

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Theodor Wilhelm
Staatsbewußtsein, Staatsbeamte,
Lehrerschaft

Manfred Funke
Terrorismus —
Ermittlungsversuch zu einer
Herausforderung

Karl-Heinz Krumm
Probleme der Organisation
und Koordination
bei der Terroristen-Bekämpfung

B 41/77

15. Oktober 1977

Theodor Wilhelm, Dr. phil., Dr. jur., Professor em. für Allgemeine Pädagogik an der Universität Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: Wendepunkt der politischen Erziehung (unter dem Pseudonym Friedrich Oetinger), 1951; Die Pädagogik Kerschensteiners — Vermächtnis und Verhängnis, 1957; Pädagogik der Gegenwart (Kröners Taschenausgabe), 1. Aufl. 1959, Neufassung (5. Aufl.) 1977; Theorie der Schule, 1. Aufl. 1967, 2. erw. Aufl. 1969; Demokratie in der Schule (Hrg.), Paedagogica Bd. 7, 1970; Traktat über den Kompromiß, 1973; Jenseits der Emanzipation — Pädagogische Alternativen zu einem magischen Freiheitsbegriff, 1975.

Manfred Funke, Dr. phil., Lehrbeauftragter Akademischer Oberrat am Seminar für politische Wissenschaft der Universität Bonn; Redaktionsleiter der Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte.

Veröffentlichungen u. a.: Sanktionen und Kanonen. Hitler, Mussolini und der internationale Abessinienkonflikt, Düsseldorf 1971², ital. Übersetzung Mailand 1972; Friedensforschung — Entscheidungshilfe gegen Gewalt (Hrsg.), Bonn und München 1975; Hitler, Deutschland und die Mächte — Materialien zur Außenpolitik des Dritten Reiches, Düsseldorf 1977²; Mitherausgeber und Mitbearbeiter der Bibliographie zur Politik in Theorie und Praxis, aktualisierte Neuaufl. Düsseldorf 1976.

Karl-Heinz Krumm, geb. 1930, gehörte als junger Journalist der Norddeutschen Zeitung in Schwerin zu der innerhalb der sowjetzonalen LDP von Arno Esch und dem späteren Generalsekretär der FDP, Karl Hermann Flach, gegründeten sozialliberalen Gruppe; er wurde 1949 von der sowjetischen Geheimpolizei verhaftet und zu 25 Jahren Zwangsarbeit verurteilt; nach der Rückkehr aus Workuta arbeitete Krumm zunächst bei einer Lokalzeitung in Nordhessen; seit 1962 ist er, zunächst als Gerichtsreporter, dann als politischer Reporter Redaktionsmitglied der Frankfurter Rundschau; für Arbeiten über das politische Strafrecht (1964) und eine Reportage über den deutsch-deutschen Grenzverkehr (1974) erhielt er den Theodor-Wolf-Preis.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, 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.

Staatsbewußtsein, Staatsbeamte, Lehrerschaft

Die Lehrer der Bundesrepublik sind verunsichert. Das Thema „Beamtenstreik“ beunruhigt nicht nur die allgemeine bundesrepublikanische Öffentlichkeit, sondern auch die Lehrerschaft selbst reagiert darauf gespalten. Einheit besteht nicht einmal in bezug auf die mit der Streikaufrufung verbundenen finanziellen Postulate, geschweige denn im Hinblick auf die gesellschafts- und schulpolitische Begründung, mit der die „Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“ ihre Aufforderung motiviert. Das Streikthema hat einen Sachverhalt sichtbar gemacht, dessen Hintergrund tief gestaffelt ist. Die Verunsicherung der *Lehrerschaft* spiegelt die Verunsicherung des bundesdeutschen *Beamtentums* im ganzen wider, und diese läuft wiederum parallel mit der Verunsicherung des allgemeinen deutschen *Staatsbewußtseins*. Die Schule und ihre Lehrer waren, seit der Prozeß der Verrechtlichung des Staates in Gang gekommen ist, schon immer besonders empfindliche Seismographen. Die heftige öffentliche Staatsschelte und die fast noch schonungslosere Schulkritik haben sich in den letzten zehn Jahren in der Bundesrepublik zu einer Melodie gleicher Tonart vereinigt.

Wenn beamtete Lehrer bei uns in bezug auf ihre Aufgabe unsicher geworden sind und

zwischen Aktionismus und Resignation hin und her schwanken, so muß sich, will man das Phänomen analysieren, der Blick zunächst auf das allgemeine deutsche Staatsbewußtsein richten. Unsere Schulen sind *Staatsschulen*. Der die gesamte Problematik „Lehrer als Staatsbeamte“ leitende Tatbestand ist, daß es in zwei Jahrhunderten deutscher Geschichte nicht gelungen ist, die Idee des Rechtsstaats in das politische Bewußtsein der Gesellschaft voll zu integrieren. Weder Rechtsstaat und *Politik* noch Rechtsstaat und *Gesellschaft* haben in der jüngeren deutschen Geschichte ganz zueinandergefunden. Immer noch ist in der Bundesrepublik der Staat genötigt, sich fortgesetzt zu rechtfertigen und für sein eigenes Dasein zu entschuldigen.

Im folgenden soll daher mit einigen Überlegungen zur Problematik unseres Staatsbewußtseins begonnen werden. In einem zweiten und dritten Teil folgen Bemerkungen zur Idee des Beamtentums und zum Selbstverständnis der beamteten Lehrerschaft. Systematischen Anspruch können die folgenden Darlegungen nicht erheben. Wenn sie zur weiteren Klärung eines heiß umstrittenen, weil für die Zukunft unserer Demokratie zentralen Gegenstandes auch nur einen kleinen Beitrag leisten, hat sich die Mühe gelohnt.

I. Der Leidensweg des deutschen Staatsbewußtseins

Nur wenige halten es in der Bundesrepublik noch für angebracht, sich zu „diesem Staat“ offen zu bekennen, und wo es geschieht, ist das Bekenntnis oft mehr durch Provokationen herausgefordert als das Ergebnis einer gelassenen kritischen Abwägung. Der Staat seinerseits wagt kaum noch, den Bürgern der Bundesrepublik spürbare Opfer abzuverlangen. Setzen wir den Staat einmal gleich mit der in Regierung und Opposition auseinandertretenden legislativen und exekutiven Zentralgewalt, so haben Interessengruppen entdeckt, daß der „Bonner“ Staat sich erpressen läßt. Pressure Groups und allgegenwärtige Bürgerinitiativen machen es ihm schwer, auf Gebieten, die im Interesse aller eine Neuregelung verlangen, zu eindeutigen Entscheidun-

gen zu gelangen. In einem Augenblick, wo der Staat im Interesse von uns allen zur Politik befähigt werden müßte, ist ein Tiefstand an staatlichem Selbstvertrauen und an bürgerlichem Zutrauen zum Staat und zu seinen Organen festzustellen. Zyniker haben gesagt, wir erwarten heute vom Staat kaum noch etwas anderes, als daß er eine möglichst große Zahl von Bundesbürgern bis ans Lebensende versorgt; im übrigen ist es seine verdammte Pflicht und Schuldigkeit, die Konjunktur zu erhalten. Wo ist, so muß man fragen, die Spur jenes Vertrauens zur Idee von Recht und Gerechtigkeit geblieben, von der die deutsche Öffentlichkeit 1945 durchdrungen war und die die normative Substanz unseres Grundgesetzes ermöglicht hat?

Helmweh nach der Staatsmetaphysik

In einem Land Europas, das teilhat an der Tradition der antiken und christlichen Staatsidee, läge in einem solchen Augenblick nichts näher, als an die abendländische Überlieferung anzuknüpfen. Sie ist ja nicht identisch mit der Gesellschaftsutopie Platons, welche die Zügel der Staatsmacht den „Philosophen“, also den gelehrten Spitzen des Geistes in die Hand geben wollte; ihr intellektueller und moralischer Rigorismus mußte mit Notwendigkeit zu einer kompletten ersten Theorie der Tyrannis führen. Wohl aber wurzelt das abendländische politische Denken tief in den Vorstellungen des Aristoteles, daß sich die Herrschaft des Staates nicht durch reine Zweckmäßigkeitserwägungen rechtfertige, sondern allein durch die Absicht, den Bürgern zu einem *guten und edlen Leben* zu verhelfen. In die abendländische Staatstheorie ist der *normative* Gehalt der antiken Staatsidee tief eingelassen. Auch das ganze Mittelalter hindurch gab es keinen Zweifel, daß der Staat nicht irgendwelche, sondern eine sittlich gute Ordnung zu gewährleisten habe. Immer lag der Schwerpunkt des staatspolitischen Denkens „jenseits der Scheidelinie ordinärer Bedürftigkeit“ (B. Guggenberger). Erst mit der Aufklärung wurde das anders. Frühestens seit Hobbes stellte sich der Staat den Bürgern als eine in die Hand der Menschen gegebene, von ihnen selbst organisierte und vor allem ihrem Überleben dienende Veranstaltung dar. Mit „letzten Dingen“ hatte der Staat von nun an nichts mehr zu tun. Der Staat des Naturrechts hatte keinen Tugendauftrag mehr, sondern legitimierte sich allein auf der Grundlage der Interessen der Individuen. Er ist eine von den Menschen selbst beschlossene Form der Interessenvertretung und steht ganz unter der Kontrolle derjenigen, die ihm die Wahrung ihrer Angelegenheiten übertragen haben.

Diese prinzipielle Autonomiekonzeption ist nicht mehr aus der Welt zu schaffen. Wir haben sie auch in die heutigen Bemühungen um die Erneuerung des Staatsbewußtseins mit einzubeziehen. Aber gerade dann, wenn wir Theorie und Praxis der zunehmenden Rationalisierung und Funktionalisierung des Staates ernst nehmen, darf auch nicht ignoriert werden, wie schwer es uns Deutschen fiel, von der alten Staatsmetaphysik Abschied zu nehmen. Die Geschichte des deutschen Geistes ist voll von Restaurierungsversuchen. Vielen revolutionären Gesellschaftskonstruktionen der Gegenwart, die mit der Idee einer

„besten“ Gesellschaft operieren, fehlt eben deshalb der Ernst und die Glaubwürdigkeit, weil sie ihre eigenen Visionen absolut setzen und nicht zur Kenntnis nehmen, welche ungeheuren geistigen Gestaltungsbemühungen im Raum der Geschichte ihren modernistischen geschichtslosen Spekulationen vorausgegangen sind.

Zweihundert Jahre deutscher Geschichte sind angefüllt mit einem teils stillen teils lauten Helmweh nach der Metaphysik der Staatsidee. Nicht nur Hegel ist hier zu nennen, sondern auch Marx und der Staatsidealismus der neukantianischen Pädagogik. Aber freilich Hegels Rechtsphilosophie war der Brocken, der am schwersten zu verdauen war. Hier erschien der Staat auf der obersten Stufe der Werte, als die Inkarnation des Objektiven Geistes, als die „Wirklichkeit der sittlichen Idee“. Alle Bemühungen, die darauf abzielten, die Staatsidee der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert aus dem monarchischen Bezugfeld herauszulösen und näher an das rechtsstaatliche Bewußtsein heranzuführen, haben in Hegels Staatsphilosophie einen Gegenspieler gehabt, der es den Intellektuellen Deutschlands leichtmachte, sich im Namen des Staatsethos von der demokratischen Entwicklung zu distanzieren. Insofern steht der Geist Hegels auch hinter der staatsbürgerlichen Pädagogik der Kaiserzeit und der Weimarer Republik. Verräterisch war damals der Begriff der „Gemeinschaft“, der die politische Pädagogik der ersten drei Jahrzehnte unseres Jahrhunderts beherrscht hat. Der Münchener Stadtschulrat Kerschensteiner hielt es (1910) für die Aufgabe der Schule, den Staat dem Ideal der sittlichen Gemeinschaft immer näherzubringen und das „Schlagen immer humaner, das Vertragen immer freiwilliger“ zu gestalten. Und der Neukantianer Paul Natorp, dessen „Sozialpädagogik“ das politische Bewußtsein einer ganzen Generation geprägt hat, sah zwischen der Struktur der individuellen Sittlichkeit und dem Ethos des Staates überhaupt keinen Unterschied; die Gesellschaft gewann nach seiner Meinung ihre Gestalt, indem „das Selbst sich zur Gemeinschaft erweitert“. Auch die neukantianischen Kategorien haben es — wie die Hegelscheu — jahrzehntelang den führenden Kreisen des deutschen Bürgertums ermöglicht, die Augen vor den gesellschaftlichen Gegebenheiten und vor den empirischen Befunden der Sozialpsychologie, vor allem auch vor den Sachzwängen der Institutionen mit gutem Gewissen zu verschließen. Die Welt ließ sich bequemer

mit den Begriffen der Individualethik konstruieren.

Die Staatsmetaphysik ist mit dem politischen Irrationalismus der Deutschen zwar nicht identisch, aber zwischen beiden besteht ein enger Zusammenhang. In dem nationalsozialistischen Mythos der „Volksgemeinschaft“ haben sich metaphysische Spekulationen und irrationale Sehnsüchte zu einer verführerischen Einheit zusammengeschlossen. Die Theorie des „Totalen Staates“ wurde den Volksgenossen in einer geheimnisvollen Verpackung von biologischen Halbwahrheiten und weltanschaulichen Kuriositäten schmackhaft gemacht. Im Reiche Hitlers war nun zwar von Staat viel die Rede, vor allem wenn es darum ging, Macht und Überlegenheit nach außen zu demonstrieren; aber wo immer die allein seligmachende Partei um die Gunst des Volkes warb, trat sie nicht als der fordernde Staat, sondern als die sich anbietende völkische Gemeinschaft auf den Plan. Der Staat verlangte Gehorsam, die Volksgemeinschaft appellierte an die Verantwortung. Es war nur ein Spiel mit Worten. In Wirklichkeit bügelte das Prinzip der Parteilichkeit alle ideologischen Distinktionen zusammen, so daß Millionen Deutscher nicht gewahr wurden, daß sich im Reiche Hitlers hinter der Rede von der Verantwortung das skrupellose Ziel politischer Machterweiterung verbarg.

Die Spur des politischen Irrationalismus ist auch 1945 nicht gänzlich ausgelöscht worden. Zwar war der Staat nun demaskiert; mit der „höchsten sittlichen Idee“ war es nun aus; die Deutschen hatten erfahren, daß der Staat selbst zum Verbrecher werden konnte. Zwar schienen die Deutschen nun entschlossen, ihre politischen Einstellungen nicht mehr an idealen Fernzielen, sondern an den nahen und übersehbaren Gegebenheiten zu orientieren. Zwar schien nun der Mehrheit die Erkenntnis aufgegangen, daß politische Freiheit an elementare Rechtsgrundlagen gebunden ist. Ich habe damals selbst mit meinem (unter dem Pseudonym Friedrich Oetinger erschienenen) Partnerschaftsbuch gemeint, einiges zur Umprogrammierung der politischen Erziehung vom traditionellen Staatsidealismus auf den Bereich der gesellschaftlichen Naherfahrungen beitragen zu können. Aber gerade am Schicksal dieses Buches, das weite Kreise zog, erwies sich, wie mächtig in Deutschland das Bedürfnis fortwirkte, für das staatsbürgerliche Verhalten eine harmonisch-idealistische Weltformel in der Hand zu haben. Was vom Autor niedergeschrieben war, um den

Grund für eine Neuorientierung des politischen Bewußtseins jenseits der staatsbürgerlichen Kategorien zu legen, wurde alsbald im Sinne einer Renaissance alter, vertrauter politischer Gemeinschaftsmodelle interpretiert, und in der Polarisierung der Stellungnahmen ist die sozialtheoretische Substanz des Partnerschaftsbegriffes fast ganz untergegangen. Die Vertreter der sogenannten Konfliktpädagogik haben sich in den folgenden Jahrzehnten ein Vergnügen daraus gemacht, das Oetinger-Buch in das Lager des alten staatsbürgerlichen Harmonismus abzuschieben, während es in Wahrheit exakt von der Erkenntnis ausging, daß Politik zwar ihrem Wesen nach konfliktgeladen ist, daß politische Bildung aber nicht darin bestehen kann, diese Konflikte zu verewigen, sondern daß die Schule Hilfen geben muß, sie zu überwinden (H. Giesecke 1975: Oetingers „Partnerschaft“ „enthielt Regeln für die Lösung von Konflikten und keine Utopie eines friedlichen Schlaraffenlandes“). Spätere Generationen werden lächeln über den intellektuellen Aufwand, mit dem in den sechziger und siebziger Jahren der „Harmonismus“ als die höchste Gefahr für eine realistische politische Bildung „entlarvt“ worden ist. Der Geschichtsschreiber wird einmal zu verzeichnen haben: Um 1970 trieb eine revolutionäre Theorie die politischen Pädagogen aus Heimweh nach dem Irrationalen in einem ausweglosen dialektischen Gehege zwischen dem absoluten Konflikts- und dem absoluten Harmoniemodell hin und her.

Vom „Ende des Staates“ und vom „ganz anderen Leben“

Der Prozeß der Zersetzung des deutschen Staatsbewußtseins hat in den sechziger Jahren eine neue Stufe erreicht. Der Staat war im Bewußtsein der Wohlstandsgesellschaft nicht völlig ausgelöscht, sondern konnte im Gegenteil durch punktuelle Sensationen über Nacht zur Schlagzeile werden. Aber die Begegnung mit dem Staatsphänomen fand in einem anderen Medium statt. Es ging nicht mehr um Hochschätzung oder Verachtung, auch nicht um Zustimmung oder Kritik, sondern man wurde des Staates überdrüssig. In Marcuses Gesellschaftskritik ist das beherrschende Motiv der *Überdruß am Staat*. Der Staat hat keinen Sinn mehr, wir brauchen ihn nicht mehr, er wird zusehends überflüssig. Im übrigen *wollen* wir ihn auch gar nicht mehr, denn wir wollen ein ganz anderes als das

staatlich dargebotene und verbrieft Leben führen!

In die jüngste Position des politischen Irrationalismus ist der Reflexionsbestand des *Marxismus* eingegangen. Das politische Wunschbild heißt jetzt nicht mehr „Staat“ und nicht mehr „Gemeinschaft“, sondern „Gesellschaft“ — eine „totale“ Gesellschaft, die klassenlos ist und in der die Menschen, in ewiger Diskussion miteinander kommunizierend, keiner herrschaftlichen Hierarchie mehr bedürfen. Mit der Theorie der Demokratie als „permanenter Kommunikation“ ist der Neomarxismus der Frankfurter Schule die letzte anspruchsvolle Station in der Geschichte des deutschen Heimwehs nach politischer Metaphysik.

Der auf Marx selbst zurückgehende klassische Frühmarxismus hat zu der revolutionären neomarxistischen Endzeitvision einen zwar wesentlichen Beitrag geleistet, der aber für sich allein nicht genügt hätte, um den Neomarxismus als eine im Grunde „bürgerliche“, nämlich harmonistisch-unpolitische Position zu decouvrieren. Klassisch-marxistisch war die Lehre vom „Absterben des Staates“: Das Ende des Staates wird dann gekommen sein, wenn das kapitalistische Prinzip sich selbst überschlägt und niemand mehr bereit sein wird, sich in seinem Dienst zu verzehren, weil allen alles im Überfluß zur Verfügung steht. Auf den ersten Blick ist der marxistische Beitrag zum deutschen Staatsverständnis ein eminent rationaler. Die Weltgeschichte ist berechenbar. Der Staat ist nicht geschichtlich geworden, sondern das Produkt rein wirtschaftlicher Zwecküberlegungen. Er ist von den Kapitalisten zur Verschleierung der Klassenkämpfe erfunden. Und so wie er ausschließlich als kapitalistische Zweckorganisation entstanden ist, wird er nach marxistischer Lehre auch wieder *verschwinden*, wenn die Gesellschaft endgültig entkapitalisiert sein wird. Für Marx hatte der Staat nur eine transitorische Funktion. Er ist eine vergängliche Erscheinung, ein reines Herrschaftsinstrument, das ausgedient haben wird, wenn die menschlichen Bedürfnisse saturiert sind und die Gesellschaft sich selbst verwalten kann. Die Zukunftsvision einer „Endlösung“, in der es keinen Staat mehr, sondern nur noch Verwaltung geben wird, ist freilich nur für den überzeugend, der die marxistische Geschichtsfälschung mitvollzieht und die Staats-tätigkeit mit der wirtschaftlichen Produktion gleichsetzt. Wer den Staat auf monopolkapitalistische Tendenzen reduziert, dem freilich

ist es möglich, eine Gesetzmäßigkeit des geschichtlichen Prozesses zu konstruieren und jenen Punkt anzugeben, wo die Produktivität ihren absoluten Schlußpunkt erreicht haben wird. Aber die Geschichte ist anders strukturiert, und eben diese geschichtsphilosophische Fälschung ist die Stelle, wo das so rational anmutende Konzept des historischen Materialismus in eine irrationale Zukunftsvision umschlägt. Das „Ende“ des Staates kann nur derjenige prophezeien, der die Geschichte so eindimensional instrumentalisiert, daß ihr Verlauf kalkulierbar wird.

Auch die neomarxistischen Theorien laufen auf das Ende des Staates hinaus. Aber sie operieren mit anderen Vorstellungen. Während nach klassisch-marxistischer Ideologie die *Geschichte* mit Notwendigkeit zum Absterben des Staates führt, ist es nach neomarxistischer Überzeugung erforderlich, den Staat abzuschaffen, um den *Menschen* zu retten. Zu der geschichtsphilosophischen Spekulation treten jetzt sozialanalytische und psychotherapeutische Spekulationen hinzu. Marcuses Buch „Der eindimensionale Mensch“, das in den sechziger Jahren zur Bibel der radikalen Linken wurde, räsontiert auf zwei Ebenen. Gesellschaftspolitisch erscheint der Staat als diejenige Macht, die nichts anderes bezweckt, als die Bedingungen der die moderne Zivilisation begleitenden „komfortablen, reibungslosen, vernünftigen, demokratischen Unfreiheit“ aufrechtzuerhalten und ständig zu reproduzieren. Psychologie und Anthropologie zeigen aber — nach Marcuse — zugleich, daß das bestehende staatliche Machtsystem alle konstruktiven Kräfte des Menschen unterdrückt und nur diejenigen fördert, die sich in das staatlich genehmigte Produktions- und Interessenschema einfügen. Der makabre Trick dieses bürgerlich-kapitalistischen Staates besteht nach Marcuse darin, dem Menschen glaubhaft zu machen, daß die „falschen“ Bedürfnisse die „wahren“ seien — daß die Befriedigung der Bedürfnisse, die ihm durch die Manipulationsmittel des Staates suggeriert werden und die das Subjekt sich selbst entfremden, das wahre Glück des Menschen ausmachen und ihn zu sich selbst führen. Politisch ist es dem Staat gelungen, den Klassenkampf abzuschwächen, eine wirkungsvolle Opposition auszuschalten und die unterdrückte Arbeiterschaft zu dem Glauben zu verführen, sie müsse dieses System im eigenen Interesse verteidigen. An einer entscheidenden Stelle nämlich, sagt Marcuse, hat Marx sich geirrt: die befreienden Kräfte lassen sich *nicht innerhalb* der

etablierten Gesellschaft entwickeln, weil jedes Paktieren mit ihren Zielen und Methoden immer nur wieder deren eigene Position stärken wird. Wer den Menschen aus diesem System „meisterhafter Versklavung“ wirklich befreien will, wer ihn herausretten will aus der Umklammerung durch den kapitalistischen Leistungsehrgeiz und ihn öffnen will für sein wahres Glück, muß daher diesen Staat frontal angreifen bis zur totalen Negation aller seiner Funktionselemente.

In den neomarxistischen Konzepten figuriert der Staat nicht mehr bloß als die Herrschaftsmacht, welche die produzierenden Klassen unterdrückt, sondern auch noch als jener übermächtige Steuerungsapparat, der es in der Hand hat, die individuelle Produktivität zu kanalisieren und das Individuum insgesamt auf eine Bahn der „Entfremdung“ festzulegen. „Die Sklaven der entwickelten industriellen Zivilisation sind sublimierte Sklaven, aber sie sind Sklaven...; denn darin besteht die reine Form von Knechtschaft: als ein Instrument, als ein Ding zu existieren.“ Diese Verdinglichung des Menschen — die Reduktion der vollen Humanität auf die eine Dimension, die dem kapitalistischen Leistungssystem dienlich ist — muß aufgehoben werden, und das kann nur durch die totale Beseitigung des Staates geschehen.

„Wissenschaftlich“ war diese Argumentation so wenig wie die Marxsche Einengung der Weltgeschichte auf die wirtschaftliche Produktion. Was Marcuse und seine philosophischen Helfershelfer über die *Alternative* zu einer so „eindimensionalen“ Gesellschaft verlautbaren ließen, blieb so allgemein wie die Marxschen Zukunftsandeutungen im 24. Kapitel des „Kapitals“. Auch der *unpolitische* Charakter der alternativen Visionen einer „Endlösung“ des vollkommenen Glücks ist dem klassischen Marxismus und seinen neuesten intellektuellen Spielarten gemeinsam. Man will nicht eine neue politische Verfassung der *Gesellschaft*, sondern eine neue Form politikfreien *Lebens*. Man will überhaupt keinen Staat mehr, sondern das „ganz Andere“, ein Leben in purer Menschlichkeit, das von innen heraus so fundamentierte ist, daß es keiner politischen Verfassung der *Gesellschaft* mehr bedarf. Die Kritik am bestehenden Staat ist in eine Kritik am bestehenden *Dasein* verwandelt; der Traum von der Klassengesellschaft wird in einen Traum vom ganz anderen Leben umfunktioniert.

Eben damit aber reiht sich auch die jüngste Variation der Staatskritik konsequent in die Kette des deutschen politischen Irrationalismus ein. Was sich so modern und rational gibt, die Kritik an den Ausuferungen zentraler staatlicher Verwaltung und an der technokratischen Überwucherung unseres Daseins, läuft auf Stimmungen und Empfindungen hinaus, die sich eine rationale Überprüfung der gegebenen Möglichkeiten gar nicht mehr abverlangen. Ein allgemeiner Überdruß am Staat wird zum eigentlichen Motiv der außerparlamentarischen Opposition, und was als Alternative angeboten wird, ist mehr ein Bild von andersartiger *Gemütsverfassung* als eine politische Konzeption. Die neomarxistischen Argumente gehören in das Reservoir der bürgerlichen deutschen Kulturkritik und stehen dem Geiste Nietzsches und Spenglers näher als Marx und auch als dem Parlamentarischen Rat, der nach 1945 in der Stunde Null sich um eine neue politische Wertgrundlage unserer Gesellschaft mühte.

Theorie der „Gegengewalt“

Von der „Frankfurter“ Kulturkritik ist es nur ein kleiner Schritt zu denjenigen Theorien, die den bestehenden Staat insgesamt als ein System der *Gewalt* denunzieren und die *Gegengewalt* für den einzigen Weg halten, an den bestehenden Verhältnissen etwas zu bessern. Während es lange Zeit den Anschein hatte, es handle sich bei den Verfechtern der „Gegengewalt“ um vereinzelte Außenseiter bzw. um unbedeutende Gruppen extremistischer Marodeure, belehrt uns die Häufung der politischen Geiselnahmen und Morde eines Besseren. Die Theorie der „Gegengewalt“ ist eine weitere Eskalationsstufe der Zersetzung des Staatsbewußtseins, und genau dies ist von den Mördern beabsichtigt.

Die Kulisse des politischen Terrorismus wird gebildet durch die Interpretation der westlichen Demokratien als Gewaltssystemen. Während dies geschrieben wird, findet auf dem Gebiet eines geplanten Kernkraftwerkes eine Schlacht von organisierten, mit allen Schikanen des modernen Terrors ausgerüsteten Kampftrupps gegen die Polizei statt, die vom Staat zum Schutze des Objekts eingesetzt ist. Das Ziel der Gegengewalt ist längst nicht mehr, die Ausdehnung der Produktion von Kernenergie zu verhindern, sondern man will dem parlamentarischen Staat selbst eine wirk-same Schlappe beibringen.

In der Theorie der „Gegengewalt“ lassen sich die gleichen beiden Konstruktionselemente unterscheiden, von denen oben gesprochen worden ist. Einerseits ist die Theorie der Gegengewalt die konsequente — brutale — Fortsetzung der altmarxistischen Gleichsetzung von Staat und Kapitalismus. Die rechtsstaatlichen Institutionen sind, so wird argumentiert, nur die moralische Verschleierung des Gewaltsystems, das der staatskapitalistische Staat zu seiner Selbsterhaltung nötig hat. Die Theologiestudenten, die dem mutmaßlichen Buback-Mörder einen Rosenstrauß schickten, haben ihr Verhalten in aller Selbstverständlichkeit damit begründet, der Mörder und der Ermordete seien „beide Opfer ein und desselben gesellschaftlichen Prozesses, der auf Gewalt basiert, wie diese gesamte Gesellschaft auf dem Gewaltverhältnis von wenigen Kapitaleignern und vielen abhängigen Lohnarbeitern basiert“. Die „Gegengewalt“ wird moralisch. Juristen, die Anwälte des Rechts sein sollten, werden zu Assistenten der Verbrecher. Der Mord wird „Hinrichtung“ genannt. Ihre im Gefängnis sitzenden Kumpels bezeichnen die Terroristen als „Kriegsgefangene“. Gräfin Dönhoff hat dazu (in der ZEIT vom 5. August 1977) bemerkt: „Das ist der alte Hitler-Trick, mit dem alle dem Menschen innewohnenden Sperren blockiert werden sollen: Wer dem verheißungsvollen Idealzustand im Wege steht, wird zum anonymen Stein des Anstoßes versachlicht, den zu beseitigen ein Verdienst ist — damals waren es die Juden, heute sind es die kapitalistischen Ausbeuter.“

Andererseits rechtfertigt sich die terroristische Praxis mit der Theorie der „Strukturellen Gewalt“, die Gewalt mit Zwang verwechselt. Jetzt sind der Angriffspunkt nicht die spezifischen Institutionen des Staates, sondern die Erscheinungen der Verapparatur und Bürokratisierung, die dem Staat und der Wirtschaft gemeinsam sind. Man beruft sich dann als wissenschaftlichen Zeugen auf Max Weber, der ja in der Tat die Bürokratie in einen notwendigen Zusammenhang mit dem Funktionalismus moderner Großgesellschaften gebracht hat. Aber was bei Max Weber eine unausweichliche Voraussetzung geordneten gesellschaftlichen Daseins war, erscheint in der Theorie der „Strukturellen Gewalt“ mit einem moralischen Stigma versehen und wird als das verdammenswürdige Verfallsprodukt bürokratischer Perfektionierung mit antibürokratischen Emotionen aufgeheizt. Die Gleichsetzung des modernen industriellen Verfas-

sungs- und Verwaltungsstaates mit einem System „struktureller Gewalt“ ist wissenschaftlich nicht haltbar, sobald man den Begriff der Gewalt präzise faßt und nicht mit denjenigen Sachzwängen identifiziert, die überall notwendig auftreten, wo bestimmte Leistungen vollbracht werden müssen. Gleichwohl findet das Dogma der Gegengewalt die Zustimmung vieler, denen Bürokratie lästig ist, ohne sich darüber klar zu sein, daß sie im Zweifelsfalle die bürokratische Ordnung doch wohl dem Chaos und der Diktatur vorziehen würden.

Die Theorien der „Gegengewalt“ sind deshalb so zerstörerisch, weil die Unmoral hier moralisch begründet und gerechtfertigt wird. Man beruhigt das Gewissen mit der Erklärung, daß die Welt, weil sie sich der Aufklärung verschließt, mit Gewalt zur Vernunft gebracht werden muß. Es enthüllen sich eigenartige Zusammenhänge. Die politischen Mörder haben noch vor wenigen Jahren mit denjenigen sympathisiert, denen es als ausgemacht galt, der Stil künftiger gesellschaftlicher Konfliktbereinigung könne nur noch die permanente rationale Diskussion sein. Die Extreme berühren sich auf eine fatale Weise. Wer nicht mehr zu unterscheiden vermag zwischen tatsächlicher Gewalt, die das Monopol des an vereinbarte Rechtsgrundsätze gebundenen Staates ist, und jenen verborgenen Zwängen, die dem großorganisierten Dasein notwendigerweise anhaften, dem erscheint schließlich auch der Mord qualitativ nichts anderes als ein konsequent zu Ende geführtes Argument.

Die permanente staatliche Friedensleistung

Hält man sich den Prozeß der unterschweligen Zersetzung des Staatsbewußtseins vor Augen, so fragt man sich immer wieder von neuem, wie es möglich ist, daß Hunderttausende von erwachsenen Bundesbürgern, darunter große Teile akademisch gebildeter Jugendlicher, wie hypnotisiert auf einige punktuelle Ausfallserscheinungen der deutschen Nachkriegsdemokratie starren und völlig blind zu sein scheinen für die fortlaufende lebenswichtige und existenzbegründende *Ordnungs- und Friedensleistung* dieses Staates. Die „Normalsituation“ zählt nicht; der Blick bleibt haften an den einzelnen Korruptionssensationen, welche von Fall zu Fall die Presse alarmieren. Wie ist dieses Mißverhältnis zwischen faktischer kontinuierlicher Wirkungsweise des Staates und dem desparaten antistaatlichen Aktivismus extremer Gruppen

(und der leisen oder auch offenen Zustimmung, die sie finden) zu erklären? Einige Vermutungen lassen sich aufzählen:

1. Ganz offensichtlich haben im Bewußtsein vieler Staatsbürger *Staat und Gesellschaft* immer noch nicht zusammengefunden. Die hoheitlichen Traditionen hängen der deutschen Demokratie immer noch wie ein Gewicht um den Hals und nötigen den Staat, auch noch in Zeiten, wo er längst für uns alle daseinsnotwendig geworden ist, sich ständig gleichsam für seine Existenz zu entschuldigen. Der permanente Legitimierungszwang — so hat man mit Recht gesagt — ist heute die größte Schwäche des „Bonner“ Staates. Ganz gewiß geht es an eben dieser Stelle zugleich auch um das Grundprinzip des Rechtsstaats. Er unterscheidet sich von der Diktatur genau dadurch, daß er seine Herrschaftsmacht und seinen Autoritätsanspruch legitimieren muß. Aber die Legitimation vollzieht sich im System derjenigen Institutionen, die in der Verfassung eingesetzt und rechtlich begründet sind. Längst ist auch in Deutschland — wenn gleich hier mit der Verspätung von Diktatur und Krieg — die Gesellschaft in den Staat hineingewachsen. Der Staat hat sich zur Gesellschaft erweitert. Die marxistische Argumentation ist ja eben deshalb nicht mehr überzeugend, weil der Staat in den westlichen Industrienationen die alte Herrschaftsorientierung hinter sich gelassen und sich zu einer Organisation umfassender „Daseinsvorsorge“ fortentwickelt hat. Er „nützt“ längst nicht mehr allein den Kapitalisten, sondern uns allen. Er verfügt nicht nur über Polizei und bedrängt uns nicht nur mit dem Finanzamt, sondern er baut auch Wohnungen und Verkehrswege, beschafft Rohstoffe und Energie, bemüht sich um Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Stabilität; er betreibt Gesundheitspolitik und entwickelt das Ausbildungswesen, und er sorgt für soziale Gerechtigkeit, soweit dies auf distributivem Wege möglich ist. Längst ist auch eine Art Regelkreislauf in Gang gekommen, weil ein so allgegenwärtiger Staat natürlich auf Rückkoppelung angewiesen ist und ohne die Unterstützung der Majorität nicht existieren kann. Daß es infolgedessen im vitalen Interesse der ganzen Gesellschaft ist, diesen Staat nicht funktionsunfähig zu machen, sondern zur *Politik zu befähigen*, diese Einsicht gehört zum elementarsten Nachholbedarf der politischen Bildung in unserem Lande.

2. Wie wenig die Einheit von Staat und Gesellschaft uns noch in Fleisch und Blut über-

gegangen ist, hat der überraschende Erfolg der revolutionären *Emanzipationslehre* gezeigt. In keinem angelsächsischen Land, auch nicht im Einflußbereich der soziologisch geschulten politischen Theorie Frankreichs, war es möglich, die Vorstellung gesellschaftlicher Freiheit auf die Vorstellung der *Betreiung von jeder Art von Zwang und Disziplin* herunterzuspielen. In der Bundesrepublik haben nicht nur kompromißlose Extremisten, sondern auch durchaus gutwillige Liberale an folgenden naiven Überlegungen Gefallen gefunden: Der Staat ist wesentlich die Organisation von Unterdrückungs- und Abhängigkeitsverhältnissen, also können sich die Menschen nur durch den Kampf gegen die öffentlichen Repressionsmechanismen Freiheit verschaffen. Aber der gleiche „Unterdrückungsstaat“ ist auch der Schutzherr und Garant jenes hohen Maßes individueller Freiheit, die den Menschen der Bundesrepublik nun schon im vierten Jahrzehnt beschieden ist. Daß Freiheit in der Weltgeschichte immer nur auf der Basis rechtlich geregelter Bindungen und Verpflichtungen realisiert worden ist, kommt nur wenigen zum Bewußtsein. Die Bundesrepublik mit den maximalistischen Phrasen absoluter Emanzipation anzugreifen, kann nur jemandem Befriedigung verschaffen, der 1933 bis 1945 nicht erlebt hat. Es war daher vor allem die diesseits von Hitler aufgewachsene Generation, die an dem emanzipatorischen Schema Gefallen fand; ihr fällt es schwer zu begreifen, daß wirkliche Freiheit, die nicht neue Verknechtung nur kaschieren will, nicht im Raume der „Endlösungen“ zu suchen ist, sondern in den kompromißbeladenen Zwischenräumen des Lebens selbst. Weil der „Staat“ seinen Bürgern selbstverständlich auch Opfer zumuten muß, versammelt der emanzipatorische Maßstab allen Schatten auf der Seite des „Staates“ und alles Licht auf der Seite einer geheimnisvoll unschuldigen, mit allen wünschenswerten — insbesondere auch ästhetischen — Qualitäten behängten „Gesellschaft“. Auch in solcher Betrachtung entpuppt sich die Emanzipationstheorie, die sich als eine eminent „politische“ Theorie in Szene setzte, nachdem der erste Rausch vorüber ist, als ein Ruheplatz für unpolitische Resignation.

3. Es kommt eine weitere Erklärung hinzu. Wo das Organ für die Notwendigkeit der *Unterordnung* fehlt, fehlt in der Regel der Sinn für *Ordnung* überhaupt. Die tägliche selbstverständliche *Ordnungsfunktion* des Staates, die Herstellung und Sicherung jener elementaren

öffentlichen Verkehrsregeln, die es uns überhaupt erst möglich machen, das Lebensnotwendige zu erreichen und die Linie der geistigen und künstlerischen Produktivität zu überschreiten — wird sie vom Computer der kompromißlosen Staatsgegner überhaupt nicht registriert?

Wer in Deutschland die „Ordnung“ verteidigt, macht sich entweder der Pedanterie verdächtig oder aber gerät in den Verdacht der Reaktion. In Wirklichkeit hat die Idee der Ordnung ein doppeltes Gesicht: Ordnung ist keineswegs nur das Produkt politischer Phantasielosigkeit, sondern sie ist zugleich „eine Wohltat für alle“. Wir müssen uns in der Bundesrepublik in ein neues, von Erinnerungen und Ideologien befreites Verhältnis zum Ordnungsbegriff bringen. Zwar ist es unmöglich, einfach zu den Perspektiven des klassischen Altertums zurückzukehren; aber sie können ein Anstoß zur Besinnung sein. Für die Griechen war der Zusammenhang der gesellschaftlichen Ordnung mit der Ordnung des Kosmos eine Selbstverständlichkeit. Ordnung war das Gute, Unordnung das Böse. Denn was anderes konnte die kosmische Ordnung zum Inhalt haben als die Ermöglichung eines gewaltfreien Zusammenlebens? Für das Zusammenleben ist sowohl die innere wie die äußere Ordnung entscheidend: die Geordnetheit von Geist und Gemüt und die geordnete Regelung der öffentlichen Interaktionen. Noch für Schopenhauer ist das Böse der Gegenzug zur Ordnung, der Egoismus die spezifische Unordnungspotenz, Krieg und Zerstörung (Terror, Sabotage, Geiselnahme, Mord) gleichbedeutend mit der Negation äußerer Ordnung. Von Goethe kennt man jene (allerdings in einem sehr speziellen Kontext und nur auf Bedrängen geäußerte) Bemerkung, daß es nun einmal in seiner Natur liege, lieber eine Ungerechtigkeit zu begehen, als Unordnung zu ertragen (Belagerung von Mainz). Die Ablösung der Idee des Bösen von der Ordnungsidee ist erst das Werk des 19. Jahrhunderts. Walter Schulz hat in seiner Verantwortungsphilosophie die Spur der antiken Ordnungsethik wieder aufgenommen: „Die Ethik richtet sich an mich als einzelnen, aber als einzelnen unter anderen; mit diesen anderen habe ich mich — meinen Egoismus zurückstellend — zu vereinigen, wobei ich die anderen ebenso zur Ordnung vermittele, wie ich durch sie zur Ordnung vermittelt werde“ (Philosophie in der veränderten Welt, 1972, S. 727). Solche Einsichten sollten uns instand setzen, die kulturkritischen und polizei-

staatlichen Vorbehalte hintanzusetzen und die Ordnungsvorstellung, geläutert und entpolarisiert, dem Instrumentarium unserer politischen Ethik einzuverleiben.

Gerechtigkeit und positives Recht

4. Drei Gründe wurden bereits genannt, die verständlich machen können, warum das Staatsbewußtsein der Bürger der Bundesrepublik die unbetonte ständige Friedensleistung des Staates so wenig honoriert: Sie wird in Deutschland nicht dem „Staat“ gutgeschrieben, sondern einem unpolitischen „gesellschaftlichen“ Sonderkonto; die Allergie gegen Herrschaft und Unterordnung verschließt den Blick für öffentliche Vorgänge, die sich nicht auf den Nenner von Abhängigkeitsverhältnissen vereinfachen lassen; und der Sinn für „Ordnung“ ist durch diktaturstaatliche Erinnerungen verformt — gegen die notwendige öffentliche Minimalordnung lehnt sich ein irrationales Lebensbedürfnis auf. Dazu kommt noch eine vierte Schwierigkeit, die das deutsche Staatsbewußtsein belastet, und zwar nicht erst im jüngsten revolutionären Jahrzehnt, sondern bereits seit Bestehen der deutschen Republik: wir meinen das Verhältnis der Deutschen zu den *Institutionen*, insbesondere zur Institution des *Rechts*. Dieser vierte Sachverhalt ist in unserem Zusammenhang von besonderer Bedeutung, weil auch die Schule zu den im Zwielicht institutionalisierten Lebens stehenden Instrumenten des Staates gehört und Lehrer als Beamte mit sich nicht ins Reine kommen können, wenn sie von den staatlichen Institutionen zu viel, zu wenig oder das Falsche erwarten.

Die staatlichen Institutionen — Gerichte, die Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltung, die Schulen und ihre amtlichen Lehrpläne — gewährleisten die Stabilität und die Kontinuität des öffentlichen Lebens. Sie sind nicht dieses Leben selbst; denn Leben ist in ständiger Bewegung, während in den Institutionen das Lebendige für eine gewisse Zeit zum Stillstand kommt, indem es gleichsam seinen Aggregatzustand verändert. Eine Verfassung ist eine Institution, in der die Grundwerte und Basisentscheidungen der Gesellschaft in eintragbare Rechtssätze gefaßt sind. Die Verfassung gilt nicht für alle Ewigkeit, sie muß „von Zeit zu Zeit“ revidiert werden; das wußten schon die Gründungsväter der Staatenvereinigung von Nordamerika. Aber gerade sie ließen keinen Zweifel daran, daß im positiven Gesetzesrecht die *normative Grundord-*

nung der Gesellschaft virulent ist. Gesetze und richterliche Entscheidungen sind nicht die Gerechtigkeit selbst; aber in ihnen ist das für die Gegenwart und die nähere Zukunft gültige institutionalisierte Recht sichtbar. Es gilt so lange, bis die beschlossene „Wahrheit“ unglaubwürdig wird und eine Neufassung der Kodifizierung auf dem verfassungsmäßigen Wege notwendig erscheint. Ohne solche institutionelle Korsettstangen ist keine Gesellschaft existenzfähig. Je mehr sich die Staatsbürger bewußt sind, daß sich in den Institutionen des Staates keine transzendente Normativität zur Geltung bringt, sondern „nur“ das Rechtsbewußtsein der Menschen selbst, um so größer wird die Bereitschaft sein, den selbstgesetzten Regeln in der Form zu gehorchen, wie sie „zur Zeit“ institutionalisiert sind.

Institutionen haben also ein doppeltes Gesicht: Sie tun dem Leben Gewalt an, insofern sie die permanente Veränderung des Rechtsgültigen verhindern; aber sie sind gleichzeitig auch eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß sich eine Gesellschaft überhaupt entfalten kann, ohne durch die konstante Veränderungslust revolutionärer Geister gestört zu werden und ohne dauernden Zweifeln ausgesetzt zu sein, was denn nun eigentlich Rechtens ist. Alle staatlichen Institutionen, einschließlich der Gerichte und der Schulen, stehen in Deutschland herkömmlicherweise unter dem Verdacht, allein dem Nutzen der Herrschenden zu dienen. Staatsbewußtsein setzt voraus, daß die Gesellschaft die Institutionen „annimmt“ und, statt sich ihnen subaltern zu unterwerfen, in das Bewußtsein der eigenen Verantwortung hereinnimmt.

Die wichtigste Institution rechtsstaatlicher Erneuerung ist das *Recht* selbst. Die *Idee des Rechts* ist das Fundament der freiheitlichen Demokratie. Es war ein folgenschweres Mißverständnis, als der deutsche Staat im 19. Jahrhundert sich anschickte, eine inhaltliche Position nach der anderen aufzugeben und teils an die Konfessionen, teils an die Parteien zu veräußern. Er hat sich damit einen schlechten Dienst erwiesen. Denn Rechtsstaat kann nicht bedeuten: Staat ohne jede inhaltliche Substanz; im Rechtsstaat hat vielmehr eine eindeutige politische Vorentscheidung für das Prinzip der Gerechtigkeit stattgefunden.

Hier ist eine ganz ähnliche Überlegung anzustellen wie beim Begriff der Ordnung. Natürlich lassen sich theoretisch beide, Ordnung und Recht, auch auf die reine individuelle Selbstverpflichtung gründen, auf die Kraft der

autonomen Person, die sich selbst Rücksichtnahme und Gerechtigkeit auferlegt. Aber das menschliche Ich kommt sich nur in Augenblicken emotionaler Erhebung so stark vor, daß es sich zutraut, sittliches Verhalten im Alleingang zu konstituieren. Häufiger sind die Schwächeanfälle des Subjekts, und eine realistische Anthropologie weiß, wie sehr es objektiver Stützaktionen, Mechanismen und Institutionen bedarf, um das Individuum auf den langen Strecken fehlender Hochgemutheit aufrecht zu erhalten. Ordnung und Recht, wären sie allein auf die Selbstverpflichtung des Individuums gebaut, müßten zerfallen. Es sind institutionelle Hilfen nötig.

Institutionen stehen bei uns unter dem Verdacht der Äußerlichkeit. An der Äußerlichkeit des Rechts haben die Verfechter der Innerlichkeitsethik immer wieder Anstoß genommen. Rechtserziehung war in ihren Augen ein bloßes Anpassungstraining. In die Lehrpläne der deutschen Schulen hat das Recht erst lange hinter dem staatsbürgerlichen Unterricht Eingang gefunden. Um so notwendiger ist es, die Rolle des positiven Rechts zu präzisieren. Das positive Recht — die in der Bundesrepublik geltenden Gesetze, Grundgesetz, Bürgerliches Gesetzbuch, Strafgesetze usw. — kann nicht für sich in Anspruch nehmen, absolute Gerechtigkeit zu verkörpern. Aber bei der Entstehung der Gesetze war die Idee der Gerechtigkeit gegenwärtig und wirksam, und die Praktizierung der Gesetze bleibt mit der Idee der Gerechtigkeit laufend verbunden. „Der Friede — hat Martin Luther King gesagt — ist nicht die Abwesenheit der Gewalt, sondern die Anwesenheit des Rechts.“

Das in den Gesetzen festgelegte Recht geht einen mittleren Weg zwischen absoluter Gerechtigkeit und reinen Ad-hoc-Lösungen. Es hält sich fern von Theorie und Praxis der totalitären Regime, für die das Recht nichts ist als der verlängerte Arm der Regierungsmacht. In den Staaten des Ostblocks durchdringt das Prinzip der „Parteilichkeit“ die Rechtsprechung. Die modernen neomarxistischen Theorien machen auch dem „bürgerlichen“ Recht den Vorwurf, der Verdunkelung der sozialen Ungleichheiten und der Stabilisierung der kapitalistischen Herrschaft zu dienen, und reden der Vergesellschaftung des Rechts das Wort. Auf der anderen Seite grenzt sich das Recht gegen alle metaphysischen Überhöhungen ab. Sooft die Rechtsphilosophie sich in der Höhenlage nach oben

vergriff, war das Ergebnis Enttäuschung oder Entsetzen. Jener Robbespierre, der nichts als die Herrschaft der „Tugend“ wollte, schickte sich im Dienst eben dieser Tugend an, Frankreich durch die Guillotine zu entvölkern. Die Rolle des Gesetzgebers und der Rechtsprechung werden im Rechtsstaat nüchtern beurteilt, aber es wäre ein großer Irrtum zu meinen, das Gesetzesrecht sei damit aus dem Legitimationskreis der Gerechtigkeit herausgerückt. Die Norm ist und bleibt die Ermöglichung sozial-gerechten Zusammenlebens. Wo das Gesetz einen Ermessensspielraum offen läßt, hat sich die Interpretation an diese Norm zu halten. Ist für diese Norm kein Raum, so ist das Gesetz änderungsbedürftig.

Entscheidend ist bei dem allem, daß die Entdeckung „Gesetze sind nicht die Gerechtig-

keit selbst“ und die Erkenntnis „Die Rechtssetzung bedarf von Zeit zu Zeit der Revision“ uns in den moralischen Ansprüchen an Recht und Ordnung nicht wankend macht. Allzulange war man in Deutschland geneigt, dem Rechtsstaat nur dann eine moralische Qualifikation zuzubilligen, wenn hinter ihm der Horizont ewiger Wahrheit sichtbar erschien. Die Argumentation auf der mittleren Ebene ist nicht darum weniger moralisch, weil sie Recht und Ordnung nur mit der Herstellung *relativer* sozialer Gerechtigkeit und *relativer* Weisheiten begründet. Denn nicht ein neuer sittlicher Rigorismus bringt uns zu den staatlichen Institutionen in ein engagiertes Verhältnis, sondern allein das Bewußtsein, daß im Rechtsstaat die Bürger für die Gerechtigkeit der Gesetze selbst verantwortlich sind.

II. Das verstörte Staatsbewußtsein der Beamten

Mit dem Prozeß der fortschreitenden inhaltlichen Entleerung des *Staatsbewußtseins* läuft die Verunsicherung des Verhältnisses der bundesdeutschen *Beamten* zum Staat parallel. In der Theorie des Beamtentums sind in Deutschland von jeher die Juristen führend. Sie denken in erster Linie an den Verwaltungsbeamten. Aber die Problematik des beamteten *Lehrers* weicht von der der Verwaltungsbürokratie nicht grundsätzlich ab, sie hat höchstens einige zusätzliche Aspekte. Stellen wir also den Sonderfall des beamteten *Lehrers* zunächst noch zurück und richten wir unseren Blick zuerst auf die Szene des deutschen Beamtentums im allgemeinen.

Das Grundgesetz hat in Artikel 33 festgelegt: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Was war mit diesen „hergebrachten Grundsätzen“ gemeint? Möglicherweise hat der Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates dabei neben dem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33, 4) in Absatz 5 nur noch an das Prinzip der lebenslangen Anstellung, der Entlassung nur auf dem Dienstweg und an die gesetzlich zu regelnde Alters- und Hinterbliebenenversorgung gedacht. Aber die Berufung auf die „hergebrachten Grundsätze“ verrät doch deutlich genug die Verlegenheit, den Beamtenstatus inhaltlich zu qualifizieren. Eine neue Inhaltsbestimmung war nach dem Zusammenbruch dringend nötig. Sie ist vor 30 Jahren nicht gelungen. Die Verlegenheit ist

auch heute geblieben. Die Gründe liegen in der Geschichte des deutschen Beamtentums.

Fürstendiener — Staatsdiener — Parteidienner

Diese Geschichte des deutschen Beamtentums hier nachzuzeichnen, ist weder möglich noch nötig. Es genügt, auch hier noch einmal daran zu erinnern, daß der Prozeß der Formalisierung und Funktionalisierung der Idee des Beamtentums erst mit der Aufklärung begann. In der Antike und im Mittelalter waren die Beamten nicht reine Handlanger der Exekutive, sondern zugleich die Repräsentanten der Normen, die das Gemeinwesen leiteten. Auch wenn Friedrich II. seine Beamten auf verfassungsrechtliche und außenpolitische Aufgaben ansetzte, wurden sie gleichzeitig Teilhaber der den Kaiser motivierenden universellen Idee der Gerechtigkeit. „Diener ihres Herren“ wurden die Beamten in Europa erst mit dem Ausbau partikularer Hausmächte. Erst im 17. und 18. Jahrhundert wurden sie die klassischen „Fürstendiener“. Erst jetzt war der Bezugspunkt in erster Linie die Person und das Interesse des Landesherrn. Der Landesherr selbst machte daraus kein Hehl. Der Eid, den die Neumärkische Kammergerichtsordnung von 1700 für die Regierungsräte des Landes vorschrieb, machte den Dienern Seiner Kurfürstlichen Durchlaucht nicht nur Amtsverschwiegenheit und Unbestechlichkeit zur Auflage, sondern verlangte von ihnen in einer Art Generalklausel, „alles das zu tun, was

einem getreuen Regierungs- und Konsistorialrat und Diener zusteht".

Als das absolutistische Regime durch konstitutionelle Regelungen eingeschränkt wurde, verwandelten sich die Fürstendiener in „Staatsdiener“. Aber die Neigung, das Interesse des Staates mit der Person von König oder Kaiser gleichzusetzen, blieb beim deutschen Beamtentum noch bis ins 20. Jahrhundert lebendig. Die obrigkeitlichen Traditionen ließen sich auch dort, wo man ihre Gefahren erkannte, nur schwer abschütteln. In seiner geschichtlichen Inkubationszeit zeigt der Typus des deutschen „Staatsdieners“ ein eigenartiges Doppelgesicht. Einerseits war die Umprogrammierung vom „Fürsten“ auf den „Staat“ durchaus geeignet, das politische Bewußtsein des Beamtentums zu kräftigen und zu schärfen; andererseits erschien gerade dieses Bewußtsein verharmlost und privatisiert, indem es sich auf die Personen des Herrscherhauses konzentrierte. Für beide Aspekte gibt es bekannte Beispiele. Das Beamtentum als „Pouvoir Neutre“ zwischen König und Volk gehörte zu den Lieblingsvorstellungen des deutschen Frühliberalismus (das Lexikon von Rotteck und Welcker war vor und nach 1848 voll davon). Das war eine echte politische Konzeption, die gar nicht so unaktuell ist; denn die Frage nach der Rolle des Beamtentums im System der Gewaltenteilung stellt sich auch heute dann wieder neu, wenn nach Möglichkeiten Ausschau gehalten wird, die schwache Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament zu stärken und das Montesquieuische „Gleichgewicht“ mit Hilfe der Beamtenschaft wiederherzustellen. Ein Beispiel in der anderen Richtung sind die Reden, die zwischen 1871 und 1914 in den deutschen Schulen am Geburtstag des Kaisers und am Sedanstag gehalten wurden. Sie ergingen sich in Lobeshymnen und Ergebnheitsbekundungen für den Kaiser selbst und die namentlich aufgeführten anderen Mitglieder des Herrscherhauses, denen man seine „Liebe“ beteuerte. Das politische Bewußtsein der staatsbeamteten Lehrer der Wilhelminischen Ära zeigt sich auf einem Niveau von Privatismus und Subalternität.

Auch das ist aber nur die halbe Wahrheit, denn mit jener Devotion gegenüber dem Herrscherhaus verbanden sich zugleich diejenigen Qualitäten, die den legendären Ruhm des preußischen Beamtentums ausmachen: Pünktlichkeit (bis zur Pedanterie), Sachlichkeit (bis zur Unmenschlichkeit) und Disziplin (bis zu paramilitärischen Gehorsamsvorstel-

lungen). Die *politische Neutralität* ist zur eigentlichen Signatur des deutschen Beamtentums vor dem Ersten Weltkrieg geworden, und es war möglicherweise das Verhängnis der Weimarer Republik, daß sie diese Tradition des politisch neutralen Beamtentums ohne Abstriche übernahm. Adolf Grimme bekannte in der Stunde der Offenbarung 1945 in einer Rede vor deutschen Lehrern: „Wir sind an der Erziehung zur Subalternität zerbrochen ... Wir hatten den korrekten, sauberen Beamten und den bis in den Tod gehorchenden Soldaten ... sie taten, was befohlen war.“ Sicher ist auch dies eine unzulässige Vereinfachung. Aber es läßt sich kaum bestreiten, daß die strenge Entpolitisierung des Beamtentums die Integration des deutschen Volkes in die rechtsstaatliche Demokratie der Weimarer Republik entscheidend erschwert hat. Die Devise der Entpolitisierung hat das Beamtentum gesellschaftlich isoliert und eine breite Schicht von Staatsbürgern guten Willens vom demokratischen Integrationsprozeß ferngehalten. Wie sollte sich die Nation für die neue Staatsform erwärmen, wenn dem Beamten aufgetragen war, sich politisch steril zu verhalten? Das Bestreben, das Beamtentum aus den Richtungskämpfen von dreißig Parteien herauszuhalten, hat die Weimarer Republik zuletzt eher geschwächt als gestärkt.

Auf den Fürsten- und Staatsdiener folgte 1933 der *Parteidiener*. Die dem deutschen Beamtentum zugemutete Bewußtseinsänderung kam einer kompletten Kehrtwendung gleich. Wenn es eben noch ein Ruhmesblatt war, von aller Parteipolitik fern zu sein, so machte der Nationalsozialismus aus dem typisch unpolitischen Beamten über Nacht den Fahnenträger der politischen Ideen des Führers und seiner Partei. Ich habe noch in den Ohren, wie schwer es meinem damaligen Staatsrechtslehrer fiel, seinen verdutzten Zuhörern diese Kehrtwendung plausibel zu machen. Mit kühner Akrobatik machte der Vortragende aus dem Treueschwur zur Verfassung den Treueschwur zum Führer: „denn Treue ist Hingabe von Person zu Person“. Jetzt also sollten die deutschen Verwaltungsbeamten „aus einem lebenden Inventar der Behörden zu *Priestern des Staats und seiner Weltanschauung* werden“. Der Vortragende verstieg sich schließlich zu der Forderung, „daß der Beamte innerlich mit dem Führer als dem politischen Mittelpunkt des Staates lebt“. Otto Koellreutter ergänzte 1934: „Der Jurist im deutschen Führerstaat muß zunächst politischer Mensch sein, weil Staatsidee und Rechtsidee, Politik und Recht

nur ein verschiedener Ausdruck der völkischen Einheit sind."

Die radikale Umkehr, die dem deutschen Beamtentum 1933 zugemutet wurde, war freilich nur in der Theorie eine Selbstverständlichkeit. Die Praxis sah dann doch etwas anders aus. Zwar ist unbestreitbar, daß das Image des Beamten durch die nationalsozialistischen Zumutungen erheblich gelitten hat. Sicher ist aber auch (um es mit den Worten des ehem. schleswig-holsteinischen Innenministers Schlegelberger zu sagen), daß es unberechtigt wäre, der deutschen Beamtenschaft gerade aufgrund der Geschehnisse nach 1933 den Makel des Untertanengeistes anzuheften: „Ein solches Pauschalurteil verkennt die unzähligen mit nahezu untauglichen Mitteln tagtäglich geführten Abwehrkämpfe der Verwaltung gegen die totale Besitzergreifung des Staates durch die Partei."

Die „hergebrachten Grundsätze"

Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums", auf die sich unser Grundgesetz beruft, bereiten also einige Schwierigkeiten. Denn „hergebracht" sind, wie jeder Blick in die Geschichte zeigt, nicht nur der Grundsatz der Sachlichkeit und der politischen Neutralität, sondern hergebracht sind auch Anpassungsfähigkeit und Resignation. Was nach 1945 in der Periode des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nicht gleich sichtbar war, hat die Problematisierung der Demokratieidee in den sechziger und siebziger Jahren deutlich zum Vorschein gebracht: es rächt sich jetzt, daß es weder in der Weimarer Republik noch in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik gelungen ist, Beamtenbewußtsein und Rechtsstaatsidee innerlich so zusammenzuführen, daß in der Öffentlichkeit über die Rolle der Beamtenschaft ein selbstverständlicher Konsens bestehen würde. Die Interpretation des Status des Berufsbeamten schwankt seit dem Erlaß des Grundgesetzes zwischen inhaltlichen *Leerformeln* und inhaltlichen *Überforderungen* hin und her.

Unterbewertet und inhaltlich unterfordert ist das Bild des Berufsbeamten dann, wenn man zwischen der Arbeit in einem privaten Produktionsbetrieb und der Tätigkeit im öffentlichen Dienst gar keinen Unterschied mehr macht und das Konzept des „Arbeitnehmers" mit allen Konsequenzen auch auf die Tätigkeit in Verwaltungsämtern und staatlichen Schulen überträgt. Immer häufiger wird der Standpunkt vertreten, die ganze Konstruktion

eines besonderen Dienstverhältnisses mit Treueverpflichtung und Alimentationsanspruch sei überflüssig und ein Relikt aus der autokratischen Vergangenheit. Dann aber bleiben in der Gesellschaft sehr wahrscheinlich diejenigen Einstellungen und Bereitschaften unausgeschöpft, die auf eine Berufstätigkeit spekulieren, die keiner besonderen Rechtfertigung bedarf, weil jedermann offenkundig ist, daß sie im Interesse der Allgemeinheit liegt und unter allem Umständen geleistet werden muß. Wer Beamte zum Streiken animiert, bringt damit zum Ausdruck, daß er der Meinung ist, auch die öffentlichen Tätigkeiten von Staat und Gemeinden dienen im Grunde privaten Teilinteressen. Die Theorie des Streikrechts der Beamtenschaft setzt konsequenterweise die Zuordnung der Bundesrepublik zu einem Staatskapitalismus voraus, der seine Tätigkeit überwiegend an Gewinninteressen orientiert. (Es ist eine ganz andere Frage, ob nicht manche Tätigkeit, die heute mit Beamtenqualität versehen ist, auch im Wege des Angestelltenverhältnisses gleich gut oder möglicherweise sogar „effizienter" erledigt werden könnte; und wahrscheinlich läge es im Interesse der Allgemeinheit, in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes das Leistungsprinzip deutlicher zu artikulieren.)

Die Tendenz zur *Überhöhung* des Beamtenbildes hat sich in der Bundesrepublik bemerkbar gemacht, seit sich der Staat durch das Eindringen kommunistischer Parteimitglieder in die staatlichen Ämter bedroht fühlt. Es ist Alarm im „Staate Dänemark", und Regierung und Verwaltung (und nicht zuletzt die Gerichte) zeigen seit einigen Jahren die Neigung, besonders hohe — und möglicherweise übertriebene — inhaltliche Anforderungen an die Beamtenqualität zu stellen. Während das Grundgesetz über das spezifische Verhältnissverhältnis des Beamten zum Staat schweigt, stellt das Beamtenrechtsrahmengesetz (und mit ihm die Mehrzahl der Beamtengesetze der Länder) in bekannten Paragraphen mehrere Maßgaben auf, die der beliebigen Ausdeutung der Beamtenqualität immerhin einige Grenzen setzen. Der Beamte muß sich „durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen", muß sich „mit voller Hingabe seinem Beruf widmen" und muß sein ganzes Verhalten „innerhalb und außerhalb des Dienstes" so einrichten, daß es „der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, die sein Beruf erfordert". Die

Verfassungstreue wird in der Regel als eine Treuepflicht gegenüber dem „Staat und seiner Verfassung“ kommentiert — eine Formel, die den Intensitätsgrad der öffentlichen Verantwortung offenbar noch erhöhen soll. Arnold Gehlen hat von einer erhöhten Inpflichtnahme des (Verwaltungs-)Beamten „ähnlich dem Status des Soldaten“ gesprochen.

Wie wenig sicher wir alle in der Beurteilung dessen sind, was einem bundesdeutschen Beamten an „Hingabe“ an den Staat zugemutet werden darf oder muß, zeigt die Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts von 1975 anlässlich der Klage eines Rechtskandidaten wegen Nichtzulassung zum Referendarvorbereitungsdienst. Durch die unterdessen alarmierend gewordene Bedrohung des Staates durch die kommunistische Unterwanderung seiner Institutionen haben sich die Verfassungsrichter verleiten lassen, über die Erklärungen des Beamtenengesetzes hinauszugehen. Unverzichtbar ist — hieß es in dem Beschluß vom 22. Mai 1975 —, „daß der Beamte den Staat — ungeachtet seiner Mängel — und die geltende verfassungsrechtliche Ordnung, so wie sie in Kraft steht — *bejaht*, sie als schützenswert anerkennt, in diesem Sinne sich zu ihnen *bekannt* und *aktiv* für sie eintritt“ — „daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt“ — ja, daß er sich „in dem Staat, dem er dienen soll, *zu Hause fühlt*“ (Hervorhebungen nicht im Text des BVG). Und dann folgen jene heftig umstrittenen Erklärungen, daß es bei der Eignung zum Beamten auf die ganze „Persönlichkeit“ des Bewerbers ankomme, deren Merkmale dann auch noch (ein kühnes Unterfangen der Verfassungsrichter!) mit einigen Einzelaspekten charakterisiert werden (Beamte dürfen nicht „uneinsichtig rechthaberisch“ sein; beamtete Lehrer sollen über „ein Minimum an Geschick im Umgang mit den Schülern“ verfügen; und Drückeberger, die Entscheidungen „unschlüssig vor sich herschieben“, dürfen Beamte auch nicht sein!). Was aber ist dann der Unterschied zwischen einer „normalen“ und einer zum Beamten geeigneten Persönlichkeit? Der Versuch des BVG, das in einem Jahrhundert Versäumte, nämlich eine Inhaltsdefinition notwendiger Beamtenqualitäten, in einer einzigen Urteilsbegründung nachzuholen, wirkt mehr hilflos als überzeugend. Weil vom deutschen Nachkriegsbeamten hinsichtlich seiner politischen Wertorientierung zu wenig verlangt worden war, ging der Eifer des BVG in der Stunde

der Not entschieden zu weit. Denn wer könnte sich jemals — auch vorausgesetzt, unser Staat wäre der denkbar beste — im Staate wirklich „zu Hause fühlen“; und wer wollte seine Treuepflicht gegenüber dem Staat so emotionalisieren, daß er die Welt in Freunde und Feinde einteilt und sich zum „aktiven“ Kampf gegen die „Verfassungsfeinde“ berufen fühlt? Im Grundgesetz war von Verfassungsfeinden *nicht* die Rede. Und was das Sich-zu-Hause-Fühlen betrifft, so ist dies der Ort, um an Heinemann zu erinnern. Als man den damaligen Bundespräsidenten einmal fragte, ob er den Staat, dem er diene, *liebe*, antwortete er lakonisch: „Ich liebe meine Frau!“

Streik mit schlechtem Gewissen

Im Juni 1977 entfaltete die „Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“ einen großangelegten Werbefeldzug, um die deutsche Lehrerschaft zu einem „Warnstreik“ zu bewegen. In Informationsblättern und Schnellbriefen wurden Dokumente und Argumente zu dem umstrittenen Thema in die Lehrerzimmer getragen. Anlaß war die Ansicht einiger Länder der Bundesrepublik, die Lehrerbildung auf den „Stufenlehrer“ umzustellen, was eine einheitliche Besoldung aller Lehrer der Grund- und Mittelstufe einerseits und der Oberstufenlehrer andererseits zur Folge haben müßte. Die Betroffenen und die GEW haben vorausgesetzt, daß die Gleichschaltung von Grund- und Mittelstufe nach oben erfolgen, daß also die bisherigen Hauptschullehrer auf die Stufe der bisherigen Realschullehrer angehoben werden sollten. Die Bundesregierung aber — der Bund hat die Besoldungshoheit — erklärt, dies sei finanziell untragbar, und verlangt die Angleichung auf der Ebene der Bezüge der Hauptschullehrer. Sollen die Lehrer aus diesem Anlaß streiken? Sollen sie das nach herkömmlichem Recht „dürfen“, oder sollen sie sich zum Streik entschließen, ohne die Rechtsfrage überhaupt zu stellen? Sollen sie öffentlich demonstrieren, daß „eine Epoche zu Ende ist“ und daß auch Beamte, die zur Staats- und Verfassungstreue verpflichtet sind, einen „Eingriff in ihren Besitzstand“ nicht kampfflos hinzunehmen brauchen? Die GEW war in einer unangenehmen Lage: als prononcierte Vorkämpferin der Lehrerbildung im Sinne des Stufenlehrers war sie gezwungen, bei der ersten Gelegenheit, wo für die neue Konzeption Opfer gebracht werden sollten, zum Mittel der Protestdemonstration zu greifen.

Die Problematik des Beamtenstreiks ist schon auf der Seite der „Theorie“ hintergründig und alles andere als „klar“ — die Praxis der bildungspolitischen Auseinandersetzung ist es erst recht nicht. In unserem Zusammenhang interessieren nur die Argumente, und auch sie gehen uns hier nur insoweit an, als die umstrittene Situation Licht auf das Selbstverständnis des deutschen Beamtentums, insbesondere der beamteten Lehrerschaft, wirft. Auch der schärfste Gegner der GEW-Politik muß dieser zubilligen, daß ihr bei der Sache nicht wohl ist; der beträchtliche Argumentationsaufwand verrät, daß sie sich laufend selbst neuen Mut machen muß. Das Streikrecht ist ein Mittel auf der Ebene der Lohnkämpfe und im Rechtsstaat nur für Situationen vorgesehen, wo das für den Arbeitsfrieden erforderliche Minimum von Verständigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Verteilung des Gewinns fehlt. Auch der Streikaufruf der GEW argumentiert daher mit arbeitsrechtlichen Begriffen. Mit Nachdruck heißt es, mit dem Lehrerstreik solle nicht in die Entscheidungsfreiheit der politischen Organe eingegriffen werden. Es wird zur Disziplin aufgerufen und dem Einwand von vornherein vorgebeugt, eine Lehrerdemonstration, die Unterrichtsausfall bewirke, werde auf dem Rücken der Kinder ausgetragen: der eine Tag ohne Unterricht falle, so hieß es im Aufruf Erich Fristers vom 6. Juni 1977, gegenüber dem vom Staate selbst durch Unterbesetzung hervorgerufenen langanhaltenden Unterrichtsausfall nicht ins Gewicht. Aber die ganze Argumentation wird überlagert durch die *Rechtsfrage*. „Ist der Beamtenstreik unzulässig?“ Und nun offenbart die Streikaktion der GEW — und nur deshalb ist sie für uns wichtig — die ganze Misere der Theorie des deutschen Beamtentums. Ausgewichen war bereits der Parlamentarische Rat, der im Grundgesetz das Streikrecht der Beamten nicht eindeutig abgelehnt hat. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich seit seinem Bestehen nie eindeutig zu der Frage geäußert, ob Beamte urabstimmen und streiken dürfen. Das Hessische Verwaltungsgericht verschanzte sich 1973 hinter der Erklärung, die Frage, ob beamtete Lehrer streiken dürfen, sei „noch nicht abschließend geklärt“. Einzig das Saarland bestimmt in Artikel 119 seiner Landesverfassung: „Die Stellung des Beamten zum Staat schließt das Streikrecht aus.“ Befragt man schließlich die Staatslehre selbst, so sucht man auch hier vergebens nach einer „herrschenden Lehre“. Die Meinungen gehen viel-

mehr diametral auseinander, und weil sich nachgerade herumgesprochen hat, wer für, wer gegen das Streikrecht ist, läßt die GEW begreiflicher Weise aus dem Kreise der Wissenschaftler vor allem die *Befürworter* des Streikrechtes zum Wort kommen. Sie weisen immer wieder auf die im Grundgesetz garantierte Koalitions- und Vereinigungsfreiheit hin; darüber hinaus bleibt rechtlich „alles offen“.

Damit sind wir wieder bei unserer zentralen These angelangt: Der Streit um das Streikrecht der Beamten macht die allgemeine juristische und politische Ratlosigkeit in bezug auf eine *inhaltliche Substanziierung* der Beamtenqualität besonders deutlich sichtbar. *Juristisch* ist die Frage „Haben Beamte ein Streikrecht?“ nicht zu lösen. Sie ist nur *politisch* zu beantworten. Die politische Substanz der Problematik läßt sich so umschreiben: Ist eine rechtsstaatlich verfaßte Gesellschaft überhaupt lebensfähig ohne die Instrumentalisierung von Einstellungen und Bereitschaften, deren Motivation weniger der persönliche Vorteil ist als das Wohl der Allgemeinheit — Menschen, in deren Augen die elementare öffentliche „Ordnung“ die Voraussetzung für das Glück der Gesellschaft und in diesem Sinne „eine Wohltat für alle“ ist? Überall, wo die Diskussion um das Beamtenstreikrecht nicht rein formaljuristisch geführt wird, bewegen sich die Argumente um diesen Mittelpunkt. Ganz gewiß entspricht das geltende Beamtenrecht nicht mehr den „Erfordernissen der heutigen Zeit“. Aber jeder Modernisierungsversuch wird sich an einigen Sachverhalten orientieren müssen, die jene spezifische „dienende“ Bereitschaft gegenüber der Allgemeinheit betreffen, die im bisherigen Recht Treueverhältnis zum Staat und zu seiner Verfassung hieß. Welche Verpflichtungen und Selbstkontrollen erwachsen dem in diesem Sinne „Dienenden“ aus der Tatsache, daß der Staat sich von vornherein verpflichtet, das Arbeitsverhältnis bis zum Lebensende nicht aufzulösen? Welche Rückwirkungen hat der Beamtenstreik auf die zum Schutze der Gesellschaft unentbehrlichen öffentlichen Funktionen? Trifft der Lehrerstreik, der doch die Regierung treffen soll, nicht in erster Linie „Unbeteiligte“, Eltern und Schüler, die auf die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen kaum Einfluß nehmen können? Sind die Leidtragenden nicht wieder genau die sozial Schwächsten, die den Unterrichtsausfall nicht durch *elterliche Hilfe kompensieren können*?

Was ist „Öffentlicher Dienst“? Fragt man den Mann auf der Straße, so nennt er Müllabfuhr, Wasserwerk, Finanzamt, Krankenhaus, Straßenbahn, Baubehörde, Polizei und dann ganz gewiß auch die Schule. Aber eine Bezugnahme auf den Staat wird man kaum vernehmen. Auch in der Diskussion um das Beamtenstreikrecht ist die Problematik der staatlichen Integration weitgehend durch arbeitsrechtliche Argumente verdeckt. Wichtiger aber ist die Überlegung, daß die bloße Erweiterung des gesellschaftlichen Spielraums durch das Streikrecht noch lange keine Gewähr bietet für eine inhaltliche Erneuerung des Selbstbewußtseins der Beamtenschaft. Erst seit sich die Morde an Spitzenkräften der Gesellschaft häufen, wird ein Teil der Beamtenschaft selbst dazu getrieben, die Art und Weise, wie sie ihr Amt auffassen, offen zu bekunden. Öffentlicher Dienst und Gewaltanwendung gegen den gleichen Staat, der diesen öffentlichen Dienst schützt, ist schon allein logisch unvereinbar. Man kann daraus nur zwei Konsequenzen ziehen: entweder ist man der Meinung, es sei für bestimmte staatliche Institutionen, z. B. für die Schule, besser, auf Beamte zu verzichten, und redet also dem Ende des Beamtenstatus für Lehrer das Wort — dann können auch die Lehrer streiken, wenn sie sich benachteiligt fühlen, und die Gewerkschaft ist dann der legitime Vertreter ihrer Interessen in einem nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführten Arbeitskampf; aber gerade die Aufhebung des Beamtenstatus für Lehrer will die GEW *nicht!* Oder aber man zieht als Beamter selbst die Konsequenz aus seiner Staatsverdrossenheit und quittiert den öffentlichen Dienst; aber gerade dieses Opfer will keiner bringen! Ein drittes gibt es nicht. Als achtundvierzig bundesdeutsche Professoren, darunter allein sieben Erziehungswissenschaftler und Soziologen der PH Berlin, im Sommer 1977 sich mit jenem Studentenbrief solidarisierten, der den „Abschuß“ des Generalbundesanwalts Buback mit „klammheimlicher Freude“ billigte, beschwor sie der Berliner Wissenschaftssenator Glotz: „Seien Sie konsequent! Bekämpfen Sie diesen Staat, wenn Sie dies für notwendig halten; aber bekämpfen Sie ihn nicht mit Pensionsberechtigung. Scheiden Sie aus einem Dienstverhältnis aus, das dann seinen Sinn verloren hat!“ (Die Welt 8. 7. 77).

Amts-begriff und Repräsentationsprinzip

In der Diskussion über die Neufassung des Beamtenrechts, die von allen Seiten, auch

vom Staat selbst, für notwendig gehalten wird, spielt die Trennung von Statusrecht und Folgerecht eine Rolle. Nach den Vorstellungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes würde in den Bereich des ersteren die Regelung der dienstrechtlichen Beziehungen zwischen dem Beamten und seinem Arbeitgeber gehören, während das letztere aus dem dienstrechtlichen Verhältnis alle materiellen Folgen zu ziehen hätte. Die Pointe der DGB-Vorschläge besteht im Prinzip der Gleichberechtigung zwischen Beamten und Arbeitgeber (Staat und Gemeinden), woraus dann unter Bezug auf die grundgesetzliche Koalitionsfreiheit u. a. auch das Streikrecht der Beamten hergeleitet wird. Das erscheint konsequent — freilich nur unter der Voraussetzung, daß auch die öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Notwendigkeiten im Wege üblicher privatrechtlicher Vertragsverhältnisse bewältigt werden können und das Rechtsinstitut des Beamtentums von der Sache her als überflüssig betrachtet wird. Eine „Einheitslösung“ solcher oder ähnlicher Art läuft entweder auf die Privatisierung des gesamten öffentlichen Dienstbereiches oder auf die Verstaatlichung aller privatwirtschaftlichen Tätigkeiten hinaus. Die arbeitsrechtliche Einheitsgesellschaft ist mit einem marktwirtschaftlichen und mit einem sozialistischen Vorzeichen denkbar. Die Neugestaltung des Beamtenrechts erhebt sich damit in den Rang von sehr weitreichenden Folgen.

Weil dies alles im Flusse ist und beide Seiten, Staat und Gewerkschaften, eine Entscheidung im einen oder anderen Sinne vor sich herschieben, ist es notwendig, die beiden Brennpunkte anzugeben, um die sich die neue Ortsbestimmung des Beamtentums bewegen muß. Es sind die Begriffe „Amt“ und „Repräsentation“.

Das eine, was nottut, ist eine neue inhaltliche Auffüllung der *Amtsvorstellung*. Das Amt hat einen wesentlichen Teil seines alten guten Klanges eingebüßt, indem das individuelle Engagement durch die Anonymität der Institution überlagert wurde. Schon wenn man von der Einzahl des Amtes auf die Mehrzahl der „Ämter“ übergeht, verliert sich der Bezug des Vertrauens zu dem, der das Amt innehat. Schnell sind wir bereit, Hamlets Klage über den „Übermut der Ämter“ vom Staate Dänemark auf die Bundesrepublik zu übernehmen. Es muß folgende Klärung stattfinden: Das „Amt“ hat zwar auch in der Einzahl institutionellen Charakter, jedoch unter Wahrung eines Spielraums für individuelles Ermessen, der persön-

liche Verantwortung ermöglicht. Ein Amt innehaben heißt nicht einfach Angeordnetes ausführen, sondern eigene Verantwortung tragen. *Amt und Verantwortung gehören zusammen.* Das Amt ist auf die *Person* des Amtsträgers gebaut, obwohl die persönliche Entscheidung des Beamteten dadurch, daß er Amtsträger ist, ihre Beliebigkeit verliert und dem Maßstab der „Repräsentation“ ausgesetzt wird.

Wilhelm Hennis hat immer wieder (zuletzt in: *Die mißverständene Demokratie*, 1973) betont, daß der Amtsgedanke nicht etwa in die Mottenkiste des monarchischen Obrigkeitsstaates gehört, sondern gerade für die rechtsstaatliche Integration des Gemeinwesens unentbehrlich ist. Es ist, sagt Hennis, sowohl notwendig als auch möglich, den Amtsbegriff aus der formalistischen Enge zu befreien, in die er hineingeraten ist. Im Bereich der Verwaltung wäre dazu die Vergrößerung des Ermessensspielraums erforderlich, was wiederum zur Voraussetzung hätte, daß die Gesetzesflut eingedämmt und durch eine weitmaschige Rahmengesetzgebung ersetzt würde. (Wobei die Verwaltungsjuristen offen zugeben, daß an der überflutenden Kausalistik nicht ausschließlich das Parlament schuldig ist, sondern auch die Verwaltung selbst, wo vor allem die Jüngeren oft die Last der eigenen Entscheidung scheuen.) *Auch die Lehrer haben ein Amt und keinen „Posten“.* Um das Amt des Lehrers inhaltlich aufzuwerten, ist zum Beispiel erforderlich, daß dem Lehrer nicht nur das *Wie*, sondern auch das *Was* des Unterrichts (selbstverständlich innerhalb gewisser globaler Leistungsziele) in eigener Entscheidung überlassen bleibt. Mehr Spielraum für pädagogische Varianz ist eine bildungspolitische Forderung, die weit über das einzelne Experiment hinausreicht und schließlich die ganze Struktur der Demokratie berührt. Hennis: „Eine Staatsform, die wesentlich auf Vertrauen beruht — einem stets auf seine Rechtfertigung zu prüfenden Vertrauen, das nicht leichtfertig, sondern nach vernünftiger Prüfung gewährt wird —, setzt spezifische Haltungen, einen bestimmten ‚Geist‘ des Gemeinwesens voraus.“ Amt und Gemeinwohl gehören so eng zusammen wie Amt und Vertrauen.

Das zweite, was erforderlich ist, um Beamtentum und Rechtsstaat zueinanderzuführen, ist nicht in erster Linie ein Bestandteil des staatlichen *Funktionssystems*, sondern seine Aufgabe liegt auf der Ebene der *Repräsentation*

der Grundwerte dieses Staates. Das gilt für jeden Richter und für jeden Polizeibeamten, es gilt aber ganz besonders für jeden Lehrer. Wer in der Schule lehrt, hat nicht (oder jedenfalls nicht in erster Linie) durch Kenntnisvermittlung und Information und durch die Einübung der Schüler in bestimmte Verhaltensweisen dafür zu sorgen, daß der staatliche (und natürlich dann zunächst der schulische) Apparat möglichst reibungslos funktioniert. Lehrer sind vielmehr Repräsentanten derjenigen Grundwerte und „Basisentscheidungen“, welche die Rechtsstaatlichkeit unseres Daseins begründen und im Grundgesetz „für eine gewisse Zeit“ schriftlich fixiert sind. Sie repräsentieren die *Wertordnung* der Bundesrepublik. Das bedeutet *nicht*, daß dem Lehrern eine höhere Legitimationsquelle zur Verfügung steht. Er repräsentiert keine vorrationalen, naturrechtlichen oder metaphysischen Rechtsordnung. Im Rechtsstaat sind auch die Grundwerte nicht göttliches, sondern von Menschen beschlossenes Recht. Aber die Grundwerte gelten, „als ob“ sie dem Menschen von Natur beigelegt worden seien, und stehen insofern in einem idealen Orientierungshorizont. Das Repräsentationsprinzip legt den beamteten Lehrern ganz gewiß die Beschränkungen auf, die im Beamtengesetz (nicht immer glücklich) formuliert sind. Aber durch das Repräsentationsprinzip werden die Lehrenden zugleich auch freigesetzt für die Ausfüllung ihres Amtes mit eigener Substanz. Die Lehrer unserer Staatsschulen repräsentieren nicht eine bestimmte Partei- oder Koalitionsmeinung, sondern sie repräsentieren „diejenige Seite des Staates, die gegnerschaftslos ist“ (Gehlen), was heißen soll: Wir alle müssen darauf vertrauen können, daß Lehrbeamte sich für die weiträumige, an das Rechtsprinzip gebundene gesellschaftliche Grundentscheidung einsetzen, die wir nach dem Zusammenbruch der Hitlerdiktatur für die nächste Zukunft getroffen haben. Nicht mehr und nicht weniger, aber vor allem nicht das Gegenteil.

Amtsgedanke und Repräsentationsprinzip gehören innerlich zusammen. Beiden liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Gesellschaft in ihrem eigenen Interesse einer begrenzten Anzahl von Personen bestimmte Aufgaben zur Erledigung „anvertraut“. Sie vertraut darauf, daß die so Beamteten den Ermessensspielraum, der ihnen eingeräumt ist, nicht eigennützig mißbrauchen. Es ist irreführend, wenn das Beamtenrecht der Bundesrepublik die Lehrer dem *Hoheitsbereich* des Staates zu-

rechnet und ihre Lehr- und Erziehungstätigkeit als „hoheitsrechtliche Aufgaben“ im Sinne der „Sicherung des Staates“ versteht (Beamtenrechtsrahmengesetz § 2). An die Stelle der vertikalen Perspektive, in der die Befehls- und Anordnungsverhältnisse die entscheidende Rolle spielen, setzt das Repräsentationsprinzip eine horizontale Betrachtungsweise, bei der die Struktur der Demokratie in verschiedenen Schichten sichtbar wird, wobei sich die Schicht der direkten Herrschaftsausübung und die Schicht der gesellschaftlichen Vitalisierung durch die Reproduktion der Grundwerte deutlich unterscheiden.

Der Repräsentationsgedanke ist im übrigen auch in der Vergangenheit nicht gänzlich verlorengegangen. Er hat im 19. Jahrhundert in der Geburtsstunde des parlamentarischen Vertreterprinzips eine Rolle gespielt, und es ist recht und billig, daran zu erinnern, daß auch die Pädagogik das Ihre beigetragen hat, um ihn am Leben zu halten. Kein Geringerer als Herman Nohl hat, um die Lehrer wenigstens in der Theorie aus der totalen Politisierung herauszuhalten, dem Lehrer als „Priester der nationalsozialistischen Weltanschauung“ den Lehrer als „Repräsentanten der Kultur“ entgegengestellt und auch nach dem Kriege noch die Theorie vertreten, im Dienste der „kulturellen Werte“ erfahre der Lehrerbeamte „dieselbe Befreiung von seinen individuellen Interessen, wie wer Kunst und Wissenschaft treibt“. Auch der deutschen Staatsrechtslehre schlug mitten in der Phase der nationalsozia-

listischen Umprogrammierung das wissenschaftliche Gewissen. Während es allerdings an Beispielen williger „Gleichschaltung“ nicht fehlte, versuchten andere das Kunststück, der totalen Parteipolitisation des Verwaltungsbeamtentums dadurch entgegenzusteuern, daß sie die Beamten zu „Repräsentanten des Rechts“ erklärten (H. Gerber). Der rettende Ast, den sie damit ergriffen zu haben glaubten, hat freilich nicht lange gehalten.

Es ist jetzt möglich zusammenzufassen. „Amt“ und „Repräsentation“ sind die beiden Säulen, die die neue Beamtenkonzeption tragen müssen. Das Amts- und Repräsentationsprinzip und nicht bestimmte individuelle Charakterqualitäten, wie das Bundesverfassungsgericht meinte, bilden die Legitimation der beamteten Lehrerschaft. Amts- und Repräsentationsprinzip machen das Streikverbot zu einer Selbstverständlichkeit. Sie verschließen sich einer arbeitsrechtlichen Argumentationsweise, die von zwei sich bekämpfenden Parteien ausgeht. Das Amt legitimiert sich, richtig verstanden, nicht durch eine Staatsmacht, die der Gesellschaft gegenübersteht, sondern allein durch die den Staat und die Gesellschaft gemeinsam umschließenden Grundwerte. Wenn der eine der Partner von vornherein auf Gegenmaßnahmen verzichtet, wird das Kampfpfeil zur Farce. Die Demokratie bietet der Beamtenschaft andere Möglichkeiten, ihre Lohnforderungen durchzusetzen — es sitzen wahrhaftig genügend Beamte in unseren Parlamenten *).

III. Lehrer und Schulen im öffentlichen Dienst

Der staatsbeamtete Lehrer stammt aus der Zeit des monarchischen Wohlfahrtsstaats. Die Beamtenqualität wurde in jenen Anfängen unspezifisch aufgefaßt; noch 1872 erregte es keine Entrüstung, wenn in Preußen Volksschullehrer auch zu Polizei- und Richterfunktionen „abgestellt“ wurden. Die Zuteilung des Lehramts zu den „hoheitsrechtlichen“ Aufgaben des Staates ist nur historisch zu rechtfertigen. Sie stammt aus einer Zeit, wo die Schule tatsächlich der verlängerte Arm der staatlichen Hoheitsmacht war, wie sie sich in Polizeigewalt, in der Finanzhoheit und im Strafvollzug kundtut. Von der Sache her gehört die Schule nicht zur Hoheitsverwaltung, sondern zur Leistungsverwaltung des Staates. Aber es erhebt sich die Frage, ob es unter den rechtsstaatlich-demokratischen Voraus-

setzungen überhaupt noch richtig ist, die Schule am Leitseil des Staates zu führen und die Lehrer als Staatsbeamte zu qualifizieren. Könnten sich Lehrer und Schüler nicht viel freier fühlen und würde nicht eine viel befrie-

*) Wie wenig der grundlegende Unterschied zwischen beamtetem und privatrechtlichem Arbeitsverhältnis ins Bewußtsein der Öffentlichkeit eingegangen ist, hat man kürzlich in einer ZDF-Sendung sehen können (27.6.1977): „Wie würden Sie sich entscheiden? — Genossin S. will in den Schuldienst“. Das Publikum wollte mit großer Mehrheit die Genossin S. zulassen, obwohl diese Spartakusführerin und Mitglied der DKP war. Diese berief sich ihrerseits immer wieder darauf, ihre Partei sei nicht verboten. — Eine staatsrechtliche Stellungnahme lautet so: „Die Tätigkeit der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und der privaten Arbeitnehmer ist (zwar) grundsätzlich gleich zu bewerten. Es „dient“ also nicht der eine, während der ande-

digendere Lernleistung herauskommen, wenn der Staat das Schulwesen ganz aus der Hand geben und das Staatsschulsystem in ein umfassendes, zwar aus öffentlichen Mitteln finanziertes, aber in seinen Zielsetzungen und Dispositionen unabhängiges Privatschulwesen verwandeln würde? Fragt man die Lehrerschaft selbst, so findet die prinzipielle Entstaatlichung freilich wenig Beifall. Niemand möchte die Lebenssicherung aufgeben, die der Beamtenstatus gewährt. Und auch die Eltern sind in diesem Zusammenhang keine überzeugende Gegeninstanz; für viele ist es ohnedies der Traum, ihre Kinder als Beamte versorgt zu sehen. Ich weiß nicht, ob das eine deutsche Besonderheit ist. Ein französischer Witzbold hat gesagt, die Chancengleichheit werde in Deutschland vor allem verstanden als die gleiche Chance, Beamter zu werden, und es sei der Traum der deutschen Sozialisten, Hitlers „Arbeiter der Stirn und der Faust“ in „Beamte der Stirn und der Faust“ umzufunktionieren.

Zwischen Aktivismus und Resignation

Was nach außen in schöner Einmütigkeit erscheint, zeigt nach innen Zeichen höchster Verunsicherung. Die Demokratisierungsbewegung der sechziger Jahre hat auch in den Lehrerzimmern ihre Wellen geschlagen. Viele wurden aus einer pädagogisch nur noch wenig reflektierten Routine aufgeschreckt und sahen sich veranlaßt, ihre unterrichtliche und erzieherische Wirksamkeit kritisch zu überprüfen. Andere, vor allem die nachrückenden Junglehrer und Referendare, wurden von dem revolutionären Eifer unmittelbar ergriffen und machten Anstalten, selbst auf die Barrikaden zu gehen. Mit der Krise des Staatsbewußtseins geht eine Identitätskrise der beamteten Lehrerschaft Hand in Hand. Sie hat in den Lehrerzimmern ganz diamen-

re „arbeitet“. Der Unterschied liegt vielmehr auf der Seite des Arbeitgebers. Der Staat ist anderen Handlungsmaßstäben unterworfen als ein Privatunternehmer. Man erwartet von ihm die angesprochene sozialstaatliche Fürsorge für seine Beschäftigten. An eine Aussperrung ist nicht zu denken. Zahlt er auf Grund einer Streikdrohung höhere Löhne und Gehälter, so vermindert sich nicht sein Gewinn, sondern der Verwaltungshaushalt bläht sich zu Lasten des Vermögenshaushaltes auf. Das bedeutet in concreto, er kann weniger Schulen, Straßen oder Kindergärten bauen. Aus diesen Überlegungen heraus ergeben sich notwendige Einschränkungen des Arbeitskampfes im öffentlichen Dienst.“ (Werner Frotzcher, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat, 1975, S. 32).

trale Verhaltensweisen ausgelöst. Die einen fühlten sich aufgerufen, sich in der Stunde der Not offen zum Bonner Staat zu bekennen, was die mit den „kritischen“ Theorien überannten Abiturienten zu besonders heftigen Angriffen herausforderte. Die anderen argumentierten auf dem Boden der inzwischen offiziell gewordenen „Kritischen Theorie“, die Stunde der Demokratie habe noch gar nicht begonnen und es sei Aufgabe der Schule, die Demokratisierung der Gesellschaft nun endlich richtig in Gang zu bringen. Auf beiden Seiten haben sich die Gemüter heute wieder einigermaßen beruhigt, leider aber nicht immer mit dem Ergebnis einer an den gegebenen Möglichkeiten orientierten politischen Ernüchterung, sondern oft mit dem Resultat weitgehender Resignation.

Trotzdem ist das Ergebnis der revolutionären Umtriebe in der Schule im ganzen positiv zu beurteilen. Einerseits hat sich ein bildungspolitischer Aktivismus entfaltet, der an einigen Stellen (z. B. an den experimentellen Gesamtschulen) pionierhafte Formen angenommen hat. Andererseits ist auch der weniger aktivistisch orientierten Mehrheit der Lehrerschaft zum Bewußtsein gekommen, daß es typische Spannungen gibt, mit denen die bestehende Schule fertig werden muß, wenn sie nicht in die Abseite des Rechtsstaates bzw. des demokratischen Integrationsprozesses geraten will. Drei solcher Spannungen sind besonders deutlich geworden, wobei die „emanzipatorischen“ Gegentheorien zur Profilierung des Tatbestandes entscheidend beigetragen haben:

1. Alle Erziehung, also auch die im Medium des schulischen Unterrichts geschehende Erziehung, orientiert sich nicht nur an dem Gegebenen, Bestehenden, am *Ist-Bestand*, sondern an dem, *was sein soll*, was aufgegeben ist, was in Zukunft besser werden soll. Das ist keine modische Kession an die emanzipatorischen Zukunftsvisionen, sondern eine alte pädagogische Weisheit. In Kants Vorlesungen über Pädagogik heißt es: „Kinder sollen nicht dem gegenwärtigen, sondern dem zukünftig möglich besseren Zustande des menschlichen Geschlechts, das ist: der Idee der Menschheit und deren ganzer Bestimmung, angemessen erzogen werden.“ Die Schwäche des staatsbürgerlichen Unterrichts der Weimarer Zeit und dann auch wieder des ersten Nachkriegsjahzehnts bestand darin, daß er vor allem auf die Rechtfertigung der bestehenden politischen Strukturen abgestellt war und jedes Ausweichen der Gedanken auf gesellschaftliche

Wunschbilder für einen Verstoß gegen den eigentlichen Zweck der politischen Bildung hielt. Unterdessen sind wir ins andere Extrem verfallen. Heute sind die Lehrbücher angefüllt mit den Idealkonstruktionen der „besten Gesellschaft“, die allen zu ihrem persönlichen Glück und dem Kollektiv zur inneren Harmonie verhelfen soll; der Mühe der Information über das, was in der Geschichte wirklich möglich war, und über die Institutionen des Grundgesetzes von 1949 unterziehen sich die Schüler nur noch widerstrebend. Vielleicht schlägt das Pendel neuestens wieder nach der anderen Seite aus. Aber auch dann dürfen Lehrer und Schulerzieher den Horizont dessen, was „eigentlich“ sein sollte, was „besser“ wäre als die gegebenen Verhältnisse, nicht aus den Augen verlieren. Die normative Orientierung gehört unverzichtbar zum Geschäft der Erziehung. Die Endzeitvision des Marxismus, Blochs „Prinzip Hoffnung“, die „Wahrheit gegen die Empirie“ haben einen ursprünglichen pädagogischen Kern.

2. Die traditionelle deutsche Schulerziehung zielt auf *Individualbildung*, Demokratie aber erfordert eine Form von Bildung und Erziehung folgende Klarstellung: Das Beamtentum ist *Verpflichtungen* anerkennt. Unsere Schulbildung isoliert die persönliche Leistung und prämiert sie als einen individuellen Konkurrenzsieg. Die Schule als kooperatives Übungsfeld ist eine Perspektive ganz jungen Datums. Da kann man kaum hinter den Münchener Stadtschulrat Kerschensteiner zurückgehen, der am Anfang unseres Jahrhunderts die Schule als „Staat im kleinen“ und den Staat als „Schule im großen“ verstand. Aber Kerschensteiner hat zwar theoretisch die Thematik sozialer Erziehung initiiert, aber die Entwicklung ging in die falsche Richtung; denn nicht darauf kommt es an, in der Schule Staat (z. B. Parlament) zu spielen oder gar die Gesellschaft im ganzen zu einem schulartigen Lernfeld zu verharmlosen, sondern die sozialen Möglichkeiten pädagogisch auszunutzen, die in der Schule implizit vorhanden sind. Die Schule ist ein potenter sozialer Erfahrungsraum, neben der Familie die entscheidende Institution zur Vermittlung gesellschaftlicher Normen. Hier wird entweder Terror oder Kooperation gelernt. Hier werden Konflikte entweder provoziert und verewigt, oder aber man lernt, wie man sie überwindet und mit ihnen lebt. Schülern tritt in heutigen Schulen immer noch wenig selbstverständliche Solidarität vor Augen, sowohl auf der Seite der Lehrer als auch zwischen den Schülern selbst.

Langsam beginnt die Pädagogik zu begreifen, was in dieser Hinsicht in der Vergangenheit versäumt worden ist und nachgeholt werden muß. Und schon überziehen wieder neue Wolken das soziale Lernfeld der Schule: Man will die soziale Schulerziehung in das Prokrustesbett der „Gruppe“ zwingen und macht so aus der Erziehungsstätte eine therapeutische Anstalt.

3. Nicht nur das überlieferte deutsche Staatsbewußtsein, sondern auch die deutsche Schulpädagogik waren mehr auf Entgegennehmen und Stillehalten als auf Kritik, mehr auf Gehorsam als auf Oppositen, mehr auf Passivität als auf Aktivität ausgerichtet. Das klingt allzu hart und summarisch, und es gibt natürlich tausend Beispiele aus der Geschichte des 20. Jahrhunderts, die dem widersprechen. Dennoch muß man sehen, daß der moderne demokratische *Aktionismus* ein geheimes pädagogisches Ferment enthält. Der Prozeß des Lernens muß, wie man seit gut hundert Jahren weiß, mit der *Aktivität* des Lernenden rechnen. Die neueren Wissenschaften — Psychologie, Soziologie und Pädagogik — haben diesen aktiven Aspekt des Lehr-Lerngeschehens noch stärker herausgearbeitet, als er bereits der reformpädagogischen Gründergeneration bekannt war (Lietz, Geheeb, Montessori, Dewey, Ferrière). Auch als Lerninstitution also steht die Schule in einer Spannung zwischen dem immanenten pädagogischen Aktivitätsprinzip und einer eher auf Vollzugsgehorsam und Verwaltungsroutine angewiesenen Staatsinstitution. Es gibt Lehrer, die gerade mit diesem Argument die bestehende Staatsschule besonders hart kritisieren. Es beseitigt das Problem nicht, wenn festzustellen ist, daß die Maßlosigkeit junger akademischer Extremisten das implizite pädagogische Aktivitätselement zu einem Prinzip des „Handelns um jeden Preis“ emporgesteigert haben, das hinter Hitlers Kult der „Tat“ kaum zurückbleibt. Der gute Sinn der pädagogischen Aktivitätsperspektive ist heute oft umgeschlagen in die Meinung, alle Erziehung müsse sich alsbald in aktivem Handeln auszahlen. „Die Schule dient der Erziehung des Kindes zum verantwortlich *handelnden*, freiheits- und ehrliebenden Menschen“, heißt es — beispielsweise — in der schleswig-holsteinischen Dienstordnung von 1971 — als ob es nicht vielmehr darauf ankomme, in der Schule eine Ordnung der Vorstellungswelt herbeizuführen, die zum jeweils richtigen Verhalten befähigt, das ebenso oft auch ein Nicht-Handeln sein kann.

Am Leitseil der Didaktik

Die hier angedeuteten Spannungen haben einen grundsätzlicheren Hintergrund, als es zunächst den Anschein hat. Hinter der Verunsicherung der Lehrerschaft, die bei den einen zu aufgeschrecktem Aktivismus, bei den anderen zu gelähmter Resignation geführt hat, stehen grundsätzliche Zweifel, ob denn der Staat überhaupt noch in der Lage sei, der Schule inhaltliche „Richtlinien“ zu geben. Ist nicht — fragen sich gerade die nachdenklichen Kollegen — vielleicht der Zeitpunkt gekommen, wo die Orientierung der Schule an Staat und Gesellschaft insgesamt abgelöst werden muß durch die Orientierung an der *pädagogischen Wissenschaft*? Anders ausgedrückt: Sind Lehrer nicht in erster Linie Spezialisten der Erziehung und des Unterrichts und erst in zweiter Linie auch Beamte des öffentlichen Dienstes? Besteht, nachdem sich erwiesen hat, wie seismographisch empfindlich das Lehrerzimmer die Verunsicherung des allgemeinen Staatsbewußtseins registriert, für Lehrer und Schule nicht die einzige Rettung aus der Krisenlage in der Orientierung an der *Erziehungswissenschaft*? Die wissenschaftliche Pädagogik, an deren Adresse sich solche Erwartungen richten, muß sich ihrerseits fragen, ob sie von sich aus und mit ihren Mitteln das leisten kann, was der Staat im Augenblick offensichtlich nicht mehr leistet.

Der Kieler Erziehungswissenschaftler Klaus Prange hat diese Frage („Kann die Erziehungswissenschaft in die Rolle eintreten, die die Schulverwaltung nicht mehr angemessen ausfüllt?“) in aller Form gestellt (Deutsche Schule 1973). Seine Überlegungen laufen jedoch auf einen Optimismus hinaus, den nicht jeder teilen wird. Man wird sowohl die Zuständigkeit als auch die Tragfähigkeit pädagogisch-wissenschaftlicher Reflexionen prüfen und sich durch die Geschichte belehren lassen müssen, daß der Anspruch pädagogischer „Eigenständigkeit“ die deutsche Schule schon einmal in eine gefährliche politische Isolierung geführt hat. Zwar hat die Pädagogik die gesellschaftlichen und politischen Sachverhalte in den letzten drei Jahrzehnten einigermaßen rezipiert. Aber die Gefahren, die sich aus der Verabsolutierung pädagogischer Gesichtspunkte mit Notwendigkeit ergeben, sind noch immer die gleichen wie im Zeitalter einer sich „eigenständig“ verstehenden Kulturpädagogik. Die Sackgasse der zwanziger Jahre sollte denen eine Warnung sein, die heute den Versuch unternehmen, die

bundesdeutsche Schule allein von *didaktischen* Prämissen her zu konstruieren.

Die Empfänglichkeit für einen Orientierungshorizont, der aus den politischen Polarisierungen herausgehoben ist, hat einen Teil der Lehrerschaft in die Arme der lerntheoretischen *Didaktik* getrieben. Man wollte „festen Boden“ unter die Füße bekommen. In Wirklichkeit zeigt gerade der Prozeß zunehmender Verabsolutierung der curricularen Didaktik, in was für einen gefährlichen Sog Schule und Lehrer auf solchem Untergrund geraten können. Was sehr vernünftig anfang — das Bemühen, einen durchkomponierten Zusammenhang von Zielen, Inhalten, Materialien, Verfahren, Kontrollen und Rückkoppelungseffekten des Lernens herzustellen und „wissenschaftlich“ zu planen, was vorher weitgehend dem Belieben und dem individuellen Einsatz des Lehrers überlassen blieb —, hat sich im Lauf der Jahre als ein Bumerang erwiesen, der auf die Pädagogik selbst zurückschlägt. Macht man nämlich schließlich auch die Wahl des Zieles davon abhängig, wie gut es sich für den Lernvorgang zubereiten („operationalisieren“) läßt, dann kann zwar die Didaktik selbst zu einem bewundernswert konsequenten und in sich schlüssigen System gelangen; aber die Verfahrensfragen gewinnen in einem Maße die Oberhand, daß die Inhalte zu beliebig auswechselbaren Größen verkümmern. Die Curriculum-Didaktik, „erfunden“ in der Absicht, das schulische Lernen sozial gerechter und effizienter zu machen, ist zu einem System der prozessualen Lernanordnung geworden, in das sich beliebige Inhalte und Ziele einsetzen lassen. Es war daher keine Überraschung, daß dort, wo sich ein Kultusminister entschloß, die Lehrpläne konsequent „curricular durchzukonstruieren“, es einer aktiven Gruppe von Ideologen gelingen konnte, ihre eigenen doktrinären Überzeugungen den öffentlichen Schullehrplänen als allgemeines Lernziel überzustülpen. Wenn das in einer Staatsschule (des Landes Hessen) möglich war, was würde geschehen, wenn unser Schulsystem gar entstaatlicht wäre und sich in der Hand einzelner ideologischer Machtgruppen befände?

Machen wir uns also folgendes klar: Die Pädagogik ist für sich allein, mit ihren spezifischen wissenschaftlichen Argumenten und Materialien, nicht in der Lage, das zu ersetzen, was der Staat im Augenblick nicht mehr gibt. Sie kann von sich aus keine orientierungsfähige Grundausrüstung von Werten und Normen liefern, die verhindert, daß die

Schulziele von beliebigen Minoritäten für ihre partiellen ideologischen Zwecke usurpiert werden. Gerade die so vielversprechend und so erfolgreich angelaufene Entwicklung der curricularen Didaktik hat gezeigt, daß eine Pädagogik, die sich „eigenständig“ isoliert, zugleich das Handwerkszeug liefert für diejenigen, die es darauf abgesehen haben, die rechtsstaatlichen Grundwerte ganz außer Geltung zu setzen. Der Rückgriff auf die alte „pädagogische Autonomie“ ist, auch wenn sie sich ganz modern kleidet, kein Ausweg aus dem Dilemma der Staatsschule. Die Aufgabe, die mit der Regeneration von Staatsschule und beamteten Lehrern gestellt ist, kann nicht unter Ausschluß von Staat und Gesellschaft gelöst werden, sondern nur von Pädagogik und Politik gemeinsam.

Mehr Selbstverwaltung — weniger Dirigismus

Der Kollisionspunkt von staatlichen und pädagogischen Interessen ist die *Selbständigkeit der einzelnen Schule*. Man kann die These wagen: Die Verunsicherung des politischen Bewußtseins unserer Lehrerschaft wird erst dann aufhören, wenn der zentrale Verwaltungsbürokratismus um ein gehöriges Maß reduziert und wenn der Raum, in dem sich die einzelne Schule in relativer Selbständigkeit bewegen kann, entschieden vergrößert wird. Das Problem hat zwei Seiten. Die eine heißt Schulbürokratie, die andere Selbständigkeit der Schule.

Was die *bürokratische* Seite betrifft, so muß man sich bei solchen Überlegungen freimachen von emotionalen Unlustreaktionen auf das Dirigiertwerden und Gehorchenmüssen. Wer sagt, unseren Staatsschulen täte weniger Bürokratie gut, verwendet den Begriff nicht im moralischen Sinn, um öffentliches Mißbehagen über „die Bürokratie“ anzuzeigen — ein Mißbehagen, das übrigens keiner anderen Berufsgruppe in gleichem Maße zuteil wird (darauf hat Gehlen aufmerksam gemacht). Eine generelle moralische Verurteilung der Schulbürokratie wäre schon deshalb falsch, weil im Zweifelsfalle auch der Lehrer die *Bürokratisierung* der Verwaltung dem *Dilettantismus* der Verwaltung vorziehen würde und weil zum Prinzip der Bürokratie ja auch die *Sachlichkeit* gehört, auf die die Schule ebenfalls nicht gern verzichtet. Man darf schließlich auch nicht übersehen, daß sich hinter den Kampfpapieren gegen den „Schulbürokratismus“ oft handfeste politische Ziele verbergen: in einem gewissen Lager ist der Kampf gegen

die „bürokratische Schule“ gleichbedeutend mit dem Kampf gegen den bestehenden Staat. Im Unterschied von alledem gehen wir von einem entpolarisierten Max Weberschen Bürokratiebegriff aus, der in den sachlichen Struktur- und Funktionszusammenhang der Gesellschaft gehört.

Aber gerade wenn man das tut, erkennt man, wie stark die Tradition der staatlichen Leitung und Kontrolle den Zuschnitt der einzelnen Schule bestimmt. Für den Pädagogen gibt es keinen Zweifel: Der Dirigismus der staatlichen Schulverwaltungen sollte auf ein Maß zurückgekurbelt werden, das *Spielraum für pädagogische Varianz* läßt. Ganz offensichtlich gehen die Detailanweisungen „von oben“ zu weit. Einige Kritiker haben für das die Schule in ihrer pädagogischen Freiheit hemmende Verfahren den Begriff der „Adhocratie“ erfunden (R. Winkel) — was heißen soll: manche Schulverwaltungen der Bundesrepublik meinen, sie würden ihre Aufgabe verfehlen, wenn sie nicht für jede einzelne Situation eine Verhaltensanweisung bereitgestellt hätten. Das Problem gibt es auch anderswo; der Begriff der „totalen Schulverwaltung“ ist englischen Ursprungs, weil man in England vor dem Hintergrund der Selfgovernment-Überlieferung gegen Dirigismus von oben besonders empfindlich ist. Aber in Deutschland ist die Sache besonders virulent. Es geht um die *Verlagerung von Kompetenz nach unten* ohne Schwächung der politischen Führung „oben“. Wovor unsere Schulen Angst haben, ist die Ansteckung der Schule durch Formen *anonymer Verwaltung*, welche die persönliche Verantwortung und damit eine Grundbedingung erzieherischer Wirksamkeit ersticken. Die Lehrerschaft rebellierte nicht grundsätzlich gegen die ordnende Hand des Staates, aber sie ist empfindlich gegen die Übertragung von Verwaltungsprinzipien auf den Bereich des Lernens und der Erziehung, der das nicht erträgt. Das Beispiel Schwedens, das wir so gern als das Musterbeispiel des pädagogischen Fortschritts ansehen, ist bedenklich genug; dort hat sich in drei Jahrzehnten sozialistischer Zentralverwaltung neben dem Kultusministerium eine Schulbehörde von über tausend Köpfen gebildet, die von den Kritikern im Anschluß an Orwells Zukunftsvision „Wahrheitsministerium“ genannt wird, weil sie alle Einzelheiten des Schulbetriebs — selbstverständlich auch die Curricula — zentral regelt und überwacht. Ist es richtig, daß der Lehrer der Bundesrepublik die Hand des Staates vor allem in Gestalt von

Erlassen und Verfügungen zu spüren bekommt und viel seltener in Gestalt von *Vertrauensvorgaben*, die dem Erziehungs- und Unterrichtsspezialisten den Rücken stärken? Das „großorganisierte Dasein“ (Max Weber) ist nicht unbedingt das für Erziehung und Unterricht ideale Modell; die Mammutschulen sind es auch nicht. Professor Lobkowicz, Präsident der Universität München, hat gesagt (FAZ 24. Juni 1977): Gut wäre — zunächst in der Universität — „ein bißchen weniger Planung, ein bißchen mehr Chaos“. Das ist sicher ein kleiner Fehlgriff in der Wahl des Wortes; denn „Chaos“ kann wenigstens die Schule, in der es ja vor allem auf die Ordnung der Vorstellungen ankommt, sicher nicht brauchen. Sagen wir daher lieber: Ein bißchen weniger Planung, ein bißchen mehr Freiheit für Irrwege und Improvisation! Und ich habe mir noch ein zweites Zitat notiert, das hierher gehört. Nietzsche schreibt einmal: „Ein alter Chinese sagte, er habe gehört, wenn Reiche zugrundegehen sollen, so hätten sie viele Gesetze!“ Ob er den ungeheuren Output der curricularen Institute und die Flut der verwaltungstechnischen Schulerlasse von 1977 vorausgesehen hat?

Ins Positive gewendet lautet das Anliegen: mehr *Selbständigkeit* für Schule und Lehrer. Das ist kein sehr origineller Gedanke. Die Forderung größerer Selbständigkeit für Schule und Lehrer ist bereits Gegenstand einer eigenen Empfehlung der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates gewesen (1973). Daß die Dinge in dieser Richtung nicht recht vorankommen, hat verschiedene Gründe. Die Sache ist auch theoretisch nicht völlig ausdiskutiert. Ist das Prinzip der „Selbstverwaltung“, so läßt sich einwenden, nicht überholt, ein Relikt aus der Zeit der kommunalen Entwicklung des Frühliberalismus, das heute auch in den Kommunen nicht mehr ohne Abstriche anwendbar ist und auf die politische Struktur der Großdemokratien schon gar nicht mehr paßt? Vor allem aber läßt sich auf die Gefahr hinweisen, daß sich das Prinzip der *Selbstverwaltung* unter den heutigen Umständen leicht mißbrauchen läßt als Verschleierung von Intentionen, die eindeutig auf absolute *Selbstregierung* zielen. In der Tat verbergen sich auch hinter ganz harmlos aussehenden Partizipationstheorien heute oft An-

schläge auf die Funktionsfähigkeit der Regierung selbst. Aber warum muß das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden? Schulen sind keine Gemeindeverwaltungen, und mehr Selbständigkeit braucht in der Schulsphäre nicht gleich zu bedeuten: wir wollen gar nicht mehr gehorchen. „Was spricht eigentlich gegen eine großzügigere, weniger einengende Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion der Schulverwaltungen, die Initiative von unten erlaubt, Profilbildung der Schulen erleichtert und auch Versuche gestattet, die nicht im Katalog planungskonformer Schulversuche stehen?“ (E. Schuppe). Durch Präzisierung der staatlichen Rahmenkompetenz muß es möglich sein, die Freiräume an der Basis auch bei der Schule zu vergrößern, wie das ja auch auf anderen Ebenen (Kirchenvorstand, Parteien, Schöffen, Betriebsräte) geschieht.

Was heißt auf der schulischen Szene vernünftige *Partizipation*? Glücklicherweise haben sich nun auch einmal die Juristen (und nicht immer nur die Pädagogen) mit der Theorie der Schulorganisation im Rechtsstaat befaßt. Der 51. Deutsche Juristentag hat 1976 einen Beschluß verabschiedet, in dem es u. a. heißt: „Dem freiheitlichen Charakter der demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes entspricht im Schulbereich ein partizipatorisches Grundmuster der Schulordnung (Beteiligung von Schülern, Eltern, Lehrern). Die Mitwirkungsrechte der Beteiligten sind begrenzt durch den Vorrang der Willensbildung der Allgemeinheit in der Form von Parlamentsgesetzen und die Pflicht des Staates, die Bildungseinheit zu wahren.“ Einerseits bestätigen also auch die Juristen, daß sich die Partizipation wirklich „lohnen“ muß, was sie nicht tut, wenn sich die Mitwirkung von Schülern und Eltern und der Lehrer selbst nur auf methodische und organisatorische Fragen erstreckt. Andererseits wird die Schulverwaltung selbst in ihre Grenzen zurückverwiesen, indem klargestellt wird, daß im Rechtsstaat „bei allen wesentlichen Schulangelegenheiten“ der *Gesetzesvorbehalt* gilt. Es liegt nicht im Belieben und nicht in der Macht einer Ministerialverwaltung, Fragen der grundlegenden Umstrukturierung des Schulwesens im Wege des Verwaltungsaktes zu erledigen. Dafür sind im Sozial- und Rechtsstaat die Parlamente zuständig.

IV. Zusammenfassung

Wir schließen mit einigen Thesen, die das Vorangegangene teils zusammenfassen, teils noch um einige Überlegungen erweitern.

1. Die Verunsicherung der bundesdeutschen Lehrerschaft in ihrem Verhältnis zum Staat hat eine ihrer Wurzeln in der Verunsicherung des Staates selbst und in der damit parallel laufenden Verunsicherung des allgemeinen deutschen Staatsbewußtseins.

2. Eine Erneuerung unseres Staatsbewußtseins darf nicht erst die Folge neuer Notzustände sein, wo dann jeder nach der starken Hand ruft, sondern sie muß auf dem Boden einer neuen inhaltlichen Anreicherung der Staatsidee durch die Idee der Einheit von Staat und Gesellschaft erwachsen.

3. Diesem Sachverhalt parallel verläuft die Kurve des Selbstverständnisses des deutschen Beamtentums. Die Idee des Berufsbeamtentums ist in Deutschland tief in autoritäre Überlieferungen eingelassen und hat den Prozeß der Formalisierung und Funktionalisierung von Stufe zu Stufe mitvollzogen. Eine Neubegründung des Beamtenverhältnisses ist in Theorie und Praxis nötig.

4. Diese Neubegründung kann nicht durch die totale Negation des Bestehenden erfolgen, sondern nur durch den Rückgriff auf zwei Prinzipien, die in der Geburtsstunde des Rechtsstaates lebendig waren. Erforderlich ist a) die Aufwertung der Idee des *Amtes* und b) die Vitalisierung des *Repräsentationsprinzips*. Ein Amt ist kein bloßer Job, sondern die Institutionalisierung eines Aufgabenbereichs, der von der Sache her Spielraum für persönliche Verantwortung erfordert. Im Prinzip der Repräsentation wiederholt sich das Amtsprinzip auf der Ebene der politischen Struktur der Gesellschaft. Beamte sind — richtig verstanden — nicht Ausführende im Rahmen eines staatlichen Funktionsapparates, sondern sie „repräsentieren“ unter eigener Verantwortung die Grundwerte, auf denen unser Rechtsstaat beruht.

5. Zwischen den Aufgaben der Erziehung und Bildung und dem Status des Staatsbeamten besteht nur dann kein Widerspruch, wenn Lehrer die Gewißheit haben können, daß sie ihre schulische Tätigkeit als ein vollgültiges, also mit einem beträchtlichen Ermessensspielraum versehenes Amt verstehen dürfen. Der Staat seinerseits muß sich darauf verlassen

können, daß beamtete Lehrer die grundlegenden Normenentscheidungen teilen, die 1949 im Grundgesetz der Bundesrepublik ihren Niederschlag gefunden haben.

6. Mit der Forderung eines Streikrechts würde die Lehrerschaft die Amts- und Repräsentationsgrundlage ihrer Berufstätigkeit selbst untergraben und sich auf die Ebene des privatrechtlichen Arbeitskampfes begeben, was den Staat seinerseits dazu zwingen würde, seine Vertrauensvorgabe zurückzuziehen.

7. Die Schizophrenie, einerseits den „öffentlichen Dienst“ in der Schule zum Lebensinhalt zu machen, andererseits zugleich aber politisch sowohl den Staat mit seinen bestehenden Institutionen als auch die ihn tragenden Grundentscheidungen zu bekämpfen, ist mit dem für Erziehung und Unterricht erforderlichen Schulklima nicht vereinbar. Bewerber um den staatlichen Lehrberuf müssen sich beizeiten über die logische Unvereinbarkeit beider Prinzipien klar werden. (Möglicherweise ist dazu eine Veränderung der Rechtsfigur des „Staatlichen Vorbereitungsdienstes“ notwendig, dergestalt, daß die Referendare die Entscheidung, ob sie in einer staatlichen Schule tätig werden wollen oder nicht, ohne beamtenrechtliche Diskriminierung auf einen späteren Zeitpunkt hinausschieben können und nicht bereits am Ende des Studiums zu treffen brauchen.)

8. Jede moderne Gesellschaft braucht eine Institution, wo gelehrt und gelernt wird, die gesellschaftlichen Grundvorgänge und politischen Entscheidungsnotwendigkeiten rational zu verarbeiten — Stätten also, wo das Nachdenken gelernt wird und wo gelernt wird, in die Hochflut des punktuellen Details und der zusammenhanglosen Einzelinformationen eine grundlegende Ordnung zu bringen. Diese Trainingsstätte ist die Schule. Die politische Legitimation der Schule baut sich also von unten noch oben auf — und nicht umgekehrt. Weil die Gesellschaft Institutionen für rationales Training und elementares soziales Verhalten nötig hat, werden Schulen gebraucht, die vom Staat geschützt werden — und nicht umgekehrt: weil eine bestimmte staatliche Herrschaftsschicht sich im Sattel halten will, richtet der Staat Schulen ein, in denen die Denkweise dieser herrschenden Schichten reproduziert und verewigt wird.

9. Möglicherweise ist das bundesdeutsche Staatsschulsystem pädagogisch nicht die beste Lösung. Aber ein Schulsystem auf privatrechtlicher Grundlage würde keine Garantie für eine einschneidende Besserung gerade der pädagogischen Seite der Schule bieten. Wie die Dinge in der Bundesrepublik liegen, ist der Staat als Schutzmacht der Schule das kleinere Übel. Alles andere wäre schlimmer. Wer erlebt hat, was es bedeutet, mit den Glaubenssätzen einer fanatisierten Minderheit „gleichgeschaltet“ zu werden, hat begründete Angst vor den Gleichschaltungen, die den Deutschen blühen würden, wenn außerparlamentarische Minderheitsgruppen den „Schutz“ der Schule übernehmen würden. (In Frankreich gehen soeben kommunistische Gemeinden dazu über, die bisherigen öffentli-

chen Zuschüsse an die — kirchlichen — Privatschulen ersatzlos zu streichen.)

10) Die empfindlichste Stelle des deutschen Staatsschulsystems (und des beamteten Lehrerstatus) ist der behördliche Dirigismus. Es gilt die richtige Mitte zu finden zwischen der relativen Selbständigkeit der Schule, die pädagogisch wünschenswert und für die Verantwortungsbereitschaft des Lehrers grundlegend ist, einerseits und dem Prinzip der staatlichen Schutzmacht andererseits. Die Erziehungswissenschaft kann das allein nicht leisten. Bei der rechtsstaatlichen Normierung der Schulziele und bei der Normierung des schulischen Sozialmodells müssen Pädagogik und Politik zusammenwirken. Grundlegende Weichenstellungen, die das Schulmodell ex fundamento ändern, unterliegen dem Gesetzesvorbehalt.

Literatur, auf die Bezug genommen wurde:

- Altmann, Rüdiger, Späte Nachricht vom Staat, 1968.
- Bath, Herbert, Emanzipation als Erziehungsziel?, 1974.
- Beck, Johannes, Lernen in der Klassenschule, 1974.
- Bergedorfer Gesprächskreis: Protokoll Nr. 37 (1970): Demokratisierung der Demokratie?
- Boventer, Hermann, Gebt uns die totale Schule — Pädagogik als Allmachtstraum, 1975.
- Brandt, Edmund (Hrg.), Die politische Treuepflicht, 1976.
- Bungardt, Karl, Die Odyssee der Lehrerschaft, 1959.
- Ellwein, Thomas und Ralf Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, 1973.
- Eschenburg, Theodor, Über Autorität, 1976.
- Flügge, Johannes (Hrg.), Zur Pathologie des Unterrichts, 1971.
- Frister, Erich, Urabstimmung über einen Demonstrationstreik, in: Beamtenstreik, GEW-Informationen 1977/3.
- Frotscher, Werner, Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat. Schriften der Akademie Sankelmark, Heft 18, 1975.
- Gehlen, Arnold, Das Berufsbeamtentum in der modernen Gesellschaft, in: Studien zur Anthropologie und Soziologie, 1963.
- Gerber, Hans, Politische Erziehung des Beamtentums im Nationalsozialistischen Staat, 1933.
- Giesecke, Hermann, Didaktik der politischen Bildung, 1972⁷.
- Guggenberger, Bernd, Wem nützt der Staat?, 1975.
- Hammer, Ulrich, Das Tarif- und Streikrecht der Beamten unter besonderer Berücksichtigung des Bildungswesens, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1976, S. 278 ff.
- Heckel, Hans, Schulverwaltung im Zeichen der Bildungsreform, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1974, S. 29 ff.
- Hennis, Wilhelm, Die mißverstandene Demokratie, 1973.
- Hufer, Friedhelm, Die Schule im Rechtsstaat — Zum 51. Deutschen Juristentag, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1977, S. 2 ff.
- Jaeggi, Urs, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, 1969.
- Kerschensteiner, Georg, Der Begriff der staatsbürgerlichen Erziehung, 1910 (7. Aufl. 1950).
- Koellreutter, Otto, Der deutsche Führerstaat, 1934.
- Kuehnelt-Leddihn, Erik von, Vom Versorgungsstaat zum Zwangskloster, in: Der überforderte Staat, Herder-Initiative 7, 1975.
- Marcuse, Herbert, Der eindimensionale Mensch, 1967.
- Mohler, Armin, Was die Deutschen fürchten, 1965.
- Nevermann, Knut, Die Schule im Rechtsstaat, in: Zeitschrift für Pädagogik 1977, S. 119 ff.
- Nicklis, Werner S., Curriculumforschung im Karussell methodologischer Vorüberlegungen, in: J. Flügge (Hrg.), Pädagogischer Fortschritt?, 1972.
- Nohl, Herman, Die sittlichen Grunderfahrungen, 1949.
- Oetinger, Friedrich, Wendepunkt der politischen Erziehung, 1951 (ab 2. Aufl.: Partnerschaft — Die Aufgabe der politischen Erziehung).
- Ortmann, Hans-Dietrich, Die verantwortungslose Gesellschaft — oder wie man die Demokratie verspielt, 1971.
- Ott, Sieghart, Die Feinde der Verfassung oder: Ordnungszelle BRD, in: Vorgänge 18, 1975.

Pöggeler, Franz, Schule und Staat, 1959.

Prange, Klaus, Die Stellung des Lehrbeamten zwischen Schulverwaltung und Erziehungswissenschaft, in: Deutsche Schule 1973, S. 214 ff.

Prior, Harm, Staatsschule und Beamtenlehrer in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30/66.

Scheer, Hermann, Politische Partizipation zwischen Mitgestaltung und Selbstverwaltung, in: M. Greiffenhagen (Hrg.), Emanzipation, 1973.

Schlegelberger, Hartwig, Die öffentliche Verwaltung zwischen Politik und Wirtschaft. Manuskript des Verbandes der Verwaltungsjuristen, Kiel 1977.

Schmidt, Monika, Lehrerbewußtsein im Wandel, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1976, S. 140 ff.

Schulz, Walter, Philosophie in der veränderten Welt, 1972.

Schuppe, Erwin, Privatschulen als Alternative zu staatlichen Schulen?, in: Neue Sammlung 1977, S. 273 ff.

Sontheimer, Kurt und Wilhelm Bleek, Abschied vom Berufsbeamtentum?, 1973.

Szczesny, Gerhard, Die Disziplinierung der Demokratie — oder die vierte Stufe der Freiheit, 1975.

Weiler, Hagen, Zum Bundesverfassungsgerichtsurteil gegen „Radikale im öffentlichen Dienst“, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1975, S. 360 ff.

Wilhelm, Theodor, Die Idee des Berufsbeamtentums — Zur Staatslehre des deutschen Frühkonstitutionalismus, 1933.

Ders., Traktat über den Kompromiß, 1973.

Ders., Jenseits der Emanzipation, 1975.

Ders., Pädagogik der Gegenwart, 5. völlig umgearbeitete Aufl. 1977.

Terrorismus – Ermittlungsversuch zu einer Herausforderung

*Wenn aber auf die Vernunft im Menschen nicht
gewiß zu rechnen ist, bleibt dann
überhaupt noch ein Grund des Vertrauens?*

K. Jaspers

I. Die Herausforderung

Der von Systemkrisen und moderner Existenzangst attackierte Zukunftsoptimismus scheint der neuen Zangenbewegung des politischen Terrors deckungslos ausgesetzt, „L'Europe face à la violence“ resümierte die Schlagzeile des „France-Soir“ vom 3. August 1977 einen Tatbestand, der keine Zweifel mehr läßt: Wir sind zur Anerkennung der jederzeit vorhandenen Möglichkeit einer persönlichen, nationalen, ja planetarischen Katastrophe gezwungen. Der Mißbrauch von Giftstoffen zur Verseuchung des Wassers, Zerstörungen in der Erdatmosphäre, der Bau und Einsatz von nuklearen „Billig“-Bomben und Raketen sind ebensowenig auszuschließen¹⁾ wie die Gefahr, daß *jeder einzelne* das nächste Opfer eines Anschlags sein kann, potentiell Opfer bereits ist²⁾.

Damit sind wir vom Terrorismus gestellt. Man kann ihn nicht wie Müll heimlich in den Wald kippen. Terrorismus verbaut alle Fluchtwege in Problemverdrängung, in Wegsehen oder in wohlfeile „Rübe runter“-Rezepte gegen die Attentäter. Dies würde nur die Gewalteskalation stimulieren und wäre zugleich Beleg für die Verweigerung einer kritischen Überprüfung unserer sozialen Kompetenz und für die Negation ihrer sittlichen Normen.

¹⁾ Vgl. Details zur Verwundbarkeit der hochtechnisierten Welt bei Gaston Bouthoul: *Definitions of terrorism*, in: David Carlton — Carlo Schaerf (Ed.), *International Terrorism and World Security*, London 1975, S. 51, S. 56; vgl. auch Rolf Tophoven, *Der Internationale Terrorismus — Herausforderung und Abwehr*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/77, v. 12. 2. 1977, Anm. 25.

²⁾ S. dazu Rolf Schroers, *Der Partisan. Ein Beitrag zur politischen Anthropologie*, Köln/Berlin 1961, S. 42.

Vorabdruck des einleitenden Aufsatzes aus dem vom Autor hrsg. Sammelband „Terrorismus — Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik“, der als Bd. 123 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung und zugleich als Buchhandelsausgabe im Droste-Verlag, Düsseldorf, erscheint.

Terrorismus testet die Einsatzbereitschaft und Organisationsfähigkeit für eine offene Gesellschaft. Mehr Polizei, Strafverschärfung bessere Fahndungsapparate bleiben letztlich unwirksam, wenn das Terrorproblem verstaatlicht wird und nicht aus subjektivem Betroffensein eine gesellschaftspolitische Abwehr erwächst, die ihre demokratische Wertbindung permanent überprüft, ihre Gegner ausmacht und jene Grenze zieht, hinter der diese Gegner Feinde sind. Die Notwendigkeit solchen Engagements ist zu bekennen und gemeinsam durchzustehen, nicht Ressorts zuzuschieben. Andernfalls würden Positionen geräumt, über die Terrorismus vordringt und eine Atmosphäre von Angst, Mißtrauen und Isolation verbreitet, in welcher das menschliche Leben vergifteter ist als unter der unmittelbaren Wirkung eines Terroranschlags³⁾.

Die Verhinderung solcher Tendenzen gelingt nur über gefährlich schmalem Grat: Weder darf mit der das Toleranzprinzip verratenden Reaktion⁴⁾ auf Gewalt ihre Ausbreitung dahin begünstigt werden, daß mit den Mitteln der Demokratie die Demokratie selbst aus den Angeln gehoben wird, wie in der ersten deutschen Republik geschehen; *noch* darf durch Überreaktionen im Einsatz der Herrschaftsmittel die vom revolutionären Terrorismus aufgebaute Falle zuschnappen, das heißt der bürgerlich-demokratische Verfassungsstaat ein „fascistisches“ Gesicht bekommen und „Terror von oben“ üben, im Zeichen eines aufgezwungenen Ausnahmezustandes die verfassungsmäßigen Rechte unangemessener, ja willkürlicher

³⁾ Vgl. Urs Schwarz, *Die Angst in der Politik*, Düsseldorf/Wien 1976, S. 110.

⁴⁾ „Man darf nicht bedingungslos von dem Grundsatz ausgehen, auch alle die, die intolerant sind, zu tolerieren. Denn sonst vernichtet man nicht nur sich selbst, sondern auch die Toleranz.“ (Karl R. Popper, *Utopie und Gewalt*, in: *Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie*, hrsg. v. Georg Lührs u. a., Bonn-Bad Godesberg 1975², S. 305).

Beschränkung unterwerfen. In diese Schere des Terrors von oben und/oder unten dürfen wir nicht hineingeraten. Dem apathisch Distanzierten ist klar zu machen, daß Politik unter dem Terror für jeden Menschen in jedem Land so real, so dringend, so unausweislich wie Essen und Trinken, Arbeitsplatz und Wetter wird: „Die politische Indifferenz, dieser Grundfeiler des modernen Staates, wird dem Menschen unmöglich gemacht, und wäre er der größte Egoist oder der weltfernste Träumer.“⁵⁾ Auf diesem Hintergrund erweist sich folglich Terrorismus nicht nur als Herausforderung der existenziellen Frei-Raum-Sicherung, sondern auch als Infragestellung der politischen Entscheidungsautonomie aller Bürger. Denn etwa seit der Mitte des 18. Jahrhundert dient terroristische Gewalt angeblich nicht mehr zur Befriedigung individueller Machtgier, sondern im Terroreinsatz vollstreckt sich nach revolutionärem Verständnis der Wille des Volkes, das heißt jener Auftrag zur Beförderung des Gemeinwohls, das die Usurpation persönlicher Entscheidung aufgrund des erst mangelhaft entwickelten Klassenbewußtseins der Massen rechtfertigt⁶⁾. Im Namen des Volkes, der Gerechtigkeit, der Humanität bombt, entführt, mordet der revolutionäre Terrorismus für eine bessere Zukunft der Menschheit.

Mit dem gleichen Instrumentarium will Staatsterror die Beherrschten glauben machen, die Regimegegner seien die wahren Volksverräter. Eine solche zunehmende, zutiefst beklemmende Pathologie des politischen Konfliktbewußtseins zwingt zur Herausnahme des Terrorismus aus dem Rahmen administrativer Geschäftsmäßigkeit und privilegierter akademischer Dialoge. Erkenntnis und Interesse, Wissen und Moral müssen vielmehr zu einem wechselseitigen Kontrollverhältnis verschränkt werden, das die Frage zulassen muß, inwieweit terroristische Gewaltpolitik Ausdruck gesellschaftlicher Befindlichkeit ist, inwieweit Beweis eines hohen, krankhaften Defekts freischwebender Subjektivität⁷⁾.

Dem wird man wohl allgemein zustimmen — bis zur rasch eintretenden Enttäuschung über

⁵⁾ Crane Brinton, *Die Revolution und ihre Gesetze*, (dt.) Frankfurt/M. 1959, S. 249.

⁶⁾ Näher dazu Paul Wilkinson, *Political Terrorism*, London 1974, S. 36.

⁷⁾ „La violence est en l'homme. Sauf à se complaire dans l'utopie ou à verser dans le totalitarisme, on ne peut former l'espoir de sa suppression“. (Aus dem Gewalt-Rapport des franz. Justizministers Peyrefitte, zitiert nach *l'Humanité* v. 29. 7. 1977, S. 1).

Sozialwissenschaften, Psychologie und Kriminologie als den befragten Versorgungsstationen für die rationale Bewältigung des Terrorismus. Offen oder verschämt kommen dann die Aufforderungen, mit den Terroristen „kurzen Prozeß“ zu machen. In diesen Fällen hat die Angst bereits gegen die Einsicht höchster politischer Selbstgefährdung und Desavouierung des Rechtsstaates obsiegt, hat Panik gemacht im Begreifen terroristischer Revolutionsstrategie. Rache statt Recht, Problemlösung durch Emotionsputsch verrieten den Geist unserer Gesetze und wüden, wie das Reaktionsgefüge von Terror und Gegenterror in der Geschichte ausweist, ein unfreiwilliger Beitrag zur Schaffung hoher politischer Instabilität und damit zur Chancenvermehrung für revolutionäre Umtriebe sein. Die rechtgemäße Ahndung des Terrors und seine Verringerung verlangen deshalb unter Hintanstellung der Hoffnung auf spektakuläre Ergebnisfindung und standardisierbare Antiterrorstrategien um unserer eigenen politischen Glaubwürdigkeit willen eine möglichst dichte, um Objektivität bemühte Ermittlung der Ursachen, Ziele, Methoden und Instrumente im terroristischen Aktionsverbund.

Nach der Ermordung von J. Ponto schrieb U. Blanck im Leitartikel der Zürcher Weltwoche vom 10. 8. 77: „Doch schon jetzt ist abzusehen, daß weder die Anstiftung zur Hexenjagd noch die große Beschwichtigung und Verharmlosung viel weiterhelfen können. Der Terrorismus treibt die Bundesrepublik an den Punkt, wo sich zeigen muß, wie stark ihr demokratisches Selbstgefühl wirklich ist.“ Doch wie zeigt es sich in seiner Stärke? Wann und wo ist der Punkt? Er ist nicht geometrischer Natur, man kann sich ihm nur sorgend und wachsam zuwenden.

Der methodologische Zugriff auf „Terrorismus“ stößt allzubald an eine rückwärtige Begrenzung. Durch sie hindurch dringt die Rekonstruktion nicht von der Tatausführung über die Entscheidungsverläufe bis zurück zum letzten Kern der Terrorursache, verliert sich im Irrgarten ideologischer Rechtfertigung, personaler Entstaunungszwänge, lokaler und instrumenteller Zufallsbindung. Trotz der folgerichtigen Ungewißheit, ob mit der Aufklärung über Terrorismus Verbrechensverhinderung überhaupt erreichbar ist, bleiben wir dem Anspruch unterstellt, den vor Jahren Hans Langemann so formulierte: „Die echte Abwehr des politischen Einzelmordes, wie der politischen Gewaltkriminalität schlechthin, erfordert vor allem die vielleicht nur philosophisch zu begrei-

fende Besinnung darauf, daß man den Täter zwar absperren oder töten kann, daß aber seinen die Tat im Innersten tragenden Idealen oder Idolen, für die jederzeit ein anderer Täter die Hand zum Schlag erheben mag, nur mit ideellen Waffen wirksam zu begegnen ist. Diese sind nur da zu suchen, wo im weitesten Sinne Humanität und Gerechtigkeit ihre Verwirklichung gefunden haben. Alles andere ist dagegen situations- und affektbedingtes Stückwerk, das in sich zerfällt, wenn der Vergeltung Genüge getan ist." 8)

Wo aber haben am weitesten Humanität und Gerechtigkeit ihre Verwirklichung gefunden? Für den Terroristen im Terrorakt. Wo für uns? Mit der Anbindung an diese Frage soll ein Stück rationaler Durcharbeitung unserer Realität versucht werden, aus der Terror nicht durch Protestgeschrei, nicht durch parteipolitisch vermarktbar, monokausale Schuldzuweisung zu eliminieren ist. Das Ziel der Terrorminderung, das Ziel der Erhöhung der Hemmschwelle muß die Befragung der sozialen Strukturdefekte und repressiven Toleranz auf ihre Verantwortlichkeit für das Entstehen von Terrorismus und die Bildung von Sympathisantenzirkeln zulassen. Nur aus diesem Ermittlungsprozeß kann die Frage an den potentiellen Terroristen materialisiert werden nach den Motiven der Vermischung von Vernunft- und Offenbarungswahrheit, von chiliastischer Heilsgewißheit und faschistoidem Aktivismus: wieso der Terrorist zur Beförderung der Hu-

manität über Leichen zu gehen vermag, die Bewunderung der Komplizen ihm wichtiger ist als die Schreie der Opfer.

Diese Fragen schaffen keine Lösungsmodelle, können nur Spuren einer Ermittlung sein, die hineinführen in die Dimensionen des Analysefeldes „Terrorismus“ und das Defizit komplexer Erkenntnismethoden abzubauen helfen, die der hochkomplexen Realität des Terrors bis jetzt nicht beikommen. Er blieb allzulange vernachlässigtes Forschungsobjekt. Nach der anfänglichen Blüte des Interesses von Historikern und Sozialwissenschaftlern in der Zwischenkriegszeit fühlte sich bis in die jüngste Gegenwart keine Disziplin für die wissenschaftliche Analyse des politischen Terrorismus zuständig, „it has remained a non-man's land“ 9). „Seit der Welt Homers wurde immer wieder Gewalt von Menschen gegen Menschen geübt, aber es existiert keine Wissenschaft von der Gewalt“, kommentierte am 29. 7. 77 Ph. Boucher in Le Monde den über 700 Seiten starken „Gewalt-Rapport“ der französischen Regierung. Auch in jüngsten wissenschaftlichen Publikationen wird die Not, Terrorismus auf den Begriff zu bringen, nicht abgebaut. „There is an almost infinite variety of events, phenomena, persons and objects that may, under certain conditions, strike terror into the hearts of human beings“ (Paul Wilkinson) 10). Was sind denn diese gewissen Bedingungen? Warum wird der ermittelnden Rationalität der Zugang zumeist verschüttet?

II. Zur Verursachung und Zweckbestimmung des Terrorismus

Politischer Terrorismus ist allgemein bestimmbar als systematische, planmäßige Androhung oder Anwendung von als Überraschungscoup organisierter Gewalt. In allen wichtigen sozialwissenschaftlichen Kompendien wird der Aspekt des *systematischen* Gebrauchs betont.¹¹⁾ Politischer Terror dient folglich zumeist

einem strategischen Ziel, also einem Langzeitprogramm. Er hält dieses Ziel im Bewußtsein der Allgemeinheit wach und gegenwärtig durch Zuschlagen und Verschwinden, ohne die Schätzung des Wie und Wann seiner Wiederholbarkeit zu gestatten. Politischer Terror unterscheidet sich damit erheblich von den kurzen, eruptiven Aktionen, die auf Machtergreifung durch Palastrevolutionen, Putsche, Staatsstriche gerichtet sind. „These seek to surprise, but not to terrorise systematically.“¹²⁾

⁸⁾ Hans Langemann, Das Attentat. Eine kriminalwissenschaftliche Studie zum politischen Kapitalverbrechen, Hamburg 1956, S. 19.

⁹⁾ Ze'ev Iviavsky, Individual Terror. Concept and Typology, in: Journal of Contemporary History, 1977, 12, S. 43.

¹⁰⁾ Political Terrorism, a. a. O., S. 9, wie Anm. 6.

¹¹⁾ So in Encyclopaedia of the Social Sciences, 13./14. Bd., New York 1937, 12. Nachdruck 1957, S. 575 ff. — The New Encyclopaedia Britannica, Bd. IX, Micropaedia, Ed. 1976¹⁵, S. 904. — Brockhaus Encyclopädie, Wiesbaden 1973¹⁷, 18. Bd., S. 578. — Dizionario di Politica, Torino 1976, S. 1034 ff. — „Terror kann als eine Form der Macht-

ausübung definiert werden, die auf der systematischen Erzeugung von Furcht und Schrecken beruht“ (P. Waldmann in „Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache“, hrsg. v. Paul Noack und Theo Stamm, München 1976, S. 305).
¹²⁾ Gaston Bouthoul, a. a. O., S. 51. Vgl. ferner Paul Wilkinson, a. a. O., S. 9 — T. P. Thornton, Terror as

In der Vorbereitung, Durchführung, Organisation und Stabilisierung einer Revolution fungiert Terror als taktisches Mittel, stellt er eine spezifische Form der Gewalt dar, die nicht Selbstzweck sein soll, sondern Instrument. Wie alle Mittel und Werkzeuge bedarf Gewalt immer eines Zwecks, „der sie dirigiert und ihren Gebrauch rechtfertigt. Und das, was eines anderen bedarf, um gerechtfertigt zu werden, ist funktioneller aber nicht essentieller Art“¹³⁾. Modellhaft und stets die idealtypologisierende Formel M. Webers bedenkend, ist das Essentielle des politischen Terrors die Abschaffung bestehender Herrschaftsverhältnisse, die Etablierung radikaler Alternativen nicht in evolutionärer, sondern revolutionärer Manier. Terror dient der Beseitigung der Herrschaftseliten beziehungsweise ihrer prominentesten Repräsentanten, der „top dogs“ (J. Galtung). Sie müssen aus dem Weg, weil sie ihre Macht über die Menschen mißbrauchten zu deren Ausbeutung, Glücksentzug, Entfremdung. Diesen Mißbrauch von Macht soll der Terrorakt bestrafen, offenkundig machen und zur Überwindung des institutionalisierten Unrechts anspornen. Die notwendige Veränderung des Systems hat aus der Sicht des Terroristen der Angegriffene selbst verschuldet, als Hersteller oder Verwalter hochverdichteter struktureller, direkter Gewalt¹⁴⁾. Der solchermaßen legitimierten Vernichtung der top dogs korrespondiert die Rechtfertigung des Terrors zur Aufrüttelung der „under dogs“, der vermeintlich oder tatsächlich Unterdrückten. Sie will der Terrorist auf die Schwachstellen, die Verwundbarkeit des Repressionssystems hinweisen. Zugleich soll Problembewußtsein geschärft, Gehorsamsverweigerung geprobt, zum Aufstand ermutigt werden. Die entpolitisierten Massen sollen spüren, daß die Gewalt qua physischer Stärke, die jeder einzelne hat, Mittel der Politik sein kann. Bereits das Programm der Narodnaja volja vom Oktober 1880 umriß den Zweck von Terroraktionen: „Ihr Ziel ist es, das Ansehen der Regierungsmacht zu kompromittieren, die Möglichkeit eines Kampfes gegen die Regierung unaufhörlich unter Be-

a Weapon of Political Agitation, in: Harry Eckstein (Hrsg.), *Internal War. Problems and Approaches*, 1964, S. 71 ff., zit. bei Carl J. Friedrich, *Pathologie der Politik*, (dt.) Frankfurt/M. 1973, S. 61; Brian Crozier, *Rebellen. Anatomie eines Aufstands*, (dt.) München 1961, S. 172.

¹³⁾ Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, (dt.) München 1970, S. 52, Serie Piper 1.

¹⁴⁾ Vgl. etwa Ottheim Rammstedt, *Die Instrumentalisierung der Baader-Meinhof-Gruppe*, in: *Frankfurter Hefte*, Jg. 30, 1975, H. 3.

weis zu stellen, den revolutionären Geist des Volkes und seinen Glauben an den Erfolg unserer Sache dadurch zu stärken und schließlich kampffähige Kader zu bilden.“¹⁵⁾

Die revolutionäre Zielstruktur bestimmt Terror als kompensatorischen Waffeneinsatz und taktisches Optimierungskalkül. Er soll für die Massen den Identifikationsprozeß zwischen der neuen, heilbringenden sozialen Theorie und der umzustürzenden politischen Faktizität erleichtern und beschleunigen¹⁶⁾. Terror als revolutionäre Komponente aus dem Gesamtkonzept instrumentell auszugrenzen im Rahmen einer Praxis-Analyse, ist dabei unmöglich. Hingegen ist eine wechselseitige Dynamisierung von Ziel und Mittel häufig zu beobachten, wie nicht nur der Verlauf der Französischen Revolution beweist¹⁷⁾. Die Terrortat ist Prophetie von etwas, das in der durch Angst und Schrecken erzwungenen Aufmerksamkeit den Unterdrückten als Hoffnung, den Unterdrückern als Drohung mitgeteilt wird. Der Terrorist setzt Zeichen für die kommenden Dinge, er zielt auf „Generalinspiration“ der Massen¹⁸⁾. Die Propaganda der Schreckenstat soll wachrütteln und Konvertiten machen. „Such an act does more propagandizing in a few days than do thousands of pamphlets“ (P. Kropotkin)¹⁹⁾.

Die Erzielung dieses Propagandaeffekts weist dem Terroropfer eine besondere Funktion zu: Wenngleich es zumeist ausgesucht wird unter prominenten Repräsentanten der verhassten Gesellschaftsstruktur, geht es dem Terroristen mit seiner Tat zwar auch um die Schwächung des Machtapparates, aber primär geht es ihm um die Reaktion der Öffentlichkeit auf diese Tat. Denn hier hat der moderne Terrorismus

¹⁵⁾ In: Roland Gaucher, *Saboteure und Attentäter*, Köln/Berlin 1967, S. 24 (hier zit. nach Günther Gerstenberg (München), *Zemlja i volja*, unveröffentl. Manuskript).

¹⁶⁾ Näheres zum revolutionären „set“ bei John Dunn, *Moderne Revolutionen. Analyse eines politischen Phänomens*, (dt.) Stuttgart 1974; Theodor Schieder, *Theorie der Revolution*, in: ders. (Hrsg.), *Revolution und Gesellschaft. Theorie und Praxis der Systemveränderung*, Freiburg i. Br. 1973 (Herder Bücherei 462); Lawrence Stone, *Recent Academic Views of Revolution*, in: Lawrence Kaplan (Ed.), *Revolutions. A comparative study from Cromwell to Castro*, New York 1973, S. 43.

¹⁷⁾ „Das Prinzip der demokratischen Regierung ist die Tugend, und das Mittel, sie zur Herrschaft zu bringen, ist der Terror“ (Robespierre). Zit. nach Urs Schwarz, a. a. O., S. 105.

¹⁸⁾ Friedrich Hacker, *Terror. Mythos, Realität. Analyse, rororo Sachbuch 6928*, S. 168.

¹⁹⁾ Zit. nach Ted R. Gurr, *Why men rebel*, Princeton, N. J. 1970, S. 212.

in vielen Pressemedien geradezu Multiplikatoren der angestrebten Systemverengung gefunden. Statt pressepolitisch Rechtsstaatlichkeit aktiv und diszipliniert zu bekennen, wird Sensationsfuror angerichtet, werden Triebe statt Klugheit mobilisiert, heizt sich der Kreislauf von Gewalt und Gegengewalt auf, was den vom Terrorismus erstrebten Ausnahmezustand tendenziell näherrückt. Denn in ihm würden sich die Mittel von Angreifer und Verteidiger immer ähnlicher, für die Massen aber die Herrschaftslegitimation des „Systems“ um so fragiler, je tiefer es in die Gewalteskalation hineingezogen wird. Das Prinzip, daß eine Gewalttat die andere treibt²⁰⁾, ist für den Terroristen besonders attraktiv, wenn es genährt wird von dem Begehren der Massen oder großer Schichten, ein für alle Mal von Abwehrschwäche, Existenzangst, Unruhen befreit zu werden²¹⁾. Die Morde an Liebknecht, Luxemburg, Eisner, Auer stehen als Beispiele für solche Schubwirkung von Gewalttat²²⁾.

Bei der Akkumulation der Chancen für den revolutionären Umsturz ist der politische Terrorismus auf Machtdeflation, Autoritätsverlust der Herrschenden und besonders zwecks Schaffung des „Auslösers“²³⁾ auf Gewinnung der Jugend für die neuen Ideen und Idole aus. Die Distanz zum Status quo, der romantische Bindungshunger, der dumpfe Wunsch nach der großen Alternative zu den Stolperschwellen systemkonformer Erfolgsleitern macht die Jugend empfänglich für radikale Perspektiven; besonders für Jugendliche, die ihren Emanzipationsdruck gegen ein arriviertes Elternhaus chancenlos sehen, die vorgezeichneten Erfolgspfade aber ablehnen, weil sie zur Identifikation mit dem Vorgegebenen zwingen und mehr als den bekannten standardisierten Nonkon-

formismus aufmüpfiger Verspieltheit für die jugendlichen Formationsjahre der künftigen top dogs nicht zulassen. Im Ausbruch aus dem Sozialsystem und in seiner Bekämpfung ist folglich Rache für die individuelle Entfaltungshinderung durch Familie und durch den ererbten Sozialstatus als Motiv vermischt mit dem Drang nach Beförderung des bonum commune, nach mehr Gerechtigkeit, die in revolutionären Menschenbildern inkarniert scheint und sich dogmatisch verabsolutiert zur Entscheidungsbasis gegen die Gesellschaft, zur Rechtfertigung ihrer Zerstörung²⁴⁾.

Dieser Zweckbestimmung des Terrors als Element revolutionärer Gewaltpolitik korreliert der Terror als konterrevolutionäres Instrument. Dem *Agitationsterror* steht der *Repressions-terror* gegenüber²⁵⁾. Die griffige Formel von rotem und weißem Terror markiert den Grundkonflikt zweier Konkurrenten, die in der Gewißheit ihrer guten Sache, des gerechten Krieges, gegeneinander angetreten sind. Oft ähnlich im Waffenarsenal, will die eine Partei den Umsturz herbeiführen, die andere im Zeichen des provozierten oder künstlich inszenierten Ausnahmezustandes die militante Opposition ausmerzen. Die beiderseitige Imagination, es bedürfe nur noch einer letzten großen Anstrengung, um die Aufwiegler auszurotten oder das Herrschaftsgebäude der Unterdrückten zum Einsturz zu bringen, macht Terror so brutal und zum Eskalationsimpuls für Revolutionsfortschritt und Herrschaftstotalisierung. Das Bild vom Terror als altbekannter Waffe der Tyrannen erweitert sich um den Staatsterror als 'Ordnungsfaktor'²⁶⁾, als Hüter nationaler Interessen. Die Terrorjustiz Freislers wurde im Namen des Volkes geübt. Stalins Dirigismus erhielt seine Begründung aus dem Versagen der Pariser Kommune, das heißt, für die Diktatur Stalins als einzig möglicher Demokratie diente die Kommune von 1871 als Apologie des Terrors. Die revolutionäre Grundüberzeugung erzwang *wissenschaftlich notwendig* die

²⁰⁾ Exemplarisch: „Die Wirkung des FLN-Terrorismus auf die französische Politik war der Entschluß, die Rebellion um jeden Preis niederzuschlagen, ja, es war geradezu ein Effekt des Terrors, daß er jede andere Politik von selbst verbot“ (Brian Crozier, a. a. O., S. 189).

²¹⁾ Siehe generell dazu Raphael Lenné, Das Urphänomen Angst. Analyse und Therapie, München 1975 (bes. Kap. 10); James Ch. Davies, Aggression, Violence, Revolution, and War, in: Jeanne N. Knutson (Gen. Ed.), Handbook of political psychology, London etc. 1973; Margarete Mitscherlich, Müssen wir hassen? Über den Konflikt zwischen innerer und äußerer Realität, München 1972.

²²⁾ Vgl. hierzu Hans Langemann, a. a. O., S. 44 ff.; P. Liman, Der politische Mord im Wandel der Geschichte. Eine historisch-psychologische Studie, Berlin 1912, S. 211; Ted R. Gurr, a. a. O., S. 213; Ze'ev Iviavsky, a. a. O., S. 46.

²³⁾ Chalmers Johnson, Revolutionstheorie, (dt.) Köln 1971, S. 157 ff.

²⁴⁾ Näheres zur Terroristen-Typologie im Abschnitt IV.

²⁵⁾ Zum Zwangsterror von oben vgl. Carl Joachim Friedrich, Pathologie der Politik, (dt.) Frankfurt/M. 1973, bes. S. 62 ff.; Sven Papcke, Progressive Gewalt, Studien zum sozialen Widerstandsrecht, Frankfurt/M. 1973, auch Fischer TB 6501; Ewald H. Englert, Zur Sozialpsychologie der Gewalt, in: Eduard J. M. Kroker (Hrsg.), Die Gewalt in Politik, Religion und Gesellschaft, Stuttgart etc. 1976, bes. S. 198; ferner in Kroker die S. 37, 65, 66, 100, 106; Fritz R. Allemann, Macht und Ohnmacht der Guerilla, München 1974, S. 437 ff.

²⁶⁾ Eugen Kogon, Staatsterror als Ordnungsfaktor, in: Frankfurter Hefte, Jg. 31, 1976, H. 6.

Vernichtung von Gegnern, ohne der Grausamkeit als Lustprinzip zu frönen²⁷⁾.

Verfolgung und organisierter Mord an Juden vollzogen sich kalt oder als Pogrom emotionsgeladen wie in der „Kristallnacht“, jeweils nach der spezifischen Zweckbestimmung des gouvernementalen NS-Terrors als Ausrottungs- oder Unterdrückungsmechanismus²⁸⁾ beziehungsweise gar als Antriebswelle für die Fanatisierung der Nation zur Kriegsbereitschaft durch Greuelpropaganda²⁹⁾. Im Terrorereinsatz von oben dokumentiert sich ein prinzipieller Monopolisierungsanspruch auf Macht, der sich zeigt in Folterung, Schauprozessen, öffentlichen Hinrichtungen zur Abschreckung und zur Unterbindung von tätiger Systemkritik. Wenn Propaganda und Korruption nicht mehr ausreichen als Disziplinierungsmittel, der Staat Angst vor seinen Bürgern bekommt, erliegt er der totalitären Versuchung³⁰⁾.

Aus welchen Motiven kommt Terror beim Prozeß politischer Willenserzwingung zum Einsatz? Der folgende Versuch einer Erfassung terroristischer Zweckvarianten darf nicht in der Entmischung und künstlichen Präzisierung den hohen Komplexitätsgrad der Gewaltpraxis vergessen lassen.

Zwei Ordnungsbereiche für Terrorverursachung lassen sich unterscheiden: Im ersten wären Terrortaten aus eng subjektiver Verursachung zu erfassen, also Aktionen, in denen

sich Stärkung, Bestätigung von Ich-Dominanz eher manifestiert als eine zur Tat geronnene Sozialutopie, die gegen den gesellschaftlichen Status quo katapultiert wird. Terror als Typisierungsmittel für systematische Gewaltprozesse, das heißt Terrorereinsatz mit makrosozialer Determination wäre im zweiten Ordnungsbereich darzustellen.

Erster Bereich

(*Terrormotivation mit personaler, höchstens mikrosozialer Determination und gering systematischer Komponente*):

- Fähigkeit zum Terror aus „Ver-rücktsein“, hellsichtiger Versponnenheit (man denke an J. Conrads „Geheimagent“);
- Triebtat aus „Fixer-Idee“-Hörigkeit (Morde an Kotzebue, an Präsident Kennedy[?]);
- Demonstrationsterror zum Hinweis auf soziale Ubelstände (Sprengstoffanschlag Vailants gegen das französische Parlament);
- Rache aus verletzter intellektueller Eitelkeit (Raskolnikow);
- Anerkennungserzwingung (Herostrot);
- Behauptungsdruck durch verinnerlichte Geheimbündelei (vgl. die Beispiele bei Eugen Lennhoff, Politische Geheimbünde, neu bearbeitet und ergänzt von Harry Wilde, Wien usw. 1966);
- Märtyrer-Ethos (repräsentiert in den antizwaristischen Bombenwerfern; sie handelten im Wissen, das System nicht beseitigen zu können, versuchten in der Tötung einzelner ihrer revolutionären Pflicht nach Vermögen zu genügen);
- Frustrationskompensation (Rocker-Terror);
- Bandentum aus Gewinnsucht (Mafia, Chicagoer Al-Capone-Ära);
- Plünderterror (New Yorks „Night of Terror“ beim Stromausfall im Juli 1977);
- Inquisition und Exorzismus („Erlösung“ durch Folter);
- Geheimbündischer „Gerechtigkeits“-Fanatismus (Lynchjustiz, Ku-Klux-Klan, Todeschwadronen);
- Bluträusche aus Haß (vgl. z. B. die „Feind“-Behandlung in den Bauernkriegen bei Erich Müller, Ewig in Aufruhr. 18 Porträts deutscher Rebellen, Berlin 1928, S. 87).

²⁷⁾ Vgl. Kurt Lenk, Theorien der Revolution, München 1973, S. 115, UTB 165; Barrington Moore, jr., Terror and Progress. Some sources of change and stability in the Soviet dictatorship, Cambridge/Mass. 1954, S. 157.

²⁸⁾ Vgl. z. B. Martin Broszat, Zur Kritik der Publizistik des antisemitischen Rechtsextremismus; Ino Arndt, Wolfgang Scheffler, Organisierter Massenmord an Juden in nationalsozialistischen Vernichtungslagern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/76, v. 8. Mai 1976; Vgl. bes. Himmlers Ansprache bei der Versammlung der Reichs- und Gauleiter in Posen am 6. 10. 1943, in: Heinrich Himmler, Geheimreden 1933 bis 1945 und andere Ansprachen, hrsg. v. Bradley F. Smith u. Agnes F. Peterson mit einer Einführung von Joachim C. Fest, (dt.) Berlin etc. 1974, S. 162 ff.

²⁹⁾ Siehe exemplarisch für die Terrorisierung des politischen Bewußtseins Jutta Sywottek, Mobilmachung für den totalen Krieg. Die propagandistische Vorbereitung der deutschen Bevölkerung auf den Zweiten Weltkrieg, Opladen 1976.

³⁰⁾ Vgl. zur gegenwärtigen Weltsituation die Sonderausgabe von Le Monde, Nr. 43, Juli 1977 „Les Droits de l'homme“; „Bericht über die Folter“ von Amnesty International 1976, (dt.) Fischer TB 1711; Fred R. v. d. Mehden, Comparative political violence, Englewood Cliffs, N. J. 1973, S. 40 und 45.

Zweiter Bereich

(*Terrormotivation mit makrosozialer Determination: Herrschaftsumsturz, Herrschaftsfestigung*)

- Autoritäre, totalitäre Ideologie (Stalinismus, Faschismus, Hitlerismus, bedingt auch Maoismus, wenn man an die Christenverfolgung denkt beziehungsweise an den totalitären Zugriff der Ideologie auf den einzelnen, dessen Konfliktbewußtsein gegenüber der Gesellschaft jedoch nicht mit dem Spannungsverhältnis von Staat und Gesellschaft westlicher Provenienz in bezug gesetzt werden darf aufgrund eines gänzlich anders geprägten Selbstverständnisses);
- Soziale Revolution (z. B. Emanzipation des vierten Standes);
- Elitentausch durch einander bekämpfende Herrschaftsclans;
- Organisierte Ausrottung (Genozide);
- Religionskriege;
- Nationalistischer Separatismus, Selbstbestimmung ethnischer Minoritäten (Nordiren, Basken, Südtiroler, Palästinenser);
- Sozialrebellion gegen Okkupation, Friedensoktrois, Diktatur (Freikorps, Guerilleros, Partisanen);

— Sektenfanatismus (der Thug-Sekte der Göttin Kali fielen im 19. Jahrhundert fast eine Million Menschen zum Opfer (G. Bouthoul, a. a. O., S. 51; vgl. bes. E. Mühlmann, Chiliasmus und Nativismus, Berlin 1961, S. 323 ff.);

— Parteien-Kämpfe („Rotfront“ gegen „SA“, Bolschewiki gegen Menschewiki, Stalinisten gegen Trotzlisten; neuerdings etwa die „Roten Brigaden“ in Italien, vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 14. 7. 77);

— Chauvinistischer Vernichtungsterror (Ende 1965 soll sich die Zahl der Opfer bei der indonesischen Kommunistenverfolgung auf 400 000 beziffert haben);

— Anarchistische Herrschaftsbeseitigung. Die Anarchisten wollen den Massen als Wahnsinn begreiflich machen, mit aller Macht nur ihre Beherrscher zu wechseln.

Diese Wesensmerkmale gelten ähnlich wie das von Carl J. Friedrich ermittelte Totalitarismus-Syndrom „more or less“, das heißt, attributive Wirkstoffkombinationen können auf die Zielsetzungen in einer qualitätsverändernden Weise zurückstrahlen, Ziele und Mittel verfallen eventuell gemeinsamer Verwandlung im konkreten Aktionsverbund von Täter-Personalität, Handlungsklima, Zielkonstanz, verfügbarem Kampfinstrument.

III. Zu den taktischen und instrumentellen Wesensmerkmalen des politischen Terrorismus

In einer Untersuchung des politischen Mordes im Wandel der Geschichte stellte Paul Liman für die Eintrittsphase in die moderne Zeitgeschichte eine außerordentliche Heftigkeit des politischen Terrorismus fest: „Es ist, als ob das letzte Viertel des neunzehnten Jahrhunderts völlig epidemisch verseucht war. Überall finden wir die Chemiker der Revolution und die Bombenwerfer an der Arbeit“ ... „Kaiser und Könige, Richter und Polizeibeamte fallen als Opfer, Beter in der Kirche, harmlose Gäste in den Restaurants müssen sterben.“³¹⁾ Nach dieser Welle der achtziger und neunziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts, einem

weiteren Höhepunkt in der Blüte von Faschismus, Stalinismus, Hitlerismus, einem neuen Anstieg während der sechziger Jahre in Südamerika, Südostasien und Nahost tritt gegenwärtig der politische Terrorismus in eine neue Dimension. Sie wirkt besonders eindringlich, da bis Mitte der sechziger Jahre Terrorhandlungen bei uns in der Bundesrepublik nahezu unbekannt waren, aber auch in der übrigen Welt mit den genannten Ausnahmen eine gewisse Abschwächung beobachtet werden konnte³²⁾.

³¹⁾ Paul Liman, a. a. O., S. 209 ff.; siehe ferner den Abschnitt „Historical origin“, in: Paul Wilkinson, a. a. O., S. 36—37, 39—41; Franco Venturi, *Roots of Revolution*, New York 1966; besonders das Stichwort „Terror“, in: *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft*, Bd. VI, S. 341 ff.

³²⁾ Unterstellt man, daß lexikalische Nachschlagewerke in der Abhandlung politischer Begriffe jeweils den korrelierenden Zeitgeist spiegeln, so ist interessant, daß in der Ausgabe der *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Ausgabe 1937, 12. Nachdruck, 1957, dem Stichwort *Terror/Terrorismus* vier Seiten gewidmet sind, dem Nachfolgeunternehmen „*International Encyclopaedia of the Social Sciences*“ (17 Bde.) ein Stichwort *Terror/Terrorismus*

Das Hochschnellen des Terrorismus seit 1968 wird als Bedrohung so intensiv empfunden, als die psycho-sozialen und technischen Abwehrkräfte und Schutzdämme immer brüchiger wirken. Streiks und globaler Rohstoffterror könnten Industrienationen disziplinlos machen, unter der zusätzlichen Wirkung gehäufte Terroraktionen ins Chaos stürzen. Bereits 1865 wurde Nitroglycerin für kriminelle Zwecke mißbraucht³³⁾, wann kommt die erste „hausgemachte“ Atombombe für terroristische Erpressung zum Einsatz³⁴⁾? „Our society has become increasingly vulnerable. The concentration of populations in vast, inadequately policed cities, the multiplication of dams and viaducts, of industrial concentrations, harbours, power stations, oil wells, and petroleum refineries have created numerous targets which are not only extremely important but also highly vulnerable. For example, in November 1972, two American „air pirates“ circled several times over the nuclear power station at Oakridge in an aeroplane they had seized, threatening to crash into it.“³⁵⁾

Verschärft wird die Besorgnis angesichts der Erzwingung internationaler Partizipation und Involvierung bei Terroraktionen durch den sogenannten Terrorexport, also die beliebige Verlegung der Schauplätze vom terroristischen Steuerungszentrum.

Mit dem zunehmenden Gefühl des Ausgesetztseins, der Auflösung transzendentaler Glaubensgeborgenheit und der tiefen Irritation durch Rückfälligkeit in schlimmste Barbarei bekommen aber auch die traditionellen Taktiken und Instrumente des Terrorismus zusätzlich erhöhte Bedeutung im Krisenbewußtsein des einzelnen. Unter Betonung des Modellcharakters ließe sich das klassische Instrumentarium zur Stützung oder Beseitigung von

weder aus dem Index-Band noch unter „violence“ zu entnehmen ist! Auch im zwölfbändigen „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“ (1956 ff.) existiert im 1968 vorgelegten Registerband kein Stichwort „Terrorismus“. Im Evangelischen Staatslexikon (erste Ausgabe 1966) fehlt noch das Stichwort „Terrorismus“ in der revid. Neuauflage 1975. Auch im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft ist selbst im 1970 erschienenen 3. Ergänzungsband (XI) kein Stichwort zum politischen Terrorismus entdeckbar.

³³⁾ Nach Z. Iviansky, a. a. O., S. 60.

³⁴⁾ Am 17. Mai 1977 berichtete lt. Kölnische Rundschau vom Folgetag der „Daily Express“, er habe selber einen Atom-Sprengsatz hergestellt, um die Gefahr terroristischen Mißbrauchs zu demonstrieren.

³⁵⁾ Gaston Bouthoul, a. a. O., S. 56.

Herrschaft in Staaten oder sozialen Gruppierungen etwa folgendermaßen aufschlüsseln:

— Psychoterror zur Schwächung und Vereinzelung von Regimegegnern. Es kommen zum Einsatz: Telefonterror, Drohbriefe, Arbeitsplatzentzug, Publikationsverbot, soziale Isolierung. Andererseits wird Psychoterror geübt zur Befähigung zur terroristischen Tat durch Fanatisierung, revolutionäre Indoktrination;

— Beugehaft-Erziehungsterror, z. B. in Konzentrationslagern („Archipel-Gulag“), Politische Psychiatrie;

— Folter, Verstümmelung, Schauprozesse;

— Bombenwürfe, Briefbomben, Zeitbomben, Brandsätze;

— Attentate gegen prominente System-Repräsentanten; gegen Verräter der Revolution;

— Entführung von Politikern, Diplomaten, hohen Industriemanagern;

— Lähmung der antiterroristischen Verfolgungsorganisationen durch Scheinangriffe, Zusammenrotten, Scharmützel mit der Polizei usw. Der aktiven Bekämpfung des Terrorismus wird durch Objektschutz und Personenobservation Personal tausendfach entzogen;

— Demonstrationsattentate zur Einschüchterung und Erweckung des Eindrucks von großer Mächtigkeit und Kompromißlosigkeit (Ermordung von Israelis bei der Olympiade in München);

— Kommando-Unternehmen (RAF, „2. Juni“, „Schwarzer September“, Tupamaros, Montoneros usw.);

— Geheimpolizei (Tschecha, Gestapo, Staatssicherheitsdienste);

— Wahlterror (Einschüchterung, Schlägereien, Fälschungen);

— Sabotage (Sprengung von Lichtmasten, Bahnschienen);

— Flugzeugentführungen;

— Geiselnahme zur Erpressung;

— Von besonderer Aktualität ist die Guerilla- und Partisanentaktik. Mit modernsten Kleinwaffen und technischem Gerät wird „Krieg“ geführt unter besonderer „tellurischer“ [J. Zamora^{35a)}] Anpassung an das jeweilige Ope-

^{35a)} Vgl. Carl Schmitt, Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen, Berlin 1963, S. 26.

rationsterrain, gemäß Maos Weisung: „Rückt der Feind vor, ziehen wir uns zurück; macht er halt, umschwärmen wir ihn; ist er ermattet, schlagen wir zu; weicht er, verfolgen wir ihn.“³⁶⁾

Die *attributive, instrumentelle* Qualität des politischen Terrorismus wird nirgends so deutlich wie darin, daß die revolutionären Handlungsanleitungen von Mao, Castro, Guevara und anderen inzwischen von den angegriffenen Machthabern gegen ihre Regimegegner zum Teil erfolgreich angewendet werden, wie Fritz R. Allemann mit Bezug auf die südamerikanische Szene feststellt³⁷⁾. Eine hier nicht weiter verfolgbare Sonderform von Gewalt-

politik stellt Kriegsterror dar, z. B. Bombenterror gegen Großstädte, U-Boot-Krieg gegen Neutrale, Talsperrenvernichtung, Gasangriffe, Kamikaze, Haßerziehung durch Greuelpropaganda, Feindvernichtung („keine Gefangenen machen“).

Die Wahl aus der Vielfalt des Instrumentariums und seine taktische Anwendung richtet sich nach dem angestrebten Ziel und den jeweiligen Prozeßdaten und -verläufen auf Zielverwirklichung hin³⁸⁾. Ist die Ziel-Mittel-Relation im Terrorakt für die Analytiker auffindbar, so ist dies ungleich schwieriger für die Ermittlung der personalen Wesensmerkmale des Terrorismus.

IV. Zu den personalen Wesensmerkmalen des Terrorismus

War die bisherige Ermittlung der allgemeinen Zwecke und Ziele des politischen Terrorismus nur statthaft unter Betonung des Modellcharakters, so gilt auch bei der Frage nach den Charakteristika von Terroristen, daß es keinen „typischen Terroristen“ gibt. „Es gibt jedenfalls eine unendliche Vielzahl von Varianten, und genauso, wie sich der Terrorismus im Laufe des letzten Jahrhunderts verändert hat, haben sich seine Protagonisten verändert.“³⁹⁾ Denn bei der Annäherung über die situativen und habituellen Bedingungsfaktoren für Terror an die Personalität der Akteure halten diese einer Introspektion nicht stand. Die Ambivalenzen in der Psychostruktur des Terroristen sind zu spannungsträchtig und flirrend. Zum selben Zeitpunkt kann sich der Terrorist als Richter und Märtyrer fühlen, zugleich bestimmt von sportiven Affekten. Er sieht sich als Akteur in einem erregenden und gefährlichen Spiel, fühlt sich als Gejagter und Jäger zugleich⁴⁰⁾.

Im Terroristen transzendiert der möglicherweise aus kranker Seele, aus Frustration geborene Kompensationsdrang gemeinsam mit der an vielfältigen Manifesten des Unrechts und Leidens geschärften Vernunft zur Offenbarungswahrheit. Sie setzt über alle Schran-

ken von Wenn und Aber hinweg. Die Subjektivität des Terroristen wird umgeprägt zu einer geheimbündischen Koexistenz mit der Idee, daß der Mensch trotz aller Gegenbeispiele aus dem bisherigen Geschichtsverlauf mit dieser Welt in Zukunft versöhnbar sei. Jedenfalls setzt die Absolutheit seiner Wertvorstellungen den Terroristen in ein stets höheres Recht. Wie für den Revolutionär die Revolution Erlösungscharakter hat, so weiß sich der Terrorist als Medium, das durch Gewalt die Menschen aus ihrem bisherigen Gewaltschicksal herausführt⁴¹⁾. Damit erkennt er sich gegenüber den bestehenden Gesetzen für injustiziabel. „Nicht die Revolution, nur ihr Scheitern kann vor Gericht stehen. ... Denn der Revolutionär bleibt bei *seinem* Recht, gegen das er nicht verstoßen, für das er im Gegenteil gekämpft hat. Deshalb können die Richter nur seine Niederlage sanktionieren: ihr Urteil statuiert nicht Rechts-, sondern Machtverhältnisse.“⁴²⁾ Seine Unbedingtheit der Überzeugung stellt den Revolutionär frei zur terroristischen Tat — im Prinzip. Praktisch nämlich agieren Revolutionär und Terrorist zumeist „arbeitsteilig“.

Der Terrorist ist eher Jünger, Apostel der Tat, bestimmt aber selten die „Dialog“-Regie mit

³⁶⁾ Zitiert nach Ch. Johnson, a. a. O., S. 184.

³⁷⁾ Fritz R. Allemann, a. a. O., S. 437 und S. 439 ff.

³⁸⁾ Vgl. zum taktischen Variantenreichtum Paul Wilkinson, a. a. O., S. 34.

³⁹⁾ Walter Laqueur, Interpretationen des Terrorismus: Fakten, Fiktionen und politische Wissenschaft, in: Manfred Funke (Hrsg.), Terrorismus, a. a. O., S. 80—81.

⁴⁰⁾ Gaston Bouthoul, a. a. O., S. 52.

⁴¹⁾ Vgl. Jean Améry, Die Geburt des Menschen aus dem Geist der Gewalt, in: Permanente Revolution von Marx bis Marcuse, München 1969, S. 65.

⁴²⁾ Hans M. Enzenberger, in: ders. (Hrsg.), Freisprüche. Revolutionäre vor Gericht, Frankfurt/M. 1970, S. 451—452. — „Man fühlt sich nicht persönlich schuldig, sondern tut etwas im Auftrag eines vermeintlich höheren Zweckes“ (Die Frankfurter Kriminologin Helga Einsele, zit. in Kölnische Rundschau v. 9. 8. 1977).

dem Feind. Der Terrorist ist nicht intellektueller Strategie, bestenfalls hochqualifizierter Stoßtruppführer. Der Zukunftsentwurf ist weniger seine Sache als die rücksichtslose Schwächung des Gegners sowie die Überprüfung der sozialen Strukturbelastung durch terroristische Aktionen. In ihnen weicht sich der Terrorist einem revolutionären Ziel, dessen Realitätsfähigkeit auf ihn als Infragestellung kaum mehr zukommt; in der Notwendigkeit des Umsturzes hat für ihn die Tat ihre Plausibilität. Der Terrorist fühlt sich offenbar weder bedürftig noch beauftragt, die Begrenztheit erfahrbarer Wahrheit und ihre dauernde Übergängigkeit zurückzuweisen. Der dialektische Prozeß für die Aussperrung von Zweifeln wird primär dem Revolutionsideologen zugewiesen. Von ihm wird Terrorismus im Anspruchsfeld von Glaubensmacht und von kritischer Prüfung der aus der Geschichte rinnenden Möglichkeiten sozialer Qualitätsveränderung mit höchst unterschiedlichem rationalem und emotionalem Aufwand legitimiert.

Neben herostratischen Psychoten, neben neronischen Eiferern, die Gott sein vollen, steht ein sich oft qualvoll reflektierendes Märtyrertum, wie vier Beispiele zeigen mögen:

Der „Anarchist“ *Emile Henry* erläuterte sein Tun vor Gericht: „Wenn ein Mensch in der gegenwärtigen Gesellschaft ein Rebell wird, der seiner Tat bewußt ist, so heißt dies, daß sich in seinem Geiste ein deduktiver Gedankenprozeß vollzogen hat, der sein ganzes Leben umfaßt und die Ursachen seines Leidens erforscht hat. Er allein ist also Richter darüber, ob er ein Recht hat oder nicht, den Haß zu nähren und wild, sogar grausam zu werden.“⁴³⁾

Dagegen steht aus humanitärer Verpflichtung das Selbstverbot *Guevaras*, lediglich zur Trauer fähig zu sein: „Viele werden mich einen Abenteurer nennen und ich bin auch einer, nur von besonderer Art, einer von denen, die ihre Haut hinhalten, um ihre Wahrheit zu beweisen. Es kann sein, daß dies das Ende ist. Ich suche es nicht, aber es liegt im logischen Kalkül der Möglichkeiten.“⁴⁴⁾

Camilo Torres werden die Worte zugeschrieben: „Ich glaube, daß ich mich aus Liebe zu meinen Mitmenschen der Revolution geweiht habe! Ich habe aufgehört, die Messe zu lesen, um diese Liebe zu den Menschen auf ‚welt-

lichem‘, das heißt wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu verwirklichen. Wenn die Revolution vollzogen sein wird, werde ich wieder das Meßopfer feiern. Der Kampf ist lang. Laßt uns beginnen.“⁴⁵⁾

In seinem Werk „Der stumme Prophet“ formuliert *Josef Roth* die ideologische Ausweglosigkeit: „Die Natur hat uns für unsere Ohnmacht mit einer zu starken Liebe begabt, sie übersteigt unsere Kräfte. Wir gleichen einem Menschen, der nicht schwimmen kann, einem Ertrinkenden ins Wasser nachspringt und untergeht. Aber wir müssen springen. Manchmal helfen wir dem *andern*, aber meist gehn wir beide unter. Und es ist unbekannt, ob man im letzten Augenblick eine Seligkeit empfindet oder einen gewissen bitteren Zorn.“⁴⁶⁾

Solch reflektierter Moralität steht das Credo einer Ulrike Meinhof gegenüber, die die sich sorgende Skepsis wohl wie mit Steinen erschlug, von selbstvernichtender Härte war, um Symbol zu werden, um Zeichen zu setzen — aber für was? Weder Meinhof selbst noch Nachfolgekommitees oder Parallelorganisationen boten und bieten bislang hinter der Vereisung ihrer Gefühle die bildfähige Alternative einer gerechteren Gesellschaft an, ja scheinen sogar die Herbeiführung ihrer Voraussetzungen durch die Art des Terroreinsatzes zu hintertreiben. Eine Mußmaßung, die Stichwort für eine kurze Betrachtung des westdeutschen Sonderfalls unter den allgemeinen personalen Wesensmerkmalen von Terroristen sein möge.

Vermag der IRA-Kämpfer, der Palästinenser, der French-Canadian, der Molukker oder Baske, der korsische Autonomist oder der Tiroler Separatist seine Terrormotive rezipierbar zu machen, der westdeutsche Terrorismus vermag es nicht, läßt seine Realitätsfähigkeit unüberprüfbar. Das Wort *Johano Strassers* von dem „Denkschema einer säkularisierten Karfreitagsmystik“⁴⁷⁾ verweist auf einen Argumentationswirrwarr, aus dem der Terror in einer Weise hervorbricht, die im Grunde revolutionäre Vorbilder ebenso hintergeht wie die taktischen Verfahren zur Schaffung der Umsturz-Situation. Statt propagandistisch zu wirken gegen die Machtzentren des Gegners, statt „Terror als Mittel der Überzeugung“ (Lenin) geschickt in die Massenagitation ein-

⁴³⁾ Zit. nach Paul Liman, a. a. O., S. 234.

⁴⁴⁾ Zit. nach Harald Irnberger, Die Terrormultis, München/Wien 1976, S. 43.

⁴⁵⁾ Zit. nach Hans-Jürgen Benedict, Schöne Worte jenseits der Fronten? Die Friedensvoten der Kirchen und die politische Realität, in: Hans-Eckehard Bahr (Hrsg.), Weltfrieden und Revolution, Frankfurt/M. 1970, S. 168 (Fischer TB Informationen zur Zeit 1102).

zubauen, scheint sich in den jüngsten brutalen Terrorakten Ich-Dominanz, autistische Perversion jeglicher Revolutionskultur zu verabsolutieren. In ekstatischer Kälte, in Verkümmern revolutionärer Strategien zu platten Racheparolen wird Terror geübt, ohne seine Funktionalität für eine „gewaltsame Selbsttransformation der Gesellschaft“ (K. W. Deutsch), sprich Revolution, zu strukturieren⁴⁶).

Das gegenwärtige Gebaren der westdeutschen Terroristen verfällt geradezu dem Leninschen Verdikt über den linken Radikalismus als Kinderkrankheit des Kommunismus. Weder werden revolutionäre Prozesse gefördert, noch Anhänger rekrutiert⁴⁷). Der Terrorist macht damit die Ideen ungläubwürdig, in deren Namen er zu handeln vorgibt. Er vertut die Chance, sich wie ein Guerillero als Avantgarde des Volkes fühlen zu dürfen, verengt die eigenen Versorgungs- und Rückzugsareale, vernichtet in der Terrortat einen Teil des revolutionären Kalküls. Die Qualität des gegenwärtig beobachtbaren Terrorismus unterstreicht geradezu exemplarisch die Ignoranz gegenüber dem von Paine formulierten Kampfprinzip: „Die größte Gefahr droht Revolutionen von dem Versuch, sie auszulösen, ehe ihre Prinzipien oder ihre Vorteile hinreichend erkannt und verstanden werden.“⁴⁸) Konträr zu jeder, besonders jeder sozialistischen Subversionsregie, die eine spezielle Verpflichtung zur systematischen Propaganda enthält⁴⁹), erscheinen die terroristischen Aktivitäten ohne angemessene Rationalität. Sie sind nicht als Schild angelegt, unter welchem die Stollen zur neuen Freiheit vorgetrieben werden.

Die platte These Clutterbucks, der Terrorist erzeuge nur selten fortschrittliche Veränderungen, zumeist schaffe er nichts, „außer, daß er tötet und zerstört“⁵⁰), findet in der westdeutschen Szene Bestätigung. „Die Frage in-

dessen, wie die gewaltige Kluft zwischen den vereinzelt terroristischen Aktionen und der Entfaltung eines von Volksmassen getragenen Volkskrieges jemals überbrückt werden könnte, wird vom deutschen Terrorismus nicht gestellt.“⁵¹) Die Art der Attentate und ihre sich in Schlagwort-Völlerei erschöpfende Begründung wenden sich geradezu verräterisch gegen die einfachsten Gebote revolutionärer Strategie und taktischen Vorgehens. Die revolutionäre Aufforderung, bewaffnete Kampfformationen zu bilden, wie Stadtguerillas zu operieren gegen „Reform“ (!), gegen „Faschismus“ und „bürgerliche Gewalt“⁵²), bleibt ohne Programmatik, veräußert sich in Kugelblitzen punktueller Brutalität.

Die Tat- und Täterbilder reizen auf zur billigen Charakterisierung als Psychopathen. Doch was heißt das schon? Was sind sie wirklich? Jedenfalls sind es keine Putschisten und Palastrevoluzzer, die einen Elitentausch an der Spitze des sonst intakt zu belassenden Systems anstreben. Es sind keine sozialistischen Revolutionäre, keine Sozialrebelln, keine Guerilleros, die auf die Sympathien der Massen aus sind, in ihnen ihre Stützpunkte suchen⁵³). Es sind keine Anarchisten, weil sie sich für eine syndikalistische Befähigung zur Organisation herrschaftsfreien Lebens nirgends beweispflichtig zeigen⁵⁴). Sie sind keine Akratisten, die politische Herrschaftskonflikte in flower festivals umbetten möchten⁵⁵).

Begriffe wie „Extremist“ und „Radikaler“ helfen auch nicht weiter. Denn der *Extremist* bekämpft das System, zu dessen Mitte er in einer extremen Position steht, noch von der Innenseite der Systemgrenze her. Dem Extremisten ist stets die Darlegung möglich, statt Umsturz Kurskorrekturen zu wollen, nur auf die Beschleunigung *evolutionärer Veränderungen* hinzuarbeiten. Der Extremist ist im Grunde

⁴⁶) Horst Herold, Taktische Wandlungen des deutschen Terrorismus, in: DIE POLIZEI, S. 402, H. 12, 1976.

⁴⁷) So der Aufruf der Zeitung „Revolutionärer Zorn“, zit. nach „Innere Sicherheit“, Ausgabe v. 18. 8. 1976, Nr. 35.

⁴⁸) Vgl. Chalmers Johnson, a.a.O., S. 185.

⁴⁹) Vgl. generell Peter Lösche, Anarchismus — Versuch einer Definition und historischen Typologie, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1, 1974, S. 53 ff; siehe auch Günther Bartsch, Kommunismus, Sozialismus, Anarchismus. Marx und die sozialen Bewegungen, Bonn 1975 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 72).

⁵⁰) Vgl. dazu den Bericht Walter Haubrichs über das internationale Treffen der Anarchisten in Barcelona in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 26. 7. 1977.

⁴⁶) Joseph Roht, Der stumme Prophet, Ausgabe Frankfurt/M. etc. 1969, S. 109—110.

⁴⁷) Johano Strasser, Konfliktstrategie der „Neuen Linken“, in: Der Mensch in den Konfliktfeldern der Gegenwart, Köln 1975, S. 269.

⁴⁸) Vgl. Karl W. Deutsch, Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik, (dt.) Freiburg i. Br. 1976, S. 191.

⁴⁹) Vgl. W. I. Lenin, Ausgewählte Werke in 6 Bänden, Bd. V, Berlin (Ost) 1973, bes. S. 471.

⁵⁰) Zit. nach Sven Papcke, a.a.O., S. 89.

⁵¹) Chalmers Johnson, a.a.O., S. 181. — Vgl. W. I. Lenin, Ausgewählte Werke, a. a. O., Bd. 1, S. 416.

⁵²) Richard Clutterbuck, Terrorismus ohne Chance, Stuttgart 1975, S. 180.

gegenüber dem System nicht in der Position des von seinem Gewissen bevollmächtigten Revolutionärs, sondern als Gegner der Regierung und gewisser Sozialstrukturen in jener des radikalen Reformers, wie etwa die kaiserliche Sozialdemokratie, bevor sich das „anarchistische“ Potential in ihr als Alternative 1907 in Amsterdam organisierte⁵⁸⁾.

Der *Radikale* personalisiert einen hohen Intensitätsgrad von Systemkritik, läßt seine Argumente aber nicht aus Gewehrläufen kommen, geht zwar an die Wurzel des „Übels“, fetischisiert es in seiner Theorie, ohne bei der politisch-praktischen Extraktion mit Hand anzulegen. Bei Protestaktionen marschiert er mit den Genossen Arm in Arm — allein. Seine Beziehungen zum Volk winden sich durch Bücherwände, in der unmittelbaren Begegnung mit der Masse hat er seinen existenziellen Entscheid zu treffen — entweder revolutionärer Anführer zu werden (Lenin, Trotzki) oder sich zurückzuziehen in die Bezirke der politischen Philosophie, wo man Wegweiser ist, ohne selber vorgehen zu müssen, wo man eloquent neue Horizonte aufreißt, nach denen die kritische Jugend bereits tastete (Marx, Sartre, Merleau-Ponty, Marcuse)⁵⁹⁾.

Auf diesem Hintergrund vermag der westdeutsche Terrorismus erst recht keine konkretisierbaren revolutionären Ziele zu vermitteln, mag er sich auch subjekt durch eine Aufstandsideologie determiniert sehen. Ist die Terrorat möglicherweise nur *Ersatz-Revolution*? Ist sie Ausdruck des Wunsches, wenigstens im spitzen Augenblick des terroristischen Aktes sich der existenziellen Spannung von Stärke, Recht, Moralität zu entziehen⁶⁰⁾ und den Grundkonflikt von Herrschaft und Widerstand⁶¹⁾ einfach mit Argumenten nicht mehr

austragen zu wollen? „Waren die ‚direkten Aktionen‘ der Antiautoritären so etwas wie nichtterroristische ‚Propaganda der Tat‘ und von relativ großem Einfluß auf die Hochschulreform, so war der Terror der RAF ‚bewaffneter Kampf‘ ohne revolutionäre Massen, ohne revolutionäre Parteien und Gewerkschaften, ohne anarchistische Strategie — sinnlos.“⁶²⁾ Hoffen die Terroristen nur auf eine allgemeine Fruchtbarkeit aus der strikten Negation des Bestehenden, auf einen Bürgerkrieg ohne *finale* Sinnggebung?

Mit solchen Fragezeichen, mit Feststellungen von romantischen Rückfällen ins Bodenlose, von antirationalistischer Emigration und Preisgabe traditioneller Revolutionsprinzipien will und kann es nicht sein Bewenden haben. Die Herkunft und der während der Ausbildung vor Abgleiten in die Terrorszene beobachtbare intellektuelle Zuschnitt der meisten heute bekannten Terroristen nährt immer wieder den Verdacht, es müsse mit ihnen eine ganz besondere Bewandnis haben, es müsse verborgene, hochkarätige Strategien geben oder eine geheimnisvolle ideologische Kraftquelle, die gegen das Leiden der Opfer und die Chancenlosigkeit der eigenen Zukunft immunisiert. Die mentalen Dispositionsanalysen lassen bisher jedoch nur gewisse Annäherungen an den Kern der Persönlichkeit des Terroristen zu⁶³⁾. Obwohl sie nicht objektivierbar ist, sondern sich nur im jeweiligen „Paradigma“ (T. S. Kuhn) der Tat konstituiert, so erscheint als Regel, daß Terroristen über beachtliches intellektuelles Format, technische Gewandtheit

⁵⁸⁾ Franz Neumann, Anarchismus, in: ders. (Hrsg.), Handbuch politischer Theorien und Ideologien, Handbuch reroro 6214, S. 278.

⁵⁹⁾ Vgl. Ronald Grossarth-Maticsek, Revolution der Gestörten? Heidelberg 1975; ders., Anfänge anarchistischer Gewaltbereitschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1975. Lothar von Balluseck, Auf Tod und Leben. Letzte Dämmungen für Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 143 ff. Edith Eucken-Erdsiek, Jugend, die nicht Erbe sein will, in: dies., Die Macht der Minderheit, Herderbücherei 372. Besonders anfällig für ein Abgleiten in den Terrorismus ist nach dem jüngsten, umfassenden Gewalt-Rapport der franz. Regierung vom Juli 1977 die Gruppe der 16- bis 25jährigen, in Großstädten wohnhaft, mit „gestörten“ Familienverhältnissen. — Hans J. Horchem, Wurzeln des Terrorismus in Deutschland, in: Die neue Gesellschaft, 1976, H. 1. Alexander Mitscherlich, Protest und Revolution, Toleranz — Überprüfung eines Begriffs. Ermittlungen, Frankfurt/M. 1974, S. 136 ff. (st 213). Richard Clutterbuck, Terrorismus ohne Chance. Analyse und Bekämpfung eines internationalen Phänomens, (dt.) Stuttgart 1975, S. 33, S. 181. Michael Baumann, Wie alles anfang. München 1975, (1. Aufl.).

⁶⁰⁾ Vgl. zu diesem stichwortartigen Hinweis Walter Borgius, Die neuere Entwicklung des Anarchismus, in: Zeitschrift für Politik, Bd. 1, 1908, S. 514 ff.

⁶¹⁾ Vgl. hierzu generell unter bes. Berücksichtigung Sartres den Aufsatz von Karl Heinz Stahl, Terror und Terrorismus, in: Tribüne, H. 57, 1976, 15. Jg. — S. ferner Hans Heinz Holz, Die abenteuerliche Rebellion. Bürgerliche Protestbewegungen in der Philosophie. Stirner, Nietzsche, Sartre, Marcuse, Neue Linke, Darmstadt/Neuwied 1976, bes. S. 240 (Philosoph. Texte 5). George Lichtheim, Über Trotzki, in: Das Konzept der Ideologie, edition suhrkamp 676, bes. S. 112 ff.

⁶²⁾ Vol. generell Niklas Luhmann, Macht, Stuttgart 1975, S. 64 ff.

⁶³⁾ Generell Arthur Kaufmann in Verb. mit Leonard E. Backmann (Hrsg.), Widerstandsrecht, Darmstadt 1972 (Wege der Forschung CLXXIII). — Diese strategische Blindheit wird besonders eindringlich im Bezug auf Maurice Merleau-Ponty, Humanismus und Terror, (dt.) Frankfurt/M. 1976.

und optimale Beherrschung des Aktionsterains verfügen. Die Befähigung zur Mimikry, die eine Operation dicht am Feind erfolgreich macht, verlangt geradezu, daß sich die revolutionären Terrorgruppen zusammensetzen und geführt werden von Abtrünnigen jener Gesellschaftsschichten, die nun besondere Angriffsziele sind. Eigene materielle Not treibt sie nicht; ihr Eintritt für mehr Menschlichkeit und Gerechtigkeit mit Terroraktionen setzt jedoch an die Stelle der Vernunft die absolute Offenbarungswahrheit, leugnet die Geschichte als Prüffeld für die Machbarkeit des neuen Menschen und verfällt als despotische Moralität dem sich in der Tat perpetuierenden großen Befähigungsnachweis für die terroristische Ordensgemeinschaft. Gerade die Umstände im Fall Ponto und Schleyer verweisen auf diese ausweglose Selbstverstrickung, die U. Matz formuliert hat: „Aus dem Terror als Mittel zur Erreichung der Utopie, dem zukünftigen wahren Leben des Menschen, wird der Terror der Vernichtung, hinter dem kein fernerer Zweck mehr erkennbar ist, ein Terror, der womöglich aus der maskierten Verzweiflung lebt, daß ein Leben der Utopie niemals gelebt werden wird.“^{63a)}

Unterstellen wir einmal dem Terroristen das Wissen, daß mit jedem Fingerzeig auf das angefeindete System drei Finger auf ihn selbst zurückweisen, dann wäre die Terrortat dennoch zielimmanent zu rechtfertigen mit einem

angestrebten Brutalisierungs- und Faschisierungseffekt unserer Exekutive und Rechtsprechung⁶⁴⁾. Doch gerade jene, deren Unterdrückung zu mildern die Terroristen angetreten sind, rufen um so lauter nach „law and order“, während sich die Sympathisanten, wie zum Beispiel die „Göttinger“ Reaktionen auf die Ermordung Bubacks beweisen, in jenen Kreisen finden, die der Täterherkunft konvenient sind. Die programmatische Konturlosigkeit der jüngsten Entwicklungen des westdeutschen Terrorismus muß die Frage zulassen: Sind die Untaten der Terroristen in Wahrheit Vatermorde? — mit subjektiven Motiven einer Feindseligkeit, die übermächtig ist wie bei Triebtätern?⁶⁵⁾ Eine andere „Begründung“ deutet der einstige Insider des deutschen Terrorismus Michael „Bonnui“ Baumann an: „Daß du dich für den Terrorismus entscheidest, ist schon psychisch vorprogrammiert. Ich kann es heute bei mir sehen, das ist einfach Furcht vor der Liebe gewesen, bei mir selber, aus der du dich flüchtest in eine absolute Gewalt.“^{65a)}

Setzt man dieses Problem in Bezug zu den Terrorzonen in aller Welt, bestätigt sich besonders für das Erscheinungsbild bei uns: „Where sociology deals with violence, it finds no solid base but the factual description of the actions and statistical enumeration: all motives remain subjective“⁶⁶⁾. Damit scheint Terrorismus undefinierbar, nur als Schlüsselbegriff theoriefähig.

V. Zusammenfassung und Probleme einer empirischen Terrorismustheorie

Die Motivvielfalt, die Wechselwirkung von personalen, situativen und habituellen Elementen im Terrorakt sind nicht kategorisierbar, d. h. nicht wie im naturwissenschaftlichen Experiment beliebig oft überprüfbar zu machen;

sie entziehen sich einem Organigramm empirischer Theorie⁶⁷⁾. Wenn diese dadurch bestimmt ist, daß in einem Aussagesystem von Ursachen, Zielen, Instrumenten und Akteuren einige Elemente austauschbar sind, ohne den hohen Organisationsgrad des Aussagesystems

^{63a)} Ulrich Matz, Politik und Gewalt. Zur Theorie des demokratischen Verfassungsstaates und der Revolution, Freiburg/München 1975, S. 264.

⁶⁴⁾ Bernd Guggenberger, Guerilla in Deutschland? Schwierigkeiten und Gefahren in der Demokratie, in: Die politische Meinung, H. 166, 21. Jg. 1976, S. 64.

⁶⁵⁾ So der „Stern“ v. 11. 8. 1977, Nr. 34 S. 77 — Vgl. ferner Marion Gräfin Dönhoff, Wenn alles in Frage gestellt wird, DIE ZEIT, 5. 8. 1977. — Vgl. bes. „Wiederentdeckung einer Realität“, in: „Neue Zürcher Zeitung“, 17./18. 4. 1977, S. 1.

^{65a)} Michael Baumann, Wie alles anfangt, zitiert nach der Ausgabe Frankfurt 1976, S. 130.

⁶⁶⁾ Gaston Bouthoul, a.a.O., S. 57.

⁶⁷⁾ Hier gilt die gleiche Voraussetzung wie bei der vergeblichen Typologisierung von „Revolution“. Vgl. die Schlußbetrachtung bei John Dunn, Moderne Revolutionen. Analyse eines politischen Phänomens, (dt.) Stuttgart 1974, S. 207 ff. — Als Vorbild zur Ermittlung des „Terrorismus“ vom Allerweltsbegriff bis hin zu seiner Existenzial-Qualität und seinem Kategorisierungsentzug vgl. den methodischen Prozeß bei Uwe D. Adam, Anmerkungen zu methodologischen Fragen in den Sozialwissenschaften: Das Beispiel Faschismus und Totalitarismus, in: Politische Vierteljahresschrift, 16. Jg., 1975, H. 1.

insgesamt zu zerstören, dann verweigert sich Terrorismus solch theoretischer Bewältigung. Denn Terror ist nicht als Gegenstand statuierbar, Erschrecken und Angst lassen ihre Intensität nicht ins konservierende Wort setzen, sonst würden sie sich begrifflich entleiben. Der „Hiroshima-Effekt“ etwa, also die in der Distanz zum Tatort variierende Anteilnahme — man denke an die bei uns medienpolitisch auf tragische Groteske getrimmte Terrorherrschaft Idi Amins —, bestätigt, daß wir alles, was wir kognitiv erfassen, uns mit unterschiedlicher Rezeptivität und Intentionalität aneignen. Nicht nur das bisherige Unvermögen, verbindlich zu definieren, was zum Beispiel Demokratie, was Frieden, was Aggression ist, offenbart dies.

Sehen die einen etwa im Stalinismus einen verabscheuungswürdigen Gipfel von Staatsterror, betrachten ihn andere als notwendige Hindernisbeseitigung für eine auf weniger Entfremdung angelegte Revolution. Wollen die einen Präsidentenmörder und Bombenwerfer ohne Federlesen abschießen, bezeichnen andere die Täter als krank, die kaputt machen, was sie kaputt gemacht hat, also die vom Präsidenten präsierte Gesellschaft. Sind Taten irischer Geheimorganisationen für Engländer Anlaß zu tiefstem Abscheu, wird sie mancher Ire vom Zwang der Umstände her billigen. Galt Terror hier als niederträchtigstes Emanzipationsmittel des vierten Standes, galt er dort als einziger Hebel zur Besserung des Lebensschicksals. Kurz: Terror hat seine begriffliche, jederzeit ortsungebunden überprüfbare Qualität nicht durch sich selbst, sondern konstituiert sich als Schlüsselbegriff für das Maß jeweils spontaner Betroffenheit.

Terror ist nie spezifische Interaktion zwischen Tätern, Opfern und reagierendem Umfeld, die sich abtastbar gegenständlich veräußert, sondern sich spontan als Spannung zwischen individueller Autonomie und sozialer Herausforderung einstellt, subjektiv verdichtet zu Entsetzen, Berührungsangst, Fatalismus. Patentrezepte dagegen zu erheischen, wäre Selbstbetrug. „Es ist nicht möglich, Gesinnungsethik und Verantwortungsethik unter einen Hut zu

— Zum hier zugrunde gelegten Theorieverständnis ist nur generell zu verweisen auf: Ralf Dahrendorf, *Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie. Gesammelte Abhandlungen I*, München 1968, S. 216 ff. — Charles Ackermann — Talcott Parsons, *Der Begriff „Sozialsystem“ als theoretisches Instrument*, in: Talcott Parsons, *Zur Theorie sozialer Systeme*, hrsg. v. Stefan Jensen, Opladen 1976, S. 69 ff.

bringen oder ethisch zu dekretieren: welcher Zweck welches Mittel heiligen solle, wenn man diesem Prinzip überhaupt irgendwelche Konzessionen macht.“⁶⁸⁾ Die somit äußerst mühevoll ergründung im Terror manifestierter Sozialpathologien und die Ermittlung praktischer Präventionen verlangen analytische Beharrlichkeit und ein sich im Ermittlungsprozeß schärfendes Bewußtsein für die Konfliktbeziehungen zwischen ideologischen Absolutheitsansprüchen und den Gewaltpotentialen in unseren Produktions- und Sozialstrukturen.

Diese Beharrlichkeit muß die bisherige Sucht abbauen, rasch starre Positionen zu beziehen und Widersprüche nicht auszutragen⁶⁹⁾. Wie bereits bei vielen anderen Problemen geschehen, darf Terrorismus nicht zum Fetisch des rechten und linken Irrationalismus werden. Nur wenn eine demokratisch legitimierte Gesellschaft sich nicht nur zu ihren Bequemlichkeiten, sondern auch zu den Pflichten und Gefahren offensiv und tätig bekennt⁷⁰⁾, können die Strahlungsherde des Terrorismus ausgemacht, kann das Sympathisantenfeld eingeeignet werden. Hier sollte endlich ein intensiveres Bemühen um psychologische Aufhellung der Gruppendespotie, der Angst-Bindung der Terroristen untereinander einsetzen⁷¹⁾.

⁶⁸⁾ Max Weber, *Politik als Beruf*, Ausg. Berlin 1968, S. 60.

⁶⁹⁾ Siehe dazu das Vorwort von Günther Grass „Die angelesene Revolution“ zu Jens Litten, *Eine verpaßte Revolution? Nachruf auf den SDS*, Hamburg 1969, S. 7. — Im Kontext: „Der schwer zu ertragende, aber notwendige Widerspruch loyaler Bindung in Institutionen bei gleichzeitig kritischer Distanz zu ihnen, läßt sich nur auflösen, wenn ein anderer Widerspruch verschwindet: der Widerspruch zwischen denen, die naiv auf der Geltung von Institutionen bestehen, weil sie über den dynamischen Charakter unserer Gesellschaft im unklaren (gelassen) sind und denen, welche die zeitliche und strukturelle Bedingtheit von Institutionen kennen und planerisch einsetzen“ (Martin Greiffenhagen, *Tradition und Fortschritt als Herausforderung*, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 25. 3. 1977).

⁷⁰⁾ Hier sei zu erinnern: „Artikel 1 des Grundgesetzes sagt den Instanzen des Staates eben nicht, an welchem Ort, mit welchen Mitteln, zu welchen Lasten oder Inkaufnahme welcher Risiken der Staat die Würde des Menschen zu schützen hat...“ (Helmut Schmidt, *Grundwerte in Staat und Gesellschaft. Stellungnahmen von Helmut Schmidt, Helmut Kohl und Werner Maihofer*, in: *Herder Korrespondenz*, H. 7, Juli 1976, S. 356).

⁷¹⁾ Vgl. zum Ansatz Irenäus Eibl-Eibesfeldt, *Liebe und Haß. Zur Naturgeschichte elementarer Verhaltensweisen*, Serie Piper 113, S. 190 ff. — Ferner zum „Gruppenarbitrium“ Erich Fromm, *Anatomie der menschlichen Destruktivität*, *rororo sachbuch 7052*, S. 229 f.

Schwerpunkte im Aufklärungsprogramm gegen politischen Terrorismus müßten sein die Isolation der jetzigen Terroristen und die Ausräumung der sozialen Strukturdefekte, die zur Sozialisation des Terrors unter der besonders für ihn anfälligen Jugend befähigen. Die Isolation der aktiven Terroristen sollte angestrebt werden durch Hinweise darauf, daß im gesamten Geschichtsverlauf in nur wenigen Fällen Terrorismus zum erstrebten Erfolg geführt hat und Aussichten auf Systemveränderung zur Enttäuschung wurden⁷³⁾. Natürlich ruht die Schwäche dieser Information darin, daß der bisherige Mißerfolg erst recht und gerade aufreizend für neue Versuche wirken kann, zumal das Waffenarsenal wirkungsvoller und die gegnerischen Ziele verwundbarer geworden sind. Entsprechend sollte die technische und personelle Verbesserung des Aufklärungs- und Fahndungsapparates ebenso erfolgen⁷⁴⁾ wie eine gezielte Strafverschärfung⁷⁵⁾, aber auch eine qualitativ bessere bewußtseinsmäßige Zurüstung der Rechtspflege für Terroristenprozesse. Wichtig wäre dazu eine Informationspolitik, die den Bürger aus seiner Zuschauerrolle löst und ihn zur kritischen Unterstützung bei der Ermittlung gegen Terroristen gewinnt. Ferner müßte mit der internationalen Ausweitung des Terrors die Internationalisierung seiner Bekämpfung synchron gehen⁷⁶⁾.

Parallel zur instrumentellen Verbesserung der Terrorismusbekämpfung muß eine Politik für und durch die Öffentlichkeit betrieben wer-

den, die junge Menschen davon abhält, sich als Stafettenträger, Lieferanten oder Informanten für die Terroristen anwerben zu lassen, ihre Nachschubdepots, Verstecke und Waffenlager zu betreuen und zu versorgen, Fluchtwege offen zu halten. Um Jugendliche dem Magnetfeld des Terrorismus zu entziehen, darf nicht nur verbal bekannt werden, daß „das beste Mittel zur Verbrechensvorbeugung soziale Gerechtigkeit ist“⁷⁶⁾. Wir müssen alles tun zur Verhinderung, daß die Jugend dem Gewaltkult verfällt, sich aufgibt, weil sie nichts mehr zu verlieren hat außer dem Willen, sich nicht in Existenzangst und Opportunismus zu ducken. Wir dürfen nicht Zeugen und Mittäter sein beim Anwachsen der Unfähigkeit, „einen wesentlichen Teil unserer Grundwerte an einen wichtigen Teil der jungen Generation weiterzugeben“⁷⁷⁾. Allzulange wurde mit der Prosperität als wahrer Klammer der Nation auf Gemeinschaftsfrieden gekokert. Wenn sich nun viele Jugendliche als politische Ware im Kampf von Gruppeninteressen und als Objekt wechselseitiger Verantwortungsdelegation für fragil gewordene Zuwachsraten verstanden sehen, bildet ihr radikaler Protest gegen die verschärfte Ideologie des job power jenen Boden, wo Terrorismus Wurzeln schlägt.

Junge Menschen müssen durch Vorbilder der Tat darüber Gewißheit erhalten, daß alle zum Kampf um bewahrende und erneuernde Gerechtigkeit als anthropologische Grundausstattung aufgerufen sind⁷⁸⁾, daß Recht nicht um seiner selbst willen, nicht um einiger Gruppen willen, sondern für die Gesellschaft da zu sein hat⁷⁹⁾. Damit kann einer gegen den anderen nicht nur als Anspruchsteller auftreten — auch nicht der protestierende Jugendliche, der Extremist, der potentielle Terrorist. Ihrer Verurteilung des Herrschaftssystems muß die Frage entgegenstehen nach ihrem neuen Verständnis von Gerechtigkeit und ihrer Mach-

⁷³⁾ Beispielhaft Emilio Lussu, Theorie des Aufstands, (dt.) Wien 1974, S. 103. — Fritz R. Allemann, a.a.O., S. 10.

⁷⁴⁾ Das gilt insbesondere für den notwendigen Abbau von Hindernissen auf Grund der föderativen Strukturen bei uns (vgl. dazu „Terror und Gewaltkriminalität“, Diskussionsprotokoll Reihe Hessensforum, hrsg. v. Eugen Kogon, Frankfurt/M. 1975). — Vgl. „Bundeskabinett beschließt Sofortmaßnahmen im Sicherheitsbereich“, in: Innere Sicherheit v. 10. 6. 1977.

⁷⁵⁾ Vgl. hier Vierzehntes Strafrechtsänderungsgesetz vom 22. 4. 1976, Bundesgesetzblatt, Jg. 1976, Teil I, S. 1056 ff. — Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes vom 18. 8. 1976, Bundesgesetzblatt, Teil I, Jg. 1976, S. 2181 ff.

⁷⁶⁾ Z. B. die Europäische Konvention zum gemeinsamen Kampf gegen den Terror/vgl. DAS PARLAMENT, Nr. 6, 12. 2. 1977. — Zu den Aktivitäten der UNO vgl. EUROPA-ARCHIV, Folge 6/1977, S. D. 137—138. Vgl. ferner „Innere Sicherheit“ v. 18. 8. 1976, Nr. 9—10. — Zu den Maßnahmen s. auch Hans-Jochen Vogel, Innere Sicherheit — ein Schwerpunkt sozialdemokratischer Politik, in: Die Neue Gesellschaft, März 1975, S. 188 ff.

⁷⁷⁾ Werner Hill in DIE ZEIT v. 19. 12. 1975. — Vgl. dazu auch Harald Irnberger, Die Terrormultis, Wien/München 1976, S. 306. In diesem Fall kann natürlich nur gemeint sein ein Bemühen in kritischer Solidarität um die Ermittlung dessen, was soziale Gerechtigkeit zumindest sein muß.

⁷⁸⁾ Richard Löwenthal, zit. in René Ahlberg, Ursachen der Revolte. Analyse des studentischen Protests, Urban TB 834, S. 87.

⁷⁹⁾ Vgl. hierzu die Besprechung des Buches von John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, in: Evangelische Kommentare, Juli 1976, Nr. 7. Vgl. hierzu ferner Eugen Fink, Traktat über die Gewalt des Menschen, Frankfurt/M. 1974, S. 187.

barkeit. Auch der Einwand muß zugelassen werden, ob sich der Terrorist als Erwählter, Betrogener oder Selbstbetrüger versteht, aufgehoben in einer Person, die keine Warum-Anfrage mehr gestattet.

Wenn Erich Fried auf Fremdverschulden plädiert: „Die sogenannten Terroristen werden gemacht“⁸⁰⁾, so ist solche Klassifikation des Menschen als Produkt erbärmlich, negiert ihn als entscheidungsfähiges handelndes Subjekt politischer Prozesse. Jeder Systemkritiker hat sich zu vergegenwärtigen, daß Radikalismus zur Entwurzelung immer dann verlockt, „wenn die Furcht vor dem Irrtum den Willen zur Wahrheit überwältigt“⁸¹⁾. Das Wort von J. Goebbels, der Sprache zur terroristischen Tatwaffe umfunktionierte, sollte den Terror-sympathisanten hellwach machen: „Der revolutionäre Mensch steht am Anfang einer Umwälzung, nicht irgendeine soziale Notlage. Das kommt dazu. Der Revolutionär bedient sich ihrer zur Erreichung seiner machtpolitischen Ziele.“⁸²⁾ Carl J. Friedrich hat Terror benannt als extreme Form gesetzloser Gewaltanwendung, „gleichgültig, ob er für die Aufrechterhaltung oder die Vernichtung eines politischen Systems angewendet wird“⁸³⁾. Dieses Wissen um die wechselseitige Versuchung durch Macht vermag von blinder Rechthaberei hier abzuhalten, dort die Hemmschwelle für Aggressivität zu erhöhen, vermag eine politische Kultur zu begründen, in der sich das Bekenntnis zu freiheitlich-demokratischen Grundwerten im existenziellen Handeln ausweist. Die Ermittlung der Sozialpathologie des Terrorismus macht zugleich wesentliche Entscheidungsprämissen für die Stabilität der De-

mokratie verfügbar. Dazu zählt bedacht-same Zähigkeit. Moralines Wetterleuchten und Pogromtiraden laden terroristische Energie-zellen nur auf. Ihre Ausschaltung gelingt nicht in der Zielperspektive Sicherheit oder Freiheit, sondern in jener von Freiheit als Sicherheit auf Gegenseitigkeit: „Will nun unser Staat seinem freiheitlichen Leitprinzip treu bleiben, so sind seine Möglichkeiten zur Abhilfe sehr be-schränkt, wenn die inneren Regulierungskräfte der Gesellschaft ausbleiben sollten. Der freiheitliche Staat geht auch insoweit — um der Aufrechterhaltung der Freiheit willen — ein Risiko ein. Seine Möglichkeiten zur Abhilfe sind sehr beschränkt, wenn die inneren, sittlichen Regulierungskräfte in der Gesellschaft versagen.“⁸⁴⁾ Nicht allein im Geist und im Stil ihres Kampfes gegen den Terrorismus legt sie Rechenschaft über den letzten Sinn unseres politischen Tuns, sondern auch in der wach-samen Kontrolle über jene Kräfte, die unter dem Vorwand der Terrorabwehr mit Daten-banken und Angstmacherei Maulkorb-Politik gegen Bürger betreiben wollen⁸⁵⁾, deren Ziel die Verkürzung der Leidenswege zur politi-schen Emanzipation ist.

⁸⁰⁾ Helmut Schmidt: Ethos und Recht in Staat und Gesellschaft, in: Günter Gorschnek (Hrsg.), Grundwerte in Staat und Gesellschaft, München 1977, S. 20—21, (BSR 156).

⁸¹⁾ Vgl. dazu etwa Martin Greiffenhagen, Zurück zu Metternich? — Radikale und Verfassungsfeinde im demokratischen Rechtsstaat, in: ders. u. Hermann Scheer (Hrsg.), Die Gegenreform. Zur Frage der Reformierbarkeit von Staat und Gesellschaft, Reinbek 1975, S. 74 ff. (rororo aktuell 1943); Jürgen von Kempster, Recht und Politik. Studien zur Einheit der Sozialwissenschaften, Stuttgart 1965, S. 190. Symptomatisch das Wort Alfred Grossers: „... es scheint mir doch, als ob in der Bundesrepublik immer mehr von der Verteidigung der Grundordnung durch den Staat die Rede sei, und immer weniger von der Verteidigung der Grundfreiheiten gegen den Staat.“ (Grosser in seiner Dankansprache anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels, zit. nach Werner Hill, Recht und Terrorismus, in: Vorgänge, 15. Jg., H. 20, S. 31). — Heinz Wiesbrock (Hrsg.), Die politische Rolle der Angst, Frankfurt/M. 1967. — Siehe fer-ner: Numerierte Bürger, hrsg. v. Gerd E. Hoffmann u. a., Wuppertal 1975.

⁷⁹⁾ S. dazu Fabian von Schlabrendorff in DIE ZEIT v. 22. 10. 1976.

⁸⁰⁾ Zit. von Karl-Heinz Janßen in DIE ZEIT v. 13. 5. 1977.

⁸¹⁾ Helmut Kuhn, Politische Entmythologisierung, in: Zeitschrift für Politik, H. 1, 1974, 21. Jg. S. 39.

⁸²⁾ Zit. bei Thilo Schabert, Das revolutionäre Bewußtsein, in: Zeitschrift für Politik, 1974, H. 1, Jg. 21, S. 11.

⁸³⁾ Carl J. Friedrich, Pathologie der Politik, (dt.) Frankfurt/M., 1973, S. 62.

Probleme der Organisation und Koordination bei der Terroristen-Bekämpfung in der Bundesrepublik

Während einer Tagung im Wiesbadener Bundeskriminalamt (BKA) empfahl der Präsident des Amtes, Dr. Horst Herold, seinen prominenten Zuhörern aus Polizei und Justiz einen raschen und konzentrierten „Datenverbund“ zwischen den Erkenntnissen der Justiz und der Polizei. In den Aktenbergen der Justiz, sagte er, lägen gewaltige Mengen von zuverlässigen Daten, die es endlich systematisch auszuwerten gelte, um die Ursachen für menschliches Fehlverhalten besser als bisher ergründen zu können.

Herolds Vorschlag verhalte — wie so viele andere naheliegende Empfehlungen — ungehört. Und ungehört blieben auch so einfache Erkenntnisse, wie sie etwa der Präsident des Hamburger Verfassungsschutzamtes, Hans Josef Horchem, während einer Podiumsdiskussion formulierte. „Das Motiv steht nicht von Anfang an fest“, sagte Horchem, es entwickle sich allmählich. Sowohl Herold als auch Horchem zielten in ihren Überlegungen nicht zuletzt auf eine erfolgreiche Bekämpfung des bundesdeutschen Terrorismus. Öffentlichkeit und Politik verzichteten aber bisher weitgehend darauf, systematisch auf eine Erforschung der Ursachen und Motive zu drängen, sondern konzentrierten sich in all den Jahren fast ausschließlich darauf, über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu diskutieren: Änderungen zahlreicher Gesetze, der Ruf nach härteren Strafen, Verbesserung der polizeilichen Arbeit. Im Kampf gegen das Phänomen Terrorismus hat sich das Interesse nur auf die Wirkungen und kaum auf die Ursachen festgelegt.

Dabei gab schon der erste Fall eines bundesdeutschen Terroraktes, nämlich die Kaufhaus-Brandstiftungen in Frankfurt 1968 durch Gudrun Ensslin, Andreas Baader, Thorwald

Proll und Horst Söhnlein, bemerkenswerte Hinweise, die näher zu ergründen noch immer sinnvoll wären. So betonte der Verteidiger der Gudrun Ensslin, Professor Heinitz, die politischen Vorstellungen der Angeklagten, das vor auszusehende Scheitern mit ihrer Dissertation und die persönliche Entfremdung von ihrem Verlobten hätten zu einem „explosiven Gemisch“ geführt. Auch das Gericht mochte nicht ausschließen, daß „die Angeklagten ihre Situation weitgehend aus gesellschaftlichen Widersprüchen zu verstehen, zu erklären und schließlich auch zu rechtfertigen suchen, um vor sich selbst ein Alibi zu haben.“ Ideelle Motive wollte denn auch die Kammer den Brandstiftern nicht absprechen.

Die vier Angeklagten wurden damals zu drei Jahren Zuchthaus verurteilt. Angesichts einer längeren Untersuchungshaft sind sie jedoch auf freien Fuß gesetzt worden und leisteten danach eine auch vom Frankfurter Jugendamt als positiv beurteilte Arbeit in Lehrlingskommunen. Als der Bundesgerichtshof die Revision gegen die Urteile verwarf, reichten sie beim hessischen Justizminister Hemfler ein Gnadengesuch ein. Als Hemfler es ablehnte, die Reststrafen zur Bewährung auszusetzen, gingen die vier Brandstifter in den Untergrund. Baader wurde schließlich in Berlin gefaßt und dann von seinen Gesinnungsfreunden mit Gewalt befreit. Erst dann kam es zur Bildung der sogenannten „Baader-Meinhof-Gruppe“, zur Bildung der „Rote-Armee-Fraktion“, die mit Gewalt das politische System der Bundesrepublik verändern wollte.

Es ist sicherlich müßig, darüber zu streiten, ob Andreas Baader und Gudrun Ensslin überhaupt zu Terroristen geworden wären, hätte damals ihr Gnadengesuch Erfolg gehabt. Horst Herold jedenfalls scheint es zu schlicht, wenn nicht gar irreführend zu sein, die Ursachen des Terrorismus allein bei den Terroristen zu suchen. Wie ein Blick auf die übrigen westlichen Staaten zeigt, wäre die Bundesrepublik so oder so kaum von terroristischer Gewalt verschont ge-

Geringfügig veränderter Vorabdruck aus dem im Herbst 1977 erschienenen Band „Terrorismus — Untersuchungen zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik.“ Das Manuskript dieses Aufsatzes wurde im Frühjahr 1977 abgeschlossen.

blieben. Was aber die rasche Entwicklung der Baader-Meinhof-Gruppe von einer zunächst nur ideologisierenden Vereinigung zu einer operierenden angeht, so mag die interne Erkenntnis des damaligen medizinischen Gutachtens im Brandstifter-Prozeß durchaus von Interesse sein. Allein bei Baader, glaubte der Sachverständige zu erkennen, sei eine „kriminelle Vorprogrammierung“ erkennbar. Wie man aus den Aussagen später abgesprungen Terroristen, etwa von Karl-Heinz Ruland, weiß, hat die Gruppe nach ihrer Formierung tatsächlich immer weniger „theoretisch“ ihre Zielsetzungen formuliert und begründet. Nur noch die Aktion und ihre Planung standen im Vordergrund. Die kriminelle Energie Baaders, so eine der Schlußfolgerungen aus dem Stammheimer Prozeß, hatte sich durchgesetzt, die Intelligenz und die politischen Begründungsversuche einer Ulrike Meinhof traten immer mehr in den Hintergrund.

Gleichwohl bleibt die Frage nach dem rationalisierbaren und rezipierbaren ‚Warum?‘ aktuell auf der Tagesordnung. Nach sieben Jahren terroristischer Aktivität, nach Kenntnissen über einige hundert Täter und Helfer haben sich immerhin einige grundsätzliche Erkenntnisse herausgebildet, die nachdenklich stimmen. Die meisten Terroristen entstammen gutbürgerlichen Verhältnissen, wuchsen ohne materielle Bedrängnisse auf. Bei allen aber sind jedoch in vielfacher Form schwerwiegende persönliche Probleme feststellbar: familiäre, sexuelle und berufliche Disharmonie, Sorgen um sich selbst und die Zukunft. Dazu gesellte sich oft ein „Schlüsselerlebnis“ politischer oder gesellschaftlicher Art, etwa die Empörung über den Vietnamkrieg. Die einzige solide Untersuchung, die vorliegt, nämlich die Arbeit des Psychologen Grossarth-Maticek, die während der ersten Aktionsphase der RAF nach Äußerungen von Anhängern des „Bewaffneten Kampfes“ unter Heidelberger Studenten zusammengestellt wurde, kam deshalb auch zu dem Ergebnis, daß sich bei bundesdeutschen Anarchisten die „revolutionäre Tat“ fast immer auch als ein Akt der persönlichen Befreiung darstellt: „Die Angst kann man nur loswerden,“ lautet ein typisches Zitat, „indem man Angst denen macht, die einem selbst Angst machen.“ Andere meinten, es sei besser, im revolutionären Kampf zu Tode verfolgt zu werden, als im bürgerlichen Alltag in Be-

klemmung und Lustlosigkeit zu leben. In persönlichen „kaputten Situationen“ fällt es also manchen jungen, enttäuschten Menschen leicht zu glauben, allein eine kranke Gesellschaft sei schuld an ihren persönlichen Kümernissen, nicht aber sie selbst oder ihr eigenes Umfeld.

Die politischen Motive mancher Terroristen scheinen also in vielen Fällen „nachgeschoben“ zu sein. Ein junger Mensch, so zitiert Verfassungsschutzpräsident Horchem aus dem „Steppenwolf“ von Hesse, „der zwischen die Zeiten geworfen ist, der keine Religion, keine Bindung, keine Kultur und keine Tradition hat, ist verloren“. Irgendwann entsteht dabei im einzelnen ein Gefühl, daß alles „Scheiße ist“, ein Gefühl, das manche junge Menschen zu Schlaftabletten, Drogen oder Alkohol, andere aber zu Pistolen und Sprengstoff greifen läßt, um einem sinnlos anmutenden Leben doch noch einen Sinn zu geben.

In der Endphase solcher Entwicklungen entsteht so, was Bundeskanzler Schmidt eine „geistige und charakterliche Deformation“ nennt. Die Bewunderung für einen Che Guevara wird auf Andreas Baader übertragen, die Zerstörung von Leben erhält unter Berufung auf eine andere Weltordnung eine untergeordnete Bedeutung. Der Sturz in ein Abenteuer verbindet sich mit Größenwahn, die Flucht aus dem Alltag und der Langeweile mit einer zusammengeflackten Ideologie, die sich aus Teilen des Marxismus, der Logik der historischen Dialektik und bestimmten Elementen des Anarchismus, des Aufbäumens des Individuums gegen jeden Zwang und jede Hierarchie, zusammensetzt. Dazu kommt in jedem Falle die Sehnsucht nach Bindung in einer Gruppe, die Geborgenheit und Sinn vermittelt.

Konservative Politiker begründen die Entstehung und Ausdehnung des Terrorismus in der Bundesrepublik in erster Linie mit der außerparlamentarischen Opposition (Apo) der sechziger Jahre, in denen es, so meinte auch der inzwischen ermordete Generalbundesanwalt Buback, „schick“ war, Gesetzesverstöße einer unruhigen Jugend für verständlich zu erklären. Nachdenkliche Praktiker, wie BKA-Präsident Herold, halten indes auch den bundesdeutschen Terrorismus für eine weltweite Aggressionsentladung, für einen Guerillakrieg, einen „Volkskrieg“, der den großen Krieg ersetzt. Welche dieser Thesen und Vermutungen auch

immer richtig sein mag, die Diskussion über Gewalt und ihren Sinn hat sich auch innerhalb der Terrorgruppen im Laufe der Jahre gewandelt. Immerhin erklärte Ulrike Meinhof nach der gewaltsamen Befreiung Baaders, bei der ein Institutsangestellter angeschossen wurde, daß „wir natürlich nicht geschossen hätten, wenn wir gewußt hätten, daß der Mann verletzt wird.“ Später freilich schrieb dieselbe Ulrike Meinhof, daß „auf Bullen natürlich geschossen werden darf“. Und die dritte Generation bundesdeutscher Terroristen scheint sich ohne Rücksicht auf die anfänglich erhoffte Solidarisierung der Massen mit ihren Gewaltaktionen allein noch auf ein Wort zu berufen, das man Horst Mahler zuschreibt: „Wir bestrafen einen und erziehen Hunderte.“

Die Terroristen, die sich beharrlich als Soldaten bezeichnen, als Gegenstaat, der das rechtmäßige Gewaltenmonopol der staatlichen Exekutive in Frage stellt, begründen ihre Mordanschläge stets mit der Bestrafungstheorie. Wer ihren Forderungen nachgibt, wird belohnt, wer sich weigert, wird bestraft. Schon die Namensnennung der Gruppe „2. Juni“, die sich auf die Erschießung des Berliner Studenten Benno Ohnesorg bezieht, dokumentiert dieses Bestrafungselement unübersehbar. Mit gleicher Konsequenz wird, wie die Erschießung von Schmücker in Berlin lehrt, jeder „Verräter“ rigoros bestraft.

Freilich sind all diese Erkenntnisse über Hintergründe und Motivationen Stückwerk — Thesen und Rückschlüsse oft punktuelle Informationen, die noch längst keinen festen Boden für die Grundlagenforschung abgeben. Erst jetzt beginnt das Bundesjustizministerium damit, die bisherigen Fälle von Terrorismus auf Ursachen und Zusammenhänge hin zu erforschen. Inwieweit dabei systematisch vorgegangen wird, bleibt abzuwarten.

An Detailkenntnissen fehlt es nicht. Ganz gewiß gab es seit den ersten Bombenanschlägen der Baader-Meinhofs niemals eine Krise des Rechtsstaates, höchstens eine Krise der Rechtspolitik, die erschrocken und allzu eilig immer wieder aktuelle Ereignisse zum Anlaß nahm, um neue Gesetze gegen den Terrorismus zu produzieren und dabei häufig nur mehr Staat, aber kaum mehr Sicherheit schuf. Hingegen darf aber in den Anfangsjahren bundesdeutscher Terroraktivität von einem Ermitt-

lungsnotstand gesprochen werden, denn die Polizei war auf diese Form politischer Kriminalität genauso wenig vorbereitet wie der Verfassungsschutz, der bis in die jüngste Zeit hinein bei seiner Vorfeldarbeit ausschließlich auf die bekannten geheimdienstlichen Muster von Agententätigkeit programmiert war. Das oft masochistisch anmutende Verlangen von Terroristen, verfolgt zu werden, die militante Form der Kriminalität, konspirativ und kaum ausrechenbar vorbereitet und in der Aktion wie ein verdeckter Guerillakampf geführt, stellte die Polizei deshalb vor kaum lösbare Aufgaben.

Inzwischen spricht man von der „dritten Generation“ von Terroristen — eine Erkenntnis, auf die sich auch die Fahnder weitgehend eingestellt haben. Mahler, Baader und Meinhof galten noch als eine feste Gruppe, die meist geschlossen durch die Lande zog, gemeinsam ihre Aktionen plante und auch ausführte. Sie gingen deshalb ein hohes Risiko ein, ganz einfach, weil die Illegalität in einer großen Gruppe die Mobilität behindert und ständige Risiken bedeutet — bei der Beschaffung von Kraftfahrzeugen, Geld, Waffen und Sprengstoff sowie beim Anmieten von Wohnungen.

Nach der Verhaftung des „harten Kerns“ sprachen auch die Experten optimistisch von einer zweiten Phase, in der nur noch kleine versprengte Grüppchen ohne zentralen Kopf als „Feierabendbastler“ wirkten. Freilich fiel in diese Zeit auch die intensive Besorgnis, daß Baader, Meinhof und die anderen führenden Terroristen aus den Gefängniszellen heraus neue Aktionen steuerten, wobei einige Anwälte als organisatorisches Bindeglied wirkten. Inzwischen, das weiß man sehr genau, ist aber die Entwicklung weiter fortgeschritten: Neue Anführer haben sich herangebildet; bundesdeutsche Terroristen haben immer mehr und immer engeren Anschluß an die internationale Terroristenzene gefunden und damit auch an Gefährlichkeit gewonnen. Geblieben ist allerdings die Unsicherheit staatlicher Stellen über Struktur und Zusammensetzung der einzelnen Gruppen, die traditionell denkende Ermittler und Politiker lange Zeit fälschlicherweise wohl eher nach dem deutschen Vereinsrecht zu beurteilen schienen: Mit einer bestimmten Hierarchie, mit Vorsitzendem, Vertreter und anderen Funktionären. Tatsächlich aber wird eher das Bild stimmen, das der Präsident des

Bundeskriminalamtes, Herold, schon vor Jahren zeichnete: „Sie wandern wie Eisenspäne in einem Magnetfeld.“

Immerhin haben staatliche Anstrengungen in der Bekämpfung des Terrorismus nicht nur zu mehr als hundert Urteilen und mehr als 200 Verhaftungen geführt. Ein verfeinertes System der Sammlung von Erkenntnissen, ein neu organisiertes Fahndungsnetz und weitgefächerte Kontrollen haben detaillierte Informationen gebracht, die ziemlich lückenlos zu sein scheinen. Schon in den Jahren der intensiven Suche nach Baader und Meinhof und den übrigen Mitgliedern des „harten Kerns“ wurde das Prinzip der „Zielfahndung“ entwickelt. Dabei fahnden vier besonders ausgewählte Kriminalbeamte mit allen Vollmachten und allen Kenntnissen über Gewohnheiten, Freunde und Örtlichkeiten allein nach einer Person. Daneben gibt es auch die sogenannte „beobachtende Fahndung“, bei der ein größerer Personenkreis von Zeit zu Zeit überprüft wird. Diese Art der Fahndung gewährleistet, daß Grenzübertritte dieser Personen und Verbindungen verdächtiger Personen untereinander bekannt werden.

So stapeln sich im Laufe der Jahre bei den Terroristenfahndern, vor allem im Bundeskriminalamt, Hinweise und Erkenntnisse von bemerkenswerter Quantität. Es ist daher gewiß kein Zufall, daß nach allen Terroranschlägen in den vergangenen Jahren niemals „Unbekannte“ als Täter ermittelt wurden: Ob Hans-Joachim Klein beim OPEC-Überfall in Wien, ob Wilfried Böse bei der Entführung des Flugzeugs nach Entebbe, ob Sonnenberg, Folkerts und Klas als mutmaßliche Buback-Mörder — stets waren diese Täter vorher in den Erkenntnissen der Fahnder als „vorprogrammiert“ bekannt, freilich im Sinne eines Verdachts, der nicht gerichtsverwertbar erschien.

Diese Entwicklung kann kaum überraschen. Denn sowenig eine Frau spontan beschließt, der Prostitution nachgehen zu wollen, sowenig gibt es auch die Bereitschaft zum Terrorismus aus dem Augenblick heraus. Auch terroristischen Aktivitäten geht beim einzelnen eine längere Entwicklung voraus. So fallen viele jener jungen Leute, die im Laufe der Zeit als Bombenleger oder Attentäter ermittelt werden, vorher bereits als Hausbesetzer, als aktive Figuren in der Roten Hilfe oder im Gefangenerrat auf. Und so lassen sich auch die Zahlen erklären, die oft ohne fachliche Erläuterung in der bundesdeutschen Öffentlichkeit herumgabundieren. 30 Terroristen, heißt es etwa, wer-

den noch per Haftbefehl gesucht. Das ist förmlich in Ordnung, doch zählen zu diesen 30 ein Dutzend aktiver Helfer, über die es schon seit Jahren keinerlei neue Erkenntnisse mehr gibt. Ähnlich verhält es sich mit den Meldungen, daß die Fahnder 300 Terroristen im Bundesgebiet vermuten. Tatsächlich ist diese Zahl eine Schätzung der Experten über Leute, denen aktive Verbindungen zu bekannten Terroristen unterstellt werden müssen und deshalb auch ernstliche Befürchtungen gerechtfertigt sind. Die Zahlen über Helfer und Sympathisanten schwanken ohnedies. Hierbei handelt es sich überwiegend um Leute, deren Sympathien für den Terrorismus und damit ihr Haß auf die bestehende Gesellschaftsordnung bekannt sind: Sie erscheinen also für die Ermittler prädestiniert, irgendwann auch in einen gefährlichen Aktionismus umzukippen.

An Erkenntnissen über die Terrorszene in der Bundesrepublik fehlt es also längst nicht mehr, allerdings vielfach an praktischen Schlußfolgerungen, die so manchen Terrorfahnder schon zu der resignierenden Feststellung veranlaßten, daß Politik und Gesellschaft nicht in der Lage sind, über den Tag hinaus langfristige Konzeptionen zu entwickeln. Dabei haben vor allem die Praktiker der Terrorismusbekämpfung in den vergangenen Jahren stapelweise Vorschläge auf den Tisch gelegt, aber nur spärliche Verbesserungen in dem Wirwar von Interessen und Kompetenzen erreichen können. Auch nach der Ermordung von Generalbundesanwalt Buback hat sich zunächst an diesem Zustand nicht allzuviel verändert. Zuständig für die Aufklärung dieses Falles ist das Bundeskriminalamt, das vom Bundesinnenminister beauftragt wurde. Zuständig ist aber auch die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe als oberste Anklagebehörde, und zuständig fühlt sich wohl auch das Innenministerium von Baden-Württemberg, weil in seinem Bereich der Mordanschlag geschah. Nach der Verhaftung der beiden Terroristen Sonnenberg und Verena Becker gab dann auch nicht zufällig der Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Karl Schieß, Details des blutigen Ereignisses in Singen bekannt. Zur gleichen Stunde führten in Wiesbaden Beamte des Bundeskriminalamtes die in Singen sichergestellten Beweisstücke vor. Einige Tage später bewies die Festnahme zweier weiterer Verdächtiger erneut den Anspruch der beteiligten Behörden: Innerhalb weniger Stunden wurde die Festnahme sowohl vom Stuttgarter Innenministerium, vom Bundesjustizminister und schließlich von der Bundesanwaltschaft bekanntgegeben.

Solche Erfahrungen sind allerdings den Terroristenfahndern nicht unbekannt. Als nach dem Karlsruher Attentat BKA-Präsident Herold dem Innen- und Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags über Tatplanung und Tathergang berichtete und dabei auch die jüngsten Erkenntnisse über die bundesdeutsche Terrorzene erläuterte, planten er und sein Dienstherr, Bundesminister Maihofer, diese wichtige Sachaufklärung anschließend auch der Bundespressekonferenz zu geben. Die Karlsruher Bundesanwaltschaft aber, eine Minibehörde mit nur 14 Bundesanwälten, denen häufig schon aus Zeitgründen die Kenntnis der aktuellen Details fehlt, untersagte diese öffentliche Information, weil sie angeblich die Ermittlungen stören könne. Die Bonner Journalisten und damit die Öffentlichkeit bezogen deshalb an diesem Tage ihre Informationen von einigen mitteilungsfreudigen Parlamentariern, die aus zweiter Hand den Herold-Bericht weitergaben. Ein anderes Beispiel: Nach der überraschenden Festnahme von Rechtsanwalt Haag im Januar 1977 stritten sich die Experten von Polizei und Bundesanwaltschaft in Bonn solange um den Text einer Fahndungsmeldung, daß sie den Redaktionsschluß aller Wochenendausgaben verpaßten und daher zu mitternächtlicher Stunde nur noch die Zuschauer der letzten Fernsehnachrichten davon Kenntnis bekamen. Bevor freilich der Generalbundesanwalt die Alleinzuständigkeit für die Verfolgung terroristischer Taten erhielt, war der Kompetenzwirrwarr zwischen juristischen und polizeilichen Dienststellen noch größer. Selbst wenn der Bundesinnenminister dem Bundeskriminalamt in einem bestimmten Fall die Ermittlungen übertrug, so daß alle Welt annahm, damit sei der höchste Grad von Zentralisierung erreicht, hatten es die Wiesbadener Fahnder mit Dutzenden von Staatsanwaltschaften zu tun, weil die Terroristen im ganzen Bundesgebiet tätig gewesen waren.

Aber gerade eine gezielte und sachliche Öffentlichkeitsarbeit, meinen die Experten, eine emotionsfreie Aufklärung der Bürger, ist für den Erfolg im Kampf um den Terrorismus unerlässlich. Nur eine solche Aufklärung, das zeigen viele Beispiele, gibt den Fahndern die Chance auf aktive Mithilfe der Bevölkerung und erzeugt zugleich einen wichtigen psychologischen Druck auf die Terroristen, verunsichert sie, läßt sie verhängnisvolle Fehler machen. Denn unabhängig davon, wie im einzelnen die Auswirkung einer langen und besonderen Form der Untersuchungshaft auf Baader und die anderen bewertet werden mag: Baader und die übrigen

Mitglieder des harten Kerns der ersten Terroristengeneration waren nach zweijähriger intensiver Fahndung körperlich und psychisch am Ende, weil auch robuste Naturen eine solche Belastung, eine ständig geforderte Wachheit nicht ohne Erschöpfung überstehen. Es ist bestimmt kein Zufall, sondern allein erklärbar durch den harten, psychologischen Druck, daß dem mutmaßlichen Buback-Mörder Sonnenberg und seiner Begleiterin Verena Becker in Singen mehrere schwere Fehler unterliefen, bis beide im wortwörtlichen Sinne in einer Sackgasse landeten.

Die zuständigen staatlichen Stellen, und es gibt viele davon, taten sich allerdings schon immer schwer mit öffentlicher Aufklärung. Jede öffentliche Information, so lautete die entschuldigende Devise, bedeutet zugleich ein Offenlegen von Erkenntnissen. Dazu kamen häufig juristische Bedenken. Als nach dem Drenckmann-Mord in Berlin Bundesinnenminister Maihofer die Dokumentation der Öffentlichkeit übergeben wollte, in der am Beispiel vieler Kassiber die konspirative Hilfe einiger Verteidiger aufgezeigt werden sollte, erhob Bundesjustizminister Vogel Bedenken, weil diese Kassiber und Zellenzirkulare wichtige Beweismittel in den Ermittlungsverfahren gegen diese Anwälte darstellten.

Inzwischen haben Bund und Länder in der Einsicht, daß eine weitschauende Öffentlichkeitsarbeit für die Bekämpfung des Terrorismus unerlässlich ist, eine besondere Kommission gebildet und ihr den Auftrag erteilt, diese Information konzentriert zu vermitteln. Als Ergebnis dieser zusätzlichen Anstrengung ist allerdings nur bekannt, daß diese Gruppe einen Sprecher erkor, nämlich Ministerialdirigent Stümper vom Stuttgarter Innenministerium, der sich nun aus aktuellem Anlaß jedenfalls häufig zu Wort meldet — neben all den anderen, häufig nicht koordinierten Berichten anderer beteiligter Behörden.

Aber es ist nicht nur eine verworrene Informationspolitik, die den Kampf gegen den Terrorismus oder zumindest seine Intensivierung behindert, der polizeiliche Alltag und die Vielfalt ungeklärter Kompetenzen beeinträchtigen diesen Kampf oft ebenso stark. Im Mittelpunkt all dieser Schwierigkeiten steht die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern; die Möglichkeiten des Bundes sind gering, weil die Polizei nun einmal in erster Linie Ländersache ist. Bund und Länder haben deshalb seit Beginn der Baader-Meinhof-Aktivitäten immer wieder, vor allem auf den ständigen

Konferenzen der Innenminister, um die Aufgabenverteilung gerangelt, mit vielen verbindlichen Worten zumeist, doch mit eher mageren Ergebnissen. Dabei waren die traditionellen Mißverständnisse offenbar nicht zu überwinden: Während die Bundesländer vom chronischen Verdacht geplagt werden, der Bund strebe auch hier einen Einbruch in ihre sorgfältig gehütete föderative Kompetenz an, beuerte der Bund, ihm ginge es nur um klare Regelungen und um nichts anderes.

Erst im Jahre 1969 wurde durch eine Gesetzesnovelle der Aufgabenbereich des Bundeskriminalamtes erweitert und ihm eine zentrale Steuerungsaufgabe zugewiesen. Wörtlich heißt es: „Das Bundeskanzleramt kann zur Unterstützung der Länder eigene Experten an den Tatort schicken.“ Vor allem im Hinblick auf die kurz danach einsetzende Bekämpfung des Terrorismus erwies sich dies als ein wichtiger Schritt nach vorn. Bei der Auffindung einer konspirativen Wohnung etwa hatten nämlich zuvor die Wiesbadener häufig die Erfahrung machen müssen, daß die problemunkundigen Beamten vor Ort wichtige Indizen übersahen oder — eine aufwendige Alternative — kurzerhand alle Gegenstände und Funde auf einen Lastwagen luden und ins Bundeskriminalamt nach Wiesbaden schickten, wo nun eine zeitraubende Arbeit des Registrierens und Sortierens begann.

Erst auf dem Höhepunkt der Baader-Meinhof-Aktivitäten wurde bestimmt, daß das BKA bei „politisch motivierten Straftaten gegen Verfassungsorgane selbständig ermitteln kann, wenn dies der Bundesminister des Innern aus schwerwiegenden Gründen anordnet“. Das Problem der Vielfalt von juristischen Zuständigkeiten blieb damals freilich ungelöst. Dieses Prinzip eines zögernden Wenn und Aber erlebte 1972 für kurze Zeit eine neue Variante. Unter dem schockierenden Eindruck einer lange Zeit ergebnislosen Fahndung nach den Baader-Meinhof-Terroristen erhielt das Bundeskriminalamt nun eine direkte Weisungsbefugnis über die örtlichen Sonderkommissionen der Polizei. Doch wurde nach dem Erfolg diese umstrittene Erlaubnis sofort wieder revidiert. Im gequollenen Juristendeutsch hieß es nun wieder: „Das BKA bittet über den Bundesminister die Innenminister der Länder um Durchführung der nach vorangegangener Beratung und gegenseitiger Abstimmung festgelegten Maßnahmen.“ Für operative Einsätze der Wiesbadener Beamten blieb also wiederum nur der lange Draht.

Erst im April 1975, wenige Wochen nach der Entführung von Peter Lorenz, rangen sich die Innenminister der Länder nach langen quälenden Debatten zu einer Lösung durch, die der Bonner Chef des Innenressorts, Werner Maihofer, zufrieden als Erfolg eines kooperativen Föderalismus“ kommentierte. Nun endlich erhielt das BKA die Aufgabe, alle Informationen über Terrorismus zentral zu sammeln und zu speichern, und die Bundesländer unterwarfen sich, wie es hieß, einer Selbstbindung. Im Beschluß vom 11. April wurde vereinbart, „die Bundesländer verpflichteten sich, daß Ersuche, Hinweise und Empfehlungen des Bundeskriminalamtes von ihren Polizeistellen durchgeführt werden“. Doch auch diese kluge Formel erwies sich unter dem Druck des Alltags häufig als lückenhaft. Die Skepsis blieb. So schlug Bundesinnenminister Maihofer Anfang 1977 nur eisige Ablehnung entgegen, als er nach mehreren spektakulären Fällen von Geiselnahme die Aufstellung von Spezialgruppen beim Bundeskriminalamt empfahl. Die bisherige Organisationsform der Polizei, befanden fast alle Innenminister, habe sich bewährt. Daß die Praxis nach wie vor Mängel zeigte, daß es nach wie vor mühselig war, das Bündel von Erkenntnissen und Informationen des BKA in rasches und sinnvolles Handeln umzusetzen, blieb unerörtert — dies, obgleich schon Ende 1974 das Bundeskriminalamt über 10 000 Blatt Unterlagen, Dokumente und mehr als 700 Gerichtsblätter verfügte und letztere über einen großen Verteiler bundesweit verschickte.

Die meisten Bundesländer konzentrierten ihre Aufmerksamkeit in der Vergangenheit vornehmlich auf eigene Initiativen. So gab es auch folgerichtig häufig erheblichen Ärger, etwa, als der damalige Mainzer Innenminister Schwarz kurz vor einer bundesweit geplanten Fahndungsaktion im Alleingang eine höchst eigenwillige Dokumentation über den Terrorismus herausbrachte, in der es beispielsweise hieß, „Ziel der Anarchisten ist die sozialistische Gesellschaft“. Nach Ansicht der Bonner Experten handelte es sich bei dieser Dokumentation um einen „Fleckerlnteppich“, der aus alten und überholten Unterlagen zusammengestückelt war. Mehr sinnlose Konkurrenz als sinnvolles Miteinander bescherte auch die Einrichtung von polizeilichen Spezialeinheiten. So schufen sich die Bundesländer nach und nach mobile Einsatzkommandos, während Bonn die Spezialtruppe GSG 9 ausbildete, die noch nicht ein-

gesetzt werden konnte, weil sie von den Ländern bisher in keinem Fall angefordert wurde. Ein namhafter Experte spottet denn auch über diese im Westerwald stationierte Elitetruppe: „Mit der GSG 9 ist es wie mit der Armee von Formosa. Sie trainieren seit vielen Jahren für den Ernstfall, werden immer älter und kommen nie zum Zuge. Ein Teufel in der Flasche...“

Auch die technische Kapazität des BKA wird von den Bundesländern nur zögernd genutzt. So haben sich zwar auch die Länder längst Computer zur Speicherung wichtiger Kriminalitätsdaten angeschafft, doch wählten viele von ihnen andere Systeme als das Bundeskriminalamt, so daß ein nahtloser Informationsverbund nicht erreicht werden konnte.

Intern konzentriert sich daher auch das Interesse vieler Experten auf eine Änderung des Gesetzes über das Bundeskriminalamt. Dort steht nämlich noch immer geschrieben, daß das BKA in bestimmten Fällen die zuständigen oder die obersten Landesbehörden zu unterrichten hat, wobei offenbleibt, welche Behörden damit gemeint sind. Elf verschiedene Polizeigesetze schaffen zusätzlich einen Zustand, der etwa die Beamten des Bundesgrenzschutzes dazu nötigt, bei ihren Einsätzen mit einem Bündel von Vorschriften unter dem Arm loszufahren — Verwirrung überall.

Im BKA-Gesetz befindet sich ferner der lapidare Satz, daß das Bundeskriminalamt „eine Kriminaltechnik einzurichten“ hat; ungesagt bleibt jedoch, für was und für wen diese Technik arbeiten soll. So kann passieren, daß die Länder mit Millionenkosten die Anschaffung eines eigenen Elektronenmikroskopes planen, obwohl ein solches Gerät in Wiesbaden steht. Es ist vorgekommen, daß Landesbehörden an die empfindliche Kriminaltechnik nach Wiesbaden einen toten Hund schickten mit der Bitte, die Todesursache festzustellen. Auch 20 Schriftproben von einer Schulklasse trafen dort schon ein, damit das BKA prüfe, welche Schülerin ihre Lehrerin eine „Zimtzieke“ nannte.

Ein anderes Stichwort, das die Praktiker der Terroristenfahndung seit Beginn ihrer schweren Aufgabe immer wieder nennen, lautet „Logistik“. Sie sagen, wenn es durch geeignete Maßnahmen gelingt, die Logistik der Terroristen, also die Beschaffung von Wohnungen, Waffen, Autos, Geld und Dokumenten, ent-

scheidend zu stören, wird der Kampf gegen Terrorismus effektiver. Allein im Jahr 1976 wurden 635 Diebstahlfälle von amtlichen Dokumenten und amtlichen Siegeln gemeldet. Mehr als 15 000 Blanko-Personalausweise und 700 000 Blanko-Pässe sind zur Fahndung ausgeschrieben, mehr als 71 000 Ausweise und Pässe wurden als gestohlen gemeldet. Doch die Bemühungen der Länder-Innenminister, die kommunalen Behörden zum sorgfältigeren Umgang mit Pässen und Dokumenten anzuhalten, erwiesen sich als vergeblich. Es gibt einige Bürgermeistereien und Landratsämter, in denen schon mehrmals eingebrochen wurde, ohne daß Konsequenzen gezogen wurden.

Als unüberwindbar stark erwies sich die Lobby auch bei Banken und Geldinstituten. BKA-Präsident Herold hat errechnet, daß Terroristen und ihre Helfer bisher 8 Millionen DM bei Banküberfällen erbeutet haben. Schon 1971 beriefen deshalb der damalige Bundesinnenminister Genscher und sein Hamburger Kollege Ruhnau eine Arbeitsgruppe zur besseren Bekämpfung von Banküberfällen ins Leben. Der einfache Vorschlag der Polizei-Experten, durch Änderung der Unfallvorschriften eine bessere Bankensicherung zu erreichen, indem die Berufsgenossenschaften künftig nur noch den Schaden ersetzen, wenn die Geldinstitute bestimmte Sicherungseinrichtungen vorweisen können, hatte in der weitgefaßten Runde keine Chance. Immerhin einigte man sich in der Gruppe darauf, daß Banken und Sparkassen künftig durch Film- und Fernsehkameras überwacht werden sollen. Im Abschlußbericht heißt es dazu: „Eine optische Raumüberwachung ist als taugliches Mittel zur Verbesserung des Bankenschutzes und der Aufklärung bei Banküberfällen anzusehen. Die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft erklären sich bereit, ihren Mitgliedern die Installation solcher Anlagen nahezu legen“. Geschehen ist freilich seit damals wenig oder nichts. Und auch über die von den Experten geforderte Einführung fälschungssicherer Autokennzeichen wurde bislang nur geredet. 2 500 Kraftfahrzeuge, so schätzt man, stehen direkt oder indirekt den Terroristen und ihren Helfern zur Verfügung, und dies hauptsächlich dank der „Dubletten“-Methode. Die Terroristen beschaffen sich in solchen Fällen das Doppel eines Fahrzeugs und statten es mit den Dokumenten für seinen tatsächlichen Besitzer aus — mit dem Ergebnis,

daß nun zwei gleiche Wagen mit gleichen Papieren unerkannt durch die Lande fahren und jede polizeiliche Routinekontrolle anstandslos passieren.

Die Praktiker, auf die sich Politiker aller Gruppierungen seit dem Mord an Generalbundesanwalt Buback berufen, sind angesichts dieser Erfahrungen eher skeptisch. Obwohl zum Beispiel jene Bankenkommission auch empfahl, „die nach Landesrecht bestehende Möglichkeit zu beseitigen, unbeschränkt mit einem Jagdschein Faustfeuerwaffen erwerben zu können“, obwohl sich die Notwendigkeit fälschungssicherer Ausweise aufdrängt und obwohl schließlich allein die Beamten des Bundeskriminalamtes 100 000 Überstunden bei der Terroristenbekämpfung leisteten, ohne daß sich das amtliche Bonn zu einem Ausgleich bereithalten konnte, bewegt sich wie schon in früheren Jahren die Diskussion eher in vordergründigen rechtspolitischen, in eher emotionalen Bereichen. Eine Fülle von Gesetzesänderungen, Begrenzung der Verteidigung etwa, Überwachung des schriftlichen Verkehrs zwischen der Verteidigung und Mandaten und verschiedene andere Korrekturen, haben deshalb immer mehr Kritiker zu der düsteren Schlußfolgerung veranlaßt, daß die Baader-Meinhof-Bande, solange sie in Freiheit war, außer ihren kriminellen Taten nichts bewirkte, nun aber als Häftlinge auf subtile Weise unser Rechtsgefüge verunsichert. Viele dieser Kritiker befürchten deshalb auch, wenn die Tendenz in dieser Richtung anhält, daß ein verunsicherter Staat den Terroristen gewissermaßen die zu Beginn ihres Handelns nicht existenten Begründungen nachreicht, indem er sich mehr und mehr als ein „System der Unterdrückung“ darstellt.

Gewiß, Ansätze zu besseren Einsichten sind durchaus spürbar, auch im Bereich der Justiz. Noch vor Beginn des Stammheimer Verfahrens, dem dreijährige mühsame Vorarbeiten vorangingen, lehnte Bundesjustizminister Vogel eine Beschränkung der Anklage auf einige gravierende Vorwürfe ab. Begründung: Man könne nicht nur zwei oder drei Morde anklagen, die anderen aber ungesühnt lassen; das würden die Angehörigen der Opfer nicht verstehen. Inzwischen befürworten Politiker aller Fraktionen zur Beschleunigung der Gerichtsverfahren eine Beschränkung auf die schwerwiegenden Anklagen. Inwieweit sich solche

Überlegungen auch in praktische Ergebnisse umsetzen lassen, bleibt abzuwarten.

Wenig Optimismus vermögen die bisherigen Bemühungen zu erzeugen, den Kampf gegen den Terrorismus international zu koordinieren. Zwar gaben Vereinbarungen und Absprachen mit Großbritannien, Frankreich und Holland Anlaß zu schüchternen Hoffnungen, doch lehrte auch hier die Praxis, daß im konkreten Fall nationale Interessen und Eigenwilligkeiten alle guten Absichten torpedieren. So schoben etwa die französischen Behörden den späteren Entebbe-Entführer Wilfried Böse, als sie ihn in Paris in der Wohnung eines Carlos-Freundes mit einem falschen Paß erwischten, ohne Verständigung ihrer deutschen Kollegen kurzerhand über die Grenze ab, wo Böse dann von einem ahnungslosen Richter in Saarbrücken auf freien Fuß gesetzt wurde. So konnten deutsche Experten beim OPEC-Überfall in Wien vom verletzten deutschen Mittäter Hans-Joachim Klein gewissermaßen nur unter der Bettdecke die aufklärenden Fingerabdrücke entnehmen. So weigerten sich anschließend die Algerier, obwohl Interpol angeschlossen, nähere Erkenntnisse über die Wiener Attentäter zu übermitteln. Auch als sichere Hinweise vorlagen, daß der berüchtigte internationale Terrorist Carlos in Begleitung Kleins später unter sehr merkwürdigen Umständen in Belgrad auftauchte, reagierten die Jugoslawen alles andere als kooperativ.

Der bundesdeutsche Kampf gegen das Phänomen Terrorismus steckt also trotz aller Erfolge noch in den Anfängen. Er wird aber nur dann sicher zum Ziel führen, wenn die Politiker mehr als bisher der Gefahr widerstehen, emotional und vordergründig zu reagieren, weil der Blick auf das, was das Publikum wünscht, eben nicht immer zu den besten Resultaten verhilft. Im Vordergrund aller Überlegungen müssen deshalb eine verstärkte Koordinierung polizeilicher Arbeit, Verzicht auf Eigenbrötlei und die Durchsetzung längst erkannter praktischer Notwendigkeiten stehen. Nur solche Maßnahmen bringen mehr Sicherheit, ohne allzu sorglos in weitere Bürgerrechte einzugreifen. Tröstlich stimmt dabei allein die Beobachtung, daß sich allmählich auch beim Gesetzgeber die Einsicht durchsetzt, daß nur eine hohe Aufklärungsquote tatsächlich weitere Täter abschrecken kann. Wichtigste Vorausset-

zung aber für eine erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus ist die Bereitschaft aller Beteiligten, intensiver als bisher die Frage zu erforschen, warum junge Leute morden oder Bomben werfen. Jetzt haben auch die Experten nur das Ende des langen Fadens in ihren Hän-

den, der zur Kernfrage zurückführen muß, die der Hamburger Verfassungsschutzpräsident Horchem formulierte: „Ohne Erkenntnisse über die Grundlagen und Motive der Terroristen ist eine Bewertung und damit eine Bekämpfung des Terrorismus nicht möglich.“

Theodor Wilhelm: Staatsbewußtsein, Staatsbeamte, Lehrerschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/77, S. 3—28

Der Beitrag sucht den Tatbestand zu analysieren, daß sich viele bundesdeutsche Bürger, darunter große Teile der Lehrerschaft, heute nicht mehr eindeutig zur politischen Struktur der Bundesrepublik zu bekennen wagen, ja hinsichtlich der Beurteilung des Rechtsstaates prinzipiell unsicher geworden sind. Staatsschelte und Schulschelte haben zusammengekommen in der bundesdeutschen Schule vielfach ein Klima der Verdrossenheit geschaffen, das erzieherische Absichten nur noch schwer zur Geltung kommen läßt. Dieser Sachverhalt läßt sich nicht allein durch die Aktivität antistaatlicher oder gesellschaftskritischer Ideologen erklären. Diese konnten vielmehr nur deshalb wirksam werden, weil insgesamt keine Tradition eines tragenden Staatsbewußtseins zur Verfügung stand. Die Verunsicherung des *Beamtentums* ist nur ein Teilaspekt der Verunsicherung des allgemeinen *Staatsbewußtseins*, und in der Unsicherheit der *Lehrerschaft* summieren sich beide Komponenten zu einem politischen Defizit, das für die Zukunft der bundesdeutschen Demokratie verhängnisvoll werden könnte, wenn keine Therapie erfolgt.

Für diese Therapie will der Verfasser einige Anhaltspunkte geben, indem er auf allen drei Ebenen — Staat, Beamtentum, Schule — die historischen Belastungen analysiert und die Möglichkeiten der konstruktiven Neubildung eines deutschen Rechtsstaatsbewußtseins aufsucht. Autoritäre und autokratische Überlieferungen müssen ebenso überwunden werden wie die gewichtigen, mit großer Philosophie verbundenen Positionen der deutschen Staatsmetaphysik. Das Beamtentum, dem die Weimarer Republik eine typisch unpolitische Haltung auferlegte und das von Hitler dann zu „Priestern der NS-Weltanschauung“ umfunktioniert worden war, muß in einem Akt disziplinierter Selbsterziehung dazu gebracht werden, die Verrechtlichung des Staates zu akzeptieren und die „Gesellschaft“ mit in ihr politisches Bewußtsein aufzunehmen. Die Lehrerschaft schließlich, soweit sie staatsbeamtet ist, muß aus den ideologischen Verirrungen des letzten Jahrzehnts lernen. Hat die Schule in der Weimarer Republik den Fehler begangen, den bestehenden Staat kritiklos rechtfertigen zu wollen, so haben die revolutionären Modelle der „besten Gesellschaft“ in der Gegenwart dem alten deutschen politischen Irrationalismus neuen Auftrieb gegeben. Der Lehrerschaft stehen damit politische Erfahrungen genug zur Verfügung, um zu einem neuen, geschichtlich orientierten, ideologisch immunen, pädagogisch produktiven Staatsbewußtsein zu finden. Der Aufsatz gibt dafür konkrete Orientierungspunkte an.

Manfred Funke: Terrorismus — Ermittlungsversuch zu einer Herausforderung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/77, S. 29—44

Die immer brutaleren Terroranschläge steigern die Verunsicherung unserer Gesellschaft. In ihr werden zugleich Kräfte sichtbar, die unter dem Vorzeichen entschlossener Bekämpfung des Terrorismus auf die Wiederherstellung autoritärer Herrschaftsverhältnisse aus zu sein scheinen. Dieser Versuchung durch rechten und linken Irrationalismus muß eine wahrhafte Demokratie entgegenstehen. In ihr ist statt leichtfertiger Emotionalisierung des Terror-Problems eine um Sachlichkeit bemühte Ermittlung der Gründe für die Herausforderung unserer politischen und rechtlichen Normen anzustreben. Ein solcher Auftrag stellt sich jedoch nicht nur den zuständigen Ressorts, sondern stellt sich uns allen. Wir bilden jene Öffentlichkeit, die zum Kampfplatz von Terroristen und Exekutive geworden ist. Es gibt dabei keinen Neutralen. Wie die jüngsten Flugzeugentführungen, Geiselnahmen und Morde zeigen, ist jeder von uns jederzeit potentiell Opfer.

Bemüht um eine nüchterne Standortbestimmung, versucht der Beitrag die möglichen Ursachen des Terrors aus sozialen Strukturdefekten und revolutionärem Selbstverständnis zu ergründen. Dabei fällt im Vergleich mit der internationalen Terrrorszene die programmatische Konturlosigkeit des westdeutschen Terrorismus ins Auge. Geht es gegenwärtig den Terroristen bei uns um eine allgemeine Zerstörung des Bestehenden, ohne selber eine bildfähige Alternative zur Gegenwart zu haben? Wollen sie einen Bürgerkrieg ohne *finale* Sinngebung? Handelt es sich um politische Wohlstandskriminalität frustrierter, intellektuell und moralisch korrumpierter Jugendlicher? — Fragen, die in diesem Beitrag präzisiert werden, aber offen bleiben müssen, weil Geschichte und Manifestationen des Terrorismus weder übertragbare Definitionen zulassen noch die Formulierung griffiger Gegenrezepte. Aufgrund seiner unzähligen Erscheinungsformen, bedingt durch den jeweils höchst unterschiedlichen Aktionsverbund von Zielen, Mitteln, Handlungsräumen und Täter-Charakteren, ist Terrorismus nicht kategorisierbar. Er erzwingt aber damit um so nachdrücklicher die kritische Auseinandersetzung mit jeder ideologischen Verblendung, die Terroreinsatz „rechtfertigt“ und das Toleranzgebot unserer Verfassung mißachtet.

Karl-Heinz Krumm: Probleme der Organisation und Koordination bei der Terroristen-Bekämpfung in der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/77, S. 45—53

Es begann 1968 mit der Frankfurter Kaufhausbrandstiftung und führte über zahlreiche Bombenanschläge zu den Morden an Siegfried Buback und Jürgen Ponto. In dem Bericht wird die Entwicklung „der drei Generationen“ bundesdeutscher Terroristen untersucht und bemängelt, daß die Erforschung der Ursachen bislang wenig vorankam. Ausführlich beschäftigt sich der Autor mit den Schwierigkeiten und Problemen polizeilicher Fährdung und Ermittlung und beweist anhand zahlreicher Beispiele, welche Hindernisse dabei durch das föderative System der Polizei entstanden. Schlußfolgerung des Autors: Es gab niemals eine Krise des Rechtsstaates, wohl aber einen ständigen Ermittlungsnotstand.