Rechtsgut das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Eine spezielle Vorschrift des Polizeirechts, die den gezielten Todesschuß gestattet, gibt es dagegen nicht. Die maßgebende polizeiliche Rechtsgrundlage für den Schußwaffengebrauch, das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung der öffentlichen Gewalt, erlaubt den Gebrauch von Schußwaffen nur zu dem Zweck, den Rechtsbrecher angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Zudem darf nicht geschossen werden, wenn durch den Schußwaffengebrauch für den Polizeibeamten erkennbar Unbeteiligte mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet werden.

Daß die Polizei darauf drängt, diese Rechtsunsicherheit aus der Welt zu schaffen, ist verständlich. Erinnern wir uns an die Situationen, in denen Vorgesetzte den Polizeibeamten befahlen, Terroristen zu erschießen, um die von ihnen genommenen Geiseln zu retten. Es ist nach geltendem Recht mehr als fraglich, ob ein Vorgesetzter eine solche Weisung geben durfte. Über jeden abgegebenen Schuß, der nur als Nothilfe zu rechtfertigen ist, schwebt auch das Damoklesschwert einer möglicherweise falschen Güterabwägung: wer bestimmt die Gewichte? Und muß man nicht davon ausgehen, daß das Interesse der Geisel, die mit dem Entführer zum bereitgestellten Auto oder Flugzeug geht, gerade darin besteht, daß zu diesem Zeitpunkt nicht auf den Terroristen geschossen wird, so notwendig der Polizeiführung dies auch erscheinen mag?

Den von einer Expertenkommission der Innenministerkonferenz ausgearbeiteten Musterentwurf für ein bundeseinheitliches Polizeigesetz, der Vorschläge für die künftige Regelung des Schußwaffengebrauchs enthält, kann man bei dieser Sachlage nicht vom Tisch wischen. Der Polizeibeamte muß wissen, was er tun darf und was nicht. Gleichwohl ist ein Unbehagen, das sich auf die Verfassung stützen kann, unübersehbar. Das Grundgesetz hat die Todesstrafe abgeschafft. Wird sie nicht, wenn man der Polizei gestattet, Rechtsbrecher vorsätzlich zu töten, gleichsam durch eine Hintertür wieder eingeführt? Wenn der gezielte Todesschuß unausweichlich ist, um das Leben einer Geisel zu retten, kann man darauf verweisen, daß die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die nicht etwa nur eine Programmklärung für Menschen guten Willens ist, sondern in der Bundesrepublik als innerstaatliches Recht gilt, eine Tötung für zulässig erklärt, wenn sie erforderlich ist, um „die Verteidigung eines Menschen gegenüber rechtswidriger Gewaltanwendung sicherzustellen“ (Art. 2 Abs. 2 a der Konvention). Problema-

tisch bleibt ein Schuß, der nicht bloß kampfunfähig machen, sondern töten soll, aber immer dann, wenn nicht das Leben der Geisel, sondern „nur“ andere Rechtsgüter bedroht sind.

Zunächst hatte deshalb die Expertenkommission den gezielten tödlichen Schuß auf den Fall der Lebensbedrohung beschränken wollen. Die Grenzen zwischen der Bedrohung an Leib und Leben sind indessen in den Situationen, die in Betracht kommen, fließend und für die Polizei kaum zu erkennen. Die Vorstellung schließlich, daß Terroristen, die ihre Opfer zwar nicht mit dem Tod bedrohen, wohl aber martern und verstümmeln, dann unter dem Schutz der Polizei das rettende Flugzeug erreichen könnten, bewog die Kommission, die Schwelle auf eine „gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben“ zu reduzieren.

Mir scheint, daß dies — mit allen Skrupeln und der aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgenden Beschränkung auf äußerste Ausnahmefälle — hingenommen werden muß, wenn man die Situation der Polizei bei den Geiselführungen realistisch betrachtet. Freilich ist damit noch kein Placet zu dem gesamten Musterentwurf verbunden. Es mag wohl einleuchten, daß die Polizei Kriegswaffen wie Handgranaten benötigt, wenn sie es mit Terroristen zu tun hat, die selbst mit diesen Waffen ausgerüstet sind. Wenn dies nicht der Fall ist, sollte aber nicht der erfolglose vorherige Gebrauch von Schußwaffen Rechtfertigung genug sein, um seitens der Polizei Maschinengewehre oder Granatwerfer zum Einsatz zu bringen. Hans Schueler²⁴⁾ hat davor mit Recht gewarnt: „Die Ermächtigung der Verfolger, in solcher Lage Kriegswaffen einzusetzen, könnte die Eskalation des Terrors erst heraufbeschwören, wo ihr begegnet werden soll.“

Ebenso ist Erhard Denninger²⁵⁾ zuzustimmen, wenn er, gerade im Hinblick auf die extremen Situationen der Geiselvebrecherbekämpfung fordert, den „Katechismus polizeilicher Zwangsausübung“, den der Musterentwurf bietet, durch einen „Grundriß polizeilicher Prognoselehre und Störer-Psychologie“ zu ergänzen. Die Verbindung von Entschlossenheit und Flexibilität hat in vielen Situationen unbestreitbar Erfolge gebracht, die sonst wohl mit einem Desaster geendet hätten.

Ein Alarmzeichen ist ferner, daß die Innenminister von Ländern wie Baden-Württemberg

²⁴⁾ Hannoversche Allgemeine Zeitung v. 22. 12. 1975 S. 3.

²⁵⁾ Bemerkungen zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, Vorgänge Nr. 18 S. 19 ff.

und Bayern mit dem Musterentwurf nicht zufrieden sind, sondern in Absichtserklärungen darüber hinausgehende Verschärfungen ankündigen. Man muß hier fragen, ob mit solchen Ankündigungen, die ja nicht folgenlos bleiben, sondern gesetzgeberische Maßnahmen nach sich ziehen sollen, nicht der Sicherheit ein Stellenwert eingeräumt wird, der der demokratisch-freiheitlichen Ordnung fremd ist. Widerlegt sehen sich durch solche Pläne alle

die, die geglaubt haben, mit Zugeständnissen die Sicherheitspolitiker der Union auf eine mittlere Linie staatlicher Verteidigung bringen oder ihnen gar den Wind aus den Segeln nehmen zu können. Bestätigt dagegen werden die Warnungen, mit denen Rechtspolitiker, Anwälte, Hochschullehrer und engagierte Publizisten²⁶⁾ Koalition und Öffentlichkeit immer wieder beschworen haben, sich den Rechtsstaat nicht scheinchenweise entwinden zu lassen.

III.

Soviel zur Beleuchtung dessen, was uns die Anti-Terroristen-Gesetze an Veränderung unserer Rechtsordnung zumuten. Versuchen wir ein Fazit zu ziehen, so scheint mir einsichtig zu sein, daß die Grenzen, die diese Gesetzgebung respektieren muß, weit enger sind als diejenigen Annahmen, die seinerzeit die Gesetzgebungsmaschine mit ihren Entwürfen in Gang brachten. Nur in sehr beschränktem Umfang sind Änderungen möglich, die unser Rechtsstaat verkraften kann, ohne Schaden zu nehmen. Dies gibt Anlaß, die Frage aufzuwerfen, ob man gut beraten ist, wenn man die Bekämpfung des Terrorismus vorzugsweise als ein Problem der Rechtspolitik und der Rechtsanwendung durch Polizei und Justiz begreift. Macht man es sich nicht zu leicht, wenn man seine Bedrängnis auf diese Instanzen abschiebt?

Feindbildern und Patentrezepten („Wenn wir die Macht hätten, wäre alles anders“) ist kein Raum. Das ist hier nicht anders als sonst auch bei Problemen der inneren Sicherheit. Es kann deshalb keine Rede davon sein, daß eine autoritäre Gesamtatmosphäre in Gesellschaft und Öffentlichkeit politischen Terrorismus verhindert. Das ist, wofür es hinreichend Anschauungsmaterial gibt, nicht einmal bei Militär- und Polizeidiktaturen der Fall; in solchen Staaten kommt es leicht sogar zu einer Eskalation des Terrors. Es ist vielmehr Erhard Eppler²⁸⁾ zuzustimmen, wenn dieser sagt, Liberalität gegenüber unbequemen und manchmal auch unsinnigen Anschauungen stehe nicht im Gegensatz zu Härte und Entschlossenheit im Kampf gegen politische Kriminalität. In der Demokratie dürfen Bürger unbequem sein, auch Anstoß erregen, um Anstoß zu geben — solange sie sich im Rahmen der Gesetze bewegen²⁹⁾.

Mir scheint, daß diese Frage bejaht werden muß. Herausgefordert durch den Terrorismus sind nicht nur die Organe der Strafverfolgung und der Strafrechtspflege, herausgefordert ist unsere Gesellschaft insgesamt. Es sind daher auch gemeinsame Anstrengungen der ganzen Gesellschaft nötig, um der Herausforderung Herr zu werden.

Eine zunächst autoritäre, dann militaristische und schließlich faschistische Atmosphäre, das ist ja, was die Terroristen wollen. Nur auf diese Weise kann aus dem im Grunde hilflosen, zynischen, aber dennoch und gerade deswegen gefährlichen Aktionismus, mit dem wir es heute zu tun haben, ein Aufstand werden, der die Massen ergreift.

Das bedeutet, daß die Frage, wie dem Terrorismus zu begegnen ist, keine Angelegenheit der Parteitaktik sein darf. Zu Recht haben Helmut Schmidt und Hans-Jochen Vogel darauf wiederholt hingewiesen²⁷⁾. Mehr noch: Für die schrecklichen Vereinfacher mit ihren

Der Rechtsstaat, der nach den Auffassungen dieser Strategen die Klassensätze verhüllt, steht dem entgegen. Er verschleierte den Massen, daß die Macht der Herrschenden gewalttätig ist. Würde die herrschende Klasse dagegen, so schreibt der Rechtsanwalt Groenewold, einer der vom Baader-Meinhof-Verfahren in Stammheim ausgeschlossenen Vertei-

²⁶⁾ Z. B. Hans Schueler (Die Zeit), Werner Hill (NDR), Karl-Heinz Krumm und Roderich Reifenrath (Frankfurter Rundschau). Der Vertrag von W. Hill „Demontage der demokratischen Rechtsstaatlichkeit als Folge des Kampfes gegen den politischen Radikalismus?“ wird demnächst in den „Vorgängen“ veröffentlicht.

²⁷⁾ Auch in ihren Reden zur inneren Sicherheit vor dem Deutschen Bundestag am 13. 3. 1975, Bulletin Nr. 35, S. 341—348, v. 14. 3., und Nr. 36, S. 349 bis 350, v. 15. 3. 1975.

²⁸⁾ Zu einer bemerkenswerten Rede auf der Fachkonferenz Innere Sicherheit in Oberkirch, im Wortlaut abgedruckt in: Frankfurter Rundschau Nr. 223 v. 26. 9. 1975, S. 10.

²⁹⁾ S. oben S. 4.

diger in einem Brief³⁰⁾, der im Juli 1973 in der Zelle von Carl Raspe gefunden wurde, ihre Herrschaft im Konflikt unmittelbar mit Gewalt statt durch die DRITTE GEWALT durchsetzen, so würde das dem einzelnen seine Unterdrückung bewußtmachen. „Die verinnerlichte Autorität des Rechts, der Glaube an die Legalitätsgrenze bewirkt, daß sich der einzelne dem Recht beugt, ohne daß die Herrschenden Gewalt einsetzen müssen.“

Weil in den Massen, deren Sache die revolutionäre Aktion eines Tages sein soll, Gewaltbereitschaft nur dann wächst, wenn sie die Gewalt des Staates offen spüren, weil nur unter dieser Voraussetzung dem vorgestellten Aktionspotential in größerem Umfang „Gegengewalt“ vermittelt werden kann, soll der Staat dazu gebracht werden, seine „rechtsstaatliche Maske“ fallen zu lassen. Den Gefallen sollten wir den Terroristen nicht tun.

Auf der anderen Seite sollten wir aber auch entschiedener die geistige Auseinandersetzung mit den Gewalttheorien aufnehmen; deren Faszination auf junge Studenten und Dozenten an Hochschulen nicht übersehen werden darf. Gerade wenn wir es nicht nur erlauben, sondern für notwendig halten, daß offen über die Rolle der Gewalt gesprochen wird³¹⁾, dürfen wir der Debatte darüber nicht aus dem Wege gehen — dies um so weniger, als die Abneigung von Konflikttheorien — bis hin zu dem Konzept der „strukturellen Gewalt“, das zwischen Zwang und Gewalt keinen Unterschied macht — vielfach von einer erschreckenden Illiberalität begleitet ist, die Zweifel daran hat aufkommen lassen, ob für diese Engagierten die liberalen Freiheiten — Gewissens- und Meinungsfreiheit, Organisations- und Koalitionsfreiheit, Minderheitenschutz — nicht nur taktische Mittel, die sie bei ihren Aktionen ausnutzen, sondern bleibende Errungenschaften sind.

Gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren hat sich dabei die Szene deutlich gewandelt. War es damals notwendig, einer selbstzufriedenen Gesellschaft, die nach der Leistung des Wiederaufbaus im Wohlstand erstarrt war, die Defizite aufzuzeigen, die das Wirtschaftswunder entweder nicht beseitigt oder selbst erzeugt hatte, so ist inzwischen die Wahrnehmungsfähigkeit für soziale Fragen und Mangelerscheinungen rapide gewachsen, aber andererseits das Verständnis dafür zurückgegan-

gen, was Toleranz und Liberalität für die Demokratie bedeuten. Den Sinn für den Wert der liberalen Grundfreiheiten wieder zu schärfen, ist deshalb wichtig.

Man kann auch der Frage nicht ausweichen, ob es richtig ist, die Tatsache, daß es in der sozialen Welt Konflikte gibt, so zu dramatisieren, wie das vielfach geschieht. Natürlich ist anzuerkennen, daß wir Konflikte stets und überall finden werden, wo menschliche Gesellschaften bestehen, daß sie aus der Struktur von Herrschaftsverhältnissen erwachsen und fruchtbar und schöpferisch sein können. Eine „Chance der Freiheit“ (Ralf Dahrendorf)³²⁾ können aber Konflikte nur sein, wenn es gelingt sie zu regeln und dadurch in den Dienst einer allmählichen Entwicklung sozialer Strukturen zu stellen, nicht aber wenn sie aufgebauscht und hochgetrieben werden, um „revolutionäres Bewußtsein“ zu schmieden. In einer solchen „Konfliktgesellschaft“ schwinden die Möglichkeiten zum Gebrauch politischer und sozialer Rechte und Freiheiten wie zur individuellen Selbstverwirklichung; auch die Lernfähigkeit des Systems und die Veränderungsbereitschaft der Gesellschaft gehen zurück, wenn immer wieder versucht wird, die Grenzen dessen herauszufinden, was diesem an Desintegration zugemutet werden kann. Das Mißtrauen wird permanent, auch die Wirkungen der *selffulfilling prophecy* sind in Rechnung zu stellen: Wenn von früh bis spät erklärt wird, die Lösung der sozialen Konflikte ließe sich nur durch eine Umgestaltung unserer sozialen Ordnung erreichen, die in erster Linie friedlich, unter Umständen aber in letzter Konsequenz auch gewaltsam erfolgen müsse, wird nicht nur die zweifelhafte Vorstellung genährt, daß es endgültige Lösungen gibt, die Probleme ein für allemal aus der Welt schaffen; es wird auch im Wege verbaler Gewöhnung die Aussicht auf gewaltsame Konfliktaustragung vermehrt und die Chance gewaltfreier Lösungen verringert³³⁾. Noch nachdenklicher kann eine andere Beobachtung stimmen. Die erfreulich hohe Sensibilität für soziale Ungerechtigkeiten produziert vielfach eine Kritik, die nicht nur Mängel und Mißstände rügt, sondern die Bundesrepublik in Bausch und Bogen verdammt. Die Schwarzmalerei solcher Kritik, die in der Bundesrepublik viel politischer verfährt als in den sechziger Jahren der campus-Protest gegen den amerikanischen Kapitalismus, lenkt zunächst

³⁰⁾ Abgedruckt als Dokument 8 in: Dokumentation über Aktivitäten anarchistischer Gewalttäter in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn o. J.

³¹⁾ Gesellschaft und Freiheit, München 1961, S. 235.

³²⁾ Ebd.

³³⁾ So auch, in einem Plädoyer für gewaltfreie Aktionen, Ossip K. Flechtheim, Zur Kritik der Gewalt, in: Gewaltfreie Aktion, 2. Jahrg., Heft 4, 1970, S. 9 ff. (13).

das politische Engagement durchaus in die Richtung friedlicher Veränderung. Bleiben aber die Anstrengungen ohne Erfolg, so teilen sich die Kritiker in solche, die resignieren, und andere, die in den etablierten Institutionen oder außerhalb der Establishments weiterkämpfen. Ein Teil wendet sich Gedankengängen zu, in deren Konsequenz wiederum die Lehre liegt, daß ohne Gewaltanwendung die erstrebte Besserung der Verhältnisse nicht möglich ist ³⁴⁾.

Diesen jungen Menschen ist der Staat der Bundesrepublik nicht bloß gleichgültig, sie lehnen ihn ab, sie wollen eine andere Republik, ein ganz anderes politisches und soziales System, das die freiheitlich-demokratische Grundordnung nicht etwa weiterentwickeln, sondern ablösen soll.

An sich sollte es nicht schwer fallen, die Dinge zurechtzurücken. Was Alternativen zum demokratischen Rechtsstaat angeht, so müssen Systemvergleich und geschichtlicher Rückblick jeden, der sich nicht in die Tasche lügen will, skeptisch stimmen. Ohne Zweifel hat die liberale und soziale Demokratie der Bundesrepublik ihre Schwächen und Mängel, aber sie hat auch ihre gewichtigen Vorzüge. Nicht nur, daß die klassischen Errungenschaften des demokratischen und liberalen Rechtsstaats in der Verfassung der Bundesrepublik enthalten und in der Rechtswirklichkeit lebendig sind. Man muß die jungen Bürger, die Unzufriedenheit auf Unzufriedenheit häufen, fragen, wann jemals auf deutschem Boden ein solches Maß nicht nur an persönlicher Freiheit und Wohlstand, sondern auch an sozialem Ausgleich verwirklicht worden ist ³⁵⁾.

Sicher ist in der zurückliegenden Periode des Immobilismus nicht genug getan worden, um die Wertvorstellungen des Grundgesetzes mit Leben zu erfüllen, lange fehlte es auch an dem erforderlichen Schwung. Inzwischen aber sind

³⁴⁾ S. dazu oben die Ausführungen zu II, 7. S. Die Diskussion der Gewaltproblematik hat mehrere Phasen durchlaufen. 1965 bis 1967 dominierten die aus dem amerikanischen Studentenprotest importierten „begrenzten Regelverletzungen“. In der Folgezeit ging es um die Rolle der Gewalt in der Geschichte (Gewalt als unvermeidlicher Bestandteil der Entwicklung in Richtung auf die Freiheit), in den letzten Jahren ist die sogenannte strukturelle Gewalt das Vorzugsthema. Wichtig für die heutige Diskussion z. B. Rammstedt (Hrsg.), *Gewaltverhältnisse und die Ohnmacht der Kritik*, Frankfurt am Main 1974.

³⁵⁾ S. Helmut Schmidt, Erklärung der Bundesregierung zur inneren Sicherheit, Bulletin Nr. 35 v. 13. 3. 1975, S. 341 ff. (342).

Fortschritte erzielt worden, die uns der demokratischen Vision, daß jeder seine konkrete, reale Chance erhält, näher gebracht haben.

Ist nicht gerade diese soziale Demokratie mit all ihren Chancen, Entwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten, Demokratie, die auch den legitimen Wunsch nach Veränderung berücksichtigt, ein Staat, dem man sich zuwenden sollte? Kann nicht diese offene, zugleich liberale wie soziale Demokratie auch für die, die Veränderung in Richtung auf eine klassenlose Gesellschaft erstreben, Heimat sein?

Demokratische Sozialisten ³⁶⁾, Sozialisten also, die die liberalen Freiheiten erhalten wissen und die Mehrheit des Volkes nicht vergewaltigen, sondern für die Veränderungen gewinnen wollen, wissen, daß die „Rate des Fortschritts“ (Barrington Moore) in dem Prozeß des Interessenausgleichs durch den demokratischen, auf einen „Klassenkompromiß“ aufgebauten Staat, der diese Politik kennzeichnet, nur klein ist ³⁷⁾. Aber sie stellen auch in Rechnung, daß die revolutionäre Ungeduld, die Gewalt anwenden muß, um ihre mächtigen Gegner niederzuwerfen, zu Katakomben von Opfern führt, die nicht mit der Hoffnung auf die Etablierung der sozialistischen Gesellschaft gerechtfertigt werden können.

So oder ähnlich müssen wir wohl mit dem Teil der Jugend, der sich aus Idealismus, um seiner sozialistischen Ideale willen, von unserem Staat abwendet, reden und ringen. Jugend sucht Sinn. Das ist immer so gewesen. Auch unsere Zeit wird nicht bloß daran gemessen werden, wie sie den äußeren Frieden sichert und ökonomische Bedürfnisse befriedigt, sondern auch und vor allem daran, was sie den heranwachsenden Generationen zu geben vermag, damit deren Leben einen Sinn hat, der über das Individuelle hinausgeht. Wenn man sich die geistige und seelische Leere jener ungeduldigen jungen Menschen klarmacht, die zunächst Ideologien als Sinnersatz suchten, um dann in absurdem Aktionismus und verbrecherischem Terrorismus zu landen, er-

³⁶⁾ Dazu etwa Peter von Oertzen, *Thesen zur Strategie und Taktik des demokratischen Sozialismus in der Bundesrepublik Deutschland*; Hans-Jochen Vogel, *Grundfragen des demokratischen Sozialismus*; Horst Ehmke, *Demokratischer Sozialismus und demokratischer Staat*, sämtlich in: *Beiträge zur Theoriediskussion II*, hrsg. v. Georg Lührs, Bonn-Bad Godesberg 1974.

³⁷⁾ Vgl. Peter Glotz, *Der Weg der Sozialdemokratie*, Wien—München—Zürich 1975, S. 46 f. („Über die Geschwindigkeit des sozialen Wandels“).

kennt man, daß die Antwort darauf kaum in Gelehrtenrepubliken, die sich von der sozialen Realität abkapseln, sondern vornehmlich im sozialen Leben gefunden werden kann.

Wer unsere Verfassung ernst nimmt, den Schwächen unserer rechtlichen und sozialen Ordnung zu Leibe rückt und die Ungerechtigkeiten, auf die er stößt, nicht nur beklagt, sondern verringert, wer unsere politischen Einrichtungen nicht nur analysiert, sondern auch funktionsfähig erhält und effektiver macht, wer den Freiheitssinn der Bürger schärft und mithilft, daß in der Bundesrepublik möglichst jeder seine Chance hat, wer also mit dafür sorgt, daß sich der Bürger, der guten Willens ist, in diesem Staat wohlfühlen und mit ihm identifizieren kann, der trägt dazu bei, der Gewalt den Nährboden zu entziehen, auf dem

sie sich entfalten kann³⁸⁾. Und er verhindert vor allem, daß die propagierte Gewalt jene Unterstützung der Massen findet, von der ihre Protagonisten heute nur träumen.

Die Frage ist, ob unsere Gesellschaft genug engagierte Demokraten hat, die den Terrorismus in unserem Land als eine ernsthafte Frage an sich selbst begreifen und durch ihre Praxis diese Überzeugungsarbeit leisten.

³⁸⁾ Die Alternative zur Gewalt, die unsere Verfassung anbietet, ist das Recht. Das Recht kann sich freilich in dieser Funktion nur bewähren, wenn es nicht als Instrument der Unterdrückung, sondern von möglichst vielen Bürgern unsere Staates als gerecht empfunden wird. Vgl. R. Wassermann, Gewaltkriminalität und Rechtspolitik, in: Gewaltkriminalität und Erpressung, Kriminologische Schriftenreihe der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft, Hamburg 1975, S. 23 ff. (32); ders., Recht und Ordnung ja —, aber richtig, Frankfurter Hefte 1976, Sonderheft Bundesrepublik (April 1976).

Die Strategie des Terrorismus

I.

Die schrecklichen Vorfälle auf dem Athener Flughafen am 5. August 1973 waren in gewissem Sinne symbolisch. Für die betroffenen Menschen waren die Ereignisse dieses Tages furchtbare Wirklichkeit; doch — Mythen vergleichbar — überschritten sie auch an Bedeutung ihre Eigenrealität, da sie einen ganzen Aspekt gegenwärtigen Lebens in einem einzigen dramatischen Augenblick einfingen.

Als die Handgranaten in die Abflughalle geschleudert wurden und die Terroristen mit Maschinengewehren die Passagiere niedermähten, die auf den Abflug nach New York warteten, schien es unbegreiflich, daß eine so harmlose Gruppe das Ziel des Angriffs sein sollte. Ein einziger Blick auf die Schnorchel und Kameras in ihrem Handgepäck hätte gezeigt, daß sie ihre Zeit mit so friedlichen Beschäftigungen wie Schwimmen, Sonnenbaden und dem Fotografieren des Parthenon verbracht hatten. Der Überfall wurde im Namen eines arabischen Palästina unternommen. Die Fluggäste jedoch hatten den Arabern keinen Schaden zugefügt, sie hatten nur eine Reise nach Griechenland unternommen. Palästina war ein ihnen fremdes Land jenseits des Meeres; für die Entstehung seiner Probleme trugen sie keine Verantwortung. Darüber hinaus stand Athen der arabischen Sache wohlwollend gegenüber — ebenso wie Paris, dessen Flughafen auch zum Schauplatz von Angriffen auf Luftfahrtgesellschaften wurde.

Ähnliche Vorkommnisse ereigneten sich mit erschreckender Häufigkeit während der sechziger und siebziger Jahre. Die Generation, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa und Amerika herangewachsen ist, möchte nur auf der Sonnenseite der Welt leben; aber statt dessen wird ihr Dasein mehr und mehr von den tödlichen Auseinandersetzungen anderer Menschen überschattet. Gruppen politisch motivierter Freischärler sind in ihr tägliches Leben ein-

gebrochen und erzwingen die Aufmerksamkeit aller für ihre lokalen Fehden.

Zugegeben, auch andere Generationen litten unter Verbrechen und Gewalttätigkeiten, aber was wir heute erleben, geht darüber hinaus. Wenn die Terroristengruppen auch zu klein sind, um ihren Willen mit politischen Mitteln durchzusetzen, können sie doch genügend Schaden verursachen, um die Regierungen einzuschüchtern und zu erpressen. Erst die moderne Technologie macht dies möglich: die Bazooka, die Plastikbombe, die Maschinenpistole und vielleicht demnächst die Mini-Atom-bombe. Diese Veränderungen geben dem Terrorismus eine neue Bedeutung; er ist nicht länger nur Ausdruck von Verbrechen, Wahnsinn oder emotionaler Verwirrung wie in der Vergangenheit, sondern er kann die politische Arena als Verfechter von bestimmten ideologischen Zielen betreten.

Politischer Terrorismus ist eine spezifische Krankheit der modernen Welt. Als Begriff entstand er vor weniger als zwei Jahrhunderten. Aus dieser Zeit datiert auch seine Anwendung. Aber erst in der Gegenwart bekam er weltweite Bedeutung. Während beide, die organisierte wie die irreguläre (oder Guerilla-) Kriegführung, so alt sind wie die Menschheit, hatte der politische Terrorismus als Begriff seinen Ursprung erst im Jahre 1793. Als politische Strategie ist er neu und einzigartig; m. E. hat man sein Wesen noch nicht in allen Einzelheiten analysiert.

Zwar kann niemandem das Ansteigen des weltweiten Terrorismus während der letzten Jahre verborgen geblieben sein. Nicht erkannt aber wurde das Neue und Ungewöhnliche daran. Gewalt hat schon immer Angst erzeugt und Angst war schon immer eine zusätzliche Waffe. In den Händen der Terroristen jedoch wurde die Angst selbst auf eine besondere und komplizierte Weise zur Waffe.

II.

Die Angst als etwas Eigenständiges — losgelöst von der Gewalt — trat im Zusammenhang organisierter Politik zuerst unter der

Dieser — leicht gekürzte — Artikel wurde mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber dem Juli-Heft 1975 der Zeitschrift „Foreign Affairs“ entnommen.

Schreckensherrschaft auf, jener Episode (von 1793 bis 1794) in der Geschichte des revolutionären Frankreichs, aus der sich die englischen und französischen Wörter für Terrorismus ableiten. Als Terroristen sind hier natürlich Robespierre und seine Anhänger — Saint Just und Couthon — zu verstehen. Als Frak-

tion im Ausschuß für Öffentliche Sicherheit brachten sie die Menschen in Scharen auf die Guillotine, indem sie Anklage wegen Landesverrats erhoben. Durch die bloße Androhung einer Anklage gegen die übrigen Mitglieder des Ausschusses sicherten sie sich deren Mitarbeit und konnten so den Nationalkonvent und andere öffentliche Körperschaften der französischen Republik beherrschen.

Robespierre wurde gestürzt, als sein System gegen ihn selbst eingesetzt wurde. Sein Fehler war, Joseph Fouché wissen zu lassen, daß er als nächstes Opfer ausersehen sei. Fouché, der raffinierte Intrigant und spätere Polizeiminister Napoleons, nutzte die ihm noch verbleibenden Tage zu seinem Vorteil. Er überzeugte die untereinander verfehdeten Politiker, daß sie sich gegen die Triumvirn vereinigen müßten, da sonst einer nach dem anderen mit seiner Hinrichtung rechnen müßte; die Angst vor dem Regime sollte sie nicht veranlassen, ihm zu dienen, sondern vielmehr, es zu stürzen. Am 8. Thermidor (dem 26. Juli 1794) beging Robespierre einen weiteren Fehler, als er dem Konvent mitteilte, daß er eine neue Liste von Verrätern aus seiner Mitte vorbereitet habe, sich aber weigerte, die Namen bekanntzugeben. Fouchés Vorhersagen hatten sich bestätigt. Man folgte seinem Rat. Als Robespierre am 9. Thermidor den Nationalkonvent betrat, fand er eine Gruppe Delegierter vor, die durch den Vorsatz geeint waren, ihn zu ermorden, bevor er sie ermorden konnte. Das war sein Ende.

Robespierre hatte eine Nation von 27 Millionen Menschen unter seine Gewaltherrschaft gezwungen. Seine Anhänger sandten Tausende ins Gefängnis oder in den Tod; nach Schätzung eines Gelehrten kam es zu 40 000 Todesurteilen und 300 000 Verhaftungen. Doch als die Vergeltung kam und Robespierre und seine Anhänger hingerichtet wurden, stellte sich heraus, daß diese Gruppe nur aus 22 Männern bestand.

Natürlich soll nicht behauptet werden, hiermit sei der Terror in Frankreich umfassend dargestellt. Jede Betrachtung der damaligen Geschehnisse wird jedoch eines überdeutlich werden lassen: das dramatische Mißverhältnis zwischen der objektiven Schwäche der Gruppe um Robespierre, deren Anzahl klein und deren militärische Mittel begrenzt waren, und ihrer enormen indirekten Machtfülle, die es ihnen

gestattete, so viele Menschen zu töten, ins Gefängnis zu werfen oder zu überwachen.

Der einzige Grund, die Triumvirn zu fürchten, lag in der Tatsache, daß andere Menschen sie fürchteten und deshalb ihre Befehle ausführten. Ihre Macht war unreal; sie war der Trick eines Zauberkünstlers. Keine Zitadellen mußten gestürmt und keine Armeen mußten überwältigt werden, um sie zu stürzen. Sobald die Öffentlichkeit ihre Äußerungen ignorierte, wurden die Terroristen wieder politische Niemande. Ihre Gewaltherrschaft löste sich augenblicklich auf, als Robespierre und seine Anhänger daran gehindert wurden, am 9. Thermidor die Rednerbühne zu betreten.

Schließlich waren die Terroristen zu weit gegangen; man durchschaute sie und setzte sich gegen sie zur Wehr. Dann — und erst dann — wurde klar, daß Frankreich von ihnen nichts hatte zu fürchten brauchen als nur die Furcht selbst.

Am ehesten vergleichbar mit der Methode Robespierres ist wohl die des verstorbenen Senators Joseph McCarthy in den Jahren 1950 bis 1954. Wie Robespierre so behauptete auch McCarthy, Listen von Verrätern zu besitzen, deren Namen er nicht sofort enthüllte; viele führten seine Weisungen aus, um von ihm nicht des Landesverrates angeklagt oder eines Mangels an Patriotismus beschuldigt zu werden. Wie bei Robespierre hörte seine Macht auf, als er zu weit ging und Joseph Welch, sein Fouché, sich in einer Fernsehsendung gegen ihn zur Wehr setzte. Aber weder bemächtigte sich McCarthy der obersten Regierungsgewalt im Lande noch brachten seine Anklagen Menschen auf die Guillotine. In dieser Hinsicht, so kann man sagen, hatte Robespierre keine Nachfolger.

Dagegen erreichte der politische Terrorismus in der Zeit nach Robespierre eine gewisse Berühmtheit durch seine Anwendung zu einem anderen als dem von Robespierre verfolgten Zweck. Man bediente sich seiner, um Regierungen zu stürzen — und nicht, um sie an der Macht zu halten. Als politische Strategie erschien der Terrorismus in einem neuen Licht, das auch das Ansehen der Terroristen veränderte und sie als Revolutionäre für viele zu romantischen Figuren machte. Ihr Leben mit seinen Gefahren und Verstellungen, Wagnissen und Verrat, seinen Verschwörungen und geheimen Versammlungen übte eine starke Faszination aus.

Trotz ihres romantischen Image schienen die Terroristen bis vor kurzem erfolglos zu sein. Vor dem Irischen Vertrag von 1921 hatten sie keine bedeutenden politischen Erfolge zu verzeichnen. Die berühmteste Terroristengruppe in der Zeit davor war die Terroristenbrigade der russischen Sozialrevolutionäre; sie waren aber nicht nur außerstande, die zaristische Regierung nach ihren Vorstellungen zu verändern, es gelang ihnen auch nicht, die Regierungsgewalt zu übernehmen, als der Umsturz durch andere herbeigeführt wurde. Plechanow, Lenin, Trotzki und die übrigen russischen Schüler von Marx hatten mehr Weitblick bewiesen, als sie ihre Anstrengungen auf die Organisation der Massen konzentrierten und nicht auf individuellen Terror. Die Bolschewiken kamen an die Macht, als sie die Arbeiter der großen Städte, die Matrosen der Ostseeflotte und die Soldaten für sich gewannen. Organisation erwies sich als der Schlüssel zum Sieg. Es waren keine einzelnen Kämpfer, sondern bewaffnete Massen, die die Macht in Rußland an sich rissen. Revolution ist — wie der Krieg — die Strategie der Starken, Terrorismus die Strategie der Schwachen.

Es ist eine zweifelhafte und indirekte Strategie, die die Furcht als Waffe auf eine besondere Weise einsetzt, um Regierungen zum Handeln zu zwingen. Ist Angst eine wirkungsvolle Methode? Ist Furcht überhaupt eine Waffe? Was können Terroristen zu erreichen hoffen, wenn sie Furcht verbreiten, und wie kann diese ihnen beim Kampf gegen ihre Gegner helfen? Offenbar ist das auf vielerlei Art möglich. Angst kann die Willenskraft lähmen, den Verstand verwirren und die Widerstandskraft eines Feindes erschöpfen. Außerdem kann sie einen Gegner überzeugen, daß ein bestimmter politischer Standpunkt von seinen Anhängern so tödlich ernst genommen wird, daß es vernünftiger ist, deren Forderungen entgegenzukommen als sie zu unterdrücken und dafür Jahr um Jahr Verluste in Kauf zu nehmen.

Alle diese Elemente kamen zum Beispiel im Unabhängigkeitskampf der Iren zusammen. Es ist schwierig, die Rolle des Terrorismus von den anderen daran beteiligten Elementen abzugrenzen und festzustellen, was letztlich zum Erfolg führte, denn die Iren führten auch eine Art Guerillakrieg. Außerdem hatten die liberalen Mitglieder der damals in Großbri-

tannien regierenden Koalition eine politische Verpflichtung, die sich aus ihren schon ein Vierteljahrhundert zurückliegenden Bestrebungen für eine irische Selbstregierung ergab. Es bestehen jedoch kaum Zweifel darüber, daß der Terrorismus entscheidend dazu beitrug, daß Großbritannien schließlich des Kampfes müde wurde.

Der Terrorismus bewirkt auch, daß Freischärler zu Helden werden und so die Sympathie der Öffentlichkeit gewinnen. Jedoch stellt sich hier das Problem, daß zu dem Zeitpunkt, da die für Friedensverhandlungen nötigen Kompromisse geschlossen werden müssen, sie aufhören, strahlende Helden zu sein und dadurch die politische Unterstützung verlieren. Michael Collins war eine romantische Figur, der ganz Irland in seinen Bann zog, solange er ein Geächteter war; als er aber in Friedensverhandlungen eintrat, erschien er vielen in einem ganz anderen Licht. 1921, bei der Unterzeichnung des Irischen Vertrages, sagte Lord Birkenhead, der Vertreter Großbritanniens, zu Collins: „Vielleicht habe ich heute abend mein politisches Todesurteil unterzeichnet“, worauf Collins erwiderte: „Ich habe vielleicht mein wirkliches Todesurteil unterzeichnet.“ Acht Monate später lag Michael Collins, von einer tödlichen Kugel getroffen, auf einer irischen Straße.

Wenn terroristische Provokationen aus Verbrechern Helden machen können, dann können sie auch aus Polizisten Schurken machen. Die Black-and-Tans, eine gegen die irischen Revolutionäre eingesetzte Spezialeinheit, waren — objektiv betrachtet — so erfolgreich, daß Michael Collins später einem Vertreter Englands im Zusammenhang mit den Friedensverhandlungen vom Juli 1921 mitteilte: „Wir standen kurz vor der Niederlage. Wir hätten uns keine drei Wochen mehr halten können.“ Doch die Methoden der Black-and-Tans ließen einen solchen Haß aufkommen, daß Großbritannien den Kampf nicht fortsetzen konnte und einen anderen Weg wählen mußte.

Die Brutalität, zu der sich die Regierungen herausgefordert sehen, kann sich wieder gegen sie selbst richten. Gerade diese Fähigkeit, die Methoden der Unterdrückung auf vielfältige Weise gegen die Unterdrückten einzusetzen, ermöglichte es oft den terroristischen Strategien, in solchen Situationen Erfolge zu erzielen.

IV.

Entsprechend diesen Grundsätzen wurden ausgeklügelte Methoden entwickelt. Eine davon wurde mir und anderen bei einer Tagung in New York im Jahre 1945 von einem der Begründer der Irgun Zvai-Le'umi erläutert, einer kleinen Gruppe jüdischer Militanten im damaligen Mandatsgebiet von Palästina. Seine Organisation umfaßte nicht mehr als 1 000 oder 1 500 Mitglieder und war mit der jüdischen Gemeinschaft in Palästina fast so uneins wie mit der Mandatsmacht. Dennoch schlug er vor, gegen Großbritannien zu kämpfen — damals eine Weltmacht, deren Truppenstärke sich im Zweiten Weltkrieg auf Millionen belief — und Großbritannien aus Palästina zu vertreiben.

Wie konnte ein solcher Kampf — gegen eine tausendfache Übermacht — gewonnen werden? Um dies zu erreichen, so erklärte er, würde seine Organisation Gebäude angreifen. Nach vorheriger Warnung, um die Evakuierung zu ermöglichen, würde seine kleine Anhängerschar sie in die Luft sprengen. Dies, sagte er, würde zu einer verstärkten Reaktion der Briten führen, wobei sie das Land mit einem riesigen Heer besetzten, das vorher aus anderen Teilen der Welt abgezogen worden war. Aber das Nachkriegsbritannien hatte nicht die finanziellen Mittel, um eine so große Armee an irgendeiner Stelle über einen längeren Zeitraum hinweg zu unterhalten. Großbritannien war gezwungen, zu demobilisieren. Die Belastung könnte nicht verborgen bleiben; schließlich würde der wirtschaftliche Druck die Attlee-Bevin-Regierung dazu bringen, sich entweder aus Palästina zurückzuziehen oder sonst irgendein möglicherweise verlustbringendes Wagnis einzugehen in dem Bestreben, die Situation zu retten.

Man kann behaupten, daß dies tatsächlich der Gang der Ereignisse war. Natürlich hätte sich Großbritannien zu einem anderen Zeitpunkt oder aus einem anderen Grund ohnehin zurückgezogen. Aber das ist hier unerheblich, denn die Irgun wollte die sofortige Unabhängigkeit, um das Land den Flüchtlingen aus Hitlers Europa zu öffnen.

Es gab zwei Fehler bei dieser Strategie. Sie wäre gescheitert, hätten die Briten nicht auf die Zerstörung der Gebäude reagiert. Hätten sie nichts unternommen und nur eine bescheidene militärische Garnison unterhalten,

ohne Nachschub anzufordern, wäre nichts weiter geschehen, als daß noch einige Häuser in die Luft gejagt worden wären. Die Eigentümer hätten die Versicherungssumme kassiert und die Gebäude wieder aufgebaut — und die Irgun hätte einen Fehlschlag hinnehmen müssen.

Zweitens erwies sich die Annahme als unrealistisch, daß Gebäude angegriffen werden könnten, ohne daß Menschen verletzt würden. Unfälle sind unvermeidlich, sobald Gewalt angewandt wird. Fast hundert Menschen wurden getötet, als die Irgun das Hotel „König David“ in Jerusalem in die Luft sprengte. Laut Plan hätten sie vor der Explosion evakuiert werden sollen. Bei der Ausführung kam es entweder zu Mißverständnissen, oder eine Telefonleitung war nicht besetzt, oder jemand hatte vergessen, die Nachricht rechtzeitig zu übermitteln.

Der Terrorismus schafft sich so eine Eigenesetzlichkeit: das Töten wird bald zur Absicht. Das von der Irgun verursachte Blutvergießen isolierte sie politisch und entfremdete sie der übrigen jüdischen Gemeinschaft Palästinas. Den Briten gelang es nicht, diese Situation zu erfassen und sie auszunutzen. Das aber tat Ben Gurion: 1948 nutzte er diese Tatsache, um die Irgun zu vernichten; denn die israelische Armee wäre vielleicht nicht bereit gewesen, den Befehl zum Angriff auf diejenigen auszuführen, die die „Altalena“, das Schiff der Irgun, ausluden, wenn die Irgun ihren politischen Kredit nicht schon vorher durch das Töten so vieler Menschen verspielt hätte.

Trotz ihrer Fehler war die Strategie so durchdacht, daß die Irgun entscheidend dazu beitrug, die Briten zum Rückzug zu veranlassen. Ihre Genialität bestand darin, die Stärke eines Gegners gegen ihn einzusetzen. Es war eine Art Jiu-Jitsu. Zuerst mußte der Gegner in Angst versetzt werden, dann würde er voraussichtlich aus dieser Angst heraus mit einer Vergrößerung seines militärischen Potentials reagieren, und dann würde allein dessen Gewicht ihn zu Boden ziehen. Anders formuliert: Als die Irgun erkannte, daß sie zu klein war, um Großbritannien zu besiegen, kam sie zu der umgekehrten Einsicht, daß Großbritannien groß genug war, um sich selbst zu schlagen.

In den fünfziger Jahren entwickelten die nationalistischen Aufständischen in Algerien eine ähnliche Methode: die Stärke einer Besatzungsmacht gegen diese selbst einzusetzen. Sie bestand darin, Frankreich zu veranlassen, daß es durch seine Reaktion dazu beitrug, die Bevölkerung vom Vorhandensein bestimmter für die Revolution nötiger Vorbedingungen zu überzeugen.

Das Problem, vor dem die kleine Gruppe algerischer Nationalisten stand, die sich FLN nannte, war, daß Algerien zu jener Zeit wenig Voraussetzungen für eine nationale Identität besaß. Seine Bevölkerung war nicht homogen: die Berber, die Araber und die Siedler europäischer Abstammung waren völlig unterschiedliche Völker. Der Name Algerien und seine Existenz als eigenständiges Gebilde sind erst jüngeren Datums. In den meisten geschichtlichen Aufzeichnungen war Algerien nichts weiter als der mittlere Teil Nordafrikas ohne eigene Geschichte. Politisch war es nur der südliche Teil Frankreichs. Die Franzosen hatten Marokko und Tunesien als Protektorate mit getrennten Identitäten behandelt, aber nicht Algerien, das Frankreich einverleibt wurde. Den Amerikanern, die auf die Unabhängigkeit Algeriens drängten, antworteten die Franzosen gewöhnlich mit der sarkastischen Bemerkung, daß dann auch die Vereinigten Staaten Wisconsin freigeben oder South Carolina in die Unabhängigkeit entlassen sollten.

Diese Stichelei traf die Sache im Kern. In den fünfziger und sechziger Jahren hörten die Kolonialreiche auf zu bestehen. Wenn Algerien eine Nation war, würde es seine Unabhängigkeit erhalten; nur als echter Teil Frankreichs konnte es weiterhin von Paris aus regiert werden. Alles hing deshalb davon ab, wer die einheimische Bevölkerung von seinem Standpunkt überzeugen konnte: ob es Frankreich gelang, daß sich Algerien auch weiterhin nicht als separates Land verstand, oder ob die FLN die Bevölkerung dazu bringen konnte, sich für eine eigenständige Nation zu halten.

Die terroristische Strategie der FLN konzentrierte sich auf diese entscheidende und zentrale Frage. Wie bereits angeführt, kann der Terror allein keine politischen Ziele erreichen; er kann sich nur bemühen, eine Reaktion herbeizuführen, die ihn zu diesem Ziel

führt. So ging die FLN vor, als sie die Franzosen zu Handlungen trieb, die ihre Behauptung vom Nichtvorhandensein einer eigenständigen algerischen Nation widerlegten. Anders als die Irgun richtete die FLN ihre Angriffe nicht nur gegen Sachwerte, sondern auch gegen Menschen. Sie setzte ziellos Gewalt ein, indem sie auf Marktplätzen und an anderen bevölkerten Orten Bomben legte. Die instinktive Reaktion Frankreichs war, alle Personen nicht-europäischer Abstammung als Verdächtige zu behandeln. Raymond Aron schrieb: „Als Verdächtige fühlten sich alle Moslems von der bestehenden Gemeinschaft ausgeschlossen.“ Ihr Gefühl wurde bestätigt, als Mitte der fünfziger Jahre die Behörden noch weitergingen und die aus moslemisch-algerischen Truppen gebildeten Armeeeinheiten aus Algerien abzogen und ins Mutterland verlegten. Sie wurden ersetzt durch europäische Truppen. Mit solchen Aktionen zeigten die Behörden auf unmißverständliche Weise, daß sie die Algerier — mit Ausnahme der europäischen Siedler — nicht als Franzosen betrachteten. Sie sprachen von „wir“ und „uns“ und „sie“ und „ihnen“ und wurden sich nicht bewußt, daß das das Ende der Algérie Française bedeutete.

So verzichteten die Franzosen schon bei Ausbruch des Krieges auf einen für sie erfolgreichen Ausgang. Sie verwarfen die potentielle Unterstützung des moslemischen Algeriens, weil sie an der Möglichkeit zweifelten, sie zu erhalten. Von diesem Augenblick an stand das Ergebnis des Konfliktes fest. Sobald sich die Sympathien der Bevölkerung auf die Seite der FLN verlagert hatten, konnte sie dem reinen Terrorismus entwachsen und eine Guerilla-Kampagne organisieren. Sie war auch in der Lage, im Namen eines für seine Freiheit kämpfenden Volkes an die Sympathien der Welt zu appellieren. Vom französischen Standpunkt aus war jede Hoffnung zunichte geworden; denn keine noch so große Macht kann eine Bevölkerung gegen deren Willen auf unbegrenzte Zeit unterdrücken. Wenn auch die FLN das Drehbuch geschrieben hatte, so gingen die Franzosen mit selbstmörderischer Logik daran, die ihnen zugedachte Rolle zu spielen.

Der Erfolg der FLN war deshalb ein besonderer Fall. Er erforderte einen besonderen Gegner. Unter veränderten Umständen und Bedingungen konnte er nicht wiederholt werden.

VI.

Den revolutionären Terroristen des letzten Jahrzehnts gelang es nicht, die besonderen Charakteristika der kolonialen Situation zu erkennen, die den Erfolg für die Terroristen Irlands, der Irgun und Algeriens erleichterten. Dies traf z. B. auf Extremistengruppen zu, die danach trachteten, die liberal-pluralistischen Regierungen während der sechziger Jahre zu stürzen. Sie vertraten die Theorie, daß ihre terroristischen Anschläge eine bislang liberale Regierung zwingen würden, repressiv zu werden; dadurch käme es zu einem Umschwung, der die Verbindung zu den Massen zerstören und damit der Revolution das Feld bereiten würde. Aber in der Praxis funktionierte es nicht in dieser Weise. In den Vereinigten Staaten z. B. haben terroristische Bombenanschläge keinerlei Änderung der Regierungsform erreicht, geschweige denn Amerika in einen Polizeistaat verwandelt. Andererseits führte der Terror der Tupamaros in Uruguay — der einstigen Modelldemokratie Lateinamerikas — zu einer militärischen Gewaltherrschaft, die die Tupamaros brutal vernichtete, was aber nicht — oder noch nicht — einherging mit der vorausgesagten Reaktion der Massen zugunsten der revolutionären Aktion.

Andere revolutionäre Gruppen haben einen etwas unterschiedlichen Weg eingeschlagen. Sie argumentierten, daß liberale Demokratien bereits Polizeistaaten seien. Das Ziel revolutionärer Terrorakte sollte sein, dem Volk die

se versteckte Realität voll vor Augen zu führen. Die unbesonnene Reaktion der Obrigkeit auf die terroristischen Provokationen würde das gewünschte Ergebnis liefern. Das Ziel des Terrorismus wäre somit, die Regierung zur Demaskierung zu verleiten.

In offenen Gesellschaften wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten erwiesen sich die liberalen Züge als wahres Gesicht und nicht als Maske: die Demaskierung konnte nicht stattfinden; die Strategie schlug fehl, weil ihre Prämisse nicht stimmte.

In geschlossenen Gesellschaften sollte bewiesen werden, daß autoritäre Regime trotz ihres Anscheins von Stärke tatsächlich hilflos sind. Hier kann eine Terrorkampagne den Zusammenbruch einer Regierung herbeiführen, vermutlich dadurch, daß sie die Unfähigkeit der Regierung, Recht und Ordnung zu schaffen, demonstriert. Der Fehler in der Theorie ist aber, daß die Terroristen meistens nicht stark genug sind, eine neue Regierung zu bilden. Entweder wird eine Gruppe mit breiterer Basis die Macht übernehmen, oder aber private Gruppen werden — wie in Argentinien — das Recht in ihre Hände nehmen und mit den gleichen Waffen gegen Mord und Erpressung zurückschlagen, so daß die Gesellschaft in einen halb-anarchistischen Zustand der Unterdrückung und der Blutfehden zurückfällt, in dem die Terroristen zusammen mit ihren Opfern begraben werden.

VII.

Vor diesem Hintergrund hat sich der arabisch-palästinensische Terrorismus der Aufmerksamkeit der heutigen Welt bemächtigt. Er ist gegen Israel gerichtet, gegen die Araber, die innerhalb der Grenzen des israelischen Staates leben, und gegen die Welt außerhalb. Er ist, mit anderen Worten, eine gemischte Strategie. Jeder ihrer vermischten Aspekte muß getrennt betrachtet werden. Alles, was arabischer Terrorismus in dem Land, das so vielen Menschen verheißен wurde, erreichen kann, ist, die arabischen Bewohner Israels in Furcht zu versetzen und zu bedrohen, damit sie nicht mit den israelischen Behörden zusammenarbeiten. Israel selbst kann nicht so terrorisiert werden, daß es aus eigenem Antrieb verschwindet; es ist jedoch schon lange das erklärte Ziel der arabischen Terroristenbewegung, Israel auf der Landkarte auszuradiieren.

In kolonialen Situationen kann der Terrorismus eher zu Erfolgen führen als in Palästina, weil eine Kolonialmacht unter dem Nachteil leidet, daß sie fern vom eigenen Stützpunkt kämpfen muß. Hinzu kommt, daß eine Kolonialmacht — mit einem Mutterland, in das sie sich zurückziehen kann — nicht gezwungen ist, bis zum bitteren Ende auszuhalten. Die Israelis — obwohl von den Arabern als Kolonialisten bezeichnet — kämpfen auf ihrem eigenen Territorium und haben kein anderes Land, in das sie sich zurückziehen könnten; sie kämpfen mit dem Rücken zum Meer. Sie können dazu getrieben werden, sich selbst eine Niederlage zu bereiten, aber solange sie das nicht zulassen, kann die öffentliche Meinung in ihrem Lande nicht dahin beeinflusst werden, daß sie die Zerstörung Israels ermöglicht. Die arabischen Terroristen haben sich deshalb ein anderes Angriffsziel gesucht: Sie

verüben Anschläge auf internationale Verkehrsadern in der Hoffnung, daß eine Welt, die der arabisch-israelischen Kontroverse gleichgültig gegenübersteht, sich gegen die Israelis wenden wird, um das Ärgernis eines gestörten Flugverkehrs zu beseitigen.

Dabei haben sie eine Grenze überschritten und sind in die unheimliche Welt McLuhans eingedrungen; sie haben Terrorismus zu einer Form der Massenkommunikation gemacht, aber zu einer Kommunikation, die sich an die ganze Welt — und nicht wie im Falle Algeriens hauptsächlich an die einheimische Bevölkerung — wendet. Ihre Kampagne

Wenn wir uns tatsächlich im Zeitalter des Terrorismus befinden, ist es für uns um so wichtiger, zu verstehen, was Terrorismus genau bedeutet. Terrorismus ist — wie wir gesehen haben — die Waffe derjenigen Menschen, die bereit sind, Gewalt anzuwenden, die aber glauben, daß sie einen reinen Machtkampf verlieren würden. Was noch längst nicht alle erkannt haben, ist die Einzigartigkeit der Strategie: sie erreicht ihr Ziel nicht durch ihre Handlungen, sondern durch die Reaktion auf ihre Handlungen. In jeder anderen derartigen Strategie ist die Gewalt der Anfang, und ihre Folgen sind das Ende. Was jedoch den Terrorismus betrifft, so sind die Folgen der Gewalt nur der erste Schritt und bilden ein Sprungbrett für weiter entfernt liegende Ziele. Während militärische und revolutionäre Aktionen ein physisches Ergebnis anstreben, handelt es sich bei den Aktionen der Terroristen eher um etwas Psychologisches.

Aber auch dieses psychologische Ergebnis ist nicht das Endziel. Terrorismus ist Gewalt mit der Absicht, Angst zu erzeugen; jedoch will er Furcht auslösen, damit diese Furcht wiederum jemand anderen — nicht den Terroristen — dazu bringt, in irgendeiner ganz unterschiedlichen Form darauf zu reagieren. Auf dem Umweg über diese Reaktion erreicht der Terrorist sein Ziel. Anders als der Soldat, der Partisan oder der Revolutionär befindet sich der Terrorist immer in der paradoxen Situation, Handlungen zu begehen, deren unmittelbare physische Folgen nicht eigentlich von ihm gewollt sind. Ein gewöhnlicher Mörder tötet jemanden, weil er dessen Tod will, aber ein Terrorist erschießt jemanden, obwohl es ihm völlig gleichgültig ist, ob diese Person lebt oder stirbt. Er würde dies zum Beispiel

braucht Publicity, um Erfolg zu haben, und deshalb machten sie sich die Erfahrungen der Werbung und der Massenmedien zunutze: sie bewegen sich in der Welt der Kinos, der Extravaganzen und der Pop Art, in der Superlative das Bild bestimmen und der Nervenkitzel den höchsten Verkaufswert hat. Wenn aber das Publikum überall in der Welt mit Entsetzen reagieren und sich gegen das politische Anliegen wenden würde, in dessen Namen so viele unschuldige Menschen verletzt und getötet werden, hätte die Strategie sich gegen sich selbst gerichtet.

VIII.

tun, um brutale Maßnahmen der Polizei herauszufordern, die nach seiner Meinung das politische Klima schaffen für revolutionäre Agitation und Organisation mit dem Ziel, die Regierung zu stürzen. Die eigentliche Tat, der Mord, ist in beiden Fällen dieselbe, aber ihr Zweck ist unterschiedlich; jede Tat spielt in der Strategie der Gewalt eine andere Rolle.

Nur wenn wir begreifen, zu welchem Zweck eine solche Tat ausgeführt wird, wird uns ihr Wesen offenbar. Als Julius Cäsar im Römischen Senat ermordet wurde, war es ein Attentat traditioneller Art, das eine bestimmte Person von der politischen Szene entfernen sollte; wäre er aber dort von einem Vertreter einer subversiven Partei getötet worden, der die erste führende Persönlichkeit Roms, mit der er zusammentraf, erdolchen wollte, um beim Senat eine bestimmte politische Reaktion zu bewirken, wäre es statt dessen ein Akt politischen Terrorismus gewesen.

Gerade weil ein und dieselbe Handlung von zwei verschiedenen Gruppen mit zwei ganz unterschiedlichen Absichten begangen werden kann, wird Terrorismus so oft mit Guerilla-Kriegführung verwechselt, denn Terroristen und Guerilleros scheinen oft die gleichen Dinge zu tun. Beide z. B. versuchen, den Verkehr durch Sabotage lahmzulegen. Als T. E. Lawrence seinen klassischen Guerillakampf gegen die türkische Herrschaft in Arabien führte, sprengte er systematisch Gleisanlagen und Brücken. Lawrence' Strategie wurde später folgendermaßen von Winston Churchill erläutert: „Die gegen Ägypten operierenden türkischen Einheiten waren auf die Bahnlinie durch die Wüste angewiesen. Dieser schmale Schienenstrang führte Hunderte von Meilen durch brennend heiße Wüste. Gelang es, ihn für einen längeren Zeitraum zu

unterbrechen, mußten die türkischen Einheiten zugrunde gehen.“ Deshalb ritt Lawrence auf dem Kamel durch die Wüste, um die Bahnlinie in die Luft zu jagen und so die feindliche Armee zu vernichten. In den letzten Jahren haben diejenigen, die nach eigenen Äußerungen den israelischen Staat vernichten wollten, auch Verkehrsmittel in der arabischen Wüste gesprengt: in diesem Fall Düsenflugzeuge, die zivilen Luftfahrtgesellschaften gehörten. Selbst wenn dadurch der Flugverkehr für eine längere Zeit lahmgelegt worden wäre, hätte das nicht den Untergang der israelischen Armee bewirkt. In der Tat ist das Schicksal der betroffenen zivilen Fluggesellschaften für die Terroristen unwichtig. Lawrence, der Guerilla-Führer, griff eine Bahnlinie an, weil er sie zerstören wollte, wohingegen arabische Terroristen eine Fluglinie angreifen, obwohl sie sie nicht zerstören wollen.

Der Unterschied ist nicht nur von rein akademischer Bedeutung. Die Franzosen verloren ihre Herrschaft über Algerien, als sie den Terrorismus für Guerilla-Kriegführung hielten. Wenn die FLN eine Bombe in einen Bus legte, glaubten sie, daß dies geschah, um den Bus in die Luft zu jagen; das eigentliche Ziel der FLN beim Bombenlegen war aber nicht die Sprengung des Busses, sie wollte vielmehr die Behörden zu einer bestimmten Reaktion verlocken, nämlich alle Nicht-Europäer in dem Gebiet als Verdächtige zu verhaften.

Der Terrorist ist wie ein Zauberer, der durch Tricks sein Publikum so täuscht, daß es seine rechte Hand beobachtet, während die linke unbemerkt den notwendigen Handgriff ausführt. Es ist verständlich, daß die französischen Behörden in Algerien von der Notwendigkeit besessen waren, verbrecherische Anschläge unmöglich zu machen, aber dieses Vorgehen war verhängnisvoll für ihre Politik, denn die gewalttätigen Angriffe waren nur von untergeordneter Bedeutung. Die kleine FLN-Gruppe von Geächteten hätte jeden Bus in Algerien in die Luft sprengen können und trotzdem niemanden dazu bekehrt, ihren Freiheitskampf zu unterstützen. Da die Franzosen die Strategie des Terrorismus nicht begriffen, erkannten sie nicht, daß es nicht die Aktionen der FLN waren, sondern vielmehr die französische Reaktion, die über Sieg oder Niederlage der FLN entschied.

Möglicherweise ist die gegenwärtige Politik Israels, arabische Terroristenlager im südlichen Libanon anzugreifen, ein anderes Beispiel dafür, daß der Verhinderung von Terroranschlägen zuviel Beachtung geschenkt wird und der Vereitelung der Pläne der Terroristen

zu wenig. Die israelische Politik ist sicherlich aus verschiedenen Gründen verständlich (und stichhaltige Argumente können zu ihrer Verteidigung angeführt werden); aber die Schwächung einer im Grunde wohlwollenden libanesischen Regierung ebenso wie das sinkende Ansehen in der Weltöffentlichkeit sind Ergebnisse der israelischen Einfälle in den Libanon, die den Wert dieser Art der Terroristenbekämpfung aufheben.

Für die Israelis, die von Feinden außerhalb ihrer Gesellschaft bedroht werden, ist das Problem ungeheuer schwierig. Gesellschaften, die nur von inneren Feinden bedroht werden, haben es da wesentlich einfacher. Gerade seine moralische Schlechtigkeit machen den Terrorismus in einer solchen Gesellschaft zu einem leicht anzugreifenden Gegner. Andere Strategien töten manchmal versehentlich Unschuldige, der Terrorismus tut es vorsätzlich; denn nicht einmal der Terrorist glaubt unbedingt, daß gerade die Person, die zufällig sein Opfer wird, es verdient, getötet oder verwundet zu werden. Nicht die Tat als solche ist so erschreckend, sondern ihre scheinbare Sinnlosigkeit. Wenn man gegen die Vereinigten Staaten für die Unabhängigkeit Puerto Ricos Krieg führen will, warum jagt man dann ein historisches Gasthaus in New Yorks Finanzdistrikt in die Luft? Was hat „Fraunces Tavern“ mit Puerto Rico zu tun? Wenn man durch die Anwendung von Gewalt gegen die Fortsetzung der amerikanischen Militärhilfe für Südvietnam kämpft, warum droht man dann, die „Smithsonian Institution“ zu zerstören? Was haben ihre Pflanzensammlung und ihre ichthyologischen Exemplare mit der amerikanischen Südostasienpolitik zu tun? Die Zerstörung scheint so sinnlos zu sein, daß es eine natürliche Reaktion ist, sich in Haß und Zorn gegen die Täter zu wenden.

Die tragischen Unglücksfälle, die berühmten Persönlichkeiten widerfahren, können zuweilen verdient erscheinen; aber wenn der Mann auf der Straße aufs Geratewohl wegen einer Sache getötet wird, mit der er nichts zu tun hat, so ist das etwas anderes und ruft eine andere Reaktion hervor. In einer homogenen Gesellschaft jedenfalls führt es zu einer Reaktion gegen den Terrorismus, es macht ihn angreifbar für eine Kampagne, die ihn politisch isoliert, um ihn physisch zu zerstören; denn das Wesen der Anschläge tendiert eher dazu, Terroristen als Feinde des Volkes und nicht lediglich als Feinde der Regierung erscheinen zu lassen. Aus diesem Grunde warnte Che Guevara, ein Theoretiker und Praktiker der Guerilla-Kriegführung, vor der Strategie des Terrorismus mit der Begründung, daß sie

„den Kontakt mit den Massen erschwert und die Einigung für Aktionen unmöglich macht, die in einem kritischen Augenblick notwendig werden“.

Sogar auf internationaler Ebene sind Terroristenbewegungen verwundbar, wenn sie nämlich durch ihre Aktionen Sympathien verlieren. Dies wurde stillschweigend von der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) anerkannt, als sie am 29. Januar 1975 ihren Entschluß verkündete, in Zukunft die Entführung von Flugzeugen, Schiffen oder Zügen als Verbrechen zu behandeln und die Entführer, deren Aktionen den Verlust von Menschenleben zur Folge hätten, mit dem Tode zu bestrafen. Ob die PLO wirklich ihre Terrorkampagnen gegen internationale Verkehrsmittel einstellen wird, bleibt abzuwarten. Doch allein die Tatsache, daß sie sich zu einem solchen Verhalten bereit erklärt, ist bezeichnend, denn sie deutet die Erkenntnis an, daß der Punkt erreicht ist, an dem eine öffentliche Identifizierung mit den Aktivitäten der Terroristen eher schadet als nützt.

Es ist dennoch bemerkenswert, wie viele politische Erfolge die Strategie des Terrorismus trotz der ihr anhaftenden Schwäche in den letzten Jahrzehnten erringen konnte. Der Grund dafür scheint im Mißverstehen der Strategie durch ihre Gegner zu liegen. Sie haben die wichtigere der beiden Ebenen vernachlässigt, auf denen der Terrorismus operiert. Sie haben es unterlassen, ihre Aufmerksamkeit auf den entscheidenden Punkt zu konzentrieren: wie sich die Art, in der sie als Gegner reagieren, auf die politischen Ziele der Terroristen auswirkt. Statt dessen hat sich die Diskussion hauptsächlich auf die strafrechtlichen Aspekte dieser Frage beschränkt: auf Vorbeugung und Strafe.

Eine Menge wurde z. B. über technologische Schutzmaßnahmen geschrieben, die gegen den Terrorismus entwickelt wurden oder entwickelt werden könnten, um Anschläge zu verhindern. Dies kann ein äußerst brauchbarer Ansatzpunkt sein, wie der erfolgreiche Einsatz elektronischer Überwachungsgeräte auf Flughäfen zu beweisen scheint. Die Forderung könnte sogar ratsam sein, daß jeweils neu entwickelte Technologien eine Art innerer Schutzvorrichtung gegen Anschläge enthalten sollten, vergleichbar der Argumentation der Umweltforscher, daß auf Kosten der Hersteller Kontrolleinrichtungen gegen Umweltverschmutzung in die Anlagen eingebaut werden sollten. Doch keine Technologie ist vollkommen, und es wird immer jemandem gelingen,

nicht im Netz der Schutzvorkehrungen gefangen zu werden.

Die Verhütung des Terrorismus auf nicht-technologische Art scheint keine Diskussion wert zu sein. Vielleicht werden uns eines Tages die Sozialwissenschaften lehren, wie man die Sümpfe des Elends trockenlegt, in denen Haß und Fanatismus gedeihen, aber im Augenblick scheint dieser Tag noch fern. Der hohle Formalismus des Rechts bietet — wenn überhaupt — noch weniger Hilfe an. Es wurden geniale Systeme neuer internationaler Gerichte und Verfahrensweisen vorgeschlagen, die aber den Kern der Sache keineswegs treffen. Die deutliche Abneigung vieler Regierungen, die bestehenden Rechtsmittel gegen den Terrorismus einzusetzen, zeigt, daß das eigentliche Problem der fehlende Wille ist und nicht die fehlende Methode. Zum Beispiel mußte erst ein Angriff auf den Pariser Flughafen inszeniert werden, ehe der französische Innenminister internationale Abmachungen anregte, um Maßnahmen zur Bestrafung terroristischer Handlungen zu ergreifen. Es ist ohnehin keine echte Lösung, aber es wird interessant sein, zu sehen, ob Michel Poniatowski an einer solchen ritualistischen Gegenmaßnahme festhält, nachdem die flüchtige Erinnerung an verletzten Nationalstolz verblaßt ist. Es gibt nur allzu viele, die erst gegen den Terrorismus protestieren, wenn sie selbst die Opfer sind.

Bei weitem wirkungsvoller als die Reaktion M. Poniatowskis war die der französischen Presse. Die Zeitungen brachten den Vorschlag, die proarabische Politik der französischen Regierung zu revidieren, weil sie den Anschlag auf den Flughafen Orly nicht hatte verhindern können. Innerhalb von Tagen verurteilte die PLO den Anschlag aufs schärfste. Außerdem verkündete sie, daß sie Maßnahmen zur Bestrafung von Personen eingeleitet habe, die sich an der Entführung von Flugzeugen, Schiffen oder Eisenbahnen beteiligen. Die französischen Journalisten hatten richtig erfaßt, daß der eigentliche Ort des Geschehens nicht der Flughafen Orly war, sondern der Elysée-Palast und der Quai d'Orsay.

Die übergeordneten Fragen sind nicht rechtlicher oder technologischer Art; sie sind philosophisch und politisch. Terrorismus ist eine indirekte Strategie, deren Sieg oder Niederlage allein von den Reaktionen der anderen abhängt. Die Entscheidung, wie entgegenkommend oder unnachgiebig man sich verhalten sollte, wirft Fragen auf, die primär in den Bereich politischer Philosophie fallen.

Diejenigen, die die Zielscheibe des Terrorismus sind — und die darauf vorbereitet sind, sich selbst zu verteidigen, indem sie alles für einen Gegenschlag Notwendige tun —, haben einen großen Vorsprung, der darin liegt, daß Erfolg oder Mißlingen von ihnen selbst abhängen. Der Terrorismus kann nur siegreich sein, wenn man in der von den Terroristen gewollten Form reagiert; das bedeutet, daß sein Schicksal in unseren und nicht in ihren Händen liegt. Wenn man es vorzieht, überhaupt nicht oder aber in einer anderen als von ihnen gewünschten Weise zu reagieren, wird es ihnen nicht gelingen, ihre Ziele zu erreichen.

Die entscheidende Schwäche des Terrorismus als Strategie ist, daß seine Gegner die Wahl haben. Das bedeutet, daß Terrorismus, obwohl er nicht immer verhindert werden kann, jedoch immer besiegtbar ist. Man kann sich immer weigern, das zu tun, was die Terroristen von einem erwarten.

Ob man den Preis für den Sieg über den Terrorismus bezahlt, wird in zunehmendem Maße zu einer bedeutenden Frage unserer Zeit. Sofern es um Entführungen und Lösegeld geht, ist die Antwort meistens relativ einfach: Die Erfahrung hat gezeigt, daß Erpresser gewöhnlich einen zweiten Versuch unternehmen, wenn man beim ersten Mal ihren Forderungen nachgegeben hat. Wenn möglich, sollte

man deshalb die Konsequenzen einer unnachgiebigen Haltung — so schrecklich sie auch sein mögen — tragen, um eine endlose Folge schmerzlicher Ereignisse zu vermeiden.

Aber der Preis dafür steigt ständig, weil die Technologie den Spielraum und das Ausmaß schrecklicher Möglichkeiten vergrößert. Wenn sich terroristische Gewalttaten ereignen, werden sie zwangsläufig immer tödlicher. In zunehmendem Maße werden wir unter dem Druck stehen, unsere Rechte und Freiheiten einzuschränken, um uns gegen den Terrorismus zur Wehr zu setzen. Es ist ein Druck, dem wir widerstehen sollten.

In unserem Privatleben haben wir manchmal zwischen folgenden Alternativen zu wählen: ob wir ein gutes oder ein langes Leben führen wollen. Die politische Gesellschaft der kommenden Jahre wird wahrscheinlich vor eine ähnliche Wahl gestellt werden. Eine offene Gesellschaft wie die unsrige ist besonders anfällig für terroristische Gewalttätigkeit, deren schreckliche Drohungen sich zu eskalieren scheinen. Haben wir den Gleichmut, trotzdem durchzuhalten? Werden wir versucht sein, unsere politischen und moralischen Werte aufzugeben? Werden wir bereit sein, weiterhin einen ständig steigenden Preis für den Sieg zu zahlen, indem wir uns weigern, auf die von den Terroristen gewollte Art zu reagieren?

Rudolf Wassermann: Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaats? Zum Thema: „Politischer Terrorismus und Rechtsordnung“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/76, S. 3—20

Terroristischen Aktivitäten kann kein Staat tatenlos zusehen, ohne sich selbst aufzugeben, schon gar nicht der Rechtsstaat, der die Herrschaft von Willkür durch die des Rechts zu ersetzen bemüht ist. Nicht das „ob“ staatlicher Reaktionen auf den politischen Terrorismus steht daher zur Debatte, sondern allein das „wie“. Da die Angst, die der Terror erzeugt, die Bereitschaft erhöht, Freiheitsrechte gegen Sicherheit und Ordnung einzutauschen, besteht die gleichsam natürliche Reaktion des Bürgers wie des Politikers darin, nach härteren Strafgesetzen zu rufen und die Freiheitsrechte zu reduzieren. Was man im demokratischen Rechtsstaat der Sicherheit hinzufügt, geht jedoch häufig der Freiheit verloren. Wenn nicht abwägend und mit Bedacht verfahren wird, besteht die Gefahr, daß die Reaktionen auf den politischen Terrorismus den freiheitlichen Rechtsstaat nicht sichern, sondern aushöhlen — und damit den Zielen der Terroristen entsprechen wird.

Der Beitrag untersucht, ob und inwieweit die Gesetzesänderungen, die seit der Ermordung des Präsidenten des Berliner Kammergerichts im November 1974 vorgeschlagen wurden, diese Gefahr des „Reagierens im Übermaß“ vermeiden. Im Mittelpunkt steht eine kritische Würdigung der Vorschläge zur Überwachung von Verteidigern, zur Verschärfung des Haft- und Demonstrationsrechts, zur Einführung des „Kronzeugen“, zur Strafbarkeit von Gewaltbefürwortung und zur Zulässigkeit des gezielten Todesschusses.

Zum Schluß setzt sich der Beitrag mit der Frage auseinander, was junge Menschen dazu bringt, anstelle der sozialen Demokratie der Bundesrepublik mit ihren Entwicklungs- und Verbesserungschancen notfalls mit Gewalt für ein anderes gesellschaftliches System einzutreten.

David Fromkin: Die Strategie des Terrorismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/76, S. 21—30

Am historischen Beispiel von nationalen Untergrundbewegungen in Irland, Palästina und Algerien werden die Unterschiede zwischen dem Guerillakampf und dem Terrorismus dargelegt — eine Unterscheidung, aus der sich bedeutsame politische Konsequenzen ergeben. Die Guerilla-Kriegführung zielt auf die Vernichtung von strategisch wichtigen Objekten und Menschen und ähnelt damit gewissermaßen der regulären Kriegführung. Abwehrmaßnahmen lassen sich dementsprechend direkt und kalkulierbar durchführen. Der Terrorismus hingegen verfolgt eine ganz andere Strategie: für ihn ist es relativ gleichgültig, wer oder was vernichtet wird — entscheidend ist die Reaktion des Gegners. Je massiver und rigoroser diese provozierte Reaktion ausfällt, desto mehr begünstigt sie in der Regel die politischen Ziele der Terroristen. Das trifft sowohl für die erwähnten Beispiele nationaler Befreiungsbewegungen als auch für die gegenwärtig agierenden Terroristengruppen zu. Diese Strategie der Terroristen gegenüber Bevölkerung und Ordnungsmacht ist leider in der Vergangenheit nicht genügend berücksichtigt worden. Eine erfolgreiche Bekämpfung des internationalen Terrorismus erscheint daher nur möglich, wenn die strafrechtlichen, technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen ergänzt werden durch eine besonnene Reaktionsweise der Exekutive wie der Bevölkerung. Der Terrorismus kann nur dann Erfolg haben, wenn man in der von den Terroristen erhofften Weise reagiert. Worauf es in Zukunft entscheidend ankommt, ist die Weigerung, das zu tun, was die Terroristen als Reaktion provozieren wollen.