德国反恐立法溯源:从“红军旅”到“基地组织”

刘 文 欢
(山东大学 法学院,山东 济南 250100)

[摘 要] 恐怖主义的蔓延给世界各国人民带来了沉重的灾难。德国的恐怖主义威胁由来已久,早在二十世纪七八十年代,极左恐怖组织“红军旅”便在德国发动了多起恐怖袭击。无论是面对过去的国内极左恐怖主义威胁,还是“9·11”事件后的国际伊斯兰教恐怖主义威胁,德国始终坚持在法治国框架内运用法律手段惩治恐怖分子,预防恐怖主义犯罪。纵观德国在两次反恐运动中的相关立法及其安全战略的演进,可以透视其反恐策略背后深厚的宪政根基。

[关键词] 德国; 恐怖主义; 法律手段; 宪政根基
[中图分类号] DF2 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2012)05-0095-05

令人们谈之色变的“9·11”恐怖袭击事件将国际社会置于黑暗的恐怖主义漩涡中,面对这场突如其来的袭击,各国纷纷积极制定反恐政策防止悲剧重演,其中主要的反恐战略包括宣布进入战争状态以及宣布国家紧急状态等。与这些国家不同,德国自二十世纪七十年代以来就开始遭受国内恐怖主义“红军旅”的袭击,持续近三十年的反恐经历使其在反恐行动方面积累了丰富的经验。作为当今世界法律制度较为健全的国家,德国在两次反恐运动中始终坚持运用法律手段,通过完善本国反恐立法的方式预防和打击恐怖主义,成效显著。

一 “红军旅”——德国恐怖主义威胁的开端

二十世纪六十年代末,联邦德国极左恐怖组织“红军旅”诞生,并在此后近三十年的时间里,通过制造爆炸、绑架、暗杀以及武装攻击政府建筑等手段谋杀西德政经精英 34 人,制造了多起血腥暴力事件。德国司法界认为,“红军旅”发动的恐怖袭击是刑事犯罪行为,应适用本国刑法进行制裁。随后,德国当局对《刑法典》和刑事诉讼法律做出修改,并积极制定相关反恐法律,在法治国框架内惩治“红军旅”实施的恐怖主义暴力行为。德国在这一时期的立法和法制策略为其反恐行动奠定了坚实的法律基础。

(一)修改德国《刑法典》

面对国内极左恐怖主义犯罪猖獗的现状,“1976 年 4 月 22 日,德国通过刑法修订法,在刑法典中增设了第 129a 条,将为恐怖组织招募成员规定为单独的罪行,处以 6 个月至 10 年的徒刑,具体刑期视案件的情况而定,为恐怖组织招募成员也可被视为实际参与犯罪”[1]。该条款将恐怖主义犯罪的预备阶段确定为非法行为,提前刑法介入的时间,藉此更好地保护国家的安全与秩序。

(二)二十世纪七八十年代德国的相关反恐立法

1971 年 12 月,德国政府通过《劫机和攻击航空器法》,增加了危害航空交通罪、绑架罪和扣留人质罪,并规定了相应刑期。

1974 年 12 月 20 日,德国颁布《补充第一刑事诉讼法改革法之法》,该法是对《第一刑事诉讼法改革法》的补充,旨在规制被告“红军旅”成员辩护律师的数量。由于被告人庞大的律师数量经常会导致程序性延迟,有时辩护律师还会因替监狱中的“红军旅”领导者向外面的组织成员传送命令、指示而获罪,为此,该法规定:每一个恐怖犯罪嫌疑人辩护律师的数量不得超过三个;禁止同一名辩护律师为多名恐怖犯罪嫌疑人辩护;若存在合理理由相信辩护律师与其委托人正在密谋实施某项行为以达到犯罪目的,应取消辩护律师的代理人资格;允许对被告进行缺席审判。

1976 年 8 月 18 日,德国通过《有关修正刑事法典、刑事诉讼法、法院组织法、联邦律师条例及刑罚执行法之法》,将创建恐怖组织规定为犯罪。此处的恐怖组织是指策划或实施谋杀、种族灭绝或其他

[收稿日期] 2012-07-18
[作者简介] 刘文欢(1988-),女,山东济南人,山东大学法学院硕士研究生。

严重违法行为的组织。依据该法,创建或加入此类组织最高可获刑十年监禁,减少了对恐怖犯罪嫌疑人的正当程序保护,降低了审判前羁押的证明标准。

1977 年 9 月 30 日,德国颁布颇受争议的《禁止联系法案》。此次立法是对"红军旅"成员绑架德国雇主联合会主席施莱尔事件的回应,"旨在为彻底切断在押恐怖分子与狱外在逃恐怖分子之间的联系提供法律基础"[2]。该法规定,在即刻的恐怖主义威胁下,允许对实际参与恐怖犯罪活动的嫌疑人或罪犯实施单独监禁,禁止在押恐怖分子之间或在押恐怖分子与其辩护律师之间的一切交流(包括口头交流与书信往来)。

1978 年 3 月 14 日,同是基于对施莱尔绑架案的回应,德国颁布《刑事诉讼法改革法》。该法规定,警察在拥有搜索票的前提下,有搜查整排公寓的权力,而不仅限于一排公寓中的一户;执法部门可以自行设置道路管制站,并"允许其对各个道路管制站实施更为严格地审查;禁止在押恐怖分子与其辩护律师的一切身体接触。此规定在恐怖主义背景下进一步限制了律师与在押恐怖分子之间的代理—委托的关系"[3]。

随后,为进一步预防和打击国内恐怖犯罪,德国在二十世纪八十年代又先后制定《联邦中央登记法》、《护照法》、《身份证法》等诸多相关法律,禁止蒙面人参加游行等,为反恐斗争提供了强有力的法律保证。

二 "基地组织"——恐怖主义的新面孔

震惊世界的 9·11 恐怖袭击事件使得各国将当今恐怖主义的真正操纵者和幕后黑手迅速锁定为"基地组织"。德国内务部奥托·席利认为:"国际伊斯兰教恐怖主义对于德国的安全存在巨大危险性,是首要的威胁"。其藐视人类生命的意识形态,正威胁着本国、地区甚至全球的和平与安全。

"基地组织"从根本上动摇了德国传统的国家安全和社会安全观念,"使人们清楚地看到了开放社会是多么容易受到损害这一残酷的事实"。调查显示,"9·11"事件的"19 名主要凶手中至少有三名曾经在德国潜藏多年,德国社会体制和文化传统的某些方面给他们提供了可乘之机"[4]。这次事件对作为西方社会基本价值的自由、民主和法治国观念造成了前所未有的威胁,促使德国对进入二十一世纪以来的国家安全战略进行深刻的反思和调整。面对"基地组织"跨越国界的恐怖袭击战略,德国始终坚持在法治国家的框架内活动,进一步完善反恐法律,在与恐怖主义斗争的同时更好地维护国家的民主和法治。

"9·11"事件后,德国对反恐相关法律进行了修改,先后通过两个"反恐一揽子安全法案"。德司法界始终将恐怖主义行为定性为刑事犯罪行为,认为必须依照法治国家的法律程序,在德国《刑法典》、《刑事诉讼法典》及其他反恐相关法律的框架内对抗恐怖主义。

(一)"第一个一揽子安全法案"

2001 年 9 月 19 日,德国内阁向议会提交并由议会通过的"第一个一揽子安全法案",主要涉及三方面内容:

首先,继续适用"经典"刑法来惩治恐怖主义,修订现行德国《刑法典》。原《刑法典》129 条 a 款规定创建恐怖组织并成为其头目、支持恐怖组织或为其招募人员的行为是犯罪行为。但该条款仅具有域内管辖权。而修订后的《刑法典》增设 129 条 b 款,将第 129 条和第 129 条 a 款的刑事管辖范围扩大至外国恐怖组织犯罪,其适用不受恐怖组织所在地的限制:一方面,该条款对欧盟成员国境内的恐怖组织具有当然的管辖效力;另一方面,对于涉及欧盟成员国以外的外国犯罪组织,只要恐怖主义犯罪的行为人或被害人是德国人或身在德国境内,即可适用本法规定。这一规定填补了长久以来《刑法典》对外国恐怖组织缺乏刑事管辖权的法律空白。

其次,该法案对《社团法》第 9 条、第 14 条进行修改并于 2001 年 12 月 8 日获得通过。修订后的《社团法》规定"取消对极端宗教组织犯罪指控的豁免。如今,该类极端宗教组织会基于与其他极端组织同样的原因而受到禁止。"[5]这一废除所谓"宗教特权"的规定,成为禁止极端主义者成立宗教组织的措施之一。

然而,正如一位美国外交官所言,"恐怖集团决不单单是躲在洞穴里打手机的那些家伙,还包括深藏在德国和其他国家内部的整个网络"[6]。显然,"基地组织"具有跨国界和强流动性等特点,世界各国均有可能受到恐怖主义的威胁,仅通过修改《刑法典》来打击恐怖主义是存在缺陷的,其无法有效预防恐怖主义犯罪的发生,无法及时将恐怖主义犯罪扼杀在萌芽状态。有鉴于此,德国议会于 2002 年 1 月 1 日颁布"第二个一揽子安全法案",即德国《反国际恐怖主义法》,为进一步打击恐怖主义提供了更有力的法律支持。

(二)"第二个一揽子安全法案"

2002 年 1 月 1 日,德国内阁向议会提交的《反

国际恐怖主义法》即“第二个一揽子安全法案”开始生效。此次立法被认为是对联合国《1373 号决议》和欧盟《打击恐怖主义框架决议》的积极回应,涉及对《联邦宪法保卫局法》、《联邦情报局法》、《联邦刑事局法》等 17 部法律和 5 个规定中 100 多个条款的修改,其首要目标是通过弥补原有法律漏洞,提高侦查和预防恐怖主义犯罪的能力,保障国家安全。此次立法主要包括以下四个方面的内容:

首先,赋予国家安全部门更大的权限和职责,加强安全部门之间的协作。在德国,主要的国家情报机构有三个:联邦宪法保卫局、联邦情报局以及军事反间谍局。根据《反国际恐怖主义法》对《联邦宪法保卫局法》、《联邦情报局法》和《军事反间谍局法》的修订,三大情报机构只要向法院证明某组织或个人涉嫌实施特定的恐怖活动,“便有权从银行或其他金融机构无偿获取个人财务信息,或从邮局、电信和电话服务部门,以及航空公司无偿获取相关的个人信息”[5]。这一规定通过扩大信息收集范围增强了情报部门收集信息的权限。此外,《联邦宪法保卫局法》第 3 条第 4 款对获取信息时使用的技术手段、程序等增加新的规定,“联邦宪法保卫局在执行任务时,可以使用技术手段追踪正在通话中的移动电话并调查该电话的号码和卡号。条件是只有在不调查就无法达到或很难达到监视目的的情况下。这里的技术手段主要包括窃听装置和手写笔(pen)、捕捉器(trap)装置。”[7]

在加强安全部门之间的协作方面,修订后的《联邦宪法保卫局法》、《联邦情报局法》和《军事反间谍局法》规定,“联邦情报局、军事反间谍局和联邦宪法保卫局所掌握的信息或资料可以通过一定的程序在这些部门之间相互传送”[7],这使得原本相互独立的三个机构之间的合作日益频繁。

此外,该法案颁布之前的法律规定情报部门与警察部门之间相互独立,互不越权。但修订的《联邦刑事局法》规定,联邦刑警局为完成任务,如有必要,可以询问或咨询的方式在公共机构或非公共机构处获取资料;可以在其他国家部门或办事机构,以及从事刑事追诉与预防的国际组织处获取数据和与刑事案件相关的信息。

其次,启用电脑化的个人身份认证,采集本国公民的生物特征信息。所谓生物特征身份识别制度,就是“将证件持有人的身体生物特征(一般是手指、手部或脸部的生物特征)数字化后采用密码技术加密并存入证件当中,政府凭该密码对持证人的身份进行识别的一种身份识别制度”[8]135。

修订后的《护照法》和《身份证法》规定,护照或身份证上除了持有者的照片和签字之外,还包括其他有关指纹、手部或者面部的生物特征。照片、署名及其他生物特征编成密码输入相应证件。

再次,修改《外国人管理法》、《外国人登记中心法》、《外国人管理法实施规定》、《外国人资料档案规定》、《外国人登记中心法实施规定》和《避难程序法》,扩大针对外国公民的信息披露范围。新的《外国人管理法》规定,居留许可证涵盖的内容同护照或身份证,对于可能危及德国自由民主秩序或安全、以暴力手段达成政治目的,或公开呼吁使用暴力、威胁使用暴力、支援国际恐怖主义的行为人,法律规定拒绝发给居留许可,甚至驱逐出境。同时,在修改的《避难程序法》中规定,德国有关部门基于确定申请避难者国籍或生活地区的目的,有权对其语音资料进行采撷、比对及储存;对于从事或支援恐怖犯罪的难民,庇护法不予保护,若该难民已在德国境内,则会被驱逐出境。

最后,加强航空安全,完善安全审查制度。修改后的《航空交通法》、《航空交通可靠性审查规定》、《安全审查法》规定,航空机关可“审查当事人的身份;向州的警察和宪法保卫部门、个别情况需要的也可向联邦刑事警察局、联邦宪法保卫局、联邦情报局、军事反间谍局和负责管理前民主德国国家安全部资料的联邦代表,询问和获取现存的和对评判可靠性重要的资料;不受限制地向联邦中央登记处询问有关情况;在个别情况下,只要需要,也可向机场、航空公司和空中交通管制公司以及当事人现在的雇主询问和获取对评判可靠性具有重要意义的资料。”[8]144同时,还规定民航机可配置武装警员,并同意联邦国境警员依据联邦国境保护法第 4a 条,于航空器内使用射击武器。

此外,德国议会在《反国际恐怖主义法》第 22 条中将《联邦宪法保卫局法》、《军事反间谍局法》、《联邦情报局法》、《第十条款法》、《安全审查法》和《联邦刑事局法》第 7 条第 2 款制定为日落条款,规定从 2007 年 1 月 11 日开始重新使用 2001 年 12 月 31 日的法律文本。作为该法的延续,德国联邦议会于 2007 年 1 月 5 日通过《反国际恐怖主义法补充法》,近年来又通过了《共同反恐数据法》和《空中安全法》等法律法规。

三　德国反恐立法及其策略的宪政根源

如上文所述,德国自二十世纪七十年代开始就已经在国内和欧洲的一些区域进行了数十年的反恐

活动。进入二十一世纪,国际恐怖主义在世界范围内的蔓延,再次促使德国对严峻的恐怖主义威胁做出回应。应该说,在危机面前,德国的反恐策略始终是适中且富有成效的。追本溯源,德国一贯秉持的法律反恐策略有其深厚的宪政基础。

(一)政府结构之精心设计

"纳粹篡夺魏玛政权的历史,无疑被德国人引为前车之鉴。"[9]150为充分吸取历史教训,防止纳粹独裁统治的悲剧重演,二战后联邦德国建立民主和法治的分权政府,将联邦制和三权分立作为制度上的保护措施,"力图严格遵从立法、执法与司法的权力界限,以实现政府的权力制衡,在互为制衡的同时,政府的三个最高权力机构都必须受到宪法和法律之约束"[9]155。这一精心设计的政府结构无疑为适中且有效的法律反恐策略提供了有力的制度保障。

1、以史为鉴,警惕行政权

绝大多数国家在宪法中通常赋予国家元首或行政首脑在国会控制下的宣战权或宣布国家进入紧急状态的权力,德国则不然。德国《基本法》基于对本国二十世纪上半叶的军事侵略行径的深刻反省,对行政权始终保持着较高的警惕性。被称作"战争条款"的《基本法》第 26 条第 1 款规定,"扰乱国际和平共同生活之行为,或以扰乱国际和平共同生活为目的之行为,尤其是发动侵略战争之准备行为,均属违宪。此等行为应处以刑罚。"因此,美国总统布什可以公开宣称应对恐怖主义是一场战争运动,而德国政府则在根本上被《基本法》扼杀了启用战争策略来应对恐怖主义的可能性。

此外,《基本法》第 80 条第 1 款规定,"有关国防包括平民保护,在本基本法或联邦法律中规定,仅得依本条之规定发布命令时,则除防卫情形外,仅得于联邦议会确认已进入紧急情况,或其特别允许时,始得为之。遇有第 12 条之一第 5 项前段及第 6 项二段场合,紧急情况之确认及特别允许需要所投票数三分之二之多数。"

因此,出于维护国家权力分立之基本架构的考虑,《基本法》为宣告国家紧急状态设置了严格的条件,从而使通过宣告紧急状态来对抗恐怖主义的策略难于付诸实践。

2、慎始慎终,制约立法权

对于立法权力,德国《基本法》谨慎设计了议会两院和联邦内阁之间的制约关系,这为良法的颁布以及最终的有效适用创造了不可或缺的前提条件。德国立法机关通过修改《刑法典》及其他相关法律的方式完善本国反恐法制,加强国家安全,为在法治国框架内有效打击国内外恐怖主义开辟了最为关键和正当的道路。

博登海默曾言:"在巩固国家、群体和个人通过政治斗争的手段而获得的自由和平等方面的进展过程中,法律也践履着一种重要的安全功能。"[10] 同样,在同恐怖主义周旋的过程中,法律作为国家安全的第一道防线,对全面打击恐怖主义起到了立竿见影的效果。

然而,国家安全与公民自由通常存在着此消彼长的关系,加强反恐立法的同时势必会对公民的基本权利和自由造成一定的限制。德国立法者为化解这一窘境,在立法过程中坚持慎始慎终,以寻求两者之间的平衡。对于反恐立法中需要新增或修改的某些限制基本权利的条款,立法者首先会充分考量基本法中所规定的法律保留原则,力求使此类条文满足法律保留原则之确定性和明晰性的要求。例如在人权最具高度敏感性的刑事诉讼法的修改中,对于限制基本权利的条款(如德国《刑事诉讼法》第 100 条 a 款),需要"相关规范具体指出,在侵犯何实体法构成要件之嫌疑下,立法机关可以在何范围内,经过何种程序,如何限制被告人之基本权利"[11],从而通过落实宪法原则做出合宪的修正。

此外,德国的反恐立法还设置了"日落条款"等很多其他合宪性控制方式,明确规定了此类条款的有效期限,除非其到期后得到议会的再次授权,否则则需重新适用修改前的规定。"日落条款"的设置,显然更有利于实现反恐法制的法律效果与社会效果的统一。

3、宪法至上,守护司法权

法院是德国分权政府的第三个分支,《基本法》第 92 条规定,"司法权付托于法官;由联邦宪政法院、本基本法所规定之各联邦法院及各邦法院分别行使之。" 在历次反恐运动中,无论是联邦宪政法院还是各个普通法院,均为有效维护国家的自由、民主与法治发挥了至关重要的作用。

德国的法律文化有一独特之处,那就是联邦宪政法院自身所扮演的角色,即宪政问题的最终仲裁者。联邦宪政法院的职责是进行两种不同的审查,即宪政审查和司法审查[9]167。前者通过控制行政权力,保护政府不因拥权自重而受到自身伤害,可以将这种审查理解为司法权对于行政权的制约。而后者则在于保护公民的宪法或法律权利不受政府侵犯,法院有权依据宪法去宣布立法、执法或司法决定违反宪法条款,藉此规制立法和司法行为,保护公民的

基本权利。

在德国,普通法院审理民事和刑事案件,《基本法》第 19 条第 4 款规定,“任何人之权利受官署侵害时,得提起诉讼。如别无其它管辖机关时,得向普通法院起诉”,任何人在权利受到侵害时都可以获得法院的救济。德国始终将恐怖主义行为定性为刑事犯罪行为,认为罪犯必须被逮捕,并且依照法治国家的法律程序接受普通法院的审判,“9·11”后的德国也并未像其他国家那样设立军事法庭或者对恐怖分子适用特殊法律程序,一方面是因为德国《基本法》第 101 条规定,“非常法院不得设置。不得禁止任何人受其法定法官之审理。处理特别事件之法院,惟根据法律始得设置”,禁止设立军事法庭;另一方面则是由于德国司法界普遍认为,只有在法治国家的框架内利用本国刑法、刑事诉讼法及其他相关法律对抗恐怖分子,在刑事调查、逮捕、起诉和监禁过程中始终遵循实体正义和程序正义原则,充分保障恐怖分子的基本权利,才能在同恐怖主义做斗争的同时更好地维护国家的民主和法治。

(二)基本权利之重点保障

为防止独裁政府践踏人权的悲剧重演,德国将公民基本权利置于《基本法》篇首,予以重点保护。因此,前 19 条规定占据着《基本法》的中心地位,确认和保障公民的基本权利是政府运作的首要目的。

《基本法》第 1 条第 1 款规定,“人之尊严不可侵犯,尊重及保护此项尊严为所有国家机关之义务”。《基本法》的核心价值即为对人之尊严的保障,其为所有人权条款之核心。《基本法》的其他人权条款则有一个共同的特点,即“在保障基本权利的同时,也附加了行使这些权利的条件,并允许法律在一定程度上加以限制”[9]153。

尽管《基本法》规定在必要情况下立法机关可以通过制定法律限制公民自由,但其同时对这种法律限制进行规束。《基本法》第 104 条第 1 款规定,“个人自由非根据正式法律并依其所定程序,不得限制之。被拘禁之人,不应使之受精神上或身体上之虐待。”第 19 条则规定限制基本权利的法律必须普遍使用而不得仅针对个别情形,并规定基本权利之实质内容绝不能受侵害。由于司法救济是公民基本权利保障的最后一道防线,第 19 条第 4 款中规定,“任何人之权利受官署侵害时,得提起诉讼。如别无其它管辖机关时,得向普通法院起诉”,从而保障公民包括恐怖分子在权利受到侵害时向法院求助的权利。

同时,第 103 条第 1 款规定,“在法院被控告之人,有请求公平审判之权。”由于德国法将恐怖主义行为定性为刑事犯罪行为,因此,对于恐怖主义犯罪行为人的基本权利虽然可以在《基本法》的约束下做出必要限制,但却不能恣意践踏和侵犯,并且需要保障其获得司法救济和公正审判的权利。

此外,《基本法》第 25 条规定,“国际法之一般规则构成联邦法律之一部分。此等规定之效力在法律之上,并对联邦领土内居民直接发生权利义务。”这一规定“将国际法基本原则宪法化,意味着为所有居住在德国境内的居民提供了即使在危机时期也能向国际组织提出请求的权利,特别是欧洲人权法院。”[5]

综上所述,长期以来,恐怖主义威胁一直是全球尤其是德国所面临的棘手问题。在同国内外恐怖势力的斗争中,德国付出了巨大的努力,积累了丰富的经验。在其看来,有些国家比如美国试图采用军事策略铲除恐怖主义的做法是不可取的,有悖于民主法治国家的基本价值趋向。德国在其《基本法》深厚的宪政根基的支撑下,致力于运用法治手段应对充满恐怖威胁的环境,在法律框架内不断调节国家安全与公民自由之间的平衡,对世界各国有着重要的借鉴意义。

[参考文献]

[1] 杜邈. 反恐刑法立法研究[M]. 北京:法律出版社,2009:87.

[2] Anna Oehmichen. Incommunicado detention in Germany: an example of reactive anti-terror legislation and long-term consequences[J]. German Law Journal, 2008,9(7):855-888.

[3] James I. Nelson. Antiterrorisms: the German experience with politically motivated violence.[J] Penn State International Law Review, 2002,(20):563-583.

[4] 吴志成, 李向阳. 全球反恐运动中的德国:“9·11”后德国反恐的表现、特点及其国际影响[J]. 欧洲研究,2003(2):26-36.

[5] Kim Lane Scheppele. Other people's PATRIOT Acts: Europe's response to September 11[J]. Loyola Law Review, 2004,(50):89-148.

[6] 王辑思. 美国恐怖事件的震撼[J]. 读书,2001(12):49-56.

[7] 戚建刚. 后“9·11”时代德国反恐法律制度之改革[J]. 欧洲研究, 2007(4):135-148.

[8] 赵秉志. 国际恐怖主义犯罪及其防治对策专论[M]. 北京:中国人民公安大学出版社, 2005.

[9] 张千帆. 法国与德国宪政[M]. 北京:法律出版社, 2011.

(下转第 109 页)

(上接第 99 页)

[10] [美]E·博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来译. 北京:中国政法大学出版社, 1998:89.

[11] 葛祥林. 德国刑事诉讼法变迁及其在整体刑法之定位[J]. 玄奘法律学报,2005(6):1-52.

Review of German Anti-terrorism strategy: from "Red Army Faction" to "Al-Qaeda"

LIU Wen-huan

(*Shandong University*, *Jinan* 250100, *China*)

Abstract: The spread of terrorism has brought about grave disaster to people all over the world. Threat of terrorism in Germany has been a long-standing problem. German left-wing terrorism, represented by "Red Army Faction", launched numerous terrorist attack as far back as 1970s and 1980s. Faced with both German left-wing terrorism in 1970s and International Islamic terrorism in the post-9·11 era, German persevered in combating terrorism as well as taking precautions against terrorist crime by using legal means within the framework of constitutional state. Throughout terrorism legislation and the evolution of the security strategy in Germany, we can find deep constitutional foundation behind the strategy of anti-terrorism, which put great emphasis on the balance between national security and civil liberty.

Key words: Germany; terrorism; legal means; constitutional foundation