

gefunden bei

http://www.bpb.de/themen/0BGF88,0,Der_nicht_erkl%EA4rte_Ausnahmezustand.html

Der nicht erklärte Ausnahmezustand

1 / 5

Staatliches Handeln während des so genannten Deutschen Herbstes Wolfgang Kraushaar

Der Kleine und der Große Krisenstab

Bereits in seiner ersten öffentlichen Reaktion, einer genau vier Stunden nach der Entführung Schleyers im Bonner ARD-Studio abgegebenen Stellungnahme, spricht der Bundeskanzler (Helmut Schmidt, Anm. d. Red.) unmissverständlich aus, mit welcher Einstellung er der Herausforderung durch die RAF entgegenzutreten gedenkt: "Der Staat [...] muß darauf mit aller notwendigen Härte antworten. <...>

aber noch nicht die gesamte Problemdimension. Vielleicht wichtiger noch ist der Umstand, dass die Verfassungsgräson dabei hinter der Staatsräson zurückstehen muss: zuerst bei der Schaffung eines neuen, in der Verfassung nicht vorgesehenen Entscheidungsträgers. Denn die Verantwortung für das unerbittlich der Staatsräson untergeordnete Handeln liegt nicht mehr allein bei der Bundesregierung, sondern bei einer die Opposition integrierenden Allfraktionenexekutive. Sie wird in der vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen Dokumentation zu den Ereignissen um die Schleyer-Entführung als "Großer Politischer Beratungskreis" bezeichnet; in der Presse heißt sie unumwunden "Großer Krisenstab". Dass diese terminologische Unterscheidung keineswegs eine nebensächliche Finesse ist, lässt sich daran erkennen, wo der zuständige Bundesjustizminister die Verantwortlichkeit lokalisiert.

■ Zeitzeugen-Interviews

Gespäche mit damaligen Bundesstaatsanwälten über die Gesetzgebung in Zeiten des RAF-Terrorismus

In der Bundesrepublik wurde unter dem Eindruck des RAF-Terrorismus in den 70er und frühen 80er Jahren das Prozess- und Strafrecht verschärft. Felix Kaul, Joachim Lampe, Peter Pöpperl und Dirk Fernholz waren zur damaligen Zeit Bundesanwälte und an wichtigen Ermittlungen und Verfahren gegen führende RAF-Mitglieder beteiligt. Wie bewerten sie die staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus der RAF?

In der erwähnten Sitzung in der Nacht vom 6. auf den 7. September legt Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel (SPD) die rechtlichen Voraussetzungen für das gemeinsame Handeln dar. In der Dokumentation werden seine Erläuterungen in der Auffassung zusammengefasst, dass es bei der Frage, ob Häftlinge aufgrund einer Erpressung freigelassen werden könnten, "nicht um eine normative Entscheidung, sondern um eine rein tatsächliche Handlung" gehe. Weiter heißt es: "Grundlage dieser Entscheidung sei indes eine verfassungsorientierte, politische Ermessensentscheidung, die nicht allein von den in Frage kommenden Justizministern und -senatoren der Länder getroffen, sondern im Großen Politischen Beratungskreis erarbeitet und von den daran Beteiligten verantwortet werden müsse." Das heißt, die Verantwortung liegt nicht mehr allein

bei der Bundesregierung, sondern bei dem ohne Rechtsgrundlage und ohne formalen Beschluss eingeführten Supraorgan. Dabei wird die Selbstbezeichnung "Beratungskreis" gerade durch die explizite Zusprechung der Verantwortlichkeit dementiert. Und die Charakterisierung des Beschlusses als politische Ermessensentscheidung, die "verfassungsorientiert" sei, kann nur so verstanden werden, dass er zunächst einmal an der Verfassung vorbeigehen muss, um sich dann an ihr orientieren zu können.

Nicht einmal Kriterien für die Zusammensetzung des Großen Krisenstabes werden genannt. Zwar wird der Eindruck erweckt, als seien die im Bundestag repräsentierten Parteien durch ihre Fraktions- und Parteivorsitzenden paritätisch vertreten, doch an der Berücksichtigung des damaligen CSU-Landesgruppenvorsitzenden – Friedrich Zimmermann war bei den Sitzungen, so heißt es lakonisch, "regelmäßig anwesend" – lässt sich erkennen, dass dies keineswegs für alle Rollen gegolten haben kann. Alle Teilnehmer sind einem "Geheimhaltungspostulat" unterworfen; sie dürfen nichts über die im Großen Krisenstab abgehaltenen Beratungen und herbeigeführten Entscheidungen nach außen dringen lassen. Danach sind auch die Partei- und Fraktionsvorsitzenden ihren eigenen Bundestagsabgeordneten gegenüber zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das bedeutet in der Konsequenz, dass eine angemessene parlamentarische Kontrolle gegenüber der Exekutive ausgeschlossen ist.

Im Großen Krisenstab sind auch alle Mitglieder jenes anderen, ebenfalls gleichsam en passant entstandenen Exekutivorgans vertreten, das offiziell die "Kleine Lage" genannt und in den Medien als "Kleiner Krisenstab" bezeichnet wird. In ihm, der wesentlich häufiger zusammentritt, sind neben dem Kanzler Bundesinnenminister Werner Maihofer (FDP), Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) und Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel vertreten. Hinzu kommen Staatsminister Hans-Jürgen Wischnewski, die Staatssekretäre Manfred Schüler, Siegfried Fröhlich und Heinz Ruhnau, BKA-Präsident Horst Herold, Generalbundesanwalt Kurt Rebmann und zuweilen der nordrhein-westfälische Innenminister Burkhard Hirsch (FDP).

Die Teilnehmer dieses Stabes fordert Helmut Schmidt am Abend des 8. September auf, "das Udenkbare zu denken" und durchaus auch "exotische Vorschläge" zu unterbreiten. Am Ende der Sitzung gegen 22 Uhr hält der Protokollführer neun unterschiedliche "Modelle" fest. Sie reichen von der Einführung der Kronzeugenregelung über die Schaffung eines "Internierungslagers für Terroristen" bis zur Verfolgung der freigelassenen Häftlinge durch ein "Sonderkommando". Der rechtlich rücksichtsloseste Vorschlag wird von

Generalbundesanwalt Kurt Rebmann unterbreitet. Seine Handlungsvariante (Nr. 6) lautet: "Der Bundestag ändert unverzüglich Artikel 102 des Grundgesetzes, der lautet: 'Die Todesstrafe ist abgeschafft.' Statt dessen können nach Grundgesetzänderung solche Personen erschossen werden, die von Terroristen durch menschenverwerfliche Geiselnahme befreit werden sollen. Durch höchstgerichtlichen Spruch wird das Todesurteil gefällt. Keine Rechtsmittel möglich." Bundespressesprecher Klaus Bölling, Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel und Kabinettschef Helmut Schmidt lehnen Repressalien ab. Der Bundeskanzler, der gleichwohl eine gewaltsame Befreiung Schleyers unter Inkaufnahme seines Todes befürwortet, beendet die Überlegung mit der Feststellung, dass keines der Modelle "operativ abzurufen" sei. Die "bisherige Linie" solle fortgesetzt werden.

Worin diese Linie besteht, wird vor allem an zwei operativen Elementen deutlich: der Kontaktsperre für inhaftierte RAF-Mitglieder und der Nachrichtensperre für Presse, Funk und Fernsehen. Mit der Abschottung der Häftlinge von Außeninformationen soll offenkundig die vermutete Kommunikation mit den Entführern unterbrochen werden; mit der Informationskontrolle versucht sich die Exekutive ein Entscheidungsmonopol für den Fortgang der Ereignisse zu sichern. Wird mit der Schaffung der beiden Exekutivorgane Kleiner und Großer Krisenstab die Kontrollfunktion der Legislative, das Parlament, ausgeschaltet, so kann mit der Filterung von Nachrichten die Öffentlichkeit zwar nicht vollends blockiert, aber doch an entscheidenden Punkten beeinflusst werden.

20. August 2007

Der nicht erklärte Ausnahmezustand

◀ 2 / 5 ▶

**Staatliches Handeln während des so genannten Deutschen Herbstes
Wolfgang Kraushaar**

Die Einführung des Kontaktsperregesetzes

Wie Berichte von Betroffenen später bestätigen, wird auf Anordnung von Generalbundesanwalt Rebmann bereits in der auf die Entführung folgenden Nacht mit der Zellendurchsuchung bei rund 80 Häftlingen und zugleich auch mit der Praktizierung der Kontaktsperre begonnen. Einen Tag später greift Bundesjustizminister Vogel diesen gravierenden Rechtsbruch auf und bittet seine Amtskollegen in den Bundesländern, "jegliche Kontakte inhaftierter Terroristen zur Außenwelt zu unterbinden, weil dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr geboten sei". Er beruft sich dabei auf den in § 34 des Strafgesetzbuches niedergelegten Rechtsgedanken des "rechtfertigenden Notstandes".

Doch nicht alle Landesjustizminister machen mit. Der Berliner Justizsenator Jürgen Baumann (FDP) weigert sich, dem Amtshilfeersuchen Folge zu leisten. Und auch eine Reihe von Richtern weist die Anordnungen der Länderjustizbehörden mit der Begründung zurück, sie seien rechtswidrig. Helmut Schmidt bezeichnet die Kontaktsperre, insbesondere die strikte Abschneidung der Häftlinge von ihren Anwälten, in einer am 15. September vor dem Bundestag abgegebenen Erklärung dagegen als "unabweisbare Notwendigkeit". Eine Beschwerde von sieben betroffenen Häftlingen wird am 23. September in einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes zurückgewiesen. In der Begründung macht sich dieser die an der Durchsetzung der Staatsräson orientierte Rechtfertigung Vogels zu Eigen, indem er die Auffassung ins Zentrum rückt, dass das Grundgesetz nicht nur eine Schutzpflicht gegenüber Einzelnen, sondern auch gegenüber der "Gesamtheit aller Bürger" begründe. Dennoch sind sich Schmidt und Vogel der mangelnden Rechtsgrundlage für die Verbotspraxis von Verteidigerbesuchen offenbar bewusst und verfolgen deshalb das Ziel, die seit dem 6. September praktizierte Kontaktsperre nachträglich zu legalisieren.

Fünf Tage nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes beginnt der Rechtsausschuss des Bundestages mit Beratungen über ein Kontaktsperregesetz. Bereits einen Tag später verabschiedet das Parlament bei 17 Enthaltungen und vier Nein-Stimmen den Gesetzentwurf nach zweiter und dritter Lesung. Am 30. September wird das Gesetz vom Bundesrat angenommen, am selben Tag vom Bundespräsidenten unterzeichnet und am 1. Oktober im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, so dass es am 2. Oktober in Kraft treten kann. Während in der Regel viele Monate, manchmal sogar Jahre zwischen der Vorlage eines Gesetzentwurfs, seiner Verabschiedung und seinem Inkrafttreten liegen, dauert es in diesem Fall insgesamt nicht mehr als fünf Tage.

Doch nicht nur die Geschwindigkeit ist bemerkenswert, sondern auch die Art und Weise, wie das in einigen Zeitungen als »Blitzgesetz« apostrophierte Unternehmen durchgepeitscht wird. Als klar ist, dass sich einige wenige Bundestagsabgeordnete der SPD gegen die Verabschiedung aussprechen, versucht ihr Fraktionsvorsitzender Herbert Wehner auf rabiante Weise das herzustellen, was sich unter dem Ausdruck "Fraktionsdisziplin" eingebürgert hat. Er meint, dass zwar jeder Abgeordnete nur seinem Gewissen zu gehorchen habe, dies jedoch dann nicht mehr gelten dürfe, wenn dadurch ein Gesetzesvorhaben gefährdet würde. Dennoch erklärt Manfred Coppik, der zusammen mit seinen Kollegen Karl-Heinz Hansen, Dieter Lattmann und Klaus Thüsing gegen das Kontaktsperregesetz stimmt, während der zweiten Lesung: "Die Aufgabe rechtsstaatlicher Grundprinzipien rettet kein Menschenleben, schafft aber Lebensverhältnisse, in denen die friedliche demokratische Entwicklung in einem Rechtsstaat gefährdet wird und damit weitere Menschenleben in Gefahr geraten."

Die Einwände gegen das Kontaktsperregesetz werden in einem Appell zusammengefasst, mit dem sich eine Gruppe von Rechtsanwälten, darunter mit Hans-Heinz Heldmann der Verteidiger Andreas Baaders, am 29. September an Bundespräsident Walter Scheel wendet und gegen die Verabschiedung protestiert. Es heißt darin:

"Diese Rechtskonstruktion (Außerkraftsetzung von Grundrechten durch Feststellung und Beschluss der Exekutive mit sofortiger Vollziehbarkeit) findet eine formale Entsprechung nur noch in den Gesetzen zur Regelung des Notstandes oder des Spannungsfalles; – das Gesetz sieht im Gegensatz zum geltenden Recht die kollektive

Regelung des Haftstatus einer Gruppe von Gefangenen vor und nimmt damit Abschied von der grundlegenden Erfordernis einer Begründung im Einzelfall; – die Regelung stellt einen Einbruch der Exekutivgewalt in einen bisher allein der Justiz unterstellten Bereich dar; – der Entwurf stellt die Einführung eines Ausnahmerechts bezüglich der Haftbedingungen einer bestimmten Gruppe von Gefangenen dar; – ein solches Gesetz entspricht weder dem Grundgesetz noch den Menschenrechten."

Der Hauptverantwortliche für diesen Schritt, der einem legalisierten Verfassungsbruch nahe kommt, ist der Bundesjustizminister. Die Notwendigkeit des Unternehmens begründet er gegenüber dem Bundesverfassungsgericht mit der "Kommunikation zwischen inhaftierten terroristischen Gewalttätern und in Freiheit befindlichen Gesinnungsgenossen", also mit dem, was in Teilen der Nachrichtenmedien als "Zellensteuerung" bezeichnet wird. Nicht mal ein halbes Jahr später erklärt Vogel auf eine diesbezügliche Frage des italienischen Fernsehens: "Nein, das haben wir seinerzeit schon nicht angenommen, und es hat sich auch keine Bestätigung dafür gefunden. Eine Planung oder überhaupt eine Steuerung im Detail aus der Zelle heraus, dafür gibt es keine Beweise." Mit dieser Antwort wird nachträglich die Begründung für das Durchpeitschen des Kontaktsperregesetzes grundsätzlich in Zweifel gezogen.

20. August 2007

Der nicht erklärte Ausnahmezustand

3 / 5

Staatliches Handeln während des so genannten Deutschen Herbstes
Wolfgang Kraushaar

Die Praktizierung einer Nachrichtensperre

Die Nachrichtensperre beginnt am Abend des 6. September. Auf dem Umweg über einen Wiesbadener Dekan ist am Nachmittag das erste Ultimatum der Entführer eingetroffen. Darin wird unter Punkt 5 gefordert, ein beigelegtes Foto des gefangenen Schleyer sowie den Wortlaut der Erklärung – "und zwar ungekürzt und unverfälscht" – in der "Tagesschau" um 20 Uhr auszustrahlen. In der ARD-Sendung wird jedoch nur eine Mitteilung des Bundeskriminalamtes verlesen, in der es heißt, die Bundesregierung habe den Brief noch nicht erhalten, weshalb der Termin zur Veröffentlichung des Schreibens nicht eingehalten werden könne.

Im unmittelbaren Anschluss daran weist der Leiter des Bonner ARD-Büros, Friedrich Nowotny, darauf hin, dass der Entführer-Brief die Forderung enthalte, "bis etwa 14 Personen" freizulassen. Mit diesem nicht ungefährlichen Schritt beginnt die gezielte Steuerung des Nachrichtenflusses mit Elementen der Teil-, Falsch- und Desinformation sowie der zum Teil vollständigen Unterdrückung von Informationen. Als die Entführer in einem am Tag darauf eingehenden dritten Schreiben mit der Bemerkung reagieren,

dass die Bundesregierung wohl versuche, "die militärische Lösung durchzuziehen", veröffentlicht das Bundeskriminalamt am Morgen des 8. September einen zweiten Brief und erfüllt damit erstmals eine der gestellten Forderungen.

Zum selben Zeitpunkt beschließt der Große Krisenstab, ein ebenfalls von den Entführern erhaltenes Videoband, auf dem Schleyer eine Erklärung abgibt, nicht zu veröffentlichen. Am selben Tag wendet sich Regierungssprecher Klaus Bölling in einem Schreiben an die Chefredakteure von Presse, Funk, Fernsehen und Agenturen, in dem er sie – "aus Gründen, die ich Ihnen nicht weiter zu erläutern brauche" – darum bittet, in der Berichterstattung nichts zu tun, was die Arbeit der Sicherheitsorgane beeinträchtigen könnte. Er verweist zugleich auf eine mit dem ARD-Vorsitzenden, dem ZDF-Intendanten und den Chefredakteuren von dpa und dpd getroffene Verabredung, "Nachrichten, die tatsächlich oder dem Anschein nach von den Terroristen oder ihren Helfern stammen, erst nach Konsultationen mit der Bundesregierung" zu verwenden. Ein ähnlich lautender Appell wird noch am selben Tag vom Deutschen Presserat veröffentlicht.

Die bundesdeutschen Nachrichtenmedien halten sich die gesamte Zeit der Schleyer-Entführung über ohne Murren und nahezu ausnahmslos an die Aufforderung zur Selbstzensur. Ganz im Gegensatz zur Auslandspresse fügen sie sich dem wortreich ummäntelten Diktat und verzichten auf eine kritische Berichterstattung. Indem sie sich bedenkenlos die Maximen des Kleinen und Großen Krisenstabes zu Eigen machen, dass beim Versuch, ein Menschenleben zu retten, nicht mehr die gleichen Auffassungen gelten könnten, wie sie ansonsten in einer parlamentarischen Demokratie üblich sind, büßen sie ihre Unabhängigkeit ein und werden zum integralen Bestandteil eines autoritären Staatsverständnisses.

"So brav", schreibt fünf Jahre später Eckart Spoo, "wie große Teile der Bevölkerung damals hinter der Staatsgewalt standen, so brav wurde dieses Argument für die Nachrichtensperre aufgenommen und weiterverarbeitet, obwohl eigentlich hätte auffallen müssen, daß die Nachrichtensperre gerade zu dem Zeitpunkt wirksam wurde, als sich die fahrenden Politiker darauf verständigten, eine Erpressung des Staates nicht zuzulassen, der Staatsautorität Vorrang vor dem Leben Schleyers zu geben, also nicht primär das Ziel der Rettung des Entführten zu verfolgen."

Was sich in diesen Tagen des nicht erklärten, aber praktizierten Ausnahmezustandes nachrichtenpolitisch abspielt, das hat ein Kenner der Bonner Szene, der Journalist Gunter Hofmann, später mit folgenden Worten beschrieben:

"Jeder Minister, Staatssekretär, Ministerberater oder Fachbeamte kannte nach kurzer Zeit – so funktionierte Bonn eben – seine journalistische Klientel [...] Je nachdem, wie man selber (und die Zeitung oder das Medium, das man vertrat) eingeordnet wurde, erhielt man auch Informationen [...] Zwischen dem Lagezentrum des Bundesinnenministeriums in Bonn-Tannenbusch und der FAZ, dem Hauptquartier der Befürworter eines starken Staates am Main, riß der Kontakt gar nicht mehr ab [...] In den kleinen Konferenzzimmern des Innenministeriums fanden Besprechungen mit den Fachjournalisten statt, an denen Horst Herold oder Polizeifachleute teilnahmen. Immer kleiner wurde die Schar derjenigen, die sich wirklich ›informiert‹ nennen konnten und nicht nur instrumentalisiert worden sind."

Aus dieser Erinnerungsskizze geht anschaulich hervor, warum das, was die Bundesregierung selbst als Erfordernis "ständig neuer informationspolitischer Entscheidungen" bezeichnet hat, nicht einfach nur als Nachrichtensperre begriffen werden kann, sondern eher als Nachrichtenmanipulation. Bundesinnenministerium, Bundeskanzleramt und Bundeskriminalamt instrumentalisieren die Medien regelrecht, sie versuchen sich ihrer möglichst virtuos zu bedienen. Einzelne Organe werden, weil sie offenbar glauben, das Privileg zu genießen, überhaupt noch Informationen zu erhalten, zum verlängerten Arm des Polizei- und Sicherheitsapparates, insbesondere des Bundeskriminalamtes.

Als Anfang November die Deutsche Journalistenunion das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung an die Zusicherung Helmut Schmidts erinnert, er wolle der Öffentlichkeit nach überstandener Entführung alle zurückgehaltenen Informationen nachreichen, weist – so berichtet Eckart Spoo – sein Leiter, Staatssekretär Klaus Bölling, dieses Ansinnen mit der Bemerkung zurück, das "Journalistengewissen" solle nicht damit beschwert werden, dem Staat in seiner Rolle als Anwalt der Gemeinschaft zu helfen.

Nachdem Gerüchte aufgetaucht sind, dass ein erster Entwurf zur offiziellen Dokumentation der Ereignisse auf Verlangen des CSU-Landesgruppenvorsitzenden Friedrich Zimmermann erheblich gekürzt und massiv verändert worden sei, teilt das Presse- und Informationsamt im Januar 1978 mit, dass die in hoher Auflage verbreitete Dokumentation erhebliche Lücken aufweise. Auf "Antrag der Bundesanwaltschaft", heißt es, seien all jene kriminalpolizeilichen Erkenntnisse nicht aufgenommen worden, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht als "prozeßsicher" hätten gelten

können. Was immer das auch heißen mag – es ist die amtliche Bestätigung dafür, dass die Zusicherung des Bundeskanzlers, die Öffentlichkeit zumindest nachträglich über die Vorgänge aufklären zu wollen, nicht eingehalten worden ist.

20. August 2007

Der nicht erklärte Ausnahmezustand

4 / 5

Staatliches Handeln während des so genannten Deutschen Herbstes
Wolfgang Kraushaar

Die Durchführung von Lauschangriffen

Es scheint zur Logik einer polizeistaatlichen Operation zu gehören, dass neben der Unterdrückung von Nachrichten auch das Mittel der illegalen Informationsbeschaffung eingesetzt wird. Das Pendant zur Nachrichtensperre ist der Lauschangriff.

Dieser Ausdruck für verschiedene Abhörtechniken, das Anbringen von "Wanzen" und das Anzapfen von Telefonleitungen, war wenige Monate zuvor durch eine Veröffentlichung des *Spiegel* in die Schlagzeilen geraten. Der am 26. Februar 1977 von dem Hamburger Nachrichtenmagazin publik gemachte Abhörfall des Atomwissenschaftlers Klaus Traube führt zu einer Affäre, die schließlich Bundesinnenminister Werner Maihofer sein Amt kostet. Der Verfassungsschutz ist ohne richterliche Genehmigung in das Privathaus Traubes eingedrungen und hat dort ein Abhörgerät installiert. Der Verdacht, dass der an der Entwicklung des Schnellen Brüters in Kalkar nicht unmaßgeblich beteiligte Leiter der Interatom GmbH "politisch motivierte Gewalttäter" unterstütze, weil er Kontakt zu dem OPEC-Attentäter Hans-Joachim Klein, einem Mitglied der *Revolutionären Zellen* (RZ), habe, bestätigt sich überdies nicht. Maihofer, der die Aktion erst nachträglich gebilligt haben soll, verteidigt das illegale Vorgehen der Verfassungsschützer mehrmals als eine "einmalige Abwehrmaßnahme", die wegen der Brisanz des Falles unbedingt geboten gewesen sei.

Doch noch bevor die Affäre ganz überstanden ist, taucht am 15. März der Verdacht eines weiteren Abhörfalles auf. Im Stammheimer Prozess beantragt der Verteidiger von Gudrun Ensslin, Otto Schily, eine Unterbrechung der Hauptverhandlung, damit der Bundesinnenminister zur Klärung der Frage vernommen werden könne, ob Gespräche zwischen den drei angeklagten RAF-Häftlingen und ihren

Anwälten abgehört, aufgezeichnet und Staatsschutzbehörden zur Auswertung überlassen worden seien. Der Vertreter der Bundesanwaltschaft tritt dem mit der Bemerkung entgegen, der Antrag sei "haltlos", Schily wolle lediglich "Kapital" aus dem Fall Traube ziehen. Nur zwei Tage später treten der baden-württembergische Innenminister Karl Schiess und sein Kabinettskollege Justizminister Traugott Bender in Stuttgart vor die Presse und bestätigen den von Schily geäußerten Verdacht. In zwei Fällen seien in Stammheim Gespräche zwischen Angeklagten und Verteidigern über einen kürzeren Zeitraum hinweg abgehört worden. Sie legitimieren die beiden Operationen wieder einmal mit dem Verweis auf den § 34 des Strafgesetzbuches, den "rechtfertigenden Notstand". Mit diesem Auftritt ist zur Abhöraffaire Traube eine weitere hinzugekommen.

Am 12. März berät der Innenausschuss des Deutschen Bundestages über die Stammheimer Lauschangriffe. Der Bundesinnenminister überführt sich in seinem Bericht über "Angelegenheiten der inneren Sicherheit" selbst der Lüge und schildert elf solcher Abhöraktionen. Als Maihofer seine Ausführungen beendet, fordert, wie Stefan Aust berichtet, der Ausschussvorsitzende alle Mitglieder auf, ihre zu den Fällen angefertigten Notizen "dem Reißwolf" zu überantworten. Einer seiner Mitarbeiter werde bei jedem Einzelnen vorbeigehen und die Aufzeichnungen einsammeln. Trotz der innenpolitischen Probleme, die die beiden Abhöraffaires für die SPD/FDP-Koalition aufwarfen, ist wohl davon auszugehen, dass dies den Bundeskanzler und seinen verantwortlichen Innenminister nicht davon abgehalten hat, unter den jeglicher öffentlichen und parlamentarischen Kontrollmöglichkeit entzogenen Bedingungen der Schleyer-Entführung einen der größten Lauschangriffe in der Geschichte dieser noch verhältnismäßig jungen Republik in Szene zu setzen.

Der *Spiegel* schreibt später, "im großen Stil" seien Telefone abgehört oder "Wanzen" eingebaut worden. Die Staatsschutzorgane hätten die Möglichkeit gehabt, sämtliche aus Kölner Telefonhäuschen geführten Gespräche und die unter Bedingungen der Kontaktsperre völlig isoliert einsitzenden RAF-Häftlinge abzuhören. Der Einfluss der Bonner Krisenstäbe reichte danach so weit, die niederländische und die Schweizer Regierung dazu zu bringen, die Telefonleitungen von Anwaltskanzleien anzuzapfen. Die Gespräche des als Vermittler fungierenden Genfer Advokaten Denis Payot seien sogar bis zur zentralen Einsatzleitung nach Bad Godesberg durchgeschaltet worden und hätten dort von BKA-Präsident Horst Herold "live" mitverfolgt werden können. Auch Ärzte und Anwälte, die als "Sympathisanten" verdächtig sind, werden abgehört, weil sich

die Behörden davon versprechen, auf diesem Wege eine mögliche Anlaufstelle der Entführer ausfindig zu machen. Eines der Opfer eines derartigen Lauschangriffs ist der Rechtsanwalt, der die zweite Abhöraffaire in Gang gebracht hat, der spätere Bundesinnenminister Otto Schily.

"Der Verfassungsbruch", schreibt der *Spiegel* ein Jahrzehnt später, "war so eklatant, daß der damalige Chef des Kölner Bundesamtes für Verfassungsschutz, Richard Meier, die Telefonkontrolle ablehnte. Aber sein Minister Werner Maihofer bestand darauf." Ohne erkennbare Skrupel unterzeichnet er alle ihm vorgelegten Abhörerträge und verkündet selbstbewusst, er übernehme dafür die Verantwortung. Die Legalität der Maßnahmen scheint dem Politiker, der von Beruf Professor der Rechte ist, in diesem Fall offenbar eine Quantité négligeable zu sein. Sein Büroleiter erinnert sich später laut *Spiegel*: "Nachdenken wurde damals nicht überstrapaziert, entweder gab es eine Rechtsgrundlage, oder man nahm den Paragraphen 34 ..." Eine Aussage, die ein bezeichnendes Licht auf den im Strafgesetzbuch niedergelegten Gedanken des übergesetzlichen Notstands wirft.

Da ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwingend vorschreibt, hoheitliche Eingriffe in die Freiheitsrechte des Bürgers, die auf dem Wege von Geheimoperationen durchgeführt worden sind, nachträglich offen zu legen, unternimmt Maihofers Amtsnachfolger Gerhart Baum (FDP) 1982 den Versuch, die Opfer der Abhöraktionen festzustellen und zu benachrichtigen. Er stößt dabei auf erheblichen Widerstand der ihm unterstellten Beamten. Unter allen nur denkbaren Vorwänden wird der Vorstoß des Bundesinnenministers blockiert, auf dem Wege der Betroffenen-Benachrichtigung zumindest einen Hauch an Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen. Eine in ihrer immanenten Logik besonders zwingende Begründung lautet: Da im Herbst 1977 ohne Rechtsgrundlage abgehört wurde, seien die Behörden auch nicht im Nachhinein an ihre gesetzliche Verpflichtung gebunden, die Opfer der geheimen Lauschoperationen zu informieren.

Diesen impliziten Grundsatz wiederum scheint sich Baum-Nachfolger Friedrich Zimmermann zu Eigen gemacht zu haben. Als er im Oktober 1982 das Bundesinnenministerium übernimmt, weigert er sich ebenfalls, der Benachrichtigungspflicht nachzukommen. Nach Rücksprache des zuständigen Geheimausschusses mit dem gerade gestürzten Helmut Schmidt einigen sich die darin vertretenen Abgeordneten der vier Parteien und bestätigen das Verhalten des ehemaligen CSU-Landesgruppenvorsitzenden. Damit ist der Verfassungsbruch der alten Regierung durch einen der

neuen geregelt worden – diesmal mit tatkräftiger Unterstützung von Parlamentariern.

20. August 2007

Der nicht erklärte Ausnahmezustand

5 / 5

Staatliches Handeln während des so genannten Deutschen Herbstes

Wolfgang Kraushaar

Der "Rechtsgedanke des rechtfertigenden Notstandes"

Was Helmut Schmidt als "schwerste Krise des Rechtsstaats seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland" bezeichnet hat, das ist am 19. Oktober mit der Auffindung des Leichnams des von der RAF ermordeten Hanns-Martin Schleyer und der umgehenden Auslösung der "Öffentlichkeitsfahndung" durch den Bundesinnenminister beendet. Zwar konnte durch massive Unterstützung der US-amerikanischen und der britischen Regierung sowie glückliche Umstände die Befreiung der Flugzeuggeiseln erreicht werden, jedoch nicht die Verwirklichung auch nur eines der von Schmidt in der Nacht vom 6. auf den 7. September deklarierten Ziele. Schleyer ist tot, die Entführer sind nicht gefasst und drei der elf RAF-Gefangenen, deren Freilassung vor allem verhindert werden sollte, sind ebenfalls tot. Gleichwohl ist das Hauptziel, die Durchsetzung der Staatsräson, erreicht.

Als der Bundeskanzler am Morgen des 20. Oktober vor den Abgeordneten des Bundestages eine Regierungserklärung abgibt, versucht er das Vorgehen der letzten 44 Tage noch einmal zu rechtfertigen. Dabei hebt er die parteiübergreifende Zusammenarbeit besonders hervor und bemerkt, dass »die vollständige Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition im Handeln und in der Verantwortung« natürlich nicht die Regel sein könne. Wörtlich fährt er fort: "Sie ist vielmehr die Ausnahme, in der sich politische Vielfalt in Situationen der Not als Einheit bewährt." Ansonsten müsse "der fruchtbare Gegensatz", "die Kontroverse" als "Wesenskern der parlamentarischen Demokratie", weiter fortbestehen.

Was hier in Festtagsrhetorik daherkommt, das enthält doch noch das entscheidende Stichwort, mit dem die Situation zwar definiert wurde, das aber niemand rechtswirksam explizieren wollte: den Ausnahmezustand, die Berufung auf den übergesetzlichen Notstand.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang der mehrmals

erwähnte § 34 des Strafgesetzbuches, der darin kodifizierte "Rechtsgedanke des rechtfertigenden Notstandes". Dieser Paragraph hat Schlüsselcharakter für die gesamte Periode des nicht verkündeten, aber praktizierten Ausnahmezustandes. Er wurde erstmals am 7. September vom Bundesjustizminister zur Rechtfertigung der zu diesem Zeitpunkt bereits angelaufenen Kontaktsperre ins Spiel gebracht. Seine Inanspruchnahme hatte jedoch keineswegs die Funktion erfüllt, die sich Schmidt, Vogel und die Krisenstäbe davon offenbar versprachen.

Einige Richter, darunter der höchste Haftrichter der Bundesrepublik, Ermittlungsrichter Hermann Kuhn vom Bundesgerichtshof, waren keineswegs willens gewesen, damit den § 148 der Strafprozessordnung, die Gewährleistung der freien Verteidigung, zu übergehen. Zwar beschwerte sich Kuhn etwa, dass er seine haftrichterliche Verfügung gegen die der Exekutive unterstehenden Justizvollzugsanstalten nicht durchsetzen könne, doch entstand in der Folge eine solche Rechtsunsicherheit, dass die Justizminister der Länder auf Klärung drängten. Ihre Weigerung, den Anwälten Zugang zu ihren Mandanten zu gewähren, war zwar die Befolgung einer Anordnung des Bundesjustizministers, zugleich jedoch ein klarer Rechtsbruch. Die Judikative ließ sich – wie das Beispiel des BGH-Richters zeigt – nicht, jedenfalls nicht vollständig, zum verlängerten Arm der Exekutive machen.

Der § 34, den der frühere SPD-Bundestagsabgeordnete Adolf Arndt einmal als "Tarnwort für Verfassungsbruch" bezeichnet hat, war etwa für den Schwangerschaftsabbruch in einer übergesetzlichen Notstandssituation gedacht. Mit der Berufung auf den "rechtfertigenden Notstand" wurden Gesetzesübertretungen legalisiert, wenn dadurch vermeintlich höhere Rechtsgüter geschützt werden konnten. Der in diesem Rechtsgedanken angelegte Widerspruch kippt also nur dann nicht zur offenen Paradoxie, dem rechtsförmigen Rechtsbruch, um, wenn die Beachtung einer Prioritätensetzung von Rechtsgütern mit ihm verbunden wird. Fast alle Juristen sind sich darin einig, dass nur der einzelne Bürger, nicht aber der Staat sich auf diesen Paragraphen berufen könne. Wenn der Staat sich aber dennoch zu diesem Schritt entschließt, dann sei damit – wie es der Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde einmal formuliert hat – eine "offene Generalermächtigung" für Ausnahmesituationen verbunden. Und genau das ist geschehen.

Wenn der Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel argumentierte, dass "das in der Strafprozeßordnung gesicherte Recht jedes Beschuldigten auf freien Verkehr mit dem Verteidiger hinter die Maßnahmen der Behörden zur Rettung

von Leben zurückzutreten" habe, dann wurde damit zwar formal der Grundgedanke der Abwägung von Rechtsgütern reproduziert, faktisch jedoch das Grundrecht von Einzelnen dem Interesse des Staates geopfert. Denn entgegen allen Deklarationen lag die Priorität im Handeln des Bundeskanzlers und der von ihm geschaffenen Krisenstäbe nicht in der Rettung Schleyers, sondern in der Durchsetzung der Staatsräson, der selbst in der Dokumentation des Bundespresseamts schonungslos artikulierten Absicht, "die Handlungsfähigkeit des Staates und das Vertrauen in ihn im In- und Ausland nicht zu gefährden". Dies aber bedeutete, den aus der Perspektive des einzelnen Bürgers in Anspruch genommenen "Rechtsgedanken des rechtfertigenden Notstandes" zu pervertieren, ihn in sein genaues Gegenteil zu verkehren und den Einzelnen, in diesem Fall Hanns-Martin Schleyer, auf dem Altar des Staates zu opfern.

Wie auch die Inanspruchnahme des § 34 zur Rechtfertigung der illegalen Abhörpraxis zeigt, ist der in ihm niedergelegte Rechtsgedanke umfunktioniert worden zu einem Instrument staatlichen Handelns gegen die verfassungsmäßig garantierten Rechte der einzelnen Bürger. Er wurde benutzt als Allzweckwaffe für Operationen, die mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren waren. In der Hand einer unkontrollierbar gewordenen Exekutive diente er als juristische Panzerfaust.

Ein Dreivierteljahr nach den Ereignissen des Deutschen Herbstes erklärt Helmut Schmidt im Bundestag: "Ich glaube, daß wir bis an die Grenze des Rechtsstaats gegangen sind. Der Hinweis auf die Inanspruchnahme des § 34 des Strafgesetzbuches mag hier heute morgen ausreichen. Die Juristen unter Ihnen wissen, daß wir da bis an die Grenzen gegangen sind. Aber wir haben sie nicht übertreten." Welche Funktion diese Äußerung auch immer erfüllen soll, sie deckt sich ganz gewiss nicht mit dem, was der Bundeskanzler aus verfassungsrechtlicher Perspektive später über sein eigenes Handeln erklärt hat.

Am 15. Januar 1979 äußert sich Helmut Schmidt in einem *Spiegel*-Interview zur Geiselnbefreiung von Mogadischu: "Ich kann nur nachträglich den deutschen Juristen danken, daß sie das alles nicht verfassungsrechtlich untersucht haben." Dieser inzwischen oft zitierte Satz kann aber nur dann richtig verstanden werden, wenn auch sein Gesamtzusammenhang deutlich wird. Es geht in diesem Gesprächsteil nicht allein um die Schleyer-Entführung, sondern um das, was Schmidt auf eine Nachfrage hin allgemein als "Notstandssituation" bezeichnet. Seine erste diesbezügliche Erfahrung, in seiner Rolle als Hamburger Innensenator während der Flutkatastrophe vom Februar 1962, beschreibt er so: "Wir

haben damals das Grundgesetz und die Hamburgische Verfassung und andere Gesetze übertreten, wissentlich und willentlich." Warum sollte es im Herbst 1977 anders gewesen sein?

Bei diesem Artikel handelt es sich um einen Ausschnitt des Aufsatzes "Der nicht erklärte Ausnahmezustand" von Wolfgang Kraushaar. Erschienen in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Hamburger Edition HIS Verlag, Hamburg 2007.

20. August 2007