

# BUNDESRAT

## Bericht über die 456. Sitzung

Bonn, den 7. April 1978

### Tagesordnung

Zur Tagesordnung . . . . . 83 A

Einzig er Punkt:

Gesetz zur **Anderung der Strafprozeßordnung** (Drucksache 164/78) . . . . . 83 A

Dr. Hillermeier (Bayern); Berichterstatter . . . . . 83 B

Dr. Hillermeier (Bayern) . . . . . 83 D

Adorno (Baden-Württemberg) . . . . . 83 D

Koschnick (Bremen) . . . . . 84 B

Dr. Wicklmayr (Saarland) . . . . . 84 D

Dr. de With, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz . . . . . 85 C

Meyer (Hamburg) . . . . . 88 A

Beschluß: Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates . . . . . 86 D

## Verzeichnis der Anwesenden

|   |  |
|---|--|
| <b>Vorsitz:</b><br>Vizepräsident Dr. Vogel,<br>Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz                               | Dr. Günther, Minister der Justiz und Bevollmächtigter des Landes Hessen beim Bund<br>Reitz, Minister der Finanzen                                    |
| <b>Schriftführer:</b><br>Frau Donnepp (Nordrhein-Westfalen)   | <b>Niedersachsen:</b><br>Hasselmann, Minister für Bundesangelegenheiten  |
| <b>Baden-Württemberg:</b><br>Adorno, Minister für Bundesangelegenheiten   | <b>Nordrhein-Westfalen:</b><br>Kühn, Ministerpräsident<br>Dr. Zöpel, Minister für Bundesangelegenheiten<br>Frau Donnepp, Justizminister              |
| <b>Bayern:</b><br>Dr. Hillermeier, Staatsminister der Justiz  | <b>Rheinland-Pfalz:</b><br>Theisen, Minister der Justiz  |
| <b>Berlin:</b><br>Stobbe, Regierender Bürgermeister<br>Korber, Senator für Bundesangelegenheiten                          | <b>Saarland:</b><br>Klump, Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft<br>Dr. Wicklmayr, Minister für Rechtspflege und Bundesangelegenheiten |
| <b>Bremen:</b><br>Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister<br>Willms, Senator für Bundesangelegenheiten             | <b>Schleswig-Holstein:</b><br>Titzck, Innenminister  |
| <b>Hamburg:</b><br>Steinert, Senator, Bevollmächtigter der Freien und Hansestadt Hamburg<br>Meyer, Senator, Justizbehörde | <b>Von der Bundesregierung:</b><br>Dr. de With, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz  |
| <b>Hessen:</b><br>Börner, Ministerpräsident   |  |

(A)

(C)

## Stenographischer Bericht

## 456. Sitzung

Bonn, den 7. April 1978

Beginn: 9.33 Uhr

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 456. Sitzung des Bundesrates.

Der Herr Präsident ist verhindert, die heutige Sitzung zu leiten; deswegen müssen Sie mit mir vorliebnehmen.

Die vorläufige Tagesordnung liegt Ihnen vor; sie enthält nur einen einzigen Punkt. Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? — Das ist nicht der Fall; dann ist die Tagesordnung festgestellt.

Einzigster Punkt:

Gesetz zur **Änderung der Strafprozeßordnung** (Drucksache 164/78)

(B)

Zur Berichterstattung für den Vermittlungsausschuß erteile ich Herrn Staatsminister Dr. Hillermeier, Bayern, das Wort. Ich darf Sie bitten, Herr Kollege!

**Dr. Hillermeier** (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Bundesrat hat in seiner 455. Sitzung am 17. März 1978 zu dem vom Deutschen Bundestag am 16. Februar 1978 beschlossenen Gesetz den **Vermittlungsausschuß** angerufen. Das Vermittlungsbegehren lautete — ich zitiere:

Das am 16. Februar 1978 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz genügt den Erfordernissen einer wirksameren Bekämpfung des Terrorismus nicht.

Deshalb bedürfen die in dem Gesetzesbeschluß vorgesehenen Vorschriften der Änderung und Ergänzung in den Punkten, in denen durch die Bundestagsdrucksache 8/1511 Änderungen und Ergänzungen begehrt worden sind.

Der Vermittlungsausschuß hat das Anrufungsbegehren in seiner Sitzung vom 23. März 1978 eingehend beraten. Es wurde zunächst ein Antrag gestellt, vorzuschlagen, daß die Gesetzesfassung wiederhergestellt wird, die der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages in seiner Beschlußempfehlung — Bundestagsdrucksache 8/1482 — vorgeschlagen hatte. Diese Fassung ist auf Grund von Änderungsanträgen der Fraktionen der SPD und FDP — Bundestags-

drucksache 8/1509 — im Bundestagsplenum in einigen Punkten geändert worden. Dieser Antrag wurde abgelehnt. Damit war schon klar, daß es im Vermittlungsausschuß keine Mehrheit für einen Vorschlag geben würde, das Gesetz in auch nur irgendeinem Punkt zu ändern.

Dementsprechend fand dann ein weiterer Antrag, vorzuschlagen, daß das Gesetz im Sinne des Anrufungsbegehrens geändert und ergänzt wird, ebenfalls keine Mehrheit. Vielmehr nahm der Vermittlungsausschuß mit Mehrheit einen Antrag an, das Gesetz in der vom Deutschen Bundestag beschlossenen Fassung zu bestätigen.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, ich darf mir gestatten, der Berichterstattung nur einen Satz noch mit anzufügen. (D)

Die Regierungen der Länder **Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern** sind tief betroffen und enttäuscht, daß es im bisherigen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich war, zu Lösungen zu kommen, die auch von uns mitgetragen werden können; sie werden für Einlegung des Einspruchs stimmen.

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Vielen Dank, Herr Kollege Hillermeier. Das Wort hat jetzt Herr Minister Adorno, Baden-Württemberg.

**Adorno** (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ziel der **Landesregierung von Baden-Württemberg** ist es, alle rechtsstaatlich vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen, um hierzulande zu einem Ende der terroristischen Anschläge zu kommen. Dieses Ziel ist nach unserer Auffassung nur zu erreichen, wenn den mit dem Schutze der Bürger und der Wahrung der Sicherheit beauftragten Behörden das geeignete Instrumentarium zur Verfügung steht. Der gesetzliche Rahmen, in dem die Behörden handeln können, ist zwar nur eine, aber eine unabdingbare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Terrorbekämpfung. Sicher ist eine andere wesentliche Voraussetzung die geistige Auseinandersetzung mit den Wurzeln des Terrorismus. Zur unmittelbaren Bekämpfung terroristischer Verbre-

(A) chen bedarf es jedoch durchgreifender gesetzlicher Maßnahmen.

Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, der vom Vermittlungsausschuß bestätigt wurde, ermöglicht den zuständigen Behörden nicht das, was zur wirksamen Terrorbekämpfung notwendig wäre. Die Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages sind der Auffassung, nicht einmal der Empfehlung des Rechtsausschusses folgen zu können, da es sonst nach ihrer Auffassung zu einem Abbau rechtsstaatlicher Garantien komme.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hält diese Auffassung für nicht begründet. Sie sieht darin eine Verkehrung der Gewichte staatlichen Handelns. Die Koalitionsfraktionen blicken zu sehr auf die Rechtsposition des Straftäters und berücksichtigen dabei zu wenig, daß der Schutz des rechts-treuen Bürgers vor dem Rechtsbrecher eine der wesentlichsten Aufgaben des Rechtsstaates ist. Der Terror, der in unserem Lande verübt wird — ich darf daran erinnern, daß genau heute vor einem Jahr Herr Generalbundesanwalt Buback mit seiner Begleitung ermordet worden ist —, verpflichtet zur Ausschöpfung des rechtsstaatlichen Rahmens.

Ein Beispiel dafür, was zur Terrorbekämpfung notwendig sein kann, hat uns in den letzten Wochen **Italien** gegeben. Die Beschlüsse der zuständigen Organe in Italien gehen weiter als unsere Vorschläge. Zu keinem Zeitpunkt ist aber gegenüber der italienischen Regierung der Vorwurf erhoben worden, sie baue rechtsstaatliche Garantien ab.

(B) (Koschnick: Das gleiche wie bei der deutschen Regierung!)

— Ich habe mir erlaubt, Herr Bürgermeister, auf dieses Beispiel eines Nachbarlandes hinzuweisen, zumal wir bei der Bekämpfung des Terrorismus auf internationale Zusammenarbeit angewiesen sind.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg ist der Auffassung, daß die Verantwortlichkeit für die Unterlassung eindeutig klargelegt werden muß. Dies soll durch die erneute Abstimmung im Bundestag geschehen. Die Landesregierung von Baden-Württemberg wird daher für die Einlegung des Einspruchs gegen das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz stimmen.

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Jetzt hat das Wort Herr Bürgermeister Koschnick.

**Koschnick (Bremen):** Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Wir sind im Augenblick beim Nachkarten. Die wesentlichsten Entscheidungen sind getroffen, und sie liegen nicht mehr in der Hand des Bundesrates. Das, was der Bundesrat machen kann, ist, noch einmal das vom Volk gewählte Parlament, den Bundestag, aufzurufen, zu diesen Gesetzesüberlegungen konkret Stellung zu beziehen. Ich folge hier den Ausführungen des Berichterstatters, der in sehr knapper und kurzer Form genau das wiedergegeben hat, was wir im Vermittlungsausschuß besprochen haben, und der

für die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sein Bedauern zum Ausdruck brachte, daß es keine Möglichkeit gab, zu einer konsensfähigen, von allen Ländern getragenen Regelung zu kommen.

Ich folge diesem Bedauern und stelle fest, daß auch ich tief betroffen bin, daß es nicht möglich war, im Wege der Gesetzgebung die Christdemokraten im Parlament und die christdemokratischen Länder in diesem Hause davon zu überzeugen, daß wir in dieser Frage nicht allein auf die Verschärfung des Rechtes setzen dürfen, obwohl ich in wesentlichen Teilen bei neuer gesetzlicher Regelung mitgegangen bin. Vielmehr müssen wir bekennen, daß wir in Europa kein Beispiel haben, wonach allein mit der Verschärfung des Rechtes die Lösung zur Verhinderung terroristischer Anschläge krimineller oder politischer Art erreicht worden ist. Ganz im Gegenteil. Wer die Rechtsgeschichte Europas sieht, wird feststellen, daß dort, wo eine starke Liberalität und die Bereitschaft der Bevölkerung, zu besseren sozialen Bedingungen zu arbeiten, entwickelt worden ist, der Terrorismus am geringsten ausgeprägt ist.

Ich hätte ungern etwas gesagt, Herr Adorno, zu Ihrem Beitrag über Italien. Aber ich bitte Sie, ein Jahr zurückzudenken, welche Maßnahmen wir auf Grund unserer ersten Überlegung nach der Ermordung von Buback und von Drenkmann ergreifen mußten, welche Maßnahmen wir ergriffen haben, als Schleyer gekidnappt und schließlich umgebracht wurde, und als auf der offenen Straße die ermordeten Polizeibeamten lagen, und welches **Echo** wir in **Italien** für alle Überlegungen bekommen haben, rechtsstaatlich in diesen Bereich einzugreifen! Ich habe — mit Ausnahme in Frankreich — nie eine so massive Presseschelte gegen deutsche Maßnahmen erlebt, wie sie damals aus Rom, aus Mailand und aus Turin gekommen ist. Heute, nachdem sich in Italien nach drei Jahren Terrorismus der Terror gegen Politiker wendet und nicht mehr gegen Publizisten, Industrielle und Gewerkschafter, hat das Parlament entschieden; ich respektiere das. Heute wird die Regierung in Italien nicht angegriffen. Aber ich würde ganz gern einmal den Vergleich von einem Jahr Pressepolemik in Italien sehen, damals gegen uns und heute bei Moro.

Ich hoffe sehr, daß es der Regierung gelingt, Herrn Moro zu befreien. Ich hoffe sehr, daß es uns gemeinsam gelingt, in Europa eine Lösung zu finden, mit vernünftigen, sozialen, gesellschaftlichen Maßnahmen, mit einer Bereitschaft der Bevölkerung und mit Gesetzgebungsmaßnahmen dem Terror insgesamt entgegenzuwirken. Aber ich möchte ungern heute Italien als Beispiel vorgehalten bekommen.

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Das Wort hat Herr Minister Wicklmayr, Saarland.

**Dr. Wicklmayr (Saarland):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Gesetz zur Änderung der Strafprozeßordnung hat leider im Vermittlungsausschuß keine Verbesserung erfahren. Alle Vorschläge des Bundesrates, die auf eine wirk-

(A) samere Bekämpfung des Terrorismus gerichtet waren, sind letzten Endes gescheitert.

Dieser **bedauerliche Fehlschlag des Vermittlungsausschusses** ist nach unserer Auffassung eindeutig auf ideologische Gegensätze im Regierungslager zurückzuführen, die zu einer völligen Unbeweglichkeit in diesem Gesetzgebungsverfahren geführt haben. Die **Saarländische Landesregierung** ist außerordentlich besorgt — hier möchte ich das aufgreifen, was Herr Hillermeier gesagt hat — über diese Entwicklung, die eine sachorientierte Gesetzesberatung einfach unmöglich gemacht hat.

Heute stehen wir nun am Ende dieses — ich möchte sagen — verschlungenen Weges zur Beratung der Anti-Terror-Gesetze, und wir haben zu entscheiden, ob wir das karge Ergebnis passieren lassen oder ob wir Einspruch einlegen. Ich kann in diesem Zusammenhang, meine Damen und Herren, darauf verzichten, auf den materiellen Inhalt und auf die Mängel dieses Gesetzes hinzuweisen; das habe ich bereits in der letzten Bundesratssitzung ausführlich getan.

Heute kommt es mir eigentlich mehr darauf an, nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß sich die Saarländische Landesregierung von Anfang an mit allem Ernst um eine Verbesserung der Vorlage bemüht hat. Wir haben in den Ausschüßberatungen mit unserer Meinung nicht hinter dem Berg gehalten und haben hier im Bundesrat das Vermittlungsbegehren voll unterstützt. In einer realistischen Einschätzung der politischen Möglichkeiten haben wir im Vermittlungsausschuß ernsthaft versucht, wenigstens die Regierungsvorlage wieder herzustellen. Aber auch das war unmöglich: Kein einziger Vorschlag des Bundesrates ist aufgegriffen worden — Sie wissen das, meine Damen und Herren —, nicht einmal dort, wo wir glaubten, aus Kreisen der Regierungskoalition Signale zu vernehmen, wie beispielsweise bei der sicherlich unstrittig unzureichenden Zwölf-Stunden-Regelung für die Identitätsfeststellung. Nichts hat sich bewegt.

(B) Es ist weder gelungen, die Regierungsvorlage wiederherzustellen, noch ist es gelungen, die Fassung des Rechtsausschusses durchzusetzen. Letzten Endes blieb gar nichts anderes übrig, als eben die schwächere Fassung, die der Bundestag beschlossen hat, zu akzeptieren; dabei möchte ich feststellen: sicherlich unter dem Druck einer kleinen Gruppe von Abgeordneten.

Die Saarländische Landesregierung kann bei dieser Sachlage keine Verantwortung für den sachlichen Inhalt des Gesetzes übernehmen. Sie kann den materiellen Inhalt des Gesetzes — das möchte ich klarstellen — ebensowenig ausreichend finden wie die Länder, die heute Einspruch einlegen. Wenn wir gleichwohl von diesem Einspruch absehen, so in der nüchternen Erkenntnis, daß dieser nicht mehr zu einer Verbesserung des Gesetzes führen kann. Der Einspruch setzt die Vorlage vielmehr dem Risiko des endgültigen Scheiterns aus. Diese Möglichkeit will die Saarländische Landesregierung nicht in Kauf nehmen, denn mir erscheint das mangelhafte Minimum immerhin noch besser als gar nichts.

(C) Wenn wir somit auch die sachliche Verantwortung für dieses Gesetz ablehnen, meine Damen und Herren, so bleiben wir uns doch der gesamtstaatlichen Verpflichtung bewußt, die dem Verfassungsorgan Bundesrat obliegt. Die Saarländische Landesregierung wird deshalb die weitere Entwicklung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit kritisch verfolgen und nicht zögern, Verantwortung zu übernehmen, wenn dies zur Sicherung unserer staatlichen Ordnung notwendig ist.

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Herr Parlamentarischer Staatssekretär Dr. de With hat um das Wort gebeten. — Bitte schön!

**Dr. de With,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf noch einmal unterstreichen: Der Vermittlungsausschuß hat am 23. März 1978 die Bestätigung des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestages empfohlen. Das von der Mehrheit des Bundesrates beschlossene Vermittlungsbegehren, das Gesetz entsprechend den Vorschlägen der Opposition im Bundestag zu ändern und zu ergänzen, ist — wie zuvor von der Mehrheit des Bundestages — abgelehnt worden.

Dieses Hohe Haus hat heute darüber zu befinden, ob es das Gesetz nunmehr ohne weitere Verzögerungen passieren läßt oder ob es gegen den Gesetzesbeschluß des Bundestages Einspruch einlegt. Wenn der Bundesrat gegen den Gesetzesbeschluß Einspruch einlegt, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß er damit die ihm von der Verfassung zugesprochenen Rechte wahrnimmt. (D)

Die Frage ist jedoch erlaubt, ob diese Verfahrensweise angesichts der Dringlichkeit, mit der die Praxis auf die neuen gesetzlichen Regelungen wartet, sachdienlich ist. Das Gesetz zur Änderung der Strafprozeßordnung enthält Änderungen des Strafverfahrensrechts, die für die Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere der terroristischen Gewaltkriminalität, von erheblicher Bedeutung sind.

Es macht den Ausschluß kollusionsverdächtiger Verteidiger leichter und effektiver. Es verhindert die Übergabe von Gegenständen und Schriftstücken durch die obligatorische Einführung der Trennscheibe. Es gibt der Polizei für die Einrichtung von Kontrollstellen, die Identitätsprüfung und die Durchsuchung ganzer Gebäude tragfähige Rechtsgrundlagen.

Der Generalbundesanwalt hat sich erst kürzlich auf einer öffentlichen Veranstaltung in Alfeld und in einem dpa-Interview in der letzten Woche dahin geäußert, daß diese gesetzlichen Maßnahmen **erhebliche Verbesserungen für die Abwehr des Terrorismus** bringen werden. Er hat seiner Hoffnung Ausdruck gegeben, daß das Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung alsbald in Kraft treten möge. — Dem ist nichts hinzuzufügen.

Natürlich kann man über Art und Umfang gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der terroristischen Gewaltkriminalität verschiedener Auffas-

(A) sung sein. Ein Patentrezept gibt es nun einmal nicht, und so werden die Meinungsverschiedenheiten darüber, was hätte getan werden sollen, auch in Zukunft ganz sicherlich nicht aufhören. Unverständlich ist es aber in jedem Fall, an Vorschlägen festzuhalten, die von der Praxis einhellig abgelehnt werden und schon deshalb keine Chance auf Realisierung haben.

Es fragt sich daher etwa, warum man noch immer an der **Verteidigerüberwachung** festhalten will. Nachdem die Überwachung vor einigen Jahren von vielen — auch von der Bundesregierung — als ein taugliches Mittel zur Unterbindung konspirativen Zusammenwirkens einzelner Verteidiger mit ihren inhaftierten Mandanten angesehen worden war, hat sich aufgrund neuer Überlegungen und Erfahrungen die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine Überwachung das, was man von ihr erwartet, nicht bringen kann. Heute raten die deutsche Richterschaft, der Deutsche Anwaltverein und der Generalbundesanwalt von einer Gesprächsüberwachung dringend ab.

Der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes hat sich Anfang März noch einmal klar gegen eine Gesprächsüberwachung und für eine Erleichterung des Verteidigerausschlusses ausgesprochen. Eine Überwachung kann eben den unzulässigen Austausch von Gegenständen nicht verhindern und ein gesprochenes Wort, das eine versteckte Anweisung enthält, nicht rückgängig machen. Verspricht aber ein schwerwiegender Eingriff, wie er die Überwachung des Verteidigers unbestritten darstellt, ein derart begrenztes Maß an Effektivität, so ist diese Maßnahme nicht gerechtfertigt.

Die Bundesregierung hat sich dieser Einsicht nicht verschlossen und deshalb nach anderen Wegen gesucht, um die Gefahren zu mindern, die sich aus konspirativem Zusammenwirken einzelner Verteidiger mit solchen Häftlingen ergeben können, denen bandenmäßig verübte Gewalttaten zur Last liegen. Die im Gesetzesbeschluß des Bundestages enthaltenen Regelungen über einen wirksamen **Ausschluß verdächtiger Verteidiger** sowie über die generelle Einführung der Trennscheibe beim Verteidigergespräch in bestimmten Strafverfahren gehen auf Vorschläge der Bundesregierung zurück. Beide Maßnahmen sind rechtsstaatlich und, wie ich meine, effektiv.

Die **Trennscheibe** schließt bei Besuchen des Verteidigers in der Haftanstalt jeglichen Austausch von richterlich nicht genehmigten Schriftstücken oder anderen Gegenständen aus, und zwar ohne das Gespräch als solches zu beeinträchtigen. Die Trennscheibe wird es darüber hinaus auch ermöglichen, die bisher notwendige Durchsuchung und Kontrolle

der Verteidiger in den Haftanstalten auf ein Minimum zu reduzieren. (C)

Die weiteren Ergänzungen der Strafprozeßordnung sind sämtlich aus den Arbeiten am **Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzbuches** abgeleitet, wie übrigens auch die entsprechenden Vorschläge der Opposition des Deutschen Bundestages. Aus der Tatsache, daß sich der Bundesrat diese Vorschläge ebenfalls zu eigen gemacht hat, kann der Schluß gezogen werden, daß insoweit im Grundsatz Einigkeit besteht: Gesetzliche Maßnahmen, die die Errichtung von Kontrollstellen, eine in gewissen Grenzen erweiterte Durchsuchung von Wohnungen und die Überprüfung der Identität unbekannter Personen ermöglichen, sind für eine effektive Strafrechtspflege unumgänglich. In der Ausgestaltung im einzelnen sind freilich Koalition und Opposition im Deutschen Bundestag verschiedene Wege gegangen. Die unterschiedlichen Vorstellungen rechtfertigen aber keinen Einspruch.

Der Deutsche Bundestag wird einen Einspruch des Bundesrates zurückweisen. Der Einspruch wird somit lediglich zu einem zeitlich späteren Inkrafttreten des Gesetzes führen. Dieses Ergebnis ist vermeidbar. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß das Gesetzgebungsverfahren nunmehr ohne weitere Verzögerung abgeschlossen werden sollte, damit das Gesetz alsbald in Kraft treten kann.

**Vizepräsident Dr. Vogel:** Herr Senator Meyer (Hamburg) hat eine Rede zu Protokoll \*) gegeben.

Das Wort wird weiter nicht gewünscht. (D)

Der Vermittlungsausschuß hat das Gesetz bestätigt. Da das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, haben wir nun darüber abzustimmen, ob gegen das vom Bundestag am 16. Februar 1978 beschlossene Gesetz Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 GG eingelegt werden soll.

Wer Einspruch einlegen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; 23 Stimmen.

Damit hat der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Stimmen **beschlossen**, gegen das Gesetz zur Änderung der Strafprozeßordnung einen **Einspruch** gemäß Art. 77 Abs. 3 GG einzulegen.

Meine Damen und Herren, wir sind damit am Ende unserer heutigen Tagesordnung.

Ich berufe die **nächste Sitzung** des Bundesrates für Freitag, den 21. April 1978, ein.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Ende der Sitzung: 9.58 Uhr)

\*) Anlage

(A)

(C)

**Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung**

Einsprüche gegen den Bericht über die 455. Sitzung sind nicht eingelegt worden; damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.

(B)

(D)

(A) Anlage

(C)

## Erklärung von Senator Meyer (Hamburg)

Der Vermittlungsausschuß hat das Anrufungsbegehren des Bundesrates beraten. Er hat das Gesetz in der vom Bundestag beschlossenen Fassung bestätigt. Der Bundesrat hat jetzt darüber zu beraten und Beschluß zu fassen, ob er gegen das Gesetz Einspruch einlegen will. Das Ergebnis dieser Beratung ist vor auszusehen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg wird einen Einspruch nicht unterstützen. Maßgebend hierfür sind im wesentlichen die gleichen Gründe, die Hamburg veranlaßt haben, gegen die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu votieren. Diese Gründe sind bereits in der Sitzung am 17. März 1978 von den Vertretern der von den Koalitionsparteien regierten Länder, auch von Bürgermeister Klose und mir, umfassend dargelegt worden. Auf Einzelheiten ist daher nicht mehr einzugehen. Im Hinblick auf die Diskussionsbeiträge der Kollegen aus den unionsregierten Ländern in jener Sitzung, in denen die Probleme, um die es hier geht, teilweise in ein falsches Licht geraten und die Akzente etwas verschoben worden sind, erscheint es mir indessen dennoch notwendig, erneut einige grundsätzliche Bemerkungen zu machen und die Position Hamburgs in der gebotenen Kürze noch einmal ganz klar und deutlich zu umreißen.

(B)

1. Das Phänomen des Terrorismus stellt eine in ihrer Art bisher einzigartige Herausforderung unseres Staatswesens dar, die uns dazu zwingt, nicht nur auf dem Gebiet der Exekutive und der Jurisdiktion, sondern auch auf dem Gebiet der Legislative alles in unseren Kräften Stehende zu tun, um diesem Phänomen wirksam zu begegnen. Aus den furchtbaren Terroranschlägen der jüngsten Vergangenheit müssen auch in gesetzgeberischer Hinsicht die notwendigen Konsequenzen gezogen werden.

Hier dürfen aber nun — das kann nicht oft und deutlich genug gesagt werden — die in dem vorliegenden Gesetz enthaltenen Regelungen nicht isoliert betrachtet werden. Sie müssen vielmehr im Zusammenhang mit den zahlreichen, zum Teil außerordentlich tiefgreifenden Maßnahmen gesehen werden, die in der Vergangenheit bereits beschlossen worden und in Kraft getreten sind. Ich erwähne hier noch einmal die Einführung des § 129 a StGB, die Einführung der Möglichkeiten zur Ausschließung und zur Überwachung des Verteidigers, die Verschärfung des Haftrechts und das Kontaktsperregesetz. Das vorliegende Gesetz ergänzt diesen Katalog in vernünftiger und angemessener Weise. Es erleichtert den Ausschluß kollusions- und konspirationsverdächtiger Verteidiger und macht ihn effektiver. Sie gibt der Polizei für die Einrichtung von Kontrollstellen, die Identitätsprüfung und die Durchsuchung ganzer Gebäude klare Rechtsgrundlagen.

Es verhindert die Übergabe von Gegenständen und Schriftstücken durch die obligatorische Einführung einer Trennscheibe.

Wenn Herr Kollege Adorno demgegenüber hier ausgeführt hat, dieses Gesetz sei nicht geeignet, die Bekämpfung terroristischer Gewalttäter zu erleichtern, es schaffe weder zureichende Fahndungsbefugnisse der Polizei noch ausreichende Möglichkeiten für das Gericht, konspirativen Verteidigern das Handwerk zu legen, so kann das einfach nicht unwidersprochen bleiben. Eine Schwarz-Weiß-Malerei, die den Eindruck zu erwecken sucht, als seien nur die Oppositionsparteien, nicht aber auch Regierung und Koalition bereit, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen, entbehrt jeder Grundlage. Einzelne Diskussionsbeiträge in der letzten Sitzung erwecken den Eindruck, als enthalte auch das vorliegende Gesetz nichts von nennenswerter Bedeutung, vielmehr werde erst und ausschließlich durch die in den Anträgen der CDU/CSU enthaltenen Vorschläge eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus überhaupt möglich. Auch das ist doch ganz einfach falsch. Für unverständlich, ja geradezu gefährlich halte ich es, wenn in diesem Zusammenhang von Herrn Kollegen Filbinger am 17. März 1978 die Behauptung aufgestellt worden ist, daß die Bekämpfung des Terrorismus auf Kosten der Opfer durch nicht notwendige Rücksichtnahmen auf die Verfassung gehemmt worden sei. Der Vorwurf der Permissivität bei dem Erlaß von Gesetzen ist bei objektiver Betrachtung nicht haltbar; er muß mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden.

(D)

2. Bei aller Bereitschaft zu gesetzgeberischen Maßnahmen darf man sich aber nicht — insbesondere nicht durch neue akute Terrorakte, mögen diese auch noch so schwer wiegen — den Blick verstellen lassen für die Erkenntnis, daß der Kampf gegen den Terrorismus eben nicht ausschließlich, ja nicht einmal in erster Linie mit Mitteln der Gesetzgebung geführt werden kann, und auch nicht dafür, das richtige Maß dessen zu finden, was an Reaktionen auf gesetzgeberischem Gebiet notwendig, aber auch vertretbar ist, ohne zugleich den Rechtsstaat in seiner Substanz zu berühren.

Gerade die Diskussion am 17. März 1978 in diesem Hause war leider in besonderem Maße dazu angetan, die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Auffassung zu stärken, es bedürfe nur genügend zahlreicher und hinreichend scharfer Gesetze und das Allheilmittel gegen den Terrorismus sei gefunden. Die eigentlichen Probleme der Terrorismusbekämpfung liegen nicht im Bereich der Gesetzgebung, sondern im Bereich der Fahndung und der vollzuglichen Praxis. Sicherlich und zu Recht erwartet der Bürger gute und ausreichende Gesetze. Ausrei-

(A) chende technische und personelle Voraussetzungen für ihre Anwendung und Ausführung sind aber mindestens ebenso wichtig. Auch wenn der Bundesrat ein Gesetzgebungsorgan ist, in dem über Gesetzesmaßnahmen debattiert wird, Herr Kollege Schwarz, muß ein solcher Hinweis erlaubt sein, um die Relativität dessen, um das es hier geht, zu verdeutlichen und die Grenzen dessen aufzuzeigen, was der Gesetzgeber überhaupt zu leisten imstande ist.

Es gilt — ich habe dies bereits in der vorigen Sitzung hier hervorgehoben —, das richtige Maß zu finden und der Gefahr des Übermaßes zu begegnen. Ich halte es für gefährlich und falsch, hier auf die „Stimme des Volkes“ abzustellen und mit der Bereitschaft „der überwältigenden Mehrheit unserer Mitbürger“ — wie es der Herr Kollege Schwarz getan hat — zu spekulieren, der Polizei für Durchsuchungen die Tür zu öffnen und andere Einschränkungen ihrer persönlichen Freiheit hinzunehmen, um der Polizei ein effizienteres Arbeiten zu ermöglichen. Das Bewußtsein der Bürger für das, was das Grundgesetz ihnen an Freiheitsraum garantiert, hat sich in den fast drei Jahrzehnten seiner Geltung zunehmend geschärft. Die Bürger vertrauen darauf, daß dieser Freiraum auch in Anbetracht der schweren Terroranschläge nicht mehr als unbedingt notwendig eingeschränkt wird.

Es geht hier nicht darum, ob die Anträge der CDU/CSU bereits die Grenze des rechtsstaatlich Vertretbaren überschreiten. Es geht aber sehr wohl darum, ob diese Vorschläge nicht gerade in dem Umfange, in dem sie über die im Gesetzesbeschluß des Bundestages vorgesehenen Regelungen hinausgehen, zu einer Einschränkung der Rechte des Be-

schuldigten, der bis zu seiner Verurteilung die Unschuldsumutung für sich in Anspruch nehmen kann, vor allem aber auch zu einer Einschränkung der Rechte des unbescholtenen Bürgers führen, die zu dem erwarteten Mehr an Effektivität bei der Verbrechensbekämpfung einfach nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die Maßnahmen, um die es hier geht, stoßen in einen Bereich hinein, in dem prozessuale Grundrechte des Beschuldigten und durch das Grundgesetz garantierte Freiheitsrechte der Bürger in Frage stehen. In diesem Bereich gilt es, ganz besonders gründlich, kritisch und nüchtern abzuwägen zwischen dem, was einerseits erforderlich ist, um eine möglichst effektive Bekämpfung des Terrorismus zu bewirken, und dem, was andererseits mit derartigen Gesetzesmaßnahmen zwangsläufig an weiteren Einschränkungen der Grundrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze verbunden ist. In diesem Sinne ist bisher von keiner Seite überzeugend dargetan worden, daß die von der CDU/CSU befürworteten weitergehenden Gesetzesänderungen wirklich unumgänglich notwendig sind, daß erst durch diese Änderungen die Fahndungsbefugnisse der Polizei und die Möglichkeiten der Gerichte zur Ausschließung und Überwachung konspirierender Verteidiger in einem ausreichenden Maße erweitert werden, die im Gesetzesbeschluß des Bundestages vorgesehenen Regelungen dagegen wirkungslos sind.

Wir halten die vom Bundestag beschlossenen gesetzlichen Vorkehrungen für ausreichend.

Das Gesetz sollte nun so schnell wie möglich in Kraft treten. Dies sollte nicht durch einen Einspruch des Bundesrates noch weiter verzögert werden. (D)