

Johannes Hürter

## **Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1969–1982**

Es gehört zu den Eigenarten der bundesdeutschen und italienischen Zeitgeschichte, dass der Terrorismus in den 1970er Jahren auf ein politisches System stieß, das gerade im Begriff war, autoritäre Strukturen zu beseitigen und staatliche Institutionen weiter zu liberalisieren. In Italien ereignete sich der Höhepunkt terroristischer Gewalt ausgerechnet zu einer Zeit, als ein „historischer Kompromiss“ zwischen Christdemokraten und Kommunisten politische und soziale Neuerungen zu versprechen schien. Und in der Bundesrepublik fielen die Aktionen von Linksterroristen mit den Ambitionen einer Mitte-Links-Regierung aus SPD und FDP zusammen, Politik und Gesellschaft zu reformieren und zu modernisieren. Eigentlich sollte die sozialliberale Reformpolitik besonders auch die Justiz und die öffentliche Ordnung verändern. Erste wichtige Schritte wurden unternommen oder fortgesetzt, das Strafrecht liberaler, den Strafvollzug humaner, die Polizei ziviler zu machen. Doch am Ende der sozialliberalen Ära stand ein verbreitetes und auch in den Regierungsparteien grassierendes Misstrauen gegenüber dem „starken Staat“, dem man vorwarf, in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus bürgerliche Freiheitsrechte ausgehöhlt zu haben. Der anfängliche Reformidealismus schien auch in dieser Hinsicht gründlich diskreditiert zu sein. Wie war es dazu gekommen<sup>1</sup>?

### **1. Politik der Inneren Sicherheit**

Im Ausgang der unruhigen 1960er Jahre, die in der Studentenrevolte von 1968 kulminierten, begannen die bundesdeutsche Regierung und Verwaltung nach neuen, wissenschaftlich fundierten Strategien zu suchen, um die manifesten politischen und gesellschaftlichen Probleme zu überwinden. Dabei wurde den Sozialwis-

---

<sup>1</sup> Der folgende Überblick stützt sich, wie auch die Beiträge von Tobias Hof in diesem Band, auf Zwischenergebnisse des Projekts „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung. Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre in Westeuropa“ am Institut für Zeitgeschichte ([www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html](http://www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html)).

senschaften eine vorher nicht gekannte Beraterfunktion im politisch-administrativen System eingeräumt. „Reform“ und „Planung“ waren nicht nur Schlagworte, sondern zentrale Paradigmen in politischer Theorie und Praxis. Die beratende Wissenschaft unterschied grundsätzlich zwischen einer aktiven und einer reaktiven Politik, denen gegensätzliche Merkmale zugeordnet wurden. Die aktive Politik galt in der Entstehung als leitungsbestimmt, in der Reichweite als umfassend und längerfristig sowie in der Zielsetzung als umweltverändernd, während die entsprechenden, implizit geringer bewerteten Charakteristika reaktiver Politik „bürokratiebestimmt“, „begrenzt und kurzfristig“ und „umweltanpassend“ waren<sup>2</sup>.

Wie ordnete sich die Anti-Terrorismus-Politik<sup>3</sup> der sozialliberalen Koalition, die seit 1969 die Bundesrepublik mit einer theoriegeleiteten Politik planmäßig modernisieren wollte, in dieses zeitgenössische Modell ein? Die staatlichen Maßnahmen gegen den deutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre scheinen eher dem reaktiven Politikmuster zu entsprechen. Der Ausbau des Polizeiparats und die sogenannten Anti-Terror-Gesetze von 1974 bis 1978 waren offenbar die direkte Antwort auf die Anschläge der *Roten Armee Fraktion* (RAF). Diese Interpretation fällt umso leichter, wenn man dem allgemein anerkannten Geschichtsbild folgt, dass die Amtsperiode von Bundeskanzler Helmut Schmidt (1974–1982) im Gegensatz zur anfangs reformfreudigen und planungseuphorischen Regierungszeit Willy Brandts (1969–1974) von Krisenmanagement geprägt gewesen sei. Also situatives Politikmanagement statt planvolle Reformpolitik auch in der Terrorismusbekämpfung?

Dieses Erklärungsmodell hat einiges für sich, droht aber, weiter zurückgehende Entwicklungslinien zu verwischen. Wie der Terrorismus hatte auch seine Bekämpfung tiefe Wurzeln in den Aufbruch- und Krisenjahren der 1960er-Dekade. Sowohl die deutlich ansteigende Gewaltkriminalität als auch die Wahrnehmung vieler Bürger, dass von jugendlichen Subkulturen und studentischen Protestbewegungen eine ernsthafte Bedrohung der herkömmlichen „Ruhe und

<sup>2</sup> Vgl. etwa Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 115–145, hier S. 122 f.

<sup>3</sup> Der Begriff meint: Das von der Regierung, der Parlamentsmehrheit und der obersten Verwaltung verantwortete Handeln gegen die mit der abwertenden Fremdzuschreibung „Terrorismus“ bezeichnete politische Gewalt illegaler bewaffneter Gruppen, die mit einer indirekten Strategie gewaltsamer Provokation und Eskalation einen Umsturz der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Ordnung herbeiführen wollen.

Ordnung“ ausgehe, führten zu einer erheblichen Aufwertung der Sicherheitspolitik nach innen<sup>4</sup>. Die sozialliberale Regierung forcierte diese Gewichtsverlagerung, indem sie die „Innere Sicherheit“ zum politischen Schlagwort und wichtigen Teil ihrer Reformpolitik machte. Mit ihrem „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ stieß die Bundesregierung bereits im Oktober 1970 die umfassende Verstärkung der Polizei an. Dieser richtungweisende Impuls wurde nicht durch den eben erst – vor allem mit dem „Gründungsakt“ der RAF, der gewaltsamen Befreiung Andreas Baaders im Mai 1970 – in Erscheinung getretenen Linksterrorismus verursacht, sondern entsprang dem planerischen Konzept der neuen Regierung, den demokratischen Staat und seine Bürger vor jeder Art von Gewalttätern zu schützen. Erst in den folgenden Jahren verschob sich der Akzent eindeutig von der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung zur Bekämpfung politischer Gewalt und verfassungsfeindlicher Bestrebungen. An dieser Politisierung des Konzepts Innere Sicherheit hatte dann allerdings der Terrorismus erheblichen Anteil.

Doch noch das „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ vom März 1972, das an das Sofortprogramm von 1970 anknüpfte, war nicht in erster Linie eine reaktive Maßnahme auf den Linksterrorismus. Die Serie von Bombenanschlägen der RAF im Mai 1972 sowie das Versagen der staatlichen Stellen beim Olympiaattentat im September desselben Jahres<sup>5</sup> standen noch bevor. Die „Maioffensive“ der RAF bot Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) den *Anlass*, dem Bundestag am 7. Juni 1972 sein sicherheitspolitisches Programm „als geschlossenes Ganzes“ zu erläutern<sup>6</sup>. Dabei präsentierte er eine Agenda, die aus vier Hauptanliegen bestand: erstens einem Ausbau der Sicherheitskräfte des Bundes, zweitens einer besseren Kooperation zwischen Bund und Ländern, drittens neuen Gesetzen zur Intensivierung der Verbrechensbekämpfung und viertens einer Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

<sup>4</sup> Vgl. Klaus Weinbauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: AfS 44 (2004), S. 219–242, hier S. 233–236. Vgl. auch Eckart Conze, Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53 (2005), S. 357–380.

<sup>5</sup> Vgl. Matthias Dahlke, Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland, München 2006.

<sup>6</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 80, Bonn 1972, S. 10975–10982, hier S. 10975; die folgenden Zitate finden sich ebenda, S. 10978 und S. 10981.

Für die Gesetzgebung sprach er einige Projekte an, die dann in den nächsten Jahren – unter anderen Vorzeichen – verwirklicht wurden, vor allem Änderungen im Strafrecht, Waffenrecht und Melderecht sowie die Pönalisierung der Befürwortung von Gewalt. Noch aber legte der für die Innere Sicherheit zuständige Minister einen besonderen Akzent auf Prävention durch gesellschaftliche Reformen: „Viertens sind diese Maßnahmen eingebettet in eine umfassende gesellschaftspolitische Zielprojektion, die darauf abgestellt ist, das demokratische Engagement des einzelnen Bürgers zu fördern und die gesellschaftlichen Bedingungen zu erkennen und zu verändern, unter denen Kriminalität und politischer Radikalismus entstehen oder sich ausbreiten.“ Als wichtige Punkte einer „vorausschauenden Gesellschaftspolitik“ nannte Genscher „Sozialpolitik, Bildungspolitik, Wohnungsbaupolitik, Gesundheitspolitik, Sportpflege und Jugendpflege“ sowie die „Integration der jungen Generation“ und „die Integration der Kräfte an den Flügeln unseres Parteiensystems“.

Die programmatische Bundestagsrede Genschers von Juni 1972 zeigt, dass die künftigen Maßnahmen der Bundespolitik gegen den Terrorismus bereits frühzeitig und ohne eindeutigen Bezug auf ihn im Rahmen eines breitgefächerten Reformplans angelegt waren. Dass der Linksterrorismus nach der Anschlagsserie vom Mai 1972 eine stark beschleunigende und radikalisierende Wirkung auf Exekutive und Legislative haben könnte, erkannte auch Genscher. Daher warnte er sowohl im Bundestag als auch in seinem Ministerium vor übertriebenem Aktionismus<sup>7</sup> und verwies darauf, dass die Ursachen des Terrorismus nicht zuletzt in einem Defizit an gesellschaftlichen Reformen zu suchen seien.

## 2. Handeln gegen den Terrorismus

Trotz dieser Mahnungen wurde die langfristig angelegte und gesellschaftlich gedachte Politik der Inneren Sicherheit schon bald unter dem Druck der Ereignisse und Wahrnehmungen entscheidend umgedeutet. Die immer heftigere Auseinandersetzung zwischen Staat und Terroristen erzeugte ein Klima, in dem Regierung und Parlament unter Legitimationsdruck und Handlungszwang gerieten. Das galt besonders für die sozialliberale Koalition, deren politisches Überleben – das zeigten die Wahlen und Meinungsumfragen –

<sup>7</sup> Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 188–216, hier S. 197.

wiederholt auch von der Akzeptanz ihrer Anti-Terrorismus-Politik abhing. Die konservative Opposition und die ihr nahestehenden Medien spielten diese Karte geschickt aus, um die verbreitete „Terrorismus-Psychose“ politisch auszunutzen – aus wahltaktischem Kalkül, aber auch um ihre eigenen Forderungen nach drastischer Bekämpfung jeglicher Gewalt „von links“ und ihrer „Sympathisanten“ durchzusetzen. Anders als die Regierungsparteien verfolgten CDU und CSU in diesen Jahren ein offensives Programm zur Inneren Sicherheit, in dem die Terrorismusbekämpfung Teil eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs zum Ausbau der Staatsmacht auf Kosten von bürgerlichen Grundrechten war.

So schien die Opposition anzutreiben und die Regierung zu bremsen. Nicht zuletzt, um diesem Eindruck entgegenzuwirken, sah sich die Regierung wiederholt zu – teilweise eher symbolischen – Demonstrationen der Stärke veranlasst. Ihr ursprüngliches Vorhaben, nicht allein mit Polizei und Justiz, sondern auch mit gesellschaftlich-präventiven Mitteln langfristig und behutsam Sicherheit zu schaffen, geriet in den Hintergrund. Jeder neue Terroranschlag forcierte diese Entwicklung. Der Begriff „Innere Sicherheit“ wurde phasenweise ganz auf die Bekämpfung des Terrorismus eingeeengt. Von den vier Programmpunkten, die Innenminister Genscher im Juni 1972 genannt hatte, wurden die ersten drei gezielt auf den Terrorismus ausgerichtet:

Die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder wurden massiv verstärkt. Das Bundeskriminalamt (BKA) unter seinem fähigen und selbstbewussten Präsidenten Horst Herold wurde personell etwa um das Dreifache aufgestockt und erhielt die Mittel, aufwendige Computersysteme zur Fahndung aufzubauen, von denen das „Informationssystem der Polizei“ (INPOL) mit seiner Datenbank „Personen, Institutionen, Objekte, Sachen“ (PIOS) die wichtigsten waren. Außerdem bildeten Bund und Länder neue Spezialeinheiten, etwa die berühmte „Grenzschutzgruppe 9“ (GSG 9) des Bundesgrenzschutzes oder die Spezialeinsatzkommandos (SEK), Mobilien Einsatzkommandos (MEK) und Präzisionsschützenkommandos (PSK) der Länderpolizeien.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde verbessert. Beschlüsse zum Thema Terrorismus standen regelmäßig auf der Tagesordnung der Innenministerkonferenz und wurden gemeinsam vom BKA und den Landeskriminalämtern in der neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaft Kriminalpolizei vorbereitet. In der Strafverfolgung terroristischer Gewalttäter gingen Länderkompetenzen auf den Bund über, besonders auf das BKA, das nicht nur zur zentralen Koordinierungsstelle der Bekämpfung politisch motivier-

ter Gewalt avancierte, sondern nun auch unmittelbar gegen Terroristen ermitteln konnte.

Die Legislative verschärfte das Strafrecht und das Strafprozessrecht<sup>8</sup>. Das Strafgesetzbuch (StGB) erhielt die neuen Straftatbestände „terroristische Vereinigung“ (§ 129a) und „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130a). Die Beschuldigten- und Verteidigerrechte in der Strafprozessordnung (StPO) wurden erheblich beschränkt, vor allem durch umstrittene gesetzliche Neuregelungen wie den Verteidigerausschluss (§§ 138a ff.), das Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146), der Einschränkung des freien Verteidigerverkehrs (§ 148 Absatz 2), das Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten (§§ 231a, 231b) sowie das Kontaktsperregesetz. Außerdem kam es zu einschneidenden Änderungen im Waffen-, Melde- und Demonstrationsrecht sowie im Pass-, Verkehrs- und Kommunikationswesen, teilweise auch zu Einschränkungen von im Grundgesetz verankerten Grundrechten: Meinungsfreiheit (Artikel 5), Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13)<sup>9</sup>.

Dagegen spielte der vierte von Genscher genannte Eckpfeiler – die Behebung von gesellschaftlichen Fehlentwicklungen – kaum mehr eine Rolle. Symptomatisch dafür war, dass von staatlicher Seite auf eine sozialwissenschaftlich fundierte Analyse des Terrorismus-Phänomens, die eine langfristige Strategie hätte begründen können, zunächst verzichtet wurde. Erst einige Jahre später erkannten die zuständigen Behörden dieses Versäumnis: „Die Ursachen des Terrorismus sind bisher nicht umfassend und systematisch erfasst worden. [...] Die Kenntnis der Ursachen des Terrorismus ist jedoch auf lange Sicht unbedingte Voraussetzung einer strategisch betriebenen Prävention.“<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Am wichtigsten waren die Gesetze vom 20.2.1974 (Ergänzung der Reform des Strafverfahrensrechts), vom 18.8.1976 (Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Bundesrechtsanwaltsordnung) und vom 14.4.1978 (Änderung der Strafprozessordnung).

<sup>9</sup> Hervorzuheben sind – neben dem genannten § 130a StGB und mit ihm bereits 1981 wieder gestrichen – der neue Straftatbestand „Verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten“ (§ 88a StGB) sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13.9.1978, durch das Beschränkungen bei Verdacht terroristischer Straftaten zugelassen wurden, und das Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 14.4.1978, das u.a. die polizeilichen und staatsanwaltlichen Befugnisse bei Wohnungsdurchsuchungen erweiterte („Razziengesetz“).

<sup>10</sup> BAK, B 136/83850, Aufzeichnung aus dem Bundesministerium des Innern vom 21.6.1978.

Der endgültige Umschlag zur gezielten, konzeptionell allerdings eng auf eine kompromisslose Strafverfolgung begrenzten Anti-Terrorismus-Politik lässt sich nach einer Übergangsphase seit 1974 auf das Frühjahr 1975 datieren. Kurz nach der Entführung des Berliner CDU-Spitzenkandidaten Peter Lorenz im Februar/März 1975, die noch einmal die „nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“ der staatlichen Institutionen und Akteure offenbart hatte<sup>11</sup>, ging vom neuen Bundesinnenminister Werner Maihofer (FDP) die Initiative aus, mit einem Terrorismus-Paragrafen im Strafgesetzbuch die Rechtsgrundlage für ein dichtes Netz weitgehender Sonderbefugnisse in der Strafverfolgung zu schaffen<sup>12</sup>. Und unmittelbar nach dem Ende der Botschaftsbesetzung durch RAF-Terroristen in Stockholm erklärte Kanzler Helmut Schmidt am 25. April 1975 im Bundestag: „Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, muß innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.“<sup>13</sup> Diese Auffassung und die Überzeugung, dass sich der Staat nicht ein zweites Mal gegenüber Terroristen so nachgiebig zeigen dürfe wie in der Lorenz-Affäre, prägten das staatliche Handeln in den folgenden Jahren und konnten sich der Unterstützung der CDU/CSU-Opposition sicherer sein als der geschlossenen Zustimmung der Koalitionsparteien SPD und FDP.

Nach der Bewältigung der Krise um die Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer im Herbst 1977, und nachdem eine Politik, die vor allem auf Strafverfolgung und „Anti-Terror-Gesetze“ vertraute, in den Monaten darauf ihren Höhepunkt erreicht hatte, formierte sich nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der Regierung zunächst zögerlich, dann deutlich eine liberale Gegenbewegung. Die SPD/FDP-Koalition reagierte damit auf die Kritik in den eigenen Reihen und in Teilen der Publizistik. Für diesen Wandel stand der FDP-Politiker Gerhart Baum, seit Juni 1978 Nachfolger Maihofers als Bundesinnenminister. Baum bremste den ausufernden Fahndungsaktivismus des BKA, verhinderte eine zu scharfe Auslegung der „Anti-Terror-Gesetze“, suchte den Dialog mit dem Umfeld der RAF sowie mit Ausstei-

<sup>11</sup> Vgl. Matthias Dahlke, „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678.

<sup>12</sup> Vgl. Scheiper, Wandel, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik, S. 204. Der Tatbestand § 129a StGB wurde durch das Gesetz vom 18. 8. 1976 in das Strafgesetzbuch aufgenommen.

<sup>13</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 93, Bonn 1975, S. 11785.

gern<sup>14</sup> und förderte eine mehrbändige sozialwissenschaftliche Forschungsarbeit über den Terrorismus, die noch heute als Standardwerk gilt<sup>15</sup>. So wurden am Ende der sozialliberalen Ära einige Voraussetzungen für eine andere Anti-Terrorismus-Politik geschaffen, die weniger auf die repressiven Instrumente von Polizei und Justiz und stärker auf die werbende Kraft eines reformfähigen und liberalen Staates setzte. Der Regierungswechsel in Bonn sowie der – allerdings eher zufällige – Fahndungserfolg gegen die Führungsriege der zweiten RAF-Generation markierten dann Ende 1982 einen erneuten Einschnitt in der westdeutschen Auseinandersetzung zwischen Staat und Terrorismus.

### 3. Das Beispiel „Deutscher Herbst“ 1977

Das Dilemma der sozialliberalen Anti-Terrorismus-Politik unter Helmut Schmidt lässt sich am Beispiel des Terror-Jahres 1977 besonders gut beschreiben. Anfang des Jahres wurden sowohl Bundesinnenminister Maihofer als auch die CDU-geführte Landesregierung in Baden-Württemberg in Skandale um illegale Abhöraktionen, sogenannte Lauschangriffe, gegen den Atomwissenschaftler Traube und gegen RAF-Häftlinge in der Justizvollzugsanstalt Stuttgart-Stammheim verwickelt. Diese Affären brachten die staatlichen Exekutivorgane in Misskredit und hätten vermutlich zu schwerwiegenden Auseinandersetzungen über die Grenzen der Terrorismusbekämpfung im Rechtsstaat, vielleicht sogar zu einem Strategiewechsel geführt, wenn nicht kurz darauf, im April 1977, mit dem Mord an Generalbundesanwalt Siegfried Buback die RAF-Terrorkampagne des Jahres 1977 begonnen hätte. Die CDU/CSU-Opposition erhöhte sofort den Druck auf die sozialliberale Koalition, indem sie einen umfangreichen Gesetzentwurf „zur Bekämpfung von Terrorismus und Gewaltkriminalität sowie zum Schutz des inneren Friedens“ vorlegte, der das Thema Terrorismus unter anderem mit der Forderung nach einer Beschränkung des Demonstrationsrechts verknüpfte – im Frühjahr 1977 war es bei Demonstrationen gegen den Bau von Kernkraftwerken in Brokdorf und Grohnde zu Ausschreitungen gekommen.

---

<sup>14</sup> Für besonders großes Aufsehen sorgte seine Zusammenkunft mit dem inhaftierten Ex-Terroristen Horst Mahler. Vgl. Axel Jeschke/Wolfgang Malanowski (Hrsg.), *Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler*, Hamburg 1980.

<sup>15</sup> Vgl. *Analysen zum Terrorismus*, hrsg. vom Bundesminister des Innern, 4 Bde., Opladen 1981–1984. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass dieses Forschungsprojekt bereits in der Amtszeit Maihofers angestoßen wurde.

Der Vorstoß der Union drängte die Regierungsparteien endgültig in die Defensive, die nach jedem weiteren Terroranschlag haltloser zu werden drohte. In der aufgeheizten Atmosphäre des „Deutschen Herbstes“ wurde über gesetzliche Neuregelungen verhandelt, die erstaunlich viele Punkte aus dem CDU/CSU-Antrag enthielten und im Bundestag beinahe an den Gegenstimmen einiger SPD-Abgeordneter gescheitert wären. Besonders umstritten war das „Razziengesetz“ vom 14. April 1978, das die polizeilichen und staatsanwaltlichen Befugnisse, besonders bei Durchsuchungen, Beschlagnahmungen und vorläufigen Festnahmen, nochmals ausweitete und eine Trennscheibe bei Gesprächen zwischen Strafverteidigern und inhaftierten Terroristen einführte.

Doch nicht nur die Opposition, sondern auch die Regierung selbst trieb den Bundestag zu legislativen Reaktionen, die unter anderen Voraussetzungen kaum denkbar gewesen wären. Kurz nach der Entführung Schleyers veranlasste Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel (SPD) die zuständigen Länderminister, jegliche Kontakte von inhaftierten Terroristen untereinander und zur Außenwelt, also auch zu ihren Verteidigern, zu unterbinden. Dadurch sollte vor allem verhindert werden, dass die RAF-Führung mit Hilfe ihrer Anwälte aus dem Gefängnis heraus immer neue Aktionen steuern könne – nach dem wiederholten Missbrauch der Verteidigerrechte in den Jahren zuvor eine begründete Sorge. Vogel berief sich auf einen „rechtfertigenden Notstand“ nach § 34 StGB – eine bis heute unter Juristen sehr umstrittene Argumentation. Um der rechtlich fragwürdigen Maßnahme eine gesetzliche Grundlage zu geben und dem anstehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts zuvorzukommen, wurde innerhalb von nur drei Tagen das sogenannte Kontaktsperregesetz vom 30. September 1977 durch Bundestag und Bundesrat gepeitscht. Diese beispiellose legislative Blitzaktion zur nachträglichen Legalisierung staatlichen Handelns im Grenzbereich der Rechtsordnung stieß auf das Unbehagen vieler SPD- und FDP-Abgeordneter, die sich überrumpelt und ungenügend informiert fühlten. Die meisten von ihnen beugten sich aber dem Druck. Dennoch war die Anti-Terrorismus-Politik der Regierung erstmals auf die parlamentarische Unterstützung der Union angewiesen, da 21 Abgeordnete von SPD und FDP dem Kontaktsperregesetz die Zustimmung verweigerten.

Neben der Legislative befand sich auch die Exekutive in einem „nicht erklärten Ausnahmezustand“<sup>16</sup>. Mit dem „Großen Krisen-

<sup>16</sup> Vgl. Wolfgang Kraushaar, Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: ders.

stab“, in dem neben dem Bundeskabinett auch die führenden Repräsentanten der Opposition vertreten waren, übernahm für die 44 Tage des „Deutschen Herbstes“ faktisch ein Allparteiengremium die Verantwortung, das in der Verfassung nicht vorgesehen und das der parlamentarischen Kontrolle entzogen war. Sogar ein Regieren mit Notverordnungen wie in der Weimarer Republik schien manchem Beobachter nicht mehr außerhalb jeder Vorstellung zu sein – und tatsächlich empfahl der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg die Einführung eines neuen Artikels 48. Die Regierungspolitik berief sich in dieser Ausnahmesituation auf die vielbeschworene „Gemeinsamkeit der Demokraten“ in Exekutive, Legislative, Judikative und Presse. Damit war die Erwartung verbunden, dass sich alle Gewalten unter partiellem Verzicht ihrer verfassungsgemäßen Befugnisse einem kurzfristigen Krisenmanagement unterordneten. Als im Bundestag Kritik an der unzureichenden Unterrichtung der zuständigen Ausschüsse vernehmlich wurde, wies sie der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner mit dem Argument zurück, „daß es Situationen gibt, in denen das Parlament nicht umhin kommt, Entscheidungen zu treffen, ohne bis in die ‚letzten Details‘ Einblick zu nehmen“<sup>17</sup>.

Die sozialliberale Regierung und mehr noch ihre zeitweiligen Kooperationspartner aus der Union waren vorübergehend bereit, einige verfassungsgemäße Kompetenzen und Rechte hintanzustellen, sofern sie den Staatsschutz durch Polizei und Justiz zu behindern drohten. Im Herbst 1977 bestand auf staatlicher Seite eine Tendenz zur Improvisation, die ihre Ursache nicht nur in der zu schnellen Entscheidungen drängenden Dramatik der Ereignisse, sondern auch in der Dominanz reaktiver Handlungsmuster in der Anti-Terrorismus-Politik hatte. Doch noch im Krisenjahr 1977 erkannten die führenden Akteure der Regierung (Schmidt, Maihofer, Vogel), dass ein langfristig angelegtes, in sich schlüssiges Gesamtkonzept nötig war, um die terroristische „Hydra“ – wie führende BKA-Beamte diese Gefahr fast resignierend nannten – nicht nur vorübergehend, sondern ein für allemal zu besiegen und solche Krisenlagen wie die soeben überstandene kein zweites Mal erleben zu müssen. Sie setzten daher die Suche nach einer neuen, stärker gesellschaftspolitisch fundierten Präventionsstrategie auf die politische Agenda.

---

(Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 1011–1025.

<sup>17</sup> Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Innenausschuss (Protokolle), 8. Wahlperiode, Bd. 2, Herbert Wehner an den Vorsitzenden des Bundestags-Innenausschusses, Axel Wernitz (SPD), vom 17. 10. 1977.

Ohnehin sahen sich die sozialliberalen Politiker zwischen der Skylla der terroristischen Verbrechen und der Charybdis populistischer Forderungen nach extremen Gegenmaßnahmen, die sie durch ihre Politik kanalisieren wollten. Im Bundeskabinett wusste man, dass eine zu heftige Reaktion des Staates die beste Propaganda für die „antifaschistische“ und sozialrevolutionäre Selbstlegitimierung der Terroristen war. Auch der in der Öffentlichkeit vor allem als „Macher“ auftretende und wahrgenommene Bundeskanzler zeigte sich intern immer wieder nachdenklich und war bereit, seine eigenen Positionen im Gespräch mit unabhängigen Persönlichkeiten zu überprüfen. So nahm sich Schmidt auf dem Höhepunkt der Krise, zwei Tage vor der Nacht von Mogadischu und Stammheim, die Zeit, im Kanzlerbungalow drei „linke“ Schriftsteller zu einem fünfstündigen Meinungsaustausch über den Terrorismus zu empfangen<sup>18</sup> – neben Max Frisch und Siegfried Lenz auch den nicht nur von der „Bild“ als „Sympathisanten“ gebrandmarkten Heinrich Böll. Dem italienischen Ministerpräsidenten Giulio Andreotti gegenüber äußerte Schmidt Anfang Dezember 1977, es müsse „vermieden werden, daß die deutsche Publizistik und Innenpolitik von einer McCarthystischen Welle erfaßt werde“<sup>19</sup>. Die Demonstration staatlicher Stärke wurde von deutlich mehr Skrupeln und Diskussionen begleitet, als es die Verantwortlichen zugeben konnten und wollten.

#### 4. Fazit

Im Handeln der sozialliberalen Regierung gegen den Terrorismus lassen sich drei Phasen erkennen. Während die Terrorismusbekämpfung zunächst noch von einem reformpolitischen Programm zur Inneren Sicherheit umrahmt war, verselbständigte sie sich ab Ende 1974 zur reaktiven Krisenbewältigung unter dem Primat der Strafverfolgung, bevor sich ab 1978 Ansätze eines Strategiewechsels zu flexibleren, auch deeskalierenden und integrierenden Maßnahmen bemerkbar machten.

Welche Erfolge und Folgen hatte die sozialliberale Anti-Terrorismus-Politik? Auch sie entging nicht gänzlich der grundsätzlichen Gefahr, dass der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat im Kampf gegen den Terrorismus das zu beschädigen droht, was er schützen

<sup>18</sup> Vgl. Hartmut Soell, Helmut Schmidt. 1969 bis heute. Macht und Verantwortung, München 2008, S. 680 ff., nach einer Aufzeichnung Siegfried Unselds über das Gespräch am 16. 10. 1977.

<sup>19</sup> Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977, bearb. von Amit Das Gupta u.a., Bd. 2, München 2008, S. 1652.

will: sich selbst. Aufs Ganze gesehen muss man der bundesdeutschen Regierung und der Parlamentsmehrheit der 1970er und frühen 1980er Jahre aber zugute halten, dass es ihnen gelang, sowohl den Terrorismus als auch radikale Forderungen zu seiner Bekämpfung (Einführung der Todesstrafe, Einsatz der Bundeswehr) abzuwehren. Trotz aller Befürchtungen geriet der Rechtsstaat zu keiner Zeit ernsthaft aus den Fugen.

Allerdings förderte das teilweise problematische staatliche Handeln das Misstrauen vieler Bürger gegenüber dem vermeintlichen „Überwachungsstaat“. Der gesellschaftliche Protest gegen das politische Establishment am Ende der 1970er Jahre hatte auch hier seine Wurzeln<sup>20</sup>. Nicht zuletzt dadurch war die politische Wirkung der von der sozialliberalen Koalition ergriffenen Maßnahmen gegen den Terrorismus größer als ihre polizeiliche Effizienz, die angesichts des gewaltigen Aufwands bescheiden blieb<sup>21</sup>. Der Aufwand stand aber nicht nur in einem schlechten Verhältnis zum Fahndungsergebnis, sondern auch zum tatsächlichen Bedrohungspotenzial der RAF und der anderen terroristischen Gruppierungen, das in einem Klima der Angst überschätzt wurde. Auch wenn man die Ansicht des früheren Bundesinnenministers Gerhart Baum, dass damals eine „schleichende Erosion unserer Grundrechte“ begonnen habe<sup>22</sup>, nicht teilen mag, muss im Nachhinein bezweifelt werden, ob die staatliche Reaktion auf den Linksterrorismus in der sozialliberalen Ära immer verhältnismäßig war.

---

<sup>20</sup> Vgl. Weinbauer, *Terrorismus*, S. 238–241.

<sup>21</sup> Vgl. die ernüchternde Bilanz von Mario Petri, *Terrorismus und Staat. Versuch einer Definition des Terrorismusphänomens und Analyse zur Existenz einer strategischen Konzeption staatlicher Gegenmaßnahmen am Beispiel der Roten Armee Fraktion in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2007, S. 287–302.

<sup>22</sup> Die Tageszeitung vom 23. 2. 2008: Interview mit Gerhart Baum.