

Schriften zum Internationalen und
Europäischen Strafrecht

40

Anneke Petzsche | Martin Heger | Gabriele Metzler (Hrsg.)

Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen



Nomos

Schriften zum Internationalen und
Europäischen Strafrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Martin Heger, Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Florian Jeßberger, Universität Hamburg

Professor Dr. Frank Neubacher, M.A., Universität zu Köln

Professor Dr. Helmut Satzger, LMU München

Professor Dr. Gerhard Werle, Humboldt-Universität zu Berlin

Band 40

Anneke Petzsche | Martin Heger
Gabriele Metzler (Hrsg.)

Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5663-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9808-5 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Terrorismus stellt eine der größten Herausforderungen unserer Zeit dar. Wenn auch nicht neu, ist das Phänomen mittlerweile auch (wieder) in Europa angekommen und hat sich fest in der Erfahrungswelt der Gesellschaften und ihrem Bewusstsein verankert. Die liberalen Gesellschaften Westeuropas wehren sich nicht nur mit Beton gegen immer neue Dimensionen der Gefahr, etwa wenn Fahrzeuge zur Tötung ziviler Opfer missbraucht werden; sondern auch im Recht findet eine „Aufrüstung“ statt. Für liberale Demokratien ist Anti-Terror-Politik immer ein feiner Balanceakt zwischen Innerer Sicherheit und der Freiheit der Bürger. Tatsächlich erscheint es uns, vor dem Hintergrund vermehrter Anschläge und steigender Opferzahlen, vor allem aber in Anbetracht der vielen rechtlichen Veränderungen auf nationaler wie auf europäischer Ebene, an der Zeit innezuhalten und zu fragen: Drohen wir in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und durch eine verschärfte Politik der Inneren Sicherheit die Freiheit zu verlieren, die unsere Gesellschaften auszeichnet? Dies gilt nicht allein für die nationalen Gesellschaften, versteht sich doch auch die Europäische Union ausdrücklich als ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, so dass die Freiheit jedenfalls nicht hinter ein „safety first“-Denken oder ein Primat des „law and order“ zurücktreten darf.

Um diese Frage zu beantworten, haben wir im Juli 2018 in einem KOSMOS Workshop Experten aus den Geschichts- und Rechtswissenschaften zusammengebracht (ein Tagungsbericht von *Straßer/Lenk* findet sich am Ende dieses Tagungsbandes). Dabei wurde ein interdisziplinärer Zugriff fruchtbar gemacht, um den Blick auf die aktuelle Lage zu erweitern. Der Workshop steht in der Tradition eines von *Heger* und *Petzsche* organisierten KOSMOS Projekts, das 2015 an der Humboldt-Universität stattfand und eine Bestandsaufnahme zehn Jahre nach den Anschlägen in London und Madrid aus rechtsvergleichender Sicht bot.¹ Dieser rechtsvergleichende Zugang wurde in dem aktuellen Workshop um eine historische Perspektive erweitert, womit die internationale durch eine interdisziplinäre Blickrichtung ergänzt werden konnte. Wie erste Besprechungen zeigen, ist die

1 Die Beiträge sind veröffentlicht in der ZIS 11/2015, 537 ff.

Veranstaltung bereits sowohl in den historischen als auch den juristischen Fachmedien aufgenommen worden.²

Ergebnis dieses international-interdisziplinären Austausches ist der vorliegende Tagungsband mit einer umfassenden Bestandsaufnahme der aktuellen rechtlichen Situation in Deutschland, Spanien und Frankreich unter Einbezug ihrer historischen Erfahrungen und der internationalen Dimension. Entsprechend gliedert er sich in zwei Teile und befasst sich zunächst mit historischen Erfahrungen, dann mit aktuellen Herausforderungen. Nach einem politischen Blick auf die jüngere Geschichte von *Ströbele* unternimmt *Metzler* im ersten Teil zunächst eine Ortsbestimmung der Terrorismusbekämpfung in der Geschichte der BRD in den 1970er Jahren. Am Beispiel von Siegfried Buback beleuchtet *Lenk* die politische Aneignung von Toten in dieser Zeit. Ergänzt werden die Beiträge um den rechtshistorischen Blick von *Heger* auf die Terrorismusgesetzgebung der 1970er Jahre und auf die Positionierung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Zeit von *Pohlreich*. Abgerundet wird der erste Teil mit einer historischen Analyse der Terrorismusbekämpfung in Spanien durch *Martín* und in Frankreich durch *Droit*.

Im zweiten Teil widmen sich die ersten Beiträge grundlegenden rechtlichen Fragen: *Cancio Melía* befasst sich mit dem Terrorismusbegriff, *Zöller* bespricht die Beihilfedogmatik als Mittel zur Verfolgung terroristisch motivierter Straftaten und *Vilain* erörtert die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des französischen Verfassungsrechts. Es folgt der internationale Blickwinkel auf den Umsetzungsbedarf der EU-Terrorismusrichtlinie 2017/541 aus deutscher Sicht von *Petzsche* und aus spanischer Sicht von *Corral Maraver*, den *Weißer* mit einem umfassenden Beitrag zur Terrorismusfinanzierung abrundet. Ergänzt wird dieser Teil um eine empirisch-kriminologische Erläuterung extremistischer Ideologien im Online-Kontext von *Harrendorf/Mischler/Müller*. Abschließend bespricht *Schild* – in der Tradition von „law and literature“ – von Schirachs in der breiten Öffentlichkeit viel diskutiertes Theaterstück „Terror“.

Danken möchten wir Veronika Widmann für die redaktionelle Bearbeitung und dem KOSMOS-Programm der Humboldt-Universität, das im Rahmen der Exzellenzinitiative die Veranstaltung des Workshops sowie die Veröffentlichung dieses Tagungsbands ermöglicht hat.

Berlin, Februar 2019 *Anneke Petzsche, Martin Heger und Gabriele Metzler*

2 Für die Historiker siehe *Lenk*, HSozKult 2018 (<https://www.hsozkult.de/conference-report/id/tagungsberichte-7857>) und für die juristische Fachwelt siehe *Straßer*, JZ 2019, 83 ff.

Inhalt

Teil I: Historische Erfahrungen

- Ein Zeitzeuge zu einem halben Jahrhundert Antiterrorgesetzgebung
– Sinn, Unsinn und Alternativen 11

Hans-Christian Ströbele

- Der historische Ort der Terrorismusbekämpfung in der
Bundesrepublik der 1970er Jahre 25

Gabriele Metzler

- Ein Ende der Entkriminalisierung – Die Strafgesetze zur
Bekämpfung des Terrorismus seit Ende der 1970er Jahre 47

Martin Heger

- Terrorismusbekämpfung und Verfassung – erste Äußerungen aus
Karlsruhe 65

Erol Pohlreich

- Keine andere Geschichte. Die politische Aneignung von Toten im
Kontext des Linksterrorismus der 1970er Jahre – Das Beispiel
Siegfried Buback 85

Kevin Lenk

- Die Terrorismusbekämpfung in der spanischen Geschichte oder die
strafrechtliche Repression von Anarchisten, Kommunisten und
Separatisten (1894-1975) 109

Sebastián Martín

- Frankreich und die Herausforderung des internationalen
Terrorismus oder die Grenzen der Vogel-Strauß-Politik (1972–1982) 141

Emmanuel Droit

Inhalt

Teil II: Aktuelle Herausforderungen

Terrorismusbegriff und Terrorismusdelikte <i>Manuel Cancio Meliá</i>	159
Von Auschwitz zum Islamischen Staat – Die Beihilfedogmatik als Mittel zur Verfolgung terroristisch motivierter Straftaten? <i>Mark A. Zöller</i>	177
Terrorismusbekämpfung im französischen Verfassungsrecht: Herausforderungen und Lösungswege <i>Yoan Vilain</i>	195
Erneute Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts dank Europa? Zum Umsetzungsbedarf der EU-Richtlinie 2017/541 <i>Anneke Petzsche</i>	209
Der Einfluss der Financial Action Task Force auf die deutschen Strafvorschriften zur Terrorismusfinanzierung <i>Bettina Weißer</i>	229
Der europäische Einfluss auf das spanische Terrorismusstrafrecht, insb. Umsetzung der EU-Richtlinie 2017/541 <i>Noelia Corral-Maraver</i>	259
Same Same, but Different: Extremistische Ideologien online. Salafistischer Jihadismus und Rechtsextremismus in Social Media <i>Stefan Harrendorf / Antonia Mischler / Pia Müller</i>	273
„Terror“ (v. Schirach) zwischen Theater und Rechtskunde <i>Wolfgang Schild</i>	307
Tagungsbericht: Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit – historische Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen. Kosmos Workshop der Humboldt Universität zu Berlin vom 11.–13. Juli 2018 <i>Sophie Theresa Straßer / Kevin Lenk</i>	327
Autorenverzeichnis	341

Teil I:

Historische Erfahrungen

Ein Zeitzeuge zu einem halben Jahrhundert Antiterrorgesetzgebung – Sinn, Unsinn und Alternativen*

Hans-Christian Ströbele

Ich möchte mich zunächst für die Einladung an die Humboldt-Universität bedanken, insbesondere bei der Vizepräsidentin, dem Dekan, bei Herrn Prof. Heger und Frau Dr. Petzsche. Das waren viele Lorbeeren, mit denen Sie mich vorgestellt haben, aber wichtig war vor allen Dingen, dass ich hierhergekommen bin, nicht als Rechtsgelehrter, sondern als Politiker und Rechtsanwender, insbesondere Strafverteidiger. Ich war 32 Jahre als Strafverteidiger tätig und bin auch noch heute Rechtsanwalt.

Seit 1999 war ich Mitglied des Bundestags und dort im parlamentarischen Kontrollgremium. Ich bin der Dienstälteste und der Älteste in diesem Gremium gewesen und habe da auch noch bis zum Januar dieses Jahres gedient, weil die neue Koalition ja nicht zusammenfinden konnte. So lange hat das alte parlamentarische Kontrollgremium weiter amtiert mit drei Abgeordneten, die gar keine Abgeordneten mehr waren, weil sie nicht wieder kandidiert haben.

Sie werden sich nicht wundern, dass ich mit dem – jedenfalls für mich – heute wichtigsten politischen Ereignis in Deutschland anfangen: Dem Urteilsspruch im NSU-Prozess am heutigen Tag. Ich werde jetzt über meine Erfahrung in dem ersten parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum NSU, zum NSU-Prozess selbst und zu dessen Ergebnis sprechen, vor allen Dingen aber dazu, welche Lehren aus der Aufklärung der NSU-Taten zu ziehen sind.

Damit will ich anfangen und zwar aus einer Perspektive, die aus den Apparaten heraus das Geschehen beleuchtet, nämlich aus der Perspektive der Polizei, aber vor allen Dingen aus der der Nachrichtendienste, des Bundesamts für Verfassungsschutz und der Landesämter für Verfassungsschutz. Die Angeklagten wurden heute verurteilt, sie gehen in die Revision, der BGH wird irgendwann drüber entscheiden. Der ist sehr vorsichtig dabei, Urteile aus Prozessen, die so lang gedauert haben, aufzuheben, so dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass das Urteil Bestand hat.

* Es handelt sich um das Manuskript der Eröffnungsrede des KOSMOS-Workshops am 11.7.2018. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Aber es hat auch Prozesse gegeben in der Nach-APO-Zeit, die über zwei Jahre gedauert haben und deren Urteile der BGH zwei- oder dreimal hintereinander aufgehoben hat. Ich gehe davon aus, dass die Angeklagten in München zu einer gerechten Strafe verurteilt worden sind.

Die entscheidende Frage für uns, für die Normalbevölkerung – wozu ich jetzt einmal Politiker rechne –, ist doch: Wie konnte es zu einer solchen Mordserie kommen und was müssen wir tun, damit so etwas nicht wieder passiert? Ein ungeheuerlicher Vorgang über fast zwölf Jahre: Da sind drei Leute in den Untergrund abgetaucht, kurz vor ihrer möglichen Festnahme, und haben zehn Morde, 15 Raubüberfälle und viele andere Straftaten begangen, ohne dass die Sicherheitsorgane in der Bundesrepublik Deutschland ihnen auf die Spur gekommen sind und ihnen das Handwerk gelegt haben. Sie wären möglicherweise heute noch unterwegs, wenn sie nicht beim letzten Überfall auf eine Postbank beobachtet worden wären, wie sie in ihren Wohnwagen stiegen und, als die Polizei kam, sich angeblich – ich bin da sehr vorsichtig – selbst erschossen haben.

Im Deutschen Bundestag habe ich immer wieder gemahnt: Liebe Kollegen von der Union – die waren ja meistens an der Regierung – es darf doch nicht darum gehen, dass Sie Handlungsfähigkeit beweisen und dass das Parlament Gesetze nur deshalb verabschiedet, damit die Bevölkerung denkt: Naja, die tun ja was, weil sie wieder ein ganz scharfes Gesetz verabschiedet haben. Sondern es muss doch darum gehen, tatsächlich mehr Sicherheit zu bewirken. Dazu will ich einen Blick auf die NSU-Geschichte werfen.

Ich habe mich im parlamentarischen Kontrollgremium sowie im Rechtsausschuss damit befasst, nachdem das NSU-Trio aufgefallen war und nach den Schredder-Aktionen im Bundesamt für Verfassungsschutz. Ich war auch von 2011 bis 2013 bei den Zeugenvernehmungen als Mitglied im Untersuchungsausschuss dabei. Wir haben versucht, Licht in das Dunkel zu bringen. Inzwischen haben sich sogar mehrere Untersuchungsausschüsse des Bundes und mehrerer Länder mit dem Thema beschäftigt und beschäftigen sich damit immer noch.

Was mir am Herzen liegt, ist, an drei Beispielen klarzumachen, dass es einfach nicht stimmt, dass niemand damit gerechnet hat, dass es rechtsterroristische Täter gibt. Das will ich heute, am Tag des Urteils gegen Frau Zschäpe, noch einmal ganz deutlich machen: Anfang der 2000er Jahre, ich glaube etwa 2002 – das Trio war dreieinhalb Jahre im Untergrund – da hat anlässlich des Mordes in Nürnberg der damalige Innenminister von Bayern, der in Nürnberg zu Hause ist, wo der erste Mord begangen wurde, beim Bundesamt für Verfassungsschutz angefragt, ob es die Möglichkeit gäbe, dass der Täter aus dem rechten Spektrum sein könnte. Daraufhin hat

das Bundesamt für Verfassungsschutz die Antwort gegeben: Nein, in Deutschland gibt es keine Rechtsextremisten mit terroristischem Hintergrund oder die sich terroristisch betätigen. Das war schon falsch genug. Aber die Herren im Bundesamt für Verfassungsschutz haben sich zur Begründung dafür, dass das nicht der Fall sei, gerade auf die drei im Untergrund Befindlichen bezogen und geschrieben: Die drei sind im Untergrund, wir finden sie nicht – obwohl sie kein Umfeld haben, keine Leute, die ihnen helfen und die sie verbergen. Auch das war sträflich falsch.

Diese falsche Antwort haben sie ohne jede eigene Expertise und Nachforschung gegeben. Jedes Jahr erscheint ein Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz, ein Rechenschaftsbericht. In den wurde 2002 sogar reingeschrieben: Eine terroristische Gefahr von rechts gibt es nicht, mit dem Hinweis auf die drei Untergetauchten. Mit denen konnte man – zynisch formuliert – fast Mitleid haben, weil die „Armen“ ja angeblich kein Umfeld hatten und keine Straftaten von ihnen bekannt waren.

In derselben Zeit aber fanden in Thüringen, auch in Sachsen, die ersten Banküberfälle von zwei Tätern statt, die mit dem Fahrrad angekommen waren, von denen man nicht wusste, wer sie waren. Nach Zeugenbeschreibungen glichen die Männer im Aussehen den Untergetauchten. In dieser Zeit hat das Bundesamt für Verfassungsschutz der Bevölkerung in dem Bericht mitgeteilt – ohne sich vorher bei den Landesämtern zu erkundigen: Es gibt keine Erkenntnisse zu gewalttätigen rechtsextremistischen Tätern mit Naziideologie. Und in den folgenden Jahren stand in den Berichten des BfV immer wieder das Gleiche, ohne irgendeine neue Expertise. Da die Berichte vom Bundesamt für Verfassungsschutz öffentlich sind, haben solche Behauptungen enorme Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung. Als die ersten Banküberfälle und Morde stattgefunden haben, blieben die Täter im Dunklen. Angeblich hat keiner an einen rechtsterroristischen Hintergrund gedacht.

Das zweite Beispiel ist: Im Jahr 2006 waren die meisten Morde, die man nicht aufklären konnte, bereits geschehen. Niemand wusste, wo oder in welcher Szene die Täter zu suchen waren. Es wurde immer wieder vermutet, es seien ausländische Gruppen, Türken. Es gab sogar Ermittlungen in der Türkei. Verwandte der Ermordeten wurden gar verdächtigt, weil sie mal mit Cannabis zu tun gehabt haben sollen. Es wurde spekuliert, es könne sich um Taten der Mafia handeln wegen Konkurrenzstreitigkeiten oder Ähnlichem. Die Polizei kam da nicht weiter.

Im Jahr 2006 hat dann das damals führende bayerische Landeskriminalamt eine Expertise, ein sogenanntes Profiling, anfertigen lassen, wo auf Grundlage der bekannten Fakten die Täter zu vermuten sind. Dieses Profiling kam nach vielen Monaten zu dem Ergebnis, die Täter müssten aus

dem rechtsextremen Milieu kommen oder jedenfalls gebe es eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass sie in diesem Bereich zu finden seien, dass es einen rassistischen Hintergrund gebe, dass es junge Leute seien, die schon mit Gewalttaten aufgefallen waren, dass es junge Leute mit Nazi-ideologie gewesen sein müssten.

Das Landeskriminalamt hat auf Grundlage des Profilings die Ermittlungen weitergeführt und als erstes den Verfassungsschutz in Bayern angesprochen. Dieser sollte mitteilen, welche Erkenntnisse er über rechtsextremistische, möglicherweise gewalttätige Leute in Bayern habe, auf die dieses Profiling passe. Das bayerische Landesamt für Verfassungsschutz schrieb zurück: Wir können Ihnen leider keine Auskunft geben, der Datenschutz geht vor, der erlaubt uns das nicht. Es wurde immer wieder nachgefasst, und schließlich, ein halbes Jahr später, haben die Ermittler eine Reihe von Namen von Rechtsextremisten, ich glaube 200, bekommen – aber lediglich deren Namen und nichts über deren Hintergrund, weil das, ich glaube aus Quellenschutzgründen, nicht mitgeteilt werden könne. Es bestand also eine konkrete Chance, in die richtige Richtung zu ermitteln, aber sie wurde nicht genutzt. Wie kann so etwas sein? Wie können Verfassungsschutzbehörden so arbeiten? Und wie können diese die Polizei so allein lassen.

Deshalb komme ich zu dem ersten Ergebnis: Im Fall NSU fehlte es nicht an neuen Antiterrorgesetzen, sondern an funktionierenden Sicherheitsbehörden und an fachkundiger Anwendung der geltenden Gesetze und Befugnisse. Das war das Problem. Man hätte die *vorhandenen*, Erkenntnisse zusammenführen und das Gegeneinander von Geheimdiensten und Polizei auflösen müssen. Das muss zu einer Selbstverständlichkeit werden. Ich habe im Bundestag auch immer wieder gefordert, dass die Verfassungsschutzbehörden, so geheim sie sind, wenn es um Verdacht von Mord und Totschlag geht, um die Aufklärung solcher Straftaten oder gar um deren Verhinderung, all ihr Wissen und ihre Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben. Etwas Anderes wäre unverantwortlich. Wenn die Zusammenarbeit funktioniert hätte, wären möglicherweise die späteren Straftaten, die Morde nicht geschehen.

Heute fragt man sich nach dem Grund für solches Fehlverhalten. Gab es etwa rassistisch geprägte Vorurteile innerhalb der Behörden nach dem Motto: Solche skrupellosen Morde kennen wir nur aus anderen Kulturkreisen? In der Tat habe ich solch rassistisches Denken bei der Polizei bei den Ermittlungen im Deutschen Bundestag gefunden. Dem muss man nachgehen in den Sicherheitsbehörden und notwendige Veränderungen herbeiführen – und nicht immer nach neuen Gesetzen rufen.

Aus Anlass des heutigen Urteils habe ich den Sachverhalt NSU-Trio vorweg behandelt und schon mal ein Ergebnis festgehalten. Nun komme ich zu dem, was Sie zunächst erwarten, nämlich: Wann ging das los mit der Terrorismusgesetzgebung?

Anfangs waren der Grund nicht Al Qaida und IS, vielmehr wurde das erste Paket von Repressionsgesetzen schon 1968 verabschiedet. Es waren damals die Notstandsgesetze, die von 1955 bis 1968, also mehr als zehn Jahre lang, heftig umstritten und umkämpft waren. Sie bestanden aus zahlreichen Gesetzen für den Notstandsfall, auch solche zur Änderung des Grundgesetzes. Damit war eine Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag notwendig, die die Regierung bis zur großen Koalition nicht hatte. Die SPD hatte lange ihre Zustimmung verweigert. Der Hauptwiderstand kam über die zehn Jahre vom DGB und insbesondere von der IG Metall – die sogar mit Generalstreik gedroht hatte, sollten diese Gesetze verabschiedet werden. Aber nachdem die SPD in der Großen Koalition in der Regierung war, behauptete sie, die Gesetze seien entschärft worden und stimmte zu. Das Gesetzespaket wurde 1968 verabschiedet. Es enthält wichtige Vorschriften über die Aufstandsbekämpfung durch den damaligen Bundesgrenzschutz – das ist die heutige Bundespolizei – und durch die damals neu entstandene Bundeswehr. Bis heute haben wir mit diesen Notstandsgesetzen keine Erfahrungen, weil sie in keinem einzigen Fall angewandt worden sind. Aber sie gelten noch heute und könnten angewandt werden. Sie sind geltendes Recht. Das war 1968.

Der Kampf gegen die Notstandsgesetze war damals auch ein Grund, warum die APO (Außerparlamentarische Opposition) auf die Straße gegangen ist. Da schließt sich der Kreis zu dem was dann kam. Aus der APO entstanden auch militante Gruppen: die Bewegung 2. Juni, und dann die RAF (Rote Armee Fraktion) ab 1970. Zur Bekämpfung der RAF und Verfolgung ihrer Straftaten wurden zunächst keine Gesetzespakete verabschiedet, sondern es gab eine immense Aufrüstung des Bundeskriminalamts und der sonstigen Sicherheitsbehörden. Der Stammheim-Prozess, der damals übrigens auch weit über zwei Jahre dauerte, fing im Mai 1975 an und endete 1977. Er wurde vorbereitet durch den Bau eines Betonbunkers, in dem der Prozess stattfinden sollte, der neben dem Gefängnis in Stuttgart-Stammheim errichtet wurde – ohne Fenster, das Gebäude war zum Fürchten. Als Verteidiger sprachen wir von einer in Beton gegossenen Vorverurteilung, weil für einen Prozess extra ein solcher Bunker errichtet wurde. Der Prozess kam anfangs nicht richtig in die Gänge und dauerte dann Jahre. Ein Grund dafür waren die drei Tage vor Weihnachten 1974 verabschiedeten Terrorbekämpfungsgesetze.

Damit wurde der Prozess vorbereitet und die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die Verteidigung der Angeklagten – wenn nicht voll zu zerschlagen – so jedenfalls erheblich zu schwächen. Verteidiger konnten danach von der Verteidigung ausgeschlossen werden. Außerdem durfte jetzt ein Anwalt in einem Verfahren nur noch einen Angeklagten verteidigen. Früher war es üblich, dass mehrere Angeklagte sich gemeinsam einen Anwalt nahmen. Das war nun untersagt. Außerdem durften in großen Prozessen die Angeklagten nur drei Anwälte haben. Aber die entscheidende Veränderung war die Einschränkung des Rechts der Angeklagten, im Prozess anwesend zu sein. In Deutschland durfte aus gutem Grund gegen Angeklagte nicht in deren Abwesenheit verhandelt und diese nicht verurteilt werden. Es bestand ein grundlegendes Anwesenheitsrecht für Angeklagte. Das hatte in den Jahren und Jahrzehnten vorher dazu geführt, dass in vielen Prozessen gegen NS-Täter – sofern sie überhaupt entdeckt und eine Anklage gegen sie erhoben worden ist – nicht verhandelt werden konnte, weil sie verhandlungsunfähig waren – tatsächlich oder angeblich. Jedenfalls wurden solche Atteste eingereicht und deshalb konnten Verhandlungen gar nicht beginnen oder mussten nach kurzer Zeit abgebrochen werden.

Für das RAF-Verfahren hob man die unbedingte Anwesenheitspflicht aber auch das Anwesenheitsrecht der Angeklagten für bestimmten Fälle auf. Bei angeblich selbstverschuldeter Abwesenheit konnte auch bei schwersten Strafvorwürfen ohne die Angeklagten verhandelt werden. Das ist im Stammheim-Prozess immer wieder sehr weitgehend praktiziert worden.

All diese Gesetze gibt es heute noch, da hat sich nichts geändert und sie sind voll geltendes Recht. Es gab Versuche, das eine oder andere zu ändern, aber sie sind alle gescheitert. Das Urteil im Frühjahr 1977, mit dem alle Angeklagten zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, ist bis heute nicht rechtskräftig und kann dies auch nicht mehr werden. Denn die Angeklagten sind umgekommen, bevor die Revision begonnen hatte.

Im Stammheim-Prozess selbst war ich dann nicht mehr anwesend, weil ich unmittelbar zuvor nach dem neuen Gesetz von der Verteidigung ausgeschlossen wurde. Ich war bis wenige Tage vor Prozessbeginn Verteidiger von Andreas Baader. Wahrscheinlich gehörte ich zu den am intensivsten vorbereiteten Verteidigern, da ich schon in vielen anderen Verfahren gegen RAF-Angehörige verteidigt hatte, in Prozessen zu gleichem Tatgeschehen. Zwei andere Kollegen wurden auch ausgeschlossen, so dass Andreas Baader am Tag des Beginns des Prozesses ohne Verteidiger seines Vertrauens im Prozess saß. Es war ein Verfahren mit Prozessstoff von 176 Leitzordnern Akten! Wir haben Baader dann einen neuen Anwalt beschafft, Rechtsan-

walt Dr. Heldmann, der erst mal beantragen musste, den Prozess zu vertagen, um sich vorzubereiten.

Wenn ich das Urteil und die Ereignisse während des Prozessverlaufs heute bewerte, dann bin ich nicht sicher, dass das Urteil in den nächsten Instanzen Bestand gehabt hätte und nicht aufgehoben worden wäre – obwohl ich damals viele negative Erfahrungen mit der deutschen Justiz gemacht hatte.

Im Laufe des Verfahrens stellte sich heraus, dass der Vorsitzende Prinzing direkt mit dem Richter am Bundesgerichtshof Mayer kommunizierte. Dieser war Vorsitzender des Strafsenats des Bundesgerichtshofs, der für alle Beschwerden gegen Entscheidungen von Prinzing's eigenem Strafsenat – und damit für die Revision gegen das Urteil – zuständig war. Die Vorsitzenden waren offenbar gute Kameraden. Prinzing schickte Akten aus dem Prozess, in denen er an der Seite einzelner Blätter negative Anmerkungen zu einzelnen Verteidigern, insbesondere zu dem Verteidiger Schily, notiert hatte. Das heißt, der Richter im Stammheimprozess konspirierte mit dem der Revisionsinstanz. Ob das nicht wiederum gegen den Versuch einer Revision gegen das Urteil sprach, mag dahinstehen.

Vor allem aber ist wenige Wochen vor Ende des Prozesses herausgekommen, was wir Verteidiger schon immer vermutet hatten: Die Gespräche in der Haftanstalt zwischen den Mandanten und den Verteidigern wurden staatlicherseits abgehört. Das haben die damaligen Innen- und Justizminister des Landes Baden-Württemberg öffentlich eingeräumt. Daraufhin haben die im Prozess tätigen Verteidiger, aber auch ich selbst gesagt: „Jetzt ist ein fairer Prozess nicht mehr möglich.“ Wenn die staatliche Gegenseite die Verteidigergespräche mitbekommt bzw. mitbelauscht, dann ist dies kein fairer Prozess mehr. Selbst in den USA – das sage ich, auch wenn ich sonst selbst kein großer Fan der Justizpraxis in den Vereinigten Staaten bin – wäre unter solchen Umständen ein Gerichtsprozess nicht fortgesetzt worden, weil das mit dem Grundsatz des Fair Trial unvereinbar ist. Ich erinnere daran, dass gegen Daniel Ellsberg – der große Whistleblower im Fall der Pentagon Papers – der wegen der Veröffentlichung der geheimen Dokumente auf Platz 1 der Strafverfolgten stand, eine Anklage nicht mehr verhandelt wurde. Die Strafverfolgungsbehörden in Washington hatten den Fehler gemacht, bei seinem Psychiater einzubrechen und personenbezogene Unterlagen zu seiner Person zu stehlen. Er lebt noch und ist nach wie vor ein verdienter berühmter Journalist.

Die damaligen Verteidiger im Prozess in Stammheim zogen aus dem Gerichtssaal aus. Sie verkündeten, dass sie unter diesen Umständen nicht weiter verteidigen können. Ihre Schlussplädoyers hielten sie nicht im Gericht sondern in einem nahegelegenen Hotel.

Soweit zur Geschichte der Terrorismusgesetze zur Vorbereitung des Stammheim-Prozesses und ihren Folgen. Sie trugen bei zu einem nicht fairen, sondern zutiefst rechtsstaatswidrigen Verfahren. Der Bundesgesetzgeber hatte sich in problematischer und unzulässiger Weise noch vor Beginn in den Prozess eingemischt.

Ein halbes Jahr nach Ende des Stammheimprozesses wurde erneut ein problematisches ad-hoc-Gesetz verabschiedet und zwar nach der Schleyer-Entführung. Alle Gefangenen in der Bundesrepublik mit dem Strafvorwurf nach § 129 StGB wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung, nicht nur die aus der RAF, wurden in ihren Zellen noch mehr isoliert als zuvor. Es wurden dicke Matratzen vor den Türen angebracht. Die Gefangenen durften keinerlei Besuche mehr empfangen, weder von ihren Verteidigern noch von Angehörigen. Diese sogenannte Kontaktsperre wurde erst aufgehoben, nachdem die Landshut-Maschine befreit worden war und die Gefangenen in Stammheim tot waren. Einige Zeit nach Beginn dieser totalen Isolation wurde ein sogenanntes Kontaktsperregesetz vom Bundestag verabschiedet. Auch dieses Gesetz ist immer noch in Kraft. In der letzten Legislaturperiode haben wir uns – erfolglos – bemüht, es abzuschaffen, da es nie wieder angewandt worden ist. Aber es gilt noch heute.

Ein Beispiel für ein problematisches Gesetz, das, wie viele andere, in einer Notsituation erlassen wird mit dem Versprechen, später in ruhigerer Zeit zu prüfen, ob es sich bewährt hat, und wenn nicht, es wieder aufzuheben. Diese Prüfung ist nie geschehen. Nicht einmal, wenn im Gesetz ausdrücklich stand, es sei zunächst zu evaluieren und im Zweifel wieder abzuschaffen. Soweit zum Prozess gegen Gefangene aus der RAF und zur Rolle der Gesetzgebung bei der Bekämpfung der RAF.

Danach sind weitere neue Strafrechtsgesetze verabschiedet worden. So wurde 1976 der § 129a StGB verabschiedet. Es ging um die Bestrafung von Gründung und Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen. Vorher gab es nur den § 129 StGB für kriminelle Vereinigungen, der noch aus der Kaiserzeit stammte. Doch mit Einführung des § 129a StGB wurde aufgesattelt mit höheren Strafandrohungen für völlig unklare Tatbestände. Wir haben bei der Verabschiedung schon gefragt: „Was ist mit ‚Terror‘ im Gesetz gemeint und wie ist ‚terroristisch‘ gesetzlich definiert? Wer definiert das, die Polizei oder der Richter?“ Trotzdem ist inzwischen der Begriff in weiteren Strafgesetzen vielfach eingeführt, beispielsweise im BKA-Gesetz. Auch dort wird der Begriff „Terror“ benutzt, ohne dass er irgendwo legaldefiniert ist.

Darüber hinaus wurde ein Sicherheitsüberprüfungsgesetz beschlossen. Vor allem wurde im Zusammenhang mit den damaligen Diskussionen zur Flüchtlingsproblematik Anfang der 90er Jahre der Asylartikel des Grund-

gesetzes geschliffen. Aus dem einem Satz „Politisch Verfolgte genießen Asyl“ ist mit der Einfügung von Ausnahmetatbeständen ein länglicher Verfassungsartikel von zweieinhalb Seiten geworden. Zudem wurde der große Lauschangriff im Gesetz verankert, der den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit eröffnet, auch in Wohnungen Abhöreinrichtungen zu installieren – das war bis dahin nicht erlaubt. Die Polizei durfte zwar von außen beobachten und belauschen, aber nicht in Wohnungen. Das Bundesverfassungsgericht hat die konkrete Formulierung in Gesetz und Grundgesetz später moniert. Der große Lauschangriff wurde novelliert.

Die nächste Zäsur kam – wie man es sich denken kann – nach dem 11. September 2001, das heißt nach den Anschlägen in Washington und New York durch Al-Qaida. Die Anschläge waren kaum geschehen, da wurde in Deutschland ein ganzer Katalog neuer Gesetze auf den Weg gebracht. Das fing schon Ende des Jahres 2001 an. Zahlreiche Gesetze – wir haben das damals den Ottokatalog genannt, nach dem Vornamen des damaligen Innenministers Otto Schily – wurden unter Rot/Grün vorgelegt. An Beratung und Verabschiedung dieser Gesetze war ich selbst beteiligt. Etwa zwanzig Gesetze sind neu formuliert oder geändert worden. Unter anderem durfte von da an der Verfassungsschutz bei Banken, bei Post oder Luftfahrtunternehmen Auskünfte über deren Kunden einholen. Eine sehr umstrittene Bestimmung. Ich habe mein Mitwirken damit gerechtfertigt, dass ich mit anderen Grünen einen heftigen Kampf geführt habe, um diese Gesetze in den Folgen möglichst abzumildern. So haben wir etwa bei den Befugnissen für den Verfassungsschutz – das wurde später auch für die Landesämter für Verfassungsschutz übernommen – eine Klausel eingebaut, dass diese nur in ganz seltenen Ausnahmefällen angewandt werden dürfen. Jedes Mal mussten solche Anfragen vom Präsidenten des Amtes im Kanzleramt bzw. im Innenministerium beantragt werden und es musste in der G10-Kommission des Deutschen Bundestags berichtet werden. Jedes halbe Jahr musste dazu auch das Parlamentarische Kontrollgremium unterrichtet werden.

Das Ergebnis war, dass diese Gesetze zum Teil überhaupt nicht angewandt wurden, zum Teil nur in einer zweistelligen Anzahl pro Jahr. Trotzdem blieben sie bis 2006, also bis zum Ende der Rot-Grünen Koalition, in dieser entschärften Version. Aber 2007 ist dann von der Großen Koalition eine Ausweitung verabschiedet worden. Die Bremsen, die wir eingebaut hatten, wurden zum Teil gestrichen. Es wurde damals auch die Terrorismusabwehrzentrale (GTAZ) eingerichtet, wo Verfassungsschutzämter, Bundesnachrichtendienst und Polizei zusammensitzen und ihre Erkenntnisse aus dem terroristischen Bereich austauschen. Diese Versammlung tagt in

Berlin. Allerdings hat sie einen großen Mangel, auf den ich nachher noch zu sprechen komme.

Ein bedrohlicher Luftzwischenfall war der Anlass für die Verabschiedung des Luftsicherheitsgesetzes. Noch in der Zeit der Rot-Grünen Koalition wurde § 14 Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz eingefügt. Er besagt, dass von Terroristen gekaperte Passagierflugzeuge, die zum Beispiel auf ein Fußballstadion zufliegen, auch militärisch abgewehrt werden dürfen. In einem Koalitionsstreit ging es darum, ob diese Abwehr soweit gehen kann, dass Passagiermaschinen notfalls auch abgeschossen werden dürfen, um Schlimmeres zu verhindern. Wir, die Grünen, waren stets dagegen, weil dieses Gesetz mit der Schutzverpflichtung des Staates von Leben und Würde des Menschen unvereinbar ist. Eine entsprechende konkrete Erlaubnis wurde deshalb auch nicht in das Gesetz aufgenommen. Trotzdem hat das Bundesverfassungsgericht die Vorschrift später für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben, da es nach Art. 1 Abs. 1 GG, der die Menschenwürde schützt, keine Möglichkeit gebe, Leben gegen Leben abzuwägen. Als Jurist sage ich dazu: Da gibt es dann nur noch den Ausweg des übergesetzlichen Notstands, aber eben nicht den einer gesetzlichen Regelung.¹

Nachdem die Gefährdungslage, die von Al-Qaida ausging, sich zunächst etwas beruhigt hatte, wurden nach den Anschlägen durch Leute des IS in Frankreich, in Belgien und in anderen westeuropäischen Ländern 2009 weitere Strafgesetze erlassen, mithilfe derer gegen sogenannte „Verdächtige“ vorgegangen werden kann. Es wurde die Strafbarkeit vom strafbaren „Versuch“ auf die „Vorbereitung“ vorverlagert. Danach war nach § 89a StGB auch strafbar, wer eine staatsgefährdende Tat vorbereitet. Bisher gab es einen Lehrsatz, der in der Uni Strafrechtsstudenten gepredigt wird: „Die Schwierigkeit für den Strafrichter, also den Strafgesetzanwender, ist es, auseinanderzuhalten und zu definieren, was straflose Vorbereitung einer Straftat und was strafbarer Versuch ist.“ Für eine Strafbarkeit muss es Tatsachen geben, die das Überschreiten der Versuchsschwelle klar beweisen. Diese klare Unterteilung ist mit § 89a StGB aufgehoben worden und durch § 89b StGB sogar noch erweitert worden. Auch derjenige, der Kontakt zu einer terroristischen Vereinigung aufnimmt, macht sich strafbar, sofern diese schwerste Straftaten plant oder im Begriff ist, solche zu verüben. Ein weiteres Gesetz ist im Jahre 2015 dazu gekommen, das das Sammeln von Geld für eine terroristische Vereinigung unter Strafe stellt. Und nicht nur das Sammeln, sondern auch das Aufbewahren von Geld zum Zwecke der Zurverfügungstellung an terroristische Vereinigungen ist danach strafbar. Also

1 Vgl. hierzu den Beitrag von *Schild* in diesem Band, S. 309 ff.

nicht nur das aktive Sammeln, sondern auch das passive „Haben“ – zum Beispiel durch Erbfall – solchen Geldes wird sanktioniert. Die Vorschriften sind bisher allerdings nur sporadisch angewandt worden.

Ich komme zu der Frage: Waren diese Terrorismusbekämpfungsgesetze notwendig? Ich bin durchaus dafür, Gesetze immer wieder dahingehend zu überprüfen, ob und an welchen Stellen es Defizite gibt. Wo reichen gesetzliche Grundlagen für notwendiges Handeln der Sicherheitsbehörden zur Abwehr von Anschlägen nicht aus oder sind weitere notwendig? Solche Voraussetzungen lagen bei den neuen Gesetzen meist nicht vor. Im Fall Anis Amri ist das belegbar.

Warum dann immer wieder neue Gesetze? Zwei Gründen werden genannt: Der erste ist, gegenüber dem Wahlvolk zu signalisieren, dass man „etwas tut“. Aber häufig ist es nur das Vorspiegeln von entschlossenem Handeln, eine Irreführung der Bevölkerung. Gerade die neuartigen Formen von Terrorismus – also etwa das gezielte Rasen in eine Menschenmenge mit einem Kraftfahrzeug – können nicht mithilfe von neuen Gesetzen verhindert werden. Wirksam etwas tun, das wäre das Sammeln von Wissen, damit solche Pläne und Vorbereitungen rechtzeitig bei den richtigen Sicherheitsbehörden bekannt werden, damit diese dann entsprechend reagieren. Etwa indem sie Gefährder beobachten und diese – sofern die nötigen gesetzlichen Voraussetzungen und Beweise für die Gefährlichkeit vorliegen – auf Grundlage eines Haftbefehls „aus dem Verkehr ziehen“. Der richtige Weg ist also die Akkumulierung von Wissen, um dann rechtzeitig vor der Begehung der Straftat einschreiten und so Schlimmes verhindern zu können. Um dieses Wissen zu erlangen sind die geltenden Gesetze ausreichend, man muss sie nur nutzen.

Heute wissen wir, dass wir dank der fortschrittlichen „IT-Kommunikation“ unendlich viel über verdächtige Menschen herausfinden und ansammeln können. Das praktiziert der US-Geheimdienst NSA, allerdings nach dem Motto „We take it all“, wir spähen alle Daten von allen aus, auch anlasslos von Unverdächtigen. Edward Snowden hat dies ans Licht gebracht, das wissen Sie. Seitdem haben wir uns auch im Deutschen Bundestag mit dem Thema beschäftigt. Grundsätzlich ist es richtig: Man muss Informationen haben, um Gefahren frühzeitig zu erkennen. Nur kann das nicht bedeuten, dass die gesamte Bevölkerung der Datensammelwut ausgesetzt wird. Das heißt, dass die Sicherheitsbehörden bei der Datenerhebung zur Prävention von terroristischen Taten differenziert vorgehen müssen. Dazu habe ich in dem letzten Untersuchungsausschuss, in dem ich gewesen bin – nämlich in dem NSA/BND-Untersuchungsausschuss, in dem wir die NSA-Tätigkeit umfassend untersucht haben – festgestellt, dass das Ausspähen der Bevölkerung, das auch vom deutschen Bundesnachrichtendienst

(BND) praktiziert wurde, zutiefst rechtsstaatswidrig war. Und der BND wusste das und hatte Angst davor, dass der Bundestag von dieser jahrelangen Praxis erfährt.

Damit komme ich zu dem letzten Antiterrorgesetz, dem BND-Gesetz, mit dem diesem Geheimdienst Ende des Jahres 2016 als Konsequenz aus den Erkenntnissen des NSA/BND-Untersuchungsausschusses verboten wurde, auswärtige befreundete Regierungen in EU-Staaten oder NATO-Staaten auszuspionieren. Der Geheimdienst selbst hatte ursprünglich immer bestritten, so etwas zu tun. Aber wir haben im NSA/BND-Untersuchungsausschuss das Gegenteil aufgedeckt, der BND hat doch Regierungen und internationale Institutionen in befreundeten EU-Staaten ausgespioniert. Und das, obwohl die Kanzlerin Angela Merkel im Oktober 2013, als bekannt wurde, dass ihre eigenes Handy durch US-Dienste abgehört wurde, gesagt hatte: Freunde ausspähen – das geht gar nicht. Danach gingen alle davon aus, dass Deutschland so etwas nicht macht. Doch der der Kanzlerin direkt unterstellte BND hat in Wahrheit genau das eben doch getan, nämlich u.a. „liebe Freunde“ an der Spitze anderer EU-Staaten ausgespäht. Als das rauskam, gab es große Aufregung. Ende 2016 wurde das mit dem erwähnten Gesetz verboten. Allerdings nur grundsätzlich. Wenn höchste Stellen und Gremien zustimmen, ist das Ausspähen auch von Freunden erlaubt.

Das darf nicht sein. Nicht nur bei Freunden sondern überhaupt muss geheimes Ausspähen der IT-Kommunikation durch staatliche Stellen ohne Verdacht und Anlass tabu sein. Der Staat darf nur bei konkretem Anlass oder Verdacht Daten ausschließlich von Gefährdern abgreifen und nur streng parlamentarisch kontrolliert. Alles andere geht gar nicht – mit den Worten der Kanzlerin ausgedrückt – nicht nur bei Freunden nicht.

Neue Antiterror- also sogenannte Sicherheitsgesetze sind meist nicht nötig. Sie spiegeln häufig nur mehr trügerische Sicherheit vor und verhindern die Befassung mit den eigentlichen Ursachen der Gefahr und wirksamen Abwehrmöglichkeiten. Ihre Notwendigkeit ist allenfalls zurückhaltend zu prüfen, immer mit der ehrlichen Bereitschaft, sie auch wieder aufzuheben, wenn sie ihren eigentlichen Zweck nicht erfüllen. Auf keinen Fall darf die Schaffung solcher Gesetze nur ein symbolischer Akt sein. Die fachgerechte Anwendung bestehender Gesetze sollte nicht vernachlässigt werden, denn sonst passiert, was auch im Fall Amri geschehen ist. Die Strafverfolgungsbehörden, die Geheimdienste, das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesbehörden und Landesbehörden in NRW und Berlin waren über Amris Gefährlichkeit informiert. Und trotzdem schafften sie es nicht, den als solchen mehrfach identifizierten Gefährder aus dem Verkehr zu ziehen. Der Anschlag in Berlin 2016 kurz vor Weihnachten am 19. De-

zember hätte verhindert werden können. Schon im Frühjahr desselben Jahres ist Amri überwacht worden. Telefonate und private Chats wurden abgehört und mitverfolgt. In den Chats kommunizierte er mit führenden Kämpfern des IS in Libyen, die dort im Kampfgeschehen aktiv waren. Er bat sie per Chat, ihm bei seiner „Heirat“ – das steht verschlüsselt für einen Anschlag – zu helfen. Er bekam sogar Ratschläge dafür. Die Sicherheitsbehörden schöpften die Gespräche ab, im GTAZ waren sie ein gutes Jahr mit ihm befasst. Obwohl genügend Informationen zur Verfügung standen, wurde nichts Wirksames unternommen, die notwendigen Konsequenzen und Maßnahmen wurden nicht angeordnet. Er wurde ab Ende des Sommers 2016 nicht einmal mehr beobachtet, sondern sozusagen laufen gelassen, obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch weitere Hinweise auf Anschlagplanung und Amris Gefährlichkeit gab. Es wurde nicht gehandelt, keine der Sicherheitsbehörden fühlte sich zuständig.

Die Erfahrung lehrt: In besonderen Gefährdungslagen oder Krisen ist es falsch, gleich nach neuen Verbots- und Strafgesetzen zu rufen. Es muss geklärt werden, ob die bestehende Rechtslage von allen Behörden sachgerecht angewandt und ausgeschöpft wurde sowie welche Sicherheitsmaßnahmen auf Grundlage der Informationslage aller Sicherheitsbehörden erforderlich und erfolgsversprechend sind. Für Forderungen nach dem raschen Erlass neuer Sicherheits- und Eingriffsgesetze aus sachfremden Überlegungen, wie parteipolitischen Motiven oder um alte Forderungen von Sicherheitsbehörden nach mehr Personal und mehr Befugnissen für Behörden zu erfüllen, darf kein Raum sein. Das ist eigentlich selbstverständlich.

Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Der historische Ort der Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik der 1970er Jahre

Gabriele Metzler

A. Einleitung

Vier Jahrzehnte nach dem „deutschen Herbst“, vier Jahrzehnte nach dem Stammheim-Prozess, vier Jahrzehnte nach einschneidenden Antiterrorgesetzen, die Strafprozesse veränderten, Verteidigerrechte beschnitten und neue Straftatbestände schufen, vier Jahrzehnte nach den Suiziden Gudrun Ensslins, Andreas Baaders und Jan-Carl Raspes im Oktober 1977 ist die Anti-Terror-Politik der 1970er Jahre zu einem Erinnerungsort der wehrhaften Demokratie geworden – zu einem Erinnerungsort, von dem aus sich Blicke auf aktuelle Gesetze und Praktiken der Terrorismusbekämpfung lohnen, um deren Bedeutung für die Transformationen von Rechtsstaatlichkeit besser einschätzen zu können. Doch so eindeutig benennbar, wie es scheint, ist dieser Ort wohl kaum, weder aus rechtlichem noch historischem Blickwinkel.

Dieser Beitrag folgt einer genuin zeit- (und weniger rechts-)historischen Perspektive. Die jüngere zeithistorische Forschung hat im Hinblick auf den Terrorismus der 1970er Jahre mehrere Konjunkturen erlebt: Standen zunächst linksextreme Gewaltgruppen, namentlich die Rote Armee Fraktion (RAF), im Zentrum ihres Interesses,¹ so hat sie sich seit den 2000er Jahren intensiver dem staatlichen Umgang mit dem Linksterrorismus zugewandt. Unter dem Eindruck von 9/11 ist eine ganze Reihe von Spezialstudien entstanden, die durchaus kritische Perspektiven einnahmen, jedenfalls nach den Folgen für den bundesdeutschen Rechtsstaat fragten und häufig auch vergleichend angelegt waren.² Hinzugekommen ist in den letzten Jahren eine Reihe von Arbeiten mit eher kulturgeschichtlich ge-

1 Vgl. v.a. als erste und bis heute wichtigste Summe der Forschung: Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, 2 Bde., 2006.

2 Exemplarisch: *Hürter*, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), 329; *Hürter* (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, 2015; *Haupt/Weinbauer*, *Terrorism and the State*, in: Bloxham/

prägendem Zugriff. Sie haben den Blick auf staatliche Handlungsformen jenseits von Gesetzgebung und –durchsetzung erheblich erweitern können, die Bedeutung insbesondere performativer und narrativer Praktiken akzentuiert und diese als ernstzunehmendes staatliches Handeln herausgestellt.³ Erst in jüngster Zeit freilich macht die zeithistorische Forschung auf die zeitgleich virulente rechtsextreme Gewalt aufmerksam, und erste Studien thematisieren auch die staatlichen Reaktionen darauf.⁴

Wenn es im Folgenden darum geht, ein historisches Panorama zu entfalten, die Bekämpfung des Linksterrorismus zu historisieren und sie in längere Deutungslinien einzubetten, kann demnach auf eine reiche zeithistorische Forschung zurückgegriffen werden. Meine Überlegungen zielen freilich nicht allein darauf, den historischen Kontext der Anti-Terror-Politik der 1970er Jahre zu erläutern. Vielmehr will ich damit das Problem aufreißen, dass Terrorismusbekämpfung nicht einfach ein umstandsloses Bündel von Maßnahmen gegen Kriminalität, nicht einfach Rechtspolitik, nicht einfach Wandel im Strafprozessrecht und im Strafvollzug ist. Sie berührt zu dieser Zeit auch verfassungsrechtliche Fragen und damit die rechtsstaatliche Ordnung schlechthin. Und sie manifestiert sich gerade in den 1970er Jahren nicht allein in Gesetzgebung und -durchsetzung, sondern eben auch in narrativen und performativen Praktiken, die aus einer rein rechts-historisch orientierten Perspektive schwerlich Aufmerksamkeit erlangen würden, gleichwohl aber wirkmächtig sind. In den Debatten der 1970er Jahre werden, so argumentiere ich am Ende, auch ältere (rechtspolitische) Erfahrungsschichten erkennbar und handlungsleitend. Ich will das Thema in exemplarischer Absicht entfalten und die These zur Diskussion stellen,

Gerwarth (Hrsg.), *Political Violence in Twentieth Century Europe*, 2011, 176; *Dahlke*, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972-1975*, 2011; *Scheiper*, *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre*, 2010.

3 *de Graaf*, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Approach*, 2011; *Metzler*, *Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren*, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), 249; *dies.*, *Erzählen, Aufführen, Widerstehen: Westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur der 1970er Jahre*, in: *Hürter* (Hrsg.) (Fn. 2), 117.

4 *Hof*, *Rechtsextremer Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Löhnig/Preisner/Schlemmer* (Hrsg.), *Ordnung und Protest. Eine gesamtdeutsche Protestgeschichte seit 1949*, 2015, 217; *Metzler*, „Im Zweifel für die Freiheit“? Innere Sicherheit und Rechtsstaat bei liberalen Innenministern, in: *Bösch/Hertfelder/Metzler* (Hrsg.), *Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert*, 2018, 319.

dass es bei Terrorismusbekämpfung immer um allgemeine Handlungsmacht des Staates, um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, um die Austarierung von Sicherheit und Freiheit und damit, in liberalen, rechtsstaatlich verfassten Demokratien, ums Ganze geht.

B. Terrorismus und gesellschaftliche Entwicklung

Im Terrorismus, dann aber auch in den Anti-Terror-Gesetzen, den rasch und signifikant expandierenden Sicherheitsapparaten, in Gerichtsverfahren und im Strafvollzug wurde ein tiefer Konflikt ausgetragen, der die westdeutsche Gesellschaft seit den späten 1950er Jahren geprägt hatte, 1968 vollends an die Oberfläche getreten war und dann, in der „bleiernen Zeit“ der 70er Jahre, seinen Höhepunkt erlebte.

I. Gesellschaftlicher Wandel in den 1960er und 1970er Jahren

Die Gesellschaft der Bundesrepublik – wie im Übrigen auch anderer vergleichbarer westeuropäischer Gesellschaften – befand sich seit den ausgehenden 1950er Jahren in einem Prozess tiefgreifender Veränderungen. Sozialhistoriker verorten in dieser Zeit den Durchbruch einer Konsumgesellschaft, die neben verändertem Alltagsverhalten auch neue politische Einstellungen und Ausrichtungen mit sich brachte. Spezifische Jugendkulturen prägten sich aus; überkommene „sozialmoralische Milieus“ begannen sich aufzulösen und vertraute sozialkulturelle Konfliktlinien verloren an Wirkungsmacht.⁵ Die moderne Gesellschaft im Übergang zur „dritten industriellen Revolution“ bedurfte besser ausgebildeter Arbeitskräfte als zuvor. Im Politischen führte dies zum einen in die hohe Zeit der „Volksparteien“, die über Milieus hinweg Wähler anzusprechen suchten, die CDU/CSU schon ab 1949 (Düsseldorfer Thesen), die SPD ab 1959/60 (Godesberger Programm). Zum anderen aber zeichnete sich bereits Ende der 1950er Jahre innerhalb der Linken ein Riss ab, in dessen Folge die reformorientierte SPD und die – sich mehr und mehr radikalisierende – Neue

5 Vgl. Conze/Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1983; Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5: 1949-1990, 2010.

Linke sich zunehmend antagonistisch gegenüberstanden; im Übrigen auch dies ein transnationales Phänomen.⁶

Was auf den ersten Blick in der Bundesrepublik zunächst als schlichte Parteienkonkurrenz erscheinen mag, erweist sich im Kern als Konflikt um Form und Grad der Liberalisierung einer Gesellschaft, die lange Zeit antiliberalen politischen und gesellschaftlichen Leitvorstellungen gefolgt war. Unter dem Einfluss des Westens, namentlich der USA, aber auch als Lerneffekt aus der eigenen historischen Erfahrung entstanden neue Ordnungsmodelle, in denen „Gesellschaft“ statt „Gemeinschaft“, „Individuum“ statt „Kollektiv“ und „Pluralismus“ statt homogener „Volksgemeinschaft“ als Leitbegriffe wirkten⁷ – ein durchaus langwieriger und konfliktreicher Ablösungsprozess: Nach Jahren des Wiederaufbaus und einer mit ihm einhergehenden ausgeprägten Obsession mit Sicherheit trat seit den späten 1950er Jahren eine zunehmend kritische Öffentlichkeit an, die gerade nicht extrem-ideologisch aufgeladene Alternativen vertreten wollte. Sie forderte gesellschaftliche Reformen ein, die sich dann auch auf das politische System, auf die Justiz, ja generell auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger erstrecken sollten.⁸ Die *Spiegel*-Affäre von 1962 setzte einen wirkmächtigen Impuls, die Debatten über Notstandsgesetze und Verjährung von NS-Verbrechen brachten weitere Dynamik ins Geschehen. Die Auseinandersetzung der westdeutschen Gesellschaft mit der NS-Vergangenheit nahm seit der Wende von den 1950er zu den 1960er Jahren deutlich an Intensität zu, als der Ulmer Einsatzgruppenprozess und vor allem der Auschwitzprozess den Anteil „ganz normaler Männer“ an der Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus zu Tage förderten.⁹ Auch in das Strafrecht bzw. Strafprozessrecht kam Bewegung: Sie wies in den 1960er Jahren klar in Richtung Entkriminalisierung und Liberalisierung. Dies gilt beispielsweise, in Anbetracht sich verändernder Lebenswelten und erodierender moralischer Regime (wie sie etwa die christlichen Kirchen lange getragen hatten), für das Sexualstrafrecht; und es gilt, nach dem schroffen Antikommun-

6 *Marvick*, *The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, 1958-1974*, 1994; *Katsiaficas*, *The Imagination of the New Left: A Global Analysis of 1968*, 1987.

7 *Doering-Manteuffel*, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, 1999.

8 *Conze*, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, 2009, 45 ff.

9 *Reichel*, *Vergangenheitsbewältigung in Deutschland. Die Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur in Politik und Justiz*, 2. Aufl. 2007. Das Zitat ist entlehnt von: *Browning*, *Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101 und die „Endlösung“ in Polen*, 1996.

nismus der 1950er Jahre, an dessen Stelle seit den frühen 1960er Jahren eine Entspannung im Kalten Krieg trat, für das politische Strafrecht.¹⁰ In den Universitäten wurde die NS-Vergangenheit der Institutionen wie auch einzelner Ordinarien zunehmend problematisiert, beginnend mit Ringvorlesungen, um die Vergangenheit der eigenen Institution aufzuklären,¹¹ bis hin zu nachdrücklichen Anklagen und prägnanten Slogans wie diesem, gleichsam als Tafelanschrieb einer ganzen Generation dienend: „Unter den Talaren / Muff von tausend Jahren“.¹²

So gesehen kulminierte um 1968 nur, was sich über gut zehn Jahre angebahnt hatte, nicht allein in der Bundesrepublik, sondern auch in vergleichbaren Ländern.¹³ Die Anliegen wurden nun radikaler formuliert, die Forderungen nach Veränderung nachdrücklicher erhoben, um auch letzte Widerstände der Konservativen aus dem Weg zu räumen. Das große Versprechen der nach dem denkbar knappen Wahlausgang im Oktober 1969 ins Amt kommenden sozialliberalen Regierung unter der Führung Willy Brandts, „mehr Demokratie wagen“¹⁴ zu wollen, konnte einen Gutteil des Protests auffangen, und die Politik der „inneren Reformen“ setzte tatsächlich im Prozess gesellschaftlicher Veränderung neue Akzente, insbesondere in der Bildungspolitik, in der Rechtspolitik, in der Arbeitsmarktpolitik und im Arbeitsrecht sowie in der Infrastrukturpolitik. Veränderungen bei der Mitbestimmung von Arbeitnehmern, aber auch bei Mitsprachemöglichkeiten etwa in den Universitäten sollten die Gesellschaft weiter demokratisieren.¹⁵

10 *Vormbaum*, Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte, 2. Aufl. 2011, 240 ff.

11 *Lammers*, Die Auseinandersetzung mit der ‚braunen‘ Universität. Ringvorlesungen zur NS-Vergangenheit an deutschen Hochschulen, in: Schildt/Siegfried/Lammers (Hrsg.), *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, 2000, 148.

12 *Nicolaysen*, „Unter den Talaren Muff von 1000 Jahren“. Ein Hamburger Studentenprotest trifft den Nerv der Ordinarienuniversität, in: Forschungsstelle für Zeitgeschichte Hamburg (Hrsg.), *19 Tage Hamburg. Ereignisse und Entwicklungen der Stadtgeschichte seit den fünfziger Jahren*, 2010, 110-126 <<https://www.zeitgeschichte-hamburg.de/files/fzh/pdf/19%20Tage%20Hamburg-Nicolaysen%209.11.1967.pdf>>.

13 Für einen Vergleich siehe: *Marvick* (Fn. 6); für Deutschland: Schildt/Siegfried/Lammers (Hrsg.) (Fn. 11); Herbert (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980*, 2002.

14 So die Formulierung Brandts in der Regierungserklärung: *Verhandlungen des Deutschen Bundestags*, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, 28.10.1969, 20.

15 Einen Überblick gibt: *Metzler*, *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, 2005, 347 ff.

Für viele derjenigen, die 1968 auf die Straßen gegangen waren, um „mehr Demokratie“ einzufordern, führte der Weg nun in Willy Brandts SPD. Sie rückte durch die Aufnahme zahlreicher junger Mitglieder ein gutes Stück nach links, was sich auf die innerparteiliche Geschlossenheit in den darauffolgenden Jahren auswirken sollte.¹⁶ Andere wiederum engagierten sich in den aufkommenden Neuen Sozialen Bewegungen, in der Ökologie-, Frauen- und Friedensbewegung, oder suchten eine neue gesellschaftliche Ordnung in der florierenden alternativen Ökonomie der selbstverwalteten Werkstätten, Buchläden, Ökoläden oder kleineren Betriebe zu verwirklichen.¹⁷

II. Das Problem des Terrorismus

Mochte die sozialliberale Reformregierung unter Brandt den Großteil der außerparlamentarischen Kritik entschärfen, so kritisierten doch einige wenige der 68er, diese Reformpolitik wolle bloß die wahren Machtverhältnisse camouflieren und sie dadurch bewahren. Dagegen schien nur eine radikale Abkehr vom Bestehenden zu helfen. Zur Radikalisierung der außerparlamentarischen Protestbewegung hatte die Erschießung des Studenten Benno Ohnesorg am Rande der Anti-Schah-Demonstration in West-Berlin am 2. Juni 1967 ganz maßgeblich beigetragen, kleine Gruppierungen traten nun den Weg in den „bewaffneten Kampf“ gegen das „Schweinesystem“ an.¹⁸ Nicht von ungefähr benannte sich eine terroristische Vereinigung nach dem Datum des Ohnesorg-Todes „Bewegung 2. Juni“.¹⁹ Die sicherlich bekannteste Gruppierung war die „Rote Armee Fraktion“ (RAF), die sich nach der Befreiung Andreas Baaders bei einem Gang aus dem Gefängnis im Mai 1970 offiziell gründete.²⁰ Dass sie es mit dem „bewaffneten

16 *Faulenbach*, Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969-1982, 271 ff.

17 Vgl. *Reichardt*, Authentizität und Gemeinschaft: linksalternatives Leben in den siebziger und frühen achtziger Jahren, 2014.

18 Siehe nur die Gründungserklärung der RAF: Die Rote Armee aufbauen. Erklärung zur Befreiung Andreas Baaders vom 5. Juni 1970, in: *ID-Verlag* (Hrsg.), Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, 1997, 24.

19 Einen Überblick über verschiedene linke Gewaltgruppen geben die Beiträge von *Kraushaar*, *Wunschik* und *Klinke* in: *Kraushaar* (Hrsg.) (Fn. 1), Bd. 1, 512-601.

20 Eine präzise Übersicht über die Entwicklung der RAF gibt *Schulz*, Zur Geschichte der Roten Armee Fraktion (RAF) und ihrer Kontexte: Eine Chronik, URL: https://zeitgeschichte-online.de/sites/default/files/documents/schulz-raf_chronik-erweitert-ueberarbeitet.pdf (12.11.2018).

Kampf“ ernst meinten, zeigte sich spätestens im Dezember 1971, als Mitglieder der RAF bei einem Banküberfall einen Polizisten erschossen. In der sogenannten „Mai-Offensive“ 1972 verübten sie mehrere Bombenanschläge, durch die insgesamt vier US-amerikanische Soldaten ums Leben kamen und Dutzende von Menschen verletzt wurden. Weitere Todesopfer folgten, sowohl auf Seiten der Polizei als auch der Terroristen, ehe mit der Ermordung des Berliner Kammergerichtspräsidenten Günther von Drenkmann im November 1974 durch die Bewegung 2. Juni eine Serie von Mordanschlägen auf hochrangige Repräsentanten von Staat und Wirtschaft begann. Sie erreichte 1977 mit den Anschlägen auf Generalbundesanwalt Siegfried Buback und den Bankier Jürgen Ponto sowie mit der Entführung und Ermordung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns-Martin Schleyer ihren Höhepunkt.²¹

Die Terroristen stellten das staatliche Gewaltmonopol in Frage und übten grundsätzliche Kritik an der politischen Ordnung, die sie radikal transformieren wollten. Mit ihrer Strategie, „den staatlichen Herrschaftsapparat an einzelnen Punkten zu destruieren, stellenweise außer Kraft zu setzen, den Mythos von der Allgegenwart des Systems und seiner Unverletzbarkeit zu zerstören“, wollten sie die Revolution auslösen²² und auf diese Weise zu einem weltweit ausgetragenen Kampf gegen Imperialismus und Kapitalismus beitragen. Sie solidarisierten, ja identifizierten sich mit den Befreiungsbewegungen der damals so genannten „Dritten Welt“, insbesondere mit den kommunistischen Vietcong, die den USA seit den frühen 1960er Jahren erbittert und hartnäckig Widerstand leisteten, und mit den Tupamaros, einer Guerillabewegung in Uruguay. Eine der gewalttätigen Gruppierungen benannte sich nach ihnen „Tupamaros Westberlin“, und auch das „Konzept Stadtguerilla“ der RAF war unmittelbar den Erfahrungen in Lateinamerika entlehnt.²³

Was die Terroristen von „normalen“ Gewalttätern, Bankräubern oder Mördern unterschied, war demnach zum einen der eminent politische Charakter ihrer Taten und die Einbettung in ein globales Bezugssystem; zum anderen, dass sie selbst deren Sinn zu übermitteln beanspruchten. In Bekennerschreiben übernahmen die verschiedenen „Kommandos“ der RAF nicht nur Verantwortung für ihre Tat, sondern sie gaben zugleich eine Begründung für sie.²⁴ Aus Sicht des Soziologen Peter Waldmann ist Terro-

21 Für einen knappen Überblick: *Terhoeven*, Die Rote Armee Fraktion. Eine Geschichte terroristischer Gewalt, 2017.

22 RAF, Das Konzept Stadtguerilla, 1971, in: ID-Verlag (Hrsg.) (Fn. 18), 27, 42.

23 RAF (Fn. 18), 42.

24 Beispiele in: RAF (Fn. 18), 145-148, 196f.

rismus ohnehin „primär eine Kommunikationsstrategie“,²⁵ sollen doch gerade die Gewalttaten (Morde, Entführungen) nicht die konkrete Person treffen, sondern das „System“, das sie repräsentiert: den Staat bzw. die kapitalistische Wirtschaft. Man mag darin eine zynische Strategie erkennen, die den Opfern jede Menschlichkeit als Individuum nahm. Doch ist nicht zu übersehen, dass durch diese kommunikative Dimension die Taten zusätzliches Gewicht erlangten. Darauf hatte sich der Staat in seinem Umgang mit dem Terrorismus einzustellen. Denn gerade angesichts der kommunikativen Dimension der Gewalt- und Straftaten ließ sich schwer einschätzen, wie weit die Bereitschaft zur Unterstützung, mindestens aber die Sympathie mit den Terroristen in der westdeutschen Gesellschaft reichte. Immerhin bedurfte ein Leben im Untergrund vielfacher logistischer Hilfestellung, sei es durch die Anmietung von Wohnungen, die Organisation falscher Ausweispapiere oder auch nur durch praktisches Gewähren einer Unterkunft, wenn der Fahndungsdruck zu hoch wurde.

C. Staatliche Reaktionen auf den Terrorismus

Ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen rückte nun die Frage, wie sich der Staat gegenüber dieser Herausforderung verhalten würde. Das war zwischen den Parteien im Bundestag keineswegs unumstritten. Hardliner in der CDU/CSU verlangten eine harte Gangart gegenüber (linken) „Extremisten“, während Linke in der SPD möglichst viel vom Projekt der Liberalisierung bewahren wollten. In der Summe zeigte sich der Staat in seinen Reaktionen durchweg robust, sei es im Hinblick auf die Veränderung der Gesetzeslage, sei es im Hinblick auf den Einsatz von Ordnungskräften, sei es aber auch in den Strategien, die Terroristen gesellschaftlich zu isolieren und von ihrem – viel breiter imaginierten als tatsächlich bestehenden – Unterstützermilieu abzuschneiden. Durch den „Radikalenerlass“ der Innenminister des Bundes und der Länder vom Januar 1972 sollten potentielle linke Sympathisanten vom öffentlichen Dienst ferngehalten werden; einzelne Professoren wie der Hannoveraner Psychologe Peter Brückner sahen sich zur gleichen Zeit Disziplinarverfahren gegenüber,²⁶ und nach dem prominent gewordenen „Nachruf“ eines Göttinger Studenten unter dem Pseudonym „Mescalero“, in dem er 1977 „klammheimliche Freude“

25 Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht*, 1998, 13.

26 Rigoll, *Staatschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr*, 2. Aufl. 2013, 340 ff.

an der Ermordung des Generalbundesanwalts ausdrückte, forderten einige, den linken „Sumpf“ an den Universitäten endlich trockenzulegen.²⁷

Um die Aktivitäten der Terroristen selbst einzudämmen, wurden die bestehenden Strafgesetze mehrfach reformiert und ergänzt.²⁸ Das Bundeskriminalamt wurde unter der Leitung Horst Herolds ab 1971 erheblich ausgebaut und technisch modernisiert. „Kommissar Computer“ stand für den Aufbau moderner Datenverarbeitungsanlagen, mit deren Hilfe die Fahndung nach Terroristen effizienter und zielgerichteter gestaltet werden sollte.²⁹ Überdies wurden auch die „klassischen“ Fahndungsmethoden verfeinert und erheblich ausgeweitet. Der Erfolg gab Herold – zumindest bis zur berühmten Fahndungspanne während der Schleyer-Entführung – recht, konnten doch bis zum Sommer 1972 alle maßgeblichen Mitglieder der sogenannten „ersten Generation“ der RAF verhaftet werden. Damit ging der Umgang mit dem Terrorismus auf die Justiz über.

I. Der Prozess von Stammheim als Zäsur

Das Strafverfahren gegen die Hauptvertreter der ersten RAF-Generation, gegen Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Gudrun Ensslin und Jan-Carl Raspe, das am 21. Mai 1975 vor dem OLG Stuttgart eröffnet wurde, wie auch die JVA boten die Bühne, auf der sich die zuvor angelegten gesellschaftlichen und politischen Konflikte zuspitzten:³⁰ Hier hatte sich der Rechtsstaat zu beweisen gegenüber jenen, die ihn nicht anerkannten, seine Re-

27 Zur Affäre: *Henshaw*, *Terror and Democracy in West Germany*, 2012, 197-207; siehe dazu auch den Beitrag von *Lenk* in diesem Band, S. 85 ff.

28 Siehe dazu den Beitrag von *Heger* in diesem Band, S. 47 ff.

29 Vgl. *Weinhauer*, *Zwischen Partisanenkampf und „Kommissar Computer“*. Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: *Weinhauer/Requate/Haupt* (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, 2006, 244; *Oberloskamp*, *Auf dem Weg in den Überwachungsstaat? Elektronische Datenverarbeitung, Terrorismusbekämpfung und die Anfänge des bundesdeutschen Datenschutzes in den 1970er Jahren*, in: *Rauh-Kühne/Schumann* (Hrsg.), *Ausnahmestände. Entgrenzungen und Regulierungen in Europa während des Kalten Krieges*, 2015, 158.

30 Einen konzisen, auch rechtshistorisch informierten Überblick über das Verfahren geben: *Pekelder/Weinhauer*, *The Stammheim Trial (1975-77) against the Leadership of Germany's Red Army Faction and its Legacies*, in: *de Graaf/Schmid* (Hrsg.), *Performative Aspects of Terrorism Trials. Interdisciplinary perspectives since the 19th century*, 2016, 231. Zur JVA: *Bergstermann*, *Stammheim. Eine moderne Haftanstalt als Ort der Auseinandersetzung zwischen Staat und RAF*, 2016.

geln missachteten und seine Vertreter diffamierten; gegenüber Angeklagten, die den Gerichtssaal als politische Bühne zu nutzen suchten und gegenüber Verteidigern, die – so der Generalverdacht – mit den Terroristen gemeinsame Sache machten. Das war die Sicht der einen.³¹

Die anderen hingegen waren überzeugt, politischer Justiz ausgesetzt zu sein, deren Urteil schon vor Prozessbeginn feststand, und Angeklagte zu sehen, deren Rechte beschnitten und die durch die Haftbedingungen so zermürbt waren, dass sie stark an Verhandlungsfähigkeit eingebüßt hatten. Dem Gericht sprachen sie die Legitimation ab, und spätestens als im Herbst 1977 Raspe, Baader und Ensslin in Stammheim starben, mussten mindestens Zweifel an der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns geäußert, wenn nicht beschlossen werden, den Kampf fortzusetzen. Das sagten die anderen.³²

In jedem Fall war das Verfahren hoch politisiert. Bereits seit 1973 verfolgten die Linksterroristen und ihre Unterstützer eine „Knastkampagne“, in der gegen die Haftbedingungen protestiert wurde und diese als „Isolationsfolter“ angeprangert wurden. Durch mehrfache Hungerstreiks suchten inhaftierte RAF-Mitglieder in mehreren Haftanstalten, die Öffentlichkeit auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen. Die von ihren Unterstützern gegründeten „Komitees gegen die Isolationsfolter“ erwiesen sich zudem als Mobilisierungsagenturen für neue Mitglieder der Gruppe. Der Hungertod von Holger Meins am 9. November 1974 markierte einen ersten Höhepunkt der Kampagne; der Suizid Ulrike Meinhofs während des Stammheimer Verfahrens am 9. Mai 1976 einen weiteren. Der Besuch des französischen Philosophen Jean-Paul Sartre bei Andreas Baader in der JVA Stammheim Anfang Dezember 1974 war ein Publicity-Coup für die RAF und ließ die Justiz in der Defensive erscheinen.³³

Doch gleichzeitig verschärfte der Staat seine Gangart im Umfeld des Stammheimer Verfahrens merklich. Anwaltskanzleien wurden durchsucht und mit Claus Croissant, Curt Groenewold und Hans-Christian Ströbele wurden in den zwei Monaten vor Prozessbeginn drei Verteidiger der Angeklagten vom Verfahren ausgeschlossen. Die rechtlichen Grundlagen dafür

31 Vgl. *Pekelder/Weinhauer* (Fn. 30).

32 *Stuberger*, Die Tage von Stammheim. Als Augenzeuge beim RAF-Prozess, 2007; aus der Perspektive eines beteiligten Anwalts: *Bakker Schut*, Stammheim. Die notwendige Korrektur der herrschenden Meinung, 1986.

33 *Riederer*, Die RAF und die Folterdebatte der 1970er Jahre, 2014; diese Kampagnen strahlten auch auf das europäische Ausland aus: *Terhoeven*, Deutscher Herbst in Europa. Der Linksterrorismus der siebziger Jahre als transnationales Phänomen, 2014, 241 ff.

hatte der Bundestag geschaffen, als er im Dezember 1974 Verteidigerausschlüsse ins Strafprozessrecht aufnahm, Mehrfachverteidigungen verbot und Verhandlungen in Abwesenheit von Angeklagten ermöglichte, sofern diese ihre Verhandlungsunfähigkeit selbst verschuldeten. Während das Verfahren lief, verabschiedete der Bundestag weitere Gesetze: Mit den neuen §§ 88a und 130a StGB wurde im Januar 1976 die Verbreitung gewaltverherrlichender Schriften unter Strafe gestellt; im Juni des Jahres folgte der viel diskutierte § 129a, der die „Bildung terroristischer Vereinigungen“ zu einem neuen Straftatbestand erhob.³⁴

Stammheim war Höhepunkt, in gewissem Sinne aber auch Wendepunkt der historischen Auseinandersetzung zwischen Terroristen und Staat. Denn zum einen hatte hier die Ausdehnung staatlicher Straf- und Disziplinierungsansprüche ihr Maximum erreicht; mehr war innenpolitisch nicht durchsetzbar und gegenüber der Gesellschaft nicht zu legitimieren. Zum anderen war die Zuspitzung vor Gericht und im Gefängnis für viele im linken Milieu ein weiteres wichtiges Indiz, dass dem „bewaffneten Kampf“ auf Dauer kein Erfolg beschieden sein würde. Daraus zogen viele, die die RAF unterstützt oder zumindest Sympathien für ihre Anliegen gehabt hatten, den Schluss, andere Formen linker Politik entwickeln zu müssen, wollte man das Streben nach Veränderung nicht ganz aufgeben. Aus diesem Impuls speisten sich die Neuen Sozialen Bewegungen, dann aber auch die Grünen, die à la longue die Auseinandersetzungen wieder in den parlamentarischen Raum zurückführten und dadurch entschärften. Für die Rechtsanwälte, die in Stammheim und anderen Verfahren gegen Terroristen in bemerkenswertem Ausmaß auch politisch Stellung bezogen, brachte diese Erfahrung einen Prozess der Selbstverständigung in Gang. Die daraus hervorgehende Gründung des „Republikanischen Anwaltsvereins“ wertet der Historiker Jörg Requate als „wesentlichen Beitrag einer ‚inneren Demokratisierung‘ der Anwaltschaft, aber auch des juristischen Feldes insgesamt.“³⁵

34 Vgl. hierzu im Detail den Beitrag von *Heger* in diesem Band, S. 47 ff.

35 *Requate*, „Terroristenanwälte“ und Rechtsstaat: Zur Auseinandersetzung um die Rolle der Verteidiger in den Terroristenverfahren der 1970er Jahre, in: *Requate/Weinhauer/Haupt* (Hrsg.) (Fn. 29), 271, 294.