

Matthias Dahlke  
Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus

# **Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte**

Herausgegeben  
vom  
Institut für Zeitgeschichte

Band 90

Oldenbourg Verlag München 2011

*Matthias Dahlke*

# **Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus**

Drei Wege  
zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa  
1972–1975

Oldenbourg Verlag München 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2011 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH  
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München  
Tel: 089 / 45051-0  
[www.oldenbourg-verlag.de](http://www.oldenbourg-verlag.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Einbandgestaltung: hauser lacour  
Konzept und Herstellung: Karl Dommer  
Satz: Typodata GmbH, München  
Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen  
Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-70466-2  
ISSN 0481-3545  
eISBN 978-3-486-71335-0

# Inhalt

Vorwort .....	IX
Einleitung .....	1
Terrorismus und das Jahrzehnt der Geiselnahmen (2) – Transnationale und nationale Terroristen (5) – Drei Länder, sechs Fälle (7) – Methodik und Fragestellungen (9) – Quellen (10) – Forschungsstand (12)	
<i>Teil I:</i>	
<i>Terrorismus, Transnationales und Krisen</i> .....	17
Terror und Terrorismus: Ein schwieriges Begriffspaar (22) – Terrorismus als Deutungsebenen (24) – Transnational und international (35) – Krisen (38)	
<i>Teil II:</i>	
<i>Bundesrepublik Deutschland. Innenpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik.</i> .....	41
A. Reformen, Ostpolitik, Wirtschaftskrisen .....	43
Regieren im Umbruch (43) – Die Entwicklung der Inneren Sicherheit (49)	
B. Olympia 1972 und Terroristenbefreiung von Zagreb. ....	57
1. Doppelte Nachgiebigkeit als Ausgangspunkt .....	58
Transnationaler Terrorismus in Deutschland vor Olympia 1972 (58) – Der Anschlag: Nachgiebigkeit und blutiges Scheitern (62) – Geräuschlose Terroristenbefreiung (70)	
2. Kompetenzen und Ressortstreitigkeiten .....	75
Hemmnis Föderalismus? (75) – Erzwungene Zusammenarbeit (80) – Der Bundeskanzler im Schatten des Innenministers (82)	
3. Innenpolitik im Handlungszwang .....	87
Palästinenservereine, Ausweisungen und Grenzschutzmaßnahmen (92) – Die „Gastarbeiterproblematik“ (97) – Personen- und Objektschutz (99) – Gründung der GSG 9 (101) – Passive Rechtspolitik (102)	
4. Außenpolitik in der Warteschleife .....	106
„[E]ruptive Emotionen“ in Israel (107) – „[E]skalierende Polemik“ in der arabischen Welt (115) – Internationale Ansätze (122)	
5. Fazit Olympia 1972: „Das Leben geht weiter!“ .....	127
C. Die Entführung von Peter Lorenz 1975. ....	129
1. Dominanz der Länder und ein marginalisierter Bundeskanzler. ....	131
Der verschwundene Spitzenkandidat (131) – Die Forderungen (137) – Strategien, Sondierungen und Ratlosigkeit (140) – Die Entscheidung (143)	
2. Das Auswärtige Amt als Erfüllungsgehilfe. ....	147
Der Flug nach Aden (147) – Die Freilassung (150)	
3. Manöverkritik und Weichenstellungen .....	152

VI Inhalt

4. Fazit Lorenz-Entführung: Emergenz der Unnachgiebigkeit . . . . .	158
D. Ergebnis Bundesrepublik Deutschland . . . . .	161

*Teil III:*

<i>Österreich. Außenpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik . . . . .</i>	<i>165</i>
---	------------

A. Der „Sonnenkanzler“ Kreisky und die Internationalisierung Österreichs Das historiographische Problem Kreisky (168) – Bruno Kreisky: Volkskanzler und Außenseiter (169) – Verschmelzung von Außen- und Innenpolitik (175) – Öffentliche Sicherheit und Terrorismusbekämpfung in den frühen 1970er Jahren (182)	167
--	-----

B. Marchegg 1973 . . . . .	190
----------------------------	-----

1. Bedeutung und Gefährdung des Lagers Schönau. . . . .	191
---	-----

2. Der Anschlag. Verhandlungen, Akteure und Abwägungen . . . . .	197
Marchegg. Nahostkonflikt in der Provinz (197) – Flughafen Schwechat. „Das muß man abwarten.“(200) – Wien-Ballhausplatz: Diskussionen im Ministerrat und Kreiskys Geheimdiplomatie (205)	

3. Das lange Nachspiel. Der Kampf um die öffentliche Deutungshoheit	215
---	-----

4. Diplomatische Offensivhaltung Kreiskys . . . . .	222
USA und Sowjetunion (223) – Israel (226) – Kreisky: Der europäisch-arabi- sche Brückenbauer (231) – Die Niederlande: Um Geräuschlosigkeit bemüht (235)	

5. Nachgeordnete innenpolitische Konflikte . . . . .	239
--	-----

6. Einflüsse aus dem Ausland? . . . . .	242
---	-----

7. Fazit Marchegg 1973: Außenpolitische Investition und beginnende Geheimdiplomatie . . . . .	245
--	-----

C. OPEC 1975 . . . . .	246
------------------------	-----

1. Die OPEC in Wien. . . . .	248
------------------------------	-----

2. Scheichs im Schnee: „in-schallah!“ . . . . .	251
Stürmung der OPEC-Ministerkonferenz (251) – Ministerrat ohne Kreisky: Warten auf Godot (258) – Das „esoterische“ Communiqué der Terroristen (265) – Die Lage in der OPEC (266) – Kreisky im Ministerrat (268) – Sie- ben Stunden Ministerrat: Der aktiv-passive Kreisky-Stil (278) – Geheim- sitzungen im Radio: Umgang mit den Medien (281) – Vorbereitung auf die Phase „danach“(282) – Prägende Erfahrungen von Marchegg (284) – Schlussakt in Schwechat und Odyssee im Flugzeug (285)	

3. Der kurze Kampf um die öffentliche Deutungshoheit . . . . .	290
--	-----

4. Das Projekt „Internationalisierung Österreichs“ in Gefahr? . . . . .	294
Chefdiplomatie gegen die Verlegung des OPEC-Sitzes (294) – Auslieferungs- verhandlungen (296) – Niederlande: Lapsus oder Abwälzungsstrategie? (300)	

5. Innenpolitische Impulse und Verfestigung des Bedrohungsszenarios .	302
---	-----

6. Fazit OPEC 1975: Festigung des außenpolitischen Krisenmanagements .....	303
D. Das „Wischnewski-Protokoll“ 1977: Terroristen und Regierungen am Verhandlungstisch .....	305
Der „ehrliche Makler“ Kreisky und seine Gäste (306) – PLO-Angebote an Westdeutschland (310) – Läuterung der PLO (312) – Folgen des Geheimtreffens (314) – Bewertung des Wischnewski-Protokolls (315)	
E. Ergebnis Österreich .....	316
<i>Teil IV:</i>	
<i>Niederlande. Justizpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik.</i> .....	321
A. „Gewisse Spuren der inneren Verunsicherung“: Die Niederlande zwischen Entsäulung, Wirtschaftskrise und „Zwartkoppjes“ .....	323
Politik und Gesellschaft im Übergang – die neue Unübersichtlichkeit (324) – Das „besondere Kabinett“ Joop den Uyl (329) – Terrorismusbekämpfung vor 1974 und Impulse aus dem Ausland (336) – Verfrühte Bewährungsprobe der neuen Strukturen: Die Geiselnahme von Deil 1973 (347)	
B. Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag 1974 und Folgeanschläge .....	351
1. Freitag der 13.: Der Anschlag in Den Haag. ....	352
2. Vorausgeplante Krisenbewältigung? Die Stäbe. ....	355
3. Stürmen oder plaudern? Der Einsatz von Gewalt .....	360
4. Frankreich: Teil der Lösung, Teil des Problems .....	364
5. Die Schlussphase: Bomben in Paris und Abflug aus Schiphol .....	368
6. Neue Geiselnahmen im Bewertungsprozess – der Wendepunkt Scheveningen .....	373
7. Fazit Den Haag 1974: Abzeichnender Wandel vom „Softie“- zum „Hardliner“-Kurs .....	381
C. Geiselnahmen von Beilen und Amsterdam 1975 .....	383
Südsee im KZ (384) – „Vollkommene Überraschung“? Molukkische Gewalt bis 1975 (386)	
1. Doppelgeiselnahme in drei Phasen .....	390
Phase I: Auftakt in der Provinz – Zugentführung bei Beilen (390) – Phase II: Konsulatsbesetzung in Amsterdam (395) – Phase II in Beilen: Sackgasse und plötzliches Ende (397) – Phase III: Ende der Geiselnahme in Amsterdam (400)	
2. Krisenorganisation à la Van Agt mit Den Uyl als Berater .....	401
Schleppender Beginn: Improvisiertes Krisenmanagement in der Provinz (402) – Anpassung des Krisenmanagements im Doppelanschlag (404)	
3. Gewalt, Verhandlungstaktik und Mythos „Dutch approach“ .....	406
Vorsichtig nachgiebiger Stab in Amsterdam (409) – Wechselnde Strategie in Beilen und Entschluss zur Gewalt (410) – Schlussphase und Paniknacht in Amsterdam (412)	

VIII Inhalt

4. Nachklang der Doppelgeiselnahme .....	414
5. Fazit Molukkeranschläge 1975: Durchsetzung des Justizprimats und der Zufall des „Dutch Approach“ .....	418
6. Exkurs: Molukkeranschläge von 1977/78 – Das Echo auf Beilen und Amsterdam .....	420
D. Ergebnis Niederlande .....	424
Ergebnis .....	427
Quellen und Literatur .....	435
Abkürzungsverzeichnis .....	453
Namenregister .....	457

# Vorwort

Zehn Jahre nach dem 11. September 2001 hat sich eine internationale Forschungslandschaft etabliert, die Terrorismusphänomene historisch einzuordnen versucht. Die Anschläge von 2001 waren in vielerlei Hinsicht ein Novum, das umso mehr die Dringlichkeit eines vertieften und interdisziplinären Verständnisses dieser Phänomene vor Augen geführt hat. Diese Studie soll ein Beitrag dazu sein. Sie wurde nicht ganz zufällig während eines längeren Aufenthalts in New York im Frühjahr 2006 konzipiert und im Herbst 2009 als Dissertationsschrift an der Humboldt-Universität zu Berlin angenommen.

In diese Studie sind einige frühere Veröffentlichungen von mir eingeflossen. 2006 erschien im Münchener Meidenbauer-Verlag meine Magisterarbeit „Der Anschlag auf Olympia '72“, die den Ausgangspunkt der Analyse weiterer Anschläge bildete. In den Vierteljahrshäften des Instituts für Zeitgeschichte München sind als Aufsätze erschienen „Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975“ (4/2007) sowie „Das Wischnewski-Protokoll“ (2/2009).

Der Zugang zu den staatlichen Quellen dieser Dreiländerstudie war oft äußerst mühsam. Zur Zeit der Entstehung lagen die oftmals immer noch als sicherheitssensibel eingestuften Dokumente knapp am Rande des Freigabezeitraums von 30 Jahren. Ohne vertiefte Auseinandersetzung mit den Archiv- und Informationsfreiheitsgesetzen sowie fachkundige Beratung wäre eine Einsichtnahme oft gar nicht möglich gewesen. Dies zeigt allerdings auch, dass nach wie vor großer Handlungsbedarf besteht: Nach über 30 Jahren sollte Transparenz der Verwaltung und freier Informationszugang für die Forschung nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis gegeben sein. Besonders angenehm war in dieser Hinsicht das Arbeiten in den Archiven und Ministerien der Niederlande, deren bürgerfreundliche Verwaltungskultur ein Vorbild für andere Länder sein kann. Den vielen Archivmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, denen ich das Leben gewiss nicht immer leicht gemacht habe, bin ich zu Dank verpflichtet. Als Beispiel für unkomplizierten Zugang und hervorragende Betreuung sei hier stellvertretend für viele andere Institutionen das Bruno-Kreisky-Archiv in Wien genannt.

Zahlreiche Personen und Institutionen haben ihren unverzichtbaren Teil zum Gelingen dieses Projekts beigetragen, das freundlicherweise von der Gerda-Henkel-Stiftung und dem DAAD finanziert wurde. Besonderer Dank gilt meinem langjährigen akademischen Lehrer Kiran Patel (Europäisches Hochschulinstitut Florenz) sowie Johannes Hürter und seiner Projektgruppe „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung“ am Institut für Zeitgeschichte (IfZ) in München, die diese Arbeit unermüdlich mit Hilfestellung und Kritik vorangetrieben haben. Dem IfZ danke ich außerdem für die Aufnahme der Arbeit in seine „Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte“, dem Oldenbourg Verlag, namentlich Gabriele Jaroschka, für die gute Zusammenarbeit bei der Drucklegung. Die Gelegenheit, mein Projekt in den Doktorandenzirkeln von Gabriele Metzler, Kiran Patel oder im interdisziplinären „Netzwerk für Terrorismusforschung“ vorzustellen, hat sehr zum Gelingen des Projekts beigetragen. Viele akademische Kolleginnen und Kollegen, die unmöglich alle hier aufzuzählen sind, haben geholfen, Fragen, Thesen und Wortwahl zu schärfen. Im Ausland ist man

besonders auf Hilfestellung angewiesen. Daher bin ich den Menschen besonders dankbar, die mir ihre Heimatländer nahegebracht haben, darunter vor allem Beatrice de Graaf, Jacco Pekelder und Thomas Riegler. Für unverzichtbare Kritik und Anregungen sowie den Schliff am Text danke ich vor allem Jan Teuwsen, Andreas Schneider und Michael Latzel. Gerda Renatus, Daniel Leimner und dem gesamten damaligen Referat Z 25 im Bundesverkehrsministerium danke ich für die großen Freiheiten und Möglichkeiten, die mir als promovierende Teilzeitkraft eingeräumt wurden. Meiner Familie gilt besonderer Dank für die vorbehaltlose Unterstützung und kontinuierliche Motivation in schwachen Momenten. Gleiches gilt für Martin Wetzel, der zudem die Geduld und Nervenstärke aufgebracht hat, es jahrelang und mit viel Einfühlsamkeit mit einem Terrorismusdoktoranden auf engstem Raum auszuhalten.

Allen Freunden und Bekannten danke ich für ihre vielfältige Unterstützung und Motivation auf dem langen Weg zum „Terror-Doc“. Und allen Freunden und Handwerkern, die argwöhnisch die wachsenden Berge von merkwürdiger Terrorismusliteratur in meiner Wohnung beobachtet haben, sei gesagt: Die Gefahr ist hiermit gebannt.

Berlin, im April 2011

„There is a tide in the affairs of men.  
Which, taken at the flood, leads on to fortune;  
Omitted, all the voyage of their life  
Is bound in shallows and in miseries.“<sup>1</sup>  
W. Shakespeare

## Einleitung

Geiselnahmen zerstören Leben. Menschen sterben, Familien werden zerrissen und Überlebende leiden noch Jahre später. Geiselnahmen verändern das Denken. Das der Betroffenen, das der Krisenmanager, das der Zuschauenden. Jede Geiselnahme ist einzigartig, viele bleiben über Jahre und Jahrzehnte in Erinnerung. Geiselnahmen brechen brutal und plötzlich mit dem Gewohnten. Über Tage, manchmal über Wochen oder auch Jahre, ringen Vertreter der bestehende Ordnung und Opponenten um die Oberhand, während in den meisten Fällen eine stumme, ohnmächtige, manchmal globale Zuschauerschar diesen atavistischen Kampf zwischen Gut und Böse in Fernsehen oder Zeitung verfolgt.

Im Falle *politischer* Geiselnahmen wird der Kampf auf eine noch höhere, symbolischere Ebene gehoben. In der Regel werden Regierungen herausgefordert, oft erpresst, manchmal zur Überreaktion provoziert. Politische Geiselnahmen können Staaten und deren Regierungen an die Grenzen der Leistungsfähigkeit, an den Rand des Notstands bringen, manchmal auch darüber hinaus. Die Frage nach der Hoheit, nach der Legitimation von „Staat“<sup>2</sup> durch Sicherheit steht im Raum. Der Zuschauer wird vor dem Fernseher als Staatsbürger zum Betroffenen, zum Parteigänger. Die Grenze zwischen Gut und Böse verwischt: Haben die Terroristen legitime Interessen? Handelt die Regierung überzogen? Tragen auch die Opfer eine Schuld?

Sich mit politischen Geiselnahmen auseinander zu setzen heißt, einem gesellschaftlichen Kampf nachzuspüren, der stellvertretend zwischen Regierungen und Terroristen ausgefochten wird. Diese Ausnahmesituationen zerreißen in Westeuropa den Vorhang einer ritualisierten Politikkultur und fügen der ohnehin schon „beherrschende[n] Macht des Akzidentiellen im politischen Raum“<sup>3</sup> noch den Faktor Zeitdruck hinzu. Plötzlich müssen einige wenige Menschen schnell über Leben und Tod entscheiden – eine Extremsituation, der kaum jemand freiwillig ausgesetzt sein möchte. Politische Karrieren beginnen und enden in solchen Krisensituationen, die auch für die Entscheidungsträger nur mittelbar beeinflussbar sind. Ein nervöser Scharfschütze, eine Kommunikationsspanne oder ein übereifriger Journalist genügen, um aus der besten Strategie ein Blutbad zu machen.

Gleichzeitig offenbaren die in solcher Anspannung getroffenen Entscheidungen relativ unverhüllt politisches Denken. Können Regierungen der Erpressung nachgeben oder nicht? Sind langfristige Erwägungen wichtiger als kurzfristiger Erfolg? Welche politischen Werte gilt es – notfalls auch mit Opfern – zu verteidigen? Wie weit dürfen gewohnte politische Abläufe, etwa Wahlen oder die Eröffnung des Parlamentsjahres,

<sup>1</sup> Brutus in *Shakespeare, William: Julius Caesar, Akt 4, Szene 3, 218–222.*

<sup>2</sup> „Staat“ bezeichnet hier die Gesamtheit seiner Organe, nicht deren monolithische Einheit.

<sup>3</sup> Kielmansegg, Das politische System, S. 142.

im Anschlagsfall zurückgestellt werden? Wie legitim ist der Einsatz von staatlicher Gewalt<sup>4</sup> als Antwort auf terroristische Gewalt? Auf welche Erfahrungswerte wird zurückgegriffen, welche werden ausgeblendet? Wie wird Krisenmanagement organisiert? Welche „Kleingruppendynamiken“ gibt es? Wie wichtig ist uneingeschränktes Handeln eines „Krisenmanagers“ gegenüber der Einbeziehung oppositioneller Meinungen?

All diese spannenden, aber abstrakten Fragen lassen sich inzwischen am historischen Gegenstand bearbeiten. Dieses Buch widmet sich den staatlichen Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen und Entführungen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden. Das zentrale Augenmerk gilt hierbei transnational agierenden Terroristen.

## Terrorismus und das Jahrzehnt der Geiselnahmen

Terrorismus entspringt einer Geisteshaltung.<sup>5</sup> Seine akuten Ausprägungen sind in der Regel verstörend, dröhnend und kurz. Gleichzeitig ist das Phänomen Terrorismus sehr flüchtig. Dies macht es fast unmöglich, eine Universaldefinition dafür zu finden. Terrorismus lässt sich nicht mit Grenzen oder Organisationsformen fassen, schon gar nicht nationalstaatlichen. Er verändert sich über Zeit und Raum, variiert von Kultur zu Kontinent. Das Phänomen kennt vielfältigste Benennungen, Motive, Ziele, Feinde und Unterstützer. Terrorismus muss nicht Terrorismus genannt werden, um Terrorismus zu sein. Umgekehrt wird vieles Terrorismus genannt, weil es politisch oder medial opportun erscheint.

Grundlage der terroristischen Geisteshaltung ist der Anspruch, mit Gewalt die Welt verändern zu wollen. Terrorismus lehnt sich immer auf, Terrorismus wendet sich immer gegen bestehende Ordnungen. Gegenpart dieser gewaltsamen „Auflehnungen“ sind die Vertreter, auch Symbole dieser Ordnung. Das können aus Sicht der Terroristen eigene oder fremde Regierungen bzw. hoheitliche Vertreter sein, wichtige Personen, bedeutsame Infrastruktur oder Angehörige eines anderen Glaubens.

Die Umsetzung dieses Anspruchs ist nicht frei von „Moden“, vielleicht auch „Wellen“. Dies hat viel mit politischen Umständen, aber auch mit Technologie zu tun.

<sup>4</sup> Gewalt wird hier vor allem als intentionale physische (seltener auch psychische) Aktion gegen eine andere Partei gegen deren Willen verstanden. Dies kann von Zwang über Verletzung bis zur physischen Vernichtung reichen. Nicht gemeint ist hier die Frage nach Kompetenzen staatlicher Organe. Dennoch ist staatliche und nichtstaatliche Gewalt zu unterscheiden. Während die Grenzen staatlicher physischer Gewalt in der Regel über das kodifizierte Recht definiert sind (Schusswaffengebrauch, Freiheitsentzug etc.), geht nichtstaatliche Gewalt einher mit dem Bruch von Werten und Normen. Täter-, Opfer- und rechtliche Perspektive können sich gravierend voneinander unterscheiden. Die Legitimität und gesellschaftliche Funktion von Gewalt steht in Wechselwirkung mit kulturellen Vorstellungen und unterliegt somit auch Veränderungen über die Zeit. Zum Aktionsbegriff von Gewalt vgl. Bufacchi, *Two Concepts of Violence and Burgess-Jackson*, Gewalt in der zeitgenössischen analytischen Philosophie. Für einen eher ideengeschichtlichen Ansatz im Sinne des Kompetenzbegriffs von Gewalt vgl. Hirsch, *Recht auf Gewalt?* Für einen soziologischen Zugang vgl. Heitmeyer/Soeffner, *Gewalt*.

<sup>5</sup> Für eine ausführlichere Diskussion terrorismustheoretischer Ansätze vgl. das folgende Kapitel.

Terroristen müssen, damit sie „erfolgreich“ sein können, ihren Gegenpart überlisten, mit immer neuen Strategien überrumpeln. Von der „dynamite campaign“ des 19. Jahrhunderts in Großbritannien, dem Gebrauch von Pistolen für Attentate auf Staats- und Regierungschefs vor und nach 1900, von den Flugzeugentführungen der späten 1960er Jahre bis hin zum furchtbaren Gebrauch von Passagierflugzeugen als fliegende Bomben zu Beginn des 21. Jahrhunderts zieht sich das Phänomen, dass Vertreter der bestehenden Ordnung mit jeweils neuen Techniken und Strategien konfrontiert wurden.

Die 1970er Jahre, insbesondere deren erste Hälfte, sind und waren eine spannende Zeit. Sie *sind* spannend, weil sie im Sinne einer Problemgeschichte der Gegenwart<sup>6</sup> Antworten auf ähnlich verstandene Probleme der Jetztzeit geben können. Eckart Conze hat jüngst diese Perspektive besonders deutlich hervorgehoben und gleichzeitig den für ihn zentralen, Nationalgeschichte prägenden Begriff der Sicherheit zur Leitvokabel einer jetztzeitig verstandenen Problemgeschichte gemacht.<sup>7</sup> Das erste Jahrzehnt des dritten Jahrtausends hat – beginnend mit dem 11. September 2001, der Selbstdemonstration der Menschenrechts- und Freiheitsmacht USA, der Erkenntnis des Klimawandels und vorläufig endend mit der Weltwirtschaftskrise 2008/09 – in der westlichen Welt die „Suche nach Sicherheit(en)“, den Wunsch nach stabilisierender Ordnung, besonders deutlich gemacht. Antworten in den 1970er Jahren zu suchen ist schon deshalb nicht verkehrt, weil diese auch eine spannende Zeit *waren*. Schon damals bestimmten neuempfundene Unsicherheiten das Bild in der westlichen Welt. Als ereignishistorische Beispiele mögen hier das Ende des Weltwährungssystems von Bretton Woods, die „Grenzen des Wachstums“ oder der erste Ölpreisschock dienen. Diese waren eher Symptome langfristiger Prozesse, die das Leben „nach dem Boom“<sup>8</sup> mit all seinen soziokulturellen, ökonomischen und politischen Veränderungen einleiteten. Halb getrieben, halb gewollt, war es gleichzeitig aber auch eine Zeit des Aufbruchs, die in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden eine besonders intensive Phase der Reformfreudigkeit in fast allen gesellschaftlichen Bereichen darstellte. Es war die Zeit, in der politische Mitbestimmung groß geschrieben wurde. Junge Menschen wurden nicht nur mit der Herabsetzung des Wahlalters mobilisiert und politisch integriert. Neues Konsumverhalten, zunehmende Marginalisierung der Kirchen, Lockerung der Geschlechterbilder und der Sexualmoral sowie grundsätzliche Veränderungen der Arbeitswelt sowie beginnende Computerisierung in der Verwaltung sorgten für gesellschaftliche Entkrampfung, aber auch für Anpassungsprobleme.

Der Wandel und das Ringen um die Lösung neuer Probleme, die diese Zeit des „Strukturwandels“<sup>9</sup> mit sich brachte, lieferte aber auch die große Bühne für besonders radikale Utopisten. Wesentlichen Anteil an diesem von Schocks überschatteten, widersprüchlichen und zunehmend verunsicherten Zeitempfinden<sup>10</sup> hatte das unberechenbare Phänomen des Terrorismus, mit dem die meisten westeuropäischen Länder konfrontiert wurden.

<sup>6</sup> Vgl. Hockerts, Zeitgeschichte.

<sup>7</sup> Vgl. Conze, Die Suche nach Sicherheit, hier insbesondere S.9–18.

<sup>8</sup> Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, Nach dem Boom.

<sup>9</sup> Doering-Manteuffel/Lutz, Nach dem Boom, S. 15.

<sup>10</sup> Vgl. etwa Sontheimer, Die verunsicherte Republik.

Die 1970er Jahre haben auch in der globalen Terrorismusgeschichte, sofern man nach Stand der Forschung überhaupt davon sprechen kann<sup>11</sup>, einen eigenen Charakter. Die terrorismusstrategische und -technische Novität dieser Zeit war die politische Geiselnahme bzw. Entführung.<sup>12</sup> Diese begann in den späten 1960er Jahren mit der Substrategie der politischen Flugzeugentführung.<sup>13</sup> Palästinensische Terroristen machten diese Strategie mit ihrer (einmalig erfolgreichen) El-Al-Entführung im Sommer 1968 berühmt. Weltweit folgten andere Terroristen und nutzten Flugzeugentführungen als probates Mittel zur Erpressung von Forderungen. Dennoch blieb die „Luftpiraterie“ in den westlichen Ländern eher selten. Der Einsatz von Skymarshalls, Gepäckdurchsuchungen und Metalldetektoren vermittelten das Gefühl, die Gefahr im Griff zu haben, so dass am Ende der 1960er Jahre auf staatlicher Seite eher wenig Sorge bestand: „[G]overnment leaders and their bureaucracies viewed this activity [terrorism] as just a passing phenomenon. They hoped, somewhat naively, that it would go away quickly.“<sup>14</sup> Jedoch geschah genau das Gegenteil. Die Strategie der Erpressung mit Menschenleben wurde intensiviert und auf den Boden verlagert. Eine der frühesten politischen Geiselnahmen dieser Zeit waren die Besetzung der indonesischen Botschafterresidenz in den Niederlanden im Herbst 1970 und, jenseits des Atlantiks, die durch die „Front de libération du Québec“ (FLQ) ausgelöste Oktoberkrise von 1970 in Kanada. Ähnlich wie bei vorhergehenden terroristischen Wellen nutzte sich das Überraschungspotenzial von Geiselnahmen im Laufe der 1970er Jahre allmählich ab. Ende 1975 reflektierte der Begriff der „Geiselnahmen-Epidemie“<sup>15</sup> das Verständnis eines dauerhafteren Problems. Zunehmend setzte sich auch die Kunst mit politischer Gewalt und Geiselnahmen auseinander, was ebenfalls eine tiefere gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema widerspiegelt.<sup>16</sup> Insbesondere in Westeuropa entwi-

<sup>11</sup> So werden politische Geiselnahmen oder Entführungen in Mittelafrrika, Südostasien oder Lateinamerika fast nie in das terrorismusgeschichtliche Bild der 1970er Jahre einbezogen. Japan ist da – trotzdem selten genug – eine Ausnahme.

<sup>12</sup> Zwar gab es auch schon vorher Entführungen, jedoch waren diese vor allem finanziellen oder militärischen Zwecken geschuldet. Vgl. Middendorff, Menschenraub.

<sup>13</sup> Dies bedeutet nicht, dass es nicht auch schon früher Flugzeugentführungen gegeben hat. Der angeblich erste Fall soll 1931 in Peru stattgefunden haben. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurden immer wieder Flugzeuge entführt, um ansonsten unerreichbare Ziele anzusteuern. Dies wurde vor allem zum Verlassen des „Ostblocks“ oder Kubas genutzt. Bestes Zeichen dafür ist Artikel 11 („Unlawful Seizure of Aircraft“) der sog. Tokyo-Konvention der Vereinten Nationen von 1963, die Fragen zur Rechtsposition eines Flugzeugs und seiner Passagiere im internationalen Raum regelte. Vgl. Tokyo-Konvention von 1963, online unter: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>, Abruf vom 20.5.2009. Die Verknüpfung von politischen Forderungen mit Flugzeugentführungen war also das Novum der späten 1960er Jahre. Vgl. Choi, Aviation Terrorism.

<sup>14</sup> B. Taillon, Hijacking and hostages, S. 15.

<sup>15</sup> Heitink, Jan G.: Die dunkle Welt von Gewalt und Polarisation, in: De Telegraaf vom 24. 12. 1975, S. 9.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. das bemerkenswerte Drama „Der Tag, an dem der Papst entführt wurde“ von Joao Bethencourt, das 1972 in Rio de Janeiro und 1973 in Zürich uraufgeführt wurde. Darin wird der Papst während der UN-Vollversammlung von einem jüdischen Taxifahrer entführt, der als „Lösegeld“ und mit Zustimmung der Geisel einen Friedenstag auf der Welt fordert. Der interessante Aspekt Kunst und Terrorismus als Teil einer kulturellen Auseinandersetzung mit diesem Gewaltphänomen kann hier nicht vertieft gewürdigt werden. Zur künstlerischen Auseinandersetzung mit dem deutschen Linksterrorismus vgl. die Arbeiten von Bräunert, Konspirative (Kunst-)Räume. Vgl. Ächtler/Gansel, Ikonographie des Terrors?

ckelten die meisten Regierungen mehr oder minder ausgefeilte Strategien, um mit Erpressungen durch Geiselnahmen umzugehen – sie wurden unnachgiebig. Mehrere Länder bildeten Spezialeinheiten aus, die Geiselnahmen auch gewaltsam beenden konnten. Doppelgeiselnahmen, in den Niederlanden und Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre ein neues Problem, stellten eine nochmalige Intensivierung der terroristischen Strategie der politischen Geiselnahme dar.

Das Jahrzehnt der Geiselnahmen endete wohl eher zufällig mit einer UN-Konvention gegen Geiselnahmen.<sup>17</sup> Inhaltlich und räumlich verschob sich die terroristische Strategie. Die Besetzung der Großen Moschee von Mekka sowie der US-Botschaft in Teheran im November 1979 rückten den islamisch-inspirierten Terrorismus in den Mittelpunkt, der viel stärker von symbolischen Akten als von konkreten politischen Forderungen geprägt war.

### Transnationale und nationale Terroristen

Welche Rolle spielt die Unterscheidung der terroristischen Gegner? Eine Vielzahl von Gruppen unterschiedlichster terroristischer Richtung agierte und interagierte im Europa dieser Zeit, dabei oftmals auch erstaunlich wenig vom Eisernen Vorhang gehindert. Manche waren sehr präsent, andere konspirierten im Verborgenen. Manche Gruppen waren straff organisiert, andere nur lose Gelegenheitsverbände. Einige bestanden nur aus einer Handvoll Mitgliedern, andere konnten sich auf ein breites Spektrum an festen Mitgliedern und aktivierbaren Sympathisanten stützen. Von Links- und Rechtsterroristen, von Nationalisten, Separatisten bis hin zu unterschiedlichsten transnationalen Terroristen war ein breites Spektrum terroristischer Organisation vertreten.

Ein wesentlicher Unterschied in der Wahrnehmung der „Gegner“ ergab sich für die Regierungen aus der Frage, ob die terroristischen Aktionen die eigene Staatsordnung erschütterten, oder ob terroristische Aktionen und Forderungen in erster Linie gegen andere Länder gerichtet waren. Wurde das Anschlagsland eher aus Gründen der günstigen Gelegenheit oder als bewusstes Ziel gewählt? Während nationale Terroristen – so unscharf der Begriff auch sein mag – durch nationale Gesetzgebung oder Verwaltungsbestimmungen beeinflusst werden konnten, war eine Einflussnahme bei transnationalen Terroristen sehr viel schwieriger. Letztlich spielte diese Unterscheidung aber erst bei längerfristigen Antiterrorismusstrategien eine Rolle. Im Moment der konkreten Bedrohung war dies nachrangig: „From the perspective of state actors, there is not even a well-defined adversary. Virtually anyone could be a terrorist, or support terrorism.“<sup>18</sup> Regierungen hätten auf Anschläge aus allen Richtungen vorbereitet sein müssen. Selbstverständlich bemühten sich die Sicherheitsdienste der europäischen Länder gemäß ihres Auftrags, präventiv Informationen zu sammeln und zu Lageeinschätzungen zu kommen.

Eine solche Einschätzung aus der Feder des späteren Verfassungsschutzpräsidenten Günther Nollau entstand nach einem Treffen der westeuropäischen und amerikani-

<sup>17</sup> International Convention against the taking of hostages. Von der Generalversammlung der VN angenommen am 17. 12. 1979, in Kraft getreten 1983.

<sup>18</sup> Vgl. Hansén, *Crisis and Perspectives*, S. 18.

schen Sicherheitsdienste in Paris im September 1970 und ist ein bemerkenswert frühes Dokument internationaler politischer Abstimmung über Terrorismus<sup>19</sup>:

*„Als allgemeine Erscheinung wurde festgestellt, daß die organisierte politische Protestbewegung (radikale Linke) in allen Ländern im – vorübergehenden? – Abflauen ist, während Gewaltakte und Terror – meist kleinster Gruppen – zugenommen haben. Von französischer Seite wurde gefragt, ob diese Erscheinung nicht auf eine zentrale Organisation schließen lasse, was aber von keiner Seite bejaht wurde. [...] Es wurde beschlossen, den internationalen Informationsaustausch über den politisch motivierten Terrorismus zu intensivieren. Zum Gegenstand des Austausches sollten Namen, Photographien, Kraftfahrzeuge, Charakteristika (modus operandi) von Terroristen oder Mitglieder terroristischer Vereinigungen (z. B. Araber, Kroaten) gemacht werden. Auf deutscher Seite kommen hierfür auch die Angehörigen der nach Jordanien geflohenen Meinhof-Mahler-Gruppe, die Tupamaros-Leute und sonstige militante Anarchisten in Betracht. Die Beteiligten gingen davon aus, daß dieser Nachrichtenaustausch vertraulich ist und das Material nicht in Gerichtsverfahren eingebracht werden darf.“<sup>20</sup>*

Interessant ist, dass die Sicherheitsfachleute nicht davon ausgingen, in ein „Rotes Jahrzehnt“ des Terrorismus zu blicken, sondern in eines, das durch transnational operierende Terroristen geprägt sein würde. Wiewohl die Einschätzung der Sicherheitsexperten sich schnell als Irrtum erwies und der linke Terrorismus etwa in Westdeutschland oder Italien, aber auch in den Niederlanden erst in den 1970er Jahren zur vollen Geltung kam, stellt sich die Frage, was weiterhin mit dem transnationalen Terrorismus geschah. Von der breiten Öffentlichkeit wurde er erst nach dem 11. September 2001 als wirklich eigenständiges Phänomen wahrgenommen, viele Historiker verorten ihn bereits als Phänomen des 19. Jahrhunderts oder früher. Der transnationale Terrorismus mit seiner für den reagierenden Staat besonders komplexen Verquickung von Innen- und Außenpolitik spielte aber auch in den 1970er Jahren eine ganz wesentliche und von der Wahrnehmung des Linksterrorismus oft überdeckte Rolle. Man denke an die weithin bekannten Anschläge auf die Olympischen Spiele 1972 in München oder auf die OPEC-Ölministerkonferenz in Wien 1975. Es gehörten aber auch ungezählte kleine, fast unbekannte Vorfälle dazu. So hielt zum Beispiel Ende Oktober 1972 die Amsterdamer Flughafenpolizei einen PLO-Mann namens Abu Firas drei Tage lang fest, da er zwei prall gefüllte Koffer bei sich hatte, „containing considerable amounts of explosives, detonators, three pistols and seventy-five bomb-envelopes not addressed“<sup>21</sup>. Da das Gepäck nicht nachweisbar sein Eigentum war und er angab, die Koffer nur als Kurier von Damaskus zur algerischen Botschaft nach Buenos Aires bringen zu wollen, durfte er nach niederländischem Recht schließlich unbehelligt weiterreisen.

<sup>19</sup> Teilnehmer dieser Konferenz der europäischen Sicherheitsdienste waren neben der Bundesrepublik Deutschland Frankreich, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Großbritannien und, als Gast, das FBI der USA.

<sup>20</sup> Vermerk des späteren BfV-Präsidenten Günther Nollau, damals Abteilungsleiter ÖS im BMI vom 18. 9. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/102148.

<sup>21</sup> Vermerk des niederländischen Außenministeriums (MinBuZa) vom 21. 1. 1975, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorismus. Er wurde kurz darauf in Rio de Janeiro erneut festgenommen. Das Verfahren gegen ihn war auch über zwei Jahre später immer noch in der Schwebe. Vgl. Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handlungen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1972–1973, 12385, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

Die Akten des in den frühen 1970er Jahren hervorragend informierten niederländischen Außenministeriums zeichnen ein Bild enormer transnational-terroristischer Aktivitäten. Dabei war das bereits relativ grenzenlose Westeuropa Schauplatz für Aktivitäten vor allem von arabischen Terroristen, aber auch von kroatischen, japanischen, armenischen, südmolukkischen und anderen Gruppen. Auch eher national orientierte Terroristengruppen wie die ETA und IRA, RAF oder Brigade Rosse vernetzten sich untereinander und dehnten ihre Aktionsradien auch über nationalstaatliche Grenzen aus. Auch wenn die Zusammenarbeit in der Regel loser und nicht immer reibungsloser Natur war, zeigt gerade der Anschlag des Topterroristen Carlos auf die OPEC 1975, dass mit logistischem und kommunikativem Können auch eine schlagkräftige internationale Terrorgruppe unterschiedlichster Motivationen entstehen konnte. Nicht zuletzt waren die palästinensischen Ausbildungscamps in „befreundeten“ Ländern wie etwa Süd-Jemen heiß begehrt und trotz aller Sprachbarrieren ein Schmelztiegel unterschiedlichster terroristischer Kulturen, wo japanische auf niederländische, deutsche auf syrische Terroristen treffen konnten. All dies macht deutlich, dass eine Unterscheidung nach nationalen und transnationalen Terroristen sehr schnell an ihre Grenzen stößt.

Eine Untersuchung staatlichen Handelns muss trotz eines Hauptaugenmerks auf transnationalen Terrorismus auch andere Formen, insbesondere national-orientierte Terroristengruppen im Blick behalten. Eine Einengung auf eine einzelne Terroristengruppe würde möglicherweise veränderte Handlungsmuster angesichts anderer Gegner verfrüht ausblenden. Der historische Ereignishorizont bleibt bei allen theoretischen Überlegungen jedoch die stärkste Eingrenzung. Denn politische Geiselnahmen, dazu mit einer außenpolitischen Komponente, kamen in den 1970er Jahren zwar gehäuft vor, waren jedoch auch nicht so häufig, dass man aus einer Unmenge von Beispielfällen schöpfen könnte.

### Drei Länder, sechs Fälle

Warum nun ausgerechnet Westdeutschland, Österreich und die Niederlande? Auf den ersten Blick mutet die Konstellation etwas ungewöhnlich an, da die Verbindung zum Terrorismus nicht sofort auf der Hand liegt. Österreich und die Niederlande sind Länder, die von deutscher Seite gemeinhin gar nicht oder wenn überhaupt als sehr beschaulich, friedlich oder gar „putzig“<sup>22</sup> wahrgenommen werden.

Auf den zweiten Blick zeigt sich, dass diese drei Länder ganz besonders von politischen Geiselnahmen transnationaler Ausrichtung betroffen waren.<sup>23</sup> Sechs Fälle politischer Geiselnahmen, jede für sich herausragend und bedeutsam, bilden die empiri-

<sup>22</sup> Vgl. den Titel des *Stern* vom 19. 6. 2008: „Kicken, Kiffen, Käse. Holland – unser putziger Nachbar.“ *Stern* 2008, Heft 26. Ähnlich einfache aber volksnah gestrickte Artikel lassen sich an gleichem Ort auch zum Thema Österreich finden.

<sup>23</sup> Ein weiteres, für ähnliche Untersuchungen sehr vielversprechendes Land ist Schweden, das bereits 1972 einen Geiselschlag kroatischer Terroristen erlebte. Mehrere Studien zum Terrorismus in Schweden sind in der jüngsten Zeit erschienen, die den Gegenstand für weitergehende und vertiefte Primärquellenarbeit erschlossen haben: Vgl. Hansén, *Crisis and Perspectives*. Vgl. März, *Die Machtprobe 1975. Zum Vergleich der Linken in Schweden und Dänemark* vgl. Jörgensen, *Transformation and Crises*.

sche Grundlage dieser Studie: In Deutschland war es die Geiselnahme der israelischen Sportler bei den Olympischen Spielen 1972 in München, die weltweit für großes Aufsehen und, angesichts ihres traurigen Endes, für Entsetzen sorgte. Als im Februar 1975 kurz vor der Landtagswahl der Berliner Spitzenpolitiker Peter Lorenz entführt und im Gegenzug die Freilassung von Häftlingen nach Jemen gefordert wurde, war die Regierung von Helmut Schmidt herausgefordert, nachzugeben oder trotz der Bedrohung für Lorenz standhaft zu bleiben. Trotz des deutlich linksnationalen Schwerpunkts der Terroristen bleibt dieser Fall für die transnational orientierte Gesamtstudie trotz aller Besonderheiten interessant. Dies vor allem deshalb, da einerseits durchaus transnationale Verbindungen (nach Palästina und Jemen) bestanden und der Anschlagverlauf grenzüberschreitend war. Andererseits lässt sich an diesem Beispiel auch die Weiterentwicklung westdeutscher Terrorismusbekämpfung im Zusammenspiel von Innen- und Außenpolitik nachvollziehen. Mit einem transnationalen Blickwinkel stellen sich neue Fragen an diesen primär national orientierten Anschlag, so dass sich auch andere Antworten und Interpretationen ergeben.

In Österreich sorgte der Anschlag auf einen Reisezug mit sogenannten „Transitjuden“ im Jahr 1973 für einen weltweiten Skandal. Die Bundesregierung unter Bundeskanzler Kreisky stimmte der Schließung des Transitlagers Schönau im Austausch für die Leben der jüdischen Geiseln zu und zog damit den weltweiten Vorwurf des antisemitisch inspirierten Populismus auf sich. Bekannter aber ist der Anschlag im Dezember 1975 auf die Ölministerkonferenz der OPEC in Wien unter Leitung des Topterroristen Carlos, der die österreichische Bundesregierung angesichts der höchst prominenten Geiseln erneut vor schwierige Entscheidungen stellte.

In den Niederlanden, die in den 1970er Jahren besonders stark von politischen Geiselnahmen betroffen waren, sticht in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts vor allem die Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag durch japanische Terroristen hervor – ein Vorfall, der Außen- und Innenpolitik höchst komplex verwob. Im Dezember 1975 kam es zum ersten südmolukkischen Doppelanschlag auf einen Passagierzug bei Beilen und auf das indonesische Generalkonsulat in Amsterdam, der besonders deutlich die unscharfen Grenzen zwischen nationalen und transnationalen Terroristen aufzeigt. Die ungewöhnliche Dauer von mehreren Wochen sowie die große Anzahl von Geiseln, darunter zahlreiche Schulkinder, machten auch diese Geiselnahme zu einem Novum der Terrorismusgeschichte, nicht nur in den Niederlanden.

Diese sechs Fälle, zwei in jedem Land, illustrieren die Entwicklung ganz eigener Wege, mit der neu empfundenen Terrorismusbedrohung umzugehen. Natürlich darf auch die Entwicklung vor, zwischen und nach den hier vorgestellten Anschlägen nicht ohne Berücksichtigung bleiben, doch sollen diese sechs Fälle in der Tiefe die Dynamiken und Strategieentwicklung der Terrorismusbekämpfung im Geiselnahmefall aufzeigen.

Die durch den Ereignishorizont bestimmte Auswahl dieser drei Länder birgt aufgrund zahlreicher politischer Ähnlichkeiten für einen Vergleich einige Vorteile. Zunächst sind alle drei Länder Demokratien mit starken Parlamenten, die indirekt das Regierungshandeln beeinflussen. Zudem haben alle drei Länder die Anlage dezentraler Verwaltungsstrukturen. Sicherlich unterscheiden sich Verfassungen und Staatsorganisation teilweise gravierend – man denke nur an die niederländischen Erbmonar-

chen, die formal Teil der Regierung sind. Dennoch kann man – bei allen Mentalitätsunterschieden – von einer grundsätzlich sehr ähnlichen politischen Kultur sprechen, die in jedem Land durch eine informierte und kritische Öffentlichkeit geprägt ist. Zudem wurden alle drei Länder zur Zeit der Anschläge sozialdemokratisch regiert. Ob sich diese Parteischwesternschaft und sozialdemokratische Geisteshaltung<sup>24</sup> tatsächlich in einer homogenen Terrorismuspolitik widerspiegelt, wird zu überprüfen sein. Als Nachbarländer der Bundesrepublik Deutschland gibt es zudem gemeinsame Grenzen, die die Annahme eines verstärkten Ideentransfer durch Nachbarschaftspolitik rechtfertigen würden. Ebenso stellt sich die Frage nach asymmetrischen Wahrnehmungsmustern.

## Methodik und Fragestellungen

Diese Studie zielt auf einen nicht-systematischen, gegenüberstellenden Vergleich<sup>25</sup> der staatlichen Reaktionen in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden angesichts politischer Geiselnahmen und Entführungen in den frühen 1970er Jahren. Jeweils zwei strategisch wegweisende Fälle wurden für jedes Land als Fallbeispiele ausgewählt, um Veränderungsprozesse über die Zeit nachvollziehen zu können.

Mitte der 1970er Jahre war in allen drei Ländern das Bewusstsein für Unnachgiebigkeit, für strategisches Handeln gegenüber Terroristen gereift. Diese Beobachtung steht im Zentrum der Untersuchung. Auf der Suche nach einer Erklärung dieser abstrakten Konvergenz empfiehlt sich die vergleichende Fragestellung. Die Emergenz von Unnachgiebigkeit im Laufe der frühen 1970er Jahre im Rahmen jeweiliger (nationaler) Besonderheiten und Abgrenzungen tritt gerade durch die Methodik des Vergleichs besonders deutlich hervor. Auf eine Art ist diese Unnachgiebigkeit mit all ihren Entwicklungen und Ausprägungen das *tertium comparationis*, das einerseits den Vergleich zusammenhält, andererseits jeweilige Besonderheiten überhaupt erst sichtbar macht.

So wird Unnachgiebigkeit hier im Wortsinne verstanden. Im Gegensatz zum reflektorischen Zurückweichen ist ein bewusstes, strategisches Entgegenwirken gemeint. Dies ist nicht automatisch mit Unerpressbarkeit oder Ablehnung von Verhandlungen gleichzusetzen. Während etwa die österreichische Regierung im Anschlagsfall konkreten Forderungen von Terroristen nachgegeben ist, bildete sich trotzdem eine übergeordnete Strategie heraus, dem transnationalen Terrorismus die Stirn zu bieten.

Eine westeuropäische Querschnittsgeschichte der Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen aus transnationalem Blickwinkel zu schreiben wäre sehr reizvoll gewesen. Allerdings ließen die sehr national inspirierten Wege zur Unnachgiebigkeit kaum eine andere Form zu als eine Darstellung nach Ländern. Terroristische Anschläge und ihre Bewältigung lassen sich nur innerhalb des jeweiligen politischen Kontexts ihrer Zeit verstehen. Deshalb werden den Fallbeispielen einige grundlegende Schilderungen zu den politischen Entwicklungen, der politischen Führung sowie zur Entwicklung und zum Aufbau des Sicherheitssektors in den 1970er Jahren vorangestellt. Die Analyse der

<sup>24</sup> Die Grenzen sozialdemokratischer Politik trotz sozialdemokratischer Mehrheiten hat für Westdeutschland bereits Bernd Faulenbach aufgezeigt. Vgl. Faulenbach, Die Siebzigerjahre.

<sup>25</sup> Vgl. Kaelble, Der historische Vergleich.

jeweiligen Fälle trägt dem Charakter des Anschlags, aber oft auch einfach der Quellenlage Rechnung. Je nach Fall wurden daher unterschiedliche Schwerpunkte der Darstellung und Analyse gesetzt. Abschließend sollen die Ergebnisse auf abstrakter Ebene zusammengeführt und Erklärungsangebote entwickelt werden.

Die Untersuchung der staatlichen Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen folgt drei Frageebenen, deren Segmente wiederum je nach Fallbeispiel unterschiedlich stark relevant sind. Auf der Mikroebene geht es um Verhandlungsdynamiken und Reaktionsmuster. Wie reagierten Krisenstäbe auf die terroristische Herausforderung – Nachgeben oder Härte zeigen? Welche unmittelbaren Maßnahmen wurden ergriffen? Wer entschied über den Ausgang der Situation? Wie „monolithisch“<sup>26</sup> waren die Krisenstäbe, gab es den über Leben und Tod entscheidenden „Staat“ im Sinne eines *Leviathan*? Welche Rolle spielten Abstimmungen zwischen lokaler, nationaler und internationaler Ebene?

Auf einer Mesoebene soll es um Fragen höheren Abstraktionsgrades gehen. Wie verhielten sich Innen- und Außenpolitik im Anschlagsfall (und danach) zueinander? Welche anderen Ressorts wurden einbezogen oder außen vor gelassen. Welche Rolle spielten internationale Transferprozesse und nationale Erfahrungswerte? Wie wurde der Einsatz staatlicher Gewalt gegen Terroristen im Zuge eines möglichen Stürmungsbefehls bewertet? Wurden Sondereinheiten aufgestellt? Gab es angesichts der Ären Brandt/Schmidt, Kreisky, Den Uyl eine sozialdemokratisch inspirierte Antiterrorismuspolitik? Oder waren diese im jeweiligen nationalen Kontext durchweg als Ausnahmepolitiker wahrgenommenen Regierungschefs viel zu eigenständige Köpfe, um sich Anleihen bei den Kollegen suchen zu wollen?

Auf der Makroebene geht es um die Entwicklung eines internationalen Terrorismusbewusstseins bis 1976 und die Konvergenz<sup>27</sup> zu einer strategischen Unnachgiebigkeit. Entscheidend ist, wie und vor allem warum es zu dieser Konvergenz kam. Diese Fragen werden in den einführenden nationalen Kontextkapiteln, aber vor allem im vergleichenden Abschlusskapitel verstärkt behandelt. Die Entwicklungen der Terrorismusbekämpfung im Falle von politischen Geiselnahmen werden mit den Verunsicherungen und dem Politikwandel der frühen 1970er Jahre in Beziehung zu setzen sein. Prägend waren hier die gemeinsamen westeuropäischen Erfahrungen des ersten Ölpreisschocks, der Stagflation und der Grenzen politischer Reformen.

## Quellen

Die Annäherung an diese Fragen zur Regierungsarbeit dreier Länder ist nur mit einem umfangreichen Quellenkorpus möglich. Ziel war es, wo vorhanden, vor allem mit Krisenstabsakten der jeweiligen Fälle zu arbeiten und diese durch Kabinetts-/Ministeratsprotokolle und Dokumenten aus den Ministerialverwaltungen zu ergänzen. Hierbei waren vorrangig die Bestände der Regierungszentralen, der Innen- und Außenministerien sowie teilweise der Justizressorts interessant. Gelegentlich waren auch Akten

<sup>26</sup> Weinbauer/Requate: Einleitung, S. 20.

<sup>27</sup> Zum oftmals unscharfen Begriff der Konvergenz in Abgrenzung zu Transfer und Diffusion vgl. den Forschungsüberblick von Holzinger/Jörgens/Knill: Transfer, Diffusion und Konvergenz.

etwa des Verteidigungs-, Post-, Telekommunikations- oder Verkehrsressorts überraschend aufschlussreich. Wo möglich, wurden auch Verwaltungsakten unterhalb der Nationalebene eingesehen, um auch Aussagen über den Widerstreit zentraler versus dezentraler Krisenbewältigung treffen zu können. Nachlässe und Deposita führender Politiker sowie Ego-Dokumente wie Tagebücher oder Autobiographien erschlossen eine persönlichere Dimension der Anschlagsbewältigung, die gerade im Falle von Geiselnahmen eine besondere Rolle spielte. Für diese Quellengattung ist insbesondere das „Stiftung Bruno Kreisky Archiv“ in Wien ein unschätzbare Fundus gewesen. Mit einigen Zeitzeugen wurden Hintergrundgespräche geführt, die zwar wertvolle Einsichten und Impulse lieferten, für diese Arbeit aber nicht systematisch erfasst oder ausgewertet wurden.

Regierungsarbeit ist immer verflochten mit parlamentarischen und medialen Einflüssen, denen durch abrundende Einbeziehung von Parlamentaria und Medienzeugnissen Rechnung getragen wurde. Eine „vollständige“ Darstellung der Terrorismusbekämpfung dreier Länder kann dennoch nicht das Ziel dieser Arbeit sein, denn vertiefte Untersuchungen von Fragestellungen zu medialen Wechselwirkungen, parlamentarischen Dynamiken und weiteren benachbarten Themenkomplexen würden einen wesentlich veränderten Zuschnitt erfordern. Nur wenn mediales oder parlamentarisches Wirken *nachweislichen* Einfluss auf die Regierungsarbeit im Krisenfall gehabt hat, wird dieses eingehender betrachtet.<sup>28</sup>

Bei einer derart sicherheitssensiblen Thematik wie der Terrorismusbekämpfung liegen dem Historiker viele größere und kleinere Steine im Weg, die für dieses Projekt oft erst mühsam mit Sonderanträgen und Einzelanfragen aus dem Weg geräumt werden mussten. Teilweise wurden vielversprechende Akten auch erst nach der Anfrage auf Einsicht verlängert unter Verschluss gehalten.<sup>29</sup> Auch die in manchen Ländern übliche Praxis, dass die abgebende Behörde angefragte Akten vor Freigabe nochmals prüfen muss, hat zu erheblichen Verzögerungen der Arbeit geführt. Die teilweise gravierenden Hürden für die wissenschaftliche Analyse von Regierungsakten der 1970er Jahre verraten viel über die heutige politische Wertbeimessung: einerseits zur Transparenz von Regierungshandeln, andererseits zu einer kritischen Zeitgeschichte.

Angesichts sehr unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen und archivrechtlicher Bedingungen mussten für den Zugang zu den Quellen in jedem Land andere Ansätze gefunden werden. Daher ist die Quellenlage in den drei untersuchten Ländern sehr unterschiedlich, so dass je nach Verfügbarkeit unterschiedliche Gewichte gesetzt werden mussten. Während in Österreich etwa die Ministerratsprotokolle im Wortlaut vollständig und problemlos zugänglich sind, ist dies in Deutschland für die 1970er Jahre bei Weitem noch nicht der Fall. Umgekehrtes gilt für den Zugang zu Ministerialakten.

<sup>28</sup> Mit „nachweislich“ ist zum Beispiel eine explizite Erwähnung oder Paraphierung eines Artikels, parlamentarischen Schriftstücks, Journalistengesprächs etc. gemeint. Eine rein zeitliche Koinzidenz zwischen dem Erscheinen etwa eines Zeitungsartikels und verändertem Regierungshandeln wird hingegen als nicht hinreichend betrachtet.

<sup>29</sup> Zu den Problemen mit der Freigabe von Akten für die vorliegende Studie vgl. N. N.: Geheimakten. Kein Einblick bis 2018, in: Der Spiegel vom 22.6.2009, Heft 26, S.22. Vgl. Bescheid Bundeskanzleramt an den Autor vom 30.11.2007.

Aus der Projektlogik, die aus dem Jahr 2006 stammt, erklärt sich der besondere Fokus auf die erste Hälfte der 1970er Jahre, auch wenn theoretisch inzwischen zahlreiche Bestände auch für die späteren 1970er Jahre zugänglich sind. Es ist allerdings eine Illusion, dass mit Ablauf der rechtlichen Sperrfrist nach 30 Jahren sofort Akteneinsicht möglich wäre. Inventarisierung und Erschließung der oftmals ausgelagerten Bestände dauern in der Regel viele Jahre länger. Zudem bleiben Verschlussachen auch teilweise bis weit über die 30-Jahresfrist gesperrt und müssen erst auf Sonderantrag zur Freigabe geprüft werden. Vielfach waren Akten nur in Teilen zugänglich und manchmal erschloss sich auch nur über Umwege, dass Akten unvollständig waren. Nur in seltenen Fällen wurde eine konkrete fachliche Auskunft für das Zugangsversagen erteilt. Somit liegt ein Anliegen dieser Studie auch in der Identifizierung von zentralen Quellen zu den Anschlägen, die zuvor meist lediglich auf Basis von Zeitzeugeninterviews oder medialer Berichterstattung erschlossen wurden. Es wird sich zeigen, dass mancher medial verbreitete Irrtum sich teilweise bis in die Wissenschaft fortgesetzt hat. Die sicher nicht vorbehaltlos problemlosen, aber dennoch „geschehensnäheren“ staatlichen Akten bieten hier Möglichkeit zur Korrektur. Insbesondere kabinetsinterne Rivalitäten, die in allen drei Ländern bis an die (versuchte) Entmachtung des Regierungschefs reichten, drangen in dieser Deutlichkeit nicht nach außen. Die meisten Regierungen waren im Zeichen der wahrgenommenen Krise allen inhaltlichen Differenzen zum Trotz bemüht, vor der Öffentlichkeit geschlossen zu wirken. Dies verstärkte das Zerrbild des staatlichen Monoliths auf Terroristen und Zuschauer.

Die Arbeit mit staatlichen Akten der 1970er Jahre ist also immer auch ein Stück Pionierarbeit. Sie kann sicher nicht abschließend sein, sondern hat eher das Ziel, den Weg für weitere Detail- oder auch Überblicksarbeiten zu bereiten.

Zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass diese Studie eine deutsche Arbeit ist. Das heißt erstens, dass sie auf Deutsch geschrieben ist. Niederländische Quellen wurden übersetzt, um insbesondere auch dem nicht niederländisch-vorgebildeten Leser den direkten Zugang zu den Ereignissen und Entwicklungen dort zu ermöglichen. Zweitens bedeutet eine deutsche Studie, dass bei allem Bemühen um Neutralität natürlich der deutschen Blickwinkel nicht zu verdrängen ist. Dies wird sich insbesondere darin ausdrücken, dass etwa österreichische oder niederländische Verwaltungsstrukturen und Ämter ausführlicher erläutert werden, während auf deutsche Funktionsbezeichnungen und Verwaltungstermini nicht weiter eingegangen wird. Um es deutschen Lesern einfacher zu machen, wurden etwa die Aufgaben eines Sicherheitsdirektors in Österreich oder die eines niederländischen königlichen Kommissars erläutert, während als bekannt vorausgesetzt wurde, was ein Ministerpräsident in Deutschland ist und darf.

### Forschungsstand<sup>30</sup>

Die 1970er Jahre sind in der deutschen Geschichtsforschung *en vogue*. Eine breiter werdende Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte dominiert hier das Feld, wäh-

<sup>30</sup> Im Interesse einer besseren Lesbarkeit werden an dieser Stelle nur einige Literaturhinweise im Anmerkungsapparat vorgestellt. Die vielen, für Teilspekte relevanten Arbeiten werden an geeigneter Stelle ausführlich zitiert und im Literaturverzeichnis zusammenhängend aufgeführt.

rend die klassische Politikgeschichte häufig etwas abseits steht, was sicher auch dem schwierigen Quellenzugang geschuldet ist.<sup>31</sup> Überschaubarer wird es, was den Bereich der Terrorismus- und Sicherheitsgeschichte angeht, der in Deutschland nach wie vor auf den deutschen Linksterrorismus fokussiert ist.<sup>32</sup> Während bei Beginn dieser Studie nur auf sehr wenige quellengestützte Vorarbeiten in diesem Bereich zurückgegriffen werden konnte, hat sich dieses Feld nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem sich zum 30. Mal jährenden „Deutschen Herbst“<sup>33</sup> zunehmend etabliert. Damit schließt die deutsche Geschichtswissenschaft allmählich zur international boomenden Terrorismusforschung<sup>34</sup> auf und muss die Terrorismusgeschichte nicht alleine journalistischen Darstellungen<sup>35</sup> oder politikwissenschaftlichen Ansätzen<sup>36</sup> – wie wertvoll und nützlich beide auch sein mögen – überlassen.<sup>37</sup> Dennoch wäre eine breitere Internationalisierung, transnationale Perspektive und vor allem Interdisziplinarisierung terrorismusgeschichtlicher Beiträge wünschenswert. In den vergangenen drei Jahren sind zahlreiche Detailstudien<sup>38</sup> und einige größere Deutungen erschienen<sup>39</sup>, von denen Eckart Conzes „Suche nach Sicherheit“<sup>40</sup> am stärksten die Relevanz von Sicherheitsgeschichte als Nukleus einer *master narrative* deutscher Geschichte hervorhebt. Eine ganze Zahl laufender und neu beginnender Projekte zur Terrorismusgeschichte kündigt davon, dass das Thema in den kommenden Jahren weiter an Fahrt gewinnen wird, möglicherweise auch erste Kontroversen entstehen werden, die bislang nicht zu verzeichnen sind. Terrorismusgeschichte der 1970er Jahre aus staatlicher und zudem international vergleichender Perspektive wird derzeit insbesondere am Institut für Zeitgeschichte in München betrieben, in dessen Projektzusammenhang sich auch diese Studie einordnet.

Drei Ländergeschichten zusammenzubringen erfordert nicht zuletzt auch die Integration dreier Wissenschaftskulturen. So fällt auf, dass in Österreich zwar auch die Zweite Republik nach 1945 zunehmend zeitgeschichtliche Würdigung erfährt und insbesondere durch die Arbeiten von Oliver Rathkolb übergreifende Deutungen zu dieser

<sup>31</sup> Vgl. den frühen Forschungsüberblick von Rödder, Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990. Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, Boom. Vgl. Boll/Kruke, Der Sozialstaat in der Krise.

<sup>32</sup> Für einen jüngeren Forschungsstand vgl. Weinbauer, Terrorismus und Kommunikation.

<sup>33</sup> Vgl. Colin/Graaf/Pekelder/Umlauf, Der „Deutsche Herbst“. Vgl. Kraushaar, Die RAF und der linke Terrorismus. Vgl. Weinbauer/Requate/Haupt: Terrorismus in der Bundesrepublik.

<sup>34</sup> Diese spiegelt sich vor allem in den Zeitschriften *Studies in Conflict and Terrorism* (fortan SCT) und *Terrorism and Political Violence* (fortan TPV).

<sup>35</sup> Vgl. hier etwa die „Klassiker“ von Aust, Der Baader-Meinhof-Komplex. Vgl. Koenen, Das rote Jahrzehnt. Vgl. Peters, Tödlicher Irrtum.

<sup>36</sup> Vgl. Petri, Terrorismus und Staat. Vgl. Rabert, Links- und Rechtsterrorismus. Vgl. BMI, Analysen zum Terrorismus.

<sup>37</sup> Eine sehr umfassende, interdisziplinäre Arbeit hat jüngst Thomas Riegler vorgelegt, der nicht nur weltweite Formen, Ursachen und Bekämpfung des Terrorismus untersucht, sondern auch mediale Verarbeitung und Wirkungsmuster etwa im Hollywoodfilm. Vgl. Riegler, Terrorismus.

<sup>38</sup> Vgl. mehrere bemerkenswerte Biographien u. a. von Soell, Helmut Schmidt, 2003 und 2008. Vgl. Abelshauer, Nach dem Wirtschaftswunder. Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns. Vgl. März, Machtprobe.

<sup>39</sup> Vgl. Jarasch, Das Ende der Zuversicht? Vgl. Raithel/Rödder/Wirsching, Auf dem Weg in eine neue Moderne?

<sup>40</sup> Vgl. Conze, Die Suche nach Sicherheit.

oft „paradoxen Republik“<sup>41</sup> vorliegen. Insbesondere die bemerkenswerte Außenpolitik Österreichs wurde durch den „langen Weg nach Europa“<sup>42</sup> und andere Arbeiten von Michael Gehler übergreifend thematisiert. Dennoch bleibt die „Ära Kreisky“<sup>43</sup> und die 1970er Jahre, deren Erforschung vor allem durch die Stiftung Bruno Kreisky in Wien vorangetrieben wird, angesichts des beschwerlichen Zugangs zu staatlichen Quellen vor allem Sache der sogenannten Ego- und Weggefährtenliteratur. Auch in Österreich dominiert deshalb Wirtschafts-, Sozial- und Identitätsgeschichte gegenüber der klassischen Politikgeschichte. Zur österreichischen Terrorimusgeschichte ist bislang nur wenig historische Forschung betrieben worden.<sup>44</sup>

Am stärksten scheint sich im Vergleich der drei Länder die niederländische Forschung der Terrorimusgeschichte angenommen zu haben, was möglicherweise auch mit dem relativ unkomplizierten Zugang zu staatlichen Quellen und Materialien dieser Zeit zu tun hat. Zahlreiche Werke zum Terrorismus der Südmolukker<sup>45</sup> sind über die vergangenen 30 Jahre erschienen, aber auch zum Beispiel die Geschichte der RAF<sup>46</sup> oder der Entwicklung bestimmter Aspekte der niederländischen Terrorimusbekämpfung haben in den vergangenen Jahren besondere Aufmerksamkeit erfahren.<sup>47</sup> Insbesondere das Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC) der Universität Leiden, Campus Den Haag, aber auch Projekte an der Universität Utrecht haben sich in dieser Hinsicht verdient gemacht.<sup>48</sup> Auch in Sachen öffentlicher Krisenmanagementforschung hat sich die niederländische Forschung in Utrecht und Leiden international einen Namen gemacht.<sup>49</sup> Die ältere, aber herausragende juristisch-politikwissenschaftliche Analyse von Erwin Muller<sup>50</sup> analysierte bereits vor 15 Jahren historische Fälle staatlicher Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen und Entführungen. Gleichzeitig haben zwei neue und tiefeschürfende Biographien zu Joop den Uyl und Dries van Agt die Politik dieser wechselvollen Zeit der 1970er Jahre in den Niederlanden zugänglicher gemacht.<sup>51</sup> Zudem ist eine Zahl deutschsprachiger Studien zur Geschichte der Niederlande der 1970er Jahre erschienen, die fast immer im Zusammenhang mit Friso Wielenga und dem Zentrum für Niederlande-Studien (ZNS) der Universität Münster stehen.<sup>52</sup> Gleichzeitig scheint es jedoch auf dem niederländischen Wissenschaftsmarkt

<sup>41</sup> Vgl. Rathkolb, Die paradoxe Republik.

<sup>42</sup> Vgl. Gehler, Der lange Weg nach Europa. Vgl. ders., Österreichs Außenpolitik.

<sup>43</sup> Vgl. Kriechbaumer, Kreisky.

<sup>44</sup> Vgl. die politikwissenschaftliche Analyse von Bunzl, Gewalt.

<sup>45</sup> Vgl. Bootsma/Dortmans: Molukse acties.

<sup>46</sup> Vgl. Pekelder, Sympathie. Vgl. Verbij, Tien rode jaren.

<sup>47</sup> Vgl. die vielfältigen Arbeiten von Beatrice de Graaf, z.B. Duyvesteyn/Graaf, Terroristen en hun bestrijders.

<sup>48</sup> Vgl. die neueste komparative Studie des CTC von Graaf, Terrorismebestrijding als voorstelling, erscheint 2009/2010 (Manuskript liegt vor). Hierin geht es vor allem um „performative power“ von Antiterrorismuspolitik.

<sup>49</sup> Vgl. vor allem die jeweiligen Arbeiten von Paul 't Hart (Utrecht) und Arjen Boin (Leiden), zusammengeführt in: Boin/Hart/Stern/Sundelius, Politics.

<sup>50</sup> Vgl. Muller, Terrorisme.

<sup>51</sup> Vgl. Bleich, den Uyl. Vgl. Merriënboer/Bootsma/Griensven: Van Agt.

<sup>52</sup> Vgl. den Überblick von Wielenga, Niederlande. Vgl. Drögemöller, Zwei Schwestern. Vgl. Meyer, Anpassung und Kontinuität.

eher weniger Bedarf für umfassendere Deutungen der 1970er Jahre in den Niederlanden zu geben.

Dennoch bleibt eine länderübergreifende, regierungsquellennahe Geschichte der staatlichen Reaktionen auf Terrorismus nach wie vor eine Ausnahme, und so mag diese Studie einen Beitrag zu einer dringend zu schreibenden europäischen Terrorismusgeschichte leisten. Bevor nun die einzelnen Länder und sechs Fälle genauer analysiert werden können, sollen einige grundlegende Begriffe geklärt werden, damit semantische Missverständnisse weitgehend vermieden werden können.



**Teil I:  
Terrorismus, Transnationales und Krisen**



Was ist eigentlich Terrorismus – und was ist es nicht? Wie passt Terrorismusforschung zur Geschichtswissenschaft? Ist „transnational“ nur ein Modewort? Und was macht eigentlich eine Krise aus?

Terrorismus, so einfach und selbstverständlich der Begriff in der heutigen Öffentlichkeit auch verwendet wird, ist ein komplexes, vielgestaltiges und umstrittenes Konstrukt. Nach über 30 Jahren Terrorismusforschung steht zumindest eines fest: There is an „almost unanimous agreement [...] that there are definitional problems, confusion and profusion.“<sup>1</sup> Abgesehen davon ist jedoch fast nichts unumstritten, und es gibt kaum etwas, was nicht schon einmal gesagt, aber schnell wieder vergessen wurde. Im Überblickwerk von Alex Schmid und Albert Jongman sind 1988 über 5800 Titel zu Aspekten der Terrorismusforschung aufgeführt.<sup>2</sup> Zwanzig Jahre später, und insbesondere nach dem 11. September 2001, dürfte sich diese Zahl potenziert haben. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gräben zwischen Politik- und Geschichtswissenschaft hier besonders tief zu sein scheinen. Die Leitorgane der Terrorismusforschung, die *Studies in Conflict and Terrorism* und *Terrorism and Political Violence* werden in terrorismusgeschichtlichen Werken kaum zur Kenntnis genommen. Umgekehrt mangelt es vielen politikwissenschaftlichen Studien, die recht vorschnell den „Neuen Terrorismus“<sup>3</sup> oder „Transnationalen Terrorismus“<sup>4</sup> ausriefen, an historischer Langzeitperspektive. Die steigende Teilnahme von Historikern an den interdisziplinären Nachwuchsforschertagungen des deutschen Netzwerks für Terrorismusforschung (NTF) gibt aber Grund zur Hoffnung, dass diese oft etwas insuläre Mentalität eines Tages aufgebrochen wird. Es erscheint nur logisch, dass sich auch die Geschichtswissenschaft an den theoretischen Erkenntnissen der jüngeren Terrorismusforschung orientiert.

Viele historische Studien machen sich nicht die Mühe, Terrorismustheorie zu würdigen oder sich selbst in der Forschungslandschaft zu verorten. Gelegentlich wird der Begriff des Terrorismus sogar als bekannt und selbstverständlich voraussetzt. Interessanterweise wäre dies analog für Grundbegriffe wie Nationalismus oder Faschismus kaum denkbar.

Das große Problem dieser implizit oder explizit entstehenden Arbeitsdefinitionen liegt in einem gewissen Maß an Unschärfe. Wenn jeder für sich selbst definiert, ist die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Fragestellungen nur bedingt gegeben: Die meisten Definitionen wurden „von bestimmten Personen für bestimmte Zwecke so formuliert, [...] und während unterstellt werden kann, dass sie für das, was sie ermöglichen sollen, auch zweckmässig sind, [...] sollte niemand davon ausgehen, dass sie auch für etwas gut sind, wofür sie nicht gemacht wurden.“<sup>5</sup> Begriffliche Klarheit muss Grundlage jeglicher geisteswissenschaftlicher Arbeit sein und sollte zudem dazu beitragen, dass eine Studie sich um so besser in das Mosaik der Forschungslandschaft einfügt.

Walter Laqueur, der vielzitierte Altmeister der Terrorismusgeschichte, wick lange Zeit ganz bewusst einer Definition aus:

<sup>1</sup> Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 25.

<sup>2</sup> Vgl. Schmid/Jongman, *Political Terrorism*.

<sup>3</sup> Für eine kritische Betrachtung vgl. Duyvestein, *How new is the New Terrorism*.

<sup>4</sup> Vgl. Schneckener, *Transnationaler Terrorismus*.

<sup>5</sup> Scheerer, *Die Zukunft des Terrorismus*, S. 22.

„[A] comprehensive definition of terrorism [...] does not exist nor will it be found in the foreseeable future. To argue that terrorism cannot be studied until such a definition exists is manifestly absurd. [...] Any definition of political terrorism venturing beyond noting the systematic use of murder, injury and destruction or the threats of such acts toward achieving political ends is bound to lead to endless controversies. Some terrorist groups have been indiscriminate and their victims are ‚symbolic,‘ others have acted differently. Some merely wanted to create a climate of fear, others aimed at the physical destruction of their opponents tout court. Purists will argue that one is not even entitled to stress the systematic character of terrorism because in some cases the execution of a single act did have the desired effect (Sarajevo in 1914).“<sup>6</sup>

Auch wenn seine Studie auf bemerkenswerte Weise historische, philosophische, soziologische und literaturgeschichtliche Aspekte vereint, so bleibt doch das Problem der unausgesprochenen Definition. Denn selbstverständlich hat auch Laqueur sein Beispiele aus einem gewissen Grundverständnis heraus ausgewählt. Bei genauer Durchsicht lassen sich in seinem Buch verstreut zudem sehr wohl Kriterien und Typologien finden.<sup>7</sup> Sicher muss man nicht so weit gehen, ihm „a book on an unidentified subject“<sup>8</sup> vorzuwerfen. Aber die Kritik an Laqueurs Vorgehen macht abermals deutlich, wie wichtig begriffliche Transparenz und Selbstverortung für jede Studie im Bereich der Terrorismusforschung sind. Nur weil es keine einfache, essentialistische Lösung gibt, ist eine Nichtthematisierung nicht hilfreicher.

Auch wenn das Ringen vieler Autoren um die universelle Terrorismusdefinition merkwürdig scheinen mag, geht es vielmehr um umfassende Deutungsansätze, was unter Terrorismus insgesamt zu verstehen ist. Dabei ergibt sich ein höchst interdisziplinäres Spektrum, das fast alle Bereiche der Geisteswissenschaften einbezieht. Der sicherlich größte Teil der jüngeren Terrorismusliteratur unterschiedlichster Wissenschaftscouleur beschäftigt sich mit Teilaspekten des Terrorismus, vor allem mit Strukturen terroristischer Gruppen und Gegenmaßnahmen, aber auch Ursachen von Terrorismus.<sup>9</sup> Man muss nicht soweit gehen, eine verschworene, ideologische „Terrorismusindustrie“ zu unterstellen wie es Herman und O’Sullivan getan haben.<sup>10</sup> Jedoch ist bemerkenswert, dass „die Terrorismusforschung“ auch in Zeiten schnellster Kommunikationswege nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Erde repräsentiert. Mit Blick auf die Herkunft der Autoren in den drei maßgeblichen Fachzeitschriften stellten die Auswerter fest:

„[W]e are dealing overwhelmingly with North American and Western European academics. [...] Consequently, we understand that the consensus over the definition of terrorism among academic specialists is not universal but one grounded in the view of Westerners, and Americans in particular.“<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Laqueur, History, Fußnoten S. 5 und S. 79.

<sup>7</sup> In neueren Publikationen verwendet Laqueur allerdings durchaus eine Art terroristisches Minimum als Definition. Vgl. z. B. Laqueur, World of Terror.

<sup>8</sup> Schmid/Jongman, Political Terrorism, S. 3.

<sup>9</sup> Vgl. Rapoport, Four Waves of Modern Terrorism, S. 69, Fußnote 8.

<sup>10</sup> Vgl. Herman/O’Sullivan, The ‚Terrorism‘ Industry. Kernkritikpunkt ist, dass Staatsterrorismus („primary terrorism“) in westlichen Forschungen oft ausgeblendet wird, so dass den Ansprüchen der US-amerikanischen Außenpolitik Rechnung getragen wird. Vgl. ebs. Dies.: ‚Terrorism‘ as Ideology.

<sup>11</sup> Pedahzur/Weinberg/Hirsch-Hoefler, Conceptualizing Terrorism, S. 784. Der angebliche Konsens wird von den Autoren selbst wenige Seiten weiter wieder in Frage gestellt. Vgl. ebenda S. 787.

Es wäre eine spannende Aufgabe, Terrorismusvorstellungen russischer, chinesischer, indischer und vieler anderer Wissenschaftler aus international bedeutsamen Ländern, die allesamt mit Formen des Terrorismus zu kämpfen haben, zu untersuchen und einzubinden.<sup>12</sup> Das Problem eines westlichen Terrorismusverständnisses ist angesichts des Untersuchungsgegenstands minimal. Jedoch sollte berücksichtigt werden, dass Terrorismus eben nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen als Globalphänomen verstanden werden kann, ansonsten eben in Ausprägung und Wahrnehmung stark kulturell gebunden ist.

Die westliche Terrorismusforschung ist keineswegs Produkt der Nach-9/11-Zeit. Auch wenn die 1970er Jahre fast immer als Geburtsjahrzehnt der Terrorismusforschung gelten, darf auch hier nicht übersehen werden, dass auch vorher schon umfangreiche Arbeiten zu dieser, damals anders bezeichneten Thematik entstanden sind. So finden sich Beiträge zu „Revolution“, „Radikalisierung“, „Anarchismus“ oder „politischer Gewalt“, die nach heutigem Verständnis zur Terrorismusforschung gehören würden.<sup>13</sup>

Drei Dekaden der intensiven Terrorismusforschung haben Stars und Strömungen hervorgebracht, die zunächst sozialwissenschaftlich und oft, aber nicht immer, von quantitativen Ansätzen bestimmt waren. Prägend für die 1970er Jahre waren die Arbeiten von Brian Jenkins, Yonah Alexander, David Rapoport und nicht zuletzt Walter Laqueur.<sup>14</sup> Diese Zeit war insbesondere bestimmt von Studien über revolutionär verstandenen, linksradikalen Terrorismus. In den 1980er Jahren legten Alex Schmid und Albert Jongman ihre berühmte Bestandsaufnahme vor. Neue Themen wurden erschlossen und vergleichende Studien prägten das Bild.<sup>15</sup> Neue Ansätze dieser Zeit waren, stark beeinflusst von Claire Sterlings „The terror network“<sup>16</sup>, Themen des grenzüberschreitenden oder des „Staatsterrorismus“ vor allem im Hinblick auf Finanzierung des Terrorismus durch die Sowjetunion oder arabische Staaten. Mit den wegweisenden Arbeiten von Mark Juergensmeyer wurde bereits in den 1990er Jahren – und erst recht nach 9/11 – die Forschung um religiös inspirierten Terrorismus eingeleitet<sup>17</sup>, die das Bild bis heute dominiert.

<sup>12</sup> Diese drei Länder wurden hier erwähnt, weil sie Ansätze ‚regionaler Kooperation‘ in Terrorismusfragen bereits vorantreiben wie z. B. auf dem Sicherheitsgipfel in Delhi am 14. Februar 2007.

<sup>13</sup> Vgl. Thornton, *Terror as a Weapon of Political Agitation*.

<sup>14</sup> Brian Jenkins legte mit zahlreichen Studien bei der RAND-Corporation und der von ihm miterstellten RAND-Chronology of International Terrorism seit 1968 den Grundstein für eine systematische Analyse des Phänomens. Vgl. Jenkins, *International Terrorism*. Yonah Alexander hat als Autor zum Terrorismus im Mittleren Osten und vor allem als Herausgeber von Büchern wie „International Terrorism. National, regional, and global perspectives“ oder „Terrorism. Interdisciplinary perspectives“ einen Namen gemacht. Zudem war er Mitherausgeber der fünfbandigen „International Library of Terrorism“. David Rapoport veröffentlichte zunächst „Assassination & Terrorism“ bevor mit Yonah Alexander „The Morality of terrorism. Religious and secular justifications“ herausgab. Er ist Herausgeber der TPV.

<sup>15</sup> Vgl. Lodge, *Terrorism*. Vgl. Alexander/Myers, *Terrorism in Europe*. Vgl. Netanyahu, *International Terrorism*.

<sup>16</sup> Sterling, *The terror network*.

<sup>17</sup> Vgl. Juergensmeyer, *The New Cold War? Vgl. Juergensmeyer, Terror in the Mind of God*.

### Terror und Terrorismus: Ein schwieriges Begriffspaar

Mit dem Terrorismus ist es ähnlich wie die Antwort von Augustinus auf die Frage, was denn Zeit sei: „Wenn niemand mich danach fragt, weiß ich es; wenn ich es jemandem auf seine Frage hin erklären soll, weiß ich es nicht.“<sup>18</sup> Obwohl viele Menschen eine gefühlte Vorstellung davon haben, was Terrorismus ist und was nicht, fällt eine genauere Abgrenzung schwer. Die Bezeichnung von Terror und Terrorismus ist in höchstem Maße fließend. Vor allem außerhalb der Wissenschaft wird beides oft synonym verwendet. Bei genauerem Hinsehen stellt man fest, dass das Begriffspaar Terror/Terrorismus gleich mehreren Doppelkonnotationen unterliegt.

Ältere Literatur beruft sich oft auf einen etymologischen Ansatz, der Terror/ismus vom lateinischen *terrere* – aufschrecken, Furcht erzeugen – ableitet.<sup>19</sup> So kann man eine Unterteilung zwischen „terror (the psychic state) and terrorism (the tool)“<sup>20</sup> herleiten. Wenn man Terror im schreckerzeugenden Sinne als Effekt versteht, erscheint eine konsequente Benennung des Täters (Terrorist) und des Akts (terroristischer Anschlag/auch Terrorismus) logisch.<sup>21</sup>

Überlagert wird dies von einem grundlegenden begriffsgeschichtlichen Wandel und einer moralischen Konnotation. So darf nicht vergessen werden, dass in der zeitgenössischen Verwendung der französischen Revolution der „terreur“ im Sinne einer notwendig empfundenen gesellschaftlichen Stabilisierung für die Aufrechterhaltung der neuen Demokratie durchaus auch positiv konnotiert wurde.<sup>22</sup> Heute sind die Begriffe Terror und Terrorismus ausschließlich negativ bewertet. Diese negative moralische Dimension bzw. die Unmöglichkeit der Neutralität des Begriffs sollte jedem Wissenschaftler präsent sein.

Zudem spiegelt sich in diesem Begriffspaar die vieldiskutierte Frage nach staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wieder. In der Geschichtswissenschaft wird der Begriff „Terror“ heute üblicherweise als zentrales Merkmal totalitärer Regime der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verwendet.<sup>23</sup> Wie sieht dies aber für die jüngste Geschichte aus: Können sich auch Staaten des Terrorismus schuldig machen – gibt es „Staatsterrorismus“? Diese Frage spaltet nicht nur die entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, sondern auch die wissenschaftliche Literatur. Letztlich führt diese Frage zum vor allem in den 1980er Jahren diskutierten „funktionalen Terrorismusan-satz“, der Terrorismusformen nach Akteuren und deren Wirkungsradius unterteilt.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Augustinus: Bekenntnisse, XI. Buch, XIV.17, Stuttgart 2005, S.314.

<sup>19</sup> Thornton, Terror, in: Eckstein, Internal War.

<sup>20</sup> Merkwürdigerweise verwendet Thornton dieser frühen systematischen Begriffsanalyse diese eingängige Trennung selber nicht, sondern betont, sich ausschließlich auf das „tool“ zu beziehen, das er sowohl „terror“ als auch „terrorism“ nennt. Thornton, Terror, S.71.

<sup>21</sup> Vgl. Engene, Patterns of Terrorism, S.56.

<sup>22</sup> Vgl. zur Begriffsgeschichte siehe den umfangreichen Artikel zu Terror/Terrorismus von Walther. Einen übersichtlicheren und aktuelleren Überblick liefert Hoffman, Inside Terrorism, S.3–20.

<sup>23</sup> Vgl. Baberowski/Doering-Manteuffel, Ordnung durch Terror. Vgl. Baberowski, Der rote Terror. Vgl. Benz/Distel, Ort des Terrors.

<sup>24</sup> Zum „functional approach“ vgl. die Systematik nach indigenous, supra-indigenous, international und state-directed terrorist activities bei Pluchinsky, Political Terrorism in Western Europe, S.71, Fußnote 3. Für weitere, allerdings ältere Beispiele für die funktionale Auseinan-

Aus dem historischen Kontext heraus ist das seit den 1970er Jahren verstärkte Interesse an Staatsterrorismus durchaus nachvollziehbar. Die Liste der Staaten, die terroristische Aktivitäten durch ihre Geheimdienste ausführen ließen, nichtstaatliche Gruppen unterstützten oder diese zumindest duldeten, war lang. Häufig werden Libyen, Syrien, Südjemen, Irak oder Iran, aber auch die DDR genannt.<sup>25</sup> Das umstrittene Buch „The Terror Network“ der Journalistin Claire Sterling, in dem sie den Warschauer-Pakt-Staaten konspirative Unterstützung für im Westen aktive Terroristen „nachwies“, inspirierte auch die Wissenschaft über Jahre.<sup>26</sup> Der OPEC-Anschlag 1975 in Wien, die Anschläge auf die Disco La Belle in Berlin 1986 und die PanAm über Lockerbie 1988 wiesen nach Libyen, der Anschlag auf Papst Johannes Paul II. 1981 wurde mit dem bulgarischen Geheimdienst in Verbindung gebracht. Insbesondere im Nahostkonflikt spielt die Frage des Terrorismusetiketts eine besondere Rolle und führt in ein wissenschaftliches und politisches Minenfeld. In der Tat gibt es aus einem bestimmten Blickwinkel einige Punkte, insbesondere der Angriff auf Unschuldige/Zivilisten<sup>27</sup>, die Geheimdienst- und Militäraktivitäten in die scheinbare Nähe von terroristischen Akten rücken lassen. Allerdings gibt es mindestens ebenso viele Punkte, die dieses Argument in Frage stellen, so vor allem die Unterschiede der Intention von Gewaltanwendung gegen Zivilisten. Zudem lassen sich staatliche und nicht-staatliche Terroristen nicht gleichberechtigt wissenschaftlich behandeln, insbesondere weil die Ausgangsbedingungen, die Grenzen und Möglichkeiten eines Staatsapparats und einer Untergrundorganisation ganz andere sind. Angesichts der offenbar überwiegenden Unterschiede und der teilweise auch fließenden Grenzen macht es für die Wissenschaft wenig Sinn, den analytischen Begriff Terrorismus auf Staaten auszudehnen. Das sicher nicht vollkommene Völkerstrafrecht bietet dennoch eigene Begrifflichkeiten, die staatlich durchgeführte oder geduldete Verbrechen bezeichnet, seien es Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Spätestens seit Libyens Staatschef al-Gaddafi international um Rehabilitation ringt, ist Staatsterrorismus als öffentlichkeitswirksames Thema weitgehend verschwunden.<sup>28</sup> Die derzeitige Terrorismusliteratur, die eher nach terroristischen Motiven oder auch

dersetzung vgl. Merari, Classification of Terrorist Groups. Vgl. Shultz, Conceptualizing Political Terrorism.

<sup>25</sup> Pluchinsky führt als Beispiele für ‚state-directed terrorism‘ die Beispiele Libyen, Iran, Syrien und Jugoslawien an. Vgl. Pluchinsky, Terrorism. Vgl. Arens, Terrorist States. Einen sehr informierten Überblick über Staatsterrorismus bietet Laqueur, The New Terrorism. Laqueur legt (trotz leider fehlender Fußnoten) großen Wert auf Quellennähe, auch die Erkenntnisse der Gauck-Behörde u.a. über die Verstrickung des MfS in grenzüberschreitenden Terrorismus werden herangezogen. Vgl. ebenda die kommentierte Bibliographie zum Staatsterrorismus, S. 291–293. Auch für die Gegenwart spielt staatliche Unterstützung von terroristischen Gruppen eine Rolle, etwa in Frage nach der Finanzierung der Hisbollah oder der Hamas.

<sup>26</sup> Vgl. Sterling, Terror Network. Ihre Beiträge erschienen in der Folge auch neben Vertretern der Wissenschaft. Vgl. z. B. Sterling, Unraveling the Riddle. Weitere Studien, die dieses Thema aufgriffen waren z. B. Cline/Alexander, Terrorism. The Soviet Connection.

<sup>27</sup> Auf die begriffliche Entwicklung von Unschuldigen zu Zivilisten weist Boaz Ganor anhand der Publikationstätigkeit von Benjamin Netanjahu hin. Vgl. Ganor, Defining Terrorism, S. 125f.

<sup>28</sup> Immer wieder taucht jedoch der Vorwurf auf, dass Armeen sich terroristisch verhielten. So etwa im Tamilenkonflikt auf Sri Lanka, wo sich LTTE und Armee gegenseitig terroristisches Vorgehen vorwarfen.

geographischen Gesichtspunkten aufgestellt ist, macht sich um „funktionale Ansätze“ oder „mittelzentrierte Ansätze“<sup>29</sup> kaum noch Gedanken, sondern definiert die Frage in Einleitungen einfach weg: „Although states can terrorize, by definition they cannot be terrorists.“<sup>30</sup>

Diese Haltung und Aussage hat in der wissenschaftlichen Literatur der vergangenen Jahre einen verblüffend breiten Konsens gefunden, dem sich auch diese Arbeit anschließen wird. Sprachlich ist die Unterscheidung in nichtstaatlichen Terrorismus und historischem staatlichen Terror nicht ganz unproblematisch, da einige Sprachen diesen Unterschied mit dieser Wortnähe nicht abbilden können. Zudem ist das Adjektiv sowohl zu Terror als auch Terrorismus „terroristisch“. Letztlich reflektiert die Aufspaltung in Terror und Terrorismus sowohl die inhaltliche Nähe der Gewaltphänomene als auch ihre konstitutiven Unterschiede sehr gut, so dass auch weiterhin nach dieser Unterscheidung verfahren werden soll. In diesem Buch soll es also um Terroristen gehen, die terroristische Akte verüben und somit Teil des Terrorismus der 1970er Jahre in der westlichen Welt sind. Der Terror bleibt den Kollegen aus der Totalitarismusforschung vorbehalten und soll zur Vermeidung von Missverständnisse nur im Ausnahmefall zur Beschreibung des Schreckeffekts verwendet werden.

### Terrorismus als Deutungsebenen

Was ist nun Terrorismus? Ein essentialistischer Ansatz erscheint angesichts der langjährigen vergeblichen Versuche, eine Universalformel zu finden, nicht besonders vielversprechend. Zahlreiche Versuche wurden unternommen, eine Art terroristisches Minimum zu destillieren. Der wohl berühmteste Versuch stammt von Alex Schmid, der 1984 über 100 Terrorismusdefinitionen zusammenführte und die gewonnene Quintessenz durch einen umfangreichen Fragenkatalog nochmals überprüfte und 1988 neu formulierte.<sup>31</sup> Die Autoren selbst stellten abschließend die entscheidende Frage: „The question is whether the above list contains all the elements necessary for a good definition. The answer is probably, no.“<sup>32</sup> Jüngere Ansätze, die auch Definitionsdivergenzen über Raum und Zeit zumindest problematisieren, liefern jeweils höchst interessante Ergebnisse, sind aber in der Auswertung ernüchternd<sup>33</sup>:

*„The cost of achieving consensus among academic analysts of terrorism is a definition which has climbed too high on the ladder of abstraction to discriminate among different type of politically*

<sup>29</sup> Der mittelorientierte Ansatz, wie ihn Brian Jenkins den 1970er Jahren vertreten hat und wie er auch der berühmten RAND-Chronology of International Terrorism zugrunde gelegt wurde, ist fast vollständig aus der Debatte verschwunden. Terrorismus ist demnach definiert „by the nature of the act, not by the identity of the perpetrators or the nature of their cause.“ Jenkins, *The Study of Terrorism*, S.2. Ziel des Ansatzes war es, moralische Wertungen oder politische Bestimmungen über Zugehörigkeit zu terroristischen Gruppen außer Acht lassen zu können. Hoffman lehnt diesen Ansatz gerade mit dem a priori Argument ab, dass er die Trennung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Terrorismus aufhebe. Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S.25.

<sup>30</sup> Cronin, *Introduction*, S.3.

<sup>31</sup> Vgl. Schmid, *Political Terrorism*. Vgl. Schmid/Jongman, *Political Terrorism*.

<sup>32</sup> Schmid/Jongman, *Political Terrorism*, S.6.

<sup>33</sup> Vgl. Pedahzur/Weinberg/Hirsch-Hoefler, *Conceptualizing Terrorism*.

*driven violence aimed at achieving publicity. Thus, unless we are willing to label as terrorism a very wide range of violent activities, we may be better off finding another governing concept or looking elsewhere for a definition.*<sup>34</sup>

Auch andere favorisieren die Abschaffung des Terrorismusbegriffs: „The term terrorism has come to encompass such wide varieties of violent activities that it should be replaced by another term. If this has not happened yet, the only reason is that no one so far has provided a better term, or terms, to replace it.“<sup>35</sup> Die Bemühungen um einen wertfreien, statistisch mittelwertigen Definitionskonsens sind hinreichend unfruchtbar gewesen, so dass es an der Zeit ist, nach neuen Wegen aus dem Dilemma der „unidentified subjects“ zu suchen.

Vielmehr macht es Sinn, Terrorismus über Deutungsebenen greifbar zu machen, die trotz aller „conceptual fuzziness“<sup>36</sup> direkt oder indirekt in der theoretischen Terrorismusliteratur auszumachen sind. Das Zusammenspiel dieser Deutungsebenen, oder nach Alex Schmid „frameworks“, ist das Entscheidende, nicht die Separierung: „Depending on which framework one chooses, certain aspects of terrorism get exposed while others are placed ‚outside the picture‘ if only one framework is utilised.“<sup>37</sup> Eine Zerlegung in Deutungsebenen macht das Gesamtphänomen greifbarer, so dass hier auf die wichtigsten eingegangen werden soll.

Zunächst ist Terrorismus eine juristische Größe, die einem stetigen Wandel unterliegt. Insbesondere die Straf-, Völker- und Menschenrechtsliteratur hat sich seit den 1970er Jahren intensiv und kontrovers mit Terrorismus auseinandergesetzt. Die berufsbedingte Suche nach einer griffigen Terrorismus-Formel, „definitions that will satisfy foreign offices and international lawyers“<sup>38</sup>, ist dennoch erfolglos geblieben. In den meisten Ländern ist inzwischen das Verüben terroristischer Akte, oft auch die Konspiration dazu, strafbar. Eine politische Dimension ist nicht zwingend notwendig, die Tat steht im Vordergrund. In den 1970er Jahren wurden allmählich mit (Anti-)Terrorismusparagrafen unterschiedliche Straftatbestände gebündelt oder neu definiert. Damit wurde dem Phänomen Terrorismus eine eigene, juristische Ausprägung geschaffen. Viele bei terroristischen Akten geführte Straftaten waren auch vorher unter anderer Bezeichnung strafbar, jedoch lag das entscheidende Detail oftmals in den rechtlichen Möglichkeiten zur Prävention. Insbesondere die Strafverfolgung und Straffälligkeit noch vor Ausübung der konkreten Tat war oftmals eine rechtliche Lücke, die in den 1970er Jahren oder spätestens nach 9/11 gefüllt wurde. Die Verhaftung des Berliner Soziologen Andrej Holm unter Terrorismusverdacht im Sommer 2007 zeigte erneut die fragwürdige Wirkmacht, mit juristischen Mitteln Terroristen „zu machen“.

Terrorismus wird zudem als gewaltsamer politischer Konflikt, in der Regel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verstanden.<sup>39</sup> Der Begriff der „politischen

<sup>34</sup> Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*, S. 787.

<sup>35</sup> Laqueur, *History of Terrorism*, Vorwort zur Ausgabe 2001, S. xiii.

<sup>36</sup> Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 21.

<sup>37</sup> Schmid, *Conceptualising Terrorism*, S. 197.

<sup>38</sup> Jenkins, *International Terrorism*, S. 2.

<sup>39</sup> Auch der Begriff „Konflikt“ ist nicht unproblematisch. Vgl. Schmid, *Conceptualizing Terrorism*, S. 215, Fußnote 9.

Gewalt<sup>40</sup> ist hier zentral. Hierbei steht im Vergleich zur juristischen Perspektive nicht der reine Akt, sondern die politische Dimension des terroristischen Akts im Vordergrund. Zentrale Frage ist, warum politische Konflikte im besonderen Fall des Terrorismus gewaltsam ausgetragen werden, warum und wie das staatliche Gewaltmonopol in Frage gestellt wird.<sup>41</sup> Klassisch für diese Deutungsebene sind Fragen, welche Staatsformen möglicherweise Terrorismus begünstigen<sup>42</sup> oder ob auch Staaten terroristisch, zum Beispiel als „war by proxy“<sup>43</sup> agieren. Die Zusammenarbeit terroristischer Organisationen mit politischen Parteien (etwa Sinn Fein in Irland) stellt hierbei einen interessanten Sonderfall dar, der auch die Grenzen von staatlichen und nicht-staatlicher Konfliktauffassung zeigt. Die Deutung von Terrorismus als politischen Konflikt klammert allerdings psychisch motivierte oder rein kriminelle Formen des Terrorismus aus.<sup>44</sup> Weiterführend und erst in den vergangenen Jahren stark betont wurde die Frage nach einer kultur- und sozialgeschichtlichen Einbettung terroristischer Akte.<sup>45</sup>

Terrorismus kann auch als kriegerisches Phänomen verstanden werden. Hier ist insbesondere die Abgrenzung zu militärischen Unterformen wie Guerilla oder Partisanen von Interesse.<sup>46</sup> Die militärische Ebene ist einer der ältesten Ansätze, Terrorismus als gewaltsamen Konflikt zu deuten.<sup>47</sup> 1961 fand an der Universität Princeton unter Teilnahme von heutigen Klassikern wie Karl Deutsch, Talcott Parsons oder Seymour Martin Lipset ein Symposium zu ‚Internal Wars‘ statt, ein heute vollkommen ungebräuchlicher Begriff, der damals soziale Gewalt, Rebellion, Revolution, Aufstände und nicht zuletzt Terrorismus zu umfassen versuchte.<sup>48</sup>

Das Verständnis von Terrorismus als kriegerische Handlung führt schnell an Grenzen. Terroristische Gruppen sind oft als Hybridformen verstanden worden, wobei militärisches Denken in den Vordergrund rückt:

*„Der Terrorist streift sich den Kampfanzug des Guerilla über. [...] ‚Stadtguerilla‘ ist ein Public-Relations-Begriff des Terroristen. [...] Der Neue Guerilla besetzt tendenziell den Raum, um später das Denken gefangen zu nehmen – der Terrorist besetzt das Denken, da er den Raum nicht nehmen kann.“<sup>49</sup>*

<sup>40</sup> Politische Gewalt stellt den Staat in den Mittelpunkt. Entweder als Vertreter legitimer oder illegitimer staatlicher Gewalt oder als Adressat zur Infragestellung derselben. Für eine größere historische Einordnung vgl. Becker/Großböling/Owzar/Schlögl, Politische Gewalt in der Moderne. Vgl. Boterman/Pekelder, Politiek geweld in Duitsland. Vgl. Krasmann/Martschukat, Rationalität der Gewalt. Als Klassiker vgl. Arendt, Macht und Gewalt.

<sup>41</sup> Eine klassische Studie ist Della Porta, Social movements. Zu einer Modellentwicklung von Konfliktinteraktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vgl. Schmid, Political Terrorism, S. 58f.

<sup>42</sup> Vgl. Rapoport/Weinberg, Democratic Experience.

<sup>43</sup> Schmid, Conceptualizing Terrorism, S. 200.

<sup>44</sup> Als Beispiele seien hier Amokläufer, extrovertierter Fanatismus oder Aktionen von Drogenkartellen genannt.

<sup>45</sup> Vgl. Weinbauer, Terrorismus und Kommunikation. Vgl. Ders., Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre.

<sup>46</sup> Vgl. Schmid, Conceptualizing Terrorism, S. 203f.

<sup>47</sup> Vgl. Jenkins, International Terrorism.

<sup>48</sup> Internal Wars werden hier verstanden als „attempts to change by violence, or threat of violence, a government’s policies, rulers or organization.“ Eckstein, Internal War, S. 1.

<sup>49</sup> Wördemann, Terrorismus, S. 55 u. 57.

Studien zur Kriegsmetaphorik und -terminologie in der bundesdeutschen Öffentlichkeit zur Zeit des Deutschen Herbsts haben gezeigt, dass sowohl Terroristen als auch Politiker unter entsprechenden Vorzeichen die „Öffentlichkeit zeitweilig in einen politisch-kommunikativen Kriegszustand versetzen“<sup>50</sup> konnten.

Die Betrachtung des Terrorismus als Kriegsform, in der Regel verstanden als Nebenform des völkerrechtlich geregelten Guerillakriegs, ist zudem oft politisch motiviert.<sup>51</sup> Eine logische Folge dieser Terrorismusdeutung wäre die Behandlung von Terroristen als Kriegsverbrecher. Umgekehrt stellt sich die Frage, ob Kriegsverbrecher nicht als Terroristen behandelt werden müssten.<sup>52</sup> Die Bewertung von Terrorismus *in* Kriegen zeigt das grundlegende Problem der Trennung: „[M]any decisions quickly become subjective. It becomes slippery around the edges.“<sup>53</sup> Zudem stellt sich die Frage, ob Antworten auf den Terrorismus dann nicht auch auf militärische Art erfolgen müssten, wie es nicht zuletzt der US-amerikanische „war on terror“ suggerierte.<sup>54</sup>

Weitaus differenzierter und fruchtbarer ist das Verständnis von Terrorismus als weiterentwickelter Kriegsführung. Die Debatte um asymmetrische Konflikte, die „neuen Kriege“<sup>55</sup> und der Einsatz von staatlichem Militär und privaten Sicherheitsfirmen gegen Terroristen hat fortwährende Fragen in dieser Richtung aufgeworfen. Es sollte berücksichtigt werden, dass eine historische „Nähe“ zum Krieg das Verständnis von Terrorismus durchaus beeinflusst. Der Einsatz von Militär gegen Terroristen der 1970er Jahre (etwa in den Niederlanden) zeigt dies deutlich. Auf der anderen Seite verwehrte sich etwa die Bundesrepublik Deutschland oder auch Österreich gegen einen Einsatz militärischer Truppen. Das Spannungsfeld von Krieg und Terrorismus ist nicht von der Hand zu weisen, darf allerdings auch nicht überbewertet werden oder zu vorschnellen Ableitungen führen.

Terrorismus als Kommunikationsmittel ist eine sehr dominante, nicht besonders neue Deutungsebene.<sup>56</sup> Thomas Thornton wies schon 1964 auf die „resonant mass“ hin<sup>57</sup>, Peter Waldmann prägte in Deutschland die These, dass Terrorismus „primär eine Kommunikationsstrategie“<sup>58</sup> sei. Fast immer steht Kommunikation in diesem Zusammenhang für mediale Öffentlichkeit. Dies ist naheliegend. Medien prägen heute mehr als vieles andere unser Verständnis von Terrorismus. Bilder und Nachrichten sind ein heiß umkämpftes Gut. Brian Jenkins erklärte schon 1974: „Terrorism is aimed at the people watching [...] Terrorism is theater.“<sup>59</sup> Die angeblich „sympiotische

<sup>50</sup> Musolff, Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD, S. 315.

<sup>51</sup> Andrew Silke ist einer der ersten, der mit einer Aufweichung des Kriegsbegriffs durch asymmetrische Konflikte argumentiert. Der auf Ritterlichkeit zurückgehende formbehaltene Kriegsbegriff sei ohnehin überholt, so dass Formen wie Guerilla und Terrorismus als moderne Kriegsform betrachtet werden können. Silke, *Terrorism and the Blind Men's Elephant*, S. 19.

<sup>52</sup> Vgl. Levie, *Terrorism in War*.

<sup>53</sup> Jenkins, *Definitional Problems*, S. 6.

<sup>54</sup> So z. B. Carr, *Terrorism as Warfare*.

<sup>55</sup> Vgl. Münkler, *Die neuen Kriege*. Wesentlich früher mit fast gleichlautendem Titel: Jenkins, *International Terrorism. A New Kind of Warfare*.

<sup>56</sup> Insbesondere für den deutschen Linksterrorismus ist dies eine verbreitete und vielfach auch angemessene Deutungsform. Vgl. Weinbauer, *Terrorismus und Kommunikation*.

<sup>57</sup> Alle Zitate bei Thornton, *Terror*, S. 78f. (Hervorhebungen nicht übernommen).

<sup>58</sup> Waldmann, *Terrorismus*, S. 15.

<sup>59</sup> Jenkins, *International Terrorism*, S. 4.

Beziehung<sup>60</sup> zwischen Terrorismus und Medien brachte Margaret Thatcher 1985 auf den Punkt: „[W]e must try to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend.“<sup>61</sup> Die Wirkungen und die mögliche Einschränkung von Berichterstattung über terroristische Vorfälle ist ausführlich diskutiert worden, ebenso Modelle und Schemata der Vermittlung politischer Botschaften der Terroristen durch die Massenmedien.<sup>62</sup>

Dass Medien über Terrorismus berichten, ist ihre Aufgabe. Aber haben alle Terroristen auch ein Interesse an Öffentlichkeit? Das vorrangige Interesse von Terroristen an Aufmerksamkeit wird häufig historisch mit der Anarchistenbewegung des späten 19. Jahrhunderts begründet, die das Motto „propaganda by deed“ diskutierten.<sup>63</sup> Gelegentlich wird auch Carlos Marighellas wohlrezipiertes „Minimanual of the Urban Guerilla“<sup>64</sup> von 1969 als Leitfaden für späteren terroristischen Medienmissbrauch verstanden, in dem Öffentlichkeit allerdings nur eine untergeordnete Rolle spielte.<sup>65</sup> Marighella ging es darum, die brasilianische Diktatur aus dem Untergrund heraus militärisch und moralisch zu schwächen, nicht um Schlagzeilen.

Auch wenn die kommunikationstheoretische Deutung ein wichtiger Aspekt ist, so muss gerade aus historischer Perspektive dringend vor Überbetonung oder Einzelstellung gewarnt werden. Der rasante Wandel der Medienlandschaft macht eine Binnendifferenzierung unerlässlich.<sup>66</sup> Hoffman weist zudem auf die Gleichzeitigkeit von

<sup>60</sup> Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 183.

<sup>61</sup> Das Bild „oxygen of publicity“ ist vielfach verwendet und zitiert worden. Das genannte Zitat entstammt einer Rede Margaret Thatchers am 15. Juli 1985 vor der American Bar Association in der Albert Hall in London, online unter: <http://www.margareththatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106096>, Abruf vom 6.2.2009.

<sup>62</sup> Die Literatur zum Medienphänomen Terrorismus ist viel zu umfangreich, um hier alle relevanten Studien zu nennen. Beispielhaft seien hier folgende Studien erwähnt: Schmid/Graaf, *Violence as Communication. Crelinsten, Power and Meaning*. Vgl. Alali/Eke, *Media Coverage of Terrorism*. Vgl. Waldmann, *Terrorismus*, insbes. Kapitel 5. Vgl. Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 65–73.

<sup>63</sup> Zu den philosophischen Grundlagen für späteren Terrorismus vgl. Laqueur, *History*, Kap. 2 (*Philosophy of the Bomb*). Speziell zur Anarchistenbewegung vgl. ebenda S. 49–53. Vgl. ebs. Wardlaw, *Political Terrorism*, S. 23.

<sup>64</sup> Marighella, Carlos: *Minimanual of the Urban Guerilla*, 1969, online unter: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/index.htm>. Abruf vom 08.02.2009. Der Text ist als Untergrundpapier vielfach abgeschrieben, in mehrere Richtungen übersetzt und sicher auch bewusst verändert worden. Daher ist große Vorsicht mit Zitaten angebracht.

<sup>65</sup> Vgl. Weimann/Winn, *The Theater of Terror*. Die beiden Autoren haben in Marighellas Minimanual fünf Prinzipien ausgemacht, die alle auf Öffentlichkeit und Medienmanipulation abzielen. Vgl. ebenda S. 57. Bei Betrachtung der Quelle (soweit sie verlässlich ist), wirkt dies aber stark übertrieben. Bei knapp 40 Kapitelüberschriften enthält nicht eine davon medienbezogene Begriffe. Lediglich kurz vor Ende des Buchs gehen die Kapitel „Armed Propaganda“ und „The War of Nerves“ auf die Öffentlichkeitswirkung ein. Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass Marighella in erster Linie ein Handbuch für einen – in seinen Augen – Krieg gegen die Repräsentanten der brasilianischen Diktatur geschrieben hat, in dem es eher um Sabotage, Streiks, Entführungen, Gefangenenbefreiungen, Waffenakquisition etc. geht. Dieses Buch als Beleg für eine medienorientierte Ausrichtung von Terroristen heranzuziehen ist somit nicht haltbar.

<sup>66</sup> Mindestens „old media“ und „new media“ ist angebracht, wie in Hoffman, *Inside Terrorism*, Kap. 6 und Kap. 7.

technischen Innovationen im Nachrichtenwesen und Wandel des Terrorismus hin.<sup>67</sup> Für ein zeitlich ungebundenes Terrorismusverständnis ist ein rein medientheoretisches Verständnis von Terrorismus somit eher fragwürdig.

Effekt darf nicht mit Intention gleichgesetzt werden. Auch wenn im Nachhinein der mediale Effekt von terroristischen Führern (in der Regel) gepriesen wird, heißt das nicht, dass dieser auch beabsichtigt war. Der Anschlag auf die Olympischen Spiele von München 1972 gilt vielen als Paradebeispiel für die medialen Motive der Terroristen.<sup>68</sup> Jedoch findet sich in den Vernehmungspapieren der überlebenden Terroristen kein Hinweis darauf, dass das Ziel der Aktion ein mediales war. Im Gegenteil: Darauf angesprochen erklärte der Gefangene Badran:

*„Wir haben nur eine Gelegenheit wahrgenommen, wo sich mehrere Israelis gemeinsam aufhielten, die wir gefangen nehmen konnten. Das haben wir schon einmal in Tel Aviv getan und das werden wir immer wieder tun. Eine besondere Publikumswirksamkeit war nicht beabsichtigt.“<sup>69</sup>*

Die Analyse von terroristischen Intentionen ist selten problemlos möglich. Terroristische Memoiren und Aussagen sind nur bedingt verwertbar. Ab und zu lassen sich Motive gar nicht klären, weil Terroristen bei oder nach ihrer Aktion verstorben sind. Der rätselhafte Anschlag auf das Observatorium von Greenwich 1894 ist nur ein Beispiel von mehreren.<sup>70</sup>

Kommunikationstheoretische Terrorismusforscher werden häufig von der eigenen Perzeption getäuscht. Sie sind in der Regel auf medial vermittelte Bilder angewiesen. Daher liegt der Punkt nahe, dass Anschläge, von denen sie nicht erfahren, keine Breitenwirkung und somit keinen Effekt im Sinne der Terroristen haben. Brian Jenkins weist ganz zu Recht auf Perzeptionsprobleme hin, die das Verhältnis von tatsächlichen Anschlägen und ihrer Wahrnehmung verfälschen: „How do we explain that terrorism often appears to be increasing when it is declining – appears down when it is up? Perhaps we count the wrong things. More likely, the things we can count do not reflect our perceptions of the phenomenon.“<sup>71</sup> Im Umkehrschluss heißt dies, dass, wenn man nur medial vermittelte Anschläge untersucht, ein guter Teil terroristischer Aktivität

<sup>67</sup> Z.B. fällt der Start des ersten US-amerikanischen Nachrichtensatelliten 1969 mit dem von ihm bestimmten Geburtsjahr des internationalen Terrorismus zusammen, was für ihn der Grund ist, warum die USA zur bevorzugten Zielscheibe von Terroristen wurden. Jedoch lässt er die Frage offen, welche Rolle und Breitenwirkung etwa Berichterstattung über das Fernsehen überhaupt in dieser Zeit gespielt hat. Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 178.

<sup>68</sup> Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 179.

<sup>69</sup> Vernehmungspapier Badran vom 7.9.1972, in: BArch Koblenz, B 141/30899. Natürlich sind Aussagen von Terroristen kritisch zu bewerten. Allerdings hätte es Badran auch nicht geschadet, den Anschlagort mit der großen internationalen Medienwirksamkeit zu erklären.

<sup>70</sup> Die Geschichte hat einige rätselhafte Anschläge hervorgebracht, bei denen einfach keine Botschaft vermittelt wurde. Ein Beispiel ist der Anschlag auf das Königliche Observatorium in Greenwich 1894 durch den Franzosen Martial Bourdin, der bei der Explosion der Bombe sein Leben ließ. Bis heute ist es ein Rätsel, warum gerade das Observatorium als Anschlagziel gewählt wurde. Vgl. Cronin, *Propaganda by Deed*.

<sup>71</sup> Jenkins, *Definitional Problems*, S. 7. So gab es Anfang der 1970er Jahre eine große Diskrepanz zwischen der Anzahl der Ereignisse und ihrer Wahrnehmung in Medien und Politik. 1975 wurde als ‚Jahr des Terrorismus‘ ausgerufen, obwohl die Daten weniger Anschläge als in den Vorjahren verzeichneten. Wichtiger als die Anzahl der Toten schien die Dauer und Örtlichkeit (Stadt vs. Land, Dritte Welt vs. westliche Welt) eines Anschlags zu sein.

ausgeblendet wird. Was ist mit Geheimaktionen, in denen Terroristen staatliche Akteure zur Freilassung von Gesinnungsgenossen erpressen, in denen das Ziel eben nicht Öffentlichkeit ist, wie in Den Haag 1974? Was ist, wenn das Ziel eines Anschlags wirklich die Zerstörung einer Rüstungsfabrik oder einer Pipeline ist, nicht die Schlagzeile darüber, wie in den Niederlanden und Österreich 1972? Was ist, wenn, wie im Fall des Anschlags auf die OPEC-Konferenz 1975 in Wien, die Forderung die Verlesung eines Textes in den österreichischen Medien nur ein vorgeschobenes Motiv ist?

Die Interpretation des Terrorismus als Kommunikations- oder Medienstrategie führt zu einem Dilemma: Entweder werden alle Fälle ausgeblendet, die keine mediale Zielsetzung oder Wirkung haben, was eine Vielzahl von denkbaren Anschlügen vernachlässigt und letztlich ein Zirkelschluss ist. Oder es werden andere, nicht-medial-orientierte Fälle berücksichtigt, was wiederum den kommunikationstheoretischen Blickwinkel aufweichen würde.

Terrorismus als Kommunikation ist eine prominente, aber nicht unproblematische Deutungsebene, von der Gefahr der Verharmlosung einer „Kommunikation mit Toten“ ganz abgesehen. Der kommunikatorische Ansatz ist für bestimmte Fragestellungen nützlich, insbesondere für den Terrorismus der Gegenwart. Als zeitenübergreifende Deutung des Terrorismus ist dieser Ansatz alleine weniger brauchbar, auch wenn er als Ergänzung durchaus Berechtigung hat. Zumindest für die Anschläge der 1970er Jahre, die hier untersucht werden sollen, wird zu zeigen sein, dass die Kommunikationsstrategie nur nachgeordnete Bedeutung hatte.

Ein interessanter und insbesondere mit der Verbreitung des islamistisch inspirierten Terrorismus in den 1990er Jahren verstärkt in den Mittelpunkt getretener Ansatz ist die Deutung von Terrorismus als ein psychologisches, häufig irrationales Phänomen in der Nähe des Fanatismus.<sup>72</sup> Der Ethnologe Joseba Zulaika schrieb seit den 1980er Jahren über die baskische Gewalt als Ritualverhalten.<sup>73</sup> Er plädiert mit Nachdruck dafür, regional-kulturelle Verwurzelungen von Gewalt als Maßstab für von Außenstehenden als Terrorismus gebrandmarktes Verhalten heranzuziehen.<sup>74</sup> Für ihn ist Terrorismus nicht über Regionen und Kulturen hinweg übertragbar.<sup>75</sup>

In der Tat scheint es eine Verbindung zwischen religiösen Gruppen und gewaltsamer, fanatischer Opferbereitschaft zur Schaffung einer besseren Welt zu geben. Historische Beispiele gibt es einige, so die jüdischen Zeloten bzw. Sicarii im römisch besetzten Palästina, die ismaelitischen Assassinen oder die hinduistischen Thugs in Indien.<sup>76</sup> Vielen religiösen Gruppen ist die Vorstellung von Opfern gemein, die in einer

<sup>72</sup> Vgl. Conzen, Fanatismus. Hier insbes. zum Gruppenfanatismus S.175–261 zur RAF und zu islamistischen Tätern.

<sup>73</sup> Vgl. Zulaika, Basque Violence.

<sup>74</sup> Vgl. Zulaika, Comments, S.21–23.

<sup>75</sup> Vgl. Zulaika, Terror, Totem, and Taboo.

<sup>76</sup> Der Geschichtsschreiber Josephus berichtet über die Sicarii (dt. Meuchelmörder) kurz vor der Zerstörung des Tempels von Jerusalem 70 n. Chr. Benannt wurden sie nach der *Sica*, einem kurzen Dolch, den die Zeloten besonders bei Tage in großen Menschenmengen gegen ihre Feinde einzusetzen pflegten. Die Assassinen (auch Hashashin) waren eine ismaelitische Sekte in den Jahrhunderten um die erste Jahrtausendwende, deren Führer, der sog. Alte Mann vom Berge, auch von Marco Polo erwähnt wird. Ihre Selbstbezeichnung als Fiday'in (von arabisch فداء [fida] = Opfer – die Opferbereiten) wurde vom palästinensischen Terrorismus der 1970er Jahre wieder aufgenommen. Zum Einfluss der Assassinen auf die Taktik des Selbstmordatten-

rituellen Zerstörung oder Entwertung (auch von Leben) eine Aufwertung des Täters (Priester, geistlicher Führer, oder im Falle der Selbstzerstörung auch Märtyrer) und der dazugehörigen Gruppe (erwähltes Volk, Wohlwollen der Götter etc.) sehen.<sup>77</sup> Wichtigstes Element ist dabei allerdings der rituelle Akt, die Vollziehung von Handlungen nach festgelegten Mustern, die das Opfern vom Morden, den Märtyrer vom Selbstmörder, den Heiligen Krieg vom Massaker unterscheidet. Mit einer Fanatisierung einher geht eine immer stärkere Polarisierung zwischen Gut und Böse, zwischen Gruppenzugehörigkeit und Ausgrenzung. Conzen erläutert zum Phänomen des Gruppenfanatismus:

*„Man verschmilzt zu einem Gruppenbewusstsein, das durch die scharfe Spaltung von Gut und Böse bestimmt ist. Man selber sieht sich als Elite, als Schar der letzten Frommen, als Avantgarde im Kampf gegen Ausbeutung und Unterdrückung, als entschiedene Verteidiger von Recht und Ordnung. [...] Das Sendungsbewusstsein hat etwas Unerschütterliches. So lange das projizierte Böse nicht absolut besiegt ist, darf die Gruppenaktivität nicht ruhen.“<sup>78</sup>*

Mark Juergensmeyer, der schon in den 1990er Jahren auf die Politisierung von Religion hingewiesen hat<sup>79</sup>, legte 2000 in seinem vielbeachteten Buch „*Terror in the Mind of God*“ ein vierstufiges Modell vor, das genau dieses Abgleiten in eine absolut polarisierte Vorstellung der Welt abzubilden versucht.<sup>80</sup>

Wiewohl auch dieser spirituell orientierte Ansatz nicht alle Formen von Terrorismus erklären kann (sondern wieder nur die, für die er zugeschnitten ist), bringt er jedoch viel Licht in die Hintergründe terroristischen Verhaltens. Zudem zeigt er ganz deutlich, wie sehr, bei aller Rationalität in Planung und Durchführung terroristischer Akte, auch irrationales Verhalten für die Bewertung und das Verständnis von Terrorismus eine Rolle spielt.

Das Gegenteil dieser Auffassung ist das Verständnis von Terrorismus als rein rationalem Handeln, das eine starke Rolle in ökonomischen und vom rational-choice-Ansatz inspirierten Arbeiten spielt. In diesen Studien wird oft eine kollektive Rationalität (bei möglicher Irrationalität auf individueller Ebene) mit festen Präferenz- und Nutzenordnungen angenommen.<sup>81</sup> Für bestimmte Anwendungsfelder wirtschaftswissenschaftlicher Arbeit, z. B. die Finanzstrukturen des transnationalen Terrorismus, die in

tats vgl. Rapoport, *Fourth Wave*, S. 421. Die Thugs waren ein Bund hinduistischer (vielleicht auch muslimischer) Bruderschaften bis ins 19. Jahrhundert hinein, deren Ziel und Taktik es war, das Vertrauen von Reisenden zu gewinnen und sie an geeigneter Stelle zu strangulieren und auszurauben. Das englische Wort ‚thug‘ für ‚Schläger‘ stammt daher. Für einen einführenden Überblick über vormodernen Terrorismus vgl. Laqueur, *History of Terrorism*, S. 7–9.

<sup>77</sup> Vgl. Schmid, *Conceptualising Terrorism*, S. 210f.

<sup>78</sup> Conzen, *Fanatismus*, S. 74f.

<sup>79</sup> Vgl. Juergensmeyer, *New Cold War*.

<sup>80</sup> Die Stufen reichen von „A world gone awry“, „The foreclosure of ordinary options“, „Satanisation and cosmic war“ bis zu „Symbolic acts of power“. Bemerkenswert ist dabei, dass Terrorismus hier als extremes Randphänomen und nur „within cultures of violence“ wahrgenommen wird. Der Großteil der Aktionen ist gewaltloser Natur, wie z. B. Veröffentlichung von Newsletter, Schaffung von Parallelregierungen, öffentliche Demonstrationen etc. Vgl. Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God*, S. 184f.

<sup>81</sup> Vgl. Crenshaw, *Logic of Terrorism*.

den letzten Jahren zudem ein höchstrangiges politisches Thema geworden sind, ist dies sicher ein fruchtbarer Ansatz.<sup>82</sup>

Es wird häufig versucht, Terrorismus quantitativ zu erfassen. Statistische Methoden haben für bestimmte Fragen durchaus ihre Berechtigung, führen aber immer wieder auch an Grenzen, die oftmals vom Informationshorizont des Statistikers bestimmt sind.<sup>83</sup> Hohes Abstraktionsniveau, begriffliche Verknüpfung von Daten über viele Jahrzehnte hinweg und die immerwährende Frage nach wirklich unabhängigen Variablen<sup>84</sup> sind zusätzliche Problemfelder. Statistische Ergebnisse können für viele Fragestellungen interessant sein. Eine rein rationale und letztlich mathematisch verstandene Deutung kann jedoch nicht alle Aspekte des Gesamtphänomens abbilden.

Dem Extrem der statistischen Nüchternheit entgegengesetzt ist die höchst leidenschaftlich geführte Debatte um Terrorismus als wertender, moralischer Dimension, die scheinbar den objektiven Anspruch von Wissenschaft ad absurdum führt. Robert Friedlander führte mit Ironie das Kernproblem vor Augen: Terrorismus sei „abominable means used by political fanatics for contemptible ends.“<sup>85</sup> Auch Brian Jenkins brachte es auf eine moralische Definition: „Terrorism is what the bad guys do.“<sup>86</sup> Die negative Wertung als Kernbestandteil der Diskussion um Terrorismus kommt meistens unausgesprochen daher und bietet ein Einfallstor für rhetorische Tricks.

Denn auch die Wissenschaft ist nicht frei von Einflüssen aus anderen Arenen. Alex Schmid unterscheidet vier solcher „arenas of discourse on non-state terrorism“<sup>87</sup>: die akademische, die staatliche, die mediale und die oppositionelle. Es gibt viele Beispiele, von Sammelbänden<sup>88</sup> bis hin zu politischen Talkshows, wo Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft entweder aneinander vorbei reden oder aufeinander zugehen müssen, so dass Jan Oskar Engene ganz Recht zu dem Schluss kommt: „there are not four *separate* arenas, but four patches of turf“<sup>89</sup>. Schließlich muss sich die Wissenschaft bemühen, eine Art Kongruenz zwischen öffentlicher Terrorismusvorstellung und wissenschaftlicher Definition herzustellen. Nicht selten scheiterten Ansätze für Definitionen daran, dass sie auch auf Täter mit „guten“ Absichten anwendbar waren. Und wer wollte schon die deutschen Attentäter des 20. Juli 1944 oder die amerikanischen „Sons of Liberty“ des 18. Jahrhunderts als Terroristen bezeichnen? Das Etikett „Terrorist“ ist nach wie vor eine politische Waffe: „[I]f one party can successfully attach the label *terrorist* to its opponent, then it has indirectly persuaded others to adopt its moral viewpoint.“<sup>90</sup>

<sup>82</sup> Vgl. Masciandaro, Global financial crime. Als Beispiel einer bedeutend früheren Studie, die auch die finanzielle Unterstützung durch Staaten untersucht vgl. Adams, Financing of Terror.

<sup>83</sup> Vgl. Engene, Patterns of Terrorism, S. 299f. Eine neue Version dieses Buches erschien 2004: Engene, Terrorism in Western Europe.

<sup>84</sup> Vgl. Gaddis, Landscape of History, v. a. Kapitel 4: The Interdependency of Variables.

<sup>85</sup> Zitiert nach Engene, Patterns of Terrorism, S. 27. Zur Überlieferung dieses Zitats vgl. an gleicher Stelle Fußnote 25.

<sup>86</sup> Jenkins, Definitional Problems, S. 1.

<sup>87</sup> Schmid, Response Problem, S. 7.

<sup>88</sup> Ein bemerkenswertes Beispiel ist ein Sammelband von Benjamin Netanyahu mit dem programmatischen Titel „Terrorism. How the West Can Win“, dem der Herausgeber vorausschickt: „But underlying [all approaches] must be the moral understanding, that terrorism [...] is an inexcusable evil“. Netanyahu, Terrorism, S. xi.

<sup>89</sup> Engene, Patterns of Terrorism, S. 28 (Herv. übers.).

<sup>90</sup> Jenkins, Definitional Problems, S. 1 (Herv. übers.).

Aus historischer Perspektive geht mit der Durchsetzung der pejorativen Konnotation von Terrorismus einher, dass dieser Begriff von Terroristen zunehmend weniger als Selbstbeschreibung verwendet wird.<sup>91</sup> Nach David Rapoport war die israelische „Lechi“<sup>92</sup> die letzte Gruppe, die ihre Aktionen als Terrorismus bezeichnete.<sup>93</sup> Im Zuge der Antikolonialisierungsbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg wurden – sowohl in Selbstbeschreibung als auch in öffentlicher Benennung – aus Terroristen politisch korrekte Freiheitskämpfer. Die Motivation rechtfertigte das Handeln und verwischte die inhaltlichen Ebenen des Terrorismusbegriffs. Insbesondere israelische Wissenschaftler und Politiker wie Boaz Ganor oder Benjamin Netanjahu haben jedoch darauf hingewiesen, dass eine solche sprachliche Dichotomie nicht haltbar ist, sich ein Dasein als Terrorist und Freiheitskämpfer nicht ausschließen.<sup>94</sup> Vielmehr kann Terrorismus eine Strategie zum dazugehörigen Ziel des Freiheitskampfes sein. Das Spiel mit unterschiedlichen Verständnisebenen hat vor allem Jassir Arafat meisterhaft verstanden, der vor der UN-Generalversammlung 1974 erklärte:

*„The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land [...] cannot possibly be called terrorist [...] As to those who fight against the just causes, those who wage war to occupy, colonize and oppress other people, those are the terrorists.“*<sup>95</sup>

In der Tat ist die moralische Aufladung des Begriffs eine der größten Herausforderungen der theoretischen Terrorismusforschung. Ein fast identisches Problem (wiewohl keine echte Lösung) hat die Faschismusforschung<sup>96</sup>, die allerdings in der Terrorismusforschung kaum zur Kenntnis genommen wird. Auch generell positiv konnotierte Begriffe wie Demokratie oder Freiheit teilen dieses Problem. William Connolly hat mit den „kernumstrittenen Konzepten“ (Essentially Contested Concepts) einen Ansatz gefunden, das Paradox zwischen wissenschaftlicher Wertfreiheit und politisch-normativ geformten Begriffen aufzulösen, indem er anerkennt, dass dieses Bestreben eben unmöglich ist.<sup>97</sup> Vielmehr gehörten die Interpretationen und zumeist stillschweigend

<sup>91</sup> Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S.21f. Ausnahmen gibt es natürlich immer, gerade in historischer Perspektive fallen die Anarchisten des 19. Jahrhunderts auf, die kein Problem damit hatten, ihre Taten als terroristisch zu proklamieren. Ebenso hegt auch Carlos Margihella in seinem Minimanual keine Scheu, terroristische Taktiken zuzugeben, wiewohl er sich selbst als Stadtguerilla bezeichnet.

<sup>92</sup> Hebräische Abkürzung für לוחמי חרות [Lochamei Cherut Jisrael], zu Deutsch etwa ‚Kämpfer für die Freiheit Israels‘. Nach ihrem Gründer Avraham Stern im Englischen häufig auch als Stern-Gang bezeichnet. Lechi agierte in den 1940er Jahren im britischen Mandatsgebiet und wurde 1948 zerschlagen. Für eine gründliche Analyse dieser Gruppierung vgl. Heller, *The Stern Gang*.

<sup>93</sup> Vgl. Rapoport, *Fourth Wave*, S.420.

<sup>94</sup> Vgl. Ganor, *Defining Terrorism*.

<sup>95</sup> Rede Jassir Arafats vor der UN-Generalversammlung in New York am 13.9.1974, englische Übersetzung, zitiert nach UN GA, 29th Session, 2282nd Plenary meeting, Agenda item 108, in: A/PV.2282 and Corr. 1.

<sup>96</sup> Vgl. die grundsätzliche Begriffskritik von Wächter, *Methodologische Bemerkungen*.

<sup>97</sup> Vgl. Connolly, *Terms of Political Discourse*. Der Begriff geht zurück auf Walter Bryce Gallie, der bereits 1956 der Frage nachgegangen ist, warum einige positiv konnotierte Begriffe derartig viele verschiedenartige Deutungsebenen vereinen. Vgl. Gallie, *Essentially Contested Concepts*.

mitschwingenden Bewertungen untrennbar zu diesen kernumstrittenen Konzepten dazu.<sup>98</sup> Überzeugend wurde nachgewiesen, dass auch Terrorismus zu den grundumstrittenen Konzepten im Sinne Connollys gehört.<sup>99</sup> Das Wertvolle an diesem Ansatz, eine Art Standortbestimmung und Freilegung der Strukturen politischer Begriffsdebatten, ist gleichzeitig auch seine Grenze.<sup>100</sup> Connollys Konzepte sind eine Anleitung zur Diskussion, keine Schablone zur Bestimmung solcher Begriffe: „I hope the considerations advanced do enable us to understand these conflicts more thoroughly and to render judgments with respect to them more conscious and reflective.“<sup>101</sup>

Gerade angesichts der sehr dominanten Deutung von Terrorismus als etwas „Schlechtem“ ist die Anerkennung einer normativen Dimension besonders wichtig. Der durch Diskussionen vorangetriebene Bewertungswandel macht eine abschließende Definition unmöglich. Umso wichtiger ist Selbstverortung und Bewusstwerdung dieser Dimension.

Terrorismus ist aber auch ein historisches Phänomen. Mehrere Publikationen der letzten Jahre nahmen eine längst überfällige Historisierung des Terrorismus vor. Isabelle Duyvesteyn fragte „How new is the new terrorism?“ und forderte „more thorough historical investigations in order to appreciate truly new aspects of terrorism.“<sup>102</sup> Einen der ersten systematischen Ansätze legte David C. Rapoport nach fast 30 Jahren Forschungserfahrung kurz nach dem 11. September 2001 vor.<sup>103</sup> In mehreren Folgeartikeln erweiterte er seine Idee zu einem Wellen-Modell, in dem er Politik-, Ideen- und Technikgeschichte verknüpft.<sup>104</sup> Nach seiner Vorstellung hat es bislang vier sukzessive, aber auch überlappende Wellen terroristischer Aktivität gegeben, die jeweils durch unerwartete Änderungen der politischen Rahmenbedingungen ausgelöst wurden. Die Folge: „Hope was excited, and hope is always an indispensable lubricant of rebel activity.“<sup>105</sup> Jede Welle war von unterschiedlichen und konstitutiven Ideen inspiriert, deren Antrieb immer eine wie auch immer verstandene „Hoffnung“ bildete. Jede Welle erfand neue und konstitutive Techniken und Strategien, die der Zeit und dem Raum angepasst, den größten Durchsetzungserfolg versprachen. Alle Wellen waren von hochgradig grenzüberschreitender Zusammenarbeit der terroristischen Organisationen geprägt.<sup>106</sup>

So sehr die Entwicklung eines umfassenden, terrorismushistorischen Ansatzes zu würdigen ist, ist auch diese Herangehensweise nicht unproblematisch. Rapoport räumt selbst ein, dass die Wellen sich teilweise überschneiden, teilweise auch terroristische

<sup>98</sup> Vgl. Connolly, *Political Discourse*, S. 1.

<sup>99</sup> Vgl. Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 30–36.

<sup>100</sup> Vgl. Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*, S. 778.

<sup>101</sup> Connolly, *Political Discourse*, S. 3.

<sup>102</sup> Duyvesteyn, *How new is the New Terrorism*, beide Zitate S. 439.

<sup>103</sup> Rapoport, *Fourth Wave*. Dieser kurze aber in seiner Ausgewogenheit und analytischem Überblick höchst bemerkenswerte Aufsatz wurde mehrfach erweitert. Vgl. Rapoport, *Four Waves*, S. 46–73.

<sup>104</sup> Die Idee, Terrorismus als an- und abschwellende Welle zu verstehen, ist schon ein Jahr zuvor mit Blick auf die vier Nachkriegswellen terroristischer Gewalt in den USA geäußert worden. Vgl. Hewitt, *Political Context*, S. 338–339. Vgl. als kritische, quantitative Gegenprobe Rasler/Thompson, *Looking for Waves of Terrorism*.

<sup>105</sup> Rapoport, *Fourth Wave*, S. 420.

<sup>106</sup> Vgl. Rapoport, *Fourth Wave*, S. 422–424.

Gruppen anderer als der vorherrschenden Couleur aktiv waren. Wie sehr die erwähnten technischen Innovationen wirklich prägend für die jeweilige Welle waren, und wie sehr die unvorhergesehene Änderung der politischen Rahmenbedingungen den auslösenden Impuls darstellten, müsste erst durch historische Fallstudien genauer beleuchtet werden. Es ist zudem nicht ganz klar, inwieweit Rapoport seine Wellen als Metapher oder als absolute Größe betrachtet.<sup>107</sup> Seine Schriften weisen eine zunehmende Tendenz auf, Terrorismuswellen als organische Lebenszyklen zu verstehen. Wiewohl seine Bildsprache sehr eingängig ist, muss doch Skepsis gegenüber einer inhärenten Teleologie und Unabänderlichkeit terroristischer Entwicklungen geäußert werden. Es ist aber der Verdienst von Rapoport, der Entwicklung des Terrorismus über die Zeit einen gebührenden analytischen Platz eingeräumt zu haben, der inzwischen auch von nachfolgenden Studien berücksichtigt<sup>108</sup> und sicher noch weiter verfeinert wird.

Wie gezeigt, stellt jeder der genannten Ansätze eine relevante, aber nicht hinreichende Beschreibung des Terrorismus dar. Ohne in einen Definitionspessimismus verfallen zu wollen ist es doch wenig wahrscheinlich, dass in absehbarer Zeit „die Terrorismusformel“ gefunden wird. Die einzige Alternative ist eine weitreichende Zusammenführung der Ansätze. Gleichzeitig müssen aber im Sinne einer wissenschaftlichen Transparenz und Vergleichbarkeit die Bestandteile nachvollziehbar bleiben. Das erweiterte Schmid'sche Framework-Konzept ist ein geeigneter Ansatz, möglichst viele Facetten des Terrorismusphänomens auf nicht-essentialistische Weise zu bündeln. Denn Terrorismus als Gewaltphänomen ist sowohl juristisch bestimmt als auch als politischer Konflikt zu verstehen, sowohl mit „dem Krieg“ verschwägert als auch ein Mittel der Kommunikation, trägt sowohl Elemente des irrational-fanatischen, ist gleichzeitig aber auch rational organisiert und zugänglich für rational-choice Ansätze. Nicht zuletzt ist es in seiner Bedeutungszumessung hochgradig über Zeit und Raum wandelbar, scheint Traditionen und „Wellen“ zu folgen und ist höchst normativ aufgeladen. All dies hilft nicht, einen Anschlag oder Tätergruppe von der anderen zu klassifizieren. Es stellt aber die ungeheure Vielfalt dieses Begriffs in den Mittelpunkt und beschreibt so vielleicht auch einen Teil der Faszination dieses schillernden Phänomens.

## Transnational und international

Was ist mit transnationalen Terroristen, internationalen Beziehungen und transnationaler Perspektive gemeint?

Auch der Begriff des Transnationalen hat eine mehrfache Bedeutungsüberlagerung erfahren. Transnational in seinem einfachsten, beschreibenden Sinne ist das, was der Neologismus aus „trans-“ und „national“ wörtlich meint, nämlich das über das – wie auch immer geartete – Nationale hinausgehende. Diese Verwendung ist in den vergangenen Jahren geradezu inflationär und scheint in vielerlei Hinsicht eine Neuauflage des beschreibenden Begriffs „international“ zu sein. Vielfach gerät der Begriff des

<sup>107</sup> Das Verständnis einer Welle als absolute Größe ist zu Recht kritisiert worden, da es natürlich immer terroristische Gruppen auf der Welt gab, die außerhalb dieser programmatischen Wellen und Lebenszyklen aktiv waren. Vgl. Ross, *Political Terrorism*, S. 14f.

<sup>108</sup> Vgl. Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*.

Transnationalen sogar in den Ruf einer „leere[n] Modeformel“<sup>109</sup>, was ein umso stärkerer Anreiz sein muss, den Begriff zu schärfen.

Nach gut 40 Jahren Forschungs- und fast 100-jähriger Begriffsgeschichte<sup>110</sup> umfasst der Begriff des Transnationalen mindestens drei Referenzdimensionen.<sup>111</sup> Transnationale Beziehungen wurden in erster Linie mit Blick auf Akteure im besonderen Bezug zu Staatlichkeit untersucht. Eine weitere Ebene transnationaler Beziehungen liefert die Migrationsforschung im Hinblick auf die Etablierung transnationaler sozialer Räume. Eine dritte, sehr junge Ebene ist die der transnationalen Geschichte, in der der historische Bezugsrahmen der Nation als neuzeitlichem Konstrukt infrage gestellt wird. Die vorliegende Arbeit wird den Begriff des Transnationalen nur aus der ersten und dritten Perspektive verwenden, so dass die Migrationsforschung hier außen vorgelassen wird.<sup>112</sup>

Ende der 1960er Jahre erkannten Robert Keohane und Joseph Nye<sup>113</sup>, dass viele Annahmen der Politikwissenschaft nicht mehr zeitgemäß waren<sup>114</sup>:

*„The state, regarded as an actor [in international relations] with purposes and power, is the basic unit of action; its main agents are the diplomat and soldier. [...] Many political scientists [...] seem to accept this view of reality, and a state-centric view of world affairs prevails.“*<sup>115</sup>

Das staatszentrierte Verständnis von Außenpolitik sowie die Annahmen vom Staat als monolithischem Gebilde in einer im ständigen Verdrängungskampf befindlichen Staatenwelt stand einer, gerade in den USA der späten 1960er Jahre beobachtbaren komplexeren Auffassung der Gestaltung von Außenpolitik gegenüber. Hatten frühere Arbeiten die Bedeutung von „intersocietal intercourse“<sup>116</sup> zwar bemerkt, stellten Keohane und Nye die „transnationalen Akteure“ nun in den Mittelpunkt internationaler Beziehungen und lösten damit eine umfassende akademische Debatte in den 1970er Jahren aus.<sup>117</sup> Heute ist es unumstritten, dass sich *Governance* in den vergange-

<sup>109</sup> Patel, Nationalfixiertheit, S.7.

<sup>110</sup> Einen Überblick über die Begriffsgeschichte seit 1916 liefert Patel, Nationalfixiertheit, S.5–7.

<sup>111</sup> Die Aspektdebatten um „transnational law“ und „transnational enterprises“ werden hier außen vor gelassen. Vgl. Jessup, Transnational Law. Eine Vielzahl von wirtschaftswissenschaftlichen Studien hat sich schon in der frühesten Nachkriegszeit mit grenzüberschreitenden Unternehmen befasst. Beispielfhaft dafür vgl. Kircher, Thinking Ahead.

<sup>112</sup> Vgl. dazu das spannende Konzept der transnationalen sozialen Räume, das in Deutschland zunächst von Ludger Pries mit Blick auf Arbeitsmigration vorgestellt wurde. Vgl. Pries, Neue Migration. Vgl. Faist, Volume and Dynamics. Vgl. Faist, Grenzen überschreiten. Kiran Patel weist zu Recht auf frühe Formen interkultureller Biographien etwa von süditalienischen Saisonarbeitern in Argentinien des 19. Jahrhunderts hin, stellt sogleich aber auch die Frage nach der Breitenbelastbarkeit solcher Formen. Vgl. Patel, Nationalfixiertheit, S.17 mit Verweis auf Hoerder, Cultures in Contact, S.342.

<sup>113</sup> Der „Klassiker“ der Literatur zu transnationalen Beziehungen ist der Sammelband von Keohane/Nye, Transnational Relations, der ursprünglich Band 3/1971 der Zeitschrift „International Organization“ war.

<sup>114</sup> Gemeint ist vor allem die Schule des politischen Realismus mit Hans Morgenthau und Kenneth Waltz. Vgl. Morgenthau, Politics among Nations. Vgl. Waltz, Man, the State and War.

<sup>115</sup> Keohane/Nye, An Introduction, S.ix.

<sup>116</sup> Keohane/Nye, An Introduction, S.x.

<sup>117</sup> Vgl. den umfassenden Überblick über die Diskussion seit ihren Anfängen in Risse-Kappen, Introduction, insbesondere S.14–16.

nen Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt hat. So wie die Einbindung von transnationalen bzw. substaatlichen Akteuren in klassisches Regierungshandeln stetig zugenommen zu haben scheint, so scheint sich „der Staat“ immer weiter von seinen traditionellen Aufgaben zu entfernen und diesen Wandel auch über weite Strecken zu akzeptieren.<sup>118</sup> In den 1970er Jahren war das Verständnis von Regierungshandeln noch weit klassischer und die Debatte darüber noch in ihren Anfängen. Dies heißt nicht, dass Kirchen, Gewerkschaften und andere, teilweise ebenfalls transnationale Akteure nicht teilweise gewaltigen Einfluss ausgeübt hätten.

Für diese Arbeit gilt, dass die hier behandelten nichtstaatlichen Akteure mit Bezug auf die politikwissenschaftliche, akteursbezogene Perspektive des Transnationalen als transnationale Terroristen bezeichnet werden sollen. Gerade das Aufeinandertreffen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Terrorismusfragen und die jeweils ganz eigenen Umwelten lassen sich gut mit der Abgrenzung in internationale und transnationale Verhältnisse beschreiben.<sup>119</sup>

Eine ganz andere Verwendung liegt der transnationalen Perspektive der Geschichtswissenschaft zugrunde. Schwerpunkt sind hier eher die kulturellen und ideellen Räume als soziale und soziologische Faktoren, die mit ausdrücklichem Bezug auf das Konstrukt des Nationalstaats dieses hinterfragen. Die zeitgebundene Konstruktion einer Kongruenz zwischen Staat und Nation wird besonders an Ländern mit ausgeprägtem „Akkordeoneffekt“ deutlich, etwa Frankreich oder auch Deutschland, deren Territorium sich streckte und wieder zusammenzog.<sup>120</sup> Die transnationale Geschichte ist ein junges Forschungssegment, das unter diesem Namen erst etwa seit Ende der 1990er Jahre betrieben wird. Wie Kiran Klaus Patel jedoch mit Blick auf den Transnationalismusbegriff feststellte, „hat sich [zwar] die Häufigkeit seiner Verwendung, nicht aber seine analytische Durchdringung deutlich erhöht“<sup>121</sup>.

Eine Geschichte, die sich eher nach kulturellen Bezugsräumen als nach variablen Staatengrenzen ausrichtet, erschließt neue Verständnisansätze, die wiederum für die Geschichte einzelner Staaten sehr fruchtbar sein können<sup>122</sup>:

*„The powerful simplification or master narrative of ‚national identity‘ and ‚nation-state history,‘ in longue durée perspective, hides a complex interactive past, hides in particular the worlds the slaves made, the migrants built, the women created.“<sup>123</sup>*

Die transnationale Geschichte ist keiner eigenen Methodik verpflichtet, sondern stellt eher einen konzeptionellen Bezugsrahmen dar. Der über den Tellerrand hinausschauende Blickwinkel ist somit auch nicht einer besonderen Akteursgruppe vorbehalten, sondern kann sich, wenn auch naheliegender seltener, klassischen staatlichen Akteuren

<sup>118</sup> Vgl. die umfangreichen Projekte des SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen.

<sup>119</sup> Vgl. für einen aktuelleren Überblick Unfried/Mittag/Linden/Himmelstoss, Transnationale Netzwerke.

<sup>120</sup> Vgl. Hoerder, *Transcultural States*, S. 20. Der Begriff „effet d’accordéon“ für Frankreich geht zurück auf Marc Augé, vgl. Ders.: *ethnologue*, S. 18.

<sup>121</sup> Patel, *Nationalfixiertheit*, S. 7.

<sup>122</sup> Vgl. Bender, *nation among nations*.

<sup>123</sup> Hoerder, *Transcultural States*, S. 17.

widmen. Er kann multipolaren „intersocietal intercourse“<sup>124</sup> einschließen oder auch nur nach der Verflechtungsgeschichte eines einzelnen Bezugsraumes fragen. Zentral ist die Vorstellung fortwährender Wandlungsprozesse, die eben nicht nur durch Dynamiken innerhalb eines Bezugsraumes, sondern auch von Einflüssen von außerhalb erklärbar werden. Besonderes Augenmerk gilt daher „transitorische[n] Phänomene[n]“, etwa „Prozesse der Ausdünnung oder [...] Auflösung einmal geknüpfter Bindungen“<sup>125</sup>.

Für diese Studie soll der Begriff des Transnationalen in zweifacher Hinsicht Anwendung finden. Einerseits folgt die Benennung der Akteure dem politikwissenschaftlichen Ansatz, der insbesondere dem Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren besondere Aufmerksamkeit widmet. Dies ist gerade für die Beschreibung von staatlichen Reaktionen auf nichtstaatliche terroristische Akteure von Vorteil. Somit stehen sich grenzüberschreitend internationale staatliche und transnationale nichtstaatliche Beziehungen gegenüber. Dies darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der zeitgenössischen Bezeichnung transnationale Terroristen (wenn überhaupt) als „internationale Terroristen“ bezeichnet wurden.<sup>126</sup>

Gleichzeitig verfolgt diese Arbeit aber auch einen geschichtstheoretischen transnationalen Ansatz, der durch die Einbeziehung grenzüberschreitender Akteure und die Ausdehnung eines Vergleichs auf drei Staaten Rückschlüsse auf die Geschichte der jeweiligen Einzelstaaten zulassen soll. Wie stark war der Bezugsrahmen des Nationalen für die Entwicklung von Antiterrorismusstrategien? Wie stark waren äußere Einflüsse, wie stark generierten sich Sicherheitsvorstellungen „von innen“?

## Krisen

Der Begriff der Krise<sup>127</sup> ist Beschreibung und Selbstdiagnose zugleich. Er ist höchst subjektiv und ähnlich wie Terrorismus sehr wirklichkeitskonstruierend. Medien und Politiker sind relativ schnell dabei, etwas als Krise zu bezeichnen. Die einen, um das Geschäft zu beleben, die anderen, um eigene Bedeutung und erhöhte Legitimität politischer Schritte zu betonen. Die Bezeichnung als Krise verweist auf drohendes, nicht immer schon eingetretenes Unheil, in jedem Fall auf einen Entscheidungspunkt, der eine bereits begonnene Eskalation beendet. Entscheidungen müssen schnell getroffen werden; Der Zeitfaktor ist das entscheidende Element. Somit rücken diejenigen, die dieses Unglück vielleicht noch abwenden können, heute wie in den 1970er Jahren Krisenmanager genannt, teils gewollt, teils ungewollt, in den Mittelpunkt.

Aus historischer Sicht relativieren sich ausgerufenen Krisen und werden im Nachhinein je nach Blickwinkel eher als Schock oder Störung verstanden. Bestes Beispiel ist

<sup>124</sup> Vgl. den Begriff „intersocietal intercourse“ von Keohane/Nye, Introduction, S. x.

<sup>125</sup> Patel, Nationalfixiertheit, S. 17.

<sup>126</sup> Insbesondere in Deutschland wurden für transnationale Terroristen andere Begrifflichkeiten, etwas „Fedayin“ oder „Anarchisten“ gebraucht. Dies steht in Zusammenhang mit dem starken deutschen nationalen Terrorismus, der nicht nur in politischer Bedeutung sondern auch sprachgebend den transnationalen Terrorismus überstrahlte. Umgekehrt, so wird zu zeigen sein, trug diese Nichtbenennung auch zu einer geringeren Wahrnehmung bei.

<sup>127</sup> Hier sind nur Krisen im Zusammenhang mit staatlichem Handeln gemeint. Krisen etwa in der Wirtschaftswelt sind im Detail zu unterscheiden.

der Ölpreisschock von 1973.<sup>128</sup> Auch manche Regierungskrise hat mit einiger Distanz ihren Krisencharakter verloren und sich vielleicht sogar als stabilisierend erwiesen.

Die Wahrnehmungen von Krisen haben sich verändert, und auch in dieser Hinsicht sind die 1970er Jahre ein bemerkenswertes Jahrzehnt. Herrschafts- und Regierungskrisen, diplomatische Krisen sowie im weiteren Sinne verstandene ökonomische Krisen, etwa ausgelöst durch Naturkatastrophen oder Missernten, sind so alt, wie es menschliche Gesellschaftsstrukturen gibt. Diese „klassischen“ Krisen wurden nach und nach ergänzt. Krisen im Sinne einer „phase of disorder“<sup>129</sup> unterschiedlichster Intensität setzen auch eine Vorstellung von „Normalität“ oder üblicher Entwicklung voraus. Kaum verwunderlich also, dass sich in den 1970er Jahren mit dem grundsätzlichen Wandel gesellschaftlicher Strukturen auch ein Wandel des Krisenverständnisses einhergeht. Die „Grenzen des Wachstums“ oder auch die steigenden Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland führten zu Krisenstimmung, weil sie einen Bruch mit dem inzwischen Gewohnten markierten und das hohe Leitmotiv der Sicherheit in Frage stellten. Auch andere gesellschaftliche Gebiete erlebten Krisenstimmung. So stellte der grundsätzliche Wandel der Geschlechterbilder ebenso wie veränderte Jugendkulturen Gewohntes in Frage.<sup>130</sup> Auch neue Informationsspeicherung oder die Nachrüstungsdebatte im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses führten immer wieder vor Augen, wie prekär teils auch neugewonnene Gewissheiten waren. Der Übergang von Krisenwahrnehmung zu grundsätzlicher Verunsicherung war fließend.<sup>131</sup>

Der Begriff des Krisenmanagements war auch in den 1970er Jahren nicht ungeläufig. Mit Hilfe von eigens gebildeten „Krisenstäben“ seit Ende der 1960er Jahre<sup>132</sup> wurde dem Unberechenbaren, Plötzlichen der Anstrich des Beherrschbaren gegeben. Oberste und sichtbarste Krisenmanager sind häufig, aber nicht immer, Regierungschefs. Von ihnen wird aus dem In- und Ausland Führung erwartet. Häufig finden aber gerade in Zeiten der Krise Machtverschiebungen statt, die den Politikern, die die Gunst der Stunde zu nutzen verstehen, auf Dauer Prestige verleihen. Als Beispiel sei hier Helmut Schmidt als Hamburger Innensenator während der Sturmflut von 1962 angeführt.

Krisenmanager tun weit mehr als das, was später als konkrete „Entscheidung“ durch die Presse geht. Ihnen wird zunächst abverlangt, die neue, eskalierende Situation zu deuten.<sup>133</sup> Die Beurteilung der Gefahr, der Bedrohung spiegelt viel Selbstverständnis und zeichnet zudem dem Weg der einzuleitenden Maßnahmen vor. Zweitens obliegt ihnen selbstverständlich die Entscheidungsfindung unter Zeitdruck, oftmals unter er-

<sup>128</sup> Vgl. Hohensee, Ölpreisschock.

<sup>129</sup> Boin, Crisis Management, S. 2.

<sup>130</sup> Vgl. Tagungsbericht von Felz, Sebastian: Die 70er Jahre. Politisierung von Jugend und Jugendkultur zwischen Christlicher Demokratie, Neokonservatismus und Rechtsextremismus in Italien und der Bundesrepublik 1967–1982, 1.–3.4.2009 in Münster, online unter: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=2654>, Abruf vom 2.8.2009.

<sup>131</sup> Vgl. Sontheimer, Verunsicherte Republik.

<sup>132</sup> Vgl. etwa die Aussagen von Horst Ehmke in: N. N.: Dünne Decke, in: Der Spiegel vom 3.11.1969, Heft 45, S. 34.

<sup>133</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Erkenntnisse der sog. Crisis Studies. Vgl. Boin, Crisis Management. Vgl. Boin/Rosenthal/Comfort, Managing Crises. Vgl. Stern, Crisis Decisionmaking.

heblichen politischen Risiken. Die Informationslage ist meistens unübersichtlich oder zumindest zweifelhaft, kurz- und langfristige Konsequenzen oft nur schwer abzuschätzen. Zudem stellt sich die Frage, wie weit die Krisensituation politische Routine aufhebt oder aufheben darf. Drittens müssen sie die Situation erklären: Wer sind die Täter, welche Motive liegen vor, welche Maßnahmen werden weshalb eingeleitet. Viertens müssen sie die Krise beenden. Dauerkrisen sind in Demokratien nicht haltbar, weshalb implizit und explizit ein Ende der Krise und der Übergang zur Normalität organisiert werden muss. Und fünftens wird fast immer eine Abschlussbewertung vollzogen, die einen mehr oder weniger öffentlich demonstrierten Lernprozess einleitet.

Diese fünf Kernaufgaben der Krisenbewältigung sollen bei der Analyse der sechs Fallbeispiele berücksichtigt werden, um zu einem angemessenen Urteil über das Krisenmanagement in den 1970er Jahren kommen zu können.

**Teil II:  
Bundesrepublik Deutschland. Innenpolitisches  
Primat der Antiterrorismuspolitik**



# A. Reformen, Ostpolitik, Wirtschaftskrisen

## Regieren im Umbruch

Die 1970er Jahre haben aus heutiger Sicht etwas Stürmisches an sich: eine Welt in Unordnung. Die grellen Farben der breiten Krawatten, öffentlichen Bauten und Fernsehshows vermischen sich mit dem Schwarzweiß der Bilder von autofreien Sonntagen, Terrorismus und Ostverträgen.<sup>1</sup> Nicht nur in Westdeutschland, auch global waren die frühen 1970er Jahre von Neuorientierung geprägt. Die USA mussten 1973 ihre Niederlage in Vietnam eingestehen, ein Jahr später trat Richard Nixon, als erster US-Präsident, nach dem Watergate-Skandal zurück. Der Oktoberkrieg in Israel und der darauffolgende Ölboykott der OPEC-Länder machten die Relevanz des Nahostkonflikts für die gesamte westliche Welt sichtbar. Schon Anfang des Jahrzehnts hatte das schleichende Ende des Weltwährungssystems von Bretton Woods schwere finanzpolitische Auswirkungen gehabt. Zur in vielen Ländern galoppierenden Inflation im zweistelligen Prozentbereich kamen auch noch die rezessiven Auswirkungen des Ölpreisschocks vom Herbst 1973 hinzu: Stagflation erschütterte die Industrienationen.

Für die westdeutschen 1970er Jahre gibt es in den vergangenen Jahren immer neue Bezeichnungen, die allesamt den Wandlungscharakter dieser Zeit hervorheben. Es ist von einer „Epochenwende“ oder einer „neuen Moderne“ die Rede. „Nach dem Boom“ vollzog sich die „Umgründung der Republik“, die mit „postindustriellem Strukturbruch“, „Wertewandel“ und „Tendenzwende“ zum „Ende der Zuversicht“ geführt habe.<sup>2</sup> All diese großen Deutungen können vermutlich erst mit vertiefter Erforschung des letzten Jahrhundertdrittels bestätigt oder revidiert werden. Fest steht aber schon jetzt: Grundlegende Parameter gesellschaftlicher Ordnung wandelten sich, Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Kultur mussten sich auf neue Herausforderungen einstellen. Meistens lagen die Wurzeln des Wandels in den 1960er Jahren, kamen jedoch erst in den frühen 1970er Jahren zum Tragen.

Politisch gesehen waren die 1970er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland ein sozialdemokratisches Jahrzehnt, allen polithandwerklichen Hemmnissen zum Trotz.<sup>3</sup> Mit Willy Brandt, dem außen- und berlinpolitisch passionierten Parteivorsitzenden, stellte die SPD 1969 mit Hilfe der FDP erstmals einen Bundeskanzler, der unter dem Motto „mehr Demokratie wagen“ wie kein anderer, manchmal auch „[m]ythisch überhöht“<sup>4</sup>, Wandel, Visionen und Aufbruch verkörperte. Seine erste Regierungserklärung war ein Feuerwerk der Ideen für eine sozialdemokratisch grunderneuerte Bun-

<sup>1</sup> Zur Bildgeschichte der 1970er Jahre vgl. den kommentierten Bildband von Wolfrum, Die 70er Jahre.

<sup>2</sup> Vgl. „Epochenwende? Wandlungsprozesse der 1970er Jahre im politischen Diskurs“, 7. Potsdamer Doktorandenforum zur Zeitgeschichte, 24.–25. 4. 2009 am ZZf Potsdam. Vgl. Jarausch, Zuversicht. Vgl. Raitzel/Rödter/Wirsching, Auf dem Weg in eine neue Moderne? Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, Boom. Vgl. Görtemaker, Geschichte, Fünfter Teil. Vgl. Rödter, Wertewandel. Vgl. Herbert, Wandlungsprozesse.

<sup>3</sup> Vgl. Faulenbach, Siebzigerjahre.

<sup>4</sup> Merseburger, Willy Brandt, S. 578.

desrepublik: Reformen des Bildungs- und Hochschulwesens, Stärkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs, Reformen des Familien- und des Strafrechts, Verwaltungs- und Beamtenrechtsreformen bestimmten das Bild.<sup>5</sup> Die Herabsetzung des aktiven und passiven Wahlalters auf 18 bzw. 21 Jahre sollte als erste Maßnahme zur Verjüngung der Politik beitragen, die Einführung von „Bafög“ und „Grafög“ integrierten die studentischen Proteste der vergangenen Jahre.<sup>6</sup>

Zum eigentlichen, nicht nur außenpolitisch bestimmenden Thema der ersten Regierung Brandt wurde die gar nicht so „Neue Ostpolitik“, die die bisherige Westorientierung der konservativen Bundesregierungen durch rechtliche Regelung der Beziehungen zur DDR, den ostmitteleuropäischen Staaten sowie zur Sowjetunion zu ergänzen suchte. Die Neue Ost- und Deutschlandpolitik band die fähigsten Köpfe im Bundeskanzleramt und der Fraktion. Sie stellte „alles in den Schatten, was sonst noch in der Bundesrepublik oder mit ihrer Beteiligung geschah.“<sup>7</sup> Beim ersten konstruktiven Misstrauensvotum der Bundesrepublik im April 1972 verlor Brandt darüber beinahe seine knappe Mehrheit. Eine neu und linksliberal aufgestellte FDP, die mit Walter Scheel und Hans-Dietrich Genscher den Kurs der Ostpolitik ebenfalls als zentrales Thema betrachtete, stützte Brandt. Angesichts der starken Vertriebenenverbände gehörte auch ein Stück parteipolitischer Mut dazu, sich zu dem neuen, oft als „verräterisch“ empfundenen Kurs zu bekennen. Die hochemotionale vorgezogene „Willy-Wahl“ im November 1972 wurde schließlich mit dem heute etwas merkwürdig anmutenden SPD-Slogan „Deutsche, wir können stolz sein auf unser Land. Wählt Willy Brandt“<sup>8</sup> mit einer Wahlbeteiligung von 91% gewonnen, der offenbar auch nationalistische Kräfte erfolgreich einbezog. Nicht nur errang Willy Brandt im November 1972 auf dem „Höhepunkt seiner charismatischen Ausstrahlung“<sup>9</sup> das bis heute beste Bundestagswahlergebnis der SPD, auch stieg die Zustimmung für Hans-Dietrich Genscher und Walter Scheel von August 1972 bis Juli 1973 auf Rekordhöhen von 56 bzw. 65%.<sup>10</sup>

Der Weg war frei für einen vielfach vereinfachten „modus vivendi“ mit der DDR und der Sowjetunion, der auch den Weg für die KSZE-Verhandlungen ab 1973 bereitete. Überschattet wurde die Neuordnung der Beziehungen zur DDR vom Sturz Walter Ulbrichts 1971. Wurden mit dem jüngeren, pragmatischeren Erich Honecker auch gewisse Hoffnungen verbunden, so warf die Enttarnung des Spions Günter Guillaume im Bundeskanzleramt Fragen ganz anderer Dimensionen auf, die schließlich Auslöser für den Rücktritt des politisch ohnehin schwer angeschlagenen Willy Brandt waren.<sup>11</sup>

Auf einer abstrakten Ebene wird, wie Eckart Conze gezeigt hat, der Zusammenhang des Veränderungswillens in fast allen Politikbereichen deutlich: Das Prinzip, neue Si-

<sup>5</sup> Vgl. Regierungserklärung Bundeskanzler Brandt vom 28.9.1969, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 6. Wahlperiode, Bd. 71, S. 20–34.

<sup>6</sup> Vgl. Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 2, S. 281f.

<sup>7</sup> Winkler, *Der lange Weg*, Bd. 2, S. 301.

<sup>8</sup> Vgl. die Abbildung der Wahlplakate in Wolfrum, *70er Jahre*, S. 32 und zur Gegenkampagne der CDU ebenda, S. 59.

<sup>9</sup> Jäger, *Innenpolitik*, S. 88f.

<sup>10</sup> Werte der Kategorie „Gute Meinung“, in: Noelle/Neumann, *Jahrbuch der öffentlichen Meinung, 1968–1973*, S. 317.

<sup>11</sup> Zur Endphase der Kanzlerschaft und insbesondere zum Konflikt mit Herbert Wehner vgl. Merseburger, *Brandt*, S. 657–738.

cherheiten durch Neuausrichtung, Wandel und Dialog statt konservativer Beharrlichkeit zu generieren, galt für Außen-, Innen-, Deutschland- und Gesellschaftspolitik gleichermaßen.<sup>12</sup> Prominentes Zeichen für das mutige Beschreiten neuer Wege war der berühmte Kniefall von Warschau 1970, in dem Willy Brandt „stellvertretend für sein Volk“<sup>13</sup> mit einer schweigenden Geste das Schweigen durchbrach und sich zu den deutschen Verbrechen an den europäischen Juden bekannte.

Die neuen Wege der Regierung Brandt hatten allerdings auch ihre Grenzen, obwohl der Reformeifer der ersten Brandt-Jahre auch zeigte, dass die Bonner Republik neue Herausforderungen erkennen und ihnen entgegenzutreten konnte. Willy Brandt galt im Laufe der Dienstjahre als zaudernd, konfrontationsunwillig, so dass die Reformen in den Sachthemen weitgehend, teilweise auch widerwillig, den entsprechenden Ministern überlassen wurden. Starke Persönlichkeiten versammelten sich im Kabinett Brandt, das eben nicht von der Führung Brandts, sondern von der charismatischen Persönlichkeit des Nobelpreisträgers überstrahlt wurde. Zu den eifersüchtig über ihre Ressorthoheit wachenden Ausnahmepolitikern gehörten unter anderem der „Superminister“ Karl Schiller (Wirtschaft, zeitweise auch Finanzen), Innenminister Hans-Dietrich Genscher, Kanzleramtschef Horst Ehmke und nicht zuletzt Verteidigungsspäter Finanzminister Helmut Schmidt, der nach Brandts Rücktritt 1974 selbst die Regierungsführung übernahm.

Dennoch blieben viele Erwartungen unerfüllt. Bald war vom „Reformstau“<sup>14</sup> die Rede, der nicht nur verwaltungspraktisch, sondern auch gesellschaftlich gemeint war. Mit den neuen Methoden der Sozialwissenschaft und der EDV sollte die Verwaltung, Politik und Gesellschaft mit starkem Planungsgedanken verändert werden.<sup>15</sup> Jedoch blieben Verwaltung und Gesellschaft in der Mehrheit träge, zunehmend mühsam ließen sich neue Konzepte umsetzen, viele Reformansätze blieben unvollendet. Im Laufe der 1970er Jahre wandelte sich auch das Verständnis staatlichen Handelns. Obwohl der „starke Staat“ gerade im Zuge der Terrorismusbekämpfung eine Renaissance erlebte, wurde offenbar, dass sich allzu große Gestaltungsansprüche und Planbarkeit im staatlichen Handeln überlebt hatten.<sup>16</sup> Gerade auch die Debatten um einen teilweise „ausufernden“ Staat schärfen das Bewusstsein vieler Bürger für die Grenzen staatlichen Zugriffs und den Schutz von Persönlichkeitsrechten, etwa im Datenschutz.<sup>17</sup>

Die deutsche Innenpolitik war von den Nachwirkungen der Proteste von 1968 geprägt. Medien und Sicherheitspolitiker spornten sich gegenseitig zu immer drastischeren Szenarien an. Obwohl sich die Sicherheitsorgane, etwa in Westberlin, den veränderten Erwartungen in Ton und Habitus, wenn auch teilweise mit Schwierigkeiten, anpassten<sup>18</sup> und viele Forderungen durch den Reformkatalog Brandts aufgefangen wurden, bildeten linksextreme Gruppen die Legitimation, auch organisatorisch mit

<sup>12</sup> Vgl. Conze, Sicherheit, S. 429.

<sup>13</sup> Merseburger, Brandt, S. 615.

<sup>14</sup> Horst Herold 1972, zitiert nach N. N.: Im Loch, in: Der Spiegel vom 31. 7. 1972, Heft 32, S. 28. Vgl. Görtemaker, Geschichte, S. 564–567.

<sup>15</sup> Vgl. Görtemaker, Geschichte, S. 505. Vgl. die hochstandardisierten „Datenblätter“ zur Bundesstaatsreform von 1970, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>16</sup> Vgl. Metzler, Konzeptionen. Mit Blick auf die Antiterrorismuspolitik vgl. Scheiper, Wandel.

<sup>17</sup> Vgl. Weinbauer, Terrorismus, S. 239f.

<sup>18</sup> Vgl. Hübner, Einsatz.

beispiellosem Aufwand für eine neue, „Innere Sicherheit“<sup>19</sup> zu sorgen. Hans-Dietrich Genscher, der mit eigenen Reformprogrammen zur Inneren Sicherheit das Thema prominent besetzte und über Jahre zur Domäne der FDP machen sollte, machte sich daran, das deutsche Sicherheitsgefüge umzubauen. Waren die Reorganisationsprozesse anfangs noch weitgehend abseits der Öffentlichkeit verlaufen, sorgte die im Januar 1972 von Bund und Ländern verabschiedete, „Radikalererlass“ genannte Verwaltungsregelung für medialen Sprengstoff. Die Versicherung verfassungsgemäßer Loyalität vor der Einstellung von Beamten mit dem Mittel der Regelanfrage bei den Landesämtern für Verfassungsschutz mochte zwar angesichts einer Vielzahl verfassungsfeindlicher Gruppen im Land einer sinnvollen Idee entspringen. Die Unverhältnismäßigkeit und der Ausschluss einzelner Personen durch „Jugendsünden“ aus ganzen Berufsgruppen führte unter dem Schlagwort „Berufsverbot“ zum medialen Fiasko, das insbesondere im Ausland sehr argwöhnisch verfolgt wurde. Während sich die SPD Ende 1970 trotz sympathisierender Jutos klar von Kommunisten und demokratiefeindlichen Strömungen abgrenzte<sup>20</sup>, bestimmten zunehmend gewaltbereite Gruppierungen die öffentliche Debatte. Zahlreiche kommunistische „K-Gruppen“, die Tupamaros München und Westberlin, die „Bewegung 2. Juni“, die „Revolutionären Zellen“ bzw. die „Rote Zora“, das „Sozialistische Patientenkollektiv“ in Heidelberg und viele mehr stellten mit mehr oder minder gewalttätigen, manchmal auch bizarr-humoristisch angelegten Aktionen<sup>21</sup>, die Gesellschaftsordnung und „den Staat“ in Frage.<sup>22</sup>

Die RAF ist ohne Zweifel die dominanteste terroristische Gruppe der 1970er Jahre. Aus heutiger Sicht wird ihre Bedeutung und Wahrnehmung Anfang der 1970er Jahre mit dem Wissen um die Eskalation der Ereignisse 1977 dennoch häufig überbewertet.<sup>23</sup> Die RAF bildete sich nach den Frankfurter Kaufhausbrandstiftungen 1968 um Andreas Baader und Ulrike Meinhof. Die brutale Befreiung Baaders aus Berliner Haft im Mai 1970 gilt vielen als Beginn des organisierten Linksterrorismus in Westdeutschland. Nach intensiver „Schulung“ in palästinensischen Camps erfolgten Mai 1972 zahlreiche Anschläge vor allem auf US-amerikanische Einrichtungen, im Juni dann die Verhaftung des Kerns der Baader-Meinhof-Gruppe/-Bande. Das anfängliche Gefühl der Erleichterung und des Triumphs auf Seiten der Sicherheitsbehörden trog. Waren die Anschläge zuvor empfindsame Nadelstiche im Sicherheitsgefühl der deutschen Gesellschaft gewesen, war die Haft der Terroristen eine jahrelang schwärende Wunde, die mehr Fragen über das Verhalten des „monolithisch“<sup>24</sup> wahrgenommenen Staates aufwarf als dass sie diesen bestätigt hätte. Die Vorbereitung und Durchführung

<sup>19</sup> Dieser interessante, sehr bundesdeutsche Begriff wurde zunächst als Benennung einer Informationszeitschrift des BMI verwendet, die ab 1966 erschien. Vgl. Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Innere Sicherheit. Informationen des Bundesministeriums des Innern. Im *Spiegel* lässt sich der Begriff erstmals mit Bezug auf einen US-Senatsunterausschuss 1968 nachweisen. Vgl. N. N.: Der erste fähige Mann. Philby im britischen Geheimdienst, in: *Der Spiegel* vom 29. 1. 1968, Heft 5, S. 96.

<sup>20</sup> Vgl. Winkler, *Der lange Weg*, S. 302f.

<sup>21</sup> Gemeint ist zum Beispiel das Verteilen von „revolutionären Negerküssen“ bei Banküberfällen, wie es etwa die Bewegung 2. Juni machte. Vgl. Rollnik/Dubbe, *Keine Angst*.

<sup>22</sup> Zu den verschiedenen Gruppen und weiterführend vgl. Vgl. Kraushaar, *Die RAF und der linke Terrorismus*. Vgl. Weinbauer/Requate/Haupt, *Terrorismus*.

<sup>23</sup> Vgl. Balz, *Terroristen*.

<sup>24</sup> Vgl. Weinbauer/Requate, *Einleitung*, S. 20f.

des Prozesses wurde von zahlreichen Sympathisanten im In- und Ausland kritisch beobachtet, insbesondere die Haftbedingungen im Hochsicherheitsgefängnis von Stuttgart-Stammheim. Aus dem Gefängnis heraus gelang es der Gruppe um Andreas Baader mit Hilfe von wohlfeilen Anwälten und Hungerstreiks, weitere Aktionen zu provozieren, die ihrer Befreiung oder zumindest der Beeinflussung der Öffentlichkeit dienen sollten. Der medienwirksame Hungertod von Holger Meins 1974 gehörte dazu, der zu vielfältigen Rachaktionen führte, ebenso der Überfall auf die deutsche Botschaft in Stockholm im April 1975 und nicht zuletzt das vorläufige Finale 1977, das in den Entführungen von Hanns-Martin Schleyer, des Passagierflugzeugs „Landshut“ sowie dem Freitod der Protagonisten im Gefängnis endete.

Veränderung und Mitbestimmung hieß nicht nur in Deutschland und nicht nur unter Willy Brandt das Motto des Jahrzehnts. Die „neuen sozialen Bewegungen“ unterschiedlichster Couleur bestimmten die 1970er Jahre, gesellschaftliches Engagement gehörte zum guten Ton der jüngeren Generation. Und die vielfältigen Aktionen zeigten Wirkung: Die 1971 im *Stern* publizierte Selbstbekenntnisse zur Abtreibung als Protest gegen § 218 StGB nach französischem Vorbild bestärkten die sich unter der Ikone Alice Schwarzer herausbildende Frauenbewegung, die über die 1970er Jahre zu einer grundlegenden Veränderung in den Geschlechterwahrnehmungen beitrug.<sup>25</sup> Ökologische Bürgerinitiativen, etwa gegen den Bau von Atomkraftwerken in Brokdorf verhalfen einem bewussteren Umweltverständnis zum Durchbruch, der sich Ende der 1970er Jahre im zunehmenden Erfolg der Grünen auch parteipolitisch kristallisierte. Gegen Ende des Jahrzehnts machte die Friedensbewegung mit Protesten gegen Aufrüstung im Rahmen des NATO-Doppelbeschlusses auf sich aufmerksam und drängte Bundeskanzler Schmidt in die Defensive.

Während der Brandt'sche Veränderungsgedanke auf die Straße und in die Diskussionsrunden getragen wurde, besann sich sein Nachfolger Helmut Schmidt<sup>26</sup>, geprägt eher von „hard policy“ wie Finanzen und Verteidigung, auf die Prinzipien Bewahren und Sichern. Nach dem „Ölpreisschock und der durch ihn ausgelösten globalen Wirtschaftskrise machte sich eine neue Nüchternheit breit.“<sup>27</sup> Die Bundesrepublik erlebte über die Jahre die bislang stärkste Rezession, einen ungekannten Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie starken Inflationsdruck. Dennoch kündigte auch Schmidt umfangreiche Reformen an, betonte allerdings das Machbare gegenüber dem Visionären.<sup>28</sup> Eine Distanzierung von Brandts Regierungsstil war unvermeidlich.

Anders als Brandt ließ Schmidt mit einer bis an die Arroganz grenzenden Selbstsicherheit wissen, wer der Herr im Hause war. Die Partei überließ er weiterhin Willy Brandt, der nicht zuletzt im Rahmen der Sozialistischen Internationale der unangefochtene Spitzensozialdemokrat blieb. Schmidt, von Haus aus eigentlich kein Außenpolitiker wie Brandt, dachte dennoch in europäischen, wenn nicht globalen Maßstäben. Insbesondere auf ökonomischem Gebiet waren ihm globale Verflechtungen

<sup>25</sup> Vgl. Titelblatt des *Stern* mit dem Bekenntnis „Wir haben abgetrieben!“ vom 6.6.1971, Heft 24.

<sup>26</sup> Vgl. Soell, Helmut Schmidt.

<sup>27</sup> Conze, Sicherheit, S. 461.

<sup>28</sup> Vgl. Regierungserklärung Bundeskanzler Schmidt vom 17.5.1974, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 7. Wahlperiode, Bd. 88, S. 6593–6605.

bewusst, die nicht zuletzt zur Einberufung des ersten Weltwirtschaftsgipfels von Rambouillet 1975 führten.<sup>29</sup> Der neue Außenminister Genscher, der im Innenressort vom liberalen Rechtsphilosophen Werner Maihofer abgelöst worden war, hatte nur eingeschränkten Spielraum. Strategische außen- und sicherheitspolitische Fragen, etwa in der Abrüstungspolitik (MBFR und SALT), prägte Schmidt weitestgehend selbst.<sup>30</sup> Schmidt wurde nicht müde, die Bedeutung der amerikanischen Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik zu betonen und letztlich über den NATO-Doppelbeschluss von 1979 auch weitgehend gegen Jimmy Carter herbeizuführen.<sup>31</sup>

Zunächst war jedoch finanz- und energiewirtschaftliches Krisenmanagement gefragt. Während Schmidt auf internationaler Bühne glänzte, zeichneten sich in der Frage, wie die heimische Konjunktur zu stärken sei, grundsätzliche Konflikte mit der FDP ab. Teilweise gegenläufige Konzepte, von Beschäftigungsprogrammen bis Steuererleichterungen für Unternehmen, wurden diskutiert – ein Ende der Stagflation ab etwa 1976 verhinderte größere Konflikte. Die sogenannte „Sockelarbeitslosigkeit“ jedoch, verursacht unter anderem durch einen grundlegenden Wandel der Wirtschaftssektoren, erhöhte Frauenarbeitsquote oder Abbau der industriellen Fertigung auf Basis ungelerner Kräfte, blieb.<sup>32</sup> Als der Wandel in allen Bereichen der Gesellschaft ab Mitte der 1970er Jahre angekommen war, machte sich Verunsicherung breit, vom Aufbruch der ersten Brandt-Jahre war kaum noch etwas zu spüren. Ein weitgehendes Scheitern des Hochschulrahmengesetzes oder in der Frage der Regelung von Schwangerschaftsabbrüchen warf die Frage auf, ob die SPD überhaupt noch die richtigen Antworten auf die Fragen der Zeit hatte. Die SPD verlor in Ländern wie im Bund zunehmend Wählerstimmen und 1976 errang der „Reformer“ Helmut Kohl für die CDU 48%, schrammte also knapp an der Kanzlerschaft mit absoluter Mehrheit vorbei. Die FDP distanzierte sich zunehmend, so dass die zweite Amtszeit Helmut Schmidts, gestützt auf vier Stimmen Kanzlermehrheit unter sehr wackligen Vorzeichen stand. Allerdings stand Schmidt eine Union gegenüber, die vom offen ausgetragenen Machtkampf zwischen Kohl und Strauß, sowie der Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft im Bundestag geschwächt war. Der deutsche Terrorismus, der die Bundesrepublik ein Jahr später erschütterte, war für Schmidt die erfolgreich genutzte Chance, Profil zu zeigen.

Auch wenn er heute vorrangig damit in Verbindung gebracht wird, fiel Terrorismus nicht in Schmidts engeres Interessengebiet. Auch zur PLO und zum transnationalen Terrorismus entwickelte die Regierung Schmidt erst spät eine eigene Meinung.<sup>33</sup> Auch wenn er sich zunehmend mit terroristischen Ereignissen auseinandersetzen musste,

<sup>29</sup> Vgl. Karczewski, „Weltwirtschaft ist unser Schicksal“. Vgl. James, Rambouillet.

<sup>30</sup> Vgl. zur Sicherheitspolitik Helmut Schmidts vor allem am Beispiel der Nuklearpolitik Bald, Politik der Verantwortung.

<sup>31</sup> Vgl. Wiegrefe, Zerwürfnis.

<sup>32</sup> Vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte. 1949–1990 (Band 5).

<sup>33</sup> Vgl. Vermerk Ministerbüro AA vom 5.2.1975 und weitere Dokumente zur PLO, in: PA AA, Zwischenarchiv, 108757. Sehr aufmerksam wurde auch in Israel registriert, dass Schmidt in seinen ersten beiden Regierungserklärungen weder den Nahen Osten noch palästinensischen Terrorismus erwähnt habe – trotz des aktuellen Anschlags auf die Schule von Ma'alot. Vgl. Israel Nachrichten vom 19.5.1974, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104864. Zur weiteren Nahostpolitik der sozialliberalen Koalition, die bis 1975 stark unter energiepolitischen Vorzeichen stand vgl. PA AA, Zwischenarchiv, 104934.

blieb es für ihn Randthema und außerhalb grundsätzlicher strategischer Erwägungen, wie etwa dem Marbella-Papier von 1977.<sup>34</sup> War Schmidt während der Lorenz-Entführung 1975 noch unentschlossen, setzte er bis zum „Deutschen Herbst“ 1977 seine Vorstellung von praktischer Unnachgiebigkeit durch. Nach dem Anschlag von Stockholm 1975 legte er ein privates „Terrorismus-Archiv“ an und las verstärkt Artikel zu dieser Thematik.<sup>35</sup> Wichtige Etappen, die zu einer Festigung eines transnationalen Terrorismusverständnisses bei Schmidt führten, waren zweifelsohne die spektakulären Anschläge auf die OPEC-Ministerkonferenz in Wien Ende 1975 sowie die Flugzeugentführung von Entebbe 1976.<sup>36</sup> Mit Hartnäckigkeit, Nervenstärke, demonstrativer aber strikt geheimer Einbeziehung der parlamentarischen Opposition, Nichtüberschreitung der gesetzlichen Grenzen und der Bereitschaft, im Dienste der Bundesrepublik Menschenopfer zu bringen, erwarb sich Schmidt im Herbst 1977 einen fast mythischen Ruf als Terroristenjäger und Krisenmanager. Der vormals „hässliche Deutsche“ gewann mit seiner Standhaftigkeit bis heute höchsten Respekt und Ansehen in der ganzen Welt.<sup>37</sup>

### Die Entwicklung der Inneren Sicherheit

Fragen der Inneren Sicherheit<sup>38</sup> waren in der Öffentlichkeit der frühen 1970er Jahre, anders als man heute vielleicht annehmen möchte, oft eher ein Randthema. Insgesamt dominierten vor allem wirtschaftliche Sorgen. Im August 1972 nahmen in Umfragen neben der äußeren Friedenssicherung („sehr wichtig“: 76%) vor allem die soziale Sicherung und Maßnahmen gegen Preissteigerungen einen besonders großen Stellenwert ein („sehr wichtig“: 62 und 60%).<sup>39</sup> Die Bundesbürger waren am stärksten über steigende Preise und Wertverlust der Ersparnisse besorgt (85 und 73%)<sup>40</sup>, weniger über Terroristen.

Dennoch hat das Ressort der Inneren Sicherheit ab 1969 einen dramatischen Wandel und Bedeutungsgewinn erfahren. Die Entwicklung der Inneren Sicherheit war in den ersten Brandt-Jahren bestimmt von einem tiefgreifenden Wunsch nach Anpassung der Sicherheitsstrukturen an die Herausforderungen der Zeit, wobei die Nachwirkungen der Proteste und der ČSSR-Krise von 1968 eine besondere Rolle spielten. Nicht nur das Bundeskanzleramt als administrative Zentrale der Regierung, sondern

<sup>34</sup> Hier hatte Schmidt grundsätzliche Gedanken zum Jahr 1977 zu Papier gebracht, wobei Innere Sicherheit überhaupt keine Erwähnung fand. Wirtschaft, Finanzen und Verteidigung blieben die zentralen Themen. Vgl. Marbella-Papier von Anfang 1977, in: AdsD/HSAA 6567 und 9302.

<sup>35</sup> Vgl. AdsD/HSAA 7695.

<sup>36</sup> Vgl. den Entwurf einer „Notfallrede“ nach dem Anschlag von Entebbe, Juli 1976 in: AdsD/HSAA 6495. Vgl. weitere Dokumente an gleichem Ort. Vgl. auch Gesprächsprotokoll Schmidt mit saudischem Ölminister nach der OPEC-Geiselnahme vom 21.2.1976, in: AdsD/HSAA 7152.

<sup>37</sup> Vgl. Soell, Schmidt, Bd. 2, S. 689f.

<sup>38</sup> Vgl. für einen aktuellen, periodisierenden und vergleichenden Überblick Hürter, Anti-Terrorismus-Politik.

<sup>39</sup> Noelle/Neumann, Jahrbuch, S. 132f.

<sup>40</sup> Ebenda, S. 350.

auch die maßgeblichen sicherheitspolitischen Organe sollten dringend modernisiert und reorganisiert werden. Kanzleramtschef Horst Ehmke erinnert sich:

*„Wir hatten bei unserem Regierungsantritt die Sicherheitsorgane in einem schlechten Zustand vorgefunden, nicht nur den BND. Hinsichtlich des Verfassungsschutzes sollten wir es im Guillaume-Fall noch schmerzhaft erfahren. Aber auch das Bundeskriminalamt war für die neuen Herausforderungen nicht gerüstet.“<sup>41</sup>*

Das erste Reformprogramm zur Inneren Sicherheit von 1970<sup>42</sup> konzentrierte sich ganz auf den Ausbau und die Zentralisierung der Sicherheitsorganisation in Deutschland.<sup>43</sup> Abseits der Öffentlichkeit reagierte die Bundesregierung mit der Entwicklung von Krisenstabsplänen auf häufiger werdende Flugzeug- und Diplomatenentführungen und versuchte, ressortübergreifende Effizienz herzustellen.<sup>44</sup> Diese Pläne bildeten den Ausgangspunkt für die Krisenarchitektur der späteren Anschläge. Nach dem „Radikalerlass“ vom Januar 1972 wurde das „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ vom März 1972 der nächste wichtige Schritt in Richtung Ausbau der Sicherheitsorgane, vor allem von BKA, BGS und BfV. Dies geschah wohlbermerkt noch vor der sogenannten „Mai-Offensive“ der RAF oder dem Anschlag auf die Olympischen Spiele im September 1972, war also noch dem Impuls der Regierungsübernahme geschuldet. Dennoch boten die Festnahmen der RAF-Terroristen im Juni 1972 Anlass zu einer Grundsatzrede Genschers im Bundestag, in der er seine sicherheitspolitischen Reformen „als geschlossenes Ganzes“ skizzierte.<sup>45</sup> Neben organisatorischen Maßnahmen wollte Genscher auch eine „umfassende gesellschaftspolitische Zielprojektion“ in Angriff nehmen, die Terrorismus an seinen gesellschaftlichen Wurzeln austrocknen sollte. „Sozialpolitik, Bildungspolitik, Wohnungsbaupolitik, Gesundheitspolitik, Sportpflege und Jugendpflege“ sowie die „Integration der jungen Generation [als auch] der Kräfte

<sup>41</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 182.

<sup>42</sup> Vgl. im Oktober 1970 das „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechenbekämpfung“, das den Ausbau der Polizeiorgane und den Schutz der Bürger vor jeglicher Art von Verbrechen anvisierte.

<sup>43</sup> Willy Brandt kündigte an, das BKA „durch die Erhöhung des Personals und den vermehrten Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung instand zu setzen, die zentrale Fahndung, den Erkennungsdienst, die Intensivierung der Ermittlungen sowie die Forschung und Ausbildung in diesem wichtigen innenpolitischen Bereich durchzuführen.“ Sprechzettel zur Bundespressekonzferenz am 8. 7. 1970, in: BArch Koblenz, B 136/12976. Finanzminister Schiller kündigte in der Haushaltsdebatte 1971 eine 50-prozentige Erhöhung der Gelder für das BKA an, Haushaltsdebatte am 19. 10. 1971 im Bundestag, vgl. BArch Koblenz, B 136/15686.

<sup>44</sup> Vgl. Mitteilung Genscher zur sofortigen Errichtung von Einsatzstäben bei Flugzeugentführung und Entführung von Diplomaten und anderer auf deutschem Boden vom 23. 7. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/78711. Die Einsatzpläne wurden „Pinguin“ (Diplomaten) und „Schwalbe“ (Flugzeugentführungen) benannt und griffen stark auf die Erfahrungen zurück, die insbesondere Auslandsvertretungen in Krisenfällen gemacht hatten und bei denen schon zuvor Notfallpläne existierten. Insbesondere die Erfahrungen von 1968 hatten gezeigt, dass die Krisenmechanismen veraltet waren, so dass auch die NATO auf Modernisierung drängte. Schon damals wurde allerdings erkannt, dass alle politische Parteien und Bundesländer in die Krisenpläne einbezogen werden sollten. Vgl. Vermerk BuKA vom 10. 10. 1968, in: BArch Koblenz, B 136/12976.

<sup>45</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 6. Wahlperiode, Bd. 80, 1972, S. 10975–10982, hier S. 10975.

an den Flügeln unseres Parteiensystems“<sup>46</sup> waren seine Vorstellung, die die Leitkategorie der Sicherheit verdeutlicht, der sich viele andere Politikbereiche unterzuordnen hatten. Der Anspruch eines innenpolitischen Primats blieb, die Umsetzung gesellschaftspolitische Ansätze hingegen wurde vernachlässigt. Am Ende war es die CDU, die mit einer Fachtagung im November 1977 die „geistigen und gesellschaftlichen Ursachen des Terrorismus“<sup>47</sup> adressierte.

Genscher bewegte sich mit seinen Reformprogrammen durchaus im Felde dessen, was öffentlich opportun war. Blickt man auf die seit den 1960er Jahren zunehmend ausgefeilteren demoskopischen Ergebnisse, so glaubte eine knappe Mehrheit der Deutschen nicht, dass es nach der Festnahme der Baader-Meinhof-Gruppe in der Bundesrepublik ruhiger werde.<sup>48</sup> 87% waren der Meinung, dass Bombenattentäter sehr viel härter bestraft werden sollten<sup>49</sup>, und etwa zwei Drittel der Bürger hatten den Eindruck, dass zu wenig Polizisten im Einsatz seien und dass generell mehr für Sicherheit und Ordnung getan werden müsse.<sup>50</sup> Überhaupt überweg im Mai 1972 deutlich die Meinung, dass Verbrechen ständig zunehmen (79%).<sup>51</sup>

Nach der „Mai-Offensive“ der RAF war der Weg frei, dem BfV erweiterte Aufgaben im Staatsschutz zuzugestehen. Ab April 1973 übernahm der BGS erweiterte polizeiliche Aufgaben, darunter den Schutz von Verfassungsorganen, die Sicherung des Flugverkehrs<sup>52</sup> und die Unterstützung von Landespolizeien im Bedarfsfall. Neue Straftatbestände wie Luftpiraterie, Geiselnahme und Menschenraub erweiterten den Spielraum zentralisierten polizeilichen Handelns.<sup>53</sup> Ab Juni 1973 erhielt das BKA generelle Ermittlungszuständigkeit bei Bandendelikten<sup>54</sup> und wurde nach großzügiger Ausstattung mit EDV-Systemen zur übergeordneten Informations- und Kommunikationszentrale.<sup>55</sup>

Diese zunehmende Zentralisierung führte zu einem schwelenden Konflikt mit den traditionell für Sicherheitsfragen zuständigen Bundesländern. Während 1972 und 1974 gemeinsame Bund-Länder-Programme zur Inneren Sicherheit verabschiedet und Vereinheitlichungen der Landespolizeien angestrebt wurden, blockierte vor allem Bayern die Einführung erweiterter Zuständigkeiten des BKA im Verfassungsschutz im Bundesrat. Erst die Lorenz-Entführung 1975 trug Wasser auf die Mühlen weiterer

<sup>46</sup> Ebenda, S. 10978 und S. 10981.

<sup>47</sup> Geißler, Der Weg in die Gewalt. Die weitgehend von Wissenschaftlern gestaltete Tagung fand am 29./30. November 1977 im Konrad-Adenauer-Haus in Bonn statt. Kurz danach erschien vom niedersächsischen CDU-Justizminister Schwind, Ursachen des Terrorismus.

<sup>48</sup> Kurz nach den Festnahmen im Juli 1972, Noelle/Neumann, Jahrbuch, S. 237.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 238.

<sup>50</sup> Umfrage zu den Polizisten vom Oktober 1972: 64%, zur Sicherheit und Ordnung vom Juni 1971: 69%. Ebenda, S. 240.

<sup>51</sup> Ebenda, S. 241.

<sup>52</sup> Bereits seit 1970 versah der BGS auf deutschen Flughäfen Sicherungsdienste.

<sup>53</sup> Vgl. 11. u. 12. Strafrechtsänderungsgesetz vom 16. 12. 1971.

<sup>54</sup> Zuvor nur im Sonderfall der Baader-Meinhof-Bande/Gruppe.

<sup>55</sup> So wurde das BKA mit dem BfV vernetzt und bekam Zugang zu den seit etwa 1972 bestehenden Systemen INPOL (Informationssystem der Polizeien der Länder) und NADIS (Nachrichtendienstliches Informationssystem), an die auch die Staatsanwaltschaften sukzessive angeschlossen wurden. Ebenso wurde die EDV im Ausländerzentralregister beschleunigt umgesetzt und mit dem BKA vernetzt.

Zentralisierung, so dass noch im gleichen Jahr eine eigene Abteilung Terrorismus (TE) beim BKA eingerichtet wurde.<sup>56</sup> Ebenfalls 1975 übernahm das Bundeskanzleramt die Koordinationsfunktion über alle Geheimdienste.<sup>57</sup>

Die Reformprogramme und Neuerungen der frühen 1970er Jahre zeigen allerdings auch die Innenperspektive der Inneren Sicherheit. Grenzüberschreitendes Denken vertrug sich nur schlecht mit den Kompetenzen und Grenzen eines besonders stark vom deutschen Föderalismus geprägten Ressorts. Eine unmittelbar nach dem Anschlag von München 1972 angedachte Konferenz der europäischen Innenminister wurde bis ins Jahr 1976 verschleppt<sup>58</sup>, auch andere Themen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Inneren Sicherheit, etwa eine europäische Passunion, ein einheitliches Drogen- oder Waffenrecht wurden erst Mitte der 1970er Jahre zunächst als bilaterales Thema verhandelt.<sup>59</sup> Der Aufbau der GSG 9 und mehrerer Sondereinheiten bei den Landespolizeien, die sehr aufmerksam auch im Ausland wahrgenommen wurden<sup>60</sup>, war zwar von Olympia 1972 ausgelöst und beschleunigte die teilweise schon seit dem tödlichen Rammelmayr-Bankraub 1971 diskutierten Ansätze.<sup>61</sup> Ein neues Verständnis von transnationalem Terrorismus als akuter Bedrohung der deutschen Sicherheit ging damit allerdings nicht sofort einher. Die Terrorismusbekämpfung blieb auf das links-extreme Milieu fixiert, das 1973 und 1974 vorrangig mit den Prozessen gegen die RAF-Spitze beschäftigt war.

Ab 1974 wuchs das Bewusstsein für transnationalen Terrorismus, zunächst auf Expertenebene.<sup>62</sup> Hier wurde der sprunghafte Anstieg politischer Geiselnahmen und transnationaler Aktivitäten im Ausland durchaus registriert. Als besonders frühes Bei-

<sup>56</sup> Vgl. zur Entwicklung der Inneren Sicherheit die umfangreiche Übersicht der Maßnahmen für den Bundeskanzler vom 29.4.1975, in: AdsD/HSAA 6563.

<sup>57</sup> Die Idee zur Zentralisierung der Nachrichtendienste im BuKA stammt aus früherer Zeit. Vgl. Entwurf Organisationserlass vom Januar 1975, in: AdsD/HSAA 9360.

<sup>58</sup> Der sehr langwierige Abstimmungsprozess, der erst Mitte 1974 an Fahrt aufnahm, lässt sich gut anhand der Akten in BArch Koblenz, B 136/16493 nachvollziehen. Zu den Ergebnissen dieser Konferenz vgl. Runderlass AA vom 2.2.1977, in: AAPD, 1977, Dokument Nr.17. Vgl. vor allem die Anmerkungen 38 und 40.

<sup>59</sup> Den deutsch-französischen Beziehungen kommt hier eine besonders intensive Rolle zu. In den vergleichsweise häufigen Konsultationen auf höchster Fachebene wurden viele Nachbar-konzepte zu Sicherheitsfragen diskutiert, an die später angeknüpft werden konnte. Dennoch blieben auch hier bis 1975 Wirtschaftsfragen das Kernthema. Vgl. z.B. die Diskussionen zum Europäischen-Arabischen Dialog, Vorlage Bundesminister Scheel für das Bundeskabinett vom 5.3.1974, in: PA AA, Zwischenarchiv, 111206. Vgl. Protokoll der gemeinsamen deutsch-französischen Kabinettsitzung vom 9.7.1974, in: PA AA, Zwischenarchiv, 111206. Zu bilateralen Maßnahmen zur Verbesserung der Inneren Sicherheit vgl. Vermerk BuKA, Anfang 1975, in: BArch Koblenz, B 136/251167. Zur Entwicklung der Passunion vgl. BArch Koblenz, B 136/25202.

<sup>60</sup> Vgl. Schreiben des niederländischen Außenministeriums an das Ministerium für Allgemeine Angelegenheiten vom 6.4.1973 mit beigefügtem, streng vertraulichem Vermerk des bayerischen Innenministeriums über Aufstellung einer Spezialeinheit, in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9047.

<sup>61</sup> Vgl. Hübner, Klaus: Einsatz. Erinnerungen des Berliner Polizeipräsidenten. 1969–1987, Berlin 1997, S.249f. Georg Rammelmayr und Dimitr Todorov überfielen am 4.August 1971 eine Deutsche Bank-Filiale in der Prinzegentenstraße in München. Bei der Befreiungsaktion der Bayerischen Polizei starb Rammelmayr sowie eine Geisel.

<sup>62</sup> Vgl. die zahlreichen Besprechungsunterlagen von 1974, in: BArch Koblenz, B 136/16493.

spiel muss die Mahnung von Günther Nollau von 1970 erstaunen, der als Fachexperte die transnationalen Entwicklungen fest im Blick hatte:

*„Bei der zunehmenden Eskalation der Formen, in den politische Auseinandersetzungen auch auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland ausgetragen werden, muß ernstlich mit der Gefahr gerechnet werden, daß radikale politische Gruppen in der Bundesrepublik sich in Nachahmung ausländischer Beispiele ggf. auch des Mittels der gewaltsamen Entführung von Amtsträgern, politischen Gegnern oder von anderen Geiseln bedienen werden. Der Zweck solcher Aktionen könnte darin liegen, Forderungen gegenüber der deutschen oder einer ausländischen Regierung besonderen Nachdruck zu verleihen, von Privatpersonen oder nicht-staatlichen Institutionen finanzielle Leistungen als ‚Lösegelder‘ zu erpressen oder Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung zu verbreiten oder zu steigern. Es ist von großer Bedeutung, daß rechtzeitig alle geeigneten Wege beschritten werden.“<sup>63</sup>*

Bemerkenswert ist auch das „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ der IMK von 1974, das sowohl transnationale Terroristen ins Visier nahm und visionär die europäische Innere Sicherheit betonte:

*„Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus werden immer auf Sicherung und Strafverfolgung innerhalb der eigenen Grenzen begrenzt sein. Internationale Abmachungen, wie z. B. im europäischen Bereich angestrebt, müssen die nationalen Bemühungen ergänzen.“*

Daher sei eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit die „unerläßliche Voraussetzung für die Verwirklichung einer europäischen politischen Union, wie sie von den Mitgliedsstaaten für den Beginn der 80er Jahre angestrebt wird.“ Das Ziel sei es, eine „gemeinsame europäische Politik der Inneren Sicherheit [... und] ständige, auch institutionalisierte Zusammenarbeit aller zuständigen Organe der Partnerstaaten im Bereich der Inneren Sicherheit herbeizuführen.“<sup>64</sup> Auch im Februar 1975 mahnte des BMI mit Blick auf die Luftsicherheit: „aktionen zugunsten von mitgliedern der baader-meinhof-bande unter beteiligung terroristischer gruppen des auslandes (japanische rote armee, palaestinenser) sind nicht auszuschließen“<sup>65</sup>.

Auch wenn sich zunehmend auf Fachebene ein Bewusstsein für das transnationale Problem formierte, blieb der Blick der Politik in der Inneren Sicherheit vorrangig nach innen gerichtet, transnationale Phänomene blieben immer nachrangig. Anlass zu übermäßiger Besorgnis schienen die transnationalen Anschläge nicht zu bieten, ebenso wenig wurden sie auf politischer Spitzenebene oder gar öffentlich verhandelt. Helmut Schmidt gab zum Beispiel kurz nach dem Anschlag von Stockholm 1975 die strategische Richtung bekannt:

*„Unsere gestrige Entscheidung sollte diese Verbrecher erkennen lassen, daß wir ernst gemeint haben, was wir am Tag der Befreiung von Peter Lorenz gesagt haben. Unser Staat hat die zweite, die unvergleichlich größere Herausforderung angenommen. Dieser Staat wird sich auch den neuen Herausforderungen mit gleicher Entschiedenheit stellen.“<sup>66</sup>*

<sup>63</sup> Nollau (BMI) an Präsident BfV vom 11. 12. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/78711, Bd. 2.

<sup>64</sup> Alle Zitate aus dem „Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ der IMK vom Februar 1974, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>65</sup> Fernschreiben BMI (ÖS8) im Rahmenplan Luftsicherheit an relevante Ministerien vom 19. 2. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>66</sup> Redemanuskript Helmut Schmidt vom 28. 4. 1975, in: AdsD/HSAA 6616.

Die Erfahrung von Olympia 1972 „vergaß“ er einfach.

Das Fachwissen und die länderübergreifende Wahrnehmung bestimmter Experten im Außen-, Innen- oder Justizressort war teilweise enorm, aber eben eher die Ausnahme.<sup>67</sup> Eine strategische Auseinandersetzung mit der Frage der Nachgiebigkeit im Geiselfall lässt sich gleichwohl nicht feststellen. Diese entwickelte sich erst im konkreten Anschlagsfall.

Innere Sicherheit war aber nicht nur Sache der großen Reformprogramme auf Bundesebene. Wenn man in Deutschland von *der* Polizei spricht, meint man eigentlich einen Plural. Polizeiangelegenheiten sind Ländersache, dementsprechend vielfältig waren und sind ihre Organisationsformen. Die von den jeweiligen alliierten Besatzungsmächten geformten Landespolizeien waren in den 70er Jahren noch sehr unterschiedlich organisiert.<sup>68</sup> Sichtbarstes Zeichen dafür waren die unterschiedlichen Ausrüstungen und Uniformen, die erst 1977 einheitlich mit beige-grün festgelegt wurden. Zentrale Bundesstrukturen in der Verbrechensbekämpfung (z. B. das Bundeskriminalamt) blieben trotz verstärkter Zentralisierung bis 1975 den Landesbehörden faktisch nachrangig. Es konnte von Bundesebene keinerlei direkte Weisung an die Landesbehörden ergehen. Im Viermächte-Berlin galt dies umso mehr, als dass die Bundesbehörden dort formal überhaupt keine Handlungsbefugnis hatten. Dennoch richtete sich der öffentliche Blick im Falle eines terroristischen Anschlags sofort auf die Bundespolitik, die eine Handlungsfähigkeit demonstrieren sollte, die sie formal gar nicht besaß. Während die Strukturen der Terrorismusbekämpfung auf Bundesebene in den frühen 1970er Jahren weitgehend unverändert blieben, veränderten sich die öffentlichen Ansprüche an die Polizei in den Ländern dramatisch. Nicht zuletzt die Kriegsgeneration der Polizeibeamten musste lernen, dass Kritik am Staat und unangepasstes Auftreten vieler Jugendlicher zum neuen Alltag gehörten.

In Berlin wird der Wandel von „Staat“ besonders deutlich. Stand der alte Polizeipräsident Erich Duensing, der die Eskalation der Polizeigewalt anlässlich des Schah-Besuchs 1967 zu verantworten hatte, für „Recht und Ordnung“ im preußischen Sinne, vertrat der neue, Klaus Hübner<sup>69</sup>, nun zivile, deeskalatorische Herangehensweisen. Die neuen Ideen hießen nun „Strategie der Gewaltabschöpfung mit dem Mittel der Sprache“<sup>70</sup>, Strukturreform nach amerikanisch-betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und absolutes Alkoholverbot für Polizisten.<sup>71</sup> Während progressivere Kräfte nach Wegen suchten, die Polizei zum zivilen „Freund und Helfer“ zu stilisieren, for-

<sup>67</sup> Insbesondere im Nahostreferat des Auswärtigen Amtes liefen wichtige Informationen über transnationalen Terrorismus zusammen, auch wenn dieser nicht unbedingt mit dem Nahen Osten in Verbindung stand. Vgl. die Unterlagen in: PA AA, Zwischenarchiv, 104929 und 104932.

<sup>68</sup> Vgl. Fürmetz/Reinke/Weinhauer, Nachkriegspolizei. Vgl. Weinhauer, Zwischen ‚Partisanenkampf‘ und ‚Kommissar Computer‘. Vgl. Genscher in seiner Antwort auf eine Große Parlamentarische Anfrage der CDU zur Kriminalitätsbekämpfung, 22.5.1970, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>69</sup> Nach dem Abtritt Erich Duensing 1967 wurde Georg Moch für 1968 noch von Bürgermeister Heinrich Albertz ins Amt berufen. Nach dem Rücktritt Albertz‘ 1968 trat mit Klaus Schütz eine ganz neue Regierung an, die auch den Polizeipräsidenten neu besetzte. Vgl. Schütz, Logenplatz.

<sup>70</sup> Hübner, Einsatz, S. 134.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda, S. 293–295.

derte der eher konservative Teil der Bevölkerung die Verteidigung der uniformierten Autorität.<sup>72</sup> Die weiterhin diensthabenden Beamten konnten mit dem rasanten Paradigmenwechsel oft nicht standhalten und stürzten in tiefe Verunsicherung. Stark demoralisiert beschränkten nicht wenige Polizisten ihren Dienst auf das Nötigste, einige sympathisierten auch mit linken Protestgruppen.<sup>73</sup> Die Polizei versuchte aber, wenn auch mit Problemen, sich organisatorisch und psychologisch den neuen Anforderungen der Zeit zu stellen.

Innere Sicherheit bezog sich als unbestimmter Überbegriff auf viele Formen strafrechtlicher Kriminalität, jedoch diente vor allem der sich ausbreitende Linksterrorismus als willkommenes Vehikel, die Legitimation von umfassenden Reformen aufrecht zu erhalten, teilweise bis weit über das Ende des Planungsgedankens in anderen Ressorts hinaus.<sup>74</sup> Insbesondere Mitte der 1970er Jahre, unter dem Eindruck des Stammheimprozesses von 1975 bis 1977 wurden rechtliche Vorgaben auf die Bekämpfung der deutschen Linksterroristen maßgeschneidert, allerdings wurden auch Entwicklungen der frühen 1970er Jahre mit wachsenden Erfahrungswerten korrigiert.<sup>75</sup> Unter Innenminister Werner Maihofer zeigte die Bundesregierung, was sie damit meinte, „bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.“<sup>76</sup> Hier befand sich die SPD-Fraktion durchaus im heftigen Richtungsstreit, allerdings wollte das Bundeskanzleramt auch nicht erneut der CDU die Gelegenheit geben, in Fragen der Inneren Sicherheit zu punkten und mahnte zu inhaltlicher Härte.<sup>77</sup>

Nicht nur wurden die Tatbestände „terroristische Vereinigung“ (§ 129a StGB) und „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130a StGB) geschaffen, auch stießen erhebliche Änderungen im Straf- und Strafprozessrecht auf starke Kritik.<sup>78</sup> Im Eilverfahren wurde während der Schleyer-Entführung 1977 das Kontaktsperregesetz für nach § 129a Angeklagte erlassen, das den Beschuldigten jeglichen Kontakt zur Außenwelt, vor allem zu den Verteidigern untersagte.<sup>79</sup> Vielfach wurde im aufgeheizten Klima zwischen Befürwortern und Gegnern des „starken Staats“ die Angemessenheit bestimmter Maßnahmen auf Bundes- oder Landesebene hinterfragt, etwa bei Hausdurchsuchungen oder der berühmten EDV-Rasterfahndung die Einschränkung der Meinungsfreiheit, des Brief- und Fernmeldegeheimnis sowie der Unverletzlichkeit der Wohnung beklagt.

<sup>72</sup> Vgl. Bürgerbrief an Bundespräsident Gustav Heinemann vom 9.9.1972: „Die Allergie gegen jede Uniform und Disziplin ist ein Zeichen geistiger Schwäche.“ In: BArch Koblenz, B 185/3231.

<sup>73</sup> Vgl. Protokoll der Dienstbesprechung der Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 19.3.1975, S.1-3, in: Landesarchiv Berlin (künftig: LAB) B Rep. 020/7877.

<sup>74</sup> Vgl. Scheiper, Wandel.

<sup>75</sup> So wurden ab etwa 1975 Akten unter dem Sammelbegriff „Terrorismus“ abgelegt, die zuvor unter „Nahost“ oder bestimmten Deliktgruppen zu finden waren. Zudem wurde ab 1976 überprüft, die vier konkurrierenden Einsatzstäbe auf Bundesebene zusammenzulegen, um mehr Effizienz zu schaffen. Vgl. BArch Koblenz, B 106/78711, Bd.3 und B 106/106637.

<sup>76</sup> Bundeskanzler Schmidt am 25.4.1975 vor dem Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, 7. Wahlperiode, Bd.93, 1975, S.11785.

<sup>77</sup> Vgl. Vermerk Chef BuKA vom Oktober 1975 zum Strafrechtsänderungsgesetz (Gewaltverherrlichung), in: AdsD/HSAA 6523.

<sup>78</sup> Zum § 129 a StGB vgl. Beulke, Werner: Bildung krimineller oder terroristischer Vereinigungen, in: Tilch/Arloth, Deutsches Rechts-Lexikon, Bd.2, S.837f.

<sup>79</sup> Vgl. Kraushaar, Der nicht erklärte Ausnahmezustand.

Nach einer Zeit der rechtstaatlichen Exzesse rund um den „Deutschen Herbst“, die teilweise nur mit den Stimmen der Opposition umsetzbar waren, markierte der Amtsantritt von Gerhart Baum als Innenminister im Sommer 1978 die Rückkehr zur Entkrampfung. Seine Ziele waren „mehr Gelassenheit“ und die „Sprachlosigkeit überwinden“<sup>80</sup>, um somit integrierend auf extreme Positionen der Gesellschaft einzugehen. Neue Sensibilität im Umgang mit Daten sowie ein Zugehen auf ehemalige Terroristen zeigten den neuen Stil der Inneren Sicherheit in den letzten Jahren der Regierung Schmidt.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Gerhart Baum, zitiert nach *Der Spiegel* vom 31. 12. 1979, Heft 53, S. 34.

<sup>81</sup> Ergebnis ist etwa das zweitägige Gespräch zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler Ende 1979, das zur Titelgeschichte des *Spiegels* wurde. Vgl. „Gnade für Terroristen? Streitgespräch zwischen Innenminister Baum und Ex-Terrorist Mahler“, *Spiegel*-Titel vom 31. 12. 1979, Heft 53. Das Gespräch wurde mit mehreren Beilagen auch als Monografie veröffentlicht. Vgl. Jeschke/Malanowksi, *Minister*.

## B. Olympia 1972 und Terroristenbefreiung von Zagreb

Der Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972 in München war ein Ereignis weltweiter Dimension.<sup>82</sup> Nicht nur die Medien, die das zunächst farbenfrohe, danach überblendete Spektakel in alle Welt übertrugen, auch die deutsche Politik nutzte die seltene Gelegenheit, das „Bild der Bundesrepublik in der Welt“<sup>83</sup> positiv zurechtzurücken. Die „heiteren“, betont von allen militärischen Traditionen distanzierenden Spiele wurden als große Chance der Selbstwerbung begriffen, die mit jahrelanger Planung und architektonischen sowie stadtplanerischen Großprojekten, die bis heute in München sichtbar sind, kraftvoll ergriffen wurde.<sup>84</sup>

Mit der Geiselnahme und Ermordung israelischer Sportler im Olympischen Dorf am Morgen des 5. September 1972 ließ der palästinensische Terrorismus das Bild der heiteren Weltspiele zerplatzen. An der „gemeinsame[n] schicksalhafte[n] Prüfung“<sup>85</sup>, so Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher, hatte mit dramatischen Fernsehbildern die gesamte Weltöffentlichkeit Anteil. Selbst bei langjährigen Politikern und erfahrenen Beamten lagen die Nerven angesichts dieser vollkommen unvorhergesehenen Situation und der gewaltigen Öffentlichkeit blank.<sup>86</sup>

Das damalige Informationsproblem hat sich in teilweise widersprüchlichen Quellen zum 5. September bis in die heutige Zeit erhalten. Für die Analyse der staatlichen Reaktionen, über die in den Medien heftig spekuliert wurde, sind einige Dokumente von zentraler Bedeutung: Das Protokoll des polizeilichen Einsatzes<sup>87</sup> sowie die Ermittlungsergebnisse gegen den Münchener Polizeipräsidenten Walter Schreiber und seinen Stellvertreter Georg Wolf<sup>88</sup> erhellen die operativen Vorgänge. Für die eher strategische Arbeit des politischen Stabes im Olympischen Dorf sind die zwei Berichte des Außenamtsbeamten Henze an seine Vorgesetzten in Bonn von großer Bedeutung.<sup>89</sup> Eine sehr zuverlässige Quelle für den zeitlichen Ablauf der desaströsen Abschlussphase in Fürstfeldbruck ist der kritische Bericht des Kommandeurs der Luftwaffenschule Fürstfeldbruck für den Bundesverteidigungsminister und den Generalinspekteur der

<sup>82</sup> Vgl. das Promotionsprojekt von Eva Modrey an der Universität Gießen: „Kulturelle Re-Integration“? – Die Olympischen Spiele von Rom (1960) und München (1972) als transnationales Medienereignis.

<sup>83</sup> Conze, Sicherheit, S. 458. Vgl. ebenda S. 458–461.

<sup>84</sup> Vgl. Balbier, Die Olympischen Spiele 1972. In München war vor allem der Bau des Olympia-geländes, aber auch die Eröffnung der U-Bahn ein Meilenstein der Stadtgeschichte.

<sup>85</sup> Genscher, Erinnerungen, S. 157.

<sup>86</sup> Telex zwischen den Einsatzleitungen München und Zagreb vom 29. 10. 1972, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>87</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>88</sup> Sachverhaltsrekonstruktion des Staatsanwaltschaft München I zur Begründung der Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Schreiber und Wolf, Verfügung vom 5. 2. 1973, in: BArch 106/146541. Der extrem detaillierte Bericht umfasst über 50 Seiten und ist damit wohl die präziseste Vorgangsbeschreibung zum Anschlag von München.

<sup>89</sup> Zwei Fernschreiben vom 6. 9. 1972, in: PA AA, B 2/191. Diese Berichte waren ausdrücklich nur für die Staatssekretäre und Minister des AA und BMI bestimmt.

Bundeswehr.<sup>90</sup> Eine interessante Ergänzung sind die Vernehmungsprotokolle der drei überlebenden Terroristen.<sup>91</sup> Als nachrangig wurde die offizielle Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaates Bayern behandelt, die schon kurz nach ihrer Veröffentlichung am 19. September 1972 stark umstritten war, ebenso das fragmentarische „Tagebuch“ von Bundeskanzler Willy Brandt.<sup>92</sup>

## 1. Doppelte Nachgiebigkeit als Ausgangspunkt

### Transnationaler Terrorismus in Deutschland vor Olympia 1972

Mit großem Knall drängte sich der transnationale Terrorismus mit dem Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972 in München ins Bild der fast ausschließlich nach innen gerichteten Inneren Sicherheit. Der Anschlag macht besonders deutlich, wie relevant diese Form des Terrorismus auch für die Bundesrepublik Deutschland war. Bundesinnenminister Genscher gab sich überrascht und betonte nach dem Anschlag von München: „[W]ir stehen einer neuen Form der Kriminalität, nämlich dem internationalen Terrorismus, gegenüber.“<sup>93</sup> Wie stark war jedoch der transnationale Terrorismus schon vor dem Anschlag von München in Deutschland? Gab es möglicherweise bereits Hinweise auf einen großen Anschlag?

Es hatte, von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, 1972 bereits mehrere Anschläge transnationaler terroristischer Vereinigungen, zum Teil auch des „Schwarzen Septembers“<sup>94</sup>, in Deutschland gegeben. Überregional war der „Schwarze September“ zuvor vor allem durch die Ermordung des jordanischen Premierministers Wasfi Tall in

<sup>90</sup> Vgl. Bericht von Oberst Kuring, Kommandeur der Waffenschule der Luftwaffe 50 vom 14. 9. 1972 an den Bundesminister der Verteidigung auf Befehl von Generalinspektor Admiral Zimmermann. Hierin eine minutiöse Chronologie und ein detaillierter Bericht aus Sicht der Bundeswehrführungskräfte vor Ort. Eine Archivierung des Dokuments ist unbekannt. Die in Privatbesitz vorliegende Kopie des Berichts stammt aus dem Aktenbestand der inzwischen aufgelösten „Lehrsammlung Militärgeschichte“ der Offiziersschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck.

<sup>91</sup> Vgl. BAArch Koblenz, B 141/37488. Die Namen der Überlebenden in den Vernehmungsprotokollen sind Badran, Al Danawy und Abdulah. In mehreren Veröffentlichungen werden die Namen auch anders angegeben. Offenbar spielen hier lange Familiennamen und die Transkription aus dem Arabischen eine Rolle. Vgl. AA an BMJ vom 9. 1. 1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104928.

<sup>92</sup> BPA (Hrsg.): Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft. Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaates Bayern, 19. 9. 1972. Der Bericht gliedert sich in 1. Sicherheitsmaßnahmen, 2. gewaltlose Befreiungsversuche und 3. Ablauf der Polizeiaktion in München und Fürstenfeldbruck. Zum ‚Tagebuch‘ vgl. die quellenkritischen Anmerkungen in BA 7, Anmerkung 1 zu Dokument Nr. 74, S. 590. In seinen Memoiren erwähnt er den Anschlag nur knapp. Vgl. Brandt, Willy: Erinnerungen, Frankfurt am Main 1987.

<sup>93</sup> Bundesminister Genscher am 8. 10. 1972 im Interview mit dem Saarländischen Rundfunk, Transkription in: BAArch Koblenz, B 106/146543.

<sup>94</sup> Zu den Motiven, der Entstehungsgeschichte und Verbindungen zur PLO der Gruppierung ‚Schwarzer September‘, die übrigens auch Terroristinnen einsetzte, vgl. die alte, aber bislang einzige fundierte Monographie im westlichen Sprachraum dazu: Cooley, September. Diese bemerkenswerte Studie bezieht englische, deutsche, französische und vor allem auch arabische Literatur mit ein. Vgl. den tendenziösen Band von Muray, Schwarzer September.

Kairo im November 1971 und den gescheiterten Anschlag auf den jordanischen Botschafter in London, Said Fifai, bekannt geworden.<sup>95</sup> Zudem hatten sie „Anschläge auf Erdölraffinerien in Holland und Italien (Triest)“<sup>96</sup> verübt.

Palästinensischer Terrorismus in Deutschland war den Experten nicht unbekannt. Ein Bericht der Sicherungsgruppe des BKA verzeichnete schon zwei Jahre vor dem Anschlag in München eine „Häufung von Gewaltakten palästinensischer Fedayin-Gruppen außerhalb des Kampfraumes“. Zwischen 1968 und 1970 hatte es 13 entsprechende Anschläge in Westeuropa gegeben, davon in Deutschland:

„8. 9. 69 Handgranatenanschlag auf die israelische Botschaft in Bonn [...]“

10. 2. 70 Anschlag auf Passagiere und Besatzung eines El-Al-Flugzeuges in München Riem in Entführungsabsicht<sup>97</sup> [...]

21. 2. 70 Sprengstoffanschlag auf ein Flugzeug der AUA in Frankfurt/M.<sup>98</sup>

Nach einem leichten Rückgang palästinensischer Aktivitäten 1971 erschossen im Februar 1972 palästinensische Terroristen mit Maschinenpistolen fünf Jordanier in Brühl bei Köln. Gleichzeitig verübte der „Schwarze September“, der in der libanesischen Zeitung Al-Muharrir<sup>99</sup> die Verantwortung übernahm, einen Sprengstoffanschlag auf die Montagehalle der Firma Strüver in Hamburg, die offenbar auch Waffenteile für den Export nach Israel produzierte. Wenig später bekannte sich die gleiche Gruppe zu einem Anschlag auf die Reglerstation der städtischen Gaswerke in Hamburg-Harburg.<sup>100</sup> Fast zeitgleich, am 22. Februar 1972, „zwangen arabische Freischärler eine Lufthansa-Maschine zum Kurswechsel nach Aden und gaben sie erst nach Zahlung eines hohen Lösegeldes frei.“<sup>101</sup> Dass dies durchaus ein Anreiz für weitere Aktionen und vor allem Flugzeugentführungen war, belegt ein mit arabischem Namen unterzeichneter Brief vom 19. September 1972 an das Polizeipräsidium Düsseldorf, in dem unter anderem auf die dringende Gefahr einer Lufthansaentführung hingewiesen wird, da „deutschland [...] im fruehling leichtsinnerweise [sic] [...] 5 millionen dollar bezahlt“<sup>102</sup> habe.

Das BfV summierte für 1972:

„Ein Schwerpunkt politisch radikaler Aktivität der ausländischen Extremisten liegt im Bereich der politisch motivierten Gewaltkriminalität, die auch im internationalen Vergleich zugenommen hat.“

<sup>95</sup> Vgl. Fernschreiben Beirut an das AA vom 9. 2. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>96</sup> BfV-Präsident Nollau in einem schriftlichen Interview mit der BILD-Redaktion, in: BArch Koblenz, B 106/146540. Vgl. auch den Bericht „Schwarzer September an Rhein und Ruhr. Die Palästinenser in der Bundesrepublik“, in: Der Spiegel vom 11. 9. 1972, Heft 38, S. 24. Zur Übersicht und Kommentierung der Anschläge vgl. Cooley, September, S. 122–125.

<sup>97</sup> Vgl. dazu die Ermittlungen in BHStA MInn/90131.

<sup>98</sup> Beide Zitate im Bericht der Sicherungsgruppe des BKA vom 14. 7. 1970 über terroristische Tätigkeiten von palästinensischen Guerilla-Organisationen außerhalb des Nahen Ostens, Einrückung übernommen, in: BArch Koblenz, B 106/115427.

<sup>99</sup> [Al-Muharrir] = Der Redakteur/Befreier.

<sup>100</sup> Vgl. Lagebericht zur Inneren Sicherheit vom 7. 2. 1972 sowie nachfolgende kritische Korrespondenz der Auslandsvertretungen Kairo und Beirut mit dem AA über die außenpolitische Brisanz von bisher demontierten Waffenlieferungen nach Israel, in: PA AA, B 36/509.

<sup>101</sup> Jahresbericht des BfV 1972, S. 9, in: BArch Koblenz, B 106/78920. Nach dpa-Angaben sollen 16 Mio. DM gezahlt worden sein, um das Leben der 166 Jumbo-Jet-Passagiere freizukaufen.

<sup>102</sup> Anonymer Brief an das Polizeipräsidium Düsseldorf, per Fernschreiben an das AA weitergeleitet, in: PA AA, B 36/509.

*Als Opfer politisch motivierter Gewalt von Ausländern fanden bei uns 22 Menschen den Tod [...]. Sprengstoffanschläge, Flugzeugentführungen und ähnlich schwere Gewalttaten mit politischem Hintergrund haben im gleichen Zeitraum zahlreiche weitere Personen in Lebensgefahr gebracht. Die meisten dieser Verbrechen wurden von Untergrundgruppen mit Sitz im Ausland organisiert. Insgesamt sind 257 (1971: 168) politisch motivierte Gewalttaten begangen oder angedroht worden. [...]*

*Bei den meisten erkannten oder vermuteten Tätern handelt es sich um arabische Extremisten palästinensischer Herkunft. Ihnen werden allein 109 Ausschreitungen, darunter 30 Terrorakte mit zum Teil schwerwiegenden Folgen zugerechnet.<sup>103</sup>*

Angesichts dieser deutlichen Zahlen wird fragwürdig, ob Bundesinnenminister Genscher Recht hatte, wenn er von einer „neuen Form der Kriminalität“<sup>104</sup> sprach, oder ob sich das Expertenwissen nicht bis in die politische Führung getragen hatte.

Warnungen hatte es durchaus gegeben. Der Bundestagsabgeordnete Günther Metzger (SPD) betonte schon früh in einem Brief an Bundeskanzler Brandt, dass „eine in den Ausmaßen nicht abzusehende Ausweitung des Terrors in denjenigen Staaten [zu] befürchten [... sei], die nicht unmittelbar in den Nahostkonflikt verwickelt sind.“<sup>105</sup> Schon 1970 hatte die Bundesregierung einen „besorgniserregende[n] Anstieg“<sup>106</sup> von Flugzeugentführungen und Attentaten festgestellt. Als deren Konsequenz forderte Metzger, im Einvernehmen mit den europäischen Nachbarn und „mit der gebotenen Eile [...] ein Landeverbot für alle Flugzeuge arabischer Luftfahrtgesellschaften und das Einstellen aller Flüge westlicher Luftfahrtgesellschaften in arabische Länder“<sup>107</sup> zu veranlassen. Mag auch dieser Abgeordnete ein Einzelfall und seine konkreten Forderungen überzogen gewesen sein, in die Krisenplanungen für die Olympischen Spiele gingen seine Bedenken nicht ein. Ebenso wenig sensibilisierten vorhergehende Anschläge in den Niederlanden oder Schweden die Organisatoren in München für die wachsende Gefahr von Geiselnahmen.

Zwar gab es ein „Befristetes Gesetz zum Schutz des Olympischen Friedens“<sup>108</sup>, welches bis zum 31. Dezember 1972 die Versammlungsfreiheit einschränkte und den Landesregierungen einräumte, Bannkreise um Veranstaltungsorte zu ziehen. Die Begründung der bayerischen Staatsregierung war das Fernhalten von „politisch motivierten Störaktionen“<sup>109</sup>. In der Begründung eines Entwurfs des von langer Hand geplanten Gesetzes vom 23. November 1971 hieß es:

*„Es liegen Erkenntnisse vor, daß politisch radikale Gruppen und Einzelpersonen des In- und Auslandes den Ablauf der Olympischen Spiele 1972 in München und Kiel durch Demonstrationen und ähnliche Aktionen stören wollen. Sie beabsichtigen, dadurch dem Ansehen der Bundesrepublik*

<sup>103</sup> Jahresbericht des BfV 1972, S. 2 und S. 8, in: BArch Koblenz, B 106/78920.

<sup>104</sup> Interview Saarländischer Rundfunk mit Bundesminister Genscher am 8. 10. 1972, Transkription in: BArch Koblenz, B 106/146543.

<sup>105</sup> Brief von Günther Metzger, MdB, an BK Brandt vom 11. 9. 1970, hat in Kopie auch Bundesminister Scheel vorgelegen, in: PA AA, B 36/375.

<sup>106</sup> Sofortprogramm der Bundesregierung zur Verbrechensbekämpfung vom 28. 10. 1970, Thema Ausländerkriminalität, in: BArch Koblenz, B 136/5051.

<sup>107</sup> Brief von Günther Metzger, MdB, an BK Brandt vom 11. 9. 1970, hat in Kopie auch Bundesminister Scheel vorgelegen, in: PA AA, B 36/375.

<sup>108</sup> Befristetes Gesetz zum Schutz des Olympischen Friedens. Verabschiedet am 31. 5. 1972, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt am 3. 6. 1972, vgl. BArch Koblenz, B 136/5063.

<sup>109</sup> Ebenda.

*Deutschland zu schaden und gleichzeitig ihre eigenen politischen Zielvorstellungen zu propagieren.*<sup>110</sup>

Allerdings besteht angesichts des Schriftverkehrs um die Entstehung des Gesetzes kein Zweifel daran, dass es hier um politischen Radikalismus des rechten und linken Spektrums ging. In diesem Sinne äußerte sich der SPD-Abgeordnete Heinz Pensky, der vor einer rechtsradikalen „Gegen-Olympiade“<sup>111</sup> warnte. Die Möglichkeit aus dem Ausland organisierter Anschläge wurde in den Planungen nicht berücksichtigt.

Dass es gerade im Bereich der Erkenntnisauswertung im Vorfeld der Olympischen Spiele Pannen gegeben hatte, räumte Bundesinnenminister Genscher auf der IMK am 13. September zumindest indirekt ein:

*„Hinweise darauf, daß arabische Widerstandsorganisationen einen Anschlag im Rahmen der Olympischen Spiele beabsichtigten, fehlten zunächst. Erst mit dem Anschwellen der Informationen über beabsichtigte Störungen durch die verschiedensten politisch-radikalen Gruppen erhielten die zuständigen Sicherheitsbehörden auch Hinweise auf Pläne arabischer Widerstandsorganisationen, einen Zwischenfall evtl. auch in München zu inszenieren.“*<sup>112</sup>

In der Tat hatte es am Abend vor dem Anschlag eine „Warnung vom Amerikanischen Nachrichtendienst“ gegeben, „daß sich fünf namentlich genannte Terroristen auf dem Wege nach Westeuropa befänden, um hier Terrorakte zu begehen.“<sup>113</sup> Ebenso hielt sich offenbar die palästinensische Top-Terroristin Leila Khaled<sup>114</sup> Anfang September in Deutschland auf, was die entsprechenden Behörden eigentlich in höchste Alarmbereitschaft hätte versetzen müssen.<sup>115</sup> Offenbar sind die möglicherweise lebensrettenenden Informationen jedoch auf dem Weg durch die Ämter verloren gegangen.<sup>116</sup>

Der Anschlag des „Schwarzen September“ eröffnete lediglich in seiner Öffentlichkeitswirksamkeit eine neue Dimension und stellte weder in Deutschland noch in Europa eine „völlig neue Form der Kriminalität“ dar. Das vorhandene Wissen der Experten trug sich offenbar nicht bis in das politische Führungspersonal der Bundesrepublik, das, einer selektiven Wahrnehmung<sup>117</sup> gleich, eine transnationale Bedrohung nicht zur Kenntnis nahm.

<sup>110</sup> Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des Olympischen Friedens vom 23.11.1971, Begründung, in: BArch Koblenz, B 106/78702.

<sup>111</sup> Pensky, Heinz: Olympiastätten kein Tummelfeld für Extremisten. Sicherheitsbeauftragter vor schwieriger Aufgabe, veröffentlicht vom SPD-Pressedienst am 17.8.1972.

<sup>112</sup> Sprechzettel für die Rede von Bundesminister Genscher auf der IMK am 13.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>113</sup> Ein entsprechendes Schreiben vom LfV Bayern an das BMI vom 4.9.1972 ist nachgewiesen in: BArch Koblenz, B 106/5194. Zitat aus dem Sachstand der Ermittlungen im BMI vom 6.9.1972, 10 Uhr, Antwort auf Nachfrage beim bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>114</sup> Eigentlich **ليلى خالد** [Laila Chalid]. 1969 und 1970 wurden unter ihrem Kommando zwei Flugzeuge entführt, eins davon gesprengt. Sie wurde eine der zentralen Figuren des für die spätere Gruppierung namensgebenden ‚Schwarzen September‘ 1970, als mehrere Palästinensergruppen unter Führung der PLO einen Aufstand gegen den jordanischen König Hussein unternahmen. Vgl. dazu Cooley, September, S.87–132.

<sup>115</sup> Vgl. Fernschreiben BfV an das BMI vom 7.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194.

<sup>116</sup> Zu diesem Schluss kommen auch die Recherchen des BMI, vgl. BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>117</sup> Zur Begriffsbestimmung und Erörterung vgl. Diekmann, Empirische Sozialforschung, S.44–46.

## Der Anschlag: Nachgiebigkeit und blutiges Scheitern

Wie aus den Vernehmungsprotokollen der Terroristen hervorgeht, überwandten die acht Palästinenser zwischen 4 und 5 Uhr morgens<sup>118</sup> in zwei Gruppen den Zaun zum Olympischen Dorf. Der Überlebende Badran sagte am 19. September gegenüber der Münchener Staatsanwaltschaft aus, dass „vor dem Tor [...] bereits ein Stuhl [stand]. Mit Hilfe dieses Stuhles überstiegen diese Leute [sc. die erste Gruppe] den Zaun.“<sup>119</sup> Von dort aus waren es nur wenige Meter bis zur Conollystraße 31, der Unterkunft der israelischen Athleten.

Die Akten der Referate III (Sicherheit) und XIII (Ordnung) des Organisationskomitees (OK) der Olympischen Spiele offenbaren, dass gravierende Sicherheitslücken am Zaun lange bekannt waren: Weithin fehlende Beleuchtung und andauernde Probleme mit alkoholisierten Wächtern wurden schon geraume Zeit vor dem Anschlag verzeichnet. In der Nacht vom 5. September waren außerdem zwölf Ordnungskräfte weniger im Einsatz als vorgesehen.<sup>120</sup> Unter den spät nachts heimkehrenden Sportlern war es zudem üblich, einfach über den Zaun zu klettern.<sup>121</sup> Vorausschauende Maßnahmen zum Schutz der israelischen Sportler hatte es nicht gegeben.<sup>122</sup> Dies wird auch durch die Randlage der israelischen Unterkunft im weitläufigen Olympia-Gelände verdeutlicht.<sup>123</sup>

Nachdem sich die Terroristen zunächst verlaufen hatten<sup>124</sup>, wies ihnen ein Klingelschild den Weg zur Wohnung der israelischen Mannschaft. Der Ringer Yossef Gutfreund versperrte mit seinem Körpergewicht den Zugang zur Wohnung, wurde jedoch kurz darauf durch den Türspalt niedergeschossen. Unter Zusage medizinischer Hilfe für Gutfreund zeigten die Israelis den Terroristen den Weg zur zweiten Mannschaftswohnung.<sup>125</sup>

<sup>118</sup> Die Zeitangaben werden grundsätzlich als Ziffern geführt und nur mit Minutenangaben versehen, wenn diese auch so präzise dokumentiert sind.

<sup>119</sup> Vernehmungsprotokoll Badran vom 19. 9. 1972, in BArch Koblenz, B 141/37488.

<sup>120</sup> Zu den langfristigen Problemen vgl. BArch Koblenz, B 185/2890 und/2896. Zur Zahl der Ordnungskräfte vgl. Tätigkeitsbericht des Referat XIII (Ordnung), S. 84, in: BArch Koblenz, B 185/3230.

<sup>121</sup> Vgl. Marcovitz, Munich Olympics, S. 15.

<sup>122</sup> Größere Umsicht ließ man im Umgang mit der sowjetischen und jugoslawischen Mannschaft walten, deren Organisatoren propagandistische Angriffe befürchteten. Vgl. zu dieser Frage das *Spiegel*-Interview mit Polizeipräsident Schreiber in: Der Spiegel vom 11. 9. 1972, Heft 38, S. 20. Ebenso Augstein, Rudolf: Terror und kein Ende, ebenda.

<sup>123</sup> Allerdings hatte es Ende August mehrere Gespräche zwischen Vertretern der israelischen Botschaft und dem OK gegeben, die diesbezüglich keine Bedenken geäußert hatten. Dies räumte auch Israels Premierministerin Golda Meir ein. Vgl. Press Bulletin Israel (Hrsg.): Prime Minister's Statement at the Opening of the Knesset Winter Session, 16. 10. 1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>124</sup> Anführer Issa vermutete die Israelis im obersten Geschoss, fand dort jedoch nur die Wohnungen der Athleten aus Hong Kong und Korea vor. Nach Angaben von Badran wäre die Operation deshalb beinahe abgebrochen worden. Vgl. Vernehmungsprotokoll Badran vom 19. 9. 1972, in: BArch Koblenz, B 141/37488.

<sup>125</sup> Aussagen Badrans in mehreren Vernehmungsprotokollen vom 14., 15., 18., 19. und 20. 9. 1972, in: BArch Koblenz, B 141/37488.

Um 05:03 Uhr ging ein Notruf bei der Münchener Polizei ein, wenig später übergaben die Terroristen einem herbeigeeilten Polizeibeamten ihre Forderung nach Freilassung von 200 Gefangenen aus israelischer Haft. Die Frist lief um 9:00 Uhr aus.

Bis etwa 8 Uhr waren die politisch Verantwortlichen im Olympischen Dorf eingetroffen. Bereits in den frühesten Morgenstunden war ein polizeilicher Einsatzstab gebildet worden. Der „politische Krisenstab“<sup>126</sup> bestand aus dem bayerischen Innenminister Merk, dem gerade abgetretenen Oberbürgermeister Münchens, Hans-Jochen Vogel, dem Münchener Polizeipräsidenten Schreiber, Bundesinnenminister Genscher sowie dem Präsidenten des NOK, Daume. Letzterer hielt den Kontakt zum IOK und dessen Präsidenten, Brundage. Die diplomatischen Verhandlungen lagen in der Hand von Staatssekretär von Braun.<sup>127</sup> Nach Beobachtungen des Magazins *Spiegel* waren auch der Bayerische Ministerpräsident Goppel sowie der nordrhein-westfälische Innenminister Weyer anwesend.<sup>128</sup>

Der Krisenstab wurde offenbar ad-hoc nach praktischen Erwägungen gebildet und bezog eher zufällig alle parlamentarischen Parteien mit ein. Vorgaben oder Pläne für eine solche Zusammensetzung ließen sich aus den Akten nicht erschließen. Es ist zu vermuten, dass die Vereinigung aller verfügbaren Kompetenzebenen in einem Stab Absicht war. Dieser scheinbare Vorteil muss in der Retrospektive jedoch als Nachteil bewertet werden, da dies, wie später erläutert werden wird, zu höchst komplizierten Entscheidungsstrukturen führte und ein effizientes Reagieren eher verhinderte.

Durch erste Verhandlungen konnte das Ultimatum auf 12:00 Uhr verlängert werden. Das mit Bundes- und Landesregierung abgestimmte Angebot, „einen Geldbetrag in unbestimmter Höhe zur Verfügung zu stellen“<sup>129</sup> wurde abgelehnt. Auch der Vorschlag von Genscher, Merk, Schreiber und Vogel, sich selbst im Austausch gegen die Geiseln zur Verfügung zu stellen, wurde von den Terroristen nicht angenommen.<sup>130</sup> Polizeipräsident Schreiber gab in einer Pressekonferenz gegen 11:15 Uhr die Haltung der Terroristen wieder: „Es geht weder um Geiseln noch um Geld, sondern es ginge [ihnen] um die 200 Gefangenen.“<sup>131</sup> Um 11:30 Uhr trat in Bonn das Bundeskabinett zusammen. Bundesinnenminister Genscher wurde „autorisiert, im Zusammenwirken mit der bayerischen Staatsregierung alles Notwendige zur Rettung der Geiseln zu tun.“<sup>132</sup>

Der in einer Sondermaschine herbeigeflogene israelische Botschafter Ben Horin verkündete gegen Mittag den Kabinettsbeschluss seiner Regierung, nicht auf die Forderungen einzugehen. Auch auf Drohung der Terroristen, zwei Geiseln vor laufenden Kameras zu erschießen, bekräftigte Ben Horin das kategorische Nein.<sup>133</sup>

<sup>126</sup> Genscher, *Erinnerungen*, S. 150.

<sup>127</sup> Staatssekretär im AA von 1970–1972. Vgl. Hoffmann, *Bundesministerien*, S. 159.

<sup>128</sup> Vgl. *Der Spiegel* vom 11. 9. 1972, Heft 38, S. 26.

<sup>129</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>130</sup> Vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S. 157. Besonders ist in dieser Frage widersprüchlich, wer sich tatsächlich zur Verfügung gestellt hat. Zum Beispiel führt von Kieseritzky – allerdings ohne Beleg – an, dass auch Peter Brandt, der Sohn des Kanzlers zum Austausch bereit gewesen sei, dafür erwähnt er Schreiber und Merk nicht. Vgl. BA 7, Anmerkung 3 zu Dokument Nr. 73, S. 590.

<sup>131</sup> Pressekonferenz Polizeipräsident Manfred Schreiber am 5. 9. 1972 gegen 11.15 Uhr, Tondokument, online unter: <http://www.olympia72.de/schreiber.mp3>, Abruf vom 27. 7. 2009.

<sup>132</sup> Genscher, *Erinnerungen*, S. 150.

<sup>133</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

Mit Unterstützung des Repräsentanten der Arabischen Liga und weiterer arabischer Diplomaten konnte das Ultimatum auf 13:00 Uhr verlängert werden. Mit Hinweis auf angeblich „laufende Verhandlungen“ mit Israel erreichten Merk und Genscher im persönlichen Gespräch mit Anführer Issa eine Verlängerung auf 15:00 Uhr. Währenddessen wurden Scharfschützen positioniert und Kisten mit Nahrungsmitteln für die Versorgung der Geiseln gebracht. Als Köche verkleidete Polizisten sollten die Wohnungen ausspähen. Die Terroristen gingen jedoch nicht darauf ein, sondern trugen selbst jede Kiste einzeln in die Wohnung. „Experten des Landeskriminalamtes, ein Chemiker, und ein Belüftungstechniker“ kamen zu dem Schluss, „daß der Einsatz von chemischen Mitteln [...] keinen Erfolg verspreche.“<sup>134</sup>

Bundeskanzler Brandt war inzwischen in seiner Unterkunft in Feldafing bei München eingetroffen, wo er sich über die Lage im Olympischen Dorf unterrichten ließ.<sup>135</sup> Mit Hinweis auf „technische Schwierigkeiten“ gelang es Merk und Genscher, die Frist abermals auf 17:00 Uhr zu verlängern. Die Terroristen forderten nun freien Abzug mit einem Flugzeug und deutschen Geiseln nach Kairo.<sup>136</sup> Kurz vor Ablauf der Frist wurde den Einsatzkräften Sturm Bereitschaft befohlen. Die Terroristen drohten, dass einige Israelis vor Ablauf der nächsten Frist öffentlich erschossen würden. Bundesinnenminister Genscher betrat nun erstmals und alleine das Gebäude, um mit den Geiseln über den Flug nach Kairo zu sprechen. Insgeheim sollte er natürlich die Situation in der Unterkunft und die bis dahin unbekannte Anzahl der Terroristen erkunden. Genscher ging zum Schein auf die Forderung der Terroristen ein und versprach freien Flug nach Kairo vom Militärflughafen Fürstenfeldbruck. Im Gegenzug wurde das Ultimatum auf 19:00 Uhr verlängert. Die Geiseln und Terroristen sollten per Hubschrauber nach Fürstenfeldbruck geflogen werden. Um 17:15 Uhr wurde das Gespräch beendet.<sup>137</sup>

Währenddessen wurden die ursprünglichen Pläne umgeworfen: „die erstuerung d[es] hausses verbot sich, da sie voraussichtlich mit hohen opfern erkaufte worden waere.“<sup>138</sup> Zudem erwies sich als höchst problematisch, „dass die Geiseln mit ihren Bewachern mitten im belebten Bereich des Olympischen Dorfes waren, in schwer zu sichernden Gebieten mit vielfältigen Zugangsmöglichkeiten.“<sup>139</sup> ARD-Reporter Lothar Loewe fiel gegen 17 Uhr auf, dass die Absperrung des Geländes höchst mangelhaft war und folgerte: „Sollten [...] die Terroristen entschlossen sein, mit Sprengstoff sich und die Geiseln selbst in die Luft zu sprengen, dann wären auch die Schaulustigen und

<sup>134</sup> Alle Zitate im Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>135</sup> Vgl. die Aufzeichnungen für das ‚Tagebuch‘ von Willy Brandt, Zitiert nach BA 7, Dokument Nr. 74, S. 350f.

<sup>136</sup> Die Forderung des freien Abzugs nach Kairo wurde etwa um 16.30 Uhr bekannt. Vgl. Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501. NOK-Präsident Daume gab in einem *Spiegel*-Interview an, er habe nach „Ablauf des 15-Uhr-Termins“ davon erfahren. Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S. 84.

<sup>137</sup> Vgl. Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>138</sup> Erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191, Fehler übernommen.

<sup>139</sup> Innenminister Merk auf der Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen am 6.9.1972 um 2.30 Uhr, online unter: <http://www.olympia72.de/pressekonferenz.htm>, Abruf vom 27. 1. 2009.

auch die Journalisten und Angehörigen des Bundesgrenzschutzes hier in dieser Situation sehr gefährdet.“<sup>140</sup>

Es ist deutlich zu erkennen, dass eine Vielzahl von Möglichkeiten erwogen und verworfen wurde: „Es ist viel diskutiert worden, im Führungsstab.“<sup>141</sup> Allerdings fällt auch sofort die Improvisation ins Auge, die den Ablauf des Nachmittags bestimmte. Während die Terroristen den Faden der Handlung in der Hand hielten, gab sich der Krisenstab äußerst reaktiv und betonte die Mittlerrolle zwischen den Terroristen und der israelischen Regierung.

Offenbar war die Option, die Geiseln und Terroristen mit Hubschraubern vom Olympischen Dorf nach Fürstenfeldbruck zu bringen<sup>142</sup>, bereits seit dem Vormittag in den Medien diskutiert worden. Der Kommandeur des Fliegerhorsts Fürstenfeldbruck schrieb in seinem Abschlussbericht, dass er „bereits ab 11 Uhr vormittags [...] laufend von Presseagenturen, Zeitungsredakteuren und Rundfunk- und Fernsehanstalten telefonisch angerufen“<sup>143</sup> worden war. Allerdings sei er erst um 17:55 Uhr von offizieller Stelle informiert worden, und erst dann konnten Vorbereitungen anlaufen. Die im Olympischen Dorf omnipräsente Presse blockierte somit nicht nur möglicherweise wichtige Telefonleitungen, sie stellte auch insofern ein Problem dar, als dass etwa die auf dem Dach der israelischen Unterkunft postierten Polizeibeamten live gefilmt wurden. Ob die Terroristen die entsprechenden Sender im Fernsehen der Unterkunft eingeschaltet hatten und von den Aufnahmen der Journalisten beeinflusst wurden, kann nicht abschließend beantwortet werden.

Gegen 19 Uhr waren die wenigen Scharfschützen postiert, das Kreiskrankenhaus informiert und Teile des Krisenstabs unter anderem mit Genscher, Merk und Schreiber in Fürstenfeldbruck gelandet. Nach einer Besichtigung zog sich der Krisenstab zur Beratung zurück. „Bundeswehr-Angehörige [waren] bei der Besprechung nicht zugelassen“<sup>144</sup>, obwohl grundlegende logistische Aufgaben, sowohl die Landung der Hubschrauber als auch die Postierung der Lufthansamaschine vom Fliegerhorst wahrgenommen worden waren. Um 19:25 Uhr wurden die Pläne verworfen und der Krisenstab flog zusammen mit den Scharfschützen zurück ins Olympische Dorf. Die Option Fürstenfeldbruck sollte aber „weiterhin als Alternativprogramm bestehen“<sup>145</sup> bleiben. Diese erste Episode in Fürstenfeldbruck wird in den meisten Darstellungen nicht erwähnt<sup>146</sup> und dürfte auch weitgehend unbekannt sein. Allerdings zeigt sie, wie hektisch der Ablauf der Ereignisse tatsächlich war.

Im Olympischen Dorf waren derweil Vorbereitungen getroffen worden, die Terroristen auf dem Weg zu den Helikoptern zu erschießen, jedoch wurden die Erfolgsaus-

<sup>140</sup> Lothar Loewe in einer ARD-Reportage aus dem Olympischen Dorf am 5.9.1972 um 17 Uhr, Tondokument, online unter: <http://www.olympia72.de/loewe.mp3>, Abruf vom 27.1.2009.

<sup>141</sup> Polizeipräsident Schreiber im *Spiegel*-Interview, *Der Spiegel* vom 11.9.1972, Heft 38, S.32.

<sup>142</sup> Ob die Terroristen tatsächlich abfliegen sollten, war auch im Krisenstab umstritten, da die Gewalt über ein Flugzeug mit letztlich unkontrollierbarem Flugziel die Lage nur noch komplizierter hätte machen können. Vgl. erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191.

<sup>143</sup> Ebenda, S.3.

<sup>144</sup> Ebenda, S.4.

<sup>145</sup> Ebenda, S.4.

<sup>146</sup> Die offizielle Dokumentation verliert nur zwei Zeilen mit ungenauer Zeitangabe darüber. Vgl. Dokumentation, S.44.

sichten als zu gering eingeschätzt.<sup>147</sup> Zudem minderte die Hoffnung auf eine politische Lösung durch ein Ausfliegen nach Ägypten die Ambitionen auf ein unnötiges Blutvergießen in Deutschland. Aus Israel kamen inzwischen besorgte Fragen, ob wirklich „über die Überführung der Geiseln nach Kairo verhandelt werde“ und ob technische Details geklärt seien.<sup>148</sup> Offenbar funktionierte auch die Kommunikation nach außen nicht reibungslos genug, um Missverständnisse zu vermeiden und Informationslücken gar nicht erst aufkommen zu lassen. Ein Mitglied der Einsatzzentrale im Olympischen Dorf schrieb wenig später an das Auswärtige Amt in Bonn:

*„die unfähigkeit genaue nachrichten ueber das schicksal der geiseln zu beschaffen, war besonders peinlich, weil [der israelische] botschafter ben horin immer dringender bat, ihm fuer seine regierung, die sich in tel aviv in einer kabinettsitzung befand, informationen zu geben.“<sup>149</sup>*

Bundeskanzler Brandt schickte einen Appell an die Staats- und Regierungschefs der arabischen Länder: „ich appelliere in dieser stunde an sie, alles in ihren kraeften stehende zu tun, damit die in der gewalt der attentaeter befindlichen geiseln unversehrt ihre freiheit zurueckerhalten. die ganze welt erwartet von ihnen, dass sie ihren einfluss geltend machen.“<sup>150</sup> Erfolglos versuchte der inzwischen im Olympischen Dorf eingetroffene Bundeskanzler Brandt<sup>151</sup> auf Anraten von Staatssekretär von Braun ab 18:30 Uhr, persönlich mit dem ägyptischen Präsidenten Anwar al-Sadat zu sprechen. Ein Kontakt kam jedoch nicht zustande, da der Präsident angeblich nicht auffindbar gewesen sei. Kurz vor 21 Uhr teilte der ägyptische Ministerpräsident Sedki Bundeskanzler Brandt in aller Deutlichkeit mit: „we do not want to get involved.“<sup>152</sup>

Nach über 15 Stunden hatten die Bundes- und Landesregierung buchstäblich nichts erreicht, was sie einer Lösung der Situation näher gebracht hätte. Den Ereignissen des Tages hinterhergehend, war keine Zeit geblieben, frühzeitig Hilfe im Ausland anzufragen. Schließlich zerplatzte die letzte Hoffnung, das Problem „auszufliegen“, so dass dem Krisenstab keine Optionen mehr blieben: Er hatte sich in eine Sackgasse manövriert.<sup>153</sup>

Also wurde das „Alternativprogramm“ aktiviert. Um 22:22 Uhr flog ein Teil der politischen Einsatzleitung erneut nach Fürstfeldbruck.<sup>154</sup> Dieser bestand abermals aus

<sup>147</sup> Ursprünglich war angenommen worden, dass die Terroristen die 500 m zu den Helikoptern zu Fuß zurücklegen würden. VLR Henze schreibt: „als es soweit war, verlangten die palaestinerer ploetzlich mit einem bus zu den hubschraubern gefahren zu werden. damit war der erste plan zur befreiung gescheitert.“ Vgl. erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191.

<sup>148</sup> Genscher, Erinnerungen, S. 153.

<sup>149</sup> Zweiter Bericht VLR Henze an das Auswärtige Amt, in: PA AA, B 2/191.

<sup>150</sup> Ortex Nr. 87 an entsprechende Auslandsvertretungen, in: PA AA, B 1/509. Brandt schreibt in seinem ‚Tagebuch‘, dass er noch aus Bonn den Appell losgeschickt habe. Auf die Zweifel an dieser Quelle wurde bereits eingegangen, wobei sicher auch der Zeitverlust zwischen Anweisung und Umsetzung eine Rolle spielt.

<sup>151</sup> Dort hielt er sich, offenbar abseits des Krisenstabs, mit dem Bayerischen Ministerpräsident Goppel und Hans-Jochen Vogel im Büro des Journalisten Robert Lembke auf. Vgl. BA 7, Dokument Nr. 74, S. 351. Inwieweit Kontakt zwischen beiden ‚Stäben‘ bestand, lässt sich nicht beurteilen.

<sup>152</sup> Zweiter Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191. Zu den Uhrzeiten vgl. Aufzeichnung VLR Schilling vom 5. 9. 1972, in AAPD 1972/II, Dokument Nr. 256, S. 1187f.

<sup>153</sup> Dies belegen auch die polizeitaktischen Erläuterungen der offiziellen Dokumentation, Vgl. Dokumentation, S. 50, Frage 3.

<sup>154</sup> Vgl. Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

Bundesinnenminister Genscher, Innenminister Merk und Polizeipräsident Schreiber, die schon wenige Stunden zuvor dort gewesen waren. Auch der CSU-Vorsitzende Strauß flog in diesem Helikopter mit.<sup>155</sup> Gleichzeitig starteten zwei weitere Helikopter mit den Terroristen und Geiseln an Bord. Erst jetzt wurde eindeutig klar, um wie viele Terroristen es sich handelte. Schreiber gab „diese Information nicht weiter, weil er sich darauf verließ, daß die Einsatzleitung in Fürstenfeldbruck bereits [...] verständigt worden war.“<sup>156</sup> Der eine Stunde zuvor nach Fürstenfeldbruck geflogene Einsatzleiter Wolf war davon jedoch nicht in Kenntnis gesetzt worden.

Nach Angaben von VLR Henze soll sich auch der mittags angereiste „israelische minister samir“ nach Fürstenfeldbruck begeben haben.<sup>157</sup> Es spricht viel dafür, auch wenn später jegliche israelische Beteiligung an dem Einsatz „nachhaltig dementiert“<sup>158</sup> wurde, dass es sich hier um den Mossad-Chef Zvi Zamir handelte.<sup>159</sup> Um 22:27 Uhr landete der Helikopter mit dem Krisenstab, um 22:32 Uhr die beiden Hubschrauber mit den Geiseln und Terroristen in Fürstenfeldbruck.<sup>160</sup>

Als Flugbegleiter getarnte freiwillige Einsatzkräfte der bayerischen Polizei befanden sich an Bord der bereitgestellten Boeing 727, wobei der Weg zwischen Helikoptern und Lufthansa-Maschine „möglichst lang“<sup>161</sup> gewählt worden war. Bei oder nach der zu erwartenden Inspektion der Maschine sollten die Terroristen überwältigt werden. Jedoch verließen die verkleideten Polizisten offenbar eigenmächtig die Boeing, bevor der Einsatz beginnen konnte: Der Leiter des Kommandos meldete, „als bereits die Positionslichter der Hubschrauber mit den Terroristen in Sicht kamen, [...] den Auftrag nicht ausführen zu können, denn sie sähen bei der zu erwartenden bewaffneten Auseinandersetzung mit den Terroristen keine Überlebenschance.“<sup>162</sup>

<sup>155</sup> Vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S.157. Dies ist ein plausibler Grund, warum die Kritik des sonst so wortgewaltigen Franz Josef Strauß nach dem Fiasko äußerst milde ausfiel. In seinen *Erinnerungen* verliert er kein Wort über die Ereignisse von München. Vgl. Strauß, F.: *Die Erinnerungen*, München 1998. Der *Spiegel* kommentierte: „Auffällig und ungebeten drängte er sich in Krisenstab und Einsatzhubschrauber. Unauffällig verdrückte er sich, als die Aktion gescheitert war.“ Der *Spiegel* vom 11.9.1972, Heft 38, S.21. Eine Debatte darüber, wer wen gedrängt habe, führten Genscher und Strauß auch auf der Leserbriefseite des *Stern*. Vgl. *Stern* 1972, Heft 41, S.7.

<sup>156</sup> Sachverhaltsrekonstruktion des Staatsanwaltschaft München I zur Begründung der Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Schreiber und Wolf, Verfügung vom 5.2.1973, S.30, in: BArch 106/146541.

<sup>157</sup> Vgl. erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191. Henze ist offenbar nicht informiert, um wen es sich genau handelt. Genscher erinnert sich an „einen hohen Sicherheitsexperten mit Begleiter“, der allerdings erst abends eingetroffen sein soll. Vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S.151.

<sup>158</sup> Sprechzettel Bundesminister Genscher, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 1/509.

<sup>159</sup> Dies würde auch die außergewöhnlich gute Sachkenntnis der israelischen Regierung zu den Vorgängen in Fürstenfeldbruck erklären, zumal Botschafter Ben Horin im Olympischen Dorf geblieben war.

<sup>160</sup> Vgl. Chronologie im Bericht Kuring, S.2.

<sup>161</sup> Ebenda, S.3.

<sup>162</sup> Vgl. auch Sachverhaltsrekonstruktion des Staatsanwaltschaft München I zur Begründung der Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Schreiber und Wolf, Verfügung vom 5.2.1973, S.30, in: BArch 106/146541. Vgl. auch ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zuschnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27.1.2009.

Während zwei der Terroristen<sup>163</sup> auf dem Rollfeld von Fürstenfeldbruck die bereitgestellte Lufthansa-Maschine inspizierten, befand sich, nicht zuletzt nach der Absage aus Ägypten und einer fehlenden „echten“ Flugzeugbesatzung<sup>164</sup>, die Einsatzleitung in unmittelbarem Handlungszwang. Der Polizei-Einsatzleiter von Fürstenfeldbruck, Georg Wolf, erklärte 1996, dass „das die letzte Chance war, um ein ungehindertes Umbringen [...] der Geiseln zu verhindern, indem sie einfach einsteigen und wegfliegen.“<sup>165</sup> Eine spätere Stürmung der Maschine kam laut Wolf ebensowenig in Frage: „Ein Sturm auf die Maschine durch [unsere] Leute, die wären abgeknallt worden von den andern wie die Hasen.“<sup>166</sup>

Als um 22:37 Uhr<sup>167</sup> die Terroristen „eiligen Schritts wieder Richtung Hubschraubern“<sup>168</sup> zurückkehrten, eröffneten die fünf Scharfschützen<sup>169</sup> „nach mehrfachen Aufforderungen“<sup>170</sup> das Feuer auf die acht Terroristen, von den mindestens zwei noch in den Helikoptern saßen: „Der Raum zwischen den Hubschraubern und der Maschine der Lufthansa war mit drei Lichtgiraffen sehr hell ausgeleuchtet.“<sup>171</sup> „Jedoch hatte eine dabei zwangläufig zu Tage tretende Schattenbildung der Hubschrauber und anderer in diesem Bereich stehender Objekte [...] zur Folge“, dass nur ein Teil der Terroristen „kampfunfähig“<sup>172</sup> gemacht wurde. Einige konnten sich in den Schatten der Helikopter flüchten. In der Folge entwickelte sich ein „sehr heftig[er]“ Schusswechsel von „etwa 45 Minuten“<sup>173</sup>, einige Quellen berichten von mehreren Stunden.

Die Einsatztaktik wurde hinterher massiv kritisiert. Aus dem Ausland kommentierte Mossad-General Zamir später: „Ausgesprochener Dilettantismus.“<sup>174</sup> VLR Henze zitiert in seinem ersten Bericht Augenzeugen: „offensichtlich erschwerte die beleuchtung das zielen [...] es haette schon frueher geschossen werden muessen [...] es sei mit maschinenpistolen geschossen worden, die bei dieser entfernung keine hinrei-

<sup>163</sup> Die Zahlenangaben dazu sind widersprüchlich, hier die Angaben aus dem Bericht Kuring, S. 5.

<sup>164</sup> Vgl. Bericht des Bayerischen Innenministeriums zum Polizeieinsatz von Fürstenfeldbruck vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>165</sup> ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zusammenchnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27.1.2009. Fast wortgleich äußert sich Innenminister Merk vor dem Innenausschuss des Bundestags am 18.9.1972, Protokoll in: PA AA, B 36/501.

<sup>166</sup> ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zusammenchnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27.1.2009.

<sup>167</sup> Vgl. Bericht Kuring, S. 2.

<sup>168</sup> ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zusammenchnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27.1.2009.

<sup>169</sup> Zur geringen Anzahl der Scharfschützen vgl. *Spiegel*-Interview mit Polizeipräsident Schreiber in *Der Spiegel* vom 11.9.1972, Heft 38, S. 32.

<sup>170</sup> Bericht Kuring, S. 5. Kuring vermutet, dass die Scharfschützen eigenen Ermessensspielraum gehabt hätten.

<sup>171</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>172</sup> Beide Zitate von Innenminister Merk auf der Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen am 6.9.1972 um 2.30 Uhr, online unter: <http://www.olympia72.de/pressekonferenz.htm>, Abruf vom 27.1.2009.

<sup>173</sup> Erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191.

<sup>174</sup> Zitiert nach *Der Spiegel* vom 11.9.1972, Heft 38, S. 19.

chende Zielgenauigkeit mehr besessen.<sup>175</sup> Die offizielle Dokumentation bezeichnet die Bewaffnung als „optimal“<sup>176</sup>. Polizei-Einsatzleiter Wolf stellt die „waffenmäßige Überlegenheit der Terroristen gegenüber der Polizei“ heraus: „Die waren ja mit anderen Gewehren und Schnellfeuergewehren mit Stahlmantelgeschoss und so weiter und mit Handgranaten und alles ausgerüstet. Da konnte die bayerische Polizei nicht mithalten.“<sup>177</sup> Wobei er jedoch verschweigt, dass anlässlich der Olympischen Spiele Einsatzkräfte aus dem gesamten Bundesgebiet eingesetzt waren, auch in Fürstenfeldbruck.<sup>178</sup> Ebenso war die Polizei am Abend des 5. September vom Fliegerhorst Fürstenfeldbruck großzügig mit Waffen und Ausrüstung ausgestattet worden.<sup>179</sup> Das grundlegende Problem lag vielmehr in der mangelnden Voraussicht und schlechter Koordination. Oder, wie der ebenfalls anwesende, spätere GSG 9-Kommandeur Ulrich Wegener kommentierte: „Das Schlimme war, dass damals niemand auf so etwas vorbereitet war, denn die Olympischen Spiele waren als fröhliche Spiele propagiert, und dementsprechend waren die Sicherheitsvorkehrungen.“<sup>180</sup> Nicht zuletzt war es auch eine Frage der Logistik und Kommunikation, dass gepanzerte Fahrzeuge der Polizei „mit dem Auftrag, noch Widerstand leistende Terroristen auszuschalten“<sup>181</sup> erst um 24 Uhr in Fürstenfeldbruck eintrafen.<sup>182</sup>

Besonders dramatisch wurde die Informationslage, als während des Feuergefechts „der tower des flugplatzes und mit ihm die funkanlage getroffen“<sup>183</sup> wurden. Über Stunden war die Außenwelt von den Ereignissen auf dem Flughafen abgeschnitten. Zwischenzeitlich kursierten Gerüchte, dass einige Terroristen oder Geiseln hätten fliehen können.<sup>184</sup>

In deutscher, englischer und arabischer Sprache wurden die noch Überlebenden zur Kapitulation aufgefordert. Kurz nach Mitternacht, so der Bericht des Bayerischen Innenministeriums, zündete einer der Terroristen im Hubschrauber eine Handgranate und versuchte, in der Dunkelheit zu entkommen. Auf der Flucht wurde auch dieser

<sup>175</sup> Erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191.

<sup>176</sup> Dokumentation, S. 55.

<sup>177</sup> ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zusammenschnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27. 1. 2009.

<sup>178</sup> Vgl. die Berichte der einzelnen Einsatzgruppen aus dem gesamten Bundesgebiet in BHStA/MIInn 88579 bis 88584. Im Band 88581, als Anhang zum Bericht der Landespolizeidirektion Oberbayern vom 9. 1. 1973 befindet sich zudem eine Fototafel mit drei bislang unveröffentlichten Bildern, die die von den gefangenen Terroristen angeführte These erhärten, dass die Geiseln zumindest zum Teil durch das Polizeifeuer umgekommen sein könnten. Vgl. v. a. Bild 3 sowie Bildunterschrift. Die offizielle Dokumentation erklärte den Tod der Geiseln apodiktisch durch Schüsse der Terroristen (vgl. Dokumentation, S. 59) obwohl die kriminaltechnischen Untersuchungen noch gar nicht abgeschlossen waren. Vgl. ebenda, S. 8.

<sup>179</sup> Vgl. Materialliste im Bericht Kuring, S. 4.

<sup>180</sup> BR-Interview mit Ulrich Wegener am 14. 11. 2000, online unter: <http://www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wegener.pdf>, Abruf vom 27. 7. 2009.

<sup>181</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>182</sup> Vgl. Bericht Kuring, S. 2.

<sup>183</sup> Erster Bericht VLR Henze, in: PA AA, B 2/191, Übereinstimmend auch Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501. Ganz genau war es das Hauptstromkabel am Tower, das durch einen Zufallstreffer durchschossen worden war. Vgl. Bericht Kuring, S. 5.

<sup>184</sup> Vgl. Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen am 6. 9. 1972 um 2.30 Uhr, online unter: <http://www.olympia72.de/pressekonferenz.htm>, Abruf vom 27. 1. 2009.

erschossen: „Ebenso erging es dem aus seiner Deckung unter dem Hubschrauber hervorbrechenden Anführer der Terroristen.“<sup>185</sup> Erst danach konnte die Flughafenfeuerwehr den in Brand geratenen Hubschrauber löschen, da bis dahin „Rettungsversuche mit Krankenwagen [...] durch Schüsse aus dem anderen Hubschrauber unterbunden“<sup>186</sup> wurden. Zwei angeschossene und ein unter Schock stehender Terrorist konnten schließlich gegen 1:30 Uhr festgenommen werden.<sup>187</sup>

Wie groß die Reibungsverluste in den Informationsketten am 5. September waren, wurde für alle Außenstehenden sichtbar, als Regierungssprecher Conrad Ahlers die Befreiung der Geiseln für geglückt erklärte.<sup>188</sup> Nach einem Tag des Zitterns vor den Fernsehbildschirmen verbreitete sich diese Nachricht umgehend durch die internationalen Medien. Die unvermeidliche Offenbarung der Katastrophe wurde umso niederschmetternder, nicht nur für die Angehörigen der Opfer.<sup>189</sup>

Die Bilanz des Tages, die um 2.30 Uhr des 6. September in einer internationalen Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen vermutet und später bestätigt wurde, war ernüchternd: elf tote israelische Sportler, fünf tote und drei verletzte Terroristen und ein toter sowie zahlreiche verletzte Polizeibeamte.

Fasst man das Verhalten der politischen Führung an diesem Tag zusammen, muss man es als äußerst reaktiv und improvisiert charakterisieren. Das größte Problem stellte sich in der Separation von „Grundsatzentscheidungen und Durchführungsentscheidungen [...]: *Nur Einer kann befehlen.* [...] Information und Koordination entscheiden über den Erfolg“.<sup>190</sup> Vorausschauendes Handeln des übergroßen politischen Stabs kann höchstens im Sinne von Unterlassungen festgestellt werden, jedoch zeigen unter anderem auch die viel zu späten persönliche Aufrufe des Kanzlers an das Ausland, wie hilflos und unvorbereitet sich der Krisenstab in die Ecke hatte drängen lassen. Oder mit den Worten des *Spiegel*-Kommentators: „Der Krisenstab [...] geriet selbst in eine Krise.“<sup>191</sup>

## Geräuschlose Terroristenbefreiung

Noch am 6. September schrieb Dr. Corves vom BMJ mit der Bitte um verstärkte Bewachung der inhaftierten palästinensischen Terroristen<sup>192</sup> an alle Landesjustizverwaltun-

<sup>185</sup> Bericht des Bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>186</sup> Innenminister Merk auf der Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen am 6.9.1972 um 2:30 Uhr, online unter: <http://www.olympia72.de/pressekonferenz.htm>, Abruf vom 27.1.2009.

<sup>187</sup> Vgl. Bericht Kuring, S. 6.

<sup>188</sup> Vgl. Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S. 21. Ebenso auch die Rundfunkmeldung vom 6.9.1972, 0:00 Uhr, Tondokument, online unter: <http://www.olympia72.de/060972-0uhr.mp3>, Abruf vom 27.1.2009. Schon zuvor war Regierungssprecher Ahlers häufiger durch voreilige oder unabgesprochene Äußerungen in harte Kritik, auch von Bundeskanzler Brandt, geraten. Vgl. WBA BK/9, 84f., BK/144, 9, BK/170, 2. Die Forderung nach Entlassung des Regierungssprechers ließ daher nicht lange auf sich warten. Vgl. PA AA, B 1/391.

<sup>189</sup> Sehr eindringlich beschrieben ist diese Situation in dem Dokumentar-Roman von Reeve, September, S. 151–155.

<sup>190</sup> Bericht Kuring, S. 6, Hervorhebung übernommen.

<sup>191</sup> Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S. 21.

<sup>192</sup> Ebenfalls der deutschen Linksextremisten.

gen: Es „kann nicht ausgeschlossen werden, daß durch Terrorakte Versuche zur Befreiung dieser Täter [...] unternommen werden.“<sup>193</sup> So kam eine Dienstbesprechung im BMI unter Vorsitz von BM Genscher zu dem Schluss, dass „Luftfahrzeuge der Deutschen Lufthansa [...] besonders gefährdet sind“. Der radikale Schluss daraus: „Ausschluß aller Fluggäste aus arabischen Ländern von der Beförderung [und] [s]ofortige Auflösung der Arbeitsverhältnisse mit allen Arbeitnehmern aus arabischen Ländern, die im Luftverkehr beschäftigt sind“.<sup>194</sup>

Am 9. September schließlich kam es zu der ersten konkreten Drohung, eine Lufthansa-Maschine mit dem Ziel der Freipressung der inhaftierten Terroristen von München zu entführen.<sup>195</sup> Nach zahlreichen weiteren Drohungen und Warnhinweisen auch von offiziellen Stellen wurde am Morgen des 29. Oktober tatsächlich eine Lufthansa auf dem Weg von Beirut nach Ankara entführt. Die Entführer drohten damit, die Maschine in die Luft zu sprengen.

Auch hier offenbaren die Meldungen aus den Auslandsvertretungen offenbar zeitlich bedingte Informationsmängel.<sup>196</sup> Nach einem Tankstopp in Nikosia flog die Maschine nach Zagreb weiter. Schon im österreichischen Luftraum, offenbar auf dem Weg nach München, kehrte die Maschine wieder um und kreiste über Zagreb.<sup>197</sup>

Inzwischen zeigten sich die diplomatischen Auswirkungen des 5. September, auf die noch genauer einzugehen sein wird: Der israelische Botschafter Ben Horin bekam Weisung, „bei deutscher Regierung zu intervenieren. [...] Nach München würde israel. Reg. es nicht verstehen, wenn die 3 Inhaftierten freigelassen würden.“<sup>198</sup> Auch die Arabische Liga weigerte sich, auf Bitten des AA wie am 5. September die Verhandlungen zu unterstützen. Der entsprechende Vertreter verwies auf die „schlechten Erfahrungen“, den mangelnden Einfluss des AA auf die tatsächlichen Geschehnisse vor Ort und betonte, dass es „dieses Mal allein Sache der Deutschen [sei], mit diesem Problem fertig zu werden.“<sup>199</sup>

Erstaunlich schnell wurden die Inhaftierten zum Flughafen München-Riem gebracht. So notierte VLR Holderbaum um 13:10 Uhr über ein Telefonat mit der Auslandsvertretung Zagreb, kurz nachdem die Forderung der Terroristen bekannt geworden war, die Inhaftierten in München-Riem abholen zu wollen: „Konsul Schmid ergänzt: Einer der Araber ist bereits auf dem Flughafen München-Riem, die beiden

<sup>193</sup> Schreiben Corves an alle Justizverwaltungen vom 6.9.1972, in: BArch Koblenz, B 141/30899.

<sup>194</sup> Ergebnisvermerk der Dienstbesprechung vom 8.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540. Die Schlussfolgerungen wurden mit Bitte um Umsetzung an AA und BMV weitergegeben. Vgl. Fernschreiben an das AA vom 10.9.1972, in: PA AA, B 36/510.

<sup>195</sup> Vgl. Fernschreiben des BMI an das AA mit Bezug auf einen anonymen Brief vom 9.9.1972, in: PA AA, B 36/506

<sup>196</sup> Vgl. Fernschreiben Nikosia an das AA, in dem zum Beispiel die Flugroute falsch angegeben wird, 29.10.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>197</sup> Vgl. zahlreiche, z.T. handschriftliche Vermerke vom 29.10.1972 von VLR Roth und VLR Holderbaum, die dem ad-hoc Sonderstab „Flugzeugentführung“ im AA angehörten, in: PA AA, B 36/501.

<sup>198</sup> Vermerk 9 von VLR Roth (handschriftlich) über einen Anruf um 12.45 Uhr von Botschafter von Puttkamer aus Tel Aviv, 29.10.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>199</sup> Vermerk 5 von VLR Roth, 29.10.1972, in: PA AA, B 36/501.

anderen sind im Anmarsch. Mit ihrer Ankunft wird in etwa 1 Std. gerechnet.<sup>200</sup> Wer die Anordnung dazu gegeben hatte, ist nicht mehr feststellbar.<sup>201</sup>

Danach aber überschlugen sich die Ereignisse und Probleme. Entgegen der ursprünglichen Forderung sollten nun die drei Inhaftierten nach Zagreb geflogen und dort an Bord der entführten Lufthansa gebracht werden. Die Lage verkomplizierte sich insofern, als dass die maßgebliche Gestaltung der Verhandlungen so in jugoslawischer Hand lag. Vor der Kulisse des Ost-West-Konflikts eröffneten sich neue diplomatische Dimensionen. Die Bundesregierung, vertreten durch das Krisenzentrum im BMI, stellte zwar Forderungen, unter welchen Modalitäten die Übergabe und Verhandlungen ablaufen sollten<sup>202</sup>, jedoch waren, bedingt durch den Sonntag, nur schwer Amtsträger in Belgrad zu erreichen. Zudem durften keine Sicherheitsbeamte an Bord des Flugzeugs mit den Terroristen sein, was die Lage abermals komplizierter machte. Gleichzeitig tagte in München ein Krisenstab unter Polizeipräsident Schreiber und Oberbürgermeister Kronawitter. Der hinzugezogene Vorstandsvorsitzende der Lufthansa, Dr. Culmann, stand in Kontakt mit dem Krisenstab Zagreb, wo sich der westdeutsche Generalkonsul Laqueur und u.a. der kroatische Innenminister Husjak um die Lage vor Ort kümmerten.<sup>203</sup> In Belgrad hielt Botschafter Jaenicke Kontakt zur jugoslawischen Regierung.

Die verschiedenen Quellen zum Ablauf der Ereignisse offenbarten jedoch teilweise haarsträubende Informationsdefizite. So war lange unbekannt, wo genau sich der deutsche Botschafter aufhielt. Und während der „Generalkonsul Laqueur [...] erklärt, daß Angelegenheit über Bundesregierung in Belgrad laufen müsse“, bekam Botschafter Jaenicke in Belgrad „mit Zagreb selbst schlecht Verbindung“.<sup>204</sup>

Am Nachmittag bestiegen die drei Terroristen zusammen mit zwei Kriminalbeamten in Zivill, einem Piloten und Culmann in München ein Condor-Flugzeug, „um die Verhandlungen zu fördern“<sup>205</sup>. Zwar sollte auch Oberstaatsanwalt Ammon als Vertreter der Bayerischen Justiz mitfliegen, jedoch war dieser kurz vor Abflug nicht auffindbar.<sup>206</sup> Während die Maschine Order hatte, den deutschen Luftraum keinesfalls zu verlassen, solange nicht direkte Anweisung dazu erging<sup>207</sup>, kreiste die Lufthansa über

<sup>200</sup> Vermerk 10 von VLR Holderbaum, 29. 10. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>201</sup> Majid Sattar berichtet in der FAZ, dass der bayerische Justizminister Philipp Held die Entscheidung zur Freilassung getroffen habe. Es bestehen jedoch Zweifel an der Aussagekraft des Artikels, da sich mehrere Behauptungen nicht mit den untersuchten Quellen decken. Vgl. Sattar, Majid: Der erpreßbare Staat, in: FAZ, 25. 1. 2006.

<sup>202</sup> Vermerk 14 von VLR Roth, 29. 10. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>203</sup> Vgl. BArch Koblenz, B 108/52058, vgl. a. Zusammenfassung in Vermerk 20, 29. 10. 1972 (evtl. rückdatiert), in: PA AA, B 36/501.

<sup>204</sup> Ebenda.

<sup>205</sup> Begründung der Einstellung des Strafverfahrens gegen Dr. Culmann vom 26. 6. 1973, Staatsanwaltschaft Landgericht München, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>206</sup> Vgl. Bericht des Referats L7 des BMV an das BMJ vom 9. 12. 1972, in: BArch Koblenz, B 108/52058. Ammon sagte später dazu aus, dass er sich mit einem der Inhaftierten (Badran) bereits auf dem Flugfeld befunden habe, jedoch in letzter Minute von Generalstaatsanwalt Lossos zurückbeordert worden sei.

<sup>207</sup> Vor allem wurde auf schriftliche Zusicherung der jugoslawischen Regierung gewartet, der Landung der Condor-Maschine und dem Austausch der Inhaftierten gegen die Geiseln auf jugoslawischem Territorium stattfinden zu lassen. Vgl. Telexaufzeichnung zwischen den Stäben München und Zagreb, Im Anhang beigelegt, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

Zagreb mit der Drohung, „die Maschine [nicht] vor Ankunft der drei Gefangenen in Zagreb landen zu lassen“<sup>208</sup>. Das Risiko eines Absturzes aufgrund von Treibstoffmangel war durchaus real und kalkuliert.<sup>209</sup> Der Krisenstab Zagreb meldete kurz darauf: „erfahren das die entfuhrer nur noch mit muc flugsicherung sprechen wollen die lehnen jedes gespreach mit zag in moment ab“<sup>210</sup>. Zeitgleich brach aus „nicht geklärten Gründen [...] die Funkverbindung der Condor-Maschine mit dem Flughafen München-Riem“<sup>211</sup> ab, während der Kontakt zwischen den beiden Maschinen offenbar funktionierte.

Während Bundesinnenminister Genscher weitere Zugeständnisse der Entführer forderte, damit die Condor mit den Inhaftierten den deutschen Luftraum verlässt, gab entgegen jeder Absprache Lufthansa-Chef Culmann dem Piloten der Condor Befehl, direkt nach Zagreb zu fliegen. In der Begründung zur Einstellung des späteren Strafverfahrens gegen Culmann wurde dies mit einem „übergesetzlichen Notstand“<sup>212</sup> gerechtfertigt. Mit äußerst knappem Treibstoff und nur noch einem laufenden Triebwerk landete kurz darauf die Lufthansa-Maschine in Zagreb. Als auch die Condor in Zagreb eintraf, ließen die Entführer die Lufthansa-Maschine abermals durchstarten, mit der Forderung, dass bei der erneuten Landung die drei Inhaftierten alleine auf der Landesbahn stehen sollten: „[Z]ur großen Überraschung der jugoslawischen Regierung“ wurden daraufhin um 17:05 Uhr<sup>213</sup> die „drei Münchener Attentäter an die Entführer der Lufthansamaschine übergeben.“<sup>214</sup>

Zwar äußerten die Krisenstäbe in Bonn und München weiterhin Wünsche eines Zug-um-Zug-Austauschs der Geiseln gegen Terroristen, jedoch bestätigte Lufthansa-Kapitän Walter Claussen später:

*„es habe zu den bedingungen der entfuhrer gehoert, dass ,die in muenchen inhaftierten in zagreb aufgenommen werden ohne dass eine geisel dagegen ausgetauscht wird. ein handel war nicht möglich.‘ [...] es habe niemals eine zusage der entfuhrer gegeben, die passagiere in zagreb freizulassen.“*<sup>215</sup>

Ebenso wurde der nachdrücklichen Aufforderung des BMI-Krisenstabs an die jugoslawische Regierung, die „entführte DLH-Boeing 727 nach Landung in Zagreb *nicht* wieder starten zu lassen (*nicht* auftanken, zur Not Reifen zerschneiden)“<sup>216</sup> nicht nachgegangen. Statt dessen wurde die Maschine umgehend betankt und hob kurz

<sup>208</sup> Begründung Strafverfahren Culmann, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>209</sup> Die Begründung im Strafverfahren Culmann erläutert: „Nach der Landung [in Zagreb] verfügte die Lufthansa-Maschine noch über Treibstoff für etwa 30 Sekunden Flug.“ BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>210</sup> Telexaufzeichnung zwischen den Stäben München und Zagreb, Fehler übernommen, Im Anhang beigefügt, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>211</sup> Begründung Strafverfahren Culmann, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>212</sup> Erklärung des Landgerichts Münchens zur Einstellung des Strafverfahrens gegen Culmann vom 26.6.1973, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>213</sup> Vgl. Bericht zu den Vorgängen von Zagreb, in: PA AA, B 1/509.

<sup>214</sup> Chronologischer Vermerk über die Kontakte zwischen jugoslawischer und Bundesregierung, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 36/501.

<sup>215</sup> dpa-Meldung über ein Telefon-Interview von LH-Kapitän Claussen aus Tripolis mit dem Westdeutschen Rundfunk vom 30.10.1972, 9.57 Uhr, in: PA AA, B 36/501.

<sup>216</sup> Handschriftliche Notiz VLR Strothmann über ein Telefonat mit Ministerialdirektor van Well um 15.45. Uhr, Vermerk 12, 29.10.1972, Hervorhebung übernommen, in: PA AA, B 36/501.

darauf in Richtung Tripolis in Libyen ab.<sup>217</sup> Nach Angaben des jugoslawischen Luft-hansadirektors soll der jugoslawische Staatspräsident persönlich die Weisung zur Be-tanking gegeben haben, so „dass entführte maschine schnellstmöglichst jugoslawi-sches hoheitsgebiet verlaesst.“<sup>218</sup> Am Abend landete die Maschine schließlich in Tripolis, wo sowohl die Geiseln als auch die Entführer und Terroristen von München in Obhut der libyschen Regierung genommen wurden. Tags darauf konnte die Luft-hansa-Maschine mit den Freigelassenen wieder zurück nach Deutschland fliegen.

Die grundlegenden Probleme im Bezug auf die Verhandlungen von Zagreb waren abermals Informationsdefizite und Kompetenzfragen. Beispielhaft dafür ist die An-kündigung von Ministerialdirektor van Well aus dem BMI-Krisenstab am Nachmittag: „Vertreter der Bundesregierung können sofort zur Aufnahme von Verhandlungen nach Zagreb kommen“<sup>219</sup>. Tatsächlich befand sich aber bis zum Ende der Entführung außer dem Generalkonsul kein einziger Vertreter der Bundesregierung in Zagreb. Condor-Kapitän Gaebel, „Mitglied der dreiköpfigen Kommission, die nach dem ur-sprünglichen Plan in München [mit] den Entführern über die Freilassung der Geiseln gegen Übergabe der Gefangenen verhandeln sollte [... war] als einziger dieser Kom-mission mit nach Zagreb geflogen.“<sup>220</sup> Der Abteilungsleiter der in Luftsicherheitsfra-gen federführenden Abteilung L im BMV fand dafür harte Worte:

*„Dem tatsächlichen Geschehen ferne und auf sekundäre Nachrichtenmittel angewiesene Krisenstäbe sind nicht in der Lage, der jeweiligen Situation entsprechende sachgerechte Entscheidungen kurzfris-tig zu treffen. Wären die Weisungen des Münchener Krisenstabes buchstabengetreu ausgeführt wor-den, wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit das Lufthansaflugzeug gesprengt worden, oder abgestürzt. [...] Es geht nicht an, daß sich die Entscheidungsträger dem Geschehen fern halten [...] – warum flog der Leiter der Aktion am Flughafen, der stellvertretende Polizeipräsident Dr. Wolf oder Dr. Schreiber selbst nicht mit, sondern nur untergeordnete Chargen?“<sup>221</sup>*

Die Betrachtung der Ereignisse von Zagreb offenbart, dass ähnlich wie am 5. Septem-ber Informationsdefizite und unübersichtliche Kommunikationswege den Handlungs-spielraum der Bundesregierung stark eingeengt hatten. Die zum Teil dadurch begrün-dete generelle Inflexibilität sowohl der Verhandlungsführung als auch -inhalte war ei-ner der wesentliche Gründe dafür, dass im „Kampf gegen den internationalen Terrorismus [...] der Rechtsstaat eine Schlacht verloren“<sup>222</sup> hatte.

Zusammenfassend lag sowohl in München als auch in Zagreb „das Gesetz des Handelns nicht nur auf [...] Seite“ der Regierung, sondern wurde „teilweise vor-geschrieben“<sup>223</sup>. Zeitdruck und Informationsdefizite, aber auch eine unübersichtliche

<sup>217</sup> Ein Vermerk von Herrn/Frau Hoffmann vom 29. 10. 1972 bestätigt, dass es diesbezüglich kei-nerlei Konsultationen mit einem der Krisenstäbe in Deutschland oder Bundesminister Scheel gegeben hätte. Vgl. PA AA, B 1/509.

<sup>218</sup> Fernschreiben Zagreb an das AA, 30. 10. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>219</sup> Chronologischer Vermerk über die Kontakte zwischen jugoslawischer und Bundesregierung, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 36/501.

<sup>220</sup> Begründung Strafverfahren Culmann, in: BArch Koblenz, B 108/52058.

<sup>221</sup> Bericht von Abteilungsleiter L im BMV an Bundesminister Lauritz Lauritzen vom 2. 11. 1972, B 108/52058.

<sup>222</sup> Winkler, H. A.: Der lange Weg nach Westen, Bd.2, München <sup>3</sup>2001, S. 305.

<sup>223</sup> Innenminister Merk auf der Pressekonferenz der politisch Verantwortlichen am 6. 9. 1972 um 2.30 Uhr, online unter: <http://www.olympia72.de/pressekonferenz.htm>, Abruf vom 27. 1. 2009.

Zahl von Stäben und Verantwortlichen engten den Handlungsspielraum der Bundesregierung erheblich ein. Lebenswichtige Entscheidungen wurden sowohl in München als auch in Zagreb von nicht-zuständigen Personen getroffen. Die resultierenden Reaktionen waren daher in erster Linie spontan-reaktiv und improvisierter Natur.

## 2. Kompetenzen und Ressortstreitigkeiten

Die Frage der Zuständigkeit und der damit verbundenen Verantwortung zieht sich durch die gesamten Ereignisse von München und Zagreb als auch der Zwischen- und Folgezeit. Geht man dieser Frage anhand der Quellen nach, zeigt sich bald ein unübersichtliches Feld an Kompetenzverflechtungen zwischen Ministerressorts und föderalen Entscheidungsebenen. Zum Verständnis der politischen Reaktionen auf die Anschläge ist eine Klärung der strukturellen Handlungshorizonte unumgänglich. Fragen des Staatsorganisationsrechts sind hierfür von ebenso grundlegender Bedeutung wie dessen praktische Umsetzung im Behördenalltag. Die exponierte Funktion des Bundeskanzlers innerhalb der Exekutive und deren Umsetzung durch Willy Brandt im Hinblick auf die untersuchten Ereignisse bilden den Schlussstein der Betrachtung.

### Hemmnis Föderalismus?

Der Umgang mit den Anschlägen erforderte eine Zusammenarbeit auf und zwischen fast allen administrativen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland.<sup>224</sup> Im September 1972 berührte es auf horizontaler Bundesebene mindestens fünf Ministerressorts: Inneres<sup>225</sup> (Hans-Dietrich Genscher), Äußeres<sup>226</sup> (Walter Scheel), Verkehr<sup>227</sup> (Lauritz Lauritzen), Justiz (Gerhard Jahn) und Wirtschaft/Finanzen<sup>228</sup> (Helmut Schmidt). Auf Länderebene waren vor allem Bayern, Hessen und Hamburg betroffen.<sup>229</sup> Als dritte Ebene hatte die Stadt München die Ordnungshoheit über die Austragungsstätten.<sup>230</sup> Dieser Ordnungsaspekt erklärt, warum die Stadt in den Krisenstäben in erster Linie durch ihren Polizeipräsidenten Schreiber und nachrangig durch Oberbürgermeister Kronawitter vertreten war.

<sup>224</sup> Vgl. Vermerk des BMI ‚Maßnahmen seit dem 5. September 1972 zur Verhinderung weiterer Anschläge arabischer Terroristen‘, keine weiteren Angaben, vermutlich um den 10.9.1972 entstanden, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>225</sup> Die Abteilung Öffentliche Sicherheit ÖS, mit Olympia im Besonderen wurde Referat ÖS 1 betraut. Vgl. Rundschreiben an die Abteilungsleiter im BMI vom 26.08. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/78702.

<sup>226</sup> Hier war vor allem das Referat I B 4 (nach der Reorganisation Referat 310) mit dem Schwerpunkt Nordafrika/Arabien zuständig.

<sup>227</sup> Zuständig für die Flugsicherheit (Referat L 7). Am 15.12.1972 wurde im Organisationserlass Nr. 15 des Bundeskanzlers die „Luftsicherheit im Sinne der polizeilichen Gefahrenabwehr“ dem BMI übertragen. Vgl. BArch Koblenz, B 136/4665 und/31218. Vgl. auch Hoffmann, Bundesministerien, S. 368, Erlass auf S. 117–120, Zitat auf S. 119.

<sup>228</sup> Für die Zollangelegenheiten war der Finanzbereich des Doppelministeriums (BMWF) zuständig.

<sup>229</sup> Vgl. die Protokolle der IMK in BArch Koblenz, B 106/39854.

<sup>230</sup> Kiel war davon natürlich ausgenommen.

Allerdings muss bei der Betrachtung dieser föderalen Ebenen berücksichtigt werden, dass das politische System der Bundesrepublik als Verbundföderalismus<sup>231</sup> konzipiert ist. Plastischer wird dies am Bildvergleich des Politologen Hartmut Klatt, der der weitläufigen Vorstellung der „Schichttorte“ das realistischere Bild des „Marmorkuchens“<sup>232</sup> gegenüberstellt.<sup>233</sup> Eine „kaum noch überschaubare“ Anzahl von „Bundesländer- bzw. Ländergremien oder Konferenzen“ erschwert die historische Analyse, zumal die dort getroffenen Beschlüsse häufig nicht rechtsverbindlich, trotzdem aber „handlungsleitend“<sup>234</sup> waren. Eine Form des kooperativen Föderalismus<sup>235</sup> spiegelte sich am 5. September in der Besetzung des politischen Krisenstabs wider, der Vertreter von Bund, Ländern und der Stadt vereinte. Für den 29. Oktober 1972 belegen Telex-Mitschnitte zwischen München und Zagreb stetige, wenn auch fernmündliche und -schriftliche Konsultationen der Vertreter der verschiedenen betroffenen Ebenen.<sup>236</sup>

Schon im Vorfeld war klar, dass das Thema Olympia im Ernstfall einen Querschnitt durch die föderalen Ebenen erfordern würde. So wurde die Stadt München als Austragungsort der Olympischen Spiele per Landesgesetz aufgerufen, „Katastrophen vorzubeugen, sie abzuwehren und die hierfür erforderlichen Einsätze zu leisten“<sup>237</sup>. Zudem sollte „[d]er Polizeiführungsstab München [...] im Falle eines Attentats [...], insbesondere über das Bayer. Staatsministerium des Innern, eine totale Ausreisesperre aus[lösen].“<sup>238</sup> Eine hochrangige Vorfeldbesprechung zwischen BuKA, BMI, BfV und der Polizei München ergab, dass „[d]ie Durchführung der Spiele [...] zwar bei den Ländern Bayern und Schleswig-Holstein<sup>239</sup> [liege]. Der Bund könne jedoch nicht ganz abseits stehen, da der störungsfreie Ablauf der Spiele nicht nur im Interesse der Länder, sondern wegen ihrer weltweiten Publizität auch des Bundes liege.“<sup>240</sup> Dies sicherte ein staatsrechtlich fragwürdiges Mitspracherecht der Bundesbehörden.

Allerdings waren auch diese auf einen Ernstfall über mehrere administrative Ebenen – ob horizontal oder vertikal – nur ungenügend vorbereitet. Es gab zwar Vorkehrungen für Krisensituationen, die allerdings nur sehr langsam voranschritten. Unter dem Stichwort „ständiger interministerieller Bereitschaftsdienst“ wurde bereits 1967 auf Bitten des AA ein entsprechendes Gremium eingerichtet.<sup>241</sup> Diesem gehörten das BuKA, BMI,

<sup>231</sup> = „das Prinzip der Mitentscheidung der Länderregierungen im Bereich der Rechtssetzung des Bundes [ist] verfassungsrechtlich institutionalisiert.“ Plöhn/Steffani, *Bund und Länder*, S. 41.

<sup>232</sup> Zitiert nach ebd., Klatt stellt dem deutschen Verbundföderalismus den US-amerikanischen Dualföderalismus gegenüber.

<sup>233</sup> Grundsätzlich zu „Verwaltungsföderalismus und Politikverflechtung“ vgl. Hesse/Ellwein, *Regierungssystem*, S. 86–90.

<sup>234</sup> Um nur die bekanntesten zu nennen: Die Konferenzen der Regierungschefs von Bund und Ländern, Fachministerkonferenzen, Bund-Länder-Ausschüsse und Planungsräte. Vgl. Kropp, *Ordnung*, S. 261 und 263.

<sup>235</sup> Für die politikwissenschaftliche Begriffsbestimmung vgl. ebd., S. 260.

<sup>236</sup> Im Anhang beigelegt.

<sup>237</sup> Bayerisches Katastrophenschutzgesetz vom 31. 7. 1970, in: BArch Koblenz, B 185/2890.

<sup>238</sup> Schreiben Bayerisches Innenministerium an BMI vom 25. 7. 1972, in: BArch Koblenz, B 106/78702.

<sup>239</sup> In Kiel fanden die Wassersportwettkämpfe (z. B. Segeln) statt.

<sup>240</sup> Ergebnisniederschrift des federführenden Referat ÖS 1 beim BMI über die Sitzung vom 23. 2. 1971 im BMI, Zitat von BfV-Präsident Nollau, verlesen durch Regierungsdirektor Streicher, in: BArch Koblenz, B 106/78702.

<sup>241</sup> Vgl. BArch Koblenz, B 136/6209.

BMWi und BMVg an. Ein Jahr später vermerkte das Referat II/4 des BuKA die baldige Errichtung eines interministeriellen Lagezentrums.<sup>242</sup> Im Rahmen eines Planspiels sollten Informationen über Funktionsfähigkeit gesammelt und ausgewertet werden. Dies entsprach durchaus den Zeichen der Zeit und steht in der von Gabriele Metzler aufgezeigten „Überzeugung von der Notwendigkeit konzertierter, vorausschauender und planender Politik“<sup>243</sup> der Regierungen der 1960er Jahre. Der „Eindruck einer weitgehenden Machbarkeit technokratischer Zukunftsgestaltung“<sup>244</sup> zog mit Willy Brandt ins Bundeskanzleramt ein. Es zirkulierten abstrakte Gutachten, „das Regierungs- und Verwaltungshandeln durch Planung auf eine höhere Rationalitätsstufe zu heben“<sup>245</sup>. Eckart Conze summiert: „Planung und Steuerung wurden zu Leitvokabeln“<sup>246</sup>.

1969 wurde unter Außenminister Willy Brandt ein formales Konzept der „politischen Krisenvorsorge“<sup>247</sup> erarbeitet, das in Krisen- und Spannungsfall unterschied. Der hohe Involvierungsgrad des AA ist nicht verwunderlich, da viele Auslandsvertretungen bereits meist halboffizielle Notfallpläne zur Evakuierung, Informationskoordination und Aktenvernichtung besaßen. Am 12. Mai 1972 unterzeichnete Bundeskanzler Willy Brandt einen Erlass der Bundesregierung: „Für Krisensituationen bildet die Bundesregierung auf Abteilungsleiterebene einen interministeriellen Krisenstab beim Bundeskanzleramt.“<sup>248</sup> Unterteilt wurde der Krisenfall in politisch-militärische Krise, innere Unruhen und Katastrophenfall. Je nach Fall sollte eine andere Besetzung von Ministerialbeamten zusammentreten. Interessant ist, dass terroristische Anschläge, trotz der schwierigen Situation Mitte 1972, nicht als Ereignis mit Krisenpotential eingestuft wurden. In den Akten ließ sich jedoch kein Hinweis darauf finden, ob dieser interministerielle Krisenstab am 5. September gemäß dieser Konzeption getagt hat.<sup>249</sup> Die Planungen und Ausarbeitungen für diesen Stab sind von vielen Folgeeregierungen weitergetrieben worden, jedoch nahm erst 1975 das Lagezentrum im Bundeskanzleramt seine Arbeit auf.<sup>250</sup> Davon abgesehen gab es allerdings bereits 1970 die gemeinsamen Einsatzstäbe „Flugzeugentführungen“ und „Diplomateneinführungen“ zwischen BMV und BMI, was wiederum mehr auf ad-hoc-Stäbe und -konsultationen je nach Ressortfall verweist, als auf die so viel beschworene Planung.<sup>251</sup> Genau dies zeigt auch die bereits erwähnte ressortübergreifende Vorfelddbesprechung zu Olympia vom 23. Februar 1972 im BMI.<sup>252</sup>

<sup>242</sup> Vgl. Vermerk des Referats II/4 im BuKA vom 10.10.1968, in: BArch Koblenz, B 136/12976.

<sup>243</sup> Metzler, Konzeptionen, S.335.

<sup>244</sup> Willy Brandt nutzte z.B. auf breiter Ebene das „Begriffsarsenal der modernen Sozialwissenschaften“ in seiner ersten Regierungserklärung. Beide Zitate in Görtemaker, Geschichte, S.505.

<sup>245</sup> Gutachten vom 21.1.1972 zum Kabinettsbeschluss für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung vom September 1970, in: BArch Koblenz, B 136/4667.

<sup>246</sup> Conze, Sicherheit als Kultur, S.371.

<sup>247</sup> Außenminister Willy Brandt am 28.2.69, in: BArch Koblenz, B 136/6209.

<sup>248</sup> Erlass der Bundesregierung vom 12.5.1972, in: BArch Koblenz, B 136/12976, auch in BArch Koblenz, B 106/305278.

<sup>249</sup> Vgl. Akten zum interministeriellen Krisenstab: BArch Koblenz, B 106/305278.

<sup>250</sup> Nach der Lorenz-Entführung wurde der Aufbau des Lagezentrums vorangetrieben, ein provisorisches Lagezentrum im Juli 1975 eröffnet. Vgl. BArch Koblenz, B 136/12976.

<sup>251</sup> Zu diesem ad-hoc-Stab vgl. BArch Koblenz, B 108/51940.

<sup>252</sup> Ergebnismitschrift des federführenden Referat ÖS 1 beim BMI über die Sitzung vom 23.2.1971 im BMI, in: BArch Koblenz, B 106/78702.

Auf horizontaler Länderebene spielte gerade in der Folgezeit die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ eine wichtige Rolle.<sup>253</sup> Bundesinnenminister Genscher, der formal nur als Mitglied ohne Stimmrecht anwesend war, bezeichnete die IMK „[a]ls wirkungsvollstes Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der inneren Sicherheit“<sup>254</sup>. Auch wenn die IMK üblicherweise nur zwei Mal jährlich tagte, fand am 13. September 1972 eine außerordentliche IMK in Bonn statt, die sich fast ausschließlich dem Terrorismus widmete. Dies beweist eine erstaunliche Flexibilität dieser auf den ersten Blick etwas sperrigen Institution. Wichtige Maßnahmen wie die Wiedereinführung des Sichtvermerkszwangs für Bürger aller arabischer Staaten, Beobachtung und Verbot ausländischer Organisationen, Ausweisung und Abschiebung von „Arabern“ sowie der Aufbau der GSG 9 wurden hier und auf der regulären IMK am 21. September erörtert und beschlossen.<sup>255</sup>

Ein großes Problem der IMK war und ist jedoch der systemimmanente innenpolitische Blickwinkel. Die Teilnahme von außenpolitischen Experten ist durch die Protokolle nicht belegt.<sup>256</sup> Dies mag unter anderem ein Grund dafür sein, dass außenpolitische Folgen der IMK-Beschlüsse gar nicht berücksichtigt wurden und die Verschärfung des Ausländerrechts im Ausland als „Pogromstimmung“<sup>257</sup> wahrgenommen wurde. Durch diese einseitige Betrachtung der Maßnahmen lief die Länderpolitik der Bundespolitik zuwider, die, wie noch näher erläutert werden wird, den außenpolitischen Schaden wieder auffangen musste. Für den Themenkomplex des transnationalen Terrorismus war die IMK also nur bedingt ein erfolgreiches politisches Instrument.

Die Frage nach Kompetenzen und eventuell versäumten Handlungspflichten<sup>258</sup> kam bald auch in der Öffentlichkeit auf. Das ZDF riss in einem Interview mit Bundesverteidigungsminister Leber die sich verändernde Rolle und Pflichten der Bundeswehr an, der es offenbar „gelang, sich bei den Olympischen Spielen neu zu profi-

<sup>253</sup> Die IMK wurde 1954 vorrangig als Konsultationsgremium über die Landesgrenzen hinweg geschaffen. Rechtlich gesehen kann sie ‚Vereinbarungen über die Selbstkoordination‘ und damit „Lücken des Grundgesetzes“ (Kropp, Ordnung, S. 263) schließen, ebenso Verwaltungsabkommen und Staatsverträge. Die Beschlüsse sind der Einstimmigkeit unterworfen und gelten zwischen allen Bundesländern. Prominente Beispiele sind die Schaffung des ZDF oder der sogenannte ‚Radikalerlass‘ vom Januar 1972.

<sup>254</sup> Erklärung Genschers zu Fragen der Inneren Sicherheit vor dem Bundestag am 7. 6. 1972, in: BArch Koblenz, B 106/56457.

<sup>255</sup> Der Sichtvermerkszwang für Tunesien, Marokko und Algerien war erst kurz zuvor aufgehoben worden. Vgl. die Protokolle der IMK vom 13. 9. und 21. 9. 1972 in Bonn/St. Augustin, in: BArch Koblenz, B 106/39854.

<sup>256</sup> Laut Art. 32 GG ist der Bund vorrangig für die Außenpolitik zuständig, wobei das AA üblicherweise keine Vertreter in die IMK entsendet. Im Lindauer Abkommen von 1957 wird den Ländern zwar eigene außenpolitische Kompetenz zugestanden, jedoch nur, wenn die entsprechenden Staatsverträge ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes unterworfen sind. Häufig sind dies Kultur-, Wirtschafts- oder Hilfsabkommen. Dennoch sind alleine im Hinblick auf die Personalstärke die Defizite zu einer Behörde wie dem AA offensichtlich.

<sup>257</sup> Vermerk VLR Redies an StS Frank vom 21. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>258</sup> Zur theoretischen Problematik der Regierungsaufgaben vgl. Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, München 2000, Kapitel 3.

lieren<sup>259</sup>. Einen Tag nach dem Anschlag wies er die durchaus realistische Frage nach einem Einsatz von „Experten der Bundeswehr, Scharfschützen mit grösserer Erfahrung“, zumal auf einem Militärflugplatz, mit einer denkwürdigen Begründung zurück:

*Ein derartiger „Einsatz von Streitkräften [...] hätte den Polizeieinsatz möglicherweise erschwert [...], weil das gar nicht geübt und vorgesehen ist. [...] Das] hätte schwierigste Rechtsfragen ausgelöst, hätte an den Kern der Rechtsordnung der Bundesrepublik gerührt, nämlich die Frage, ob in einem solchen Fall die Armee, die Streitkräfte zur Lösung innerer krimineller Fälle überhaupt eingesetzt werden können.“<sup>260</sup>*

Jedoch zeigt dieses Zitat auch, wie schwer der Anschlag von München an den Grundlagen der politischen Ordnung rüttelte und welche neuen Fragen zur Positionsbestimmung aufgeworfen wurden.

Diese Vielzahl von Gremien und Stäben summieren sich zu einer unübersichtlichen Zahl von Entscheidungsträgern, deren Kompetenzabgrenzung und Handlungspflichten oft nicht so klar definiert waren wie die verfassungsmäßig verankerte Rolle der Bundeswehr. Dass diese natürlich auch angelegte und entwickelte Verantwortungsdiversität im politischen System der Bundesrepublik besonders im schnelllebigen Bereich der Inneren Sicherheit Probleme mit sich brachte, gestand auch Bundesinnenminister Genscher indirekt ein. Nach der Serie von „Bombenanschläge[n] in sechs deutschen Städten“ betonte er am 7. Juni 1972 im Bundestag die Wichtigkeit eines „kooperativen Föderalismus“, um „Reibungsverluste zu vermeiden.“<sup>261</sup> In einem Interview antwortete er auf die Frage, ob „der Föderalismus in dieser Sache ein Problem gewesen sei“ sich fast selbst widersprechend:

*„Aber wir haben nun einmal die Polizeihöhe der Länder, und nichts wäre falscher gewesen, als wenn mehrere Köche in diesem Brei gerührt hätten. Die grundsätzlichen Anweisungen für den Einsatz gab der Innenminister. Die rein polizeitaktische Durchführung war auch nicht Aufgabe des bayerischen Innenministers, sondern nach den von ihm gegebenen Richtlinien war das dann Aufgabe der zuständigen Polizeibehörden, die unter dem Einsatzbefehl von Polizeipräsident Schreiber standen.“<sup>262</sup>*

Dennoch spielte Genscher – für jedermann sichtbar – eine nicht wegzudiskutierende Rolle im Verlauf der Anschläge, obwohl er streng genommen als Bundesminister gar keine Zuständigkeit besessen hatte. Regierungssprecher Ahlers musste daher wahre rhetorische Spagate vollbringen, um diese Sachlage zu legitimieren: Obwohl Genscher „keineswegs direkt zuständig gewesen sei“, habe jedoch eine „moralische“ Verantwortung bestanden.<sup>263</sup>

<sup>259</sup> Bericht der Landespolizeidirektion Oberbayern an das Bayerische Innenministerium vom 9.1.1973, BHStA MInn/88581. Die Bundeswehr hatte außerhalb ihrer verfassungsmäßigen Kernaufgaben des ‚Dienstes an der Waffe‘ große logistische Unterstützung der Spiele geleistet, die bei der Bevölkerung sehr positiv aufgenommen wurde.

<sup>260</sup> ZDF-Interview mit Bundesverteidigungsminister Georg Leber im Olympia-Studio am 6.9.1972 um 13.15 Uhr, Transkription des BPA, in PA AA, B 36/507.

<sup>261</sup> Erklärung Genschers zu Fragen der Inneren Sicherheit vor dem Bundestag am 7.6.1972, B 106/56457.

<sup>262</sup> Interview WDR II in der Sendung „Guten Morgen“ mit Bundesminister Genscher, vermutlich zwischen 7. und 10.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146543.

<sup>263</sup> ZDF-Interview mit Pressesprecher Conrad Ahlers am 6.9.1972 um 19.45 Uhr, Transkription des BPA, in PA AA, B 36/507.

In der offiziellen Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaats Bayern zu den Ereignissen vom 5. September 1972 ist von Kompetenzproblemen auch nichts zu lesen. Sie spiegelt höchstes Einvernehmen zwischen Bund und Ländern wider. Der Bayerische Innenminister Merk sah sich dennoch vor dem Innenausschuss des Bundestags veranlasst, dazu Stellung nehmen, ob „es an dem engen Kompetenzdenken bayerischer Behörden gelegen habe, daß das Bundeskriminalamt nicht eingeschaltet worden sei“. Merk dementierte damit, dass das BKA „von seiner Ausstattung und seiner Aufgabenstellung her gar nicht in der Lage [gewesen sei], einen Einsatz wie er in München und Fürstenfeldbruck durchzuführen war, zu leiten.“<sup>264</sup> Zweifel an dieser Begründung sind angebracht, auch wenn sich diese Argumentation nach fast 40 Jahren nicht mehr stichhaltig entkräften lässt. Der Innenausschuss kam schließlich zu dem Schluss, dass „es zu keinem Zeitpunkt zu Kompetenzschwierigkeiten gekommen“<sup>265</sup> sei.

Sich aus historischer Perspektive diesem verlockenden Urteil anzuschließen, wäre oberflächlich – vom Rahmen auf das Gemälde zu schließen, ist nicht nur für Kunstkennner unzulässig. Natürlich ist nicht das föderale System der Bundesrepublik, sondern die menschlichen Akteure – innerhalb ihres gesetzlichen Rahmens – für die politischen Inhalte und Maßnahmen in einer Ausnahmesituation verantwortlich. Während auf horizontaler Ebene die Kompetenzen relativ klar gegliedert waren, begegnet man auf vertikaler Ebene häufig dem rechtlich unregulierten ad-hoc-Prinzip. Dies war einerseits mangelnder Voraussicht und Regelung eines nicht-militärischen Krisenfalles geschuldet, andererseits aber auch der Ressortvielschichtigkeit, die der transnationale Terrorismus berührt. So war beispielsweise die Innere Sicherheit sowohl Länder- als auch Bundeskompetenz, die sich allerdings nur unzureichend mit der vorrangigen Außenkompetenz des Bundes vereinbaren ließ.<sup>266</sup> Dieses strukturelle Problem muss durchaus als hemmend bewertet werden, andererseits bot diese diffuse Situation auch breiten Raum für politische Gestaltung, die entsprechende Flexibilität vorausgesetzt. Das grundlegende Problem der Reaktion auf die Ereignisse von München und Zagreb war also in erster Linie kein rechtliches, sondern ein politisches.

### Erzwungene Zusammenarbeit

Der Handlungsdruck der Krisenstäbe bot weder Zeit für verfassungsrechtliche Diskussionen noch politische Eitelkeiten. So erinnert sich Hans-Dietrich Genscher: „Das Gefühl gemeinsamer Verantwortung ließ alle politische und persönliche Gegnerschaft vergessen.“<sup>267</sup> Allerdings währte dieser Konsens unter Druck nicht lange. Nicht nur die Inhalte, sondern auch die Umsetzung der eingeleiteten innen- und außenpolitischen Maßnahmen erforderte Kooperation und Flexibilität über Wochen. Im AA wur-

<sup>264</sup> Merk vor dem Innenausschuss des Bundestags am 18.9.1972, Protokoll in PA AA, B 36/501.

<sup>265</sup> Gemeinsame Entschließung des Innenausschusses des Bundestags am 18.9.1972, in PA AA, B 36/501.

<sup>266</sup> Noch komplizierter wird es in Fragen der Finanzierung, die hier aber aus Platzgründen nicht erörtert werden sollen.

<sup>267</sup> Genscher, Erinnerungen, S.158.

den, „[u]m ein Optimum an Koordinierung [...] zu erreichen“<sup>268</sup>, sogenannte Interabteilungsausschüsse eingerichtet, die regional gegliedert waren.

Dass dabei Grenzen auch innerhalb der Regierung erreicht wurden, illustriert unter anderem ein unverhohlen scharf formulierter Brief von Bundesinnenminister Genscher an Parteikollege und Außenminister Scheel, der sein „Befremden über eine Intervention“ des Außenministeriums bei Abschiebungen zum Ausdruck bringt:

*„Zugleich hat [...] der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen] mich gebeten, mich bei Ihnen dafür einzusetzen, daß das Auswärtige Amt künftig bei ähnlichen Anlässen zunächst mit meinem Haus [dem Bundesinnenministerium] Fühlung aufnimmt. [...] Ich möchte [...] betonen, daß ich durchaus die Schwierigkeiten sehe, die sich aus den verschärften Sicherheitsmaßnahmen gegen arabische Staatsangehörige für die außenpolitischen Beziehungen unseres Landes zu den arabischen Staaten ergeben. Diese Schwierigkeiten können jedoch nicht dazu führen, daß Ihr Haus auf ausländerrechtliche Maßnahmen der Innenverwaltungen der Länder unmittelbar Einfluß zu nehmen versucht.“*<sup>269</sup>

Doch nicht nur auf Bundes- und Ministerebene herrschte Kompetenzgerangel. Der Ablauf einer der von Minister Genscher angeführten Interventionen des Auswärtigen Amts wurde von VLR Redies in einem internen Bericht an Staatssekretär Frank überliefert:

*„Das [...] mit Herrn Gemmer<sup>270</sup> geführte Gespräch gestaltete sich etwas schwierig, da dieser sich zunächst des längeren in Beschimpfungen der Palästinenser erging, die er ausschließlich als ‚Dreckskerle‘ und ‚Halunken‘ bezeichnete, deretwegen er am Vortage um 3.00 Uhr morgens habe aufstehen müssen. Herr Gemmer gab auch seiner deutlichen Mißbilligung jeglicher Intervention des Auswärtigen Amtes Ausdruck, räumte jedoch schließlich ein, daß der algerischen Botschaft das Recht, zu Frangieh<sup>271</sup> Kontakt aufzunehmen, nicht abgesprochen werden könne.“*<sup>272</sup>

Eine Vielzahl von Schriftstücken dokumentiert das Gerangel zwischen AA und BMI im Zusammenhang mit der in Arabien wahrgenommenen „einsetzenden Ausweitungswelle“ von deutscher Seite und der „unhöfliche[n] Behandlung arabischer Staatsangehöriger durch die deutschen Grenzstellen“<sup>273</sup>. Anlässlich andauernder „Nacht- und Nebelaktionen“<sup>274</sup> der Landesbehörden schrieb Scheel: „Wir sollten über BMI

<sup>268</sup> Rundschreiben vom 13. 10. 1972, in: PA AA, Zwischenarchiv, 100726. Zur Zeit der Ereignisse von München wurde die Zentrale des AA grundlegend mit Wirkung vom 1. 10. 1972 reorganisiert. Mit einher ging die Errichtung von Interabteilungsausschüssen für Lateinamerika, Afrika, Naher Osten und Asien. Ein direkter Zusammenhang zu den Anschlägen ist nicht feststellbar, jedoch zeigen sowohl diese Ausschüsse als auch die Reorganisation, dass offenbar Koordinationsdefizite bestanden und diesen begegnet werden musste. Vgl. Ergebnisniederschrift der ersten Interabteilungssitzung Nahost vom 23. 10. 1972, ebenda.

<sup>269</sup> Beide Zitate in einem Brief Genscher an Scheel vom 16. Oktober, in: PA AA, B 36/512.

<sup>270</sup> Herr Gemmer war Ministerialdirigent im Hessischen Innenministerium.

<sup>271</sup> Algerischer Chefredakteur des radikalen „Resistentia-Schriften“-Verlags in Frankfurt am Main, dessen überstürzte Festnahme und drohende Abschiebung für großen politischen und medialen Unmut in der arabischen Welt gesorgt hatte. In leitender Verantwortlichkeit war damals StS Helmut Kohl im hessischen Innenministerium. Zur Demarche des algerischen Botschafters bei StS von Braun (AA) vgl. PA AA, B 36/509.

<sup>272</sup> Bericht VLR Redies (Ref. I B 4) an StS Frank vom 2. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>273</sup> Aufzeichnung VLR Redies (Ref. I B 4) über ägyptische Demarchen vom 23. 9. 1972 zur Vorlage beim Minister und den Staatssekretären, in: PA AA, B 1/509.

<sup>274</sup> Undatierter Sachstand und Redeelemente von Referat I B 4 für Minister Scheel, zwischen Dokumenten vom 16. und 29. 10. 1972 eingeordnet, wobei die Referatsbezeichnung vermutlich auch nach der Reorganisation weitergeführt wurde, in: PA AA, B 1/509.

nochmals um vernünftige Durchführung bitten.<sup>275</sup> Als schließlich sogar die deutsche Industrie zunehmend „beunruhigt“ wurde, da „erhebliche Investitionen und Exportaufträge [... nach Arabien] auf dem Spiele“ stünden, warnte VLR Redies StS Frank: „Hauptursache ist die Art und Weise der Durchführung dieser Maßnahmen, die den Eindruck haben entstehen lassen, es herrsche bei uns eine Pogromstimmung.“<sup>276</sup> Frank strengte daraufhin offenbar vergeblich Kontakte zum BMI an und notierte resigniert: „Leider ist das BMI immer noch sehr negativ. Heute hat BM Genscher selbst eine beruhigende Erklärung durch StS Ahlers, wie von uns entworfen war, abgelehnt.“<sup>277</sup> Überhaupt schien Genscher wenig vom Sachverstand des AA überzeugt zu sein. Als das Referat Öffentliche Sicherheit (ÖS) im BMI nach einer Drohung gegen verschiedene Botschaften bei Genscher anfragte, ob man eine Reaktion des AA abwarten müsse, notierte Genscher lapidar: „hat das AA dafür Sachkunde? m. E.: nein“<sup>278</sup>. Umgekehrt machte sich das AA intern über Gespräche mit dem BMI lustig, wo man sich über den Ort einer europäischen Konferenz zur Inneren Sicherheit nicht klar war: „Ich wies darauf hin, [...] daß bei den Gemeinschaften die Belgier zur Zeit den Vorsitz innehätten. Eine Konferenz [...] wäre deshalb zweckmäßigerweise in Brüssel abzuhalten. Herrn Merk schien dies einzuleuchten.“<sup>279</sup>

Der politische Spielraum, den die ungewöhnliche Situation nach dem Anschlag von München freigegeben hatte, drohte in politischer Eitelkeit und behördlicher Gewohnheit zu ersticken. Eine Schlüsselrolle angesichts dieser Monate andauernden und sachlich verheerenden Kompetenzreibereien kam dem „wandelnden Vermittlungsausschuss“<sup>280</sup> der Bundesrepublik zu: dem Bundeskanzler.

### Der Bundeskanzler im Schatten des Innenministers

Im Hinblick auf die Ressortfragen darf eine Betrachtung des Zentrums der Exekutive, dem Amt des Bundeskanzlers, nicht fehlen. Inwieweit nutzte der seit 1969 amtierende Bundeskanzler Willy Brandt seine Kompetenzen, um die entstandenen Ressortschwierigkeiten zu glätten?

Über eine in der deutschen Geschichte so herausragende aber auch umstrittene Politikerfigur wie Willy Brandt ein Urteil zu bilden, ist schwer. Auch 13 Jahre nach seinem Tod muss seine politische Leistung und Vielfalt – allein als Bundeskanzler – erstaunen: Mit seiner „Neuen Ostpolitik“, für die ihm 1971 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, gilt er vielen als Wegbereiter für die deutsche Wiedervereinigung. Mit seinem Kniefall 1970 in Warschau trug er mit international hoher Symbolkraft zur

<sup>275</sup> Ebenda, Handschriftliche Randnotiz Bundesminister Scheel.

<sup>276</sup> Vermerk VLR Redies an StS Frank vom 21. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>277</sup> Handschriftliche Notiz von StS Frank an Vermerk VLR Redies an StS Frank vom 21. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>278</sup> Handschriftliche Notiz von Bundesminister Genscher an Schreiben von Referat ÖS vom 22. 9. 1972, B 106/146541.

<sup>279</sup> Vermerk Ref. 200 vom 11. 1. 1972, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192.

<sup>280</sup> Die Herkunft dieses Zitats über Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger ist umstritten, wird aber häufig Conrad Ahlers zugeordnet. Vgl. Sturm, Daniel: Wandelnder Vermittlungsausschuß. Kiesinger machte von seiner Richtlinienkompetenz selten Gebrauch, in: Die Welt, 12. 10. 2005.

öffentlichen Vergangenheitsbewältigung bei. Als erster sozialdemokratischer und bis dahin jüngster Bundeskanzler nach Jahrzehnten CDU-geführter Regierungen avancierte er zur Kultfigur einer politisch hochmotivierten Jugend. Bei der Bundestagswahl 1969 gingen 91,1%, im Jahr 1972 90,7% der Wähler/innen an die Urnen – die bis heute höchsten Wahlbeteiligungen bei Bundestagswahlen. Zudem errang er 1972 das bislang beste Wahlergebnis für die SPD von 45,8% der Stimmen. Nicht zuletzt dank seiner getragene Rhetorik („die erhabene Monotonie der Gregorianik“) wurde er von linksliberalen Medien zum entrückten Visionär stilisiert, seine häufige Betonung von „compassion“ und die damit einhergehende „moralische Überhöhung des Kanzlers“ ließen ihn für manche gar „als Heilige[n]“<sup>281</sup> erscheinen.<sup>282</sup> Sogar Franz Josef Strauß, nicht gerade als Brandt-Jünger bekannt, unterstrich den öffentlichen Eindruck der „lichtstrahlende[n], mythologische[n] Heldenfigur Willy Brandt“<sup>283</sup>. Für Persönlichkeiten wie Günter Grass, die auf baldige Umsetzung des „großangelegte[n] Reformprogramm[s]“<sup>284</sup> drängten, wirkte dies jedoch schon bald „statuarisch“<sup>285</sup>. Angesichts dieser viele Seiten fortsetzbaren, abstrakten Liste politischer Erfolge und Verdienste zeichnet sich ein starker Kontrast, wenn man anhand der Akten und Brandts Nachlasses die grelle Aura des Erfolgs ausblendet und der Regierungschef hinter den Kulissen sichtbar wird.

Formell ist das Amt des Bundeskanzlers als personelles und inhaltliches Zentrum der Exekutive angelegt. Jedoch bietet der Artikel 65 des Grundgesetzes dafür Gestaltungsspielraum, den jeder Regierungschef graduell anders auszulegen verstand:

*„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“*<sup>286</sup>

Es ist kein Geheimnis, dass Bundeskanzler Willy Brandt das Ressortprinzip auf seine eigene Weise ausgelegt und seinen Ministern großen Freiraum geboten hat; der *Spiegel* sprach gelegentlich vom „lange[n] Zügel“<sup>287</sup>. Zwar schreibt der enge Vertraute und Kanzleramtschef Horst Ehmke in seinen Memoiren: „Willy Brandt war ein Chef von so großer Autorität, daß er es sich leisten konnte, seine Mitarbeiter selbständig arbeiten zu lassen.“<sup>288</sup> Jedoch führte diese Maxime angesichts umtriebiger politischer Schwergewichte wie Helmut Schmidt, Herbert Wehner, Egon Bahr und einiger anderer allein im direkten sozialdemokratischen Umfeld Brandts häufig in ungeklärte Situationen und Machtproben. Ehmke charakterisiert, Brandt habe die „Neigung [gehabt], schwierige Entscheidungen möglichst lange vor sich herzuschieben oder ihnen gar

<sup>281</sup> Zum Personenkult vor allem im Bundestagswahlkampf 1972 vgl. Jäger, Innenpolitik, S. 86f. Alle vorhergehenden Zitate auf S. 87.

<sup>282</sup> Auch einige zeitnahe Biographien wie z. B. die des britischen Publizisten Terence Prittie tragen zuweilen hagiographische Züge. Vgl. Prittie, Willy Brandt.

<sup>283</sup> Strauß, Erinnerungen, S. 496.

<sup>284</sup> Stern, Willy Brandt, S. 124.

<sup>285</sup> Günter Grass in der Fernsehsendung ‚Panorama‘ am 28. 11. 1973, abgedruckt im SPD-Organ „Vorwärts“ des Folgetages.

<sup>286</sup> Art. 65, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>287</sup> *Spiegel*-Gespräch mit BK Brandt vom 25. 9. 1972, erschienen in Heft 40/1972, zitiert nach: Böhme, Willy Brandt, S. 247.

<sup>288</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 201.

auszuweichen. [...] [E]r hatte eine Abneigung gegen ‚Machtworte‘<sup>289</sup>. Seine Biographin Carola Stern attestierte ihm „Führungsschwäche“<sup>290</sup>.

Der populäre Bundesfinanzminister Alex Möller gab nicht zuletzt wegen der „Entschlußlosigkeit und persönliche[r] Zerwürfnisse“<sup>291</sup> im Kabinett am 13. Mai 1971 sein Amt auf. Im Juli 1972 folgte der „Superminister“ Karl Schiller.<sup>292</sup> Der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Egon Bahr<sup>293</sup> schrieb in einem persönlichen Brief zu diesen Zuständen: „Lieber Willy, die Regierung ist eine *lahme Ente* und je länger sie es ist, um so unansehnlicher wird sie.“<sup>294</sup> Überhaupt spiegelt die Korrespondenz Willy Brandts mit seinen politisch Vertrauten eine häufige Aufforderung zur stärkeren Personalführung wider. Der selber nicht immer unproblematische<sup>295</sup> Pressesprecher und Staatssekretär im BPA, Conrad (Conny) Ahlers, forderte: „Man sollte von Zeit zu Zeit erkennen lassen, wer der Herr im Hause ist.“<sup>296</sup> Kanzleramtschef Ehmke will sich sogar daran erinnern, den von wiederkehrenden Depressionen gelähmten Brandt mit den Worten „Willy, aufstehen, wir müssen regieren“<sup>297</sup> wenigstens zu den notwendigsten Unterschriften gedrängt zu haben. Auch Alkohol- und Nikotinentzug spielten hier wohl eine Rolle.<sup>298</sup>

Obwohl das Kanzleramt unter Horst Ehmke zu „einem Ort der Bündelung und Koordinierung der Regierungspolitik ausgebaut werden“<sup>299</sup> sollte, lassen die Quellen im Bezug auf die Anschlagsthematik nur wenig davon erkennen. US-Präsident Nixon

<sup>289</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 202.

<sup>290</sup> Stern, Brandt, S. 115. Auch H. A. Winkler verwendet im Zusammenhang mit den Fluglotsenstreiks 1973/74 dieses Wort und spricht von einem sukzessiven „Autoritätsverfall“. Winkler, Weg, S. 320f.

<sup>291</sup> *Spiegel*-Gespräch mit BK Brandt vom 25. 9. 1972, erschienen in Heft 40/1972, zitiert nach: *SPIEGEL*-Gespräche, S. 246.

<sup>292</sup> Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller hatte nach dem Rücktritt Alex Möllers auch das Bundesfinanzministerium übernommen. Sein Nachfolger wurde Helmut Schmidt. Vgl. auch Schmidt, Weggefährten, S. 432 (Möller) und S. 403 (Schiller).

<sup>293</sup> Staatssekretär von 1969 bis 1972, Bahr gilt als maßgeblicher „Architekt der ‚neuen Ostpolitik‘“. Vgl. Görtemaker, Geschichte, S. 525. Zu diesem Themenkomplex und der immer wieder hervorscheinenden Rolle Egon Bahrs vgl. ebenda S. 525–562.

<sup>294</sup> Brief Egon Bahr an Willy Brandt vom 2. 8. 1972, Hervorhebung von Brandt übernommen, WBA/BK 2, 42.

<sup>295</sup> Gerade im Hinblick auf Conrad Ahlers muss man Brandt Führungsschwäche vorwerfen. Schon 1970 beschwerte sich Helmut Schmidt bei Brandt: „Die vorzeitige Bekanntgabe der westl. Gipfelkonferenzidee bedaure ich – Conny *muß* endlich stärker an deine Leine.“ Handschriftlicher Brief vom 13. 8. 1970, Hervorhebung übernommen, WBA/BK 170, 2, Als Ahlers 1972 über das BPA sogar vertrauliche Dinge veröffentlichte, beklagt sich Brandt demgegenüber resigniert, „daß man von eigenen Mitarbeitern ausgeliefert wird. Dies ist eine der betrüblichsten Erfahrungen meines politischen Lebens.“ Handschriftlicher Brief Brandt an Ahlers vom 29. 9. 1972, WBA/BK 144, 9.

<sup>296</sup> Brief Conrad Ahlers an Willy Brandt vom 17. 11. 1972, WBA/BK 1, 54.

<sup>297</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 203.

<sup>298</sup> Offenbar hatte dies Brandt selber in einem Brief an seinen engen Vertrauten und Chef-Redenschreiber Klaus Harpprecht erwähnt. Harpprecht antwortete darauf: „Mir ging Deine Bemerkung über die Depressionen im Februar durch den Kopf. [...] Der Verzicht aufs Rauchen ist schwerer [als auf Alkohol]. Auch er wird noch eine Weile an Deinen Nerven zerren.“ Brief Harpprecht an Brandt vom 10. 3. 1973, WBA/BK 9, 197.

<sup>299</sup> Görtemaker, Bundesrepublik, S. 516.

charakterisierte die Haltung des Kanzlers als „dignity“<sup>300</sup>, die jedoch auf die Politik nach den Anschlägen wenig konkrete Auswirkungen hatte. Die Akten von und zu Bundeskanzler Willy Brandt offenbarten eine nur marginale Beschäftigung seinerseits mit der Thematik der Anschläge. Nur während der akuten Ereignisse äußerte sich Brandt in den Medien<sup>301</sup>, ansonsten überließ er das Thema weitgehend seinem Innenminister Genscher. Auch in das außenpolitische Desaster mit Israel und der arabischen Welt griff der ehemalige Außenminister nur minimal ein, wobei er meistens direkten Aufforderungen aus dem Auswärtigen Amt folgte.

Brandt, der zur Zeit der Olympischen Spiele am Starnberger See in Feldafing bei München residierte und dort auch ausländische Würdenträger empfing<sup>302</sup>, rief als eine der ersten Reaktionen auf das Attentat Kanzleramtschef Ehmke aus dem Urlaub nach Bonn zurück, der von dort aus die Fäden in der Hand halten sollte.<sup>303</sup> Einige Wochen später teilte Brandt seinem Außenminister Scheel, auf Initiative von Innenminister Genscher, seine Planungen für einen ad-hoc-Stab im Kanzleramt mit:

*„[W]ir müssen damit rechnen, daß in den nächsten Wochen bestimmte kritische Situationen eintreten können, die schneller Entscheidungen bedürfen. Ich halte es im Einvernehmen mit Herrn Kollegen Genscher für richtig, daß in einem solchen Fall ein ad-hoc-Stab bei mir im Bundeskanzleramt zusammentritt. Ich bitte Sie, zusammen mit den Herren Kollegen Genscher, Jahn, Schmidt, Leber, Lauritzen und Ehmke diesem Stab anzugehören. Ich werde im gegebenen Fall den Stab im Einvernehmen mit Herrn Kollegen Genscher einberufen.“<sup>304</sup>*

Ansonsten schweigen sich die Quellen über eine weitere aktive Beschäftigung Brandts mit den längerfristigen Reaktionen auf die Ereignisse von München und Zagreb aus.

Sicher muss berücksichtigt werden, dass Brandt zu dieser Zeit den Höhepunkt des Wahlkampfes um die Bundestagswahl im November 1972 bestritt. Mit einem enormen, durch die extreme personelle Polarisierung des Wahlkampfes<sup>305</sup> erzwungenen persönlichen Einsatz<sup>306</sup> gelang es Brandt, eine erneute, deutliche Mehrheit für seine Regierungskoalition zu erringen. Der Bundestag war nach der „unechten Vertrauensfrage“ durch Brandt am 20. September 1972 aufgelöst worden. Die faktische Anerken-

<sup>300</sup> Der US-amerikanische Präsident Richard Nixon fügte dem offiziellen Kondolenzschreiben handschriftlich hinzu: „I admired the dignity with which you handled the tragic events in Munich.“ WBA/BK 60, 137.

<sup>301</sup> ARD und ZDF strahlten am Abend des 5. Septembers eine Fernsehansprache des Bundeskanzlers aus. Der Wortlaut in BA 7, Dokument Nr. 73, S. 348–350. Vgl. Ansprache Willy Brandts an die deutsche Bevölkerung am Abend des 5. 9. 1972, Tondokument, online unter: <http://www.olympia72.de/050972-brandt.mp3>, Abruf vom 27. 1. 2009.

<sup>302</sup> Z. B. empfing er den irischen MP Jack Lynch, vgl. AAPD 1972/II, Dokument 260, Ebenso den österreichischen Bundespräsidenten Jonas, Präsident Pompidou sowie den US-Präsidentenberater Henry Kissinger. Vgl. Bericht der Landespolizeidirektion Oberbayern über die Sicherung der Kanzlerresidenz in Feldafing vom 14. 9. 1972, BHStA/MInn 88579.

<sup>303</sup> Vgl. Ehmke, Mittendrin, S. 185.

<sup>304</sup> Brief Brandt an Scheel vom 28. 9. 1972, WBA/BK 40, 39.

<sup>305</sup> Vgl. Jäger, Innenpolitik, S. 86–91. Sehr gut beschrieben werden diese Polarisierungen der politischen Lager in Günter Grass' „Aus dem Tagebuch einer Schnecke“, das im Sommer 1972 erstmals erschien. Grass, Tagebuch. Vgl. auch Stern, Brandt, S. 108–110.

<sup>306</sup> Der Wahlkampf und die „dreijährige, ununterbrochene Anspannung aller Kräfte“ gingen massiv zu Lasten seiner Gesundheit und resultierte in ärztlichem Sprechverbot, so dass Brandt nur sehr eingeschränkt an den Koalitionsverhandlungen teilnehmen konnte. Vgl. z. B. Baring/Görtemaker, Machtwechsel. S. 509–515, Zitat auf S. 509.

nung der Oder-Neiße-Grenze im Warschauer Vertrag von 1970 verstieß nach Ansicht einiger Abgeordneter gegen das Wiedervereinigungsgebot im Grundgesetz. Seitdem hatten mehrere Abgeordnete von SPD und FDP die Fraktion gewechselt. Ein gescheitertes, konstruktives Misstrauensvotum am 27. April 1972, das die Wahl Rainer Barzels (CDU) zum Bundeskanzler vorsah, verstärkte den politischen Druck auf Brandt. Inhaltlich wurde die Bundestagswahl somit in erster Linie ein „Plebiszit für Brandt und die Ostpolitik“<sup>307</sup> der sozial-liberalen Regierung.

Das Amt des Bundeskanzlers hätte es möglich gemacht, den transnationalen Terrorismus auf die nationale und internationale politische Agenda zu setzen. Jedoch brachte Brandt die Thematik der Anschläge – soweit nachvollziehbar – weder in Korrespondenzen mit wichtigen europäischen Nachbarn wie z. B. dem französischen Präsidenten Pompidou oder dem britischen Premier Heath ein. Ebenso bietet der Schriftverkehr mit den EG-Repräsentanten keinerlei Hinweise auf eine aktive Rolle Brandts in dieser Sache.<sup>308</sup> Auch auf nationaler oder privater Ebene ging Brandt nicht auf die regen Aufforderungen ein, sich zu dem Thema zu äußern.<sup>309</sup>

Allen voran drängte der spätere Literaturnobelpreisträger und SPD-Wahlkämpfer Günter Grass, der vom „Scherbengericht“ sprach: „Was mühsam [...] an neuem Ansehen und Vertrauen aufgebaut worden ist, wurde durch den Münchner Terroranschlag lädiert: im In- und Ausland drohen die alten Ressentiments wieder aufzubrechen.“ Auch innenpolitisch benannte Grass die „Führungsschwäche“ des Kanzlers“ und forderte: „Dem muß begegnet werden.“ Er empfahl Brandt, dem „Gefühl der Scham und der Ohnmacht, auch der Ungerechtigkeit („daß ausgerechnet uns das wieder passieren mußte“), [...] sobald wie möglich Worte [zu] geben“<sup>310</sup>. Ganz pragmatisch lieferte Grass umfassende Textbausteine für eine eventuelle Ansprache gleich dazu. Auch Brandts Chef-Redenschreiber Klaus Harpprecht formulierte dem Bundeskanzler als Einleitung für eine eventuelle Fernsehansprache: „man erwartet vom kanzler der bundesrepublik deutschland ein wort der klaerung.“<sup>311</sup>

Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Rolle von Bundeskanzler Brandt im Zusammenhang mit den Ereignissen von München und Zagreb überraschend marginal, in jedem Fall aber passiv und reaktiv war. Weder inhaltlich noch in Kompetenzfragen nutzte er das zentrale Amt des Bundeskanzlers, um die Thematik der Anschläge politisch voranzutreiben. Umso mehr sticht insbesondere in der Anschlagphase das Amt des Bundesinnenministers und die Person Hans-Dietrich Genschers hervor, der

<sup>307</sup> Jäger, Innenpolitik, S. 86.

<sup>308</sup> Die vorrangigen Themen sind hier die rasante Inflation vieler Währungen, damit zusammenhängend die Reform des sich im Untergang befindenden Weltwährungssystem von Bretton Woods, Sozialstandards, Regionalpolitik und Umweltfragen, vgl. v. a. WBA/BK 50 bis 52.

<sup>309</sup> Auch seine handschriftlichen Notizen (WBA/BK 93) geben keinen einzigen Hinweis auf die Ereignisse von München oder Zagreb. Dominierende Themen im relevanten Zeitraum sind: Wahlkampf, Gipfeltreffen, Nixon, Benzinpreise und Währungspolitik.

<sup>310</sup> Brief Grass an Brandt vom 7. 9. 1972, WBA/BK 6, 212f.

<sup>311</sup> Telex aus dem BuKA an den persönlichen Referenten Brandts, Schilling, in Feldafing bei München vom 8. 9. 1972 mit der von Harpprecht formulierten Rede für das ausländische Fernsehen, WBA/BK 9, 1–6. Ob die Rede tatsächlich gehalten worden ist, ist nicht restlos zu klären.

nicht nur wesentliche Teile der Verhandlungen prägte, sondern dem Krisenmanagement auch in der Öffentlichkeit sein Gesicht lieh.

Die Untersuchung der Kompetenzverteilungen zum Zeitpunkt des Anschlags von München und der Terroristenbefreiung von Zagreb offenbart ein Bild der Zerrissenheit. Die theoretische Rechtslage war diffus, bot andererseits bei einem unzureichenden politischen Instrumentarium aber auch Raum für politische Initiative. Die erzwungene Zusammenarbeit verschiedenster Ressorts nach den Anschlägen zeigte jedoch ein grundsätzliches Misstrauen der Behörden untereinander; Kompetenzstreitigkeiten führten zu sachlicher Unabgestimmtheit und Folgefehlern. Auch auf persönlicher Spitzenebene war wenig Wille zur Kooperation festzustellen, was den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen nicht förderte. Der in diesen Fällen verantwortliche Bundeskanzler war einerseits als Person nicht gewillt, eine stärkere Personalführung zu zeigen und verhielt sich grundsätzlich passiv und reaktiv. Andererseits würdigte er auch inhaltlich das Thema transnationaler Terrorismus, unter anderem bedingt durch den Wahlkampf 1972, nicht in dem Maße, wie er es anderen, längerfristigen Themen zumaß. Dieses weitgehend ungeleitete ad-hoc-System innerhalb der politischen Führung prägte auch die Inhalte und Umsetzung der politischen Maßnahmen nach den Anschlägen.

### 3. Innenpolitik im Handlungszwang

Die deutschen Innenpolitiker stand unter großem öffentlichen Druck. Eine Woche nach den Anschlägen titelte der *Spiegel*: „War es zu vermeiden? Das Massaker von München“<sup>312</sup>. Mit der Schuldigensuche, an der sich auch Herausgeber Rudolf Augstein mit einem Artikel beteiligte<sup>313</sup>, war sofort die Frage nach der historischen Tragweite des Ereignisses verknüpft:

*„So sicher der Schaden abzusehen war, den das Münchner Massaker dem Ansehen der Deutschen im Ausland zugefügt hat, so sicher ist auch, daß die Schüsse von Fürstenfeldbruck in der Innenpolitik noch lange nachhallen werden. Denn getroffen war das renovierte Selbstverständnis der Deutschen, die sich so sicher gefühlt hatten [...]“*<sup>314</sup>

Auch *Stern*-Herausgeber Henri Nannen ließ es sich nicht nehmen, sich mit einem Artikel unter dem Titel „Wir sind im Krieg“<sup>315</sup> an der Debatte zu beteiligen. Interessanterweise drehte sich die öffentliche Berichterstattung weniger um das Phänomen des transnationalen Terrorismus, sondern um benachbarte Aspekte wie Türken in Deutschland, Schwarzarbeit und Ausländerkriminalität. Sowohl der *Spiegel* als auch der *Stern* gingen sehr wertneutral mit dem der Terrorproblematik immanenten Palästinenserkonflikt um. Die Terroristen wurden fast immer als „Guerillas“, „Fedajin“ oder „Palästinenser“ umschrieben und zur ethischen Dimension des Anschlags nur selten Stellung bezogen. Die Aufmerksamkeit der Leitmedien wandte sich rasch wieder an-

<sup>312</sup> Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38.

<sup>313</sup> Augstein, Rudolf: Terror und kein Ende, in: Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S.20.

<sup>314</sup> Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S.21.

<sup>315</sup> Nannen, Henri: Wir sind im Krieg, in: Stern 1972, Heft 39, S.3.

deren, genuin innenpolitischen Themen zu, auch über die Ereignisse von Zagreb wurde im *Stern* erst knapp drei Wochen nach dem Vorfall berichtet.<sup>316</sup>

Die nahende Bundestagswahl verdrängte eine zeitnahe journalistische Aufarbeitung der Ereignisse von München und Zagreb. Nach kurzer, ausführlicher Schilderung der Vorgänge fand eine „Debatte“ höchstens in Ansätzen auf den Leserbriefseiten statt.

Starke Emotionalität und deutliches Handlungsbewusstsein spiegeln zahlreiche Briefe an Zeitungen oder Politiker wider. Nach dem „Scherbengericht“<sup>317</sup> von München riefen engagierte Bürger nach Härte gegen arabische Terroristen oder Israel. Gefordert wurde vor allem langfristiges und grundlegendes Handeln.

Der Ruf nach Härte ist nach derart emotionalen und Ohnmacht demonstrierenden Ereignissen nicht erstaunlich. Manche zitierten aus der Bibel: „Wir fordern härteste Bestrafung [...]. Wer Wind sät – soll Sturm ernten.“<sup>318</sup> Andere verwiesen auf die damals jüngere Geschichte der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft, mit der viele Bürger die Ereignisse von München und Zagreb verknüpft sahen. Der Anschlag riss Erinnerungen an überwunden geglaubte Zeiten wach:

*„Nach diesen, heute zu Ende gegangenen Spielen, zeigt es sich, nach dem Überfall auf die israelischen Sportler, wie sehr wir immer noch an der Vergangenheit zu tragen haben. Wir alle waren erschüttert über die Vorgänge. Obgleich wir selbst, wir Deutsche gar nichts damit zutun hatten, kamen alte Vorurteile sofort wieder hoch. Was sind 20 oder 30 Jahre? Was unter Hitler angerichtet wurde, kann ein Volk nicht so schnell vergessen.“*<sup>319</sup>

Andere betonten: „Wir wähten uns gefeit, imprägniert mit Melancholie und geimpft mit Zynismus.“<sup>320</sup> Bei einigen Rufen nach Härte schwingen, gerade wegen des latenten Vergangenheitsbewusstseins, höchst zweifelhafte Gedanken und Rekurrerung auf nationalsozialistische Tugenden mit<sup>321</sup>: „Die Allergie gegen jede Uniform und Disziplin ist ein Zeichen geistiger Schwäche.“<sup>322</sup>

Diese Art von Briefen zeigt auch, wie stark die Schatten der Vergangenheit auf der ersten Regierung Brandt lasteten. Gerade die betonte Abgrenzung der Olympischen Spiele von München von den Spielen 1936 in Berlin führte zu einer Art Dauerpräsenz der alten Geister. Die Vorwürfe aus dem Ausland, aber auch das hier dokumentierte Aufreißen alter Wunden sowie das Aufkeimen nationalsozialistisch geprägten Gedankenguts erhöhten den politischen Erfolgsdruck. Denn jede Schwäche des bundesrepublikanischen Systems musste als Punkt für die ideologische Konkurrenz – egal ob links oder rechts – gerechnet werden. Die Angst vor einer schwachen Bonner Republik als

<sup>316</sup> Stern 1972, Heft 47, S. 18–24 und 260–267.

<sup>317</sup> Brief Günter Grass an Willy Brandt vom 7. 9. 1972, WBA/BK 6, 212.

<sup>318</sup> Brief Hans K. an das NOK vom 6. 9. 1972, in: BArch Koblenz, B 185/3231. In der Bibel findet sich das Motiv im Alten Testament bei Hosea, 8,7.

<sup>319</sup> Brief Gertrud K. an Bundesminister Scheel vom 11. 9. 1972, AdL 35/64, 2206.

<sup>320</sup> Leserbrief in *Der Spiegel* vom 18. 9. 1972, Heft 39, S. 10. Die quellentheoretischen Unterschiede zwischen veröffentlichten (und damit von einer Redaktion vorausgewählten) und privaten Briefen können für die hier untersuchte Fragestellung vernachlässigt werden.

<sup>321</sup> Insbesondere Leserbriefe in Zeitschriften wie *Stern* liefern gute Belege dafür, wie präsent nationalsozialistisches Gedankengut in den öffentlichen Medien noch war. Vgl. z. B. Stern 1972, Heft 41, S. 7–9 oder Heft 48, S. 7 zur Bundestagswahl: „Ich möchte ein Reich haben, welches sauber ist [...] Mein Mann ist Franz Josef Strauß“.

<sup>322</sup> Viele Beispiele für diese Haltung sowie das zitierte Schreiben vom 9. 9. 1972 finden sich in BArch Koblenz, B 185/3231.

Erbin der Weimarer Republik<sup>323</sup> war in der Nachkriegspolitik durchaus präsent und wie sich hier zeigt auch wert, ernst genommen zu werden.<sup>324</sup> Genau aus dieser Motivation heraus rief Günter Grass Bundeskanzler Brandt schon 1970 nach einem Sprengstoffanschlag auf dem Flughafen München-Riem<sup>325</sup> zu klaren Signalen auf: „Hier ist die Grenze der Toleranz erreicht; hier gilt es zu zeigen, daß die parlamentarische Demokratie Toleranz nicht als Schwäche versteht, vielmehr den Mißbrauch der Toleranz hart zu bekämpfen weiß.“<sup>326</sup>

Auch die Aufforderungen, deutlich mehr Härte gegen Israel walten zu lassen, lassen die Geister der Vergangenheit erahnen: „[D]as Maß ist voll. [...] Was aber jetzt von Israel, dem wir unsere Freundschaft zu den Staaten Arabiens als Opfer brachten, an Deutschfeindlichkeit betrieben wird, sollte dazu ausreichen, jetzt hart gegen zu steuern.“<sup>327</sup> Ein *Spiegel*-Leser schrieb: „Es wäre wohl an der Zeit, die Bundesrepublik Deutschland, die ein Tummelplatz von ausländischen Terror-Organisationen [...] geworden ist, zu säubern.“<sup>328</sup>

Vorausschauendes und überlegtes Handeln konnte der aufmerksamen Öffentlichkeit offenbar nicht vermittelt werden. In Medien kursierte der Eindruck der „Entschlußlosigkeit“<sup>329</sup>. Nicht wenige aufmerksame Bürger bemerkten, wie improvisiert das politische Handeln war:

*„[W]er will auf Grund der ersten Vorgänge behaupten, daß diese Männer vornehmlich Mordanschläge im Sinne hatten. Anstatt das die verantwortlichen Regierungsbeamten die einfachste Lösung wählten und die Gruppe ziehen ließen, schaffte man in völliger Verkenntnis der Lage einen neuen Katastrophenfall. und erreichte gar nichts obwohl selbst ein Kind die Ereignisse voraussehen konnte.“*<sup>330</sup>

Den eindringlichsten, wenn auch indirekten Ruf nach langfristigem Handeln, formulierten die Hinterbliebenen der israelischen Athleten in einem Brief an den deutschen Bundespräsidenten:

*„We cannot but dread that the decision to release the murderers will encourage them to continue to leave their trail of blood and destruction across sportfields, airports and civilized life. We fear the message that the terrorists will learn is that the German Federal Republic is willing to abide their behaviour.“*<sup>331</sup>

<sup>323</sup> Vgl. hier insbesondere den Brief von Siemens-Vorstand Tacke, der befürchtete, dass der „vielgelobte Rechtsstaat wieder nicht nur zum Raum der Freiheit (nur zu häufig der mißbrauchten), sondern erneut zum Raum der Feigheit werden“ könnte, Brief vom 30. 5. 1972 an PStS im BMWi, Mommsen, WBA/BK 14, 98.

<sup>324</sup> Die Frage „ist Bonn doch Weimar?“ stellte auch Karl Dietrich Bracher angesichts der eskalierenden Gewalt zum Ende der 1970er Jahre. Vgl. Bracher, Die unerbittlichen Lehren. Auch in: Das Parlament vom 21. 1. 1978.

<sup>325</sup> Zum Vorgang des Anschlags in der Abfertigungshalle einer El-Al-Maschine selbst vgl. BHStA/MInn 90131.

<sup>326</sup> Brief Günter Grass an Willy Brandt vom 12. 2. 1970, WBA/BK 6, 96.

<sup>327</sup> Günter H. an das AA vom 1. 11. 1972. Der Tenor des Briefes insgesamt und die Unzufriedenheit über die „Kriegsfolgelasten zu Gunsten Israels“ rücken den Verfasser in ein fragwürdiges Licht, in: PA AA, B 36/509.

<sup>328</sup> Leserbrief in Der Spiegel vom 18. 9. 1972, Heft 39, S. 10. Vgl. auch die Leserbriefe zum Vorfall von Zagreb in: Der Spiegel vom 21. 11. 1972, Heft 48, S. 11f.

<sup>329</sup> *Spiegel*-Gespräch mit BK Brandt vom 25. 9. 1972. Erschienen in Heft 40/1972, S. 24.

<sup>330</sup> Brief P. an Bundesminister Scheel vom 7. 9. 1972, AdL A 35/77, 1000.

<sup>331</sup> Brief der Hinterbliebenen an Bundespräsident Heinemann vom 20. 11. 1972, in: PA AA, B 36/505.

Aber auch von deutscher Seite wurde das kurzfristige und wenig nachhaltige Handeln beklagt: „Was die Frage der künftigen Sicherung der Bewohner Westeuropas vor weiteren Terroranschlägen von palästinensischen Organisationen, wie ‚Schwarzer September‘ u. a. betrifft, so wurde bisher keine Stimme laut, die dafür plädiert hätte, das Übel an der Wurzel anzupacken.“<sup>332</sup> Wie das hätte aussehen können, schrieb Detlef K. in ungeschnörkelten Worten an den Minister: Er drängte, dass „die Frage eine Rolle spielen sollte, wie man den Schweinestall der Palästina-Flüchtlinge ausmisten kann, der die internationalen Beziehungen permanent vergiftet und auf diese Weise allen teurer zu stehen kommt, als wenn dieses Problem ein für alle Mal aus der Welt geschaffen wird.“<sup>333</sup> Dieses Kosten-Nutzen-Kalkül einer „nachhaltigen“ Nahostpolitik spielte in erstaunlich vielen Briefen eine Rolle. Auch detaillierte Vorschläge zur Beilegung des Nahostkonflikts gingen im Außenministerium ein – so etwa die Idee, Land von Syrien und Jordanien zu kaufen und als Palästinenserstaat unter VN-Verwaltung zu stellen. Getragen war diese Idee abermals von einer ökonomischen Logik:

*„Die dafür benötigten Geldmittel [...] dürften nicht als ein zu hoher Preis angesehen werden im Verhältnis zu den bisher aufgewendeten Abwehrkosten und Schäden, welche durch den Terror hervorgerufen worden sind und noch werden. (gedacht ist an die Lufthansa-JUMBO-Entführung nach dem Yemen und das dafür gezahlte Lösegeld!)“<sup>334</sup>*

Deutlich schärfer als in jedem Ministerialdokument wurde ein grundlegendes Strukturproblem benannt: „In dem Maße, in dem die Völker immer mehr zusammenzuarbeiten haben, verschwinden die Grenzen die Innen- und Außenpolitik voneinander trennen.“<sup>335</sup> Und dass die Bundesrepublik der 1970er Jahre, ungeachtet des formalen Status als Nachkriegsprovisorium, außenpolitisch eine wichtige Rolle spielen sollte, stand außer Frage: „[D]ie BRD hat aufgrund ihrer finanziellen Lage und aufgrund ihres fortschrittlichen Wirkens ein Ansehen gewonnen, das sie berechtigt, und m.E. verpflichtet, ihren Einfluß geltend zu machen“<sup>336</sup>.

So hoch wie die Emotionen nach dem Anschlag schlugen, so rasch verschwand der Unmut offenbar auch wieder. Da sich die Presse bald wieder anderen Themen zuwendete und über Zagreb nur spärlich berichtete, versiegte auch die öffentliche Empörung relativ schnell. Zwei Monate nach den Anschlägen, während der „Willy-Wahl“, war der Ärger der Öffentlichkeit über das Fehlverhalten der Bundesregierung offenbar verraucht. Im November 1972 gaben 59% der demoskopisch Befragten an, dass die Bundesregierung getan habe, was möglich war, lediglich 30% fanden, sie hätte mehr tun müssen.<sup>337</sup>

<sup>332</sup> Handschriftlicher Brief Gunda W. an Bundesminister Scheel vom 24.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>333</sup> Brief Detlef K. an Bundesminister Scheel vom 9.9.1972, AdL A 35/65, 1161. Fehler übernommen.

<sup>334</sup> Der erwähnte Vorfall fand am 21.2.1972 statt. Damals wurden von der Deutschen Lufthansa 16 Mio. DM bezahlt, um die 166 Passagiere eine Jumbo-Jets freizukaufen. Das Geld wurde später aus Haushaltsmitteln des Bundes erstattet. Zitat: Brief und Memorandum vom 16.9.1972 an BK Brandt und Bundesminister Scheel, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 1/509.

<sup>335</sup> Brief Detlef K. an Bundesminister Scheel vom 9.9.1972, AdL A 35/65, 1161. Fehler übernommen.

<sup>336</sup> Brief Emma T. an BK Brandt vom 15.11.1972, Hervorhebung übernommen, in: PA AA, B 36/509.

<sup>337</sup> Noelle/Neumann, Jahrbuch, S.594.

Dennoch war dieses schnelle Abklingen der öffentlichen Aufmerksamkeit Anfang September nicht abzusehen. Wie stark hallte der Anschlag tatsächlich in der Innenpolitik nach, um im Bild von Augstein zu bleiben? Vor allem von der internationalen Öffentlichkeit aufmerksam beobachtet, musste schnell gehandelt werden, ohne dem Vorwurf des blinden Aktionismus Raum zu bieten.

Dass politischer Handlungsbedarf und auch -zwang bestand, war vor allem den leitenden Beamten im BMI bewusst. So tagte schon am 6. September 1972 eine interministerielle Ressortbesprechung unter Leitung von Staatssekretär Rutschke<sup>338</sup> im Lagezentrum des BMI mit dem „Ziel, die aus Anlaß der Münchener Terrorakte erforderlichen mittelfristigen Maßnahmen der Bundesregierung zur Abwehr und Verhütung weiterer terroristischer Anschläge palästinensischer Organisationen vorzubereiten.“<sup>339</sup> Nach „eingehender Erörterung der Rechtslage“ wurden schließlich mehrere Konsenslinien ausgemacht. Auf sechs Punkte einigte sich schließlich das Gremium, darunter die Verschärfung der „Sicherheitskontrollen gegen arabische Ausländer auf deutschem Boden“, insbesondere bei der Grenzsicherheit. Weiterhin sollten „alle bestehenden rechtlichen Grundlagen voll ausgeschöpft werden, um Ausländer aus arabischen Ländern aus dem Gebiet der BRD zu entfernen, deren Persönlichkeit oder Verhalten Anhaltspunkte dafür erkennen lässt, daß sie weitere Terrormaßnahmen begehen, unterstützen oder auf irgendeine andere Weise fördern.“ Die Koordination der Ausweisung sollte im Rahmen der bereits erwähnten IMK stattfinden. Zudem wurde beschlossen, das Vereinsrecht im Hinblick darauf zu überprüfen, ob verdächtige palästinensische Vereinigungen verboten werden könnten. Das BMJ sollte, „[m]it Rücksicht auf die Gefahr, daß weitere Terrorakte auf deutschem Boden vorgenommen werden mit dem Ziel, die drei Verletzten, in Gewahrsam befindlichen Terroristen zu befreien“<sup>340</sup>, für die verstärkte Bewachung Sorge tragen. Weiterhin wurde angekündigt, Sicherheitsmaßnahmen zur Verhinderung weiterer Terrorakte einzuleiten. Die Dauer der Maßnahmen war nicht befristet, „da dies von der Entwicklung der nach wie vor überaus prekären Sicherheitslage (Gefahr neuer Anschläge) abhängt.“<sup>341</sup>

Aufhorchen lässt allerdings eine Bemerkung, die in der vorsichtigen Sprache der hohen Politik einem „*mea culpa*“ gleicht. So teilte Ministerialdirigent Schlichter aus dem Bundeskanzleramt mit, dass das nachmittags tagende Bundeskabinett in seiner Erklärung nicht auf die besprochenen Maßnahmen eingehen werde: „Dadurch soll dem Eindruck vorgebeugt werden, als hätten die deutschen Behörden es bisher versäumt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.“<sup>342</sup>

Spiegelt sich hier die Angst vor dem Vorwurf des Aktionismus wider oder hatten es die deutschen Behörden tatsächlich versäumt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen? Ein Blick in das sicherheitspolitische Vorfeld der Ereignisse hilft, hier zu einer fundierten Deutung zu gelangen.

<sup>338</sup> StS im BMI von 1971 bis 1973.

<sup>339</sup> Bericht über die Lagebesprechung am 6.9.1972 von MR Schäfer (BMJ), verfasst am selben Tag, in: BArch Koblenz, B 141/30899.

<sup>340</sup> Ebenda.

<sup>341</sup> Müller an VLR Redies am 16. 10. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>342</sup> Bericht über die Lagebesprechung am 6.9.1972 von MR Schäfer (BMJ), verfasst am selben Tag, in: BArch Koblenz, B 141/30899.

### Palästinenservereine, Ausweisungen und Grenzschutzmaßnahmen

Die vom Aktenvolumen sicherlich umfangreichste Maßnahme in der Folge des Anschlags vom 5. September 1972 war das Verbot der General-Union Palästinensischer Studenten (GUPS) und der General-Union Palästinensischer Arbeiter (GUPA), frühen Vertretungen der in der Bundesrepublik nicht anerkannten PLO.

In einer am 3. Oktober 1972 vom Bundesinnenminister erlassenen Verfügung wurden die Vereine mit Bezug auf das Vereinsgesetz § 14 Abs. 1 verboten und das Vereinsvermögen eingezogen. Demgemäß können „Ausländervereine [...] unter anderem verboten werden, wenn sie durch politische Betätigung die innere Sicherheit oder die öffentliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verletzen oder gefährden“.<sup>343</sup>

Dass diese Maßnahme gerade zu Zeiten einer hochpolitisierten Studentenbewegung scharfe Proteste ausgelöst hat, kann nicht verwundern. So beeilte sich das BMI, den „differenzierenden“ Charakter der Sicherheitsmaßnahmen zu unterstreichen, um – vergeblich – den Vorwürfen einer anti-arabischen Politik entgegenzuwirken: Es würden „nicht die *politischen* Ziele dieser radikalen Organisationen bewertet. Es geh[e] vielmehr allein darum, GUPS und GUPA an der Übertragung *gewalttätiger* – die innere Sicherheit der Bundesrepublik beeinträchtigender – Auseinandersetzungen auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu hindern.“<sup>344</sup> Vor Journalisten erklärte Bundesinnenminister Genscher, „dass es keinesfalls zu massenausweisungen von gups und gupa-mitgliedern kommen werde, mit ausweisungen sei allenfalls in ganz wenigen einzelfaellen zu rechnen.“<sup>345</sup>

Die Frage nach der Wirksamkeit der Verbote entzieht sich als indirekt kontrafaktische Fragestellung der historiographischen Überprüfbarkeit. Allerdings sollte man sich vor Augen führen, dass nach BMI-Schätzungen gerade mal „600 bis 800“ Personen in der GUPS und „etwa 1000“ in der GUPA vertreten waren, auf die die Verbote jedoch „keine unmittelbaren folgen“ hatten.<sup>346</sup> Im Grunde wurde also nur *ein* Kommunikationsweg für konspirative Tätigkeiten aufgelöst. Religiöse oder inoffizielle Treffpunkte als mindestens gleichwertige Konspirationswege wurden nicht berücksichtigt. Die Akten lassen zudem nicht erkennen, dass oder ob ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Anschlag und den beiden Organisationen bestand, obwohl GUPS und GUPA in ihren Veröffentlichungen ohne Frage eine dezidierte Sympathie für die palästinensischen Kämpfer erkennen ließen.

In diesem Zusammenhang standen auch die vorauseilenden Verbotsmaßnahmen gegen den „Resistentia-Schriften“-Verlag, der verherrlichende Schriften verbreitete, und die übereilte Ausweisung und Abschiebung dessen Herausgebers al Frangi schon Mitte September 1972.<sup>347</sup> Gemessen an dem immensen und noch genauer zu er-

<sup>343</sup> Verbotsverfügung des Bundesinnenministers für die GUPA vom 3.10.1972, in PA AA, B 1/509.

<sup>344</sup> Pressemitteilung des BMI vom 4.10.1972, Hervorhebungen übernommen, in PA AA, B 1/509.

<sup>345</sup> Vermerk Jesser (AA) über Journalistengespräch mit Bundesminister Genscher am 4. 10. 1972 um 18 Uhr, in: PA AA, B 36/509.

<sup>346</sup> Alle Zitate ebenda.

<sup>347</sup> Vgl. Schreiben des Referats ÖS2 (BMI) an Bundesminister Genscher vom 15.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

läuternden außenpolitischen Schaden, der von Kundgebungen gegen Deutschland im gesamten arabischen Raum<sup>348</sup> bis hin zum Vorwurf der „Pogromstimmung“<sup>349</sup> gegen Araber ging, muss die Kosten-Nutzen-Balance dieser Maßnahme als stark unausgeglichen bewertet werden.

Die Verbote von GUPS und GUPA waren eher einem starken Handlungszwang denn langfristiger und nachhaltiger Politik geschuldet. Eine nicht nachgewiesene direkte Verbindungen zu den Tätern des 5. Septembers, die Vernachlässigung weiterer terroristischer Konnexionspunkte sowie eine mangelnde Einbeziehung außenpolitischer Gesichtspunkte<sup>350</sup> lassen die Verbote als Teil eines überhasteten Aktionismus erscheinen.

Eine außenpolitisch ähnlich hohe Wogen schlagende Maßnahme war die Verschärfung der Einreisebedingungen. Noch am 5. September wurde der Grenzschutz vom BMI angewiesen, „bei der ein- und ausreise von arabern [...] besonders verschärfte kontrolle[n]“ durchzuführen: „es sind nicht nur die araber zurueckzuweisen, die den verdacht erwecken, dasz sie eine strafbare handlung beabsichtigen, sondern auch die araber, bei denen die richtigkeit ihrer angaben bei der einreise auf zweifel stoeszt“<sup>351</sup>. Ziel war es, „besonders ‚engmaschige Siebe‘“<sup>352</sup> zu etablieren.

Klaus Harpprecht formulierte für Willy Brandt die politische Leitlinie: „die bundesrepublik wird kuenftig schaefer darauf zu achten haben, wer mit welchen absichten in dieses land kommt. [...] wir werden den missbrauch der freizuegigkeit, auf die wir stolz sind, zu verhindern wissen.“<sup>353</sup> Zwei Tage später wurden diese eher vagen Anordnungen durch einen mit juristischer Gründlichkeit formulierten Erlass mit zwei Haupt- und vier Unterpunkten konkretisiert: die nicht weiter präzisierten „araber“<sup>354</sup> seien „listenmaeszig“ mit detaillierten Angaben zur Person zu erfassen und einer „fahndungsmaeszigem ueberpruefung [...] zu unterziehen.“ Zusätzlich sollte „in jedem falle“ beim BfV rückgefragt werden, ob dort bereits Erkenntnisse vorlägen. Beim geringsten Verdacht auf Ungereimtheiten solle der (oder die) Einreisende zurückgewiesen werden:

*„zur feststellung ob ein sicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann, ist jeder araber nach ziel, reiseweg, dauer, unterkunft und zweck seiner reise zu befragen. er musz seine angaben glaubhaft*

<sup>348</sup> Berichtet wird von Hungerstreiks im Libanon, Besetzung der deutschen Schutzmachtvertretung in Syrien, Besetzung der Botschaft in Algerien, sowie Handels- und Einreiseschikanen in Libyen, vgl. Vermerk VLR Niemöller am 11. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>349</sup> Schreiben VLR Redies an StS Frank (AA) vom 21. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>350</sup> Soweit erkennbar, ist das AA nur nachrichtlich informiert worden.

<sup>351</sup> Fernschreiben BMI an die Grenzschutzdirektion (GSD) Koblenz vom 5. 9. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>352</sup> Innensenator Ruhнау (Hamburg) auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 6. 10. 1972, Protokoll, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 36/509.

<sup>353</sup> Telex BuKA an den persönlichen Referenten Brandts, Schilling, in Feldafing bei München vom 8. 9. 1972 mit der von Harpprecht formulierten Rede für das ausländische Fernsehen, WBA/BK 9, 1–6. Brandt hat das Manuskript mehrfach überarbeitet. Es ist jedoch nicht restlos zu klären, ob diese Rede tatsächlich gehalten worden ist.

<sup>354</sup> Die Präzision erfolgte einen Tag später am 8. 9. 1972 per Fernschreib-Erlass: „Algerien, befriedetes Oman, Irak, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Maskat und Oman, Saudisch Arabien, Süd-Jemen, Sudan, Syrien, Vereinigte Arabische Republik, Libyen, Marokko und Tunesien“, vgl. Bericht des Grenzschutzkommando Süd an das Bayerische Innenministerium vom 1. 2. 1973, BHStA MInn/88583.

*machen koennen, entweder durch vorlage von papieren oder auch durch (telefonische) rueckfragen bei vertrauenswuerdigen personen (z.b. auskuenfte von geschaeftspartnern, behoerden, arbeitgebern).*<sup>355</sup>

Während Inhaber von Diplomaten- oder Dienstpässen von der intensiven Befragung ausgenommen waren, galten „als Sicherheitsrisiko [...] insbesondere Touristen.“<sup>356</sup> Wie praxisfern die ausführlichen Einreisebestimmungen waren, zeigte sich wenig später:

*„Da das BfV sowie die Landesämter für Verfassungsschutz völlig unvorbereitet mit einer Flut von Anfragen [...] überrollt wurden, und sie anfangs weder personell noch organisatorisch darauf eingerichtet waren, liefen die Überprüfungsanfragen in den ersten Tagen bis zu 12 Stunden und länger.“*<sup>357</sup>

Auch Tage später sah die Situation nicht besser aus: „Die durchschnittliche Wartezeit zu der grenzpolizeilichen Abfertigung beträgt nach einem Bericht der GS-Direktion vom 11. September 1972 4 Stunden“<sup>358</sup>. Da die Ein- bzw. Ausreisenden offenbar nicht immer über den Hintergrund der umfassenden und langwierigen Kontrollen informiert waren, empfahl der in der Nahostregion sehr engagierte ehemalige BMZ-Minister Hans-Jürgen Wischniewski<sup>359</sup>, doch wenigstens ein mehrsprachiges Flugblatt auszulegen.<sup>360</sup>

Zusammen mit den verschärften Kontrollen wurde der „sichtvermerkszwang“<sup>361</sup> für Libyen, Marokko und Tunesien auf Beschluss der IMK wieder eingeführt.<sup>362</sup> Das damalige Verfahren sah vor, dass ein Visum seitens des örtlichen Konsulats erteilt werden konnte, wenn nicht binnen vier Wochen Widerspruch durch Verwaltungsamt oder Ausländerpolizeibehörden erfolgte. Das AA wurde bald jedoch von den Auslandsvertretungen unter anderem in Beirut und Kuwait alarmiert, dass die

*„Ausländerpolizeibehörden in nahezu 90% aller Fälle Antrag auf Visum-Erteilung ablehnen, obwohl keine Sicherheitsbedenken geltend gemacht wurden. Ablehnung erfolgt zudem ohne nähere*

<sup>355</sup> Alle Zitate im Fernschreib-Erlass des BMI vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>356</sup> Interne Maßnahmenübersicht im BMI, keine weiteren Angaben, vermutlich bis zum 10.9.1972 entstanden, in: BArch Koblenz, B 106/146540. Umso bizarrer wirken da die Olympiabroschüren, die die Distanz zur weltberühmten deutschen Kleinkariertheit betonten: „Falls Ihr Deutschlandbild älter ist als der Durchschnitt der Athleten [...]: erleben Sie selbst ein neues Land. Die Bundesrepublik Deutschland ist [...] ein moderner Staat [...]. Sie ist lustiger, herzlicher, weltoffener, vernünftiger als Sie vielleicht denken.“ Organisationskomitee der Olympischen Spiele (Hrsg.): München hat viel zu bieten – 1972 noch mehr, in: BArch Koblenz, B 185/2133.

<sup>357</sup> Bericht des Grenzschutzkommando Süd an das Bayerische Innenministerium vom 1.2.1973, BHStA MInn/88583.

<sup>358</sup> BGS an StS Rutschke (BMI) vom 11.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194. Auch der Sekretär der Arabischen Liga musste vier Stunden warten, vgl. Beschwerdebrief der deutsch-arabischen Gesellschaft an Bundesminister Scheel vom 29.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>359</sup> Bundesminister für das BMZ von 1966 bis 1968. Sein Engagement ihm arabischen Raum brachte ihm den Spitznamen „Ben Wisch“ ein.

<sup>360</sup> Büroleiter Radau (Ehmke) berichtet darüber in einem Brief an Bundesminister Genscher vom 18.10.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194.

<sup>361</sup> Vgl. Fernschreiben BMI an AA vom 12.9.1972, in: PA AA, B 36/510. ‚Sichtvermerk‘ ist der formale Begriff für ein Visum, kann aber auch Stempel oder heute Hologramme oder Barcodes umfassen. Gemeint ist die behördliche Registrierung des Aufenthalts.

<sup>362</sup> Vgl. Protokoll der IMK vom 13.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/39854.

*Begründung. Diese Praxis führt de facto zu völliger Einreiseperrre, vor allem für Geschäftsleute, und kann unmöglich beibehalten werden.*<sup>363</sup>

Zudem wurden außergewöhnlich lange Bearbeitungszeiten beklagt: „Während die Erteilung von Sichtvermerken bei den Amerikanern 5 Tage dauert, benötigten die deutschen Behörden dafür 4 Wochen.“<sup>364</sup> Die wenigen Ausnahmen dazu waren in unnachahmlich behördlicher Manier geregelt. Ungeprüfte Sichtvermerke konnten bei Personen erteilt werden, „die mindestens einem deutschen beamteten der besoldungsgrupp[e] b vergleichbar sind.“<sup>365</sup>

Ähnlich wie bei den Verboten der GUPS und GUPA trafen diese speziellen, ethnisch begründeten Behandlungen einen empfindsamen Nerv in der arabischen Welt, was eine Flut an Beschwerden im AA und den Auslandsvertretungen auslöste:

*„teilnehmer, funktionaere und journalisten aus arabischen laendern werden bei ihrer ausreise auf dem flughafen muenchen einer peinlichen kontrolle unterzogen, bevor sie ausreisen duerfen. durch diese kontrollen verzogert sich die ausreise dieser personen, diese versaeuemen zum teil ihre flugzeuge. [...] ich vermag nicht zu beurteilen, ob der moegliche fahndungserfolg dieser kontrollen die veraergerung dieses personenkreises ueber die behandlung rechtfertigt.“*<sup>366</sup>

Der ägyptische Botschafter demarchierte, dass die deutschen Sicherheitsvorkehrungen „für die Betroffenen unwürdig“ seien. Zudem beklagte er die „unhöfliche Behandlung arabischer Staatsangehöriger durch die deutschen Grenzstellen.“<sup>367</sup> In einer Eilbotschaft „mit Sonderboten in den Bundestag“ forderte Außenstaatssekretär Frank seinen Minister auf – da „die Unzufriedenheiten [...] in den arabischen Hauptstädten stark zu[nehmen]“ – mit Innenminister Genscher „nach Mitteln und Wegen zu suchen, die Ein- und Ausreisepaxis so zu gestalten, daß unsere Beziehungen zu den arabischen Ländern nicht in gefährlicher Weise belastet werden“<sup>368</sup>.

Und ähnlich wie bei GUPS und GUPA gingen die Maßnahmen am eigentlichen Kern des Problems vorbei.<sup>369</sup> Die illegale Einreise über Ost-Berlin oder über die Nachbarstaaten der EG war, zum Teil auch als Diplomaten sympathisierender Staaten getarnt<sup>370</sup>,

<sup>363</sup> Sprechzettel für Gespräch mit Bundesminister Genscher am 27.11.1972, Hervorhebung übernommen, verfasst zwischen 24. und 27.11.1972, leider keine weiteren Angaben, vermutlich für Bundesminister Scheel oder StS Frank, in: PA AA, B 36/509.

<sup>364</sup> Ergebnisniederschrift der ersten Interabteilungssitzung Nahost im AA vom 23.10.1972, Beitrag VLR Niemöller, in: PA AA, Zwischenarchiv, 100726.

<sup>365</sup> Rundschreiben AA als Ergänzung zum Erlass vom 29.9.1972, keine weiteren Angaben, jedoch spätestens vom 19.10.1972, in: PA AA, Zwischenarchiv, 100726.

<sup>366</sup> Fernschreiben Kunze (möglicherweise AA) an Bundesminister Genscher vom 11.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194.

<sup>367</sup> Aufzeichnung über die Demarche des ägyptischen Botschafters von VLR Redies zur Vorlage bei StS Frank und Bundesminister Scheel vom 23.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>368</sup> Botschaft StS Frank an Bundesminister Scheel, per Eilboten, vom 22.9.1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>369</sup> Auch die Zahlen machen dies deutlich: In Bayern wurden zwischen 5. und 17.9.1972 von 1198 arabischen Einreisenden 35 zurückgewiesen, eine einzige Person dem LfV übergeben. Vgl. Bericht des Grenzschutzkommando Süd an das Bayerische Innenministerium vom 1.2.1973, BHStA MInn/88583.

<sup>370</sup> Z.B. fiel die diplomatische Vertretung Libanons in der Schweiz durch verdächtig viel Personal auf.

sicherheitspolitisch viel eher von Belang als die zusätzliche Absicherung insbesondere der Flughäfen.<sup>371</sup>

Zur demonstrativen Härte der Polizeiorgane gehörte auch die beschleunigte Ausweisung und Abschiebung<sup>372</sup> von Ausländern arabischer Herkunft. Schon in der ersten Ressortbesprechung am 6. September 1972 im BMI war beschlossen worden, die Duldung von Ausländern mit ungeklärtem Rechtsstatus aufzuheben.<sup>373</sup> Was als öffentlich wirksame Maßnahme gedacht war, wurde aber angesichts massiver Proteste aus dem In- und Ausland zunehmend zum Problem.<sup>374</sup> Abermals musste sich Bundesinnenminister Genscher beeilen, die Größenordnung herunterzuspielen. Im Journalistengespräch hob er hervor, dass „weniger als 100 personen ausgewiesen“<sup>375</sup> worden seien.

Die in Einzelfällen überhasteten und von den örtlichen Behörden unprofessionell durchgeführten Abschiebungen verstärkten jedoch nur das Echo. Der *Spiegel* kommentierte bissig: „Bißl Brachialgewalt“<sup>376</sup>. Rechtliche Schwierigkeiten verstärkten das Dilemma. Auf der Besprechung zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern am 6. Oktober 1972 wurde „auf die Schwierigkeiten der Polizei hin[gewiesen], ihr Vorgehen bei den Abschiebungen ‚gerichtssicher‘ zu machen.“<sup>377</sup>

Der prominenteste Fall war sicher der inoffizielle PLO-Vertreter in Deutschland und Herausgeber der „Resistentia-Schriften“ al Frangi, der, ohne dass ihm vorherige konsularische Kontakte zugestanden worden waren, nach Algerien ausgeflogen worden war. Mit den Vorwürfen konfrontiert, antwortete Genscher lapidar, „dass die ausweisungsanordnungen auch vom ausland her vor den deutschen verwaltungsgerichten angefochten werden koennten. insofern werde der rechtsstaatlichkeit voll genuege getan.“<sup>378</sup>

<sup>371</sup> Vgl. Rundfern schreiben des BMI vom 7.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194. Ebenso berichtet auch der Menschenrechtler und Kriegsverbrecher-Ankläger Robert Kempner in einem Brief an das israelische Justizministerium vom 20. 10. 1972, in: BArch N 1470/1460. Das Problem der Einreise ohne Sichtvermerk über Ost-Berlin benannte Genscher auch in seiner Rede vor dem Ständigen Ausschuss des Bundestags am 30.10.1972, in: BArch Koblenz, B 106/56457.

<sup>372</sup> Die beiden Begriffe unterscheiden sich nach deutschem Ausländerrecht darin, dass die Ausweisung ein Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung bei gleichzeitige Wiedereinreiseperrre bedeutet (feststellender Verwaltungsakt), die Abschiebung dagegen der aktive Akt der Entfernung der betreffenden Person über die Landesgrenzen hinweg ist (behördliches Zwangsmittel). Vgl. Gesetz über die die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz –AuslG), §§ 45–49.

<sup>373</sup> Bericht über die Lagebesprechung am 6.9.1972 von MR Schäfer (BMJ), verfasst am gleichen Tag, in: BArch Koblenz, B 141/30899.

<sup>374</sup> Vgl. Ergebnismünderschrift der ersten Interabteilungssitzung Nahost im AA vom 23. 10. 1972, Beitrag von VLR Niemöller, in: PA AA, Zwischenarchiv, 100726. Im Inland berichtete z.B. *Stern* über die Härtefälle, Vgl. Stern 1972, Heft 42, S.208–210.

<sup>375</sup> Jesser (AA) über Journalistengespräch mit Bundesminister Genscher am 4.10.1972 um 18 Uhr, in: PA AA, B 36/509.

<sup>376</sup> Der Spiegel vom 2. 10. 1972, Heft 41, S. 100f.

<sup>377</sup> Der rheinland-pfälzische Minister Schwarz auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 6.10.1972, Protokoll, in: PA AA, B 36/509.

<sup>378</sup> Jesser (AA) über Journalistengespräch mit Bundesminister Genscher am 4.10.1972 um 18 Uhr, in: PA AA, B 36/509.

Wie fern dies der Realität war, zeigten die sich häufenden Beschwerden beim Bundespräsidenten. Auch das AA sprach von „Ausweisungen [...] die in *humanitärer* Sicht zu unerfreulichen Konsequenzen geführt“ hätten, nämlich „Fälle, in denen deutsche Ehefrauen und Kinder hiergeblieben sind“ oder „Fälle, in denen die Betroffenen kurz vor Abschluß des Studiums bzw. der Berufsausbildung in Deutschland standen.“<sup>379</sup>

Der ägyptische Botschafter beklagte eine „einsetzende Ausweisungswelle“; sie sei „so schnell, daß nicht einmal der übliche konsularische Schutz durch die Botschaften wahrgenommen werden könne.“ Zudem habe es massive Beschwerden von Seiten der Palästinenser in Deutschland gegeben: sie „wüßten nicht, ob sie nun ebenfalls ihre Koffer packen müssen.“<sup>380</sup>

Die verschärften Einreise- und Abschiebungsmaßnahmen charakterisieren deutlich die in den ressortübergreifenden Konsequenzen unzureichend durchdachten Reaktionen. Abermals wurde die Verschränkung zwischen Länder-, Innen- und Außenpolitik nicht genügend berücksichtigt. Der späte Lösungsvorschlag des AA: „Schaffung eines Gremiums auf Referentenebene zwischen AA, BMI, BfV und eventuell die jeweils zuständigen Länderbehörden“<sup>381</sup>. Dies macht deutlich, wie sehr auch hier Handlungszwang – und nicht Nachhaltigkeit – die maßgebliche Triebfeder für die eingeleiteten Aktionen war.

### Die „Gastarbeiterproblematik“<sup>382</sup>

Die verschärften Einreisemaßnahmen fanden im Kontext der öffentlichen Ausländerdebatte statt. Vielfach waren die Reaktionen auf den Anschlag Anlass, eine bestimmte Geisteshaltung zur Ausländerthematik zu offenbaren. Die ethnisch inspirierten Ausweisungen und Diskriminierungen bei Grenzkontrollen mochten noch einen pragmatischen Aspekt haben, die Äußerungen des hessischen Ministerialbeamten Gesser, der sich „des längeren in Beschimpfungen der Palästinenser erging, die er ausschließlich als „Dreckskerle“ und „Halunken“ bezeichnete“<sup>383</sup>, waren es nicht.

Charakteristisch für die Frage der Ausländerdebatte ist ein Nebenschauplatz der Olympischen Spiele. Das Hotel „Vier Jahreszeiten“ in München beherbergte Mitglieder des IOK und andere Prominente und Würdenträger. Zwischen dem 8. und 11. September entspann sich eine rege Aktivität des Bayerischen Staatsschutzes, die darauf zielte, die vier im Hotel – hauptsächlich in der Küche – angestellten Araber zu entlassen oder wenigstens zu beurlauben. Schließlich wurde das Ansinnen vom OK abge-

<sup>379</sup> Sprechzettel für Gespräch mit Bundesminister Genscher am 27.11.1972, Hervorhebung übernommen, hierin auch der Hinweis auf die zurückgebliebenen Ehefrauen, die sich beim Bundespräsidenten beschwert hätten, verfasst zwischen 24. und 27.11.1972, leider keine weiteren Angaben, vermutlich für Bundesminister Scheel oder StS Frank, in: PA AA, B 36/509.

<sup>380</sup> Aufzeichnung über die Demarche des ägyptischen Botschafters von VLR Redies zur Vorlage bei StS Frank und Bundesminister Scheel vom 23.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>381</sup> Sprechzettel für Gespräch mit Bundesminister Genscher am 27.11.1972, verfasst zwischen 24. und 27.11.1972, keine weiteren Angaben, vermutlich für Bundesminister Scheel oder StS Frank, in: PA AA, B 36/509.

<sup>382</sup> Der Spiegel vom 18.9.1972, Heft 39, S.24.

<sup>383</sup> Bericht VLR Redies (Ref. I B 4) an StS Frank vom 2.10.1972, in: PA AA, B 36/509.

lehnt. Jedoch nicht wegen der pauschalen Kriminalisierung nach ethnischer Zugehörigkeit, sondern „wegen der möglichen Kurzschlußreaktion eines Entlassenen und der Unmöglichkeit, sein Eindringen in das ihm mit allen Eingängen, Fenstern und Schlupfwinkeln bekannten Hotels“<sup>384</sup> zu verhindern.

Die Schwarz-Weiß-Zeichnung ethnischer Gruppen auch von staatlicher Seite ist zur Zeit der so betont weltoffenen Olympischen Spiele in Deutschland ausgesprochen ausgeprägt. Schon 1971 hatten „ca. 150 Millionen Ausländer“ die Grenze nach Deutschland überschritten. Und obwohl bereits über 3,5 Millionen „Gastarbeiter“ in Deutschland lebten und zum Teil auch naturalisiert waren, herrschte eine durchweg optische Klassifikation vor.<sup>385</sup> Überhaupt findet sich in den Akten zu den innenpolitischen Maßnahmen kein Hinweis darauf, wie mit naturalisierten Palästinensern umgegangen werden sollte, bei denen eine Abschiebung de iure unmöglich war.

Angesichts der sich mehr und mehr vermischenden Staatsbürgerschaftsprinzipien nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) und dem Territorialprinzip (*ius soli*) – insbesondere innerhalb der sich zusehends öffnenden EG – muss erstaunen, wie wenig bewusst sich führende Politiker über diese Problematik waren. So erklärte Bundeskanzler Brandt nach dem Anschlag von München einigermaßen erstaunt, „daß Präsident Pompidou darauf hingewiesen habe, daß es nahezu unmöglich sei, die in Frankreich lebenden zwei Millionen Araber aus den Maghrebstaaten [ct. mit französischem Pass] von anderen Arabern zu unterscheiden.“ Für den grenzüberschreitenden Personenverkehr könne Frankreich daher keine Garantien übernehmen, „unerwünschte arabische Staatsangehörige“<sup>386</sup> herauszufiltern. Auch zwei Jahre später wurde der Zusammenhang von Innerer Sicherheit und Gastarbeitern Thema der gemeinsamen deutsch-französischen Kabinettsitzung in Bonn. Innenminister Maihofer verwies auf die „außerordentlichen Schwierigkeiten, denen wir uns in der Ausländergesetzgebung vor allem im Hinblick auf die Gastarbeiter in beiden Ländern gegenübersehen“, und auch Helmut Schmidt unterstrich ein drohendes Maß an übersteigertem Ausländeranteil, „das wir weder arbeitsmarktpolitisch noch innenpolitisch ertragen können.“<sup>387</sup>

Die Verbindung zwischen „Gastarbeiterproblematik“ und Unsicherheitsempfinden griffen auch einige deutsche Printmedien auf. Diese Diskussion war nicht immer von Sachlichkeit begleitet. Der *Spiegel* druckte – um auf den Missstand hinzuweisen – kurz nach den Anschlägen „Anti-Ausländer-Plakat[e]“ aus dem gesamten Bundesgebiet ab. Darunter: „Gastarbeiter haben in diesem Beatclub keinen Zutritt“ oder „Verboten für Gastarbeiter“.<sup>388</sup> Der *Stern* hingegen brachte eine Reportage über türkische Gastarbei-

<sup>384</sup> Vermerk des Ordnungsdienstes der Olympischen Spiele vom 11.10.1972. Voran ging ein reger Briefwechsel zwischen Staatsschutz Bayern und Ordnungsdienst, in: BArch Koblenz, B 185/3248.

<sup>385</sup> Zahlen und Zitate im Rundschreiben an alle AVen vom 13.10.1972, in: PA AA, B 1/537.

<sup>386</sup> Beide Zitate von Bundeskanzler Brandt auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 6.10.1972, Protokoll, in: PA AA, B 36/509.

<sup>387</sup> Stenographisches Protokoll der gemeinsamen deutsch-französischen Kabinettsitzung vom 9.7.1974, S.22, in: PA AA, Zwischenarchiv, 111206.

<sup>388</sup> Die Plakate sowie eine ausführliche Würdigung der latenten Ausländerfeindlichkeit im *Spiegel*-Titel „Ausländer in der Bundesrepublik mit dem Hauptartikel „Der Araber – dem ist nicht zu trauen“. Alle Zitate in: Der Spiegel vom 18.9.1972, Heft 39, S.24–34, Plakate auf S.26.

ter und das, so suggeriert der Artikel, dazugehörige kriminelle Milieu<sup>389</sup> und polarisierte mit Reportagen wie „Unser Schwiegersohn, der Neger“<sup>390</sup>.

Ökonomische und sicherheitspolitische Bedenken verbanden sich zu einer Melange, die einen bitteren Beigeschmack von ethnischer Pauschalisierung und Schuldigen-suche trug. Der *Spiegel* fragte in seiner Titelgeschichte vom 18. September: „Importierter Terror?“<sup>391</sup> Und auch die konservative *Frankfurter Allgemeine Zeitung* veröffentlichte unter dem Titel „Wenn Tausende illegal einreisen. Wie Bundeskanzler Brandt den Türken zu helfen versuchte“ einen Artikel, der Zuwanderung, wirtschaftliche Probleme und Sicherheitsaspekte in eine kausale Reihe stellte:

*„Die Warnung, daß der unbegrenzte Import von billigen Arbeitskräften bedenklich sei, war schon seit langem zu hören gewesen, aber Bonn stellte sich taub. [...] Wirtschaftspolitik ist ein schwieriges Fach. Bundeskanzler Brandt liegt es ebenso fern, wie es einst bei Konrad Adenauer war. Näher mußten dem Politiker Brandt Erfordernisse der inneren Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit liegen. Doch gerade auf diesen Gebieten hat der Kanzler durch die von ihm inspirierte Duldung illegal eingereister Ausländer im Bundesgebiet ein bedenkliches Beispiel gesetzt.“*<sup>392</sup>

Die Aussage des Artikels ist wegen ihrer unverhohlenen Pauschalisierung höchst bedenklich, wobei der Autor zudem verkennt, dass die damalige Problematik des transnationalen Terrorismus keine unmittelbare Verbindung zur Ausländerpolitik hatte.

Dass diese scheinbare Verknüpfung auch auf höchster politischer Ebene thematisiert wurde, zeigt die Debatte in der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern nach dem Anschlag von München, in der auch Bundeskanzler Brandt einräumte, „daß die Ausländerpolitik der Bundesrepublik in aller Gründlichkeit überdacht werden müsse; mit der Zahl von 2,5 Millionen Gastarbeitern könnte bereits eine kritische Grenze erreicht sein.“<sup>393</sup> Nicht zuletzt diese pauschalisierende Haltung trug weiter Wasser auf die Mühlen ausländischer Beobachter, die der Bundesregierung vorwarfen, in Deutschland etablierte sich eine „Araber raus“-Bewegung<sup>394</sup>.

### Personen- und Objektschutz

Im Zuge der außenpolitischen Verstimmungen nach den Ereignissen von München und Zagreb kam es zu blutrünstigen Drohungen gegenüber führenden Persönlichkeiten der deutschen Politik und deren Familien, aber auch gegen Israelis und Arabern in Deutschland.<sup>395</sup>

Aufgrund fortlaufend eingehender Hinweise kam eine Dienstbesprechung unter Vorsitz von Bundesinnenminister Genscher zu dem Schluss, dass eine „sehr ernstzunehmende Gefahrensituation“ herrsche. Vor allem „Repräsentanten der Verfassungsorgane

<sup>389</sup> Stern 1972, Heft 48, S. 54–60.

<sup>390</sup> Stern 1972, Heft 39, S. 80–86.

<sup>391</sup> Der Spiegel vom 18. 9. 1972, Heft 39, S. 4.

<sup>392</sup> Vocke, H.: Wenn Tausende illegal einreisen. Wie Bundeskanzler Brandt den Türken zu helfen versuchte, FAZ vom 12. 10. 1972.

<sup>393</sup> Bundeskanzler Brandt auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 6. 10. 1972, Protokoll, in: PA AA, B 36/509.

<sup>394</sup> Brief der Deutsch-Arabischen Gesellschaft an Bundesminister Scheel vom 12. 9. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>395</sup> Einige Briefe dieser Art sind in BArch Koblenz, B 185/3231 zu finden.

des Bundes und [...] auch der Länder“ und „Luftfahrzeuge der Deutschen Lufthansa und deutscher Chartergesellschaften sowie der israelischen Fluggesellschaft EL-AL“<sup>396</sup> seien gefährdet. Gleichzeitig ordnete das BMV eine stärkere Bewachung der Rollfelder und der abgestellten DLH und Condor-Maschinen an.<sup>397</sup> Genscher befahl die Verstärkung des Personenschutzes für die augenscheinlich am meisten gefährdeten Politiker:<sup>398</sup>

*„aufgrund vorliegender meldungen musz mit weiteren anschlaegen arabischer terroristen im bundesgebiet gerechnet werden. als moegliche angriffsziele kommen u. a. insbesondere die reaesentanten der verfassungsorgane des bundes in betracht. der bundesinnenminister ha deshalb veranlaszt, dasz jedem bundesminister sowie dem praesidenten des deutschen bundestages mindestens ein vollzugsbeamter des bka zum persoenlichen schutz zur verfuegung steht. fuer den schutz des bundesministers des innern sind ab sofort vier beamte mit mp [...] einzusetzen.“<sup>399</sup>*

Auch die Wohnungen der Minister sowie die zentralen politischen Institutionen wurden verschärft bewacht. Dass dies nicht immer besonders professionell ablief, berichtet Kanzleramtschef Horst Ehmke, der ebenfalls unter besonderem Schutz stand: „Das Haus [...] wurde von gerade aus der Ausbildung kommenden jungen Schutzpolizisten des Landes NRW bewacht. Sie schossen in der ersten Nacht vor lauter Aufregung auf die Igel im Garten.“<sup>400</sup> Ab dem 19. September wurde schließlich der Militärische Abschirmdienst (MAD) für den Objekt- und Personenschutz aktiviert.<sup>401</sup> Da auch Drohungen sowohl gegen deutsche Auslandsvertretungen<sup>402</sup> als auch gegen Vertretungen in Deutschland geäußert wurden, wurden auch diese von BKA-Beamten bewacht.<sup>403</sup>

In der Tat waren diese sicherheitspolitischen Befürchtungen nicht unbegründet. Am 3. Oktober 1972 wurde die 39. Briefbombe an jüdische Einrichtungen und Personen in aller Welt gezählt.<sup>404</sup> Auch Giftanschläge auf jüdische Seniorenheime wurden registriert.<sup>405</sup> Allerdings wurde auch aktenkundig, dass ein Israeli am 27. September 1972 einen Brandanschlag auf den „extrem linksorientierten hamburger polit-buch-laden ‚manifest“<sup>406</sup> verübte und wenige Tage später nach Israel abgeschoben wurde.

<sup>396</sup> Ergebnisvermerk der Dienstbesprechung unter Vorsitz von Bundesminister Genscher am 8.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>397</sup> Vgl. Bericht des Grenzschutzkommando Süd an das Bayerische Innenministerium vom 1.2.1973, BHStA MInn/88583.

<sup>398</sup> zu den Personenschutzfragen vgl. v.a. BArch Koblenz, B 106/78702.

<sup>399</sup> Fernschreib-Rundschreiben des BMI vom 9.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/46424. Fehler übernommen.

<sup>400</sup> Ehmke, Mittendrin, S. 186.

<sup>401</sup> Referat ÖS an Bundesminister Genscher am 19.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>402</sup> z.B. in Norwegen, Finland, Luxemburg, Irland, „da in diesen staaten die polizei schwach ist“, anonymer Hinweis vom 19.9.1972, per Fernschreiben vom BMI an das AA, in: PA AA, B 36/509.

<sup>403</sup> Vgl. Ergebnisvermerk der Dienstbesprechung unter Vorsitz von Bundesminister Genscher am 8.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/146540, vgl. a. Fernschreiben Bundesminister Genscher an das AA vom 7.9.1972, in: BArch Koblenz, B 106/5194.

<sup>404</sup> Darüber berichtete auch Stern 1972, Heft 41, S. 186–188. Zur interessanten Geschichte der Briefbombe vgl. Opheys, Sabine: Sendung mit Sprengkraft. Briefbombenattentate, in: Das Archiv 2009, Heft 2.

<sup>405</sup> Hinweis über verdächtige Sendungen für die Auslandsvertretungen vom 3.10.1972, in: PA AA, B 36/509. Auf die Giftanschläge auch Hinweise im Nachlass Kempner, in: BArch N 1470/1460.

<sup>406</sup> Fernschreiben BMI an AA über Hinweise auf israelischen Terrorismus, in: PA AA, B 36/509. Dieses Dokument ist ein interessanter (wenn auch schwacher) Hinweis für die in Politik und Forschung umstrittene Existenz jüdischen Terrorismus. Vgl. Townshend, Terrorism, S. 87–91.

Insgesamt haben die Personen- und Objektschutzmaßnahmen wenig Ereignisspezifisches an sich gehabt. Interessant ist, dass diesen Maßnahmen ein erheblicher Kosten- und Zeitfaktor eingeräumt wurde, zumal sich der Anschlag ursprünglich gar nicht gegen Deutsche oder gar Prominente gerichtet hatte. Es erscheint plausibel, dass hier die klassische Terrorismusvorstellung vom „tyrannicide“<sup>407</sup> vorrangig gewesen sein könnte, die die Entscheidungsträger im Zentrum der Gefährdung sieht.

Der Schutz von exponierten Persönlichkeiten hat eine lange Tradition, so dass man den Sicherheitsbehörden mit einigem Recht Routine zusprechen kann. In der Retrospektive mag der doppelte Schutz für den über Personenschutz befindenden Bundesinnenminister als großzügige Nutzung der Amtsgewalt wirken. Andererseits muss auch berücksichtigt werden, dass die Bilder von Genscher als Verhandlungsführer um die Welt gegangen waren.<sup>408</sup>

### Gründung der GSG 9

Die wohl bekannteste Initiative nach den Ereignissen von München war die Aufstellung einer Anti-Terror-Einheit, der Grenzschutzgruppe 9. Im Gegensatz zu den bestehenden Spezialeinsatzkommandos (SEK) der Landespolizeien unterstand die GSG 9 dem Bund, was das bereits erörterte Problem der Entscheidungsebenen auflöste. Es hatte zwar im Vorfeld zum 5. September bereits Überlegungen gegeben, eine „Sondertruppe des BKA“<sup>409</sup> für Anti-Terror-Einsätze auszubilden, jedoch muss der Anschlag auf das Olympische Dorf als eindeutiger Auslöser für die entsprechende Gesetzesinitiative am 26. September 1972 gelten. Am 12. September diskutierten die Abteilungsleiter im BMI bereits die finanziellen Details der „vom Bundeskanzler und von Bundesminister Schmidt richtig gehaltenen Sondertruppe“.<sup>410</sup>

Mit der Aufstellung wurde der BGS-Verbindungsoffizier im BMI und Vertraute Genschers, OTL Ulrich Wegener, betraut. Am 28. November berichtete Wegener über einen Sonderlehrgang bei den israelischen Streitkräften, den er kurz zuvor absolviert hatte. Die israelische Terrorbekämpfung galt damals als die fortschrittlichste überhaupt.<sup>411</sup> Das praktische Training übte in erster Linie den „Einsatz von Kommandoeinheiten gegen Terroristen im Fall von Skyjackings“. Der ausführliche Trainingsbericht erwähnt allerdings ebenfalls sowohl starke theoretische Schulung über Organisation, Methoden und Vorgehen der einzelnen arabischen Terrorgruppen, ihre jeweiligen Rollen im palästinensischen Terrornetzwerk, als auch stark psychologisch orientierte

<sup>407</sup> Townshend, *Terrorism*, S. 21. Diesem Terroristentypus ordnet Townshend eine moderne Variation zu, die sich auch auf „symbolic or functional target[s]“, wie z. B. hohe Sicherheitsbeamte oder Geheimdienstchefs erstrecken kann.

<sup>408</sup> Es war nicht zu erfahren, ob den verbliebenen, vor allem den zwei weiblichen israelischen Athletinnen ebenfalls Personenschutz gewährt wurde.

<sup>409</sup> Mitschrift der Abteilungsleiterbesprechung mit Bundesminister Genscher im BMI am 12. 9. 1972, in der intensiv über ressortübergreifende Zustimmung zu Kosten und Personalfragen debattiert wurde, in: BArch Koblenz, B 106/40760.

<sup>410</sup> Mitschrift der Abteilungsleiterbesprechung mit Bundesminister Genscher im BMI am 12. 9. 1972, in: BArch Koblenz, B 106/40760.

<sup>411</sup> Vgl. BR-Interview mit Ulrich Wegener am 14. 11. 2000, 20.15 Uhr, online unter: [www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wegener.pdf](http://www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wegener.pdf), Abruf vom 27. 7. 2009.

Herangehensweisen: „Der Araber ist kein Selbstmördertyp. Wenn man ihm einen Ausweg zeigt unter Wahrung seines Gesichts, wird er nie einen Selbstmord begehen. Fürstentfeldbruck unterstreicht diese These nur.“<sup>412</sup>

Gleichzeitig prüfte das BMI, nach dem Vorbild der USA, Israels und der Schweiz, bewaffnete Sicherheitskräfte in Flugzeugen der Lufthansa einzusetzen.<sup>413</sup> Während diese, nach Flugzeugentführungen bis heute immer wieder geäußerte Forderung, 1972 nicht umgesetzt wurde, konnte Bundesinnenminister Genscher bereits Anfang Dezember 1972 vermerken, dass die Aufstellung der Spezialeinheiten eingeleitet worden sei.<sup>414</sup> Auf der IMK am 5. Februar 1973 erläuterte Genscher die Dimension des Projekts: „zwei vollständige Grenzschutzabteilungen“<sup>415</sup> sollten zur Verfügung gestellt werden. Im April 1973 meldete Wegener schließlich die Einsatzbereitschaft der neuen Spezialeinheit, deren größter Erfolg 1977 die Erstürmung der entführten Lufthansa-Maschine „Landshut“ in Mogadischu werden sollte und die bis heute weltweit als eine der professionellsten Sondereinheiten in Einsätzen gegen den Terrorismus gilt.

Die Initiative der Gründung der GSG 9 ist die einzige, bewusst langfristig angelegte Maßnahme, die nach den Ereignissen von München und Zagreb angegangen wurde. Da den Anschlägen grundlegende Vorbereitungen vorausgingen, ist sie nicht dem direkten Handlungszwang entsprungen. Dennoch wurde der entscheidende Impuls zur Gründung durch die Anschläge gegeben. Die Schaffung eines dem Bund unterstellten Instruments zur Terrorbekämpfung ebnete Kompetenzkonflikte auch für die Zukunft. Die langfristig angelegte Orientierung an Spitzeneinheiten im Ausland sowie an modernster Technik und Taktik schuf ein auch nach heutigen Maßstäben adäquates Mittel zur Terrorbekämpfung.

### Passive Rechtspolitik

Die juristische Dimension der Ereignisse von München und Zagreb ist äußerst komplex, da verschiedenste Gebiete einerseits des öffentlichen Rechts, hier insbesondere des Polizei- und Ordnungsrechts, Ausländerrechts sowie des Staatsorganisationsrechts, andererseits des (materiellen) Strafrechts betroffen sind.<sup>416</sup>

Schon vor dem Anschlag von München hatte es, nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten der RAF, eine grundlegende rechtliche Neujustierung im Bereich Innere Sicherheit gegeben. Statt der Schaffung neuer rechtlicher Instrumente sah der Kern der Gesetzesnovellen eher eine Anpassung der Gesetze aus den frühen 1950er Jahren an den zunehmend gewohnheitsrechtlich geregelten Status quo.<sup>417</sup> Auch der berühmte

<sup>412</sup> Beide Zitate im Bericht OTL Wegener vom 28. 11. 1972 über einen Sonderlehrgang bei den israelischen Streitkräften, in: BArch Koblenz, B 106/115427.

<sup>413</sup> Fernschreiben BMI an das AA vom 14. 11. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>414</sup> Brief Bundesminister Genscher an den IMK-Vorsitzenden und Hamburger Innensenator Ruhnau vom 4. 12. 1972, in: BArch Koblenz, B 106/39854.

<sup>415</sup> Sprechzettel Bundesminister Genscher für die IMK am 5. 2. 1973, in: BArch Koblenz, B 106/88817. Eine Grenzschutzabteilung entspricht einer Personalstärke von etwa 600.

<sup>416</sup> Die sehr komplexe Aufgabe der Rekonstruktion des damaligen Rechtsstandes kann hier nur sehr partiell und fokussiert erfolgen.

<sup>417</sup> Am 8. 8. 1972 wurde nach vorheriger Änderung des GG Art. 35, Abs. 2 das BGS-Gesetz von 1951 novelliert. Statt der vier Paragraphen, die ausschließlich Kompetenzen im Staatsgrenz-

„Extremisten“- oder „Radikalerlass“ vom Januar 1972, der heftige öffentliche Kritik ausgelöst hatte, war lediglich eine unitarisierende Angleichung und „möglichst einheitliche Auslegung geltenden Beamtenrechts“<sup>418</sup>.

Auch nach dem Anschlag von München wurde wenig Veranlassung gesehen, bekannte Rechtswege zu verlassen. Exemplarisch dafür ist die Äußerung des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Gerhard Stoltenberg (CDU) auf der Besprechung der Regierungschef von Bund und Ländern am 6. Oktober 1972:

*„Die Ereignisse der letzten Zeit haben gezeigt, daß die geltenden Bestimmungen zur Inneren Sicherheit und zum Ausländerrecht wirksamer gehandhabt werden müssen. Insofern erscheint auch eine Abstimmung über die konsequentere Anwendung der einschlägigen Bestimmungen zwischen Bund und Ländern erforderlich. Vor allem aber ist es an der Zeit, die vorbereitete Ergänzung und Präzisierung des Ausländergesetzes einzuleiten, um der Rechtsprechung klarere juristische Normen zu geben, die bereits 1970 von Sachverständigen des Bundes und der Länder erarbeiteten Vorschläge sind bislang nicht verwirklicht worden.“*<sup>419</sup>

Hamburgs Innensenator Heinz Ruhnau (SPD) hielt dagegen: „Es sei nicht ratsam, das Ausländerrecht [...] zu ändern. Vielmehr müsse man [...] zunächst einmal die Rechtsprechung zu den Ausweisungen [...] prüfen.“<sup>420</sup> Es ist auffällig, wie wenig Impulscharakter die Ereignisse von München auf diese Debatte hatten. Zudem ist bemerkenswert, dass im Kreis der politischen Entscheidungsträger die *verspätete* Umsetzung politischer Vorhaben und die unscharfe Rechtslage beklagt wurden, nicht jedoch das Fehlen von Rechtsinstrumenten.

Erst unter dem Eindruck des eskalierenden deutschen Terrorismus Mitte der 1970er Jahre kam es zu tiefgreifenden Neuerungen. 1973 richtete das BfV eine Abteilung „Terrorismus“ für die Koordinierung „nachrichtendienstliche[r] Mittel“<sup>421</sup> wie von V-Leuten ein. Erst 1976 wurde der Paragraph 129a (Bildung einer terroristischen Vereini-

bereich regelten, wuchs das Gesetz auf „74 Paragraphen in 8 Abschnitten“ an, die Kompetenzen, aber auch das Verhältnis des BGS zu den Landesbehörden regelte. Auch das BKA-Gesetz wurde nach langer Vorbereitung am 13.9.1972 novelliert. Ebenso das Bundeswaffengesetz am 7.7.1972. Vgl. die Übersicht über die Gesetzesnovellen zur Inneren Sicherheit, keine weiteren Angaben, vermutlich September 1972, Zitat dort, in: BArch Koblenz, B 136/5051. Zur Reform der Inneren Sicherheit vgl. Erklärung Bundesminister Genscher vom 7.6.1972 vor dem Bundestag, in: BArch Koblenz, B 106/56457.

<sup>418</sup> Die gemeinsame Erklärung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 28.1.1972 regelte die Grundsätze zur Einstellung in den öffentlichen Dienst. Die verlangte Verfassungstreue resultierte in einer Regelanfrage beim BfV und einem de-facto-Berufsverbot für Mitglieder „extremer“ Parteien oder Gruppierungen. Ende der 1970er Jahre wurde dieses Verfahren (außer in Bayern) abgeschafft. Horst Ehmke charakterisierte diesen ‚Erlass‘ später als „verhängnisvolle[n] Fehler“. Ehmke, Mittendrin, S. 176f. Zitat im Fließtext ebd, S. 178.

<sup>419</sup> Erläuterung zum Antrag des Tagesordnungspunkt 2 („Innere Sicherheit, insbesondere Fragen des Ausländerrechts und Stand der Durchführung des Programms für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“) beim Treffen zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern am 6.10.1972, Fernschreiben des BuKA an die Regierungschefs der Länder vom 22.9.1972, in: BArch Koblenz, B 136/4183.

<sup>420</sup> Hamburgs Innensenator Ruhnau auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern am 6.10.1972, Protokoll, in: PA AA, B 36/509.

<sup>421</sup> Vgl. Chronologie in: Duve, Freimut (Hrsg.): Die Anti-Terror-Debatten im Parlament. Protokolle 1974–1978, Reinbek 1978, S. 13. Interessanterweise wurde in keiner dieser Debatten auf die Ereignisse von München oder Zagreb rekurriert.

gung) in das StGB aufgenommen, 1977 wurde das Kontaktsperregesetz<sup>422</sup> erlassen und damit ein rechtliches „Dilemma“<sup>423</sup> gelöst. Auch die technische Umsetzung der Rechtsnormen erfuhr erst unter dem Eindruck der Entführung und Ermordung von Arbeitgeberpräsident Schleyer 1977 grundlegende Impulse. Zwar hatte der BKA-Präsident Horst Herold<sup>424</sup> seit Amtsantritt 1971 die Computerisierung der Sicherheitsbehörden mit großer Leidenschaft forciert<sup>425</sup>, jedoch fand eine grundlegende Restrukturierung erst 1978 auf Basis des sogenannten Höcherl-Berichts<sup>426</sup> statt.<sup>427</sup> Natürlich spielt die rasante Entwicklung der EDV in den 1970er Jahren hierbei eine Rolle, doch wird auch deutlich, dass die bestehenden Mittel 1972 offenbar als ausreichend empfunden wurden.<sup>428</sup>

Ein weiteres, nicht minder umstrittenes juristisches Problem war der Umgang mit den am 29. Oktober 1972 in Zagreb freigegebenen Terroristen von München. Der israelische Korrespondent Alfred Wolfmann<sup>429</sup> machte in der Bundespressekonferenz kurz nach der Freilassung der Terroristen von München die Außergewöhnlichkeit des Vorgangs deutlich:

*„Ist die Bundesregierung der Meinung, daß man auch künftig arabischen Erpressungen nachgeben soll? Lassen Sie mich ein Beispiel nennen: Wenn durch Entführung einer weiteren Maschine etwa die Freilassung von Mitgliedern der Baader-Meinhof-Bande erreicht werden sollte, würden dann die deutschen Behörden diese Forderung ebenso bereitwillig erfüllen wie es gestern im Falle der drei arabischen Terroristen geschehen ist?“<sup>430</sup>*

<sup>422</sup> Kontaktsperre zwischen aufgrund § 129a StGB Inhaftierter und der Außenwelt, einschließlich Verteidiger/n.

<sup>423</sup> Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich-soziologischer Sicht, München 1984, S. 129.

<sup>424</sup> BKA-Präsident von 1971 bis 1981.

<sup>425</sup> Vgl. Weinbauer, Terrorismus, S. 219–242. Weinbauer geht äußerst kritisch mit Horst Herold und seinen Maßnahmen ins Gericht. Er bezeichnet Herold als „Ikone des Überwachungsstaats“, der mit „männerbündischen [...] Gremien“ und „Datensammelwut im BKA [...] Allmachts- und Kontrollfantasien“ auslebte, Zitate auf S. 237 und 239. Allerdings kommt Weinbauer zu der interessanten These, dass gerade die übertriebene Informationsanhäufung der Behörden zur Geburt und Verankerung des Datenschutzes in der Bevölkerung geführt habe. Herold selber äußerte sich, er habe „einen Sauladen übernommen“, der dringend der Modernisierung bedürfe. Vgl. Der Spiegel vom 23. 10. 1972, Heft 44, S. 65.

<sup>426</sup> BT-Drucksache 8/1881 vom 31. 5. 1978.

<sup>427</sup> Fahndungssonderdateien im polizeilichen und nachrichtendienstlichen Informationssystem wurden angelegt sowie verstärkte und regelmäßige Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in Form von Berichten und Lagezentren eingeführt. Vgl. Beulke, Vereinigungen, S. 837f.

<sup>428</sup> Die Verbindung zwischen linksradikalen Kräften und dem Anschlag der Palästinenser ist allerdings auch 1972 nicht von der Hand zu weisen. Mit einiger Unruhe registrierte das BMI: „Anhänger der KPD/ML versammelten sich [...] in München und brachten u. a. ihre Solidarität mit der ‚Palästinensischen Befreiungsaktion‘ und der Geiselnahme zum Ausdruck.“ Sachstand vom 7. 9. 1972, 9 Uhr [keine weiteren Angaben], in: BArch Koblenz, B 106/146540. Auch die am 15. Juni 1972 in Hannover festgenommene RAF-Terroristin Ulrike Meinhof publizierte aus dem Gefängnis heraus sympathisierende Schriften. Vgl. Fußnote 10. Zur Quellenkritik und Überblick über entsprechende „Zellenzirkular[e]“ vgl. Fetscher, Ideologien, S. 262f.

<sup>429</sup> Korrespondent in Bonn für ידיעות אחרונות [Jedioth Ahronoth].

<sup>430</sup> Transkription der Bundespressekonferenz vom 31. 10. 1972, geleitet von Pressesprecher Rüdiger Freiherr von Wechmar, in: PA AA, B 36/501. Von Wechmar reagierte sehr ausweichend und gereizt auf die Frage.

Soweit die Akten dies erkennen lassen, hat es nach dem Flug der Terroristen nach Libyen kein Auslieferungsgesuch seitens der Bundesrepublik gegeben, obwohl noch heute ein internationaler Haftbefehl gegen die Drahtzieher der Anschläge besteht.<sup>431</sup> Israel kritisierte dieses Vorgehen der Bundesregierung scharf. Die offensichtliche Straffreiheit der Attentäter und Entführer wurde auch in einer israelischen Protestnote an den VN-Sicherheitsrat angeklagt.<sup>432</sup>

Auch aus der Bevölkerung mehrten sich Protestbriefe. Exemplarisch dafür ist der Brief des Wiener Verlegers Stefan Harpner an den dortigen deutschen Botschafter:

*„Fand eine Gerichtsverhandlung statt, bei der das zuständige Gericht diese Terroristen tatsächlich freigab? [...] Oder kann in Deutschland die Exekutive jeden, der sich zufällig in Untersuchungshaft befindet, auf ähnliche Weise in der Luft verschwinden lassen?“<sup>433</sup>*

Währenddessen verkündete Bundesinnenminister Genscher im Wahlkampf, dass die Bundesregierung „mit außerordentlichem Nachdruck bei der libyschen Regierung eine Bestrafung dieser jüngsten Flugzeugentführer verlangt“<sup>434</sup> habe. Kein Wort verlor er jedoch zu einem Auslieferungsgesuch.

Der Briefwechsel zwischen den Ministerien offenbart abermals den schon besprochenen Ressortstreit. Das Bayerische Innen- und Justizministerium zeigte sich bestürzt darüber, dass die Verhandlungsführung der Bundesregierung zu diesem rechtlichen Fiasko geführt hatte, zumal die Bayerischen Behörden nur einem Zug-um-Zug-Austausch zugestimmt hatten. Da zudem die Haftbefehle der Staatsanwaltschaft München unverändert Gültigkeit hatten, prüften „staatsanwaltschaft und justizministerium, ob sie bei der bundesregierung die stellung eines auslieferungsantrags anregen.“<sup>435</sup>

In Bonn sah man die Angelegenheit dagegen wesentlich pragmatischer:

*„Die Erfolgsaussichten wären gleich Null, das Stellen eines Auslieferungsantrags also reine Augenschwermerei; außenpolitisch hätte ein solcher Antrag – im Verhältnis zu Libyen – nur negative Auswirkungen, ohne daß damit andererseits irgendein positives Resultat verbunden wäre.“<sup>436</sup>*

Wie sehr die außenpolitischen Ereignisse das Rechtsempfinden beeinflusst hatten, offenbart ein Brief von Staatssekretär Frank an Außenminister Scheel: „Wir sollten froh sein, daß sich die ganze Angelegenheit gegenüber den arabischen Staaten und auch Israel hinreichend beruhigt hat. Wir sollten nicht von uns aus das Problem wieder erwecken.“<sup>437</sup> Diese Meinung trug sich offenbar bis ins Bundeskabinett, wo die Auslieferungsfrage am 27. November 1972 erörtert wurde. So „betont [Bundeskanzler Brandt], daß auch andere Staaten kein Auslieferungsgesuchen zu stellen pflegen, wenn

<sup>431</sup> Vgl. Focus, Heft 7/2005, S. 37.

<sup>432</sup> Vgl. Protestnote des ständigen Repräsentanten Israels bei den VN an den Präsidenten des VN-Sicherheitsrats vom 30. 10. 1972, in: PA AA, B 36/508.

<sup>433</sup> Brief von Stefan Harpner an den deutschen Botschafter in Wien vom 3. 11. 1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>434</sup> Bundesminister Genscher in einer Wahlkampfdiskussion in Kassel am 2. 11. 1972, gesendet in der Tagesschau um 20 Uhr, Transkription des BPA, in: PA AA, B 36/501.

<sup>435</sup> Fernschreiben vom 3. 11. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>436</sup> Handschriftliche Randnotiz des zuständigen Referenten am Fernschreiben vom 3. 11. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>437</sup> Brief StS Frank an Bundesminister Scheel vom 13. 11. 1972, in: PA AA, B 36/501.

dieses völlig aussichtslos erscheint.<sup>438</sup> Damit war die Entscheidung zur Passivität von höchster Stelle getroffen.

Aus langfristiger Perspektive bleibt zu schlussfolgern, dass der nationale Terrorismus weitaus größere Impulse auf die Innenpolitik ausübte als der internationale Terrorismus. Die eingeleiteten Maßnahmen, wie das Verbot von GUPS und GUPA, Verschärfung der Einreise- und Ausweisungsbestimmungen sowie der verstärkte Personen- und Objektschutz waren in erster Linie dem Handlungszwang geschuldet. Die aufgezeigten strukturellen Probleme trugen dazu bei, dass innenpolitische Maßnahmen sich stark negativ auf die Außenpolitik auswirkten. Einzig die schon von den Anschlägen erörterte Gründung der GSG 9 war ein langfristig konzipiertes und strukturellen Kernproblemen begegnendes Instrument, das durch die Anschläge eingeleitet wurde. Die verschränkte Behandlung des nationalen und des transnationalen Terrorismus führte 1972 jedoch nicht zur Ausprägung neuer Rechtsinstrumente. Ebenso wie in der Haltung zur Auslieferungsfrage wird eine latente, auf kurzfristige Deeskalation ausgerichtete Passivität im Regierungshandeln deutlich.

#### 4. Außenpolitik in der Warteschleife

Die schwer zu überschauende Menge von bi- und multilateralen Kontakten in vielen Politikfeldern macht es schwer, ein umfassendes Urteil über das internationale Engagement der sozial-liberalen Regierung auf dem Gebiet des transnationalen Terrorismus zu fällen. Auch der Zeitraum wirft Probleme auf, zumal gerade die multilateralen Verhandlungen sehr langwieriger Natur waren und manchmal erst nach Jahren Früchte trugen oder versandeten. Daher soll das zentrale Augenmerk den beiden größten diplomatischen Konflikten gewidmet werden: mit Israel und der arabischen Welt.<sup>439</sup>

Schon vor dem Anschlag vom 5. September 1972 erfuhr die westdeutsche Außenpolitik im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen massive Probleme. An der Frage der Teilnahme der rhodesischen Olympiamannschaft drohten beinahe die gesamten Spiele zu scheitern, und die Hymne der teilnehmenden DDR-Mannschaft warf schwere protokollarische Probleme auf.<sup>440</sup> Kurz: Die Olympischen Spiele waren schon vor ihrem Beginn „von einem sportlichen Forum in ein politisches Forum verwandelt“<sup>441</sup> worden. Dieses drückte sich auch darin aus, dass die in München zusammentreffenden Staats- und Regierungschefs ihren Aufenthalt vielfach für bilatera-

<sup>438</sup> Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Bundeskabinetts am 21.11.1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>439</sup> Der Begriff ‚arabische Welt‘ als kultureller Raum ist bewusst unscharf, wie er auch in zeitgenössischen Dokumenten verwendet wurde.

<sup>440</sup> Über 30 afrikanische Staaten drohten mit einem Boykott der Spiele, da Rhodesien die Apartheid unterstützte. Auch nicht-afrikanische Staaten signalisierten, sich in dieser politischen Frage solidarisch zu zeigen. Bis vier Tage vor Beginn der Spiele war unklar, ob die Spiele mangels Beteiligung abgesagt werden mussten. Unter anderem lag auch hier ein Kompetenzstreit verborgen. Das massiv gedrängte AA hatte sich erst sehr spät eingeschaltet und beharrte darauf, dass die Bundesregierung das nichtpolitische IOK nicht beeinflussen dürfe. Letztlich gab das IOK dem politischen Druck nach und schloss die rhodesische Mannschaft von den Spielen aus. Vgl. Vorgang ‚Rhodesien‘ in PA AA, B 36/391.

<sup>441</sup> Leserbrief in Der Spiegel vom 18.9.1972, Heft 39, S.7. Vgl. Balbier, Spiele.

le Gespräche nutzten. Auch das Thema Terrorismus stand interessanterweise schon vor dem Anschlag auf der Tagesordnung einiger Politiker: So vereinbarten der britische und der irische Premier nur zwei Tage vor dem Anschlag von München „[h]ärtere Maßnahmen gegen die IRA“<sup>442</sup>.

Nach dem Anschlag waren die Reaktionen aus dem Ausland sehr vielfältiger Natur. Aus Mailand meldete der deutsche Generalkonsul unter anderem die Haltung „Da sieht man’s, die Deutschen können nur schießen“<sup>443</sup>. Andererseits wurde der Generalkonsul in New York von einem Rabbiner vor versammelter Gemeinde aufgefordert, den

*„Dank der Juden zu übermitteln, dass sie [sc. die Bundesregierung] sich nicht der Erpressung gebeugt habe, sondern ihr mit Waffengewalt entgegengetreten sei. Seit 1938 gelte München als Symbol des Appeasement, einer politischen Haltung, die dem Judentum damals und in seiner ganzen Geschichte schwersten Schaden zugefügt habe. Diese Haltung müsse der Vergangenheit angehören.“*<sup>444</sup>

Doch trotz dieser vereinzelt Zustimmung war in erster Linie scharfe Kritik an der Bundesregierung zu verzeichnen. Die Voraussetzungen für ein außenpolitisches Krisenmanagement waren personell günstig, zumal Bundeskanzler Brandt bis 1969 Außenminister gewesen war. Dazu äußerte sein Nachfolger Walter Scheel: „Das Bundeskanzleramt besteht von A bis Z [...] aus Leuten des Auswärtigen Amts: Kanzler, Staatssekretär, alle Mitarbeiter, persönliche Referenten – rasserein Auswärtiges Amt.“<sup>445</sup> Der Chefdiplomat selber, Walter Scheel, hatte eher den Ruf des zufälligen Außenministers, dessen Amt sich aus Proporzgründen und parteipolitischen Kalkül ergab. Manfred Görtemaker urteilt über seine Ernennung: „Walter Scheel erhielt [...] das Auswärtige Amt [...] obwohl Scheel von Außenpolitik eigentlich nichts verstand.“<sup>446</sup>

### „[E]ruptive Emotionen“<sup>447</sup> in Israel

Die deutsch-israelischen Beziehungen sind angesichts des Bewusstseins um eine grausame gemeinsame Vorvergangenheit bis heute ein höchst emotionales Thema.<sup>448</sup> Während die beiden „Staatsgründer“ Konrad Adenauer und David Ben Gurion ein sehr persönliches Verhältnis zueinander pflegten<sup>449</sup>, musste der glücklose Bundeskanzler Ludwig Erhard kurz nach Amtsantritt eine schwere außenpolitische Krise bewältigen. 1964 machte der ägyptische Präsident Nasser bekannt, dass die Bundesrepu-

<sup>442</sup> De Telegraaf vom 4.9.1972, S.7.

<sup>443</sup> Brief des deutschen Generalkonsuls in Mailand an die Protokollabteilung des AA vom 12.9.1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>444</sup> Bericht des deutschen Generalkonsuls in New York an das AA vom 11.9.1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>445</sup> Walter Scheel auf der Vorstandssitzung der FDP in Saarbrücken 1970, zitiert nach Baring, Machtwechsel, S.305. Vgl. Schöllgen, Außenpolitik, S.103.

<sup>446</sup> Görtemaker, Bundesrepublik, S.501.

<sup>447</sup> Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer vom 1.12.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>448</sup> Vgl. Bartos, Israeli-German relations.

<sup>449</sup> Zur anfänglichen Entwicklung der deutsch-israelischen Beziehungen vgl. die Monographie des späteren deutschen Botschafters Niels Hansen, Ders., Aus dem Schatten der Katastrophe. Vgl. Gerlach, Die doppelte Front.

blik geheime Waffenlieferungen nach Israel unterhielt, während gleichzeitig deutsche Techniker in Ägypten Flugzeuge und Raketen für die arabische Welt entwickelten: Erhard setzte „sich in alle bereitstehenden Fettnäpfchen zugleich.“<sup>450</sup> In der Folge wurden 1965 zwar ständige diplomatische Beziehungen zu Israel aufgenommen, jedoch auch die Beziehungen zu zehn arabischen Staaten abgebrochen.<sup>451</sup>

Natürlich war auch dem vormaligen Außenminister Willy Brandt die besondere diplomatische Situation bewusst. 1970 schrieb er: „Ich teile die Auffassung, daß man die deutsch-israelischen Beziehungen noch nicht mit den gleichen Maßstäben messen kann wie die Beziehungen zu anderen Ländern.“<sup>452</sup> Allerdings war der Außenpolitiker Brandt, geprägt durch seine Zeit als Regierender Bürgermeister von Berlin zur Zeit des Mauerbaus<sup>453</sup>, wesentlich stärker um Themen der sogenannten „Neuen Ostpolitik“ als um den deutsch-israelischen Dialog oder den Nahostkonflikt bemüht. Erst 1973, mit dem ersten offiziellen Besuch eines deutschen Bundeskanzlers in Israel<sup>454</sup>, gewann das Thema an politischer Tiefe, wobei Brandt der israelischen Ministerpräsidentin unter vier Augen insbesondere „klargemacht [habe], dass es nicht mehr möglich ist, unter Berufung auf die ‚besonderen Beziehungen‘ einen Druck auf die BRD auszuüben.“<sup>455</sup> Soweit erkennbar, wurde jedoch der Anschlag auf die israelische Olympiamannschaft bei diesem Besuch nicht thematisiert.<sup>456</sup>

Am Tag des Anschlags von München ließen Bundeskanzler und Bundespräsident ihren israelischen Amtskollegen eine persönliche Note durch den deutschen Botschafter von Puttkamer übergeben. Willy Brandt äußerte darin „große Bestürzung“ über „den empörenden Anschlag“.<sup>457</sup> Ein Gespür für das, was kommen würde, drückte der Botschafter in seinem Bericht zur Übergabe der Noten aus. Während Ministerpräsidentin Golda Meir „nicht de[n] geringste[n] vorwurf an die adresse der bundesregierung“ richtete und zudem den Botschafter „in einer tiefbewegten stimmung [...] so-

<sup>450</sup> Noack, Ludwig Erhard, S.402. Die geheimen Waffenlieferungen fanden seit 1957 statt. Bei dem berühmten Treffen zwischen Adenauer und Ben Gurion 1960 in New York wurde ein informelles Abkommen zwischen der Bundesrepublik und Israel vereinbart. Maßgeblicher Unterhändler war Franz Josef Strauß. Erhard wurde erst bei Amtsantritt informiert. Vgl. die Biographie von Hentschel, Ludwig Erhard, S.759–772.

<sup>451</sup> Einen Überblick über die Problematik liefert Pfetsch, Außenpolitik, S.165f. oder Hansen, Katastrophe, S.691–824.

<sup>452</sup> Brief Willy Brandt an Bundesarbeitsminister Walter Arendt vom Februar 1970, WBA/BK 34, 65f.

<sup>453</sup> Vgl. Brandt, Begegnungen und Einsichten, S.17.

<sup>454</sup> Bereits 1966 war Konrad Adenauer als Bundeskanzler a.D. nach Israel gereist. Ende der 1960er kam es zu ersten Besuchen auf Parlamentarierenebene, und 1970/71 besuchten sich die Außenminister gegenseitig. Vgl. BA 6, Bonn 2005, S.78.

<sup>455</sup> Bericht der österreichischen Botschaft in Tel Aviv an Außenminister Kirchschräger vom 19.6.1973, in: Steininger/Agstner, Israel und der Nahostkonflikt, Dokument Nr.28, hier S.107.

<sup>456</sup> Zum Brandt-Besuch vom 7.6. bis 11.6.1973 in Israel vgl. BA 6, S.78–81. Vgl. die Erklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag nach seiner Reise am 18.6.1973, ebenda Dokument Nr.76. Vgl. die etwas unkritische, kommentierte Quellenedition von Vogel, Rolf (Hrsg.): Der deutsch-israelische Dialog. Dokumentation eines erregenden Kapitels deutscher Außenpolitik, Bd.1, München u. a. 1987, S.453–457. Zu den deutsch-israelischen Regierungsgesprächen vgl. AAPD 1973/II, S.956–965.

<sup>457</sup> Fernschreiben an Botschafter von Puttkamer vom 5.9.1972, in: PA AA, B 36/506.

fort [habe] fühlen lassen, wie schwer sie dieses ereignis getroffen“ habe, ließ Präsident Shazar deutlich härtere Worte anklagen:

*„er hoffe, dass die deutsche regierung sich ihrer verantwortlichkeit gewachsen zeigen werde, die sie mit der ausrichtung der olympischen spiele auf sich genommen habe. „die deutsche regierung ist jetzt gefordert, ich weiss sonst nicht, was geschieht, wenn sie sich ihrer verantwortung nicht gewachsen zeigt.“<sup>458</sup>*

Dessen ungeachtet war das ausgesprochen kurze Beileidstelegramm von Willy Brandt an Golda Meir am Folgetag in schmucklos-offiziellm Duktus gehalten. Persönliche Worte, die der Dimension der besonderen Beziehungen zu Israel Ausdruck verliehen hätten, fehlten ganz, obwohl Willy Brandt den Text mehrfach selbst überarbeitet hatte.<sup>459</sup> Emotionaler und wortreicher nahm sich dagegen die Botschaft von Bundespräsident Heinemann an seinen Amtskollegen aus.<sup>460</sup>

Außenminister Scheel sah am Tag nach dem Anschlag keinen besonderen diplomatischen Handlungsbedarf. Er notierte zur Aufforderung, die diplomatischen Beziehungen zu Israel und der arabischen Welt zu prüfen lediglich: „Das Leben geht weiter!“<sup>461</sup> Dass sich führende Beamte im AA schon früh über die heikle diplomatische Situation im Klaren waren, zeigt der Hinweis von Staatssekretär von Braun am 6. September 1972. Darin wies von Braun darauf hin, dass Bundesinnenminister Genscher „dezidiert [...] nicht“ an den Trauerfeierlichkeiten in Israel teilnehmen solle, da dieser „von der israelischen Öffentlichkeit als Verantwortlicher betrachtet werde.“<sup>462</sup> Zudem wurde Außenminister Scheel darauf hingewiesen, dass von allen ausländischen Reaktionen das „leidenschaftlichste Echo“<sup>463</sup> in Israel stattfände.

Wie euphemistisch diese Charakterisierung ist, bringen die zahlreichen Berichte des deutschen Botschafters in Tel Aviv zum Ausdruck, u. a. zum Pressespiel in Israel:

*„dass man hier [...] sofort die geistige verbindung zu der judentragedie in deutschland herstellen wuerde, ist sogleich [...] in einem die deutsch-israelischen beziehungen schwer belastenden ausmass zum ausdruck gekommen.“*

Israelische Fernsehkommentatoren in München berichteten über „hysterie und unbeherrschtheit der deutschen polizei im olympischen dorf“ und verkündeten mehrfach: „wieder fließt juedisches blut in deutschland“. Ebenso zog die große Tageszeitung *Ma'ariv*<sup>464</sup> die Verbindung zu München als Keimstadt der Hitlerbewegung, wo „das grosse judengemetzel ein[setzte]“. Der israelische Innenminister Josef Burg kommentierte: „Von nun an liegt München leider in der Nähe von Dachau.“<sup>465</sup> Auch die Zei-

<sup>458</sup> Alle Zitate im Fernschreiben mit Bericht des Botschafters von Puttkamer vom 5.9.1972, 16.45 Uhr über die Zusammenkunft mit Meir und Shazar, in: PA AA, B 36/506.

<sup>459</sup> Vgl. handschriftlich korrigierter Text für das Beileidstelegramm an Golda Meir in WBA BK/53, 138.

<sup>460</sup> Beide Kondolenztelegramme vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>461</sup> Handschriftliche Notiz Bundesminister Scheel vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>462</sup> Fernmündliche Mitteilung StS von Braun an Bundesminister Scheel, verschriftlicht vom Leiter des Leitungstabs Hofmann am 6.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>463</sup> Lagebericht über Reaktionen aus dem Ausland als Sprechzettel für Bundesminister Scheel, verfasst von Hofmann und Brunner am 6.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>464</sup> = Das Abendgebet

<sup>465</sup> Zitiert nach Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S.4.

tung *Jedioth Ahronoth*<sup>466</sup> sah schwere Sicherheitsversäumnisse bei den deutschen Organisatoren: „es stellt sich jetzt heraus, dass die deutschen für alles ausser fuer die sicherheit ihrer gaeste gesorgt haben.“<sup>467</sup>

Der für einen Informationsaufenthalt vom 2. bis 7. September 1972 in Israel befindliche VLR Redies urteilte zwar: „Die Ereignisse in München beeinträchtigen die Gespräche nicht“<sup>468</sup>, was im Nachhinein aber eher als Geste der politischen Höflichkeit seitens Israels bewertet werden muss.<sup>469</sup> Zunächst stellte „sich das offizielle Israel [...] vor die Deutschen.“<sup>470</sup> Wie sehr es jedoch hinter den Kulissen zu Unmut gekommen war, zeigt die nächste Stufe der Krise, ausgelöst durch die am 19. September vorgelegte Dokumentation der Bundes- und Landesregierung zu den Ereignissen in München. Die laut Botschafter von Puttkamer „gewöhnlich gut informierte“ Zeitung *Ha'aretz*<sup>471</sup> schrieb: „jerusalem [ist] über diesen bericht erschuettert. [...] es ist klar, dass der bericht in jerusalem grossen zorn erweckt hat.“ Ministerpräsidentin Meir ließ über ihren Pressesprecher „ihre unzufriedenheit“<sup>472</sup> erklären. Die von ihr beauftragte Untersuchungskommission weigerte sich, das Dokument als Beweisstück in ihre Arbeit aufzunehmen.<sup>473</sup> Weiterhin meldete *Ha'aretz*, dass der Bericht der Bundesregierung sich

*„in absolutem gegensatz zu den berichten und rekonstruktionen, die sich in der hand der israelischen regierung befinden [stehe], und die von einer fuhrenden persoenlichkeit des nachrichten-dienstes, die diese frage untersucht hat, uebergeben wurden.“*<sup>474</sup>

Nach Angaben des Henzel-Berichts hat sich Mossad-Chef Zvi Zamir höchstwahrscheinlich selbst in Fürstenfeldbruck aufgehalten, der mit großer Sicherheit die israelische Regierung aus erster Hand informiert hat. In der Tat führte die Zeitung erstaunliche Details an, die erst viel später von deutscher Seite nicht mehr dementiert wurden:

*„u. a. stellt sich heraus, dass die polizisten sich nicht nur geweigert haben, in einem ueberraschungsangriff die israelischen geiseln zu befreien, sondern auch ihren ver[l]etzten kameraden, der von den arabern getroffen wurde und spaeter starb, zu retten.“*<sup>475</sup>

<sup>466</sup> = Letzte Meldungen

<sup>467</sup> Alle Zitate und Übersetzungen im Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer an das AA vom 6.9.1972, 19.23 Uhr, Leerzeichenfehler korrigiert. PA AA, B 36/506.

<sup>468</sup> Bericht VLR Redies über seine Informationsreise in Israel vom 2. bis 7.9.1972, verfasst am 18. September, in: PA AA, B 1/508.

<sup>469</sup> Ähnlich formulierte später es auch die israelische Tageszeitung Haaretz vom 26.9.1972, zitiert nach Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer des gleichen Tages, in: PA AA, B 1/509.

<sup>470</sup> Der Spiegel vom 11.9.1972, Heft 38, S.94, Vgl. auch den gesamten, dieser Thematik gewidmenten Bericht, ebd, S.92–95.

<sup>471</sup> [Ha'aretz] = Das Land

<sup>472</sup> Alle Zitate zitiert nach Fernschreiben Botschafter von Puttkamer an das AA vom 26.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>473</sup> Vgl. Fernschreiben Botschafter Puttkamer an das AA vom 22.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>474</sup> Zitiert nach Fernschreiben Botschafter von Puttkamer vom 26.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>475</sup> Zitiert nach Fernschreiben Botschafter von Puttkamer vom 26.9.1972, in: PA AA, B 1/509. Vgl. a. zum Abzug der Polizeikräfte aus der bereitgestellten Boeing ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zusammenschnitt), online unter: <http://www.olympia72.de/wolf.mp3>, Abruf vom 27.1.2009.

Die israelischen Medien begannen, die deutsch-israelischen Beziehungen grundsätzlich in Frage zu stellen. So wurde selbst Brandts Kniefall in Warschau 1970 als „unehrliche huldigungsgeste“ umgedeutet, Brandt sei nach Bonn zurückgekehrt, „offensichtlich unbeeindruckt von deutschen verbrennungsofen und juedischer asche.“<sup>476</sup> Einige israelische Politiker intervenierten direkt bei den deutschen Entscheidungsträgern und forderten ultimativ den Abbruch der Beziehungen zur arabischen Welt.<sup>477</sup>

Als am 16. Oktober 1972 die Knesset nach der Sommerpause wieder zusammentrat, nutzte Golda Meir die Gelegenheit, ausführlich Stellung zu nehmen. In ihrer 45-minütigen Rede ging sie detailliert auf den Bericht der deutschen Bundes- und Bayerischen Landesregierung ein und stellte diesem die israelischen Erkenntnisse gegenüber. Sie betonte „a basic misconception [...] of the security precautions [...] since it stands to reason that they ought to have taken into account the distinctive character of the olympics“. Gerade im Hinblick auf „scope and international impact of the olympic games“ und „the dimensions of the terrorist organizations in Germany“<sup>478</sup> hätten erhebliche Defizite bestanden. Um Defizite auch von israelischer Seite deutlich zu machen, kündigte sie den Rücktritt dreier hochrangiger Sicherheitsbeamter an. Dies ist als Maßnahme umso bemerkenswerter, da in Deutschland keine einzige Führungsperson von ihren Aufgaben entbunden wurde. Sehr kritisch und indirekt an die Adresse der Bundesregierung gerichtet, betonte sie: „Expressions of emotion, however strong they may be, will not put an end to terrorism unless they are accompanied by action.“<sup>479</sup>

Während sich die Premierministerin in öffentlicher Zurückhaltung übte, ging die öffentliche Irritation deutlich weiter. Mehrere Prominente, wie z.B. der israelische Schriftsteller Ephraim Kishon, kündigten an, ihre Reisen nach Deutschland abzusagen. Willy Brandt bemühte sich in einem persönlichen Brief, ihn umzustimmen:

*„Mir ist unverständlich, daß Ihre Anwesenheit in der Bundesrepublik Deutschland unerwünscht sein soll. Dies ist ein freies Land; Sie sind hier nicht in größerer Gefahr als anderswo. Sie können sicher sein, daß Sie in der Bundesrepublik Deutschland willkommen sind.“*<sup>480</sup>

<sup>476</sup> Alle Zitate in einer Veröffentlichung der Israel Broadcasting Authority, übersetztes Fernschreiben vom BPA an das AA, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 36/501.

<sup>477</sup> Am 2. 11. 1972 forderte der Deutsche Koordinierungsrat der Gesellschaften für christlich-jüdische Zusammenarbeit Bundeskanzler Brandt auf, die „arabischen Staaten notfalls durch Abbruch der Flugverbindungen, Handelskontakte und diplomatischen Beziehungen zu einer Bekämpfung des Terrorismus zu bewegen.“ Ähnlich forderte es auch die Jugendorganisation der liberalen Partei Israels in einem Schreiben an Bundesminister Scheel vom 14. 9. 1972. Leitungsstableiter Hofmann erklärte in der Antwort vom 29. 9. 1972, dass die Entfremdung der westlichen zur arabischen Welt „the main objective of the Munich massacre“ sei und man daher nicht den Absichten der Terroristen folgen sollte. Alle Briefe in: PA AA, B 1/509.

<sup>478</sup> Press Bulletin Israel (Hrsg.): Prime Minister's Statement at the Opening of the Knesset Winter Session, 16. 10. 1972, in: PA AA, B 36/505. Im Original ist der gesamte Text gesperrt geschrieben. Der Sprachgebrauch, zu dem auch die gelegentliche Wendung „war against terrorism“ gehört, offenbart im Vergleich zum Sprachgebrauch der deutschen Behörden und Medien ein sehr deutliches Bewusstsein von Terrorismus als eigenständiger politischer Kategorie.

<sup>479</sup> Ebenda.

<sup>480</sup> Brief Willy Brandt an Ephraim Kishon vom 26. 9. 1972, WBA BK/41, 65[a].

Mitten in diese sich beschleunigende Verstimmung platzte die Nachricht der Freilassung der drei Terroristen von München am 29. Oktober 1972. Noch im Verlauf des Tages wurden schwere Proteste aus Israel gemeldet; Minister Israel Galili<sup>481</sup> kündigte an, Israel werde eine eventuelle deutsche Geldspende nach dem Anschlag von München nicht annehmen.<sup>482</sup> Tags darauf legte Außenminister Ebba Eban formellen Protest bei Botschafter von Puttkamer ein und beklagte die „kapitulation“ der bundesregierung gegenüber den arabischen Terroristen<sup>483</sup>. Der israelische Botschafter in der Bundesrepublik, Ben Horin, wurde wenig später „zur Berichterstattung“<sup>484</sup> nach Israel zurückgerufen – die außenpolitische Verstimmung war zu einer echten Krise ausgewachsen.

Nach dem Vorfall von Zagreb sah sich Außenminister Scheel nach langer Zeit des Schweigens veranlasst, am 30. Oktober 1972 im Ständigen Ausschuss des Bundestages Stellung zu beziehen und betonte, die „erhobenen Verwürfe einer ‚Kapitulation‘ g[ing]en [...] an der Sache vorbei.“ Vielmehr verwies Scheel auf die restriktiven innenpolitischen Maßnahmen und drückte die „Hoffnung“ aus, dass „nunmehr die Konfliktparteien die völkerrechtlichen Grundsätze respektieren und ihre Aktivitäten nicht auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland erstrecken“ mögen.<sup>485</sup> Außerdem seien die Friedensbemühungen ohnehin auf EG-Ebene am besten aufgehoben. Israel wird nicht namentlich erwähnt, von der besonderen Verantwortung Deutschlands für die besonderen Beziehungen zu Israel ganz zu schweigen. Im Hinblick auf die deutsch-israelischen Beziehungen ist es diplomatisch fast grob, Israel mit palästinensischen Terroristen in einem Atemzug als „Konfliktpartei“ gleichzustellen. Besonderen Handlungsbedarf vermerkte Scheel auch hier nicht. Diese Passivität des Außenministers und Vizekanzlers erinnert stark an seine Bemerkung vom 6. September – „Das Leben geht weiter!“<sup>486</sup> – die auch hier im Raum zu stehen scheint.

Die Antwort kam prompt. Botschafter von Puttkamer verfolgte entsetzt die Debatte in der Knesset: „sehr harte Angriffe gegen BRD und Bundeskanzler persönlich.“ Ein Mitarbeiter der Zentrale in Bonn notierte den Verlauf des Telefonats mit Tel Aviv: „Ausmass der Angriffe und Schärfe ginge weit über Erwartungen hinaus; seit 1952 keine Parallele. [...] Die Presse tobe. [...] v. Puttkamer bittet dringend um Weisung auf seinen gestrigen [...] Bericht“<sup>487</sup>.

Noch am gleichen Tag sprach der israelische Botschafter Ben Horin bei Außenminister Scheel vor, der allerdings nicht von seiner bisherigen Position abrückte:

<sup>481</sup> Galili war langjähriger ‚Minister ohne Portefeuille‘ des eher rechten Spektrums. Vgl. Bericht von Botschafter von Puttkamer vom 21. 11. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>482</sup> Vgl. Vermerk mit Chronologie vermutlich aus dem Krisenstab des AA vom 29. 9. 1972, s. Einträge zu 19.30 und 22.30 Uhr über Telefonate mit Botschafter von Puttkamer, in: PA AA, B 36/501. Die Spende für die Hinterbliebenen der Opfer sollte 3,2 Mio. DM umfassen, vgl. PA AA, B 36/506.

<sup>483</sup> Nachrichtliches Fernschreiben über BPA-Verteiler vom 30. 9. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>484</sup> Handschriftlicher Vermerk vom 31. 10. 1972 über Telefonat mit Botschafter von Puttkamer, in: PA AA, B 36/508.

<sup>485</sup> Alle Zitate im Sprechzettel Bundesminister Scheel für die Sitzung des Ständigen Ausschusses im Deutschen Bundestag am 30. 10. 1972,

<sup>486</sup> Handschriftliche Notiz Bundesminister Scheel vom 6. 9. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>487</sup> Handschriftlicher Vermerk über Telefonat mit Botschafter von Puttkamer am 31. 10. 1972, in: PA AA, B 36/508.

*„Der Herr Minister erwiderte, dass sich die Haltung der Bundesrepublik zum weltweiten Problem des Terrorismus seit den Ereignissen des vergangenen Sonntags<sup>488</sup> nicht geändert habe, sondern eher noch härter geworden sei. Nicht zuletzt als Folge der scharfen deutschen Sicherheitsmassnahmen seien ja auch seit München keine Terrorakte auf dem Boden der Bundesrepublik mehr vorgekommen.“<sup>489</sup>*

Auf die Differenzen der Untersuchungsberichte ging Scheel nicht ein, sondern rechtfertigte das Verhalten der Bundesregierung und äußerte „Erschrecken“ über „[m]anche Formulierungen“, jedoch auch „Verständnis für die israelische Reaktion“.<sup>490</sup> Während der damalige israelische Post- und Verkehrsminister Shimon Peres noch öffentlich über „Sanktionen gegen Deutschland“ diskutierte, teilte Regierungssprecher von Wechmar auf die Nachfrage, wie man der anhaltenden Verstimmung begegnen wolle, mit: man solle „abwarten, bis der aufgewirbelte Staub sich wieder gelegt hat.“<sup>491</sup>

Am 6. November schließlich schaltete sich der Bundeskanzler selbst in einer persönlichen Botschaft an Golda Meir ein, in der er mitteilte, dass er angesichts der israelischen Kritik „schmerzhaft berührt“ sei. Zudem widersprach er „mit Nachdruck [...] Parallelen zu einer verbrecherischen Periode deutscher Politik“<sup>492</sup>. Eingeständnisse oder Entgegenkommen gegenüber der auch sachlichen israelischen Kritik ließ er unerwähnt.

Entgegen der Hoffnung auf sich abkühlende Gemüter erregte in den Folgetagen eine Meldung über grobe Missgeschicke bei der Errichtung einer Gedenktafel im Olympischen Dorf die israelische Öffentlichkeit. So war die Tafel statt mit einem Davidstern mit einem Kreuz versehen worden. Zudem wurden Namen falsch geschrieben oder gar verwechselt, so dass auch ein Trainer, der gar nicht getötet worden war, auf der Tafel erschien.<sup>493</sup> Zwar lag die Verantwortung für die Tafel nicht bei der Bundesregierung, doch beweist dieser Vorfall erneut peinliche Unkenntnis in Nahostfragen und mangelndes Fingerspitzengefühl in einer höchst sensiblen Beziehung.

Am gleichen Tag wiederholte der aus Israel zurückgekehrte Botschafter Ben Horin gegenüber Staatssekretär Frank mit harten Worten seine Position, die auch scharf die sich abzeichnende Unterlassung eines Auslieferungsgesuchs an Libyen kritisierte:

*„Dem Frieden im Nahen Osten sei es nicht dienlich, wenn bestimmte Regierungen glaubten, ihnen bleibe eine Mitverantwortung für den Terrorismus erspart. [...] [E]r [sc. Ben Horin] sei nicht begeistert, dass sich die Frage der Auslieferung der Attentäter wie vom Herrn Staatssekretär erwähnt im Wahlkampf stelle, aber der arabische Terrorismus sei nicht ‚in Urlaub gegangen‘. [...] Würden jetzt die Geschäfte wie üblich weitergeführt?“<sup>494</sup>*

<sup>488</sup> Tag des Anschlags von Zagreb, 29. 10. 1972.

<sup>489</sup> Aufzeichnung der Vorsprache von Botschafter Ben Horin bei Bundesminister Scheel am 31. 10. 1972 um 18 Uhr, in: PA AA, B 1/509.

<sup>490</sup> Ebenda.

<sup>491</sup> Interview mit von Wechmar am 4. 11. 1972 sowie mit Shimon Peres am gleichen Tag, beides veröffentlicht durch die Israel Broadcasting Authority, in: PA AA, B 36/501.

<sup>492</sup> Botschaft von Willy Brandt an Golda Meir vom 6. 11. 1972, in: PA AA, B 36/501.

<sup>493</sup> Meldung über den Protest der Angehörigen der getöteten Athleten von München aufgrund der fehlerhaften Mahntafel vom 15. 11. 1972, Fernschreiben vom BPA, in: PA AA, B 36/505. Die korrigierte Tafel befindet sich noch heute vor der ehemaligen israelischen Unterkunft im Olympischen Dorf.

<sup>494</sup> Aufzeichnung der Vorsprache von Botschafter Ben Horin bei StS Frank am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr, in: PA AA, B 1/509, auch in B 1 36/501.

Das Gespräch der beiden Diplomaten verlief in einem ungewöhnlich scharfen Wortwechsel. Staatssekretär Frank ging jedoch auf keine einzige Detailfrage ein und gab somit auch keinen Millimeter diplomatischen Boden preis. Statt konkreten Ansätzen offerierte der Staatssekretär nicht weiter ausgeführte Grundsatzfloskeln: „In der Frage des Terrorismus sei zu unterscheiden zwischen unserer prinzipiellen Haltung und den Schlussfolgerungen“ oder: „Wir seien [...] seit 1933 in unserem Verhältnis zur Macht philosophischer geworden.“<sup>495</sup>

Als kurz darauf Details über das Gespräch an die Nachrichtenagentur AFP gingen, warfen die deutschen Beamten dem israelischen Botschafter unverhohlen – und im Nachhinein unbegründet – Indiskretion vor.<sup>496</sup> Umso härter konterten die israelischen Medien, als Ende November in Frankfurt am Main ein kanadisches Flugzeug entführt werden sollte. Das Einsatzkommando der Polizei ging nicht auf die Forderungen der Entführer ein. Dies stand den Beteuerungen zum Einsatz von Zagreb gegenüber, dem Leben der Geiseln in jedem Falle Vorrang zu geben. Nicht ganz unverständlicherweise titelte die Zeitung *מעריב*<sup>497</sup> mit „Doppelzüngigkeit“.<sup>498</sup>

Erst mit Jahresbeginn begannen die gegenseitigen Verstimmungen abzuebben und im Juli 1973 stand dem Besuch Willy Brandts als erster deutscher Regierungschef in Israel nichts mehr im Wege. Im Rückblick jedoch kann man sich den Worten des zusammenfassenden Berichts von Botschafter von Puttkamer anschließen, der die „eruptiven Emotionen“ betonte: „Die erzwungene Freilassung der drei Attentäter von München hat zu der schwersten Krise zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel seit Herstellung der diplomatischen Beziehungen im Jahre 1965 geführt.“<sup>499</sup> Dennoch betonte er, dass es sich um eine von israelischer Seite aus „kalkulierte Krise“<sup>500</sup> gehandelt habe und ein Abbruch der diplomatischen Beziehungen niemals ernsthaft erwogen worden war. Inwiefern die schweigende Konfrontation der deutschen Behörden kalkuliert war, ist nicht mehr nachvollziehbar. Allerdings zeigt die seinen Berichten beigelegte Sammlung von Zuschriften von Privatpersonen sehr eindrucksvoll auch die tief verwurzelten anti-deutschen Gefühle in der israelischen Öffentlichkeit. Mögen auch die diplomatischen Schwankungen kalkuliert gewesen sein, die „eruptiven Emotionen“ waren es sicher nicht. Den Diplomaten hätte klar sein müssen, dass Diplomatie mehr Ebenen als die formal-politische umfasst, die daran Schaden nehmen können. Der DGAP-Präsident Kurt Birrenbach, der unter Bundeskanzler Erhard maßgeblich an dem Zustandekommen der diplomatischen Beziehungen zu Israel mitgewirkt hatte, sprach in einem stark von Kritik geprägten Brief an Walter Scheel davon, dass auch nach Abflauen der akuten Krise „tiefe Verbitterung in der Bevölkerung, aber auch in der Regierung“ in Israel herrsche.<sup>501</sup>

Die außenpolitische Haltung in Bezug auf Israel war trotz mehrfacher Eskalation zunächst von „Indifferenz“<sup>502</sup> und Passivität und später von konfrontativer Beharr-

<sup>495</sup> Ebenda.

<sup>496</sup> Vermerk VLR Niemöller vom 17. 11. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>497</sup> [Ma'ariv]

<sup>498</sup> Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer vom 28. 11. 1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>499</sup> Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer vom 1. 12. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>500</sup> Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer vom 21. 11. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>501</sup> Brief Kurt Birrenbach, MdB, an Walter Scheel vom 7. 12. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>502</sup> Ebenda.

lichkeit geprägt. Konzeptionelle Ansätze zum Umgang mit dem Nahen Osten und dem Terrorismus sind nur schwach zu erkennen und spielten in den diplomatischen Kontakten ebenso wie die besondere Vergangenheit<sup>503</sup> der beiden Völker im Grunde keine Rolle. Trotz der großen Anzahl erfahrener Außenpolitiker im AA und Bundeskanzleramt blieb die Krise mit Israel nachrangig und war – trotz des weltweiten medialen Echos – von innenpolitischen Gesichtspunkten geprägt. Auf dem vorläufigen Höhepunkt der Krise äußerte Bundeskanzler Brandt ohne jegliche Einschränkung: „Die Bundesrepublik steht in der Welt besser da als 69.“<sup>504</sup>

### „[E]skalierende Polemik“<sup>505</sup> in der arabischen Welt

Die Beziehungen zur arabischen Welt befanden sich 1972 in einem desolaten Zustand. Nach Bekanntwerden der deutschen Waffenlieferungen und Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel 1965 hatten sie dauerhaften Schaden genommen. Dies führte zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu insgesamt zehn arabischen Staaten. Zudem erkannten sechs der dreizehn Staaten der arabischen Liga die DDR an und entsandten Diplomaten.<sup>506</sup> Dies führte im AA zu einer weitgehenden Zurückstellung eigener Nahostpolitik, fortan bewegte sich die Bundesrepublik „auf UNO- bzw. EG-Linie“<sup>507</sup> und unterstützte beispielsweise die VN-Sicherheitsratsresolution 242<sup>508</sup>, die unter anderem den Abzug israelischer Truppen aus den besetzten Gebieten forderte. In den späten 1960er Jahren war die Außenpolitik unter Außenminister Brandt bemüht, wieder bilaterale Beziehungen zu den arabischen Staaten herzustellen. Ägypten spielte hier wegen seiner politischen und kulturellen Bedeutung im arabischen Raum eine besondere Rolle. Nach dem Bruch Präsident Al-Sadats mit den Sowjets 1972 strebte auch Ägypten wieder bilaterale Kontakte mit der Bundesrepublik an. Der neue Botschafter Steltzer hatte sein Beglaubigungsschreiben noch nicht übergeben, als ihn die Nachricht des Anschlags erreichte. Ebenso sollte auch die Antrittsreise des ägyptischen Außenministers Ghaleb, das als deutliches Zeichen der bilateralen Entspannung begrüßt wurde, Anfang September stattfinden.<sup>509</sup>

Noch während des Anschlags in München bemühte sich die Bundesregierung auf höchster Ebene um Hilfe aus der arabischen Welt. Bundeskanzler Brandt richtete einen eindringlichen Appell an die Regierungschef der arabischen Staaten, „alles in

<sup>503</sup> Birrenbach schreibt mit Hinweis auf gleichlautende Hinweise aus Isreal: „Die Erklärung [...], die Bundesrepublik stehe außerhalb des Nah-Ost-Konfliktes, [wird] der Besonderheit der deutsch-israelischen Beziehungen nicht gerecht.“ Ebenda.

<sup>504</sup> *Spiegel*-Gespräch mit BK Brandt vom 25.9.1972, erschienen in Heft 40/1972, zitiert nach: Böhme, *SPIEGEL*-Gespräche, S.246. Auch in einem Interview am 6.10.1972 mit der Mainzer *Allgemeinen Zeitung*, in dem er zu „aktuelle[n] Probleme[n] der Innen- und Außenpolitik“ befragt wurde, ging er mit keinem Wort auf die durch die Anschläge ausgelösten Spannungen ein. Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10.10.1972, Nr. 141, S.1701–1703.

<sup>505</sup> Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 11.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>506</sup> Vgl. Pfetsch, Außenpolitik, S.166.

<sup>507</sup> Ebenda.

<sup>508</sup> VN-Dokumenten-Registatur: S/RES/242 (1967).

<sup>509</sup> Zum Wandel in der Vereinigten Arabischen Republik (Ägypten) sowie arabische Mittelmeeranrainer vgl. v.a. die Akten in PA AA, B 36/402 und 403 sowie das Fernschreiben von Botschafter Steltzer aus Kairo vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

ihren kraeften stehende zu tun“ und betonte: „die ganze welt erwartet von ihnen, dass sie ihren einfluss unverzueglich geltend machen.“<sup>510</sup> Zuvor schon hatte sich das AA über die Auslandsvertretung in Tunis an die dortige Regierung gewandt und „um unterstuetzung und klaerung“ sowie „einflussnahme“ auf Abu Mohammed Talal gebeten, den die Attentäter von München in Tunis angerufen und als „Chef“ titulierte hatten.<sup>511</sup> Vor Ort unterstützen der tunesische Botschafter sowie der Repräsentant der arabischen Liga die Verhandlungen. Ebenso versuchte Bundeskanzler Brandt am Abend, in direkten telefonischen Kontakt mit Ägyptens Präsident al-Sadat zu treten, musste aber Stunden später mit Ministerpräsident Sedki vorlieb nehmen. Alle diese Hilfsversuche blieben jedoch ergebnislos. Während sich fast alle Staaten der westlichen und östlichen Hemisphäre noch am 5. September von dem Anschlag distanzieren und scharf verurteilen, schwiegen die arabischen Pressesprecher.<sup>512</sup>

Die erste Befürchtung im AA am Folgetag waren „Hassreaktionen in deutscher Bevölkerung und [eine] besonders scharfe Pressekampagne gegen Araber und arabische Regierungen“. In außenpolitischer Hinsicht sah man die mediale Torpedierung der „auf Normalisierung“ ausgerichteten Arabienpolitik der Bundesregierung voraus.<sup>513</sup> Die tatsächliche Wirkung wurde jedoch nicht antizipiert. Schon am 6. September meldete der sehr besorgte deutsche Botschafter Steltzer aus Kairo, dass der ägyptische Ministerrat über eine angebliche Äußerung von Bundesinnenminister Genscher beriete, er „wuerde alle 50 000 araber aus der bundesrepublik ausweisen.“<sup>514</sup> Das kurz darauf stattfindende Antrittstreffen zwischen Steltzer und Außenminister Ghaleb, das in einer „angenehmen und liebenswuerdigen athmosphaere“ verlief, machte die Vielschichtigkeit der Ereignisse deutlich. Außenminister Ghaleb beharrte, trotz seines wiederkehrenden Bekenntnisses für die deutsch-ägyptische Freundschaft, mehrfach darauf, dass es „aber beim besten willen nicht moeglich sei, hierzu [sc. zum Anschlag] ein offizielles statement abzugeben.“<sup>515</sup> Ein möglicher und nicht zu unterschätzender Hintergrund für das offizielle Schweigen auch gemäßigter arabischer Staaten ist der „Pakt der Liga der Arabischen Staaten“ von 1945. Dieser „verpflichtete alle Mitglieder zu einer Außenpolitik, die nicht gegen die Interessen der anderen Mitglieder gerichtet sein durfte, und bekräftigte das Recht der Araber auf Palästina.“<sup>516</sup>

Tags darauf verkündete ein ägyptischer Regierungssprecher: „die bundesregierung hat die hat die angelegenheit in muenchen nicht korrekt und weise gehandhabt und

<sup>510</sup> Telex vom 5.9.1972 als Abschrift für das Ministerbüro Scheel, in: PA AA, B 1/509.

<sup>511</sup> Alle Zitate: Fernschreiben Lagezentrum AA (VLR Niemöller) an BOTSCHAFT Tunis vom 5.9.1972, in: PA AA, B 36/506.

<sup>512</sup> Lediglich der jordanische König Hussein distanzierte sich ausdrücklich. Vgl. Bericht Botschafter Steltzer über sein Zusammentreffen mit Außenminister Ghaleb vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>513</sup> Alle Zitate: Sprechzettel für die Kabinettsitzung vom 6.9.1972 (VLR Niemöller, VLR Gentz) für Bundesminister Scheel, in: PA AA, B 1/509.

<sup>514</sup> Fernschreiben Botschafter Steltzer an das AA vom 6.9.1972. Die umgehende Antwort aus dem BMI lautete, die Vorwürfe seien „absolut unwahr“, in: PA AA, B 36/506.

<sup>515</sup> Vgl. Bericht Botschafter Steltzer über sein Zusammentreffen mit Außenminister Ghaleb vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>516</sup> Halm, Die Araber, S.109. Zur Charakteristik und zum System der Arabischen Liga vgl. El-Salamoni, Liga, Kapitel 3. Ebenda im Anhang auch die englischsprachige Übersetzung des Paktes.

soll die Konsequenzen tragen. [...] die westdeutsche Regierung allein trägt die volle Verantwortung<sup>517</sup>, da sie die Versprechen nicht gehalten habe, die den Palästinensern in München gegeben worden seien. Am selben Tag verurteilte unter anderem auch die libanesische Regierung im staatlichen Rundfunk die „doppelzüngigkeit“ der Deutschen und betonte ebenso, dass die „BRD allein für den Tod der Geiseln verantwortlich“<sup>518</sup> sei. Die deutsche Botschaft in Beirut wies allerdings umgehend auf die Missstände in den palästinensischen Flüchtlingslagern hin, die den Hass auf Israel zumindest erklärten und betonte, dass die libanesische Regierung die PLO zur Zusage bewegt habe, lebensgefährdende Anschläge in Deutschland aufzugeben.<sup>519</sup>

Der Außenpolitiker Hans-Jürgen Wischniewski rief in einer Pressemitteilung vom 7. September 1972 zu einer „deutlichen Differenzierung“<sup>520</sup> auf. Er forderte die arabischen Staaten auf, wenn schon nicht durch Worte, dann doch durch Taten in ihrem Land dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen. Tags darauf formulierte Klaus Harpprecht für Willy Brandt eine Ansprache für das internationale Fernsehen, in der genau diese Unterstützung thematisiert wurde: „meine Regierung empfindet jede, auch jede verbale Unterstützung des Terrorismus als einen unfreundlichen Akt, wie es die vorsichtige Sprache der internationalen Diplomatie ausdrückt.“<sup>521</sup>

In Ägypten wurde derweil der Außenminister ausgetauscht.<sup>522</sup> Der neue Amtsinhaber al-Sayyat reagierte noch am Tag seiner Ernennung mit „sichtbarer Erregung“ auf die Vorwürfe und ließ Botschafter Steltzer wissen: „seine Regierung habe es nicht gern, wenn man ihr Verhaltensvorschriften mache [...] er müsse fast befürchten, dass israelisch-amerikanischer Druck uns dabei beeinflusst habe.“<sup>523</sup> In der Nachfolge eines zweiten Gesprächs am 11. September beklagte ein ägyptischer Regierungssprecher „that the west german government was interfering in its internal affairs by suggesting that it publicly condemn the arab commandoes' actions in Munich.“<sup>524</sup> Botschafter Steltzer urteilte, dass diese groben diplomatischen Angriffe wohl „offenbar unter dem Druck von Mitgliedern der arabischen Liga, von der PLO, und von ägyptischen Kreisen, die sich der Annäherungspolitik an Westeuropa widersetzen“, entstanden seien und eine „eskalierende Polemik“ einleiten sollten. Steltzer erklärte, dass es „wenig Sinn“ mache, „durch weitere Konzessionen und apologetische Erklärungen unsererseits eine Eindämmung dieser Krise zu versuchen.“<sup>525</sup> Dass das AA allerdings durch Untätigkeit nicht alle Probleme beheben konnte, zeigte die nachzuvollziehende Verärgerung des

<sup>517</sup> Zitiert nach dpa-Meldung vom 7.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>518</sup> Zit. n. AFP-Meldung vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>519</sup> Vgl. Fernschreiben Beirut an das AA vom 7.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>520</sup> Pressemitteilung Wischniewski vom 7.9.1972, in: PA AA, B 36/506.

<sup>521</sup> Telex BuKA an den persönlichen Referent Brandts, Schilling, in Feldafing bei München vom 8.9.1972 mit der von Harpprecht formulierten Rede für das ausländische Fernsehen, WBA/BK 9, 1-6. Es ist nicht restlos geklärt, ob Brandt diese Rede tatsächlich gehalten hat.

<sup>522</sup> Die genauen Gründe für den plötzlichen Wechsel waren nicht in Erfahrung zu bringen, jedoch ist eher unwahrscheinlich, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zu dem Anschlag besteht.

<sup>523</sup> Fernschreiben Botschafter Steltzer an das BuKA und AA vom 9.9.1972 über seine Unterredung mit Außenminister al-Sayyat, in: PA AA, B 1/508.

<sup>524</sup> Ägyptischer Regierungssprecher zitiert nach Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 11.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>525</sup> Alle Zitate: Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 11.9.1972, in: PA AA, B 1/508.

neuen Außenministers, dass die Einladung seines Vorgängers nach Bonn nicht – wie in diesen Fällen üblich – erneuert worden sei. Er teilte wenig später mit, dass er auf seiner Europareise Bonn nicht besuchen werde.<sup>526</sup> Steltzer kommentierte in einer Eilmeldung, dass der Außenminister dies entweder als „persoenliche unfreundlichkeit“ oder als „politisches verhalten“ deuten müsse, in jedem Falle aber sei es ein Signal, „dass der aegyptische aussenminister in bonn nicht mehr erwuenscht sei.“<sup>527</sup>

Als die Bundesregierung in dieser aufgeheizten Situation den Sichtvermerkszwang gegenüber Tunesien, Marokko und Libyen wieder einfuhrte, goss sie weiteres Öl in das Feuer der anti-deutschen Propaganda in den betreffenden Ländern. Zwar wurde in einem Rundschreiben betont, dass man dies nicht als „repressalie auf den muenchenanschlag“ verstehen möge und man eine „weitere emotionalisierung“<sup>528</sup> der Angelegenheit vermeiden wolle. Jedoch vergeblich – mit den zunehmenden Beschwerden über Schikanen an den deutschen Grenzstellen verschärfte sich auch der diplomatische Ton: Der Leiter der Westeuropaabteilung im ägyptischen Außenministerium erklärte, dass die „diskriminierenden massnahmen [...] kaum [zu] verstehen“ seien und sprach – nicht ganz zu unrecht – vom „gespenst der arabischen kollektivschuld“<sup>529</sup> in Deutschland.

Die zunehmende Problematik der Grenzkontrollen und Ausweisungspraxis sowie die bereits erwähnte Abschiebung des Algeriers al-Frangieh ohne vorherigen konsularischen Beistand heizten die Verstimmungen weiter an. Anfang Oktober 1972, insbesondere nach der Verbotsverfügung von GUPS und GUPA, gaben sich die arabischen Botschafter im AA die Klinke in die Hand. Als irrtümlicherweise jordanische Staatsangehörige ausgewiesen wurden, sah sich auch das bislang zurückhaltende Königreich Jordanien zu einer Demarche genötigt.<sup>530</sup> Am 4. Oktober folgte die Demarche des tunesischen Botschafters bei Staatssekretär von Braun, da sich die tunesische Regierung, die über ihren Botschafter aktiv bei den Verhandlungen vom 5. September mitgewirkt hatte, durch die Neueinführung des Sichtvermerkszwangs ungerecht behandelt fühlte.<sup>531</sup>

Retorsionsmaßnahmen gegen Deutschland kamen zuerst in Libyen zur Anwendung, wo keine Sichtvermerke für Deutsche mehr ausgestellt wurden und der Warenverkehr stark erschwert wurde. Weitere arabische Länder kündigten an, „diskriminierende Einreisebestimmungen ihrerseits zu erwidern.“<sup>532</sup> Zwar bemühten sich die meisten arabischen Regierungen in der Hoffnung auf „verstärkte Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungshilfe“ darum, die Krise nicht vollends eskalieren zu lassen.

<sup>526</sup> Vgl. dpa-Meldung vom 12. 11. 1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>527</sup> Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 14. 11. 1972. In aller Eile wurde schließlich ein Treffen zwischen Scheel und al-Sayyat am Rande VN-Generalversammlung in New York arrangiert. Vgl. Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 18. 9. 1972, beides in PA AA, B 1/508.

<sup>528</sup> Ortex Nr. 92 vom 15. 11. 1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>529</sup> Zitiert nach Fernschreiben Botschafter Steltzer vom 18. 9. 1972, in: PA AA, B 1/508.

<sup>530</sup> Vgl. Vermerk VLR Redies vom 3. 10. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>531</sup> Das Gespräch mit dem tunesischen Botschafter und StS von Braun wurde sehr sorgfältig vorbereitet, da man nach dem Verbot von GUPS und GUPA noch heftigere Proteste fürchtete. Vgl. Materialsammlung zum Gespräch vom 4. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>532</sup> Vermerk VLR Niemöller über arabische Reaktionen nach dem Verbot von GUPS und GUPA vom 11. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

Jedoch gerieten auch die „gemäßigten und uns freundlich gesonnenen Regierungen [...] unter den Druck der öffentlichen Meinung, die [...] äußerst heftig reagierte.“<sup>533</sup>

Zu berücksichtigen ist auch, dass Deutschland bis heute in der arabischen Welt einen hervorragenden Ruf aufgrund deutscher technischer Leistungen vor Ort<sup>534</sup>, teilweise aber leider auch aufgrund der Ermordung von Millionen Juden unter Hitler genießt. Umso drastischer wirkt es, dass im Libanon Studenten in den Hungerstreik traten und Massenkundgebungen gegen Deutschland abhielten<sup>535</sup>, in Algerien die Botschaft und in Syrien die deutsche Schutzmachtvertretung gestürmt und Protesttelegramme an den Bundeskanzler erzwungen wurden. Auch aus Indien wurden Palästinenser-Demonstrationen gegen Westdeutschland gemeldet.<sup>536</sup> Zudem zeigen die Aktenbestände des AA eine wahre Flut an Protestschritten palästinensischer Verbände aus aller Welt.

Eine ausgesprochen aufschlussreiche und eindringliche Quelle sind auch einige Karikaturen der libanesischen Zeitung *Al-Qabbas*<sup>537</sup>. In steter Steigerung wird zunächst am 8. Oktober Willy Brandt als Stier dargestellt, der wutblind auf einen Torero mit der Capaaufschrift „ميونخ عمليه“<sup>538</sup> zuläuft. Zwei Tage später wird gezeigt, wie sich das Telefonkabel zwischen Golda Meir und Willy Brandt um den Hals eines Arabers legt:

”خط هطئني مباترين المانيا الغربتي و أسرائيا.“<sup>539</sup>

Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Karikaturensérie am Folgetag, dem 12. Oktober 1972. Während im Hintergrund ein Araber in einem überdimensionierten Kochtopf auf offenem Feuer um Hilfe ruft, ist im Vordergrund Willy Brandt zu sehen, der kniend und betend Adolf Hitler um Verzeihung bittet:

”إقتبست طرفتك!“<sup>540</sup>

Durch diese Art Angriffe aus Medien und Politik unter Druck gesetzt, forderte Botschafter Steltzer eine Erklärung des Bundeskanzlers, da die beschwichtigenden Äußerungen von Außenminister al-Sayyat nur bedingt repräsentativ seien. Die Direktorenbesprechung im AA lehnte jedoch das Gesuch Steltzers mit dem Hinweis darauf ab, dass auch beschwichtigende Äußerungen Scheels in der arabischen Presse nicht abgedruckt würden. Vielmehr sei eine stärkere Informationspolitik gegenüber den Auslandsvertretungen geplant, damit diese schneller auf die Angriffe reagieren könnten.<sup>541</sup> Wie schon im Hinblick auf Israel ist auch hier eine Hinhaltestrategie zu erkennen, die die Auslandsvertretungen mit ihren massiven diplomatischen Problemen alleine ließ. Aktive oder gar präventive Außenpolitik wurde auch hier nicht verfolgt.

<sup>533</sup> Ebenda.

<sup>534</sup> Viele Eisenbahnlinien, Staudämme und andere Infrastrukturprojekte wurden von deutschen Ingenieuren seit dem 19. Jahrhundert im arabischen Raum umgesetzt.

<sup>535</sup> Vgl. Fernschreiben Beirut an das AA vom 9. 10. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>536</sup> Vgl. Fernschreiben Neu Delhi an das AA vom 3. 11. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>537</sup> = glühende Kohle

<sup>538</sup> = Operation München, eig. Übers.

<sup>539</sup> = Eine direkte Telefonverbindung zwischen Westdeutschland und Israel, eig. Übers. Dies ist sicher auch eine Anspielung darauf, dass am 9. 10. 1972 der „Selbstwählförderdienst“ zwischen Westdeutschland und Israel eingerichtet worden war, Bulletin der Bundesregierung vom 11. 10. 1972, Nr. 142, S. 1712.

<sup>540</sup> = Ich habe deine Art übernommen, eig. Übers.

<sup>541</sup> Vgl. Fernschreiben Botschafter Steltzer an das AA vom 12. 10. 1972, in: PA AA, B 1/509.

In den Folgetagen steigerte sich der Unmut über die deutschen Verbotsmaßnahmen weiter. In Libanon formierten sich Tag für Tag Großkundgebungen. Dass diese Schwierigkeiten nicht nur regionaler Natur waren, sondern auch ganz andere Politikfelder berührten, zeigt sich daran, dass auch die DDR-Handelsvertretung in Beirut an der Organisation der Kundgebungen gegen die Bundesrepublik nicht ganz unbeteiligt gewesen sein dürfte.<sup>542</sup> Das Nahostreferat im AA registrierte: Die anti-deutsche Stimmung „wurde durch Ostberlin und Moskau nachdrücklich gefördert und mit zunehmendem Erfolg für ihre Deutschlandpolitik nutzbar gemacht.“<sup>543</sup>

Auch die westdeutschen Industrien zeigten sich zunehmend besorgt, da sie „teilweise erhebliche Exportaufträge und Investitionen auf dem Spiele stehen“ sahen. Staatssekretär Frank forderte VLR Redies daraufhin auf, „auf höchster Ebene“ darauf hinzuwirken, eine „Normalisierung des Visa-Erteilungsverfahrens“ einzuleiten, um die „überaus negativ[en]“ Beziehungen zu beruhigen und den Vorwurf der „Pogromstimmung“ zu entkräften.<sup>544</sup> Am gleichen Tag antwortete Willy Brandt auf eine Intervention des Parlamentarischen Staatssekretärs für innerdeutsche Beziehungen, Karl Herold:

*„Gewiß gehört Tunesien, was das Palästina-Problem und die palästinensischen Terroristen angeht, zu den gemäßigten Staaten der arabischen Welt. Andererseits halten die Drohungen mit weiteren Terroranschlägen zur Zeit noch an. In dieser Situation lassen die zwingenden Erfordernisse der inneren Sicherheit die von Dir vorgeschlagene Ausnahme leider nicht zu.“*<sup>545</sup>

Die Auswirkungen dieser kompromisslos passiven und auf Zeit setzenden Außenpolitik zeigten sich umgehend bei der Entführung der Lufthansa am 29. Oktober 1972. Der zu den Verhandlungen um Hilfe gebetene Sekretär der Arabischen Liga in Bonn, Khatib, verhielt sich „unter Hinweis auf die schlechten Erfahrungen [...] völlig ablehnend.“ „Er führte aus, er glaube nicht, daß sich irgendein in Bonn akkreditierter arabischer Botschafter oder überhaupt ein Araber zu einer Vermittlung bereitfinden werde. [...] Es sei dieses Mal allein Sache der Deutschen, wie sie mit dem Problem fertig würden.“<sup>546</sup> Auch die Zeitung *Al-Qabbas* ließ es sich nicht nehmen, mit unverhohlenem Zynismus die Ereignisse zu karikieren. Am 30. Oktober zeigte sie die drei freigelassenen Terroristen, wie sie jubelnd auf einem am Boden kauern den Willy Brandt tanzen und kommentierte, dass dies nun „das Ergebnis der Olympischen Spiele von München“<sup>547</sup> sei.

Mehr als schon zuvor geriet nun Libyen in das Zentrum der diplomatischen Krise, da dorthin die drei befreiten Terroristen zusammen mit den Flugzeugentführern entkommen waren. Nach einem kurzen Pressetermin in Tripolis verschwanden die Terroristen. Libyen war spätestens seit Muammar al-Gaddafis Putsch 1969 ein Problemkind der deutsch-arabischen Beziehungen gewesen. Massive Verstaatlichungen von Schlüs-

<sup>542</sup> Vgl. Fernschreiben Beirut an das AA vom 13. 10. 1972, in: PA AA, B 1/509.

<sup>543</sup> Sachstandsvermerk Nahost, Referat I B 4, keine weiteren Angaben, in: PA AA, B 36/508.

<sup>544</sup> Alle Zitate: Aufzeichnung VLR Redies für StS Frank vom 21. 10. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>545</sup> Schreiben Willy Brandt an Karl Herold (PStS im BMB) vom 21. 10. 1972, WBA BK/39, 129.

<sup>546</sup> Vermerk VLR Roth über Gespräch mit Khatib vom 29. 10. 1972, Recherchen des AA hatten ergeben, dass sich Khatib zuvor mit dem ägyptischen Botschafter abgesprochen hatte, in: PA AA, B 36/501.

<sup>547</sup> Eig. Übers.

selindustrien sowie Ausweisungen von Minderheiten<sup>548</sup> sorgten international ebenso für Besorgnis wie die Anstrengungen al-Gaddafis, Libyen zur regionalen Großmacht avancieren zu lassen. Es war bekannt, dass al-Gaddafi offen und unverhohlen nicht nur den palästinensischen Terrorismus unterstützte. Bestes Beispiel dafür war, dass al-Gaddafi die toten Terroristen von München nach Tripolis überführen ließ und ihnen dort ein Heldenbegräbnis gewährte.<sup>549</sup> Andererseits berichtete auch Hans-Jürgen Wischniewski nach seiner Reise nach Libyen, dass die Beziehungen zu Libyen von besonderer Wichtigkeit seien, da über 40% des deutschen Ölbedarfs von dort kämen.<sup>550</sup> Zudem betrachtete er Libyen als Tor zur Verbesserung der diplomatischen Beziehungen zur gesamten Union Arabischer Republiken<sup>551</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist nachzuvollziehen, wie feinfühlig sich eine diplomatische Einflussnahme gestalten musste, zumal die entführten Flugzeugpassagiere sowie der deutsche Lufthansakapitän in Tripolis mit ausgesuchter Gastfreundlichkeit behandelt worden waren. Mit erstaunlicher Wendigkeit wies der libysche Botschafter Daghely am 31. Oktober in Gesprächen u. a. mit Staatssekretär Frank alle Andeutungen einer Kooperation mit den Entführern leicht beleidigt zurück, äußerte aber gleichzeitig mit unverhohlenem Sarkasmus: „Die Entscheidung der Bundesregierung [sc. die Terroristen freizulassen] werde in Libyen sehr gewürdigt.“ Er erläuterte, dass die Ereignisse von Zagreb „eine rein politische, nicht jedoch [...] eine strafrechtliche relevante Tat“ gewesen seien: „Das müsse die Bundesregierung einzusehen versuchen.“<sup>552</sup> Ein weiteres Gespräch auf Ministerialdirektorebene am 17. November verlief ähnlich substanzlos: einerseits verhaltene Drohungen der deutschen Seite, andererseits Bekennnisse zur Kooperation und entrüstete Zurückweisungen von libyscher Seite:

*„Die Luftpiraten seien mit den entlassenen Häftlingen zufällig und ohne entsprechende Initiative Libyens in sein Land gekommen. Man unterstütze die Palästinenser zwar allgemein und bilde sie aus, wie das auch im Libanon, Syrien, Jordanien, ja selbst in China geschehe, billige aber keineswegs ihre Attentate in Drittstaaten.“<sup>553</sup>*

Wie bekannt, erfolgte trotz massiver Kritik kein deutsches Auslieferungsgesuch an Libyen. Auch Hinweise auf Sanktionen ließen sich nicht finden. In einem Gespräch zwischen Scheel und Genscher am 27. November wurde nach andauernden Zusicherungen Libyens und palästinensischer Repräsentanten, nun „keine Attentate mehr ge-

<sup>548</sup> 1970 Juden und Italiener, später auch Tunesier.

<sup>549</sup> Botschafter Werner berichtete aus Tripolis, dass „viele Tausende“ an der Feier teilnahmen. Neben hochrangigen libyschen Vertretern nahmen auch der tunesische Informationsminister sowie Delegationen und Diplomaten aus den „anderen arabischen Staaten“ teil. Vgl. Fernschreiben vom 13. 9. 1972, in: AAPD 1972/II, S. 265, Anm. 7.

<sup>550</sup> Die Ölfrage und die drohende Verstaatlichung deutscher Petrol-Firmen beschäftigte auch die Interabteilungsausschüsse Nahost im AA immer wieder, Vgl. PA AA, Zwischenarchiv, 100726.

<sup>551</sup> Bestehend aus Libyen, Ägypten, Syrien und Sudan. Diese Föderation, die ursprünglich die Verschmelzung der Staaten vorsah, wurde im April 1971 gegründet und zerbrach bereits 1973 wieder. Zur Reise von Wischniewski vgl. Bericht VLR Staden an Bundesminister Scheel vom 19. 8. 1972 über die Reise, in: PA AA, B 1/508.

<sup>552</sup> Vermerk VLR Gentz über Gespräch des libyschen Botschafter Daghely mit Ministerialdirigent Jesser und StS Frank am 31. 10. 1972, in: PA AA, B 36/

<sup>553</sup> Vermerk VLR Niemöller über Gespräch Botschafter Daghely mit Herrn MD3 [keine weiteren Angaben] vom 17. 11. 1972, in: PA AA, B 1/509.

gen die Bundesrepublik“ zu führen, für die „Auflockerung [der Maßnahmen] schrittweises Vorgehen“<sup>554</sup> vereinbart.<sup>555</sup>

Die deutsche Außenpolitik verhielt sich im Bezug auf die deutsch-arabische Krise ähnlich wie zur deutsch-israelischen Krise, wobei hier, stärker als bei Israel, ökonomische Argumente verwendet wurden. Das AA blieb lange passiv und reaktiv, obwohl die anti-deutsche Stimmung in der arabischen Welt eine immense Größenordnung angenommen hatte. Die Bestürzung der deutschen Botschafter wirkte nicht bis in die Zentrale. Die gravierenden außenpolitischen Rückwirkungen der innenpolitischen Maßnahmen waren eindeutig unterschätzt worden. Die Weigerung der arabischen Repräsentanten, der Bundesregierung am 29. Oktober 1972 Unterstützung zu gewähren, ist bezeichnend für die Zerrüttung der Beziehungen an diesem Punkt. Jedoch waren dem AA die Hände gebunden, selber Maßnahmen zu erleichtern oder rückgängig zu machen, was sicher die Hoffnung einer Lösung auf Zeit verstärkte. Die Abstimmung zwischen BMI und AA war langwierig und konnte daher nicht entscheidend auf eine Entschärfung der diplomatischen Krisen hinwirken.

### Internationale Ansätze

Nicht erst nach den Anschlägen von 1972 war bekannt, dass transnationaler Terrorismus auch eine internationale Antwort erforderte. Eine dramatisch steigende Zahl versuchter und umgesetzter Flugzeugentführungen während der späten 1960er Jahre, häufig mit politischem Hintergrund, richtete das damalige Augenmerk vor allem auf die Luftsicherheit.<sup>556</sup> Besondere Nachwirkung erzielte 1968 die Entführung einer israelischen El Al-Maschine auf dem Weg nach Rom durch palästinensische Aktivisten. Die letztlich erfolgreichen Verhandlungen über die nach Algier umgeleitete Maschine zogen sich über 40 Tage hin. Daraufhin trat 1969 die bereits 1963 unterzeichnete Konvention von Tokio zur Luftsicherheit in Kraft, für deren Mitgliedschaft Außenminister Brandt verantwortlich zeichnete.<sup>557</sup> Wenig später folgte die Unterzeichnung der Konventionen von Den Haag 1970 und Montreal 1971, die umfassende internationale Rechtssicherheiten klärte und festlegte. Aus heutigen Augen ein wenig erstaunlich, drängten vor allem auch die USA auf die schnelle Ratifikation dieser internationalen Abkommen.<sup>558</sup>

International konzertierte Aktionen waren im Bereich des transnationalen Terrorismus erprobt. Bereits 1970 schoben die Bundesrepublik, Großbritannien und die Schweiz gleichzeitig sieben arabische Flugzeugführer nach Jordanien ab, darunter

<sup>554</sup> Alle Zitate: Sprechzettel Bundesminister Scheel für Gespräch mit Bundesminister Genscher am 27. 11. 1972, in: PA AA, B 36/509.

<sup>555</sup> Erste Entspannungszusammenkunft vermerkte auch die Ergebnisniederschrift der zweiten Interabteilungssitzung Nahost im AA vom 21. 11. 1972, Beitrag VLR Redies, in: PA AA, Zwischenarchiv, 100726.

<sup>556</sup> Vgl. Mitteilung Genscher zur sofortigen Errichtung von Einsatzstäben bei Flugzeugentführung und Entführung von Diplomaten und anderer auf deutschem Boden vom 23. 7. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/78711. Daraus entwickelten sich die Einsatzpläne „Pinguin“ (Diplomaten) und „Schwalbe“ (Luftsicherheit) als Grundpfeiler der deutschen Krisenarchitektur.

<sup>557</sup> Vgl. Brief BK Brandt an die Air Lines Association vom 15. 2. 1971, WBA/BK 34, 6.

<sup>558</sup> Vgl. Schreiben von US-Außenminister William P. Rogers an Bundesminister Scheel vom 11. 9. 1972, in: PA AA, B 1/509.

auch die Top-Terroristin Leila Khaled.<sup>559</sup> Neben diesen ad-hoc-Aktionen sah die deutsche Bundesregierung, auch vor dem Anschlag von München, im Nahostkonflikt die multilaterale Ebene, vor allem in den EG und die VN, als einzig mögliche Triebkraft für langfristige Veränderungen der schwierigen Situation in den Palästinensergebieten.<sup>560</sup> Getreu dieser Maxime war eine der ersten Reaktionen auf den Anschlag von München der Vorschlag, Außenminister Scheel solle

*„bei den neun Partnerstaaten der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit sondieren, ob sie nicht gemeinsam der nächsten Vollversammlung der VN einen Tagesordnungspunkt ‚Unterbindung von Verbrechen [gestrichen: gegen die Menschlichkeit] durch terroristische Organisationen‘ vorschlagen sollte.“*

Ergebnis sollte eine „internationale Konvention“ sein,

*„mit dem Ziel, durch gemeinsame internationale Anstrengungen (Asylverweigerung, gegenseitige Beistandsleistung der Unterzeichnerstaaten etc.) die Begehung solche Verbrechen zu verhindern oder zumindest zu erschweren.“*

Den Beleg für eine klare Kontinuität internationalen Vorgehens notierte Scheel selbst: „Ein Modell hierfür ist die noch nicht in Kraft getretene Konvention der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO von Montreal vom 23. 9. 71 (‚Konvention zur Verhinderung niederträchtiger Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt‘)“.<sup>561</sup>

Zweifel an dem Erfolg des internationalen Vorgehens bestanden allerdings schon früh. Auch die Kontaktaufnahme mit dem VN-Generalsekretär war umstritten: „Eine Einschaltung des Generalsekretär Waldheim empfiehlt sich [...] nicht, weil sie seine Vermittlungschance[n] im Nahost-Konflikt zunichte machen würde.“<sup>562</sup> Das komplizierte Prozedere über mehrere Kollektivgremien war nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass die Bundesrepublik erst 1973 Vollmitglied der VN wurde, und somit nicht direkt agieren konnte. Allerdings war auch klar, dass selbst wenn der Antrag in die VN-Vollversammlung eingebracht werden würde, damit noch nicht zwingend ein Erfolg beschieden sein musste: „Die Erfahrungen in den VN haben [...] gezeigt, dass die aus der Behandlung derartiger Tagesordnungspunkte hervorgegangen Resolutionen [...] durch Zusatzanträge mancher Delegierter (insbesondere von arabischer Seite) in ihrem moralischen Gehalt reduziert wurden.“<sup>563</sup> Dennoch war Generalsekretär Waldheim dafür, „dass zumindest ein Versuch gemacht würde“<sup>564</sup> und berief die The-

<sup>559</sup> Vgl. Fernschreiben italienische Schutzmachtvertretung Kairo an das AA vom 5. 19. 1970, in: PA AA, B 36/375.

<sup>560</sup> Vgl. Brief Bundesminister Scheel an Erik Blumenfeld, MdB, vom 16. 6. 1972, in: PA AA, B 1/508, vgl. a. Pfetsch, Außenpolitik, S. 166.

<sup>561</sup> Alle Zitate: vermutlich Sprechzettel Bundesminister Scheel für die Kabinettsitzung am 6. 9. 1972, keine weiteren Angaben, 72, das mehrfach korrigierte Manuskript ist hier in seiner Endfassung zitiert. Die handschriftliche Randnotiz ist vermutlich, aber nicht mit Sicherheit, Bundesminister Scheel zuzuordnen, in: PA AA, B 1/509.

<sup>562</sup> Vorlage der Abteilung ÖS (Smoydzin) für Bundesminister Genscher vom 9. 9. 1972. Am 10. 9. 1972 laut handschriftlicher Randnotiz von Genscher an Scheel übergeben, in: PA AA, B 36/510. Vgl. a. den teilweise handschriftlichen Entwurf des Schreibens: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>563</sup> Sprechzettel für Bundesminister Scheel, vermutlich 7. 9. 1972, in: PA AA, B 36/506.

<sup>564</sup> Zusammenfassung der EG-Außenministerkonferenz am 12. 9. 1972, TOP 7: Diverses, in: PA AA, B 36/510.

matik auf die Agenda der XXVII. Vollversammlung der VN. Im Januar 1973 wurde mit der Bildung eines sogenannten ad-hoc-Komitees begonnen, wobei – wie befürchtet – alleine schon die Zusammensetzung der 35 Sitze nach Nationalitätengruppen schwere und langwierige Probleme verursachte.<sup>565</sup>

Auch die von Klaus Harpprecht formulierte Fernsehansprache für Willy Brandt sah einen zentralen Passus zum internationalen Vorgehen vor: „wir laden unsere freunde dazu ein, zusammen mit uns darüber nachzudenken, ob die besten regeln und techniken des kampfes gegen den terrorismus nicht in einer internationalen charta festgelegt werden koennen.“<sup>566</sup> Ein Zeitpunkt dafür war schnell gefunden, da zufälligerweise bereits am 12. September die EG-Außenministerkonferenz in Rom tagte, für die eiligst Vorbereitung zur Einbringung einer entsprechenden Initiative getroffen wurden. Auch das BMI beeilte sich, dem Außenminister gute Ratschläge mit auf den Weg zu geben. Die Abteilung ÖS des BMI drängte bei Genscher darauf, ein Treffen der „für die Innere Sicherheit verantwortlichen Minister“ auf EG-Ebene einzuberufen. Als konkrete, grenzüberschreitende Maßnahmen wurde vorgeschlagen, den Nachrichtenaustausch zu intensivieren und modernere Techniken<sup>567</sup> zu nutzen. Eine besondere Rolle spielte die „Einführung einer Meldepflicht für Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben“ sowie die Mitführungspflicht von Ausweisen vor allem für Ausländer.<sup>568</sup> Zudem sollten ergriffene Maßnahmen koordiniert und „Grundsätze“ der ausländerrelevanten Regelungen angepasst werden.<sup>569</sup> Auf der Außenministerkonferenz am 12. September 1972 reagierten die Außenministerkollegen mit „dankenswert positivem Interesse“<sup>570</sup>, signalisierten Abstimmungsbereitschaft für das Vorgehen in den VN und einigten sich auf ein knappes Schlusskommuniqué über „Terroranschläge und Repressalien“<sup>571</sup>. Das weitere Vorgehen wurde daraufhin auf niedrigere Ebene vertagt; die EG-Gipfelkonferenz am 19. Oktober 1972 in Paris benannte das Thema nicht einmal mehr.<sup>572</sup>

<sup>565</sup> Vgl. Fernschreiben Delegation New York/UNO an das AA vom 17.1.1973 und vom 14.3.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192. Zur Debatte 1972 und strategischen Erwägungen vor den VN vgl. PA AA, Zwischenarchiv, 104928.

<sup>566</sup> Telex aus dem BuKA an den persönlichen Referent Brandts, Schilling, in Feldafing bei München vom 8.9.1972 mit der von Harpprecht formulierten Rede für das ausländische Fernsehen, WBA/BK 9, 1–6. Es ist nicht geklärt, ob Brandt diese Rede tatsächlich gehalten hat.

<sup>567</sup> Erste Ansätze dazu hatte es schon Anfang 1972 gegeben, als z.B. die Telebild-Übertragung zwischen BKA Wiesbaden und Interpol Zürich hergestellt wurde. Vgl. Innere Sicherheit, 10/1972, S. 12.

<sup>568</sup> Maßnahmenkatalog der Abteilung ÖS (BMI), keine weiteren Angaben, vermutlich zeitgleich zur Außenministerkonferenz entstanden, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>569</sup> Vorlage der Abteilung ÖS (Smoydzin) für Bundesminister Genscher vom 9.9.1972. Am 10.9.1972 laut handschriftlicher Randnotiz von Genscher an Scheel übergeben, in: PA AA, B 36/510. Vgl. a. den teilweise handschriftlichen Entwurf des Schreibens: BArch Koblenz, B 106/146540. Zur Planung und Schwierigkeiten der „Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“ vgl. Vermerk vom 11.1.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192.

<sup>570</sup> Zusammenfassung der EG-Außenministerkonferenz am 12.9.1972, TOP 7: Diverses, in: PA AA, B 36/510.

<sup>571</sup> Vgl. Fernschreiben Botschafter Steltzer an das AA vom 18.9.1972, in: PA AA, B 1/508. Der französische Text des Kommuniqués in PA AA, B 1/509.

<sup>572</sup> Die deutsche VN-Delegation vermerkte, dass sich die EG-Außenministerkonferenz auf ein Vorgehen im Politischen Komitee geeinigt habe. Dieses Gremium der EPZ tagte vierteljährlich auf Ebene der politischen Direktoren, vgl. Fernschreiben an das AA, keine weiteren Angaben, vermutlich Oktober 1972, in: PA AA, B 36/510.

Anfang 1973 bemühte sich das AA nochmals um Anschub beim BMI. Auch eine übergreifende Ressortbesprechung im März 1973 brachte wenig Erfolg<sup>573</sup>, da nicht nur über den Ort der Konferenz, sondern auch inhaltlich Differenzen bestanden. Während das AA die „Zusammenarbeit gegen den internationalen Terrorismus“ betonen wollte, erwiderte der Beamte vom BMI: „[E]s handle sich ja – trotz der sich teilweise überschneidenden Thematik – bei der einer ‚Konferenz über innere Sicherheit‘ um etwas anderes.“<sup>574</sup> Die Konferenz der europäischen Innenminister fand schließlich erst 1976 in Luxemburg statt.<sup>575</sup>

Die Bundesregierung bevorzugte zunächst ein Vorgehen auf bilateraler, vor allem deutsch-französischer Ebene. Nach der gemeinsamen Kabinettsitzung im Sommer 1974 wurden eigene Arbeitsgruppen eingerichtet, die eine Harmonisierung und gemeinsames Vorgehen im Bereich der Inneren Sicherheit ausloten sollten.<sup>576</sup> 1975 wird die „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ erstmals Thema des bilateralen Innenministertreffens.<sup>577</sup>

Auch der im europäischen Institutionensystem etwas angestaubte Europarat wurde für die Terrorismusfrage aktiviert. Dies wurde zuerst ablehnend, dann aber „vorsichtig positiv“ auch von europäischen Nachbarn wie den Niederlanden oder Österreich verfolgt. Sie vertraten die Ansicht, dass man „angesichts der Behandlung dieser Frage in New York zur Meinung gekommen sei, dort könnten Fortschritte in der überschaubaren Zukunft nicht erwartet werden.“<sup>578</sup> Am 18. Januar 1973 gründeten die Mitglieder des Europarats ein ad-hoc-Komitee zur Untersuchung der „aspects juridiques des problèmes poses par le terrorisme international“.<sup>579</sup> Im Mai 1973 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung eine Empfehlung mit wenig Aufsehen erregenden Inhalten. Die noch immer nicht in Angriff genommene Konferenz zur inneren Sicherheit solle möglichst bald stattfinden<sup>580</sup>, internationale Abkommen zur Luftsicherheit möglichst bald ratifiziert und jegliche „political and economic influence“<sup>581</sup> genutzt werden, um fremde Staaten vom Weg des Terrorismus abzubringen. Im Juli 1976 verab-

<sup>573</sup> Vgl. Protokoll der Ressortbesprechung mit Teilnehmern von AA, BMI, BMJ vom 21.3.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104928.

<sup>574</sup> Vermerk AA vom 11.1.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104928.

<sup>575</sup> Zu den Ergebnissen vgl. Runderlass AA vom 2.2.1977, in: AAPD, 1977, Dokument Nr.17. Vgl. vor allem die Anmerkungen 38 und 40.

<sup>576</sup> Vgl. Stenographisches Protokoll der gemeinsamen deutsch-französischen Kabinettsitzung vom 9.7.1974, S.22, in: PA, AA, Zwischenarchiv, 111206. Vgl. zu dieser Thematik das Projekt von Guillaume Bardou „Les relations franco-allemandes et l'émergence d'une lutte antiterroriste européenne 1972–1977“ an der Université Paris I.

<sup>577</sup> Vgl. Schreiben Maihofer an Schmidt vom 7.8.1975 zu Konsultationen mit seinem Kollegen Poniatowski, in: BArch Koblenz, B 136/25202.

<sup>578</sup> Korrigierte Version eines Vermerks vom 11.1.1972, Ref. 200, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192.

<sup>579</sup> Vgl. Fernschreiben Delegation Straßburg an das AA vom 18.1.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192. Vgl. Europaratsempfehlung 684/1973. Der Ministerkomiteebeschluss im Europarat Nr.4/1974 fand am 24.1.1974 statt und folgte im Wesentlichen der Empfehlung 684/1973.

<sup>580</sup> Im September 1973 wurde empfohlen – da „keine konkreten Ergebnisse im Rahmen des Europarats in Sicht sind“ die „Entscheidung über Konferenz zunächst zurückzustellen und weitere Entwicklung abzuwarten.“ Fernschreiben DELEGATION Straßburg an das AA vom 17.9.1972, in: PA AA, Zwischenarchiv, 116192.

<sup>581</sup> Beschluss Nr.703 der Europaratsversammlung am 16.5.1973 in englischer und französischer Sprache, in PA Zwischenarchiv, 116192.

schiedete die EG eine Erklärung gegen Terrorismus, im Januar 1977 folgte der Europarat.<sup>582</sup> Auch wenn die multilateralen Initiativen der 1970er Jahre erst erforscht werden, so ist doch fraglich, wie groß der Einfluss dieser Erklärungen gewesen ist.<sup>583</sup>

Allerdings trägt gerade in schwierigen multilateralen Verhandlungen die Wertbeimessung und Initiative von höchster Stelle entscheidend zum Erfolg oder zur Versandung der Projekte bei. Davon ist unmittelbar nach Olympia 1972 nichts zu merken. Die Sprechzettel und Gesprächsnotizen zu den Gipfeltreffen Brandts mit anderen europäischen Regierungschefs schweigen sich über eine Thematisierung der Anschläge oder des transnationalen Terrorismus aus.<sup>584</sup> Die öffentlichen Erklärungen nach dem Treffen Brandts mit Pompidou am 9. September 1972 in Feldafing erwähnen den Anschlag nur am Rande; sie wirken eher der protokollarischen Pflicht genügend.<sup>585</sup>

Eine besondere Rolle spielte die Regierung der USA, die sich durch ihren Aktionismus geradezu konträr zur deutschen Regierung verhielt. Außenminister Rogers wies ausdrücklich auch im Namen von Präsident Nixon auf „the urgent problem of developing ways and means to counter terrorism“ hin und drängte auf „effective action to prevent terrorist acts“. Außenminister Rogers kontaktierte nach eigenen Angaben „Foreign Ministers of a number of governments and ha[d] begun consultations with some to develop more effective measures to counter terrorism.“<sup>586</sup> Dies war nicht zuletzt begründet durch eine vorhergehende „series of kidnappings of US diplomats and businessmen, designed to focus attention on American imperialism“<sup>587</sup>. Dieses Verhältnis zwischen Aktivität und Antrieb des State Departments und „support“ und „fullest cooperation“ der deutschen Seite<sup>588</sup> zog sich weiter bis zum März 1973, als Terroristen des Schwarzen September im sudanischen Khartum mehrere US-amerikanische Diplomaten ermordeten.<sup>589</sup> Auch der amerikanische Diplomat Newson äußerte mit diplomatischer Reserviertheit seine Verwunderung über die staatliche Nichtaktivität nach den Ereignissen von München: „We had hoped the Munich events would bring home to the international community the urgency of the situation: however the murders in Khartoum showed that much of our effort so far had come to nought.“<sup>590</sup> Ähnlich resigniert schrieb Willy Brandt schon im Dezember 1972:

<sup>582</sup> Vgl. BArch Koblenz, B 136/16493. Vgl. European Convention on the Suppression of Terrorism, 27. 1. 1977, ETS Nr. 90.

<sup>583</sup> Vgl. die entsprechenden Projekte von Eva Oberloskamp am Institut für Zeitgeschichte München oder von Bernhard Blumenau am Graduate Institute of International and Development Studies in Genf.

<sup>584</sup> Vgl. v. a. WBA BK/50, 51 und 52.

<sup>585</sup> Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 123 vom 12. 9. 1972, S. 1529f.

<sup>586</sup> Schreiben von US-Außenminister William P. Rogers an Bundesminister Scheel vom 11. 9. 1972, in: PA AA, B 1/509. Wie Golda Meir in ihrer Rede vor der Knesset betont, habe Außenminister Rogers über 50 Staaten angeschrieben und zudem ein Anti-Terror-Komitee auf Ministerebene ins Leben gerufen. Vgl. Press Bulletin Israel (Hrsg.): Prime Minister's Statement at the Opening of the Knesset Winter Session, 16. 10. 1972, in: PA AA, B 36/505.

<sup>587</sup> Townshend, Terrorism, S. 64f.

<sup>588</sup> Cooley kommentiert: „[L]ed by the Nixon administration in Washington, [Western governments] called for drastic ‚anti-terrorist‘ measures.“ Cooley, September, S. 128.

<sup>589</sup> Zu diesem Ereignis vgl. Korn, Assassination und Cooley, September, S. 130.

<sup>590</sup> Alle englischen Zitate im Fernschreiben der US-Botschaft Bonn an das Department of State über Gespräche mit deutschen Außenamtsvertretern vom März 1973, NARA, General Records of the Department of State, Subject Numeric Files 1970-73: GR 59/150/67/13/5.

*„Daß die internationalen Bemühungen um eine wirksamere Bekämpfung der Luftpiraterie und anderer Formen des Terrorismus noch keine größeren Fortschritte gemacht haben, liegt nicht an der Bundesregierung.“<sup>591</sup>*

Allerdings schweigt er sich auch darüber aus, woran es denn gelegen haben mag. Nach einer vergleichsweise regen Initialaktivität auf multilateraler Ebene erfuhr das Thema auf internationalen Gipfeltreffen kaum noch Aufmerksamkeit. Sicherlich hat, wie bereits erwähnt, die Nicht-Mitgliedschaft der Bundesrepublik bei den VN den Handlungshorizont eingeengt. Andererseits kann die generell mangelnde Thematisierung von deutscher Seite, auch vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Bemühungen der USA, nicht mit diesem strukturellen Defizit erklärt werden.

## 5. Fazit Olympia 1972: „Das Leben geht weiter!“<sup>592</sup>

Die Untersuchung der staatlichen Reaktionen auf die Anschläge von München und Zagreb 1972 macht deutlich, dass es sich um Ereignisse von großer historischer Bedeutung, aber geringer politischer Tragweite handelt.

Die Reaktionen der politischen Führung sowohl während als auch nach der akuten Anschlagphase waren improvisierter und reaktiver Natur. Zeitdruck und Informationsdefizite spielten eine zentrale Rolle, allerdings auch eine unübersichtliche Vielzahl von Entscheidungsträgern mit unzureichend definierten Kompetenzen. Die Analyse der Kompetenzverteilungen auf horizontaler und vertikaler Administrationsebene zeigt ein rechtlich sehr diffuses Bild. Die daraus entstehenden politischen Freiräume wurden in der Folgezeit der Anschläge jedoch kaum genutzt, vielmehr führte ein grundsätzliches Misstrauen der Behörden untereinander zu sachlicher Unkenntnis und Folgefehlern. Die Rolle von Bundeskanzler Willy Brandt muss als marginal bezeichnet werden, da er weder in Ressortstreitigkeiten eingriff, noch durch öffentliche oder interne Initiativen der Thematik politischen Raum gab. Stattdessen gelang es Bundesinnenminister Genscher trotz formal nur eingeschränkter Zuständigkeit, in der Öffentlichkeit wie auch in den Stäben eine zentrale Rolle einzunehmen.

Die innenpolitischen Maßnahmen nach den Anschlägen ergeben das Bild einer Politik im Handlungszwang. Der Anschlag des „Schwarzen Septembers“ stellte entgegen der Wahrnehmung weder in Deutschland noch international eine völlig neue Form der Kriminalität dar. Dennoch auf eine Bedrohung von außen völlig unvorbereitet, versuchte das durch die vorhergehenden Reformprogramme und Linksterrorismus in Terrorismusfragen dominierende Innenressort mit scheinbar bewährten Mustern schnellstmöglich zu reagieren. Die Verbote zweier deutscher Palästinenservereine sind, da weder eine direkte Verbindung zu den Tätern bestand noch andere terroristische Kommunikationswege unterbunden wurden, einem starken öffentlichen Handlungszwang zuzurechnen. Ebenso wie bei den verschärften Einreise- und Abschiebungsmaßnahmen wurden außenpolitische Konsequenzen nicht berücksichtigt. Ressortübergreifende Abstimmungsgremien wurden erst sehr spät in Betracht gezogen und

<sup>591</sup> Brief BK Willy Brandt an den Präsidenten der deutsch-israelischen Gesellschaft, Heinz Westphal, vom 22. 12. 1972, WBA BK/35, 86.

<sup>592</sup> Handschriftliche Notiz Bundesminister Scheel vom 6. 9. 1972, in: PA AA, B 1/509.

hatten für die Ausführung der Maßnahmen nach den Anschlägen faktisch keine Bedeutung. Einzig die schon vor den Anschlägen diskutierte Gründung der GSG 9 stellte eine langfristig angelegte Maßnahme dar, die sich an internationalen Standards und Erkenntnissen zum transnationalen Terrorismus orientierte.

Im Hinblick auf die Außenpolitik zeichnen sich die Reaktionen der sozial-liberalen Regierung durch Passivität aus. Schwerste diplomatische Krisen belasteten das Verhältnis sowohl zu Israel als auch zu den arabischen Staaten. Die spezielle Natur der Beziehungen Deutschlands zu Israel wurde nicht berücksichtigt, wohl aber ökonomische Interessen im Hinblick auf die arabische Welt. Insgesamt charakterisierte sich die Politik des AA unter Walter Scheel hier durch beharrliches Aussitzen oder, wie es der Außenminister selbst formulierte: „Das Leben geht weiter!“<sup>593</sup> Strukturelle Probleme bestanden insofern, als dass das AA nicht direkt auf Maßnahmen des BMI Einfluss nehmen konnte, wohl aber die außenpolitischen Konsequenzen zu tragen hatte. Auf multilateraler Ebene zeichnete sich die Außenpolitik durch eine rege Initialaktivität aus, jedoch gerieten die Ansätze, einerseits durch langwierige Abstimmungsschwierigkeiten mit anderen Staaten, andererseits aber auch nicht zuletzt aufgrund geringer langfristiger Initiative deutscher Spitzenpolitiker, bald in Vergessenheit. Im Vergleich zur internationalen und aktiven Terrorismus-Politik der USA verhielt sich die westdeutsche Außenpolitik passiv und reaktiv.

Die doppelte Nachgiebigkeit im Falle von Olympia 1972 war nicht unumstritten, führte jedoch auch zu keinen substantiellen Strategiedebatten. Transnationaler Terrorismus wurde kein eigenes politisches Thema, sondern unter dem Sammelbegriff „Innere Sicherheit“ absorbiert. Obwohl das Instrumentarium der Inneren Sicherheit nicht zur Bedrohung durch transnationale Akteure passte, boten die bereits bestehenden Erfahrungen mit dem deutschen Linksterrorismus und die bereits angestoßenen Reformprogramme die ideale „Denkschublade“, in die sich auch der singulär verstandene Anschlag von Olympia 1972 einfügen ließ.

<sup>593</sup> Handschriftliche Notiz Bundesminister Scheel vom 6.9.1972, in: PA AA, B 1/509.

## C. Die Entführung von Peter Lorenz 1975

Die Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz begann mit einem fingierten Auffahrunfall am Morgen des 27. Februar 1975. Damals schrieb der *Spiegel* von der „spektakulärsten Geiselnahme in der Crime-Geschichte der Bundesrepublik“<sup>594</sup>. Über dreißig Jahre später ist dieses Ereignis „in der kollektiven Erinnerung von den Ereignissen im Herbst 1977 fast völlig überdeckt“<sup>595</sup>. Als Peter Lorenz in der Nacht zum 5. März 1975 wieder unversehrt freigelassen wurde, hatten die Terroristen der „Bewegung 2. Juni“ nicht nur die Bundes- und Landesregierungen, sondern auch die Opposition, die Beamten und die Medien<sup>596</sup> erfolgreich als Geiseln genommen: Sie „hatten die mächtige Bundesrepublik in die Knie gezwungen. [...] [D]ie Underdogs, die ewigen Verlierer und Proleten, diktierten das Handeln“<sup>597</sup>, wie sich einer der Mitäter erinnert. Sie erzwangen, dass fünf inhaftierte Genossen mit 120 000 DM Reisegeld nach Süd-Jemen ausgeflogen wurden. En passant stellten sie damit die Bekenntnisse zu mehr Innerer Sicherheit der sozial-liberalen Bundesregierung bloß.

Die Lorenz-Entführung markiert auch aus langfristiger Perspektive einen bedeutsamen Wendepunkt: Es war der einzige terroristische Anschlag unter Helmut Schmidt (und der letzte überhaupt), bei dem offiziell mit den Terroristen verhandelt und ihren Forderungen nachgegeben wurde. Schon bei der gut einen Monat später folgenden Geiselnahme in der deutschen Botschaft in Stockholm zeigte sich die Bundesregierung unnachgiebig. Die Lorenz-Entführung war das

*„zentrale Ereignis für die staatlichen Antworten auf den Terrorismus und die Kanalisierung des Phänomens [...]. Hierauf folgte eine starke Konzentration der politischen Akteure auf Fragen der Terrorismusbekämpfung, die bis zum Ende des Jahres 1977 anhalten sollte.“*<sup>598</sup>

Insbesondere mit transnationaler Perspektive auf das staatliche Verhalten während des Anschlags von Olympia 1972 ist die Lorenz-Entführung – wiewohl von terroristischer Seite stark linksnational ausgerichtet – ein reizvolles Fallbeispiel, da es Innen- und, in der späteren Phase, Außenpolitik vereint.

Es wurde hauptsächlich auf die Quellen im Bundesarchiv Koblenz und Hoppegarten, im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts, im Landesarchiv Berlin und im Hamburger Institut für Sozialforschung zurückgegriffen. Erstmals konnten einige Krisenstabsunterlagen eingesehen werden, so z. B. die Minutenbücher aus dem Auswärtigen Amt und dem Bundesinnenministerium.<sup>599</sup> Auch von einer Sitzung des

<sup>594</sup> Der Spiegel vom 3. 5. 1975, Heft 10, S. 22.

<sup>595</sup> Steinseifer, Terrorismus als Medienereignis, S. 369.

<sup>596</sup> Ein deutscher Fernsehsprecher sagte sogar: „Zweiundsiebzig Stunden lang hatten wir die Kontrolle über unser Medium verloren.“ Zitiert nach Schorr, Encouragement of Violence, S. 114. Zur besonderen Kommunikation der Terroristen der Lorenz-Entführung über die Medien vgl. Elter, RAF, S. 1072.

<sup>597</sup> Meyer, Staatsfeind, S. 29.

<sup>598</sup> Scheiper, Wandel, S. 199.

<sup>599</sup> Beide, z. T. Fragmente, befinden sich in einem sehr umfangreichen Sammelband des Nahostreferats im Auswärtigen Amt zur Lorenz-Entführung, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

Berliner Krisenstabs konnten Mitschriften eingesehen werden.<sup>600</sup> Die Haltung der Parlamente, der Medien, der Interessengruppen und vieler anderer ist nicht Gegenstand der Untersuchung und kann hier nur am Rande gewürdigt werden. Dies gilt auch für die Sicht der Entführer und die Ereignisse im „Volkgefängnis“ von Peter Lorenz. Diese Ereignisse wurden von den Medien, den gerichtlichen Ermittlungen und den inzwischen erschienenen Autobiographien<sup>601</sup> der beteiligten Terroristen weitgehend aufgeklärt und sollen hier nur herangezogen werden, wenn es gilt, die Ereignisse verständlich zu machen. Bei widersprüchlichen Angaben wurde u. a. wegen ihrer zeitlichen Nähe den Aussagen von Peter Lorenz aus der Erstvernehmung des Berliner Staatsschutzes Vorrang gegeben.<sup>602</sup> Zur „Bewegung 2. Juni“ und ihrer Abgrenzung zur RAF sei hier z. B. auf die umfassende Analyse von Tobias Wunschik verwiesen.<sup>603</sup> Während das „Thema Terrorismus [...] Konjunktur“<sup>604</sup> hat, gibt es zum „Fall Lorenz“ selbst nur wenig wissenschaftliche Literatur, darunter die vor kurzem erschienene Monographie von Michael März, die einen Vergleich zum RAF-Anschlag auf die Botschaft in Stockholm bietet, sowie eine ältere, nicht publizierte Diplomarbeit von Klaus Stern, die vom Autor selbst als Dokumentarfilm verarbeitet wurde.<sup>605</sup> Diplomarbeit und Film sind aus wissenschaftlichem Blickwinkel problematisch, bieten aber eine Vielzahl von Zeitzeugenkommentaren damals führender Politiker, die sich als Ergänzung für eine wissenschaftliche Auswertung der Schriftquellen eignen.<sup>606</sup> Bemerkenswert ist zudem das Pamphlet „Die Entführung aus unserer Sicht“<sup>607</sup> der Bewegung 2. Juni selbst.

<sup>600</sup> Protokoll des politischen Krisenstabs, 2. Sitzung, am 1.3.1975 in Berlin, in: LAB, B Rep. 002 Nr. 6300.

<sup>601</sup> Vgl. Reinders/Fritsch, Bewegung. Vgl. Meyer, Staatsfeind. Vgl. Vielt, Nie war ich furchtloser. Rollnik/Dubbe, Keine Angst vor niemand. Die Memoiren geben zwar einen guten Einblick in die Ereignisse, lassen aber im Detailvergleich starke Zweifel aufkommen, wer überhaupt ‚Zeuge‘ von bestimmten Ereignissen war. Till Meyer spricht es am deutlichsten aus: „Um nicht im nachhinein noch die Akten der Verfolgungsbehörden zu komplettieren, habe ich verschiedentlich Orte, Zeiten und Namen verändert oder ganz weggelassen.“ Meyer, Staatsfeind, S. 7. Echte Erinnerungslücken und übertriebene Selbstdarstellung tun ihr Übriges.

<sup>602</sup> Erstvernehmungsprotokolle Peter Lorenz des Berliner Staatsschutzes (in Transkription) vom 5.3.1975, in: HIS, SAK 33, SAO 66, Box 33.

<sup>603</sup> Vgl. Wunschik, Die Bewegung 2. Juni.

<sup>604</sup> Weinbauer, Terrorismus, S. 219. Vgl. ebenda für eine umfassende, wenn auch inzwischen schon teilweise veraltete Forschungskritik. Eine ältere, aber einen breiteren ideologischen Kontext erfassende Darstellung ist Rabert, Links- und Rechtsterrorismus.

<sup>605</sup> Vgl. März, Machtprobe. Vgl. Stern, „Bewegung 2. Juni“. Vgl. Stern/Salge, Austausch.

<sup>606</sup> So stützt sich die auch handwerklich streckenweise mangelhafte Diplomarbeit von Klaus Stern ausschließlich auf Medien- und Zeitzeugenbefragungen. Die Dokumentation ist ein unkommentierter Zusammenschchnitt von Interviews und zeitgenössischen Fernsehaufnahmen, durch die von den damaligen Entführern Ralf Reinders und Ronald Fritsch „geführt“ wird.

<sup>607</sup> Vgl. Bewegung 2. Juni: Die Entführung aus unserer Sicht, Selbstdruck Berlin 1975, einsehbar u. a. in: BArch Koblenz, B 106/106998. Dieses hochgradig polemische Schriftstück wurde mit einer Auflage von 30 000 Exemplaren in Berlin verteilt und enthält brisante Informationen aus den Akten von Peter Lorenz, u. a. zu Parteipenden und anstehenden Entlassungen. An gleicher Stelle ist auch das zynische Lorenz-Lied zu finden.

Einige Nachlässe, aber insbesondere Deposita sind ohne persönliche Zustimmung der Hinterlasser nicht zugänglich.<sup>608</sup> Auch sind nur wenige Krisenstabsakten direkt einsehbar. Die meisten liegen nach Auskunft der Archive noch im Bundeskanzleramt, in der Berliner Senatskanzlei oder bei anderen Behörden, die damals Krisenstäbe unterhalten haben.

## 1. Dominanz der Länder und ein marginalisierter Bundeskanzler

### Der verschwundene Spitzenkandidat

Am 27. Februar 1975 um 9.05 Uhr lief die Großfahndung nach dem 52-jährigen Peter Lorenz, einer unbekanntenen Frau und zwei Männern an, die im Dienstwagen des CDU-Landesvorsitzenden flüchtig waren.<sup>609</sup> Etwa eine viertel Stunde zuvor war dessen Fahrer Werner Sowa nach einem fingierten Auffahrunfall an der Kreuzung Quermatenweg und Ithweg von einem als Straßenfeger verkleideten Mann niedergeschlagen worden. Peter Lorenz, der die Endphase seines Wahlkampfes für das Amt des Regierenden Bürgermeisters von West-Berlin ausgerechnet unter dem Motto „Mehr Tatkraft schafft mehr Sicherheit“ absolvierte, hatte sich nach einem langen Veranstaltungs- und Kneipenabend u. a. mit dem CDU-Bundesvorsitzenden Helmut Kohl<sup>610</sup> verspätet, so dass der Fahrer mit hoher Geschwindigkeit in Richtung CDU-Landesgeschäftsstelle fuhr. Als plötzlich von rechts ein Laster aus dem Ithweg kam und die enge Kreuzung versperrte, blieb dem Fahrer nichts anderes übrig als scharf zu bremsen, so dass, scheinbar unbeabsichtigt, eine Frau in einem roten Fiat Spezial auffuhr. Wenig später lag Werner Sowa auf der Straße und mehrere Terroristen der „Bewegung 2. Juni“ stürzten sich auf den noch im Wagen sitzenden Peter Lorenz.<sup>611</sup> Till Meyer, mit Maschinenpistole im Anschlag, hielt Fahrer, Passanten und Anwohner zurück. Lorenz wehrte sich vehement gegen den plötzlichen Angriff und trat u. a. die Windschutzscheibe des Wagens ein. Die Terroristen versuchten, Lorenz mit „Haloperidol“, einem Neuroleptikum, zu betäuben, was jedoch nicht gelang, da die Entführer die Größe und das Gewicht von Lorenz unterschätzt hatten.<sup>612</sup> Seinen Widerstand gab Lorenz erst auf, als die Terroristen ihn auf das Schicksal des Berliner Kammergerichtspräsidenten Günter von Drenkmann hinwiesen, der im November des Vorjahres bei einer Antwortaktion auf den Hungertod von RAF-Mitglied Holger Meins von der „Bewegung 2. Juni“ erschossen

<sup>608</sup> Dies ist insbesondere bei Helmut Kohl, Hans-Dietrich Genscher und (dem schon verstorbenen) Peter Lorenz der Fall, deren private Unterlagen der Wissenschaft noch weitgehend verschlossen sind.

<sup>609</sup> Fernschreiben des BMI an alle zuständigen Stellen vom 27.2.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>610</sup> Vgl. Kohl, *Erinnerungen*, S. 358.

<sup>611</sup> Unmittelbar an der Entführung beteiligt waren Inge Vielt (als Frau im Fiat), Ralf Reinders, Till Meyer, Ronald Fritsch, Gabriele Rollnik, Andreas Vogel und Gerald Klöpffer. Vgl. z. B. Rollnik, *Keine Angst*, S. 37.

<sup>612</sup> Eine Ampullenschutzhülle wird später am Boden des Mercedes gefunden. Vgl. Fernschreiben der Berliner Landespolizei an alle Staatsschutzbehörden vom 27.2.1975, 19.12 Uhr mit einem ausführlichen Erkenntnisstand, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

worden war.<sup>613</sup> Ironischerweise war Lorenz nach dem Tod Drenkmanns Personenschutz zugestanden, im Januar aber nach Neueinschätzung der Lage für unnötig befunden worden. Während des Wahlkampfs wurde sein Haus nur nachts bewacht.<sup>614</sup>

Die Entführer wechselten nach kurzer Fahrt das Auto und steckten Peter Lorenz in eine große Holztruhe, in der sie ihn zu seinem „Volksgefängnis“ in der Kreuzberger Schenkendorfstr. 7 brachten. Zeitgleich begannen die Behörden in Bonn und Berlin mit der Suche nach den unbekanntem Tätern. Während das BKA offenbar vorsorglich eine Liste mit 71 „in Haft befindliche[n] anarchistischen Gewalttätern“<sup>615</sup> erstellte, mahnte das BMI die entsprechenden Stellen, Flugsicherheitsmaßnahmen „besonders sorgfältig durchzuführen“, „um kriminelle parallelaktionen zur entführung [...] zu verhindern“<sup>616</sup>. Der Reflex, sofort an weitere Flugzeugentführungen zu denken, erklärt sich aus dem Blickwinkel der damaligen Zeit. Die bisherigen Erfahrungen mit Terrorismus waren geprägt von der damals so bezeichneten „Luftpiraterie“<sup>617</sup>. Erst kurz zuvor, am 13. und 19. Januar 1975, hatten gegen israelische El-Al-Flugzeuge gerichtete Raketenanschläge, die unter anderem von dem Venezolaner Carlos geplant waren, auf dem Pariser Flughafen Orly die internationale Öffentlichkeit erschüttert.<sup>618</sup> Die nach dem zweiten Anschlag gestellten Terroristen wurden mit sechs Geiseln auf nachdrückliche Intervention des französischen Außenministers nach Bagdad ausgeflogen, obwohl die irakische Regierung dies prinzipiell ablehnte. Dieser und andere Fälle zeigen auch, dass staatliches Nachgeben und Agieren für Terroristen 1975 im internationalen Maßstab keine Seltenheit war.

Nicht einmal eine Woche vor der Lorenz-Entführung betonte das BMI mit Bezug auf Informationen des BND und des BfV die akute Gefahr von Gefangenenerbefreiungsaktionen:

*„aktionen zugunsten von mitgliedern der baader-meinhof-bande unter beteiligung terroristischer gruppen des auslandes (japanische rote armee, palaestinsener) sind nicht auszuschließen [...] der zivile luftverkehr musz nach der erfahrung als ein bevorzugtes angriffsziel gelten.“<sup>619</sup>*

<sup>613</sup> Die Beschreibung stützt sich auf die Berichte der Mittäter Ralf Reinders und Ronald Fritsch, Inge Vielt, Till Meyer und Gabriele Rollnik, die mit den überlieferten Ermittlungsergebnissen und Zeugenvernehmungen abgeglichen wurden. Vgl. auch Erstvernehmungsprotokolle Peter Lorenz des Berliner Staatsschutzes (in Transkription) vom 5.3.1975, in: HIS, SAK 33, SAO 66, Box 33.

<sup>614</sup> Vgl. Telefonvermerk BMI/ÖS 6 mit der Berliner Innensenatsbehörde vom 3.3.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>615</sup> Liste des BKA, Abteilung Staatsschutz vom 27.2.1975, darunter auch die später freigegebenen Häftlinge, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>616</sup> Fernschreiben des BMI vom 27.2.1975, 10.47 Uhr (beide Zitate), in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>617</sup> Vgl. für den größeren Zusammenhang Choi, Aviation Terrorism. Mit besonderem Fokus auf mediale Wahrnehmung von Luftfahrtterrorismus vgl. Vowinkel, Entebbe.

<sup>618</sup> Vgl. Schreiben des israelischen Verkehrsministers Gad Yaacobi an seinen westdeutschen Kollegen Kurt Gscheidle vom 20.1.1975 sowie das Fernschreiben der deutschen Botschaft Bagdad an das AA vom Folgetag, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Nach Angaben von Carlos befanden sich in den Flugzeugen der israelische Generalstabschef sowie der Außenminister Abba Eban. Vgl. Schriftliches Interview Carlos mit Yedioth Ahronoth, Frage 37, in: Sanchez, L'islam revolutionnaire, S.248.

<sup>619</sup> Eine besondere Rolle spielten wohl auch gerade erfolgte „[W]iedergutmachungsleistungen“ der Bundesrepublik an Israel, die in der arabischen Welt zu Feindseligkeiten geführt hätten.

Klaus Schütz, der damals amtierende Regierende Bürgermeister von Berlin, erinnert sich sogar an noch konkretere Warnungen.<sup>620</sup> Kurz nach Bekanntwerden der Entführung berief er im Rathaus Schöneberg einen überparteilichen Krisenstab, der gegen 12 Uhr beschloss, den Wahlkampf abubrechen, jedoch an der Wahl am 2. März festzuhalten.<sup>621</sup> In diesem Krisenstab zeigte die erste Diskussion der Lage ein zerrissenes Bild. Schütz und der CDU-Vizevorsitzende Schmitz traten dezidiert für ein Nachgeben in jedem Falle ein, die FDP-Vertreter sowie Justizsenator Korber waren „strictissim[e] dagegen“<sup>622</sup>.

Als gegen 14 Uhr endlich der Dienstwagen von Lorenz in einer Tiefgarage gefunden wurde<sup>623</sup>, hatte das BKA in Wiesbaden bereits einen Bekennerruf der „Aktion Widerstand“ erhalten, die den tatsächlichen Entführern zuvorgekommen war.<sup>624</sup> Weitere Bekenntnisse und Drohungen gegen andere Politiker gingen an diesem Tag bei den Behörden ein, was ein Klima in bestimmten Sympathisanten-Kreisen bestätigt, das derlei Aktionen mit Wohlwollen zu begleiten schien.<sup>625</sup> Insofern ist die Erklärung von Regierungssprecher Klaus Bölling, dass „die Verantwortlichen für dieses Verbrechen die Verachtung aller Bürger“<sup>626</sup> treffe, nur ein Teil der Wahrheit. Dass dieses Sympathisantenproblem sehr wohl Ernst genommen wurde, zeigt auch eine Ansprache von Außenminister Genscher wenige Tage später, in der er (für den erkrankten Bundeskanzler) die „Verharmloser“ anklagte: „[W]er hier kein klares Nein über die Lippen bringt, der macht sich mitschuldig.“<sup>627</sup>

Der Tag der Entführung verlief in offensichtlicher Rat- und Ahnungslosigkeit, gefüllt mit Sondersitzungen und der Bildung von politischen und polizeilichen Krisenstäben. Bundesinnenminister Maihofer sowie die Bundesparteivorsitzenden Brandt, Kohl und Genscher ließen es sich nicht nehmen, den Berliner Parteikollegen zu assistieren.<sup>628</sup> Diese ersten – überparteilichen – Sitzungen am Nachmittag waren laut

Fernschreiben des BMI an das Auswärtige Amt (AA) vom 19.2.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>620</sup> Schütz in Stern, Austausch, Min. 15:11 bis 15:33.

<sup>621</sup> Vgl. Chronologie des Bundesgrenzschutzes für den Bundesinnenminister, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/371816.

<sup>622</sup> Schmitz zitiert nach Stern, Entführung, S.99.

<sup>623</sup> Vgl. Fernschreiben des Polizeipräsidenten von Berlin mit Aufhebung der Großfahndung vom 27.2.1975, 14.50 Uhr, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>624</sup> Vgl. Blitz-Fernschreiben des BKA vom 27.2.1975, 14.39 Uhr, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>625</sup> Dieses Klima erhöhter Gewaltbereitschaft spiegelt auch der Zeitplan der Entführung des BMJ wider, in dem auch Randereignisse registriert sind. Im Laufe des Jahres 1975 wurde eine wahre Flut an durchgeführten und versuchten Anschlägen (meist kleineren) Ausmaßes registriert. Vgl. Zeitplan Entführung BMJ, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546. Gleichzeitig zur Lorenz-Entführungen gehen zudem Attentats- und Entführungsdrohungen gegen u. a. Helmut Schmidt und Ministerpräsident Filbinger ein. Vgl. Vermerk Lagezentrum BMJ vom 5.3.1975, 1.37 Uhr, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400547.

<sup>626</sup> Erklärung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Klaus Bölling, vom 27.2.1975, in: BPA (Hrsg.): Bulletin Nr.27 vom 28.2.1975, S.265.

<sup>627</sup> Ansprache des stellvertretenden Bundeskanzlers Hans-Dietrich Genscher am 2.3.1975 vor der Handwerkskammer in Düsseldorf, in: BPA (Hrsg.): Bulletin Nr.29 vom 5.3.1975, S.285.

<sup>628</sup> Die DDR betrachtete dies als Affront gegen den Viermächtestatus von Berlin. Insbesondere in der Teilnahme von Maihofer wurde eine schleichende Kompetenzübernahme der Bundesregierung über Berlin gesehen. Vgl. Vermerk über Erkenntnisse aus der Lorenz-Entführung für das Politbüro vom 6.3.1975, in: BStU, ZAIG 14967.

Regierendem Bürgermeister Schütz, dessen politisches Überleben in Berlin mit dem physischen Überleben seines Kontrahenten verknüpft war und der deshalb mit großer Vehemenz für einen Austausch um jeden Preis warb, eine „Lehrstunde besonderer Art [...] Einige stimmten mir zu. Andere hielten ihren Mund und guckten bedeutend.“<sup>629</sup> Auch Widerstände waren zu brechen: Die Berliner FDP ließ sich erst auf Druck ihres Bundesvorsitzenden darauf ein, Lorenz in jedem Falle freizutauschen.<sup>630</sup>

Während Peter Lorenz in seinem „Volksgefängnis“ mit seinen Entführern Schach spielte und das Ohnsorg-Theater im Fernsehen sah<sup>631</sup>, wurden in den Ministerien erste Szenarios durchgespielt. So entstand im Bundesjustizministerium (BMJ) unter Hans-Jochen Vogel bereits ein Rechtsgutachten, das die Verfassungsmäßigkeit eines möglichen Gefangenen austauschs bestätigte. Dort heißt es, es sei zumindest nicht verfassungswidrig, den Schutz des Lebens (von Peter Lorenz) über andere Rechtsgüter zu stellen.<sup>632</sup> Als polizeiliche Maßnahmen wurden Fahrzeug- und Personenkontrollen intensiviert, Grenzübergänge gesichert und Personal des BKA eingeflogen.<sup>633</sup> Am Nachmittag wurde Angela Luther zur Fahndung ausgeschrieben, die Lorenz' Fahrer „durch lichtbildvorlage“<sup>634</sup> fälschlicherweise zu erkennen geglaubt hatte.

Am Abend begann die politische Auswertung in der Fernseh- und Medienarena<sup>635</sup>, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sechs im Jahr 1975 anstehenden Landtagswahlen, darunter auch die Wahl in Rheinland-Pfalz nur zwei Wochen später, wo Ministerpräsident Helmut Kohl erneut kandidierte. Von der frühzeitig von Bundeskanzler Schmidt beschworenen „Solidarität der Demokraten“<sup>636</sup> war im Augenblick der akuten Krise wenig zu spüren. Die Äußerungen des Abends schwankten zwischen Ratlosigkeit und Schuldigensuche. Die Lorenz-Entführung brachte weiteres Wasser auf

<sup>629</sup> Schütz, Klaus: Logenplatz und Schleudersitz, Berlin u.a. 1992, S. 150.

<sup>630</sup> Vgl. Aussage Schütz in Stern, Entführung, S.94.

<sup>631</sup> Vgl. z. B. Reinders, Bewegung, S.77.

<sup>632</sup> Vgl. Vermerk des BMJ vom 27.2.1975, in BArch Koblenz, B 141/80795. Die Prüfung dieser Frage noch vor Bekannt werden der Forderungen ist insofern nicht verwunderlich, als dass Gefangenenbefreiungen, insbesondere der Mitglieder der Baader-Meinhof-Gruppe, bei vielen Splittergruppen höchste und öffentlich geäußerte Priorität hatte. Eine Fehldatierung ist allerdings auch nicht auszuschließen.

<sup>633</sup> Die Involvierung des BKA und des Bundesgrenzschutzes musste mit Rücksicht auf die damals noch deutlich stärkere polizeiliche Länderhoheit erfolgen. Zudem machte die besondere Situation Westberlins einen Einsatz von Sicherheitskräften des Bundes auch zu einer internationalen Angelegenheit. Die erwartete, offizielle Demarche von sowjetischer Seite über die Verletzung des Viermächtestatus Berlins durch den Einsatz von Bundesbeamten folgte wenige Wochen später. Vgl. Schreiben des AA an BMI vom 4.4.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd.3. Die BGS-Beamten waren daher auch nur zur „fernmeldetechnischen Unterstützung“ dem Berliner Innensenator ‚ausgeliehen‘. Vgl. Fernschreiben BMI an BGS vom 28.2.1975, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/371816.

<sup>634</sup> Fernschreiben der Berliner Landespolizei vom 27.2.1975, 19.12 Uhr, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>635</sup> Zu den Spezifika der „Four Arenas of Discourse on ‚Terrorism““ und der jeweilige Rückwirkungen vgl. Schmid, Response, insbesondere S.7–11.

<sup>636</sup> Regierungssprecher Klaus Bölling am 27.2.1975 in ‚Tagesschau‘ (DFS), 20 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, 106/106997. In dieser Erklärung deutete Bölling bereits an, dass der Bundeskanzler einen überparteilichen Stab bilden wolle.

die Mühlen der „Unregierbarkeitsdebatte“<sup>637</sup>, die die Opposition für sich zu nutzen gedachte. Helmut Schmidt erntete die schärfste Kritik. Zum Wahlkampfauftakt in Berlin hatte er mit beißender Häme Peter Lorenz indirekt Panikmache vorgeworfen:

*„Ein Flugblatt der Berliner CDU. Dicke Überschrift: Berliner leben gefährlich. [...] Der Peter Lorenz nämlich – das ist der freundliche Herr hier mit der Hornbrille, der das verantwortet, diesen Unfug – der muss sich offenbar nachts in seiner Wohnung ängstigen...? Er hört da unbekannte Geräusche... Vielleicht ist es Herr Lummer...?“<sup>638</sup>*

Helmut Kohl warnte geschichtsbewusst vor einer durch „politische[n] Vandalismus“ bedingten Rückkehr in „eine schlimme Zeit der Weimarer Republik“, Heinrich Lummer vor einer „Verwilderung demokratischer Sitten und Grundsätze“<sup>639</sup>.

Bundesinnenminister Werner Maihofer trat zudem mit merkwürdigen und widersprechenden Ansichten vor die Presse: Auf die Frage, ob es sich um einen kriminellen oder politischen Akt handele, antwortete Maihofer, das sei das „eine und das selbe.“<sup>640</sup> Verblüffen muss, dass Maihofer der Tatsache, dass die Entführung in einer Großstadt stattgefunden hat, herausragende Bedeutung beimaß und suggerierte, dass für Berlin andere Maßstäbe gälten. Er erklärte, das „Großstadtklima“ Berlins sei „ideal“ für „eine solche nach perfektem Ritual hier durchgeführte Aktion“, die man ja schon in den „Zellenzirkularen [hätte] nachlesen“ können. Auf die Frage des Journalisten, warum dann nicht gleich Maßnahmen ergriffen worden seien, wies Maihofer darauf hin, dass in einer Großstadt die Möglichkeiten nun einmal eingeschränkt seien:

*„Wissen Sie, das ist im Trubel eines solchen Großstadtverkehrs, selbst wenn hinterher Tausende von Polizisten und Hubschraubern, was immer eingesetzt wird, außerordentlich schwer verfolgbar, wenn so im Gewühl und in all dem Gedränge der Großstadt nun solche Fahrzeuge da untertauchen.“<sup>641</sup>*

„Schuld“ trugen seiner Ansicht nach die Anwohner, die verdächtige Fahrzeuge beobachtet, aber nicht der Polizei gemeldet hatten.<sup>642</sup>

Am späten Abend traf sich Helmut Schmidt – obwohl die Bundesregierung formal und unter Berücksichtigung des Viermächtestatuts von Berlin nicht in der Verantwortung war – mit den Parteiführern und Fachministern zu einer ersten Lagebesprechung im „Ministergremium für besondere Lagen“. Dieses war bereits 1968 im Zuge der Ereignisse in der ČSSR und auf Druck der NATO geschaffen worden. Damals wurde

<sup>637</sup> Zwei Tage vor der Entführung hatte das Bundesverfassungsgericht zudem die umstrittene Reform des StGB-Abtreibungsparagrafen 218 zurückgewiesen.

<sup>638</sup> Heinrich Lummer war CDU-Fraktionsvorsitzender im Berliner Abgeordnetenhaus. Schmidt spielt auch auf die niedrigen Bekanntheitswerte von Lorenz an. Eigene Transkription nach dem auch im Hinblick auf Intonation und Publikumswirkung interessanten Mitschnitt in der Dokumentation von Klaus Stern. Vgl. Stern, Austausch, 4:22 bis 5:00 Min. [kann je nach Aufzeichnung geringfügig abweichen]. Vgl. dpa-Meldung vom 27.2.1975 zur Kritik der CDU-Abgeordneten Lieselotte Berger an Schmidts Kommentar mit nicht ganz identischer Wiedergabe des Wortlauts, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>639</sup> Helmut Kohl am 27.2.1975 in ‚Heute‘ (ZDF), 19 Uhr, Heinrich Lummer am 27.2.1975 in ‚Politik am Mittag‘ (WDR), 13.10 Uhr, Transkriptionen des BPA, in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>640</sup> Maihofer am 27.2.1975 in ‚Heute‘ (ZDF), 23.20 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>641</sup> Maihofer am 27.2.1975 in ‚Kontraste‘ (DFS), 20.40 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>642</sup> Ebenda.

erkannt, dass „Krisensituationen [...] eine verstärkte Konsultation auf höchster politischer Ebene, insbesondere auch zwischen Bund und Ländern erforderlich“<sup>643</sup> machen. Auch die Fraktionsvorsitzenden der Parteien wurden damals ausdrücklich mit einbezogen, so dass die Idee eines parteiübergreifenden politischen Stabs entgegen häufiger Annahme *keine* Neuerung im Zuge der Lorenz-Entführung ist.<sup>644</sup>

In der Presse kursierten die Begriffe „großer Krisenstab“ (Bonn) und „kleiner Krisenstab“ (Berlin), die Schmidt aber damals wie heute ablehnt.<sup>645</sup> Klaus Schütz erinnert sich an eine „eigentlich amorphe Stimmung. Keiner wußte so recht, wo es langgehen sollte. [...] Die Diskussion war schwierig und nicht immer angenehm.“<sup>646</sup> Helmut Kohl schreibt in seinen Memoiren: „Helmut Schmidt hielt sich lange Zeit bedeckt. Welche Einstellung er tatsächlich hatte, war in diesem Moment nicht zu erkennen.“<sup>647</sup> Schmidt versuchte, das Stimmungsbild zusammenzufassen: „Wir stellen also fest, die CDU und die CSU sind für Nachgeben“, woraufhin Schütz sich an die Seite des Lorenz-Freundes Kohl stellte: „Da mußte ich korrigieren: ‚Die CDU und die CSU und der Senat von Berlin.‘“<sup>648</sup>

Angeblieh wurde die grundsätzliche Entscheidung, nachzugeben, schon an diesem Abend gefällt: „Als am anderen Tag die Forderungen der Erpresser bekannt wurden, gab es überhaupt keine Diskussion mehr darüber, ob der Staat nachgeben und sich erpressen lassen dürfe.“<sup>649</sup> Es bleiben große Zweifel an dieser Version, denn viele Quellen und Aussagen sprechen durchaus für noch grundsätzliche Debatten in den Krisensitzungen der Folgetage. Sicherlich waren die Haltungen mit der ersten Sitzung vorerst (intern) bekannt, einen ereignisunabhängigen Automatismus bedeutete dies aber noch lange nicht.

<sup>643</sup> Vgl. Vermerk Bundeskanzleramt vom 10. 10. 1968, in: BArch Koblenz, B 136/12976.

<sup>644</sup> Dem Ministergremium für besondere Lagen gehörten planmäßig der Bundeskanzler, der Außenminister, die Bundesminister für Inneres, Justiz, Finanzen, Verteidigung und Verkehr sowie der Chef des Bundeskanzleramts als Kern an. Zusätzlich einberufen wurden der Chef des Bundespresse- und Informationsamts, bestimmte Abteilungsleiter sowie die Vertreter der Oppositionsparteien im Bundestag. Vgl. die Zusammensetzung der Stäbe sowie die Abgrenzung zu den anderen Krisenstäben „Pinguin“ (urspr. Diplomatenentführungen) und „Schwalbe“ (Flugzeugentführungen) in: BArch Koblenz, B 106/78711, Bd. 2 und 3. Im Fall der Lorenz-Entführung wurden zusätzlich die Regierungschefs der betroffenen Länder sowie die Vorsitzenden der Innen- und Justizministerkonferenz dazu gebeten.

<sup>645</sup> Vgl. Stern, Entführung, S. 92.

<sup>646</sup> Schütz, Logenplatz, S. 150f.

<sup>647</sup> Kohl, Erinnerungen, S. 360. Lediglich Herbert Wehner soll noch gegen einen Austausch plädiert haben. Alle anderen, auch Hans-Dietrich Genscher, stimmten dafür. Vgl. Stern, Entführung, S. 95.

<sup>648</sup> Schütz, Logenplatz, S. 151. An welchem Tag genau dieser Satz gefallen ist, bleibt in den Memoiren unklar. Dort klingt es, als wenn diese ‚Abstimmung‘ direkt nach Bekanntwerden der Entführung am 27. 2. 1975 erfolgte. In der Dokumentation von Stern wird er in den Zusammenhang der letzten großen Krisensitzung am 2. 3. 1975 um 23 Uhr gestellt. Vgl. Aussage Schütz in Stern, Austausch, Min. 23:45 bis 24:20. Denkbar ist eine solche ‚Abzählrunde‘ aber auch in den anderen Sitzungen.

<sup>649</sup> Kohl, Erinnerungen, S. 360.

## Die Forderungen

Am nächsten Morgen gab es immer noch keine neuen Erkenntnisse: „Der Spitzenkandidat der CDU war wie vom Erdboden verschluckt, und gleichwohl ständig präsent. Überall in der Stadt zeigten Plakate einen freundlich lächelnden Peter Lorenz, der ‚mehr Tatkraft, mehr Sicherheit‘ forderte.“<sup>650</sup> Um 9.30 Uhr begann eine bundesweit angelegte Alibiüberprüfung bei 120 Verdächtigen nach Kontakten und Reisebewegungen, zudem sollten rund 2000 weitere Personen der Sympathisantenszene befragt werden.<sup>651</sup>

Erst kurz nach 10 Uhr wurde bekannt, dass bei der deutschen Presseagentur (dpa) in Berlin ein Eilbrief eingegangen war. In dem Schreiben, dem zwei Fotos des entführten Peter Lorenz beigefügt waren, bekannte sich die „Bewegung 2. Juni“ zu der Entführung.<sup>652</sup> Sie nutzte die Aufmerksamkeit, um eine Generalabrechnung mit „bonzen“, „akkordhetze“, „verteidigereinschränkung“, „zionismus“, § 218, Pinochet und Haftlingsbedingungen „in den staatsknästen“ zu verbreiten. Vier Forderungen wurden mit der Freilassung Lorenz‘ verknüpft: Erstens die Freilassung von Gefangenen innerhalb von 24 Stunden, die während einer Protestdemonstration gegen den Hungertod von Holger Meins festgenommen worden waren. Zweitens die Freilassung und das Ausfliegen von verurteilten Terroristen wie Verena Becker, Gabriele Kröcher-Tiedemann, Horst Mahler, Rolf Pohle, Ina Siepmann und Rolf Heißler innerhalb von 72 Stunden mit einer Boeing 707 aus Berlin. Jedem sollten 20000 DM ausgehändigt werden, und alle sechs sollten von „einer person des öffentlichen lebens begleitet“ werden, dem Pfarrer und ehemaligen Regierenden Bürgermeister Heinrich Albertz.<sup>653</sup> Drittens sollte diese Mitteilung in allen größeren Zeitungen Deutschland auf Kosten der CDU abgedruckt werden, und viertens wurde strikte „waffenruhe von seiten der polizei“ gefordert: „keine präsenz auf den straßen, keine kontrollen, keine hausdurchsuchungen, keine festnahmen, keine fahndungsphotos“. Um den Ernst der Lage zu unterstreichen, wurde zudem auf den Tod des Kammergerichtspräsidenten von Drenkmann hingewiesen.

Nachdem das ersehnte Signal der Entführer eingegangen war – an dem von Seiten der RAF umgehend auch Zweifel geäußert wurden<sup>654</sup> –, setzte sich der Apparat zur

<sup>650</sup> Schuster, Heinrich Albertz, S.281.

<sup>651</sup> Vgl. Ergebnisvermerk der Innenministerkonferenz der Länder am 28.2.1975 in Bonn und Fernschreiben des LKA Bayern gleichen Datums, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>652</sup> Das Foto ist von gleicher Machart wie das heute ungleich bekanntere Foto von Hanns-Martin Schleyer als Gefangener der RAF. Es ist anzunehmen, dass auch in dieser Hinsicht eine Gruppe von der anderen gelernt hat. Auch transnationale Einflüsse, etwa aus Italien, könnten hier ihre Wirkung entfaltet haben. Vgl. Terhoeven, Opferbilder. Das Schreiben, das auch im ‚Lagebericht Innere Sicherheit‘ vom 28.2.1975 an die Bundesbehörden verbreitet wurde (BArch Koblenz, B 106/106997) und tags darauf in allen größeren Zeitungen der Bundesrepublik abgedruckt wurde, findet sich u.a. in Reinders, Bewegung, S.78-80. Alle folgenden Zitate gemäß dieser Quelle.

<sup>653</sup> Albertz war im Zuge der für die Bewegung 2.Juni namensgebenden Erschießung Benno Ohnesorgs am 2.6.67 als Regierender Bürgermeister von Berlin zurückgetreten.

<sup>654</sup> RAF-Rechtsanwalt Klaus Croissant erklärte den verwunderten Behörden telefonisch, dass die gemäßigten Forderungen, insbesondere nach Freilassung Mahlers, Hinweise auf eine gefälschte Botschaft seien. Vgl. Vermerk Polizeipräsident Berlin vom 28.2.1975 über Anruf Croissants, in: HIS, SAO 60, Box 31.

Krisenbewältigung in Gang. Eiligst wurden Krisenstäbe im Bundeskanzleramt und Auswärtigen Amt gebildet.<sup>655</sup> Außergewöhnlich schnell wurden die Botschaften im arabischen Raum und Kuba auch für das anstehende Wochenende in Bereitschaft versetzt und erste Lande- und Aufnahmeerlaubnisse sondiert.<sup>656</sup> Während Pfarrer Albertz<sup>657</sup> aus dem politischen Ruhestand nach Berlin geflogen wurde<sup>658</sup>, eilte sein Nachfolger Klaus Schütz zu den Stadtkommandanten der Berliner Schutzmächte, um ein alliiertes Flugzeug für das Ausfliegen der Häftlinge zu erhalten.<sup>659</sup> Diese erklärten sich jedoch nur bereit, ein kleines Flugzeug, nicht aber die geforderte Boeing 707 bereitzustellen, wie Schütz am Folgetag dem politischen Krisenstab mitteilen musste.<sup>660</sup>

Im Bundestag stärkte der Innenausschuss in einer Sondersitzung dem immer noch ratlos wirkenden Bundesinnenminister den Rücken, „daß die Exekutive rechtmäßig handle, auch wenn sie auf die Forderungen der Entführer eingehe.“<sup>661</sup> Maihofer äußerte seine Verwunderung, dass „Mitglieder des harten Kerns der Vereinigung um die Anarchisten Baader und Meinhof [...] nicht unter den sechs genannten Personen“ seien. Mit der Forderung seien vielmehr „alle Spektren der anarchistischen Szene erfasst“ worden. Der nicht besonders überraschende Schluss: „Dies ließe darauf schließen, daß hier die Festigkeit des Staates getestet werden solle.“<sup>662</sup>

Auch die außerplanmäßigen Innen- und Justizministerkonferenzen der Länder beschlossen umfangreiche Unterstützung für die Berliner Behörden. Beamte aus sechs Bundesländern wurden nach Berlin entsandt sowie verdeckte Fahndungen und Fahndungsplakate diskutiert. Die EDV-gestützte Rasterfahndung, ein Lieblingsprojekt des umtriebigen BKA-Präsidenten Horst Herold, wurde zum Einsatz gebracht.<sup>663</sup> Herold konnte zudem den Teilsieg verbuchen, dass das BKA als vorläufiges Koordinationsgremium im Fall Lorenz aktiv wurde.<sup>664</sup> Die Berliner Polizei, deren Gewerkschaft sich

<sup>655</sup> Vgl. Blitz-Fernschreiben des Bundeskanzleramts vom 28.2.1975, in: BArch Koblenz, B 104932.

<sup>656</sup> Vgl. Fernschriftverkehr zwischen Auswärtigem Amt und u. a. Botschaft Beirut vom 28.2.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>657</sup> Heinrich Albertz war von 1966 bis 1967 Regierender Bürgermeister von Berlin und trat im Zuge der Erschießung von Benno Ohnesorg am 2. Juni 1967, dem namensgebenden Datum für die Terroristengruppe, zurück. Nachdem er sich offenbar auf seine christlichen Wurzeln besonnen hatte, arbeitete er wieder als Pastor. In der linken Szene wurde er nach kurzem Zögern als Fürsprecher und unbestechlicher Vermittler für die Studentenbewegung anerkannt.

<sup>658</sup> Albertz sagte nach kurzer Rücksprache mit seinem Landesbischof und Mentor Kurt Scharf zu: „Wir waren uns einig, daß, wenn die politischen Instanzen sich auf den von den Entführern vorgebrachten Erpressungsvorschlag einlassen, ich mich zur Verfügung stellen sollte. In diesem Sinne habe ich Herrn Schütz bereits am Telefon gegen 12.30 Uhr geantwortet.“ Zusammenfassender Bericht Albertz vom 11.3.1975, in: LAB, B Rep. 002 Nr. 6430.

<sup>659</sup> Vgl. dpa-Meldung vom 28.2.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>660</sup> Vgl. Protokoll des politischen Krisenstabs, 2. Sitzung, am 1.3.1975 in Berlin, in: LAB, B Rep. 002 Nr. 6300. Die Gründe dafür waren nicht zu ermitteln. Vermutlich wollten die Westmächte der Bundesregierung die offizielle Verantwortung für die Häftlinge zuspielen.

<sup>661</sup> Redebeitrag des Ausschussvorsitzenden Schäfer, Kurzprotokoll der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 28.2.1975, 15 Uhr, (BT/7/724-2450), in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>662</sup> Redebeitrag des Bundesinnenministers Werner Maihofer, ebenda.

<sup>663</sup> Zur Person Horst Herold vgl. Schenk, Der Chef.

<sup>664</sup> Vgl. Ergebnisvermerk der Innenministerkonferenz der Länder am 28.2.1975 in Bonn, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

wegen der Gefahr von Nachahmern vehement gegen ein Eingehen auf die Forderungen einsetzte, hatte 100 000 DM Belohnung für Hinweise ausgesetzt, der stark rechtsgerichtete „Bund Freies Deutschland“ gab 50 000 DM dazu.<sup>665</sup> Am gleichen Tag ging eine zweite Mitteilung der Entführer ein, die noch einmal die Forderungen bekräftigte. Peter Lorenz bekam zudem Gelegenheit, einen persönlichen Brief an seine Frau zu schicken, in dem er u. a. die Polizei zur Kooperation aufforderte.<sup>666</sup>

Zwei vermutlich an diesem Tag im Bundesinnenministerium entstandene Strategie-papiere lassen besonders tief in die aufgewühlte Gedankenwelt der politischen Bürokratie blicken.<sup>667</sup> Alle Optionen, wie man mit den Entführern umgehen sollte, waren eindeutig auf einen polizeilichen Zugriff zugeschnitten. Interessanterweise wurden zwar Parallelen zur Entführung des deutschen Diplomaten Karl Graf von Spreti 1970 in Guatemala gezogen, nicht jedoch zu dem deutlich ähnlicheren, verheerenden Polizeizugriff in Fürstenfeldbruck nach dem Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972. Fazit war, dass nur eine Zug-um-Zug-Lösung weitere Informationen und möglicherweise direkten Kontakt zu den Entführern bringen könnte. Ebenso müsse darauf gedrängt werden, das Flugziel zu erfahren, damit man eventuelle Maßnahmen vor Ort ergreifen könne. Besonders besorgniserregend war, dass eine Boeing 707 etwa 10 000 km weit fliegen und damit sogar Südamerika im Direktflug erreichen konnte, wo es angeblich bereits eine Infrastruktur für befreite RAF-Häftlinge gab. Unter den gehandelten Optionen wurde die tatsächliche – nämlich ein Ausfliegen der Häftlinge ohne die Entführer und ohne Lorenz – als die denkbar schlechteste bewertet, da das Schicksal Lorenz' weiter ungewiss sei und die Täter weiter im Dunkeln blieben.<sup>668</sup> Ebenso wurde eine Liste von Pro- und Kontra-Argumenten aufgestellt, die mit einem Ergebnis von sechs zu vier für ein Nachgeben sprach. Ganz klar wurde hier schon auf der Kontra-Seite die später dominante Strategie benannt, die eine Kapitulation des Staates kategorisch ausschloss: „Da er [der Staat] der Gesamtinteresse im Auge behalten muß, muß er notfalls das Interesse eines einzelnen nachordnen.“<sup>669</sup> Ausschlaggebend für ein Nachgeben scheint in dieser Aufstellung jedoch der Gedankengang zu sein, dass der Staat selbst bei einer Opferung Lorenz' in möglichen Folgeentführungen irgendwann doch nachgeben müsste und Lorenz damit umsonst aufgegeben hätte. Auch das unter Kontra aufgelistete Argument, dass der Eindruck eines „schwachen Staats“ zu Verunsicherung im Volk führen könnte, wurde deutlich überstimmt: „Das ‚Volksempfinden‘ sollte gerade in solchen Situationen nicht zur Leitlinie überlegten staatlichen Handelns gemacht werden.“<sup>670</sup>

<sup>665</sup> Vgl. dpa-Meldung vom 28.8.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997. Die Anweisung des Polizeipräsidenten erging schon am Abend des 27.2.1975, vgl. Chronologie des BGS für den Bundesinnenminister, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/371816.

<sup>666</sup> Vgl. Wortlaut bei Reinders, Bewegung, S.82. Dieser Brief befindet sich im LAB, B Rep. 002, Nr.6300, darf aber durch den gesetzlichen Schutz der Persönlichkeitsrechte von Peter Lorenz nicht öffentlich ausgewertet werden.

<sup>667</sup> Vgl. undatierten Vermerk und Pro-Kontra-Tabelle des BMI (vermutlich beide vom 28.2.1975), in: BArch Koblenz, B 106/106997. Der Zusammenhang und die letzte Verwendung dieser Papiere ist unklar. Möglicherweise dienten Sie als Ministervorlage z.B. für die IMK.

<sup>668</sup> Ebenda.

<sup>669</sup> Ebenda.

<sup>670</sup> Ebenda.

Am Abend wirkte Altkanzler Willy Brandt im Fernsehen auf eben dieses Volksempfinden ein. Er verwies offenbar als einziger auf die internationale Problematik des Terrorismus und zog Parallelen zu Frankreich, Irland und Spanien: „Das ist alles komplizierter, als sich manche vorstellen.“<sup>671</sup> Zuvor, ab 19.30 Uhr, hatte in Bonn der zweite überparteiliche Krisenstab unter Bundeskanzler Schmidt wieder über die Forderungen der Entführer beraten. Eine besondere Sorge war, dass Pfarrer Albertz eventuell nicht mehr zur Verfügung stehen könnte. Auch hier blieb die Interessengemeinschaft Schütz-Kohl stabil, Kohl sagte unter vier Augen sogar zu, sich in diesem Falle selbst zur Verfügung zu stellen.<sup>672</sup>

In der Nacht zum 1. März wandte sich die Polizei über Funk und Fernsehen an die Entführer und sagte zu, die erste Forderung nach Entlassung der Demonstranten für Holger Meins am Folgetag zu erfüllen.<sup>673</sup> Gleichzeitig fand die im BMI geforderte Zug-um-Zug-Strategie Anwendung, indem die Polizei weitere Informationen forderte und ganz offensichtlich hoffte, einen im wahrsten Sinne des Wortes greifbaren Verhandlungsgegner zu bekommen. Zur Verhinderung von Fehlinformationen durch Trittbrettfahrer – derer es nach den Akten des BMI nicht wenige gab – sollten die Entführer auch bei späteren Kontakten jeweils persönliche Daten angeben, die außer Peter Lorenz kaum jemand wissen konnte, so z. B. seine Personalausweisnummer oder den Herkunftsort der Armbanduhr seiner Frau. Diese Art des „blinden Kontakts“ über die Medien ist ein Charakteristikum der Lorenz-Entführung.

### Strategien, Sondierungen und Ratlosigkeit

Am Samstagmorgen, dem 1. März 1975, wurde die erste Forderung erfüllt und zwei Gefangene – von den Medien begleitet – aus dem Gefängnis entlassen. Fast zeitgleich wurde die dritte Botschaft der Entführer bei einem namensgleichen Peter Lorenz unter der Fußmatte gefunden, in der sie forderten, dass Häftlinge, die nicht ausgeflogen werden möchten, dies in der *Berliner Abendschau* kundtun sollten. Das Ultimatum werde nicht verlängert, Albertz und die Häftlinge sollten am 3. März um 9 Uhr abfliegen. Mahnend wiesen sie darauf hin, dass Lorenz' „Unversehrtheit [...] allein vom Verhalten des Staatsapparates ab[hängt]. Wir haben Fürstenfeldbruck und Rammelmeier nicht vergessen. Wenn der Polizeiapparat ähnliches vorbereitet, ist das der sichere Tod von Peter Lorenz.“<sup>674</sup>

<sup>671</sup> Willy Brandt in ‚Bericht aus Bonn‘ (DFS) am 28.2.1975, 22.05 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>672</sup> Diese Nachricht wurde erstmals von Klaus Stern in seiner Diplomarbeit enthüllt und sorgte seinerzeit für überregionale Schlagzeilen. Vgl. Schütz in Stern, Austausch, Min. 26:48 bis 27:10. Auf Nachfrage bestätigte Klaus Schütz, dass Kohl dies 1975 in einem Vieraugengespräch gesagt habe. Schütz deutete aber auch Zweifel an, wie ernst gemeint dieser Vorschlag war. Angeblich habe sich Kohl schon wenig später selber nicht mehr daran ‚erinnern‘ können. Gespräch des Verfassers mit Klaus Schütz am 23.4.2007. Auch Schmidt bezeichnete diesen Vorschlag rückblickend als „anständig, aber abwegig“. Vgl. Stern, Austausch, Min. 27:10 bis 27:27.

<sup>673</sup> Rundfunkübertragung über SFB und RIAS am 1.3.1975 um 0.05 Uhr, vgl. Reinders, Bewegung, S.83. Dieses war im Krisenstab in Bonn als erstes Zugeständnis beschlossen worden. Vgl. Stern, Entführung, S.94

<sup>674</sup> Mitteilung Nr.3 der Bewegung 2. Juni, Abschrift BKA vom 1.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

Als Pfarrer Albertz, der nicht an den Krisenstäben teilnahm, am Samstagmorgen in eine Besprechung mit dem Regierenden Bürgermeister ging, „lagen keine wesentlichen neuen Ergebnisse vor.“<sup>675</sup> Die Polizei, die sich nicht zuletzt aufgrund der Forderungen der Terroristen nur sehr eingeschränkt bewegen konnte, tappte ganz offensichtlich im Dunkeln. Wie der Berliner Leiter der Polizeiabteilung Staatsschutz sich erinnert, war sogar ein Hellseher im Einsatz, um den Aufenthaltsort von Lorenz auszumachen.<sup>676</sup> Am späten Nachmittag, während der Sitzung des Berliner Krisenstabs, wurde Albertz aufgefordert, sich in einer Ansprache in Funk und Fernsehen an die Entführer zu wenden, um nochmals eine Zug-um-Zug-Strategie durchzusetzen.<sup>677</sup> Albertz, der während der Schah-Demonstrationen 1967 die Unberechenbarkeit seiner eigenen Polizei hatte erfahren müssen, hatte schon im ersten Telefonat mit Schütz erklärt, dass er sich nicht auf ein Unterfangen wie in Fürstenfeldbruck einlassen werde. Dies bekräftigte er nun abermals „als ein Mann der Kirche, der bereit und verpflichtet ist, menschliches Leben zu schützen“<sup>678</sup>, in der am Abend ausgestrahlten Fernsehsendung.

In Auswärtigen Amt, wo mit den drei Westmächten um die Bereitstellung eines Flugzeugs gerungen wurde, bemühten sich die Beamten um eine Lageeinschätzung angesichts des baldigen Ausfliegens der Häftlinge. Die schon in vorherigen Strategiepapieren getroffene Annahme, dass die „Aktion“ möglicherweise „nur eine von noch folgenden“<sup>679</sup> sei, erhärtete sich durch die Tatsache, dass die Entführer selbst weder ausgeflogen noch ausbezahlt werden wollten. Zwei Optionen lagen auf dem Tisch: Entweder wollten die Terroristen „die Befreiung der Gefangenen wirklich“, dann sei eine vollständige Kooperation die optimale Lösung. Komme es den Terroristen jedoch „darauf an, einen spektakulären Erfolg zu erzielen und ‚Schwächen des angegriffenen Systems‘ zu demonstrieren“, wäre das Schicksal von Lorenz ohne weitere Bedeutung für die Terroristen und eine Exekution „unter Vorwand der Nichterfüllung“<sup>680</sup> denkbar. Vorbereitungen im Ausland zu treffen, schien nicht sinnvoll zu sein, da „[j]ede Auswahl [...] rein spekulativen Charakter“ habe. „Prinzipiell“ müsse davon ausgegangen werden, „daß keine etablierte Regierung irgend eines Staates in der Welt freiwillig bereits [sic] ist, die freigelassenen Gefangenen aufzunehmen.“<sup>681</sup> Die Folgerung war, dass nur eine „ausdrücklich[e]“ Bitte der Bundesregierung einen solchen Effekt haben könne. Schnell wurde aber die Grundsatzwirkung deutlich:

<sup>675</sup> Zusammenfassender Bericht Albertz vom 11. 3. 1975, in: LAB B Rep. 002, Nr. 6430.

<sup>676</sup> Manfred Kittlaus, in: Stern, Austausch, Min. 16:35 bis 17:07

<sup>677</sup> Vgl. Ergebnisprotokoll des politischen Krisenstabs, 2. Sitzung, vom 1. 3. 1975 in Berlin, in: LAB B Rep. 002, Nr. 6300.

<sup>678</sup> Albertz am 1. 3. 1975, 20 Uhr, Mitschnitt in Stern, Austausch, Min. 25:46 bis 25:56. In der Dokumentation wird die Ansprache Albertz in einen chronologisch falschen Zusammenhang, nämlich kurz vor dem Ausfliegen der Entführer, gebracht. Eine umfangreichere Transkription findet sich bei Reinders, Bewegung, S. 85.

<sup>679</sup> Strategiepapier „Vermutliches Ziel der Terroristenaktion und Konsequenz für dessen Verhinderung“ vom 1. 3. 1975, 16.30 Uhr, wahrscheinlich aus dem AA, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Tags darauf zirkulierte diese Analyse im BMI. Vgl. BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>680</sup> Ebenda.

<sup>681</sup> Ebenda.

*„Eine andere Frage ist, ob es überhaupt außenpolitisch jemals opportun sein kann, wenn die Bundesrepublik Deutschland die Regierung eines fremden Landes um freie Aufnahme und Freilassung aus Deutschland ausgeflogener freigelassener Häftlinge ersuchen sollte.“<sup>682</sup>*

Auffällig ist die Diskrepanz zur Einschätzung des BMI, das wegen einer angeblichen RAF-Infrastruktur in Südamerika ein Ausfliegen in diese Richtung für wahrscheinlich hielt. Das BMI vermutete sogar, dass die Terroristen die Wahl des Landes der Bundesregierung überlassen wollten.<sup>683</sup> Zwar hatten auch die Berufsdiplomaten Kuba auf ihrer Liste der denkbaren Länder, sie konzentrierten sich aber eher auf Länder wie Libanon, Irland oder Spanien, in denen die Terroristen schnell Anschluss an örtliche Terroristengruppen finden könnten. Eine Zustimmung dieser Regierungen zu erhalten, wurde als besonders schwierig angesehen.

Interessant ist, dass der deutsche Beamtenapparat hier „für die Terroristen“ dachte, was sich auch in der frühen Sondierung bei den arabischen Regierungen zeigt. Die möglichst reibungslose Abwicklung einer politischen Entscheidung stand im Vordergrund.

Als einzige Möglichkeit, die Pläne der Terroristen zu durchkreuzen, wurde ein Provozieren von Informationen und direkter Kontaktaufnahme gesehen, um Lorenz noch vor Abflug der Häftlinge zu finden. Gezielt gestreute Indiskretionen wurden erwogen, so z.B. die angebliche Nachricht, dass die Alliierten sich weigerten, ein Flugzeug bereitzustellen, um so die Terroristen zu hektischen Änderungen ihrer Pläne zu bewegen.

Die abendliche Krisensitzung im Kanzlerbungalow – mit Medienbegleitung – stand im Zeichen einer zunehmend härteren öffentlichen Kritik, insbesondere der Springer-Presse, an „sicherheitspolitischen Fehleinschätzungen“ der Bundesregierung. War man nach der Festnahme von Baader und Meinhof 1972 zu leichtsinnig geworden? Hätte man nicht auf Horst Herold hören müssen, „sein“ BKA gegenüber den Ländern zu stärken? „Jedes Landeskriminalamt operierte an ‚seinen‘ Köpfen der anarchistischen ‚Hydra‘. Der Gesamtüberblick ging allmählich verloren.“<sup>684</sup> Und müsste man sich nicht auch trauen, die „israelische Lösung“<sup>685</sup>, also ein bedingungsloses Nein gegenüber den Forderungen von Terroristen, in der Öffentlichkeit zu diskutieren?

Letztlich stand der Vorwurf der Zögerlichkeit und Unentschlossenheit im Raum, der Helmut Schmidt nicht behagen konnte. Auf die Frage eines Fernsehjournalisten, ob „der Kanzler eine breite politische Basis, eine breite politische Verantwortung“ durch die Einbeziehung der Opposition suche, beeilte sich Regierungssprecher Bölling zu antworten:

*„Ja, das ist richtig. ... Auch wir haben den Eindruck – und daher die Einladung des Kanzlers –, daß die Situation sich inzwischen so entwickelt hat, daß eine grundsätzliche Entscheidung getroffen werden muß.“<sup>686</sup>*

<sup>682</sup> Ebenda.

<sup>683</sup> Vgl. Vermerk des BMI vom 1.3.1975 zur Analyse der Botschaft Nr.3 der Terroristen, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>684</sup> Zitate aus H. Zimmermann: Herolds Warnung in den Wind geschlagen, in: Welt am Sonntag, 2.3.1975.

<sup>685</sup> Kommentar von Chefredakteur Herbert Kremp in ‚Die Welt‘ vom 1.3.1975.

<sup>686</sup> Regierungssprecher Klaus Bölling in ‚Heute‘ (ZDF), 1.3.1975, 22.07 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

Helmut Schmidt erinnert sich, dass die Entscheidung nicht „der Staatsanwaltschaft oder der Kripo überlassen bleiben konnte“ und dass die „Beteiligung der Opposition sinnvoll, zweckmäßig, man kann auch geradezu sagen, notwendig“ war.<sup>687</sup> Dies verdeutlicht ein Dilemma, in dem sich Schmidt befand. Einerseits wurde von ihm die mit dem Amt des Bundeskanzlers verbundene politische Autorität erwartet, die er möglicherweise auch gegen den Widerstand des Krisenstabs hätte durchsetzen können. Andererseits musste er sich aber – gerade im Hinblick auf einen negativen Ausgang der Lorenz-Entführung – politisch absichern. Ein überparteilicher Konsens streute die Verantwortung, nahm Schmidt aber die Entscheidungsgewalt. Ein Ergebnis drang aber auch an diesem Abend nicht in die Öffentlichkeit.

Noch am späten Samstagabend erklärte Horst Mahler im Fernsehen, dass „die Strategie des individuellen Terrors [...] nicht die Strategie der Arbeiterklasse“ sei und er daher nicht befreit werden, sondern „den Kampf der revolutionären Massen“<sup>688</sup> abwarten wolle. Auch Gabriele Kröcher-Tiedemann lehnte, offenbar auf Druck ihrer Familie, ein Ausfliegen zunächst ab.<sup>689</sup> Auch andere Häftlinge waren äußerst skeptisch und zweifelten an der Echtheit der Lorenz-Entführung. Rolf Pohle z.B. verlangte eine Kopie der Mitteilung Nr.3, ohne die er die Haftanstalt nicht verlassen werde, „da er nicht zu einer Kiesgrube gebracht werden möchte“<sup>690</sup>.

### Die Entscheidung

Als am Sonntagmorgen die Wahllokale in Berlin öffneten, ging die Mitteilung Nr.4 der Entführer als Tonband ein. Auf diesem wandte sich Lorenz an Pfarrer Albertz und übermittelte das „Ehrenwort“<sup>691</sup> seiner Entführer, dass Albertz nichts geschehen und er selbst unverzüglich freigelassen werde, wenn die Häftlinge ausgeflogen worden seien. Offenbar war Albertz, der am Sonntagmorgen noch eine vielbeachtete Predigt<sup>692</sup> in seiner Kirche hielt, nicht so uneingeschränkt und bedingungslos bereit, sich in die Hände von Schwerverbrechern zu geben, wie es in vielen nachträglichen Berichten – auch seinen eigenen – dargestellt wird. Ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber den staatlichen Organen durchzieht seinen Abschlussbericht, in den Akten des BMI findet

<sup>687</sup> Helmut Schmidt in Stern, Austausch, Min. 18:10 bis 18:39.

<sup>688</sup> Zitiert nach Reinders, Bewegung, S.86. Mahler hatte sich zuvor mit Kunzelmann und Mitgliedern der KPD beraten. Vgl. Zeitplan Lorenz-Entführung des BMJ, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546.

<sup>689</sup> Vgl. Telefonvermerk über Gespräch BMI/ÖS 6 mit dem nordrheinwestfälischen Innenministerium vom 28.2.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997. In NRW hatten sowohl Mutter als auch Bruder interveniert, da Kröcher-Tiedemann sich auf dem Weg der Resozialisierung befände. Reinders/Fritsch vermuten, dass ein Angebot zur Strafminderung Anlass für die erste Erklärung war. Vgl. Reinders, Bewegung, S.87.

<sup>690</sup> Fernschreiben des Lagezentrums im BMI vom 1.3.1975 über Gespräche der Häftlinge mit ihren Anwälten, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>691</sup> Transkription der Tonbandnachricht vom 2.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Vgl. auch Fernschreiben des BMI vom 2.3.1975, 9.09 Uhr mit dem Wortlaut der Botschaft, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>692</sup> In dieser Predigt machte Albertz nochmals deutlich, dass seine christliche Überzeugung Antrieb für sein Engagement war. Mehrfach verwies er auf die biblische Geschichte Abrahams und göttliche Prüfung der Opferung des Sohnes. Vgl. Schuster, Albertz, S.286–288.

sich an der Stelle der Mitteilung Nr. 4, wo es um das Mitfliegen von Albertz geht, eine handschriftliche Randnotiz: „er will bislang nicht“<sup>693</sup>.

Im Auswärtigen Amt arbeitete die Wochenendbesetzung derweil ohne Unterlass. Weitere Sondierungen, was mit den Häftlingen in möglichen Zielländern geschehen würde, wurden von den Botschaften angefordert und detaillierte Länderlisten erstellt. Auch waren inzwischen die Franzosen dafür gewonnen worden, ein kleines Flugzeug für den Ausflug der Berliner Häftlinge nach Frankfurt bereitzustellen, von wo aus dann eine Lufthansamaschine auf Staatskosten gechartert wurde.<sup>694</sup> Im Bundeskanzleramt war man besonders verwundert, dass auch die DDR den westdeutschen Behörden bei der Bitte nach Informationen entgegenkam: „Die DDR-Behörden bitten, diese Mitteilung, insbesondere den Umstand, daß Amtshilfe geleistet worden ist, diskret zu behandeln.“<sup>695</sup>

In Frankfurt am Main wurden ab dem Nachmittag die Häftlinge aus den verschiedenen Haftanstalten gesammelt. Ein hessischer und ein Krisenstab der Lufthansa traten zusammen. Auch Pfarrer Albertz wurde mit den beiden Berliner Häftlingen eingeflogen.<sup>696</sup> Die Medien nahmen großen Anteil, viele der Journalisten gingen bis zum Schluss davon aus, dass es sich um eine Finte handelte. Parallelen zu den Ereignissen auf dem Flughafen von Fürstfeldbruck drängten sich auf.<sup>697</sup> Die Zusammenführung der Häftlinge wurde stetig verzögert, auch der Wunsch Rolf Pohles, mit der noch in der JVA Essen einsitzenden Gabriele Kröcher-Tiedemann zu telefonieren, wurde erst nach Stunden erfüllt: „Auf meine Frage nach dem Grunde, wurde mir die läppi-sche Antwort gegeben, man müsse erst noch die Nummer der Haftanstalt feststellen“, schrieb Albertz später.<sup>698</sup> Auch in einem zweiten Anlauf erreichte die Weisungskette des hessischen Innenministers die Haftanstalt nicht. Inwieweit diese Verzögerungen beabsichtigt waren oder nicht, lässt sich anhand der Quellen nicht nachweisen. „Es waren ja als Frucht des deutschen Föderalismus Beamte aus mindestens drei Ländern und vom Bund anwesend“<sup>699</sup>, so Albertz, und für jede Entscheidung musste die Billi-

<sup>693</sup> BMI-Arbeitskopie der Mitteilung Nr. 4 vom 2. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997.

<sup>694</sup> Vgl. Länderlisten und Schreiben von Staatssekretär Gehlhoff (AA) an den frz. Botschafter Wormser vom 2. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Alle sondierten Länder lehnten formal eine Aufnahme der Häftlinge ab, lediglich humanitäre Hilfe oder Auftanken des Flugzeugs wurde von einigen gestattet. Die Kosten für das Flugzeug beliefen sich auf 124.240 DM, wobei die Lufthansa auf den Gewinnzuschlag „wegen der besonderen Umstände, durch die die Flugdurchführung veranlasst wurde“ verzichtete. Auch die 341,33 DM Telefonkosten im Frankfurter Krisenstab bezahlte letztlich der Steuerzahler. Vgl. Schreiben Deutsche Lufthansa an das Bundesverkehrsministerium (Ruhnau) vom 13. 6. 1975. In: BArch Koblenz, B 106/106998, Lorenz Bd. 3.

<sup>695</sup> Diese interessante Bemerkung, die in scharfem Kontrast zur offiziell protestierenden Haltung der DDR steht, kann hier aus Platzgründungen nicht weiter ausgeführt werden. Schreiben Bundeskanzleramt an BMI über Anruf von Staatssekretär Gaus vom 2. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997. Dieses wird durch die Akten der Stasi bestätigt. Vgl. Vermerk über Erkenntnisse aus der Lorenz-Entführung für das Politbüro vom 6. 3. 1975, in: BStU, ZAIG 14967.

<sup>696</sup> Zu den Ereignissen in Frankfurt vgl. Telefonvermerk des hessischen Innenministerium (Schutzpolizei Frankfurt am Main) mit dem BMI, vermutlich vom 3. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997 und Bericht Albertz vom 11. 3. 1975, in: LAB, B Rep. 002 Nr. 6430.

<sup>697</sup> Vgl. Stern, Austausch, Min. 27:45 bis 29:25.

<sup>698</sup> Abschlussbericht Albertz, S. 5.

<sup>699</sup> Ebenda, S. 7.

gung aus Bonn eingeholt werden, so dass Ergebnisse schon ohne Intention sehr lange auf sich warten lassen konnten. Um 1.26 Uhr fand das Telefonat der beiden Häftlinge tatsächlich statt, vier Stunden später landete eine „bekehrte“ Kröcher-Tiedemann in Frankfurt am Main. Gegen 4 Uhr wandten sich die Häftlinge über das Fernsehen an die Bewegung 2. Juni: Der „Staat“ hatte bislang alle Forderungen erfüllt.

Dass „der Staat“ dabei nicht immer ganz korrekt handelte, stellte Pfarrer Albertz in seinem vertraulichen Abschlussbericht heraus:

*„Unmittelbar nach meiner ersten Begegnung mit den Gefangenen in ihrer Zelle wurde mir gesagt, es befänden sich in der Zelle Abhörgeräte. Ich ging daraufhin zu dem zuständigen Beamten und fragte, ob dies zuträfe. Er verneinte diese Frage, allerdings ohne mir dabei in die Augen zu sehen. Ich sagte ihm, er sei Beamter und ich hoffte, daß ich mich auf sein Wort verlassen könnte. Nach meiner Rückkehr nach Berlin habe ich von dem Chef der Senatskanzlei erfahren, [...] es seien doch Abhörgeräte in der Zelle installiert gewesen. Man habe aber nichts hören können, da ja ein Transistorradio in Betrieb gewesen sei. (Das ist Unfug, denn das Radio wurde nur ganz kurz für die Nachrichten jeweils stündlich eingeschaltet, jedenfalls so lange ich in der Zelle war.) [...] Ich bin als Pfarrer in dieser Zelle gewesen. Ein Abhören meiner Gespräche mit den Gefangenen ist ein unverantwortlicher Vertrauensbruch gegenüber einem Mann, der sich ja nicht aus Vergnügen für diese schwierige Aufgabe zur Verfügung gestellt hat.“<sup>700</sup>*

Angeblich soll sich später der hessische Ministerpräsident Albert Osswald, der den Krisenstab am Frankfurter Flughafen leitete, für das Fehlverhalten seines Beamten bei Albertz entschuldigt haben.<sup>701</sup>

In Berlin durfte Peter Lorenz „seine“ Wahl an dem in der Zelle aufgestellten Fernsehapparat verfolgen und erfuhr, dass die CDU erstmals stärkste Fraktion im Abgeordnetenhaus geworden war. Auch wenn Klaus Schütz mit Hilfe der FDP weiterregieren konnte, war dies zweifellos ein großer politischer Erfolg. Der nordrhein-westfälische SPD-Ministerpräsident Heinz Kühn spekulierte sogar, wohl mit nervösem Blick auf seine eigene Wiederwahl, dass es das Ziel der Entführung sei, die Ergebnisse der Landtagswahlen in eine konservative Richtung zu treiben.<sup>702</sup>

Den ganzen Tag über berieten in Bonn Krisenstäbe in unterschiedlicher Besetzung.<sup>703</sup> Im BMJ arbeitete man an einer Lösung, einen Häftlingsaustausch auch rechtlich möglich zu machen, was immerhin eine Zustimmung von mindestens vier Bundesländern erforderte. Ebenfalls geprüft wurde der Tatbestand des „Tötens durch Unterlassen“, wenn die Bundesregierung durch ein Nichtnachgeben das Todesurteil über Lorenz riskieren würde.<sup>704</sup> Am Nachmittag tagte die Justizministerkonferenz mit nur schwacher Beteiligung.<sup>705</sup> Um 21 Uhr trat das Bundeskabinett, allerdings ohne

<sup>700</sup> Ebenda, S.7. Ob und wie dieser Vorfall letztlich geklärt wurde, ist nicht bekannt.

<sup>701</sup> Vgl. Aussage Schütz in Stern, Entführung, S. 106.

<sup>702</sup> Kühn laut dpa vom 1.3.1975, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546.

<sup>703</sup> Vgl. die detaillierte, wenn auch nicht ganz vollständige Aufstellung in der Chronologie des BGS für den Bundesinnenminister, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/371816.

<sup>704</sup> Vgl. Vermerk BMJ ‚Zuständigkeit für Haftentlassungen‘ vom 2.3.1975 und Vermerk BMJ ‚Tötung durch Unterlassen bei Ablehnung des Ultimatums‘ vom 2.3.1975, beide in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400545. Das Rechtsgutachten beschied, dass sich die Bundesregierung nicht strafbar mache.

<sup>705</sup> Vgl. Teilnehmerliste für die JMK am 2.3.1975, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400545. Fünf Länder waren überhaupt nicht vertreten, andere nur kurzzeitig.

den Bundeskanzler<sup>706</sup>, zusammen, um 23 Uhr folgte noch eine letzte überparteiliche Sitzung im Kanzlerbungalow, auf der wahrscheinlich die endgültige Entscheidung fiel. Nachdenklich stimmt die plötzlich auftretende Krankheit von Bundeskanzler Schmidt. Dieser litt in den entscheidenden Stunden an Fieberschüben mit über 40 Grad, wie er später erklärte.<sup>707</sup> Kohl spricht von einer „zurechtgezimmerte[n] Legende“<sup>708</sup>, dass dies die Entscheidung des Kanzlers beeinflusst habe.<sup>709</sup> Ein abschließendes Urteil ist nicht möglich. Fest steht jedoch, dass Schmidt sich von vornherein bedeckt gezeigt hatte und vermutlich, wie viele in der SPD, am Sinn eines Austauschs zweifelte. Eine völlig neue Lage ergab sich in der letzten Sitzung nicht. Als Regierungschef mit der obersten Entscheidungsverantwortung konnte Schmidt durch seine Abwesenheit allerdings auch einen guten Teil der Verantwortung abgeben. Schütz hatte auch schon vorher bemerkt, dass „in der Sache keine Führung dagewesen“<sup>710</sup> sei. Als Schmidt Stunden später, als ihn „der Arzt vernehmungsfähig machte“, dazu stieß, fand er ein gefestigtes Stimmungsbild vor: „die Herren Kohl, Schütz und all die übrigen Versammelten“<sup>711</sup> hatten sich auf ein Nachgeben verständigt. „Ich habe mir das angehört und nicht widersprochen.“<sup>712</sup> Schmidt schloss sich dann der Mehrheit an und ging endgültig „auf den Handel ein“<sup>713</sup>.

Am Morgen des 3. März 1975 hob die Boeing 707 mit Pfarrer Albertz, den mit 120 000 DM<sup>714</sup> ausgestatteten fünf Häftlingen und einer vierköpfigen Lufthansa-Crew mit einer Stunde Verspätung<sup>715</sup> und immer noch unbekanntem Ziel ab. Unter den Besatzungsmitgliedern befand sich auch der – unbewaffnete – Sicherheitschef der Lufthansa.<sup>716</sup> Einige Journalisten auf dem Flughafen trugen kugelsichere Westen, da sie immer noch einen polizeilichen Eingriff in letzter Minute fürchteten.<sup>717</sup>

<sup>706</sup> Vgl. die Teilnehmerlisten der Krisensitzungen am 2.3.1975, in: BArch Koblenz, B 136/29582.

<sup>707</sup> Schmidt in Stern, Austausch, Min. 24:20 bis 24:50. Dies bestätigte auch Klaus Schütz in einem Gespräch mit dem Verfasser am 23.4.2007 in Berlin. Schmidt ließ sich auch in den Folgetagen von Vizekanzler Genscher vertreten, so dass an der Erkrankung an sich wohl keine Zweifel bestehen dürften.

<sup>708</sup> Kohl, Erinnerungen, S. 360.

<sup>709</sup> Auch Schütz hat Zweifel, dass die Krankheit den Kanzler in seiner Entscheidung beeinflusst habe. Vgl. Aussage Schütz in Stern, Entführung, S. 94.

<sup>710</sup> Schütz zitiert nach Stern, Entführung, S. 101.

<sup>711</sup> Schmidt in Stern, Austausch, Min. 24:30 bis 24:50.

<sup>712</sup> Schmidt zitiert nach Stern, Entführung, S. 101.

<sup>713</sup> Schmidt in Stern, Austausch, Min. 24:30 bis 24:50.

<sup>714</sup> Ursprünglich waren 20 000 DM pro Häftling gefordert worden. Die Häftlinge konnten aber durchsetzen, dass die Gesamtsumme, trotz des Verzichts von Horst Mahler, ausgezahlt wurde. Vgl. Reinders/Fritsch, Bewegung, S. 90.

<sup>715</sup> „weil die Freigel[assenen] sich über die Anzahl der Flugzeugbesatzung nicht einigen konnten.“ Zeitplan Entführung BMJ, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546.

<sup>716</sup> Vgl. Abschlussbericht Albertz, S. 8.

<sup>717</sup> Vgl. Aussage eines damaligen Journalisten in Stern, Austausch, Min. 30:18 bis 30:30.

## 2. Das Auswärtige Amt als Erfüllungsgehilfe

### Der Flug nach Aden

Mit dem Abflug ging die Innere Sicherheit in die Außenpolitik über. Ein spezieller Krisenstab „Geiselnahme Lorenz“ wurde im Auswärtigen Amt eingerichtet<sup>718</sup>, Diplomaten pendelten zwischen AA und BMI, wo weiterhin das Lagezentrum tagte.<sup>719</sup> Auch im für den fernmündlichen und -schriftlichen Verkehr zuständigen Postministerium und bei der Deutschen Lufthansa in Frankfurt waren die Stäbe aktiv.

Während das Flugzeug in der Luft war, ging die Nervosität in Bonn weiter. Regierungssprecher Bölling verteidigte umgehend das Vorgehen der Bundesregierung: „[N]ach gründlicher Abwägung aller Rechtsgüter, um ein Menschenleben zu retten“, seien die „verschiedenen staatlichen Autoritäten“ in „diesem Fall“ den Forderungen der Terroristen nachgekommen. Nach dem Hinweis, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien dem Vorgehen zugestimmt hätten, betonte Bölling, dass es sich nicht um einen „Freibrief“ handle.<sup>720</sup> Als Bölling später erklärte, dass die Bundesregierung nach der Freilassung der Häftlinge umgehend ein Auslieferungsgesuch stellen werde, intervenierte Helmut Kohl eiligst bei Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel, da er bei Bekanntwerden dieser Nachricht um das Leben von Lorenz fürchtete. Dennoch prüfte das Bundesjustizministerium gewissenhaft alle Auslieferungsabkommen und Rechtsmöglichkeiten.<sup>721</sup> Bundesinnenminister Maihofer erhielt währenddessen einen martialischen Artikel des bekannten Fernsehjournalisten Eduard Zimmermann („Aktenzeichen XY... ungelöst“), der dem Minister wahrscheinlich düstere Vorahnungen über die anstehende öffentliche Debatte bescherte. Unter dem Titel „Gebt ihnen Krieg“ forderte Zimmermann im Fall Lorenz die Maßstäbe des Kriegsrechts und die Behandlung der Terroristen als Partisanen, so „daß sie bei Antreffen mit der Waffe standrechtlich erschossen werden können“<sup>722</sup>. Diese Vorschläge wurden durchaus ernst genommen. Ein Jahr später entstand ein von mehreren Briefwechseln begleitetes, hausinternes Rechtsgutachten im BMI, das einen „der Bekämpfung des Terrorismus dienende[n] Einsatz der Bundeswehr“<sup>723</sup> prüfen sollte, basierend auf einem erweiterten Verteidigungsbegriff gemäß Art. 87a des Grundgesetzes. Schon die Entführung wurde mit einer großen Mediendebatte über die Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen und

<sup>718</sup> Vgl. hausinternes Schreiben des AA vom 3. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Ebenfalls befindet sich auch ein fortlaufend aktualisierter Ereignisvermerk des Krisenstabs im AA.

<sup>719</sup> Aus dem BMI ist ab dem 3. 3. 1975 Tage sogar eine Kopie des ‚Minutenbuchs‘ des Lagezentrums überliefert. Vgl. PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>720</sup> Alle Zitate in der Erklärung von Regierungssprecher Bölling am 3. 3. 1975 nach Abflug der Häftlinge, Arbeitsexemplar in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>721</sup> Vgl. Vermerk BMJ vom 3. 3. 1975 mit Bitte des Ministers um Formulierung eines Dementis, in: BArch Koblenz, B 141/45605. Vgl. ebenda Liste mit Auslieferungsabkommen und -möglichkeiten mit dem Hinweis, dass eine Auslieferung aus dem Süd-Jemen nur auf Veranlassung des Staatspräsidenten möglich ist, man jedoch „keine prakt. Erfahrungen“ habe.

<sup>722</sup> Brief Zimmermann an Maihofer mit mehrseitigem Artikel „Gebt ihnen Krieg!“ vom 3. 3. 1975, offenbar für eine Veröffentlichung des BMI bestimmt, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd. 2. Zum Kontext der öffentlichen Kriegsmetaphorik vgl. Musolff, Terrorismus.

<sup>723</sup> Bezogen war dies z. B. auf Angriffe auf deutsche Außenvertretungen, Gutachten für Ref. ÖS 9 vom 6. 9. 1976, in: BArch Koblenz, B 106/106592, Bd. 1.

die Einführung der Todesstrafe begleitet, in der sich insbesondere Franz-Josef Strauß und Alfred Dregger zu profilieren suchten, die auch Kriegsrhetorik nicht scheuten: „was wir heute erleben, ist krieg. und zwar mit allen mitteln des terrors und der unmenschlichkeit.“<sup>724</sup>

Das Flugzeug, dessen Ziel nur Ina Siepmann – bereits vor der Entführung – kannte<sup>725</sup>, steuerte zunächst Rom, dann Tripolis<sup>726</sup> an. Über Libyen wurde ein grüßender Funkspruch an Muammar al-Gaddafi abgesetzt, bevor die Reise in Richtung Addis Abeba fortgesetzt wurde. In Bonn hatten die Diplomaten große Mühe, den Ereignissen zu folgen und bei den Regierungen der eventuellen Zielländer über die deutschen Botschaften um Landeerlaubnis zu ersuchen.<sup>727</sup> Als in Addis Abeba nach harten Verhandlungen eine Landeerlaubnis und sogar die Freilassung der Flugzeuginsassen<sup>728</sup> erwirkt wurde, dachten die Häftlinge gar nicht daran, dort zu landen, sondern drehten mit dem Hinweis, dass in Äthiopien die CIA herrsche, in Richtung Dschibuti ab. Ein Mitarbeiter der Botschaft in Addis Abeba schrieb in offensichtlicher Hektik an die Zentrale in Bonn: „flugzeug weiss noch *nicht* wohin es fliegt.“<sup>729</sup> Albertz sagte im späteren Drenkmann-Lorenz-Prozess von 1979, er habe „vor vierzehn Tagen“ vom damaligen Staatssekretär Gehlhoff (AA) erfahren, dass die äthiopische Regierung vorgehabt habe, „alle als Entführer an die Wand zu stellen“<sup>730</sup>.

Wenig später forderten die Häftlinge Landeerlaubnis in Aden, der Hauptstadt der sozialistischen Volksrepublik Süd-Jemen.<sup>731</sup> Mit großer Sorge wurde registriert, dass der Treibstoff zur Neige ging. Zudem erlaubte die damalige Technik Funkverbindungen in die arabische Welt nur bis zum örtlichen Sonnenuntergang, so dass den Krisenstäben buchstäblich ein Versiegen der Informationen drohte.

<sup>724</sup> Dregger laut dpa vom 1.3.1975, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546.

<sup>725</sup> Vgl. Abschlussbericht Albertz S.9.

<sup>726</sup> Libyen hatte vorweg eine Aufnahme verweigert, um „den ruf ab[zu]werfen[,] asyl von terroristen zu sein.“ Fernschreiben Tripolis an das AA vom 2.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>727</sup> Vgl. Vorlage/Sprechzettel Außenminister Genscher zur Sitzung des Bundeskabinetts am 5.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>728</sup> Vgl. Abschlussbericht der Botschaft Addis Abeba, Fernschreiben an das AA vom 4.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>729</sup> Fernschreiben der Botschaft Addis an das AA vom 3.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Hervorhebung übernommen.

<sup>730</sup> Albertz im Drenkmann-Lorenz-Prozess am 23.5.79. Stern, Austausch, Min. 32:44 bis 33:15 (Stern zeigt im Hintergrund das Prozessprotokoll). Schmidt und Vogel weisen ebenda die Idee einer Erstürmung in Addis Abeba weit von sich. Diese Aussage Albertz lässt sich durch die Quellen aus der Zeit der Lorenz-Entführung in keiner Weise belegen. Warum Gehlhoff, 1979 Botschafter beim Heiligen Stuhl, eine solche Meldung ist die Welt gesetzt haben soll, lässt sich nicht mehr nachvollziehen. In den Quellen, insbesondere im Abschlussbericht der Botschaft Addis Abeba und im sehr detaillierten Minutenbuch des Krisenstabs beim AA gibt es keinen Hinweis auf eine derartige Aktion. Vgl. PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>731</sup> Der Jemen ist seit dem 19. Jahrhundert in einen traditionell regierten Norden und einen britisch besetzten Süden aufgeteilt gewesen. Nach Abzug der Briten 1967 wurde Süd-Jemen eine sozialistische Volksrepublik. Erst 1990 kam es zur Vereinigung der bis heute stark unterschiedlichen Landesteile. Damals wurde umgehend über Rückkopplungseffekte der Terroristen zur DDR gergewöhnt. Vgl. Fernschreiben AA an Botschaft Sana'a mit der Frage: „haben die 5 anarchisten verbindung mit ddr-botschaft aden aufgenommen?“ in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

Waren die Diplomaten auf vieles vorbereitet gewesen, auf eine Landung in Aden sicher nicht. Die Sondierungen hatten ergeben, dass auch Süd-Jemen nicht gewillt war, Straftäter aufzunehmen. Erschwerend kam hinzu, dass die diplomatischen Beziehungen zum sozialistischen Süd-Jemen „ruhten“ und somit kein deutscher Diplomat vor Ort war, der ein Einlenken hätte erwirken können.<sup>732</sup> Botschafter Günter Held, der zu dieser Zeit im nordjemenitischen Sana'a die Ereignisse verfolgte, ergriff das Heft des Handels und unternahm in seinem Privatflugzeug einen riskanten Nachtflug durch die Wüste nach Aden. Auch er erhielt keine Landeerlaubnis, sondern musste nach Sana'a zurückkehren und mit dem Landrover in den Süden fahren. Als Botschafter Held am frühen Morgen erschöpft in Aden ankam, war es für jede Einflussnahme zu spät. Für seinen mutigen Einsatz wurde er aber von mehreren Ministern hoch gelobt.<sup>733</sup>

Nach anderthalbstündigem Kreisen und kurz bevor der Treibstoff für eine sichere Landung aufgebraucht war, erhielt die Boeing, offenbar nach Vermittlung des britischen Botschafters in Aden, vorübergehende Landeerlaubnis, so dass sie um 19.41 Uhr deutscher Zeit in Aden landen konnte.<sup>734</sup> Dabei entging sie offenbar nur knapp einem Absturz in der Dunkelheit:

*„Die Landung war schwierig, da sich ausgerechnet für den Flugplatz Aden keine Karte an Bord befand. Erst am Morgen merkten wir, daß wir nur durch die genaue Funkpeilung des Towers in Aden an einer Katastrophe vorbeigekommen waren, weil die eine Seite des Flugplatzes durch ein Gebirge versperrt war.“*<sup>735</sup>

Angeblich hatte die Bewegung 2. Juni über einen palästinensischen Mittelsmann schon einen Monat zuvor die Aufnahmefrage im Süd-Jemen geklärt: „Ohne eine vorherige Landegenehmigung hast du keine Chance.“<sup>736</sup> Wenn dieser Kontakt zur südjemenitischen Regierung jemals funktioniert haben sollte, bereitete diese den Flugzeuginsassen keinen besonders freundlichen Empfang. Kurz nach der Landung wurde das Flugzeug von Militär umstellt, Tankwagen rollten heran. Ganz offensichtlich sollte das Flugzeug schnell wieder abheben, wie es auch den Sondierungen des AA entsprach. Erst Stun-

<sup>732</sup> Angeblich wurden der Boeing zwei Flugzeuge hinterhergeschickt, in einem der damalige Staatsminister im AA, Hans-Jürgen Wischniewski mit 6 Mio. DM ‚Aufbauhilfe‘. Vgl. Reinders, Bewegung, S. 94 und Andeutungen in der FAZ vom 5. 3. 1975. Eine diesbezügliche offizielle Anfrage eines CDU-Bundestagsabgeordneten beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ergab, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit „ausschließlich auf den allgemeinen entwicklungspolitischen Grundsätzen“ fuße. Vgl. Schreiben des BMZ an Carl-Dieter Spranger, MdB, vom 12. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997. Die Akten der verschiedenen involvierten Behörden, ebenso wie das Minutenbuch des BMI oder des AA, geben keinerlei Hinweis auf eine solche Aktion, so dass diese Geheim-Mission eher in das Reich der Legenden gehört. Auch die Memoiren von Wischniewski schweigen sich über den Fall Lorenz aus, berichten aber von einer sehr ähnlichen Aktion und einen Betrag von 10 Mio. DM im Zusammenhang mit der Entführung der ‚Landshut‘ 1977. Vgl. Wischniewski, Leidenschaft und Augenmaß, S. 218.

<sup>733</sup> Held legte die Strecke „für die man normalerweise ca. 10 Stunden benötigt, in ca. 8 Stunden zurück.“ Vgl. Schreiben VLR Jesser an Dg10 vom 6. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Held handelte allerdings auf Weisung von Staatssekretär Gehlhoff, vgl. Minutenbuch Krisenstab AA, ebenda.

<sup>734</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Krisenstabs AA für das Bundeskanzleramt vom 10. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>735</sup> Abschlussbericht Albertz S. 9.

<sup>736</sup> Reinders, Bewegung, S. 95.

den später, nach mühsamen Erklärungen Albertz' zum Sinn der Aktion in „holprigem Schulenglisch“<sup>737</sup>, gelang es, einen politischen Entscheidungsträger an Bord zu holen, der später als Staatssekretär des jemenitischen Außenministeriums bezeichnet wurde. Die Krisenstäbe in Bonn konnten zwar über die Funksprüche aus dem Cockpit und dem Lagezentrum der Lufthansa in Frankfurt notdürftig auf dem Laufenden gehalten werden, Einfluss auf die Ereignisse nehmen konnten sie aber nicht. Albertz wurde unfreiwillig zum Verhandlungsführer für die Bundesregierung, besaß aber nicht einmal einen Diplomatenpass: „So war auch die Darstellung meiner Funktion bei diesem Unternehmen der schwierigste Teil.“<sup>738</sup> Letztlich konnte über den Flugfunk eine provisorische Vollmacht für Albertz übermittelt werden. Mit massiven Übersetzungsschwierigkeiten – Albertz sprach deutsch, der Pilot übersetzte in Englisch, der Dolmetscher in Arabisch – gelang es immerhin, dem Staatssekretär verständlich zu machen, dass das Leben eines Mannes in Berlin von seiner Entscheidung abhinge. Zwar durften die Flugzeugtüren wegen der Hitze nun geöffnet bleiben, die Insassen mussten aber unter formalem Hausarrest mit Kontaktsperre an Bord bleiben.<sup>739</sup>

### Die Freilassung

Die südjemenitische Regierung bestand weiterhin auf einer formellen Bitte der Bundesregierung nach „asylum“ und nicht nur „stay“<sup>740</sup>, nicht zuletzt, um gegen spätere Vorwürfe oder Ansprüche abgesichert zu sein. Albertz müsse verstehen, „daß das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Südjemen noch sehr labil sei.“<sup>741</sup> In der folgenden Nacht wurde zäh darum gerungen, „die jungen Leute hier in das Asyl herein [zu] bekommen.“<sup>742</sup> Die besondere Schwierigkeit auf Bonner Seite bestand darin, dass die „bestaetigung der bitte um politisches asyl bisheriger behandlung der anarchisten als kriminelle verbrecher“ widersprochen hätte.<sup>743</sup> Bedingt auch durch größte praktische Kontaktschwierigkeiten, wurde über das Foreign and Commonwealth Office in London die britische Botschaft in Aden gebeten, den jemenitischen Behörden eine offizielle Bitte der Bundesregierung zu übergeben. Die Erklärung von Staatssekretär Gehlhoff wurde einhellig als „aueserst geschickt“<sup>744</sup> gepriesen, da sie letztlich um „unrestricted residence“<sup>745</sup> bat. Nachdem die Bitte in der Nacht die jemenitischen Behörden erreicht hatte, wurde den physisch und psychisch völlig erschöpften Flugzeuginsassen in den frühen Morgenstunden endlich das Verlassen des Flugzeugs erlaubt und jemenitische Bewirtung gewährt. Ein emotionaler Abschied

<sup>737</sup> Schuster, Albertz, S.297.

<sup>738</sup> Abschlussbericht Albertz S.10.

<sup>739</sup> Vgl. ebenda. Vgl. auch Telegramm britische Botschaft Aden an deutsche Botschaft Sana'a vom 4.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>740</sup> Vgl. Minutenbuch BMI, 3.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>741</sup> Ebenda.

<sup>742</sup> Wortlautvermerk über Gespräch Albertz mit dem Lagezentrum BMI vom 4.3.1975, 00.20 Uhr (MEZ), in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>743</sup> Abschlussbericht der Botschaft Addis Abeba, Fernschreiben an das AA vom 4.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>744</sup> Ebenda.

<sup>745</sup> Fernschreiben Botschaft London an das AA vom 4.3.1975 mit Wortlaut der Anfrage, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

zwischen dem Pfarrer und den Freigelassenen, die Albertz durchweg mit „Kinder“<sup>746</sup> ansprach, rückte näher: „Jeder von ihnen bedankte sich, zwei weinten.“<sup>747</sup>

Ina Siepmann schrieb nun wie vereinbart den Text mit dem Code-Wort auf einen Zettel, den Albertz nach seiner Rückkehr im Fernsehen verlesen sollte. Um 7.25 Uhr ging dieser Text, der sofort als „top-secret“ klassifiziert wurde, im Krisenstab im BMI ein.<sup>748</sup> Kurze Zeit später flog Albertz nach Addis Abeba, wo er dem dortigen Botschafter (und den deutschen Stäben) Bericht erstattete. Dem immerhin 60-jährigen und über-nächtigten Mann blieb wenig erspart. Nach nur kurzer Pause flog er mit neuer Flugbesatzung nach Frankfurt weiter, wo ihm nach weiteren sieben Stunden Flug eine Ehrenformation der Lufthansamitarbeiter „einen großen Weltatlas mit eingezeichneter Flugstrecke“<sup>749</sup> überreichte. Die Rückkehr nach Berlin in einer amerikanischen Kuriermaschine war „[d]ie größte physische Anstrengung [...] da diese keinen Druckausgleich hatte.“<sup>750</sup> Nachdem Albertz auch noch eine offenbar versehentliche „militärische Ehrung“<sup>751</sup> durch den britischen Stadtkommandanten in Berlin über sich hatte ergehen lassen müssen, konnte er um 18.15 Uhr endlich auf Sendung gehen und die Botschaft mit den erlösenden Worten verlesen: „Ein Tag so wunderschön wie heute.“<sup>752</sup>

Noch bevor das erste Lebenszeichen von Lorenz zu hören war, detonierte gegen 20 Uhr im Plenarsaal des Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ein Sprengsatz der Frauenbewegung der „Revolutionären Zellen“ (später „Rote Zora“)<sup>753</sup> – Ruhe vor politischer Gewalt war nicht eingekehrt. Im „Volksgefängnis“ begannen die Vorbereitungen zur Freilassung von Peter Lorenz, der die Flugdyssee im Fernsehen verfolgt hatte.<sup>754</sup> Mit verklebter Brille und drei Groschen zum Telefonieren in der Hand wurde er in den Volkspark Wilmersdorf gebracht, von wo aus er sich gegen Mitternacht bei seiner Frau meldete.<sup>755</sup> Erst nach einer umgehenden und langwierigen Befragung durch den Verfassungsschutz konnte Lorenz am frühen Morgen seine neue Freiheit genießen.<sup>756</sup> Die erste Politikerentführung in der Geschichte der Bundesrepublik hatte ihr vorläufiges, für Lorenz gutes Ende gefunden.

<sup>746</sup> Vgl. u. a. Schuster, Albertz, S. 295 und 299.

<sup>747</sup> Abschlussbericht Albertz S. 13.

<sup>748</sup> Vgl. Minutenbuch BMI, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>749</sup> Schuster, Albertz, S. 299.

<sup>750</sup> Abschlussbericht Albertz S. 13, vgl. ebenso Abschlussbericht der Botschaft Addis Abeba, Fernschreiben an das AA vom 4. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>751</sup> Schuster, Albertz, S. 300.

<sup>752</sup> Ebenda ein Mitschnitt der Fernsehansprache auch bei Stern, Austausch, Min. 34:28 bis 35:10.

<sup>753</sup> Dieser Anschlag mit offenbar nur geringem Sachschaden war gegen die Entscheidung zum § 218 gerichtet und hatte offenbar mit der Lorenz-Entführung nicht unmittelbar zu tun. Vgl. zum Vorfall die dpa-Meldung vom 5. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd. 2. Vgl. auch Zeitplan Entführung des BMJ, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546 und Vermerk BMJ 4. 3. 1975, 20.35 Uhr, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400547.

<sup>754</sup> Vgl. Reinders, Bewegung, S. 97.

<sup>755</sup> Das kurze, sehr emotionale Gespräch mündete in die Frage, ob da „sehr viele Leute vor der Tür“ seien. Seine Frau antwortete: „Hunderte von Leuten. Komm bitte nicht hierher!“ Transkript vom 6. 3. 1975 der Tonbandaufzeichnung des Telefonats Lorenz mit seiner Frau vom 5. 3. 1975, 00.02 Uhr, in: HIS, SAK 33, SAO 66, Box 33.

<sup>756</sup> Lorenz wurde ab 2 Uhr vom Verfassungsschutz befragt. Vgl. Telex Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) mit ersten Ergebnissen an das BMI vom 5. 3. 1975, 4.06 Uhr, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd. 2. Vgl. ebenso die Erstvernehmungsprotokolle Peter Lorenz des Berliner Staatsschutzes (in Transkription) vom 5. 3. 1975, in: HIS, SAK 33, SAO 66, Box 33.

Keine halbe Stunde nach dem ersten Lebenszeichen von Lorenz begann die von langer Hand vorbereitete Großfahndung. Umgehend forderten die Berliner Behörden mehrere hundert Kriminal- und Schutzbeamte aus anderen Bundesländern an.<sup>757</sup> Die augenscheinlich sehr gut unterrichteten Staatssicherheitsorgane der DDR registrierten mit großer Besorgnis den Einsatz von 15 000 Polizisten sowie über 100 Kriminalisten von BKA und Verfassungsschutz.<sup>758</sup> Angeblich sei auch die französische und britische Militärpolizei aktiv geworden. Alleine am 5. März 1975 habe es 175 Festnahmen, 100 Wohnungsdurchsuchungen und über 4000 Fahrzeugkontrollen gegeben: „Die Einsatzkräfte der Polizei sind bürgerkriegsähnlich ausgerüstet. [...] Ihr Vorgehen ist gekennzeichnet durch Gewalttätigkeit und Brutalität.“<sup>759</sup> Das Ergebnis der MfS-Analysen lautete: „Dies alles zusammen deutete darauf hin, daß Bonn den Notstand in Aktion probte.“<sup>760</sup> Auch wenn diese Urteile zuweilen autosuggestiven Charakter hatten und die Zahlen letztlich nicht überprüfbar waren, wird doch deutlich, dass die Dimension der Fahndung alles bisherige offenbar überstieg.<sup>761</sup>

Zwei Jahre später legte Generalbundesanwalt Buback seine Anklageschrift im sogenannten Lorenz-Drenkmann-Prozess vor, der von 1978 bis 1980 unter starken Sicherheitsvorkehrungen und teils heftigen Tumulten vor dem Berliner Kammergericht gegen Ronald Fritsch, Gerald Klöpfer, Till Meyer, Fritz Teufel, Andreas Vogel und Ralf Reinders stattfand.<sup>762</sup> Reinders und Meyer wurden zu 15 Jahren Haft verurteilt, Fritsch bekamen 13, Klöpfer 11 und Vogel 10 Jahre Haft, Fritz Teufel wurde schließlich freigesprochen.

### 3. Manöverkritik und Weichenstellungen

In den folgenden Tagen und Wochen begann eine sehr intensive Überprüfung des PKW-, LKW-, Bahn- und Schiffverkehrs, insbesondere im Transitbereich<sup>763</sup>, viele Wohnungen wurden – auch gegen Widerstand – durchsucht. Bei der Berliner Polizei gingen über 4000 Hinweise ein.<sup>764</sup> Trotzdem sollten Fahndungserfolge lange auf sich warten lassen, erst Monate später wurde das „Volksgefängnis“ in der Schenkendorf-

<sup>757</sup> Vgl. Umlauf Innenminister der Länder vom 5.3.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd 2.

<sup>758</sup> Die Sorge galt vor allem den verdeckten Mitarbeitern in Westberlin, deren Enttarnung durch die Großfahndung drohte. Vgl. interne Anweisung Ministerbüro MfS vom 13.3.1975, in: BStU, ZAIG 14967.

<sup>759</sup> MfS-Vermerk 169/75 vom 5.3.1975, in: BStU, ZAIG Nr. 2381, Z 2381.

<sup>760</sup> MfS-Beurteilung der Ereignisse vom 6.3.1975, S. 5, in: BStU, ZAIG 14967.

<sup>761</sup> Der BGS setzt etwas niedrigere und vermutlich realistischere Zahlen an, bleibt aber in gleicher Größenordnung von 157 vorläufigen Festnahmen und ca. 3000 Fahrzeugkontrollen. Vgl. Chronologie des BGS für den Bundesinnenminister, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/371816.

<sup>762</sup> Vgl. Anklageschrift des Generalbundesanwalts im Lorenz-Drenkmann-Verfahren vom 29.6.77, in: HIS, SAK 500,41.

<sup>763</sup> Hier spielte insbesondere die Frage der Verplombung der Transit-LKWs eine Rolle. Vgl. Schreiben Herold an Maihofer vom 21.3.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106998, Lorenz Bd.3.

<sup>764</sup> Vgl. Zeitplan Entführung des BMJ, in: BArch Dahlwitz-Hoppegarten, B 141/400546.

straße gefunden.<sup>765</sup> Von einer Öffentlichkeitsfahndung via Fernsehen riet BKA-Präsident Herold auf einmal ab, da er eine „Lawine von nicht mehr zu bewältigenden Hinweisen, z.T. unqualifizierter Art, auf die Polizei zukommen“<sup>766</sup> sah.

Ein Blick in die Besprechungsprotokolle der Berliner Polizei offenbart ein zutiefst frustriertes Bild der Berliner Polizei, das offenbar nicht erst seit der Lorenz-Entführung bestand. Nach einer grundlegenden Polizeireform 1974 „befand sich [die Polizei] z.Z. der Tat in Phase der Umstellung, Konsolidierung war noch nicht vollzogen“<sup>767</sup>. Angesichts der offenbar dramatischen Zustände innerhalb der Polizei steht aber zu vermuten, dass die Probleme nicht erst mit der Reform begonnen hatten:

*„Auffallend“ sei „die Bereitschaft einzelner ‚Mitarbeiter‘ zur öffentlichen Kritik an polizeiinternen Vorgängen. [...] Bestreben [sei] erkennbar, Keil zwischen Polizeiführung und Mitarbeitern zu treiben. [...] [Es gebe] ‚Dolchstöße‘ in den eigenen Reihen [...] Hierzu erwähnte IL<sup>768</sup> einen anonymen Brief der ‚Gruppe 1. Oktober‘, die sich innerhalb der Beamtenschaft gebildet hat und als durchaus ernst zu nehmen ist [sic]. [...] Die Mitarbeiter sollten „nicht mit gesenktem Kopf und mit Asche bestreut“ den Dienst versehen. [...] Es kommt jetzt darauf an, nicht die Nerven zu verlieren und einander mehr denn je zu vertrauen.“<sup>769</sup>*

Auch die Kooperation mit den Bundes- und Länderkollegen hat offenbar ihre Tücken gehabt. So beklagten die Berliner Polizisten „mangelnde Ortskenntnisse sowie die unzureichenden Kenntnisse landesrechtlicher Berliner Bestimmungen. [...] Es ist zutreffend, daß während der Dienstzeit ‚Stadtrundfahrten‘ durchgeführt wurden, die aber allein den Zweck hatten den Kollegen Ortskenntnisse zu vermitteln.“<sup>770</sup> Auch wenn die Kooperation grundsätzlich gut funktioniert habe, so sei doch die Erwartungshaltung der „Gäste“ eine falsche gewesen. Sie seien von einer Einsatzdauer von zwei bis drei Tagen ausgegangen. Beklagt wurde neben mangelnder Verpflegung auch, dass aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit die Unterbringung zu zweit in Einzelbetten habe stattfinden müssen. Dagegen nimmt es sich fast unbedeutend aus, dass „Hinweisen [...] z.T. von mehreren Beamten gleichzeitig nachgegangen“<sup>771</sup> wurde.

Die Schlussfolgerungen für die Zukunft zeugen von gravierenden Problemen und von der Einsicht, dass künftig mehr Fingerspitzengefühl erforderlich sein würde: „Benutzen des ‚Dienstweges‘ bei Meldungen [...] Besondere Fürsorge der Vorgesetzten für ihre Mitarbeiter in Zeiten derartiger Belastungen.“<sup>772</sup>

Ob diese Zustände den Terroristen wirklich in die Hände gespielt haben, ist nur zu vermuten. Allerdings zeigt sich hier, dass die frühe Terrorismusbekämpfung offenbar auch interne Hürden zu überwinden hatte.

<sup>765</sup> Telefonvermerk BMI mit Berliner Innensenator vom 14.11.1975, in: B 106/106998, Lorenz Bd.4.

<sup>766</sup> ÖS 6/BMI an Maihofer vom 5.3.1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd.2.

<sup>767</sup> Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 30.4.1975, S.6, in: LAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr.7877.

<sup>768</sup> Vermutlich Inspektionsleiter.

<sup>769</sup> Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 19.3.1975, S.1-3, in: LAB, B Rep. 020/7877.

<sup>770</sup> Ebenda.

<sup>771</sup> Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 30.4.1975, S.7, in: LAB, B Rep. 020/7877.

<sup>772</sup> Ebenda.

Zeitgleich zur Suche nach den Entführern und der Aufnahme der Ermittlungen durch Generalbundesanwalt Siegfried Buback entbrannte eine teilweise heftig geführte interne Diskussion, ob ein Auslieferungsgesuch nach den ständig – auch von den Medien – beobachteten Freigelassenen in Aden gestellt werden sollte.<sup>773</sup> Während das Auswärtige Amt mit Blick auf die Chancenlosigkeit eines solchen Gesuchs abwinkte, bestanden die Länder – bis auf Berlin – auf Prinzipientreue. Insbesondere Klaus Schütz legte wohl mit Blick auf Vergeltungsmaßnahmen großen Wert darauf, das Wort, das man den Terroristen gegeben hatte, auch zu halten.<sup>774</sup> BMI und BMJ gaben sich zögerlich und unentschlossen, so dass letztlich eine weltweite Fahndung – mit Ausschluss des Jemen – eingeleitet wurde.<sup>775</sup>

Schon frühzeitig, zum Teil noch vor Ende der Entführung, wurde an Strategiepapieren gearbeitet, wie man mit der zu erwartenden öffentlichen Kritik nach Abschluss der Entführung umgehen solle.<sup>776</sup> Die Bundesregierung sah sich vielfältigem Rechtferdigungszwang ausgesetzt, denn der „Gefahr von Wiederholungsversuchen“<sup>777</sup> war ganz offensichtlich der Boden bereitet worden. Auch wenn Prominente wie die Schauspielerin Inge Meysel, der Gewerkschafter Heinz Oskar Vetter und der Schriftsteller Martin Walser sowie – nach einer Allensbach-Umfrage – die Mehrheit der Bevölkerung dem Handeln der Politiker zustimmten<sup>778</sup>, titelten die Zeitungen mit „Der Ruf nach dem Henker“, „Gedemütigter Staat“, „Hilfloser Rechtsstaat“ oder „Nur eine Generalprobe?“<sup>779</sup>. Der *Spiegel* widmete dem Fall Lorenz und der Frage nach mehr Sicherheit zwei Titelgeschichten.<sup>780</sup>

Bundeskanzler Schmidt verdeutlichte in einer kämpferischen Fernsehansprache kurz nach der Befreiung von Peter Lorenz die vielfältige Beispielhaftigkeit der Lorenz-Entführung: „Die Erfahrung, die wir gemeinsam gemacht haben, hat eine rechtliche, eine polizeiliche und eine staatspolitische Bedeutung.“<sup>781</sup> Noch während Schmidt im

<sup>773</sup> Vgl. Schreiben BKA an BMI über eine Erkundungsreise eines Kriminalhauptkommissars nach Aden vom 29. 7. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106998, Lorenz Bd. 3.

<sup>774</sup> Vgl. Telefonvermerk Staatssekretär BMJ mit Justizsenator Oxfort vom 2. 6. 1975, in: BArch Koblenz, B 141/45605.

<sup>775</sup> Vgl. Schriftverkehr der Behörden in BArch Koblenz, B 106/106998, Lorenz Bd. 3.

<sup>776</sup> Im BMI entstand ein sorgfältig ausgearbeiteter Antwortkatalog auf zu erwartende (Journalisten-)Fragen, vgl. Antwortkatalog [ohne weitere Angaben, vermutlich aus dem Büro Maihofer vom 3. 3. 1975], in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>777</sup> Erklärung des Bundeskanzlers zur inneren Sicherheit über die Rundfunk- und Fernsehanstalten, in: Bulletin Nr. 31 vom 7. 3. 1975, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1975, S. 301.

<sup>778</sup> Inge Meysel brachte es auf den Punkt mit der Aussage „Immer eintauschen. Jedem 20000 DM geben – mehr können wir gar nicht sparen.“ Meysel, Vetter, Walser zitiert nach Peters, Butz: RAF Terrorismus in Deutschland. München 1993, S. 195f. Am 3. 3. 1975 sprachen sich 56% der Befragten des Allensbacher Instituts für Demoskopie für ein Nachgeben aus, 31% dagegen. Vgl. Der Spiegel vom 10. 3. 1975, Heft 11, S. 22. Ein wesentlicher Grund für die hohe Zustimmung war wohl auch, dass keine Mitglieder der Baader-Meinhof-Gruppe freigespresst werden sollten.

<sup>779</sup> Titel in Reihenfolge in der Frankfurter Rundschau, FAZ, Frankfurter Allgemeine, Mannheimer Morgen, Augsburgischer Nachrichten vom 4. und 5. 5. 1975.

<sup>780</sup> Vgl. Der Spiegel vom 3. 5. 1975, Heft 10: „Entführter CDU-Chef Lorenz. Darf ausgetauscht werden?“ Der Spiegel vom 10. 3. 1975, Heft 11: „Fall Lorenz. Mehr Sicherheit durch Strauß?“

<sup>781</sup> „Erklärung des Bundeskanzlers zur inneren Sicherheit über die Rundfunk- und Fernsehanstalten“, in: Bulletin Nr. 31 vom 7. 3. 1975, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1975, S. 301.

Fernsehen die „Gemeinsamkeit der Verantwortung“<sup>782</sup> beschwor, gab ein Strategiepapier zur angekündigten Regierungserklärung Aufschluss über offensichtlich viel tragendere, parteipolitische Gedankengänge<sup>783</sup>: So sollte das Thema Innere Sicherheit trotz der Lorenz-Entführung nicht „zu hoch“ aufgehängt und die Erklärung keinesfalls vor der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz gegeben werden. Wichtig sei es, deutlich zu machen, dass der Staat schnell und scharf reagiere, sich aber trotzdem an Recht und Gesetz hielte. Ebenso deutlich sei es, dass

*„Strauß/Dregger/Springer [...] unter dem Deckmantel der verständlichen Erregung und Emotionalisierung den Abbau des liberalen Rechtsstaates voranzutreiben (Diskussion um Todesstrafe)“ suchten. Dabei habe sich der „Terrorismus [...] sich in dem ‚Klima‘ entwickelt, das CDU/CSU-Regierungen 1965/66 hinterlassen haben [...] Strauß hat mit der Nacht-und-Nebel-Aktion zur Zerschlagung des SPIEGEL im Oktober 1962 mehr junge Menschen in die Opposition gegen die Staatsgewalt getrieben als Willy Brandt mit seinem Versuch ‚mehr Demokratie zu wagen.“<sup>784</sup>*

Die intern gezogenen praktischen Konsequenzen aus der Entführung waren gleichzeitig ein hartes Eingeständnis: Den akademisch gebildeten Terroristen müssten von nun ab „waffengleiche“ Fahnder gegenüber stehen. Außerdem müsse die Rolle der Medien radikal überdacht werden. Medienräte sollten Grundsätze festlegen, die ihre Involvierung bei zukünftigen politischen Verbrechen regeln.<sup>785</sup> Im Bundeskanzleramt wurde am 18. April 1975 „nach den Erfahrungen bei der Entführung von Peter Lorenz über die Notwendigkeit der Einrichtung eines Lagezentrums für kritische Lagen im Bundeskanzleramt“<sup>786</sup> beraten, welches im Sommer 1975 provisorisch in das Palais Schaumburg einzog.

Nach außen wurde insbesondere die Einigkeit der Handelnden angesichts der „zwingenden“ Rechtslage betont: Erstens rangiere „der Schutz des Lebens vor allen anderen Rechtsgütern“. Zweitens müsse man den „rechtfertigenden Notstand“ des § 34 StGB“ bei Annahme einer echten Chance auf Befreiung und bei Berücksichtigung früherer Diplomatenmorde (Verhältnismäßigkeit) hinzuziehen. Daher habe die Entscheidung zum Nachgeben „nie zweifelhaft“<sup>787</sup> sein können. Würde man dies zu Ende denken, müsste man glauben, dass die Krisenstäbe überhaupt nichts zu entscheiden gehabt hätten. Interessant ist auch der Umgang mit einer Grundsatzentscheidung. Wer erwartet hatte, dass die Bundesregierung nach der Lorenz-Entführung kategorisch zu einer „israelischen Variante“ des Nichtverhandelns übergehen würde, wurde enttäuscht:

*„Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Entführung von Peter Lorenz nicht verhindert worden wäre, wenn sie zuvor eine Erklärung in der Richtung abgegeben haben würde, sie ließe sich*

<sup>782</sup> Ebenda, S. 302.

<sup>783</sup> Vermerk Bundeskanzleramt zur Regierungserklärung im Bundestag vom 5. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932. Alle diesbezüglichen Folgezitate daraus.

<sup>784</sup> Vermerk Bundeskanzleramt zur Regierungserklärung im Bundestag vom 5. 3. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>785</sup> Am 16. September 1975 unterzeichneten ARD, ZDF und Bundesregierung tatsächlich eine Vereinbarung zur „Ausnahmesituation der Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Krisenfällen“, in: BArch Koblenz, B 106/106998, Lorenz Bd. 4.

<sup>786</sup> Schreiben Abteilungsleiter an Chef Bundeskanzleramt, Juli 1975, in: BArch Koblenz, B 136/12976.

<sup>787</sup> Antwortkatalog BMI, vermutlich aus dem Büro Maihofer vom 3. 3. 1975, in: BArch Koblenz, 106/106997.

*durch Terroristen, sei es um welchen Preis auch immer, nicht erpressen. [...] Grundsatzserklärungen könnten allenfalls dazu führen, daß sie im konkreten Fall relativiert werden müßten.*<sup>788</sup>

Diese Erklärung zeigt auch, dass die Lorenz-Entführung nur der Wegbereiter zum Wendepunkt einer neuen Haltung zum Terrorismus war. Die Erkenntnis einer falschen Strategie setzte sich erst mit Abstand zur konkreten Krisensituation durch. Erst beim Überfall auf die deutsche Botschaft in Stockholm fand die neue Kompromisslosigkeit, die für die Regierung Schmidt aus heutiger Sicht scheinbar so charakteristisch ist, Anwendung.

Die Manöverkritik des BMI enthielt, ebenso wie die Äußerungen des Bundesministers („nach perfektem Ritual durchgeführt“<sup>789</sup>), sogar eine gewisse Anerkennung für die Täter. So sei die Wahl der eigenen Maßnahmen durch „das raffinierte Vorgehen der Entführer“ stark eingeschränkt gewesen, und man müsse auch deren „neue Strategie“ berücksichtigen, „bei der die Entführer selbst und ihr Opfer in keiner Phase offen in Erscheinung getreten sind und die Möglichkeit für ein polizeiliches Eingreifen geboten hätte“<sup>790</sup>. Einen Grund zur Selbstkritik sah das BMI nicht: Mit vielen Zahlen wurde der Aufbau der „Sicherheitseinrichtungen des Bundes“<sup>791</sup> seit 1969 gelobt. Das Sofortprogramm vom Oktober 1970 mit dem Ausbau des BKA und das Schwerpunktprogramm vom März 1972 mit der Stärkung von Bundesverfassungsschutz, Bundesgrenzschutz und Ausländerzentralregister hätten dazu geführt, dass „die drei wichtigsten Einrichtungen des Bundes für die innere Sicherheit in einem bis dahin niemals dagewesenen Ausmaß ausgebaut und verbessert“<sup>792</sup> worden seien. Von Seiten der Bundesregierung seien „alle nur erdenklichen Anstrengungen unternommen“ worden, den ja „in erster Linie verantwortlichen Länder[n]“<sup>793</sup> zu helfen.

Den Ländern die Verantwortung zuzuschieben, hatte insofern seinen Sinn, als diese nach der Lorenz-Entführung kaum mehr in der Lage waren, sich dem Drängen von Horst Herold nach mehr Kompetenz für das BKA zu widersetzen. Noch am Vorabend der Generaldebatte zur Inneren Sicherheit am 13. März 1975 im Bundestag einigte sich die Innenministerkonferenz auf die schon seit langem geforderte Zentralfunktion des BKA, das nunmehr als Informationssammelstelle diene und im Gegenzug die Landeskriminalämter periodisch auf dem Laufenden hielt.<sup>794</sup> Einen Monat später fasste die Innenministerkonferenz den formalen Beschluss dazu.<sup>795</sup> Damit veränderte die Lorenz-Entführung das Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik nachhaltig.

Die schwierigen Kompetenzfragen wurden öffentlich ins Positive verkehrt. Auch an der unglaublichen Zahl von mindestens sieben parallel tagenden Krisenstäben hatten die Verfasser des BMI-Strategiepapiers offenbar nichts auszusetzen:

<sup>788</sup> Ebenda.

<sup>789</sup> Maihofer am 27. 2. 1975 in ‚Kontraste‘ (DFS), 20.40 Uhr, Transkription des BPA, in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>790</sup> Alle Zitate in: Antwortkatalog, in: BArch Koblenz, 106/106997.

<sup>791</sup> Vermerk ÖS1/BMI vom 6. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>792</sup> Gemeint sind BKA, BfV und BGS. Vermerk ÖS1/BMI vom 6. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>793</sup> Vermerk ÖS1/BMI vom 6. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>794</sup> Vermerk Staatssekretär Fröhlich (BMI) vom 13. 3. 1975, in: BArch Koblenz, B 106/106997, Bd. 2.

<sup>795</sup> Vgl. Schreiben BMI an BMJ vom 16. 4. 1975, in: BArch Koblenz, B 141/48329.

*„Auf dieser Grundlage war es möglich, eine sowohl von den staatlichen Stellen in Bund und Ländern als auch von den Parlamenten als auch von politischen Parteien gemeinsam getragene Basis für die Durchführung aller Maßnahmen zu finden.“*<sup>796</sup>

Lediglich der schwelende Zuständigkeitskonflikt zwischen dem BKA und den Ländern sei zu bedauern. Aber die „enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder[n], eine Zusammenarbeit, die der gemeinsamen Verantwortung für die innere Sicherheit entspricht“<sup>797</sup>, habe sich schließlich in den vergangenen Jahren bewährt. Auch Außenminister Genscher, der trotz – oder vielleicht auch wegen – seiner Erfahrungen als zentrale Figur im Fall Olympia 1972 stark im Hintergrund blieb, lobte in der Kabinettsrunde: Die „vorbildliche Zusammenarbeit zwischen allen Ressorts muß [...] besonders hervorgehoben werden.“<sup>798</sup> Ganz anders hört sich das im vertraulichen Erfahrungsbericht von Heinrich Albertz an:

*„Sollte, was Gott verhüten möge, noch einmal eine ähnliche Operation durchgeführt werden müssen, kann ich als einer, der ja auch ein wenig die inneren Abläufe und Zuständigkeiten in Sicherheitsfragen in unserem Lande kennt, nur dringend raten, daß die Entscheidungs- und Befehlsgewalt eindeutig auf die Bundesregierung und die ihr zugeordneten Organe übergeht. Der Aufwand an doppelter und dreifacher Besetzung aus verschiedenen Ländern war einfach grotesk.“*<sup>799</sup>

Zwar sind bis auf die unterbrochene Weisungskette an die JVA Essen keine größeren Pannen aktenkundig geworden, jedoch darf auch nicht übersehen werden, dass der Krisenstab bei Bundeskanzler Schmidt alle denkbaren Verwaltungsebenen in einem Raum vereinte und somit mögliche Reibungsverluste schon im Vorfeld minimieren konnte. Interessant ist, dass die Bundesregierung verwaltungsrechtlich (außer im Feld der Außenpolitik) keine verfassungsmäßige Verantwortung hatte, aktiv zu werden: „Weil wir politische Mitverantwortung tragen wollten“, so der Bundeskanzler, „haben wir [...] an diesem Tisch die Entscheidungen gemeinsam beraten und getragen.“<sup>800</sup>

Eine grundlegendere Kritik wurde im Auswärtigen Amt formuliert, indem ein vielfach unbeachteter Aspekt der staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus hervorgehoben wurde. Die Handlungsspielräume der Krisenstäbe waren entscheidend von den technischen Möglichkeiten eingeschränkt. Insbesondere im Zeitalter des Internets hören sich Kommunikationseinschränkungen, wie sie ein Mitglied des Krisenstabs im Erfahrungsbericht des Auswärtigen Amtes beschrieb, geradezu unfassbar an: Erstens sei vor allem eine Direktverbindung zwischen dem Krisenstab des Auswärtigen Amtes und dem BMI nötig. (Auch die Verbindungen in das Ausland mussten damals noch über das Postministerium angemeldet werden.) Zweitens sei eine „Telefonverstärkeranlage“ wünschenswert, da Gespräche häufig nur sehr leise empfangen werden konnten und sehr oft gar nicht verständlich waren. Drittens müsse man dringend „Mithöreinrich-

<sup>796</sup> Antwortkatalog BMI, vermutlich aus dem Büro Maihofer vom 3. 3. 1975, in: BArch Koblenz, 106/106997. Die nachgeordneten Krisenstäbe sind hierbei noch nicht einmal berücksichtigt.

<sup>797</sup> Ebenda.

<sup>798</sup> Sprechzettel Genscher für die Kabinettsitzung am 5. 3. 1975, S. 2, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>799</sup> Bericht Albertz, S. 13.

<sup>800</sup> Erklärung des Bundeskanzlers zur Inneren Sicherheit vor dem Bundestag am 13. 3. 1975, in: Bulletin Nr. 35 vom 14. 3. 1975, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1975, S. 341.

tungen“ (Lautsprecher) installieren. In der Tat konnte immer nur eine Person die Gespräche entgegennehmen und musste den anderen Krisenstabsteilnehmern den Inhalt des Gesprächs wiedergeben. Transkribierte Mitschnitte solcher Telefonate lassen nicht nur auf immensen Zeitverlust, sondern auch auf gravierende Missverständnisse schließen.<sup>801</sup> Viertens sei ganz dringend ein Fernsehgerät im Krisenstab nötig.<sup>802</sup>

Inwieweit die technischen Einschränkungen tatsächlich die Beratungen der Krisenstäbe beeinflusst haben, bleibt aber nur zu vermuten. Dennoch zeigt sich, dass man bei der historischen Betrachtung von sehr rudimentären technischen Voraussetzungen und langwierigen Informations- und Entscheidungsketten ausgehen muss.

#### 4. Fazit Lorenz-Entführung: Emergenz der Unnachgiebigkeit

Die Untersuchung der Lorenz-Entführung hat mehrere, teilweise überraschende Erkenntnisse zu Tage gebracht, insbesondere im Hinblick auf die schwache Rolle des Bundeskanzlers, die große Bedeutung der Länder und auf interne Handlungshemmnisse.

Erstaunen muss vor allem der Blick auf die Entscheidungsträger in der Lorenz-Entführung. Während der Bund formal (außer in der Außenpolitik) keine Zuständigkeit besaß, wurde der „große Krisenstab“ beim Bundeskanzler in der Öffentlichkeit als das entscheidende Gremium wahrgenommen. Bundeskanzler Schmidt zog die Entscheidungsverantwortung an sich und band sämtliche politischen Ebenen in Bund, Ländern und Opposition mit ein. Öffentlich konnte Schmidt so als Krisenmanager auftreten, er sicherte jegliche Entscheidung und jeglichen Ausgang der Entführung aber durch parteiübergreifenden Konsens politisch ab. Faktisch jedoch spielte Schmidt nur eine nachrangige Rolle im Fall Lorenz. Begründet durch seine Krankheit enthielt sich Schmidt im entscheidenden Moment der Stimme. Er hätte mit seiner tendenziell unachgiebigen Haltung jedoch auch keine Mehrheit gefunden und scheute möglicherweise auch eine Niederlage. Die wirklichen Meinungsmacher im Krisenstab waren Klaus Schütz und Helmut Kohl, wobei sich der erste aus politischem Kalkül und der zweite wohl tatsächlich aus persönlicher Freundschaft vehement für einen Austausch von Peter Lorenz einsetzte. Beide warben seit der ersten Sitzung am Tag der Entführung massiv für ihre Position und setzten die Position der Länder gegenüber dem Bund durch. Die Anerkennung einer Zentralfunktion des BKA durch die Länder ist eines der Resultate der Lorenz-Entführung, die als ausgleichende Justierung der Bundesländer-Gewichte verstanden werden kann.

<sup>801</sup> In PA AA, Zwischenarchiv, 104932 befindet sich eine Vielzahl von Quellen, die teilweise überkreuzte Telexverbindungen, unverständliche Telefonate und unmögliche Funkverbindungen nach Sonnenuntergang belegen. Ein sehr illustratives und unfreiwillig komisches Beispiel für katastrophale Kommunikation in einer sehr ähnlichen Situation zwei Jahre später hat Hans-Jürgen Wischnewski seinen Memoiren beifügen lassen. Vgl. „Aufzeichnung des Telefongesprächs zwischen Bundeskanzleramt und Mogadischu via Rom“ (Anhang 6), in: Wischnewski, Augenmaß, S. 407–411.

<sup>802</sup> Vgl. Erfahrungsvermerk AA vom 4.3.1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

Interessant ist, dass Außenminister Genscher, der immerhin eine zentrale Figur während des Anschlags auf die Olympischen Spiele 1972 in München war, sich stark zurückhielt und seinen Staatssekretär Gehlhoff in die Arbeitskrisenstäbe schickte. Es ist zu vermuten, dass die schlechten Erfahrungen, die ihn 1972 beinahe das Amt des Bundesinnenministers gekostet hatten, ihn zur Zurückhaltung mahnten. Letztlich plädierte auch er für einen Austausch und wirkte sogar auf die Liberalen in Berlin ein, zuzustimmen. Bundesinnenminister Maihofer war zwar neben Staatssekretär Ruhnau (Bundesverkehrsministerium) eine der aktivsten politischen Figuren in den Arbeitskrisenstäben beim BMI und AA, trat aber insgesamt nicht als Entscheidungsfigur in Erscheinung. Ähnliches gilt für Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel, der erst in der Auslieferungsforderung aktiver wurde.

In den vielen Arbeitsstäben verlief die praktische Arbeit weitgehend reibungslos, wurde aber zum Teil durch technische Probleme stark verlangsamt. Der desolade Zustand der Berliner Polizei mag ebenfalls zum schleppenden Tempo beigetragen haben, ergebnisgefährdende Konsequenzen sind aber nicht bekannt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass das Sammelgremium beim Bundeskanzler, in dem die Spitzen der anderen Stäbe vertreten waren, Informations- und Entscheidungsprozesse beschleunigte und bündelte. Es ist aber bemerkenswert, wie anstandslos und eilfertig die Behörden bereit waren, für die Erfüllung der terroristischen Forderungen zu sorgen. Nicht ganz zu unrecht formulierte Herbert Kremp in der *Welt*: „Die Arbeits- und Krisenstäbe des Staates leisten ihnen [den Terroristen] Amtshilfe.“<sup>803</sup>

Die politische Führung im Fall der Lorenz-Entführung lag vorrangig bei den Ländern, die das politische Gewicht zu nutzen verstanden, das ihr durch die „beratende“ Bundesregierung zuteil wurde. So verstanden es Schütz und Kohl, ihre Vorstellungen auf den Schultern der Bundesregierung als „nationale Entscheidung“ durchzusetzen. Dies sollte auch zukünftige Studien zum staatlichen Umgang mit Terroristen in Deutschland ermuntern, ein stärkeres Augenmerk auf die Bundesländer zu legen.

Die Strategie der Behörden war von vornherein auf polizeilichen Zugriff ausgerichtet, der, so ist nach Aussage der Entführer zu vermuten, Lorenz wohl das Leben gekostet hätte. Lediglich die absolute Unsichtbarkeit der Terroristen und der „blinde Kontakt“ über die Medien zwang die ratlosen Behörden zu einer Zug-um-Zug-Strategie, auf die die Terroristen aber nicht eingingen. Da die Polizeibehörden außer Zugeständnissen nichts anbieten konnten, blieb ihnen nichts anderes übrig, als hilflos dem Austausch zuzusehen. Auch der glatte Rechtsbruch des Abhörens eines Geistlichen zeigt Hilflosigkeit. Interessant ist, dass insbesondere das BMI einen pragmatischen Ansatz verfolgte, Lorenz nicht „unnötig“ zu opfern, da weitere Anschläge folgen würden, denen man irgendwann doch nachgeben müsse. Das Auswärtige Amt verhielt sich demgegenüber deutlich zurückhaltender und erkannte früh, dass eine formale Bitte um Asyl für freigelassene Terroristen ein verheerender Präzedenzfall sein könnte, und bemühte sich um Schadensbegrenzung.

Ebenfalls zeigt sich insbesondere in den Akten des Bundeskanzleramts, dass parteipolitische Erwägungen eine starke Rolle spielten. Das Wahlkampffahr 1975 mit sechs Landtagswahlen brachte eine eigene Dynamik in die Entscheidungen zur Lorenz-Ent-

<sup>803</sup> Kremp, Herbert: Die Anatomie des Verbrechens, in: Die Welt vom 5.3.1975.

führung und war vielleicht auch dafür verantwortlich, dass Helmut Schmidt so viel Wert auf die Einbindung der Opposition legte.

Die „Entführung und Geiselnahme als Mittel des Terror[ismu]s“<sup>804</sup>, darin waren sich alle involvierten Behörden einig, war ein Novum im deutschen Linksextremismus und der deutschen Kriminal- und Politikgeschichte. Frühere Erfahrungen von polizeilichen Zugriffen wie im Fall des Anschlags auf Olympia 1972 spielten auf staatlicher Seite, soweit nachvollziehbar, nur eine marginale Rolle. Insbesondere die nicht-staatliche Seite, die Terroristen und Pfarrer Albertz, wiesen auf diese katastrophale Erfahrung hin. Letztlich ist es symptomatisch für diese Zeit, dass ähnliche Erfahrungen aus der „Ausländerkriminalität“ kaum eine Rolle spielten.

Die Entführung von Peter Lorenz war eine der bis dahin schwersten Herausforderungen für die Innere Sicherheit der Bonner Republik. Das Verhalten des Staates in diesem Fall bezeichnet Helmut Schmidt heute als „schweren Fehler“<sup>805</sup>. Viel Zeit zum grundsätzlichen Nachdenken blieb nicht. Gut einen Monat später, am 24. April 1975, besetzte das Kommando Holger Meins der RAF die deutsche Botschaft in Stockholm und forderte die Freilassung von 26 Häftlingen, darunter auch den Kern der Baader-Meinhof-Gruppe.<sup>806</sup> Bei diesem Anschlag trat Helmut Schmidt erstmals als unnachgiebiger Regierungschef in Erscheinung, diesmal gestützt von Helmut Kohl, der einen radikalen Sinneswandel vollzogen hatte. Schmidt weigerte sich, direkt mit den Terroristen zu verhandeln, hob die Exterritorialität der Botschaft auf und zwang so die Initiative seinem Amtskollegen Olof Palme auf.<sup>807</sup> Die Fälle Lorenz und Stockholm führten dazu, dass Terrorismus sich als eigenständige Kategorie etablierte. Nicht nur, dass sich die Abteilung „Terrorismus“ im BKA gründete, auch ganze Aktenvorgänge wurden nun unter dem neuen Sammelbegriff zusammengefasst. Helmut Schmidt selbst ließ fortan ein privates Archiv „Terrorismus“ anlegen. Erst nach den beiden Anschlägen von 1975 befasste er sich intensiver mit dieser Thematik, unter anderem beeinflusst durch die OPEC-Geiselnahme und Entebbe-Entführung.<sup>808</sup> Der Weg zu einer nicht-reflektorischen, bewussten Unnachgiebigkeit, die insbesondere das Jahr 1977 in Deutschland prägen sollte, war beschritten.

<sup>804</sup> Verfassungsschutz '75. Rechts- und linksradikale Bestrebungen, Spionageabwehr, sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Ref. Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1976, S. 102.

<sup>805</sup> Schmidt, Verantwortung, S. 8.

<sup>806</sup> Zu den Ereignissen in Stockholm vgl. März, Machtprobe, S. 71–117.

<sup>807</sup> Zum Vergleich der beiden Anschläge vgl. März, Machtprobe, S. 118–120.

<sup>808</sup> Vgl. Unterlagen zum OPEC-Anschlag bzw. Entebbe in: AdSD/HSAA 6845 und 7695.

## D. Ergebnis Bundesrepublik Deutschland

Der deutsche Weg zur Unnachgiebigkeit ist bestimmt vom Konzept der Inneren Sicherheit. Damit führt er tief hinein in das organisatorische Gestrüpp des deutschen Föderalismus. Anfang der 1970er Jahre suchte die Bundesrepublik sowohl organisatorisch als auch strategisch nach Antworten auf die neuempfundene Bedrohung des Terrorismus. Die Sicherheitsorgane waren bis auf wenige Ausnahmen der Landesebene verbunden, die in den Krisenstäben von Olympia und Lorenz sehr deutlich ihren Einfluss geltend machen konnte. Die Bundesregierung betonte noch 1975, dass „alle nur erdenklichen Anstrengungen unternommen“ worden seien, den ja „in erster Linie verantwortlichen Länder[n]“<sup>809</sup> zu helfen. Die Entscheidungssituation der politischen Geiselnahme setzte gewohnte Weisungsketten und Organisationsstrukturen plötzlich faktisch außer Kraft. Dieser Konflikt zerrieb so manche alte Weisheit und beförderte vielleicht auch den Weg der Umorientierung staatlichen Handelns und Denkens, der die 1970er Jahre zu einer besonderen Zeit des politischen Wandels machte.

Während des Anschlags auf die Olympischen Spiele reagierte die deutsche Politik wie unter Schock.<sup>810</sup> Gleich zwei Mal ließen sich Bundes- und Landesregierung erpressen, reagierten mit hilflos wirkendem innenpolitischem Aktionismus und außenpolitischer Lähmung. Gleichzeitig kam es zu einer Art „Konsens des Schweigens“ in allen politischen Lagern, die auch in einer latenten Vorstellung der Singularität und Terminalität transnationaler terroristischer Anschläge in Deutschland begründet lag. Große politische Projekte wie die anstehende Vertrauensfrage und Bundestagswahl, der Grundlagenvertrag mit der DDR und andere „wichtigere Themen“ minderten im Herbst 1972 zudem den „politischen Willen“, das Thema Terrorismus mehr als nötig zu diskutieren. Das durchaus vorhandene Expertenwissen zum transnationalen Terrorismus trug sich nicht bis in die Führungsebenen, was abermals zu einer geringeren Thematisierung der Anschläge führte. Zurückgreifend auf Erfahrungswerte und bestehende bzw. jüngst reformierte Strukturen der Inneren Sicherheit wurde das Phänomen des transnationalen Terrorismus unter dieser Denkkategorie absorbiert. Ein eigenes Politikfeld „transnationaler Terrorismus“ prägte sich zunächst nicht aus.

Jahre später, als die Bundesregierung erneut mit Geiselnahmen konfrontiert wurde, wurde Olympia 1972 konsequent „vergessen“, der Erfahrungswert des Schocks wirkte eher unterschwellig. So spielten frühere Diplomatenentführungen in der Lorenz-Entführung eine größere Rolle als Bezugspunkt als das Fiasko der Olympischen Spiele. Landesspezialeinheiten wurden eher mit Bezug auf den Rammelmayr-Bankraub 1971 aufgebaut als auf Olympia 1972.

Die Lorenz-Entführung war in vielerlei Hinsicht anders. Diesmal war die Bundesrepublik (Westberlin) nicht nur Schauplatz eines linken, immerhin bis nach Jemen und Palästina transnational agierenden Terrorismus, sondern wurde politisch direkt angegriffen. Die Entführung eines Spitzenpolitikers der Landesebene, die Befreiung von in

<sup>809</sup> Vermerk Abteilung ÖS1/BMI vom 6.3. 1975, in: BArch Koblenz, B 136/14278.

<sup>810</sup> Schock: „(psychol.) [...] starke (seelische) Erschütterung durch ein plötzlich hereinbrechendes, bedrohliches Ereignis (z.B. Unfall, Naturkatastrophe)“, in: Walter de Gruyter Verlag (Hrsg.): Psychyrembel Klinisches Wörterbuch, Berlin <sup>259</sup>2002, S. 1504.

Deutschland straffällig gewordenen Terroristen hatte eine andere Qualität, da sie staatliches Handeln sehr viel direkter in Frage stellte, als dies bei Olympia 1972 der Fall war. Konnte Olympia als einmaliges, bedauerliches und auf eine Art auch politisch lästiges Ereignis abgetan werden, stand die Aktion der Bewegung 2. Juni in direktem Zusammenhang mit der inzwischen mehrjährigen Entwicklung des Linksterrorismus in Westdeutschland. Umfassendere und nachhaltigere Antworten mussten trotz „[e]ingeschränkte[r] Krisenbereitschaft“<sup>811</sup> gefunden werden. Neben Wirtschafts- und Verteidigungsfragen errang Terrorismus als neues Krisenpolitikfeld neue und schnell höchste Bedeutung.

Erst unter dem bestätigten Eindruck wachsender terroristischer Bedrohung und dem offensichtlichen Versagen der Berliner Polizei ließ sich langfristig die zentrale Steuerungsfunktion der Bundesebene in Inneren Sicherheitsfragen durchsetzen. Auch von öffentlicher Seite richtete sich der Anspruch nach Krisenmanagement zunehmend an die Bunderegierung. Die Bereitschaft, diesem neuen Auftrag gerecht zu werden, wuchs zunehmend. Das neue Lagezentrum im Bundeskanzleramt sowie die Zentralfunktion des BKA in der Terrorismusverfolgung waren die sichtbarsten Ergebnisse dieser strukturellen Verschiebungen. Zunehmende Anerkennung der transnationalen Terrorismusproblematik, etwa bei Helmut Schmidt, war ein weiteres Ergebnis. Die Lorenz-Entführung war insgesamt der Wegbereiter zum Wendepunkt einer neuen, strategischen und unnachgiebigen Haltung zum Terrorismus im Allgemeinen und zu Geiselnahmen im Besonderen. Beim Überfall der RAF auf die deutsche Botschaft in Stockholm zwei Monate später fand erstmals die neue, so scheinbar charakteristische Kompromisslosigkeit Anwendung, für die die Regierung Schmidt aus heutiger Sicht bekannt ist.

Der deutsche Weg zur Unnachgiebigkeit ist ein stark nach innen gerichteter. Eigene Erfahrungen und Ansätze prägten das Bild, Lerneffekte von Anschlägen im Ausland lassen sich für den akuten Krisenfall nicht feststellen.<sup>812</sup> Erst nach Ausprägung einer eigenen Unnachgiebigkeit wurden Erfahrungen aus dem Ausland komplementär herangezogen.<sup>813</sup>

Das seit Anfang der 1970er Jahre unter dem Eindruck des Linksterrorismus ausgebaute Konzept der Inneren Sicherheit absorbierte Terrorismus jeglicher Art, auch wenn das rein innenpolitische Instrumentarium etwa im Fall Olympia 1972 völlig unzureichend war. Wie kaum ein anderes Politikfeld war die Innere Sicherheit vom Konflikt zwischen Bund und Ländern geprägt, Kontakte zur Außenpolitik beschränkten sich auf ein Minimum. Transnationale Terroristen passten nicht ins Bild, weil sie das gewohnte, nach „innen“ und „außen“ differenzierte Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik ad absurdum führten.

<sup>811</sup> Minutenbuch des Krisenstabs im Auswärtigen Amt, S.22, in: PA AA, Zwischenarchiv, 104932.

<sup>812</sup> Dies bedeutet nicht, dass die Experten im AA, BND und anderen Organen nicht sehr genau die entsprechenden Anschläge registriert hätten. Nur blieb dieses Wissen auf wenige Personen beschränkt, die im Anschlagsfall eher wenig Einfluss auf die Entscheidungen hatten.

<sup>813</sup> Vgl. Schreiben BMI an Chef BuKA mit übersetztem, stark gekürzten Bericht zu den Anschlägen in Beilen und Amsterdam 1975 vom 1.6.1977, sowie Auswertung des BuKA für den Bundeskanzler vom 2.6.1977, beide Quellen in: BArch Koblenz, B 136/15685.

Interessant ist, dass gerade im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern ein stark integrierendes staatliches Handeln hervorsticht. In allen Geiselfällen wurden nicht nur Bund und Länder, sondern auch und vor allem die Opposition in die Krisenstäbe miteinbezogen. Dies war, wie gezeigt, bereits seit der ČSSR-Krise 1968 so gedacht. Einerseits erzeugten solche teilweise überdimensionierten Stäbe Handlungs- und Entscheidungshemmnisse, wie im Falle Olympia oder Lorenz deutlich sichtbar. Andererseits wurde damit ganz bewusst auch ein verzerrender „monolithischer“ Eindruck erzeugt, politisch gemeinsam gegen „Verfassungsfeinde“ vorzugehen, nicht zuletzt, um aus Bonn nicht Weimar<sup>814</sup> werden zu lassen.

Die Lorenz-Entführung leitete, zusammen mit dem Anschlag von Stockholm, in dem erstmals Kompromisslosigkeit „geprobt“ wurde, über in eine Phase strategischer Unnachgiebigkeit. Diese neugewonnene strategische und organisatorische begleitete Ausrichtung trug die Bundesregierung auch über die bislang schwerste terroristische Herausforderung in Deutschland hinweg. Mit strategischer Unnachgiebigkeit unter dem Primat der Inneren Sicherheit überstand die Regierung Schmidt – wenn auch mit menschlichen und politischen Opfern – den „Deutschen Herbst“.

<sup>814</sup> Zu dieser in den 1970er Jahren angesichts des Terrorismus vieldiskutierten Frage vgl. Bracher, Lehren. Vgl. Allemann, Bonn ist nicht Weimar.



**Teil III:  
Österreich. Außenpolitisches Primat der  
Antiterrorismuspolitik**



# A. Der „Sonnenkanzler“ Kreisky und die Internationalisierung Österreichs

Der Zugang zu Österreich und seiner jüngsten Geschichte ist nicht einfach. Dies liegt auch daran, dass sich Binnen- und Außensicht auf Österreich dramatisch unterscheiden. Während sich einerseits Österreicher selbst einen gewissen „Austro-Solipsismus“<sup>1</sup> diagnostizieren, zeichnen sich Nicht-Österreicher oft durch eine enorme Ignoranz gegenüber der österreichischen Kultureigenständigkeit aus. „Et ce qui reste, c'est l'Autriche“<sup>2</sup>, soll Frankreichs Ministerpräsident Georges Clemenceau 1919 anlässlich der Neuordnung Europas gesagt haben. Von deutscher Seite ist es vor allem die wohl sprachlich begründete, unreflektiert unterstellte Kulturgleichheit, die immer wieder zu Irritationen führt. Bösartig aber auch feinsinnig brachte es der deutsche Kabarettist Dieter Nuhr auf den Punkt, der sich zum Fußballspiel Österreich gegen Kamerun äußerte: „Auf der einen Seite Exoten, eine fremde Kultur, wilde Riten – und auf der anderen Seite Kamerun.“<sup>3</sup>

Die Anerkennung eigenständiger, wenn auch natürlich europäischer Kultur, ist umso wichtiger, wenn es um das Verstehen staatlichen Handelns in Österreich geht. Und letztlich ist auch das außenpolitische Primat in der Terrorismusbekämpfung Beispiel eines sehr eigenen, in der politischen Kultur des Landes wurzelnden Weges.

In diesem Sinne ist es unabdingbar, die gewaltigen, wenn auch nicht besonders geräuschvollen Entwicklungen der frühen 1970er Jahre in Österreich zu skizzieren. Man kann nicht Österreich und 1970er Jahre sagen, ohne auch Kreisky zu meinen, so dass diesem herausragenden politischen Phänomen mit all seinen historiographischen Schwierigkeiten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Zwei Fälle transnationaler terroristischer Anschläge haben Österreich zu dieser Zeit erschüttert, die einer genauen Analyse des staatlichen Handelns unterzogen werden sollen: Einerseits der Anschlag auf jüdische Transitreisende in Marchegg 1973 und andererseits, sehr viel prominenter, der Anschlag auf die Ministerkonferenz der OPEC 1975. Oft wurde sehr vereinfachend unterstellt, dass Kreisky ad hoc und leichtfertig, teils auch aus niederen Motiven wie Antisemitismus oder Populismus den Terroristen nachgegeben habe. Dass Kreisky nicht nur strategisch dachte, sondern mit einer gezielten Antiterrorismusaußenpolitik (bei allen Einschränkungen eines neutralen Landes) seinen Weg der Unnachgiebigkeit beschritt, soll hier gezeigt werden. Als Exkurs in die späteren 1970er Jahre, nachdem die außenpolitische Strategie bereits etabliert war, mag das „Wischnewski-Protokoll“ besondere Aufmerksamkeit erfahren, ein seltenes Dokument, das nicht nur belegt, dass Kreisky bereit war, sich sehr weit PLO-Terroristen anzunähern, um deren Wandel zur Friedfertigkeit zu beschleunigen, sondern auch, dass Kreisky es verstand, auch die Bundesrepublik Deutschland in seine Konzeptionen einzubinden.

<sup>1</sup> Zur österreichischen Identität in der Zweiten Republik vgl. Rathkolb, Republik, S.17–60.

<sup>2</sup> Dieses Zitat ist Titelgebend für den Sammelband von Konrad/Maderthaner, ...der Rest ist Österreich.

<sup>3</sup> Dieter Nuhr zur Fußballweltmeisterschaft 1998, online unter: <http://www.youtube.com/watch?v=auzvS7Sm9vo>, Abruf vom 13.5.2009.

## Das historiographische Problem Kreisky

Bundeskanzler Bruno Kreisky war, darin sind sich Historiker, politische Gegner und Freunde einig, eine Ausnahmestellung in der österreichischen Geschichte. Oft wird das hehre Wort der „Ära“ für seine Kanzlerschaft von 1970 bis 1983 bemüht.<sup>4</sup>

1911 in der österreichisch-ungarischen Monarchie als Kind einer jüdischen Großbürger- und Intellektuellenfamilie in Wien geboren, wurde Assimilierung und Überwindung seiner Herkunft eines der großen Leitthemen seines Lebens. Früh trat er aus der Israelitischen Kultusgemeinde aus und suchte trotz starker entgegengebrachter Ablehnung den Anschluss an das Wiener Arbeitermilieu.<sup>5</sup> Als aktiver Sozialist jüdischer Herkunft wurde er kurz nach dem „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich 1938 ins Exil nach Schweden gezwungen. In Stockholm verbrachte er im diplomatischen Dienst auch die Nachkriegszeit. Nach seiner endgültigen Rückkehr nach Wien 1951 begann sein steiler Aufstieg in Verwaltung und Partei, der ihn 1970 in das Amt des Bundeskanzlers führte. In wechselnden Ämtern wirkte er an allen großen innen- und außenpolitischen Themen der Nachkriegszeit mit. Kreisky, der von 1959 bis 1966 für die SPÖ in mehreren großen Koalitionen das Amt des Außenministers bekleidete, war überzeugter Außenpolitiker und blieb dies – oftmals auch mit sehr kontroversen Standpunkten – bis zu seinem Tod 1990.<sup>6</sup> Willy Brandt, mit dem ihn gemeinsame Exilerfahrungen und politische Freundschaft verbanden, fasste diese grundsätzlich über Österreich hinausdenkende Haltung in seiner Trauerrede 1990 auf dem Wiener Zentralfriedhof zusammen: „Seine Welt war größer als sein Land.“<sup>7</sup>

Der historische Umgang mit Kreisky ist teilweise sehr problematisch. Auch wenn Kreisky ohne Zweifel und auch aus Sicht der Zeitgenossen in den 1970er Jahren „die stärkste Persönlichkeit auf der politischen Bühne Österreichs“<sup>8</sup> war, strahlt das Bild des „Sonnenkönigs“ oder „Sonnenkanzlers“<sup>9</sup> in der immer noch stark von Wegbegleitern geprägten Forschungsliteratur teilweise überzogen grell. Für den Historiker kommt erschwerend hinzu, dass Kreisky durch seinen Vorlass und die Gründung der Stiftung Bruno-Kreisky-Archiv (StBKA) sein historisches Vermächtnis selbst stark beeinflusst hat. Dieser gewaltige Fundus an sortierten und frei zugänglichen Quellen steht in scharfem Gegensatz zu den Zugängen anderer österreichischer Institutionen,

<sup>4</sup> Vgl. Mauhart, Stück. Vgl. Schmid, Österreich.

<sup>5</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 184.

<sup>6</sup> Vgl. zur außenpolitischen Biographie Kreiskys Röhrlich, Exilerfahrung. Vgl. auch ihr aktuelles Promotionsprojekt an der Universität Tübingen: Eine außenpolitische Operette. Bruno Kreisky und die Rolle Österreichs in der internationalen Politik.

<sup>7</sup> Willy Brandt anlässlich der Trauerfeier für Bruno Kreisky auf dem Wiener Zentralfriedhof am 7. 8. 1990, zitiert nach Mayerhofer, Rainer: Bruno Kreisky. Seine Welt war größer als sein Land, in: Wiener Zeitung online, Dossier, online unter: <http://www.wienerzeitung.at/linkmap/personen/kreisky.htm>, Abruf vom 27. 7. 2009.

<sup>8</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1972, Deutsche Botschaft Wien, S. 1, in: PA AA, B 24/109208. Heute in sehr ähnlichen Formulierungen der Journalist Lendvai, Mein Österreich.

<sup>9</sup> Der ironisch-bewundernde Titel des Sonnenkönigs/Sonnenkanzlers war in den österreichischen Medien für Kreisky weit verbreitet. Nach Angaben des ehemaligen ÖVP-Bundesparteibürochefs Josef Taus (1975–79) wurde der Begriff von Kurt Vorhofer in der *Kleinen Zeitung* geprägt. Vgl. Redebeitrag Josef Taus auf dem Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog am 14. Mai 2007 in Wien, Transkript online unter: [http://www.kreisky.org/kreiskyforum/pdfs/2007/2007\\_05\\_14.pdf](http://www.kreisky.org/kreiskyforum/pdfs/2007/2007_05_14.pdf), Abruf vom 3. 7. 2009.

so dass ein Überhang an Forschung mit Kreisky-Quellen mindestens für die 1970er Jahre leicht erklärbar ist. Auch wenn Kreisky hier also wegen seiner Funktion und Bedeutung im Untersuchungszeitraum der frühen 1970er Jahre besonders stark exponiert werden muss, ist selbstredend, dass Kreisky nur eine, wenn auch eine extrem einflussreiche, Person im österreichischen Politikbetrieb der Nachkriegszeit gewesen ist.

### Bruno Kreisky: Volkskanzler und Außenseiter

Kreisky begann seine politische Karriere nach dem Exil in Schweden zunächst als Diplomat und wurde 1959 SPÖ-Außenminister. Außenpolitik war untrennbarer Bestandteil politischen Denkens bei Kreisky. Ihm gelang es, im Grunde trotz außenpolitischer Interessen und Fähigkeiten, Bundeskanzler zu werden. Denn als österreichischer Außenminister der 1960er Jahre konnte sich Kreisky zwar fast ungestört entfalten, ihm drohte aber auch die parteipolitische Bedeutungslosigkeit:

*Nach dem Staatsvertrag „konstituierte sich eine ‚gleichsam insuläre Mentalität‘ [...] Außenpolitik wurde von den beiden Großparteien weitgehend im Konsens und mit einem zum Großteil aus dem diplomatischen Dienst kommenden Personal geführt und damit dem öffentlichen politischen Diskurs weitgehend entzogen.“<sup>10</sup>*

Der zunehmend gewaltsam ausgetragenen Südtirolkonflikt war für Kreisky die Chance, medien- und karrierewirksam Außen- und Innenpolitik zusammenzuführen.<sup>11</sup> Obwohl er „als mehrfacher Außenseiter in SPÖ und Gesellschaft (Jude, Exilant, Intellektueller, Diplomat)“<sup>12</sup> kaum Chancen auf höhere Würden hatte<sup>13</sup>, wurde er für die neue starke Außenpolitik, auf die noch genauer einzugehen sein wird, mit dem Amt des SPÖ-Vorsitzenden belohnt. Schließlich, nach drei Jahren innenpolitischer Bewährung, errang er 1970 das Amt des Bundeskanzlers in einer von der FPÖ geduldeten Minderheitsregierung.

Kreisky begann den Weg zum „beliebtesten Kanzler im kollektiven Gedächtnis der Österreicher“<sup>14</sup>. Die Zeichen dafür standen nicht unbedingt günstig. Mit seinen umfassenden Reformvorhaben und Liberalisierungsbemühungen regierte Kreisky gegen ein Land an, dessen politische Mentalität zutiefst wertkonservativ und von „autoritärer Persönlichkeit“<sup>15</sup> geprägt war. Selbst die Protestbewegungen der späten 1960er Jahre, die auch in Österreich Opfer forderten<sup>16</sup>, konnten nicht „auch nur annähernd die

<sup>10</sup> Kriechbaumer, Ära, S.261.

<sup>11</sup> Zur Verschränkung von Innen- und Außenpolitik bei Kreisky vgl. Rathkolb, Europa, S.97f. Vgl. Lanc, Außenpolitik, S.84.

<sup>12</sup> Rathkolb, Republik, S.215.

<sup>13</sup> Mitschüler sagten ihm eine Zukunft als Gemeinderat voraus, da dies in den 30er Jahren die einzige Position mit Regierungsverantwortung war, die noch von jüdischen Sozialdemokraten besetzt wurde. Vgl. Rathkolb, Republik, S.185.

<sup>14</sup> Diesen Titel teilt sich Kreisky nach Rathkolb mit Leopold Figl. Rathkolb, Republik, S.219.

<sup>15</sup> Rathkolb, Republik, S.64. Rathkolb bezieht sich dabei auf das Autoritarismuskonzept von Theodor Adorno.

<sup>16</sup> Vgl. die als Borodajkewycz-Affäre bekannte gewordenen Ausschreitungen zwischen Links- und Rechtsextremen 1965, als Studenten geschlossen „gegen den offen antisemitisch agierenden Universitätsprofessor Taras Borodajkewycz“ demonstrierten. Dabei kam ein Demons-

Explosionskraft [...] in Frankreich oder der Bundesrepublik Deutschland“<sup>17</sup> entfalten. Die großen Konstanten der Nachkriegszeit, Opfermythos, Sozialpartnerschaft und Konkordanzdemokratie hatten bis zum Beginn der Kanzlerschaft Kreiskys zwar für Stabilität, aber auch für ein eher demokratiefernes Klima gesorgt, in dem auch Nepotismus gedieh.<sup>18</sup> Viele Kabarettstücke und andere Sendungen der 1960er Jahre zeigen, dass die mediale Öffentlichkeit – trotz breiter Proteste bei den Zuhörern und -sehern – Themen kritisch beim Namen zu nennen verstand, viel eher, als die Politik dazu fähig war.<sup>19</sup>

Ein Grund für Kreiskys Beliebtheit war die medial transportierte Volksnähe und seine Kommunikationsgabe. Bereits in den 1960er Jahren ließ Kreisky, seinem Vorbild Kennedy nicht unähnlich, den erzkatholisch-asketischen ÖVP-Bundeskanzler Josef Klaus<sup>20</sup> im sich rasant verbreitenden Medium Fernsehen<sup>21</sup> rückständig und blass wirken. Dies wirkte sich insbesondere auf die jüngeren Wählerschichten aus, deren Zulauf die SPÖ zusehends zur Arbeiter- und Studentepartei machte. Nach einigen Jahren im Amt des Bundeskanzlers wandelte sich jedoch Kreiskys Verhältnis zu den Medien, die er gerne wieder etwas unkritischer gemacht hätte.<sup>22</sup>

In Sachen Volksnähe ein „absoluter Superstar“<sup>23</sup>, wird noch heute in Wien erzählt, dass Kreisky sich persönlich jedes Bürgers angenommen habe und selbst an das Privat-

trant, Ernst Kirchweger, ums Leben, das „erste politische Todesopfer der Zweiten Republik.“ Zitate bei Reiter, Antisemitismus-Verdacht, S. 152. Vgl. Rathkolb, Republik, S. 257f. Vgl. Kase-mir, Spätes Ende. Am 2. 10. 1975 kam es nochmals zu schweren Ausschreitungen im Rahmen einer Demonstration gegen Todesurteile in Spanien. Ab 1976 wurde mit der Besetzung der „Arena“, ein zum Abriss vorgesehenes Kulturzentrum in Wien-St. Marx, die Grundlage für eine Bürgerdemokratie gelegt, die sich Ende der 1970er Jahre in den erbitterten Protesten um das Atomkraftwerk Zwentendorf entfalteten.

<sup>17</sup> Rathkolb, Republik, S. 66.

<sup>18</sup> Das vielleicht prominenteste Beispiel ist der Rücktritt von Unterrichtsminister und Nationalratspräsident Felix Hurdes 1959, nachdem dieser versucht hatte, die Fahrerflucht seines Sohnes nach einem Autounfall mit Todesfolge zu vertuschen. Hurdes trat zurück, nachdem die Kabarettisten Helmut Qualtinger und Gerhard Bronner in einer Fernsehsendung das Lied „Der Papa wird's schon richten“ aufführten.

<sup>19</sup> Vgl. etwa die Sendung „Herr Karl“ oder die Stücke von Bronner und Qualtinger dieser Zeit. Zur Entwicklung der Medienlandschaft im Nachkriegsösterreich vgl. Rathkolb, Republik, S. 223–261.

<sup>20</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 182–184 u. 220.

<sup>21</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 191f.

<sup>22</sup> Das Thema Kreisky und Medien kann hier nicht weiter ausgeführt werden, obwohl es weite Teile der 1970er Jahre, etwa unter dem Stichwort „Lex Bacher“ bestimmte, einem Gesetz, dass den kritischen ORF-Intendanten Bacher in die Schranken weisen sollte. Nach Rathkolb hatte Kreisky auch Angst den „Mobilisierungsmöglichkeiten“ des ORF, die Kreisky bei dem Jubelempfang für den Olympiasportler Karl Schranz 1972 vor Augen geführt worden seien. Vgl. Rathkolb, Republik, S. 256.

Vgl. Waldner, Bruno Kreisky. Vgl. Vortrag Bundesjustizminister Broda zur Medienrechtsnovelle vor dem Ministerrat als Anlage 12 des Ministerratsprotokolls 5 vom 25. 11. 1975, S. 1, in: AdR/BKA, Karton 396, Ministerratsprotokolle. Vgl. ebenda. die Liste der Medienreformen und -gegenreformen der 1. und 2. Republik. Vgl. FPÖ-Obmann Friedrich Peter zum neuen Rundfunkgesetz, 10. Juli 1974, in: OeM, 4-02948. Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat zum Bundesgesetz über die Presse und andere publizistische Medien (Mediengesetz), Ministerratsprotokoll 5 vom 25. 11. 1975, S. 3, in: AdR/BKA, Karton 396, Ministerratsprotokolle.

<sup>23</sup> Rathkolb, Republik, S. 218.

telefon gegangen sei, dessen Nummer im Wiener Telefonbuch stand. Ein guter Teil dieser Illusion ist wohl dem Kabinett des Bundeskanzlers zuzuschreiben, das „primär damit beschäftigt war“<sup>24</sup>, möglichst praxisnah und lösungsorientiert auf Bürgeranfragen zu reagieren. Schon in seiner Zeit als Außenminister nutzte er nach amerikanischem Vorbild PR-Berater<sup>25</sup> und verstand es, „eine Art Bühnenpräsenz“<sup>26</sup> zu entwickeln.<sup>27</sup>

Auch seinen Ministerkollegen verordnete er seit Beginn seiner Amtszeit regelmäßige Telefonsprechstunden. Dieser beispiellose Bürgerservice wurde über die Landesgrenzen hinaus bekannt und leistete so einen eigenen Beitrag zu „mehr Demokratie wagen“ in Westeuropa. So erkundigte sich unter anderem auch der neue niederländische Ministerpräsidenten Joop den Uyl eingehender nach diesen neuen Formen der Bürgerbeteiligung und erhielt ausführliche Antwort:

*„die technische abwicklung dieser aktion sieht so aus, dass in anzeigen in den tageszeitungen diese sprechstunden angekuendigt werden [...] und jeder, der dies moechte, kann direkt und ohne zwischenschaltung einer sekretaeerin mit dem jeweiligen politischen spitzenfunktionaer telefonieren.[...] die telefonzeiten erstrecken sich jeweils ueber einen zeitraum von 5 stunden und sind zeitlich so angesetzt, dass der grossteil in eine zeit faellt, in der der normale staatsbuenger seine freizeit zubringt und deshalb mehr moeglichkeiten besitzt, diese chance des persoenlichen kontakts zu nutzen.“<sup>28</sup>*

Diese betonte Volksnähe entsprach einerseits sicher Kreiskys Naturell als „Kommunikator“ und „Dauertelefonierer“, war andererseits aber natürlich auch politisch kalkuliert:

*„Als verhandelter Journalist, blendender Erzähler und Alleinunterhalter gelang es ihm lange Zeit, via Medien, aber auch durch vielfältige persönliche Kontakte Kommunikation zu unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft aufzubauen. [...] Dieser Zugang diente auch zur Kontrolle seines politischen Umfelds, dem er zunehmend nicht mehr traute.“<sup>29</sup>*

So wie Kreisky 1959 eine Außenpolitik neuen Typs eingeführt hatte, so begründete er 1970 eine Kanzlerschaft neuen Typs, allerdings in Minderheitsposition. Bei Neuwahlen im Oktober 1971 errang die SPÖ mit 50,04% die absolute Mehrheit, so dass der Gestaltungsmacht Kreiskys politisch kaum noch etwas im Wege stand. Wie auch in der Außenpolitik nahm Kreisky zunehmend weniger Rücksicht auf traditionelle konkordanzdemokratische Politik.<sup>30</sup> Zwar wurden auch im neuen Nationalrat die meisten Gesetze einstimmig verabschiedet, jedoch scheute sich die SPÖ unter Kreisky nicht, kontroverse Gesetze wie die Einführung der Mehrwertsteuer, die Schaffung eines Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz und die Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes auch gegen ÖVP und FPÖ im Nationalrat durchzusetzen.<sup>31</sup> Die traditionell konsensuale Außenpolitik wurde ebenfalls zum Gegenstand parteipoliti-

<sup>24</sup> Rathkolb, Republik, S.220.

<sup>25</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S.188.

<sup>26</sup> Rathkolb, Republik, S.219.

<sup>27</sup> Zur Persönlichkeit und Attributen Kreiskys im Vergleich Vgl. Rathkolb, Republik, S.214–218.

<sup>28</sup> Österreichische Botschaft Den Haag an das Kabinett des Ministerpräsidenten Joop den Uyl vom 6.6.1973, in: NA/MinAZ/Inv. 9079.

<sup>29</sup> Alle Zitate: Rathkolb, Republik, S.218.

<sup>30</sup> Zum Begriff und Modell der Konkordanzdemokratie vgl. Lijphart, Patterns of Democracy.

<sup>31</sup> Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1972, S.2.

scher Polarisation. Auch wenn Kreisky als Bundeskanzler in erster Linie mit der Innenpolitik beschäftigt sein musste, dachte er gar nicht daran, die Außenpolitik anderen zu überlassen oder übermäßig kompromissbereit zu sein:

*„Bei dieser Neupositionierung [der Außenpolitik] agierte der Bundeskanzler unter Bevormundung des jeweiligen Außenministers weitgehend souverän. Kreisky, der als leidenschaftlicher Außenpolitiker dieses Feld als seine Domäne betrachtete, vermied es, während seiner Kanzlerschaft eine starke außenpolitische Persönlichkeit am Ballhausplatz zu installieren. Das Außenministerium wurde zum Exekutivorgan des Bundeskanzleramts.“<sup>32</sup>*

Dieser mehr oder weniger „autokratische Führungsstil“<sup>33</sup> ist umso bemerkenswerter, als dass der österreichische Bundeskanzler im Gegensatz zu seinem deutschen Kollegen keine rechtlich verankerte Richtlinienkompetenz gegenüber seinen Ministern hat. Kreisky zog dennoch in besonderem Maße das politische Geschehen an sich, was ihm nach vierfacher Angelobung als Bundeskanzler, davon dreifach mit absoluter parlamentarischer Mehrheit nicht ganz zu Unrecht den Titel des Sonnenkanzlers einbrachte.

Österreich stand in den frühen 1970er Jahren großen Herausforderungen und Wandlungsprozessen gegenüber. Fast am Ende seiner Amtszeit sollte Kreisky etwas pathetisch von den 1970er Jahren in Österreich als einer „wahrhafte[n] Revolution ohne Tränen“<sup>34</sup> sprechen. Insgesamt aber „waren es nicht einzelne herausragende Ereignisse, [...] sondern eher langsame Veränderungen, in denen sich allerdings bestimmte Tendenzen, so vor allem auch auf gesellschaftspolitischem Gebiet, abzeichneten.“<sup>35</sup>

Die „Revolution“ begann, bedingt durch die Minderheitsregierung 1970, allerdings mit einem eher mühsamen Start. Dennoch gelang es Kreisky in den Folgejahren den großen gesellschaftspolitischen Themen dauerhaft sein Gesicht zu leihen. Die ÖVP hatten dem wenig entgegenzusetzen:

*„Die ÖVP hat [...] bisher auf Bundesebene noch keine Persönlichkeit hervorbringen können, die auch nur annähernd an die Dynamik und das Ansehen Kreiskys heranreicht, dessen Alleinregierung bisher erstaunlich wenig Verschleißerscheinungen zeigt.“<sup>36</sup>*

Der Unfalltod von ÖVP-Hoffnungsträger Karl Schleizer im Bundeswahlkampf 1975<sup>37</sup> und die Nachfolge von Josef Taus waren ein weiterer Grund für die Stärke der SPÖ:

*„[D]ie Sorge, ihren Arbeitsplatz angesichts der noch immer anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation zu verlieren, dürfte viele Wähler bewogen haben, ihre Stimme lieber dem erfahrenen Sozialisten Kreisky als dem jungen, bisher in der Politik kaum erprobten Taus zu geben.“<sup>38</sup>*

Ähnlich wie in den westlichen Nachbarländern bestimmten Wirtschaftsfragen zunehmend die politische Agenda. Themen wie Stagflation, Arbeitslosigkeit und vor allem

<sup>32</sup> Kriechbaumer, Kreisky, S. 262. Dies zeigt sich auch daran, dass alle drei Außenminister unter Kreisky parteilos waren.

<sup>33</sup> Rathkolb, Republik, S. 217. Kreisky wusste aber auch um seine Grenzen und ließ starken Politikern wie dem eher liberal-reformerischen Justizminister Christian Broda eigene Spielräume.

<sup>34</sup> Kreisky auf dem Parteitag der SPÖ 1982 in Wien, 28. 10. 1982, StBKA, Reden Box 26.

<sup>35</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1972, S. 1.

<sup>36</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 17.

<sup>37</sup> Wenig später erlitt Bundeskanzler Kreisky ebenfalls einen Frontalunfall mit seinem Auto. Vgl. Telegramm Bundeskanzler Schmidt an Kreisky vom 25. 9. 1975, in: AdSD/HSAA 5718.

<sup>38</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1975, S. 2.

der Ölpreisschock 1973 waren neue, für den Wähler existenzielle Herausforderungen, an denen sich politisches Handeln messen lassen musste.<sup>39</sup> Kreisky witterte darin früh politische Chancen und zeigte, unterstützt von seinem hoch motivierten Handelsminister Josef Staribacher<sup>40</sup> und seinem jungen Finanzminister Hannes Androsch, „besondere[n] Aktionismus“<sup>41</sup> in der Gestaltung von Wirtschaftsfragen. Dabei musste Kreisky sehr behutsam und integrierend vorgehen, um den Vorwurf sozialistischer Planwirtschaftsbestrebungen zu entkräften. Tatsächlich wurde viel weniger geplant, als Kreisky unter dem Stichwort Austro-Keynesianismus vorgeworfen wurde.<sup>42</sup> Arbeitslosigkeit wurde zum zentralen Problem, besonders in den industriell geprägten Gebieten Österreichs. Auch in Österreich war der umfassende Wandel weg von der Industriemoderne<sup>43</sup> nicht aufzuhalten. Die Wachstumsraten sanken von jährlich etwa 5% in den 1960er Jahren auf damals erschreckend niedrige 2,6% im Jahre 1973.<sup>44</sup> Der SPÖ und Kreisky schadeten die neuen Herausforderungen nicht. Die Österreicher neigten angesichts dieser existenziell empfundenen Bedrohungen eher dazu, ihre Regierung erst recht zu unterstützen. In den Industrieorten, wo vormals die KPÖ stark war, schwenkten die Wählerinnen und Wähler zur SPÖ.<sup>45</sup>

Kreiskys pragmatische Wirtschaftspolitik, die seit der Ölpreiskrise 1973 einer Mischung aus Ausgaben- und Währungspolitik<sup>46</sup> folgte, wurde durchaus positiv beurteilt:

*„Dank einer gezielten Investitionspolitik der öffentlichen Hand und der Hinnahme einer erheblichen Staatsverschuldung ist es weitgehend gelungen, eine ins Gewicht fallende Arbeitslosigkeit bis Ende 1975 zu vermeiden. Hierzu hat auch ein spürbarer Abbau der Ausländerbeschäftigung beigetragen.“*<sup>47</sup>

Noch heute wird Kreisky oft mit seinem Wahlkampfsatz „Ein paar Milliarden Schulden mehr bereiten mir weniger schlaflose Nächte als ein paar hundert Arbeitslose“<sup>48</sup>

<sup>39</sup> Die rasant steigende Inflation, die 1974 die 10%-Marke erreichte, wurde von der Sozialpartnerschaft schnell und effektiv aufgefangen. Das Benya-Sallinger-Stabilisierungsabkommen von 1972, das mit gezielter Lohn- und Preismäßigung den Inflationserwartungen entgegentrat, ist nur ein Beispiel der austro-korporatistischen Antwort auf die neuen Herausforderungen. Die Löhne wurden dabei unter Inflationsniveau gesteigert. Anton Benya war ÖGB-Vorsitzender, Rudolf Sallinger war Präsident der Bundeswirtschaftskammer. Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1974, S. 1.

<sup>40</sup> Vgl. die sehr ausführlichen (politischen) Tagebücher von Joseph Staribacher in der StBKA.

<sup>41</sup> Rathkolb, Republik, S. 217.

<sup>42</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 135.

<sup>43</sup> Vgl. die Beiträge auf der Tagung „Das Ende der Zuversicht? Die Strukturkrisen der 1970er Jahre als zeithistorische Zäsur“ in Berlin/Potsdam am 14.–16.06.2007, Tagungsbericht von Sattler, Friederike u. a., online unter: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=1699>, Abruf vom 13.7.2009. Die historiographischen Implikationen untersucht z. B. Doering-Manteuffel, Boom.

<sup>44</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 136.

<sup>45</sup> Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1975, S. 2.

<sup>46</sup> V. a. die inoffizielle Bindung des Schilling an die D-Mark. Diese wurde spätestens 1976 umgesetzt, indem die Österreichische Nationalbank die Bewegungen der deutschen Bundesbank nachvollzog.

<sup>47</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1975, S. 3f.

<sup>48</sup> Zitiert nach StBKA-Homepage [http://www.kreisky.org/index\\_faqs.htm](http://www.kreisky.org/index_faqs.htm), Abruf vom 13.7.2009.

in Verbindung gebracht, eine Haltung, die sich zum Ende seiner Kanzlerschaft angesichts horrender Staatsverschuldung wiederum negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkte. In der Tat sollte bis weit in die 1980er Jahre die Arbeitslosigkeit in Österreich deutlich unter dem Schnitt der europäischen OECD-Länder liegen.<sup>49</sup> Als wesentlicher Grund für den einigermaßen sanft bewältigten Strukturwandel muss auch die „Sozialpartnerschaft“ angeführt werden, die in den 1960er bis 1970er Jahren ihre Blütezeit erlebte und über erheblichen Einfluss verfügte.<sup>50</sup> Nicht umsonst wurde ÖGB-Präsident Anton Benya von vielen für den mächtigsten Österreicher gehalten, dessen gute Kontakte Kreisky insbesondere für umfassende Reformen des Arbeitsrechts nutzte.<sup>51</sup>

Trotz reformpolitischer Polarisation suchte Kreisky eher den undogmatischen Ausgleich zwischen den Bevölkerungsgruppen. Auch die Gräben zwischen „Rot“ und „Schwarz“, also zwischen Sozialisten und Kirche suchte er zu überwinden. Besonders in der umstrittenen Strafrechtsreform, die die politische Debatte zwischen 1973 und 1975 bestimmte, drohten alte Gräben aufzureißen. Hochemotionale Themen wie die Legalisierung der Abtreibung und Homosexualität ließen Beobachter einen „Kulturkampf“<sup>52</sup> wie in den 1930er Jahren zwischen Kirche und Sozialisten, zwischen Rot und Schwarz befürchten, den Kreisky jedoch verhindern konnte.<sup>53</sup> Als Kreiskys Kandidat für das Bundespräsidentenamt, der parteilose Katholik Rudolf Kirchschläger (ehemals ÖVP) auch innerhalb der SPÖ erstaunlich hohe Zustimmung erhielt, war dies ein weiteres Zeichen für die erfolgreiche Überwindung der gesellschaftlichen Gräben, aber auch der Durchsetzungsfähigkeit Kreiskys.<sup>54</sup>

Insgesamt liest sich die innenpolitische Reformbilanz der ersten Kreisky-Jahre beeindruckend. Neben der erwähnten Arbeitsrechts- und Strafrechtsreform setzte Kreisky unter anderem umstrittene Hochschul-, Rundfunk-, Heeres- und Raum-

<sup>49</sup> Vgl. Rathkolb, Republik, S. 137.

<sup>50</sup> Die sogenannten Sozialpartner sind die Wirtschaftskammer Österreich (WKO), die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Bundesarbeiterkammer (BAK). Diese österreichische Form der institutionalisierten, außerparlamentarischen Interessenabwägung und Konsensfindung in Wirtschafts- und Sozialfragen tarierte insbesondere die Lohnsteigerungen zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsvertretern aus. Dies führte unter anderem zu einem extrem niedrigen Streikniveau in der Zweiten Republik. Ein zentrales Gremium der Sozialpartnerschaft ist seit 1957 die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen (und deren Unterausschüsse), in der der Bundeskanzler und drei Minister mit den vier Sozialpartnern zusammentreffen.

<sup>51</sup> Benya wurde wegen seiner vielen Präsidentschaften (ÖGB, Nationalrat, Fußballverein Rapid Wien) im Volksmund auch schlicht „der Präsident“ genannt. Zur Machtfülle des ÖGB und Benyas vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 3. Ebs. der damalige israelische Botschafter Patisch: „Ein guter Teil der Regierung sah sich als Abgesandte des ÖGB“, zitiert nach Feifel, Schönau, S. 17. Schutti/Henkel, Sozialpartnerschaft.

<sup>52</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1974, S. 2.

<sup>53</sup> Hierbei spielte vor allem die Zusammenarbeit mit Kardinal König eine wichtige Rolle, um dieses Thema aus dem Wahlkampf herauszuhalten. Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1975, S. 1.

<sup>54</sup> In der Direktwahl 1974 erhielt Kirchschläger 51,7% der Stimmen. Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1974, S. 2. Kirchschläger war bis 1974 parteiloser Außenminister unter Kreisky. Interessanterweise war er als fünfter Bundespräsident der Zweiten Republik der erste, der seine Amtszeit überleben sollte.

ordnungsreformen durch. Zudem setzte die Regierung Kreisky auch neue Maßstäbe im Familienrecht.<sup>55</sup> Die ersten fünf Kreisky-Jahre waren geprägt von umfassenden Weichenstellungen für die Modernisierung Österreichs. Neben einem Klima des Aufbruchs, das vor allem jugendliche Wähler motivieren und integrieren konnte, verbreiteten sich angesichts wirtschaftlicher Schwierigkeiten zunehmend auch Verunsicherung und das Bedürfnis nach Führung, das Kreisky ebenfalls erfolgreich bedienen konnte.

### Verschmelzung von Außen- und Innenpolitik

Die österreichische Außenpolitik der Nachkriegszeit ist untrennbar mit Kreisky verbunden. So war er bereits am Österreichischen Staatsvertrag von 1955, der die alliierte Besetzung beendete und die „Immerwährende Neutralität“<sup>56</sup> begründete, als außenpolitischer Staatssekretär im Bundeskanzleramt beteiligt. Als Außenminister in den 1960er und als Bundeskanzler in den 1970er Jahren nutzte Kreisky sehr einflussreich und gekonnt die internationale Bühne für die Umsetzung nationaler Interessen.

Zum Verständnis des außenpolitischen Primats der österreichischen Unnachgiebigkeit sollen hier einige Grundkonzepte von Kreiskys Außenpolitik vorgestellt und erläutert werden, warum diese untrennbar mit innenpolitischen Erwägungen verwoben sind. Wichtig sind hier vor allem das Konzept der Aktiven Neutralitätspolitik<sup>57</sup> und das der Internationalisierungspolitik. Der außenpolitische Sonderfall Israel bzw. Nahost muss erläutert werden, nicht zuletzt, da Kreisky selbst jüdischer Abstammung war und „trotzdem“ eine unverkennbare Affinität zur palästinensischen Frage hatte.

Kreisky wollte sich nicht mit der Bedeutungslosigkeit neutraler Kleinstaaten abfinden, sondern aus der Neutralität einen strategischen Vorteil ziehen. Mehr noch: Die „Mittlerfunktion“ sah er als „Axiom unserer politischen Existenz“<sup>58</sup>. Was heißt das?

Die Neutralitäts- wie auch seine Internationalisierungspolitik hatten historische und gleichsam sicherheitspolitische Gründe. Österreich hatte 1956 und 1968 die gewaltsame Niederschlagung der Aufstände in den Nachbarländern Ungarn und Tschechoslowakei geschockt und ohnmächtig mit ansehen müssen. Im Falle einer

<sup>55</sup> Teilweise stammten die Regelungen zum Familienrecht noch aus dem 19. Jahrhundert. Etappen der Reform: 1970 Neuordnung der Rechtsstellung unehelicher Kinder, 1975 Gleichstellung von Mann und Frau im bürgerlichen Recht, 1977 Neuordnung des Kindschaftsrechts. Weiterhin auch die Fristenregelung des Schwangerschaftsabbruchs im Rahmen der kleinen und großen Strafrechtsreform 1971/73. Vgl. die vielfältigen Audioquellen der OeM, online unter: [http://www.mediathek.at/virtuelles-museum/Familien-\\_und\\_Strafrechtsreform/Familien-\\_und\\_Strafrechtsreform\\_1/Etappen/Seite\\_72\\_72/zone\\_id=1000020.htm](http://www.mediathek.at/virtuelles-museum/Familien-_und_Strafrechtsreform/Familien-_und_Strafrechtsreform_1/Etappen/Seite_72_72/zone_id=1000020.htm), Abruf vom 15.7.2009.

<sup>56</sup> Die „Immerwährende Neutralität“ ist nicht Bestandteil des Staatsvertrages, wohl aber in direktem Zusammenhang als Bundesverfassungsgesetz entstanden. Im vorangegangenen Moskauer Memorandum vom April 1955 wurden Neutralität und Souveränität von der Sowjetunion zugesagt. Vgl. Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, in: Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 4. 11. 1955, S. 1.

<sup>57</sup> Kreisky hat den Begriff der „aktiven Neutralitätspolitik“ insbesondere während seiner Kanzlerschaft geprägt und in einer programmatischen Rede 1973 in Budapest erläutert und verteidigt. Vgl. Kriechbaumer, Kreisky, S. 262f. Zur aktiven Neutralitätspolitik vor seiner Kanzlerschaft vgl. ebenda. Fußnote 616 und Lanc, Außenpolitik, S. 81–83.

<sup>58</sup> Rede Kreiskys am 16.6.1980, Weltwirtschaft in den achtziger Jahren, zitiert nach Rathkolb, Europa, S. 96.

Eskalation des Ost-West-Konflikts hätte Österreichs politische Integrität (wie zu Hitlers Zeiten) erneut auf dem Spiel gestanden. Das Wissen um die Abhängigkeit vom Ausland, insbesondere den Signatarstaaten, sowie um die militärische Ohnmacht im Ernstfall führten zu Kreiskys „aktiver Neutralitätspolitik“, die Österreich auf der Weltbühne präsenter und damit geschützter machen sollte. Aufgrund seiner im internationalen Vergleich enorm starken Position im österreichischen Machtgefüge konnte Kreisky als Bundeskanzler verschiedene Politikfelder wie internationale Abrüstung, Heeresreform, UN-Politik und Nahostengagement strategisch in einer umfassenden Außenpolitik zusammenführen.

Die aktive Neutralitätspolitik entwickelte sich über Jahrzehnte. Der neutrale Boden Österreichs wurde u. a. 1961 sowohl von Kennedy und Chruschtschow als auch 1979 von Carter und Breschnew für Gipfeltreffen mit höchster Bedeutung genutzt. Die Repräsentanten Österreichs, allen voran Kreisky, konnten als Gastgeber durchaus auch eigene Interessen gegenüber den großen Weltmächten artikulieren. Die Treffen Gromyko-Kissinger und Ford-Sadat 1975 in Wien und Salzburg boten Kreisky vielerlei indirekte Möglichkeiten, die internationale Politik mitzugestalten: So registrierte die deutsche Botschaft in Wien sehr genau Kreiskys „Gelegenheit, mit beiden Aussenministern zu sprechen“, die „Gelegenheit zu einem kurzen Gedankenaustausch Ford-Kreisky“ und die „erneut[e] Gelegenheit, die Neutralitätspolitik Österreichs nach allen Seiten hervorzuheben.“<sup>59</sup> Österreich war zudem Gastgeber der MBFR-Gespräche, die seit 1973 in Wien stattfanden, und von denen sich Kreisky – wie auch vom KSZE-Prozess – dauerhafte Deeskalations- und Streitschlichtungsmechanismen erhoffte.

Diese Präsenz auf dem internationalen Parkett führte dazu, dass Kreisky, der sich trotz ideologischer Westbindung relativ frei von Blockzwängen bewegen konnte, im Laufe der Jahre immer häufiger als internationaler Ratgeber herangezogen wurde. Aktive Neutralität hieß für Kreisky aber auch Stellungnahme und Konfliktbereitschaft, die er bereits in der Südtirolfrage gegenüber Italien oder der UNO hatte erkennen lassen.<sup>60</sup> Ebenso besuchte er Gipfeltreffen der prosovjetschen Blockfreien Staaten<sup>61</sup> und zeigte später keine Hemmungen, offen gegen Israel zu polemisieren.

Kreisky erkannte aber auch früh die identitätsstiftende Funktion der Neutralität, die ähnlich wie das westdeutsche West- und Europabekenntnis eine klaffende Identitätslücke nach dem Nationalsozialismus füllte.<sup>62</sup> Zusammen mit einem deutlichen wirtschaftlichen Aufschwung bis in die 1970er Jahre hinein bestätigte die Neutralität „erstmal das Gefühl einer ‚Sonderrolle‘ Österreichs“, die „mit positiven und erlebbaren Inhalten gefüllt“<sup>63</sup> wurde, die sich gleichzeitig positiv von Deutschland abgrenzte. Diese nationale Neutralitätsidentität, die Kreisky mit höchst erfolgreich bediente, hob sich allerdings deutlich stärker von der alliierten Besatzungszeit bis 1955 ab als vom Nationalsozialismus. Als Jahr der Befreiung gaben in Umfragen noch 1995 87% der befragten Österreicher das Jahr 1955 und nicht 1945 an.<sup>64</sup> So konnte neben der Neu-

<sup>59</sup> Alle Zitate in: Politischer Jahresbericht Österreich 1975, Deutsche Botschaft Wien, S. 8–10, in: PA AA, B 24/115668.

<sup>60</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, OPEC-Staaten, S. 19.

<sup>61</sup> Vgl. Kriechbaumer, Kreisky, S. 263.

<sup>62</sup> Vgl. Rathkolb, Europa, S. 88.

<sup>63</sup> Rathkolb, Internationalisierung, S. 75.

<sup>64</sup> Vgl. Rathkolb, Internationalisierung, S. 75f.

tralitätsidentität auch der sogenannte Opfermythos<sup>65</sup> in vielen unappetitlichen Ausprägungen bis über die Kanzlerschaft Kreiskys weiterbestehen.<sup>66</sup> Diese „zwei zentrale[n] Codes der Zweiten Republik“, Neutralität und Opfermythos, gerieten erst „seit Mitte der achtziger Jahre in Bewegung“<sup>67</sup>, nicht zuletzt ausgelöst durch die Waldheim-Affäre 1986.

Kreisky strebte neben der aktiven Neutralität auch die möglichst weitreichende internationale Vernetzung und Gewinnung von Fürsprechern für Österreich an.<sup>68</sup> So erkannte er früh den Wert langfristiger politischer Investitionen in seinerzeit eher abgelegene Regionen wie etwa den Nahen Osten oder Afrika und forcierte den Ausbau diplomatischer Missionen in entsprechenden Gebieten.<sup>69</sup> Durch intensive Vermittlung in für Österreich nur sehr entfernt relevanten Konflikten<sup>70</sup> konnte Kreisky ein dichtes Netz persönlicher Kontakte aufbauen, die sich in der Politik seiner späteren Kanzlerschaft bezahlt machen sollten. Seine Stellungnahmen zur Dekolonialisierung und Entwicklungshilfe etwa vor der UNO, sein Einsatz für einen „Neuen Marshallplan für die Dritte Welt“<sup>71</sup>, der Empfang (auch umstrittener) afrikanischer und asiatischer Staatsoberhäupter schufen weiteres politisches Kapital, das durch eine dezidiert strategische Neuausrichtung der österreichischen Außenpolitik fundiert wurde.<sup>72</sup> Die generelle Bereitschaft zur Kommunikation auch mit schwierigen Gesprächspartnern zog sich durch seine gesamte Kanzlerschaft, vom Engagement für die Sozialistische Internationale über Treffen mit Gaddafi oder Arafat bis hin zum Nord-Süd-Gipfel von Cancún 1981.<sup>73</sup>

Diese Investitionen zahlten sich aus. Österreich wurde zunehmend als führendes, neutral-unabhängiges Land anerkannt, Kreiskys Prestige wuchs. Auf Ebene der Vereinten Nationen wurde dies sichtbar, als der Österreicher Kurt Waldheim 1971 zum Generalsekretär gewählt wurde. Ein Jahr später wurde Österreich in den Sicherheitsrat gewählt. Als 1979 schließlich Wien der dritte Amtssitz der Vereinten Nationen wurde,

<sup>65</sup> Zum Begriff und Wandel vgl. Uhl, *Opfer*, S. 19–34.

<sup>66</sup> Vgl. zu den „baunen Flecken der SPÖ“ unter Kreisky Lendvai, *Österreich*, S. 163–173. Für deutlich umfassendere Studien zum nationalsozialistisch geprägten Gedankengut in der österreichischen Linken vgl. Reiter, *Antisemitismus-Verdacht oder Embacher/Reiter, Gratwanderungen*.

<sup>67</sup> Rathkolb, *Europa*, S. 87.

<sup>68</sup> So ist es kein Zufall, dass Österreich von 1969 bis 1974 und 1979 bis 1984 den Generalsekretär und von 1975 bis 1978 den Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats stellte. Die Generalsekretäre waren in zeitlicher Abfolge Lujo Toncic-Sorinj und Franz Karasek. Präsident der Parlamentarischen Versammlung war Karl Czernetz. Zwischen 1999 und 2004 sollte erneut ein Österreicher, Walter Schwimmer, das Amt des Generalsekretärs bekleiden.

<sup>69</sup> Höll, *Politik*, S. 111.

<sup>70</sup> Kreisky reiste z. B. 1964 nach Ägypten, um im am Jordanwasserstreit aufgeheizten Nahostkonflikt zwischen der arabischen Welt und Israel zu vermitteln. Dies führte zu engen Kontakten nach Ägypten, aber auch zu ersten Konflikten mit seiner israelischen Außenministerskollegin Golda Meir. Vgl. Thalberg, *Nahostpolitik*, S. 296–300.

<sup>71</sup> Vgl. Höll, *Politik*, S. 111.

<sup>72</sup> Er ließ das erste Afrika-Konzept im BMfA ausarbeiten und begleitete die Gründung des Wiener Instituts für Entwicklungsfragen 1964. Die Zahl der diplomatischen Missionen in sog. Entwicklungsländern stieg zwischen 1957 und 1970 von 13 auf 26. Zur Entwicklungspolitik Kreiskys allgemein vgl. Fallah-Nodeh, *OPEC-Staaten*, S. 20.

<sup>73</sup> Vgl. Lanc, *Außenpolitik*, S. 85f.

war ein großer Erfolg der langbetriebenen Internationalisierung Österreichs erreicht.<sup>74</sup>

Kreisky war trotz der Neutralitätsverpflichtung auch überzeugter Europäer. Kreisky wollte sich mit der Spaltung Europas nicht abfinden und warnte vor der Gefahr einer Hinnahme der bestehenden Strukturen. Immer wieder suchte er auch nach eher abseitigen Wegen gesamteuropäischer Kooperation, so z. B. im europäischen Wasserstraßennetz.<sup>75</sup> Ziel war für ihn die Bildung eines zentraleuropäischen, weitgehend neutralen Raums. Mit den anderen neutralen Europäern sollte so in der Mitte Europas ein großer und politisch wahrnehmbarer Ausgleichsblock zwischen den Polen des Ost-West-Konflikts entstehen.<sup>76</sup> Ständige Spannungen insbesondere zur ČSSR und zu Jugoslawien bis weit in die 1970er Jahre hinein ließen derartige Ambitionen aber eher theoretisch erscheinen.<sup>77</sup>

Bis heute besteht die irrtümliche Vorstellung, Österreich sei erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu Europa dazugestoßen. War das Verhältnis zum politischen Westeuropa bis zum Antritt Kreiskys ambivalent, erfuhr es danach aber deutliche Verbesserung.<sup>78</sup> Österreich war 1960 Gründungsmitglied der von Großbritannien dominierten Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der intergouvernementalen Konkurrenzorganisation zu den supranational orientierten Europäischen Gemeinschaften.<sup>79</sup> Kreisky sah den Beitritt zur EFTA aber nicht als trennendes, sondern als verbindendes Element der europäischen Integration an. So schlug er den Beitritt Jugoslawiens in die Freihandelszone vor, um der westeuropäischen EWG eine gesamteuropäische EFTA beiseite zu stellen.<sup>80</sup> Gleichzeitig bemühte sich Kreisky schon 1961 um ein Assoziationsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

<sup>74</sup> Vgl. Kriechbaumer, Kreisky, S. 264.

<sup>75</sup> Bereits 1956 schlug er der UN-Wirtschaftskommission in Genf den Bau eines übergreifenden Kanalsystems vor. 1975 brachte er die Idee eines gesamteuropäischen Wasserstraßensystems abermals in die KSZE-Verhandlungen ein. Vgl. Rathkolb, Visionen, S. 92. Vgl. Kreisky, Reden, Bd. II, S. 492.

<sup>76</sup> Vgl. Rathkolb, Visionen, S. 92f.

<sup>77</sup> Insbesondere mit der ČSSR kam es häufig zu Grenzzwischenfällen, bei denen immer wieder auch österreichische Sportflieger den Tod fanden. Vgl. z. B. Ministerratsprotokoll 84 vom 4. 9. 1973, in: AdR/BKA, Karton 359, Ministerratsprotokolle. Vgl. Botschaft Wien an AA vom 11. 9. 1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109211. Zudem war die Frage der Vermögensentschädigung für vertriebene Österreicher bis 1974 ein zentrales Streitthema. Vgl. Ullmann, Nachbarschaft. Zu Jugoslawien waren die Beziehungen dank 180 000 jugoslawischen Gastarbeitern, 600 000 österreichischen Touristen und des unabhängigeren Regimes von Josip Tito deutlich besser, wurde aber in den frühen 1970er Jahren vom sogenannten „Ortstafelkrieg“ stark getrübt. Als in Gebieten mit slowenischer Minderheit die doppelsprachigen Ortsschilder von österreichischen Nationalisten, offenbar mit Duldung der örtlichen Polizei, entfernt wurden, drohte Jugoslawien damit, die Signatarstaaten des Staatsvertrags einzuschalten, da die im Staatsvertrag festgelegten Rechte von Minderheiten verletzt seien. Zur Austragung des Konflikts z. B. vor der UNO kam es allerdings nicht, da Österreich 1975 die Wogen bilateral glätten konnte. Vgl. Politische Jahresberichte Österreich 1972 bis 1975, statische Werte ebenda. 1974. Zum ökonomischen Verhältnis zum sozialistischen Osteuropa vgl. Enderle-Burcel, Zarte Bande. Vgl. Hrabovec/Katrebova-Blehova, Slowakei und Österreich.

<sup>78</sup> Vgl. Rathkolb, Internationalisierung, S. 47–51.

<sup>79</sup> Vgl. Brunn, Europäische Einigung, S. 136–138.

<sup>80</sup> Vgl. Rathkolb, Europa, S. 93.

(EWG).<sup>81</sup> 1972 fanden die zweijährigen Assoziierungsverhandlungen mit der EWG ihren Abschluss in einem Freihandelsabkommen. Diese – besonders für den großen Agrarsektor wichtige – Anknüpfung an das politische und wirtschaftliche Westeuropa war von höchster Bedeutung<sup>82</sup>:

*„Nach Auffassung aller österreichischen Parteien handelt es sich hierbei [bei dem EWG-Abkommen] – auf lange Sicht gesehen – um das bedeutsamste Ereignis der österreichischen Aussenpolitik seit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages.“<sup>83</sup>*

Österreich wurde „durch die teilweise Einbeziehung in das System der Römischen Verträge ein mittelbarer und zumindest stiller Teilhaber an dem auch von Wien mit allem Nachdruck befürworteten politischen Integrationsprozess in Europa“<sup>84</sup>. Gleichzeitig aber sicherte die Westanbindung vor dem unberechenbar bleibenden Signatarstaat Sowjetunion, der im laufenden KSZE-Prozess das Wohlwollen der kleineren und mittleren Staaten zu gewinnen suchte.<sup>85</sup>

All diese Bemühungen zeigen deutlich, wie vielschichtig Außen- und Sicherheitspolitik in den ersten Kreisky-Jahren trotz aller strukturellen Hemmnisse verknüpft waren. Die Vehemenz, mit der die österreichischen Delegationen für ihre Haltung warben, wurde auch früh von Beobachtern registriert: „Diese ausgesprochen harte Haltung [...] reflektiert ein hohes Mass von Schutzbedürftigkeit, das seinen Grund in der exponierten Lage und der dadurch bedingten Verletzbarkeit des österreichischen Territoriums hat.“<sup>86</sup>

Trotz latent schlechter technischer Ausstattung wurde auch das vormals fast bedeutungslose Bundesheer nun zum strategischen Faktor in der Außenpolitik Kreiskys. Die Entsendung von Soldaten im Rahmen von UN-Missionen sollte die neue weltpolitische Verantwortung, die Österreich im Rahmen seiner Neutralität übernehmen wollte, demonstrieren.<sup>87</sup> Als 1975 drei österreichische Soldaten in Zypern zu Tode kamen, erschütterte dies die politische Szene und führte zu einer Grundsatzdebatte über die

<sup>81</sup> Vgl. Schreiben Kreiskys an Ludwig Erhard vom 12. 12. 1961, in: Historisches Archiv der Europäischen Kommission Brüssel, BAC 38/1984 88 (1961–1963), zitiert nach Spezialdossier „Österreich und der europäische Einigungsprozess, Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften“, online unter: <http://www.ena.lu>, Abruf vom 16. 7. 2009.

<sup>82</sup> Vgl. Kriechbaumer, Kreisky, S. 261f. Vgl. Interview Handelsminister Staribacher im Ö1-Abendjournal vom 17. Juli 1972, in: OeM, ja-720717, online unter: [http://www.mediathek.at/akustische-chronik/1960\\_-\\_1976/1970\\_-\\_1972\\_1/final\\_1970-72.htm&zzone\\_doc\\_id=1002319#](http://www.mediathek.at/akustische-chronik/1960_-_1976/1970_-_1972_1/final_1970-72.htm&zzone_doc_id=1002319#), Abruf vom 15. 7. 2009.

<sup>83</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 15.

<sup>84</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1972, S. 12.

<sup>85</sup> Ein Besuch von Ministerpräsident Alexei Kossygin 1973 in Wien wurde als Beleg dafür gewertet, dass die Sowjetunion mit der EG-Annäherung Österreichs abgefunden hatte. Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 8.

<sup>86</sup> Politischer Jahresbericht Österreich 1972, S. 13.

<sup>87</sup> 1972 wurden 300 Soldaten nach Zypern geschickt, 1974 übernahm Österreich mit 500 Soldaten die UN-Mission auf den Golan-Höhen zwischen Syrien und Israel. Einige Soldaten unterstützen seit 1973 zudem die Mission, die den Frieden zwischen Ägypten und Israel beobachtete. Insgesamt waren 1975 840 Soldaten im Einsatz, unterstützt von über 50 Bundespolizisten in Zypern. Vgl. Bundesminister für Landesverteidigung Lütgendorf und Bundesinnenminister Rösch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 6 vom 2. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 396, Ministerratsprotokolle.

Grenzen weltpolitischen Engagements.<sup>88</sup> Die Wahl Österreichs in den UNO-Sicherheitsrat, die Ernennung Kurt Waldheims zum UNO-Generalsekretär und die Bewerbung Wiens als dritter Amtssitz der Vereinten Nationen waren die prestigeträchtigen Erfolge, die mit dem Preis militärischer Opfer bezahlt wurden.

Dass gerade drei UN-Missionen im Nahen Osten unterstützt wurden, war kein Zufall und in gewisser Hinsicht auch österreichische Tradition: „Seit Jahrhunderten war der Nahe Osten für die österreichische Diplomatie ein Schwerpunkt gewesen.“<sup>89</sup> Kreiskys Bemühen um diese Region geht weit zurück in seine Zeit als Außenminister, wo er ohne Zweifel aus persönlichem Interesse alte Traditionen fortführte:

*„Kreisky hat immer die Auffassung vertreten, die Zeit sei längst vorbei, in der weit hinten in der Türkei die Völker aufeinander schlagen könnten, ohne daß wir etwas davon spüren würden. Es hat ja schon zur Zeit Goethes nicht mehr gestimmt, denn sonst wäre Wien nicht zweimal von den Türken belagert worden.“<sup>90</sup>*

Kreisky stammte aus einer jüdischen Familie und war von der Willkürherrschaft der Nationalsozialisten geprägt. Zudem lebte sein Bruder in Israel. Zeit seines Lebens verband Kreisky jedoch persönliche Nähe, genuines Interesse und politische Kritik an Israel zu einer ausgeprägten Hassliebe. Die österreichisch-israelischen Beziehungen waren „in der Kreisky-Ära tatsächlich sehr stark von der Person des österreichischen Bundeskanzlers geprägt“<sup>91</sup>. Besonders die Belange der arabischen Bevölkerung, für die sich Kreisky vehement und schon in den 1960er Jahren international einsetzte, führten ihn häufig auf Konfrontationskurs mit den israelischen Regierungen. Kreisky beschritt auch ausgefallene Wege, um dem Nahostproblem internationales Gehör zu verschaffen. Seit 1971 warb er unter anderem vor dem Europarat für eine Behandlung des Themas im Zusammenhang mit der KSZE:

*„Ich habe schon mehrmals meiner Auffassung Ausdruck gegeben, daß die Erlangung eines Friedens im Nahen Osten auch mit dem Problem der Sicherheit in Europa eng verbunden ist und daher auf einer Konferenz, die sich ausdrücklich um eine erhöhte Sicherheit in Europa bemüht, auch die Möglichkeiten für einen europäischen Beitrag zur Entspannung im Nahen Osten erörtert werden sollten. In diesem Sinne hat die österreichische Delegation bei den Vorgesprächen in Helsinki beantragt, diese Frage auf die Tagesordnung der Konferenz zu setzen.“<sup>92</sup>*

Er pflegte teils freundschaftliche, teils interessengeleitete Kontakte zu arabischen Staatsmännern wie Sadat, Gaddafi oder Arafat. In geheimen Gesprächen, zu denen auch teilweise deutsche Emissäre herangezogen wurden, sicherte Kreisky der PLO politische Unterstützung zu. Im Gegenzug verpflichtete sich die PLO, aktiv gegen Terroristen in Europa vorzugehen.<sup>93</sup> Das Treffen im Sommer 1979 zwischen Kreisky, Brandt und Arafat in Wien sorgte für großen internationalen Wirbel. Als Österreich

<sup>88</sup> Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1975, S. 6f.

<sup>89</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 293.

<sup>90</sup> Lanc, Außenpolitik, S. 84.

<sup>91</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 197.

<sup>92</sup> Brief Kreiskys an die Schweizerische Aktion für Menschenrechte vom 7. 3. 1973, S. 1f., in: StB-KA VII.4, Nahost/PLO. Das Ansinnen scheiterte letztlich an geographischen Argumenten.

<sup>93</sup> Vgl. Wortlautvermerk VLR Kiewitt über geheime Gespräche Kreiskys mit Vertretern der PLO in Wien vom 24. 11. 1977, in: AdSD/HWAK 863. Vgl. die Ausführungen zum „Wischniewski-Protokoll“ in den folgenden Abschnitten.

als erster westlich-europäischer Staat die PLO anerkannte, war ein weiterer Tiefpunkt der österreichisch-israelischen Beziehungen erreicht.

Kreiskys Verhältnis zu Israel und dem Judentum war zu komplex, als dass es hier erschöpfend skizziert werden könnte, zumal ein guter Teil auch auf psychologisierender Spekulation beruhen muss. Dennoch lassen sich einige Punkte festhalten, die auch für das Verständnis von Kreiskys Vorgehen während des Anschlags von Marchegg 1973 von Bedeutung sind: Kreisky leitete von seiner jüdischen Herkunft außer einer inneren Pflicht zur Aufmerksamkeit gegenüber den Ereignissen in Nahost keine besondere, proisraelische Haltung ab. Israelische Politiker, die bei Kreiskys Amtsantritt aufgrund seiner Herkunft auf besondere Loyalität gegenüber Israel und seinen Interessen hofften, wurden bitter enttäuscht. Scharfe Aussagen gegen Ministerpräsidentin Golda Meir und ihren Nachfolgern Menachem Begin und Yitzhak Shamir, denen Kreisky stets ihre terroristische Vergangenheit vorhielt, belasteten das offizielle Verhältnis. Mehr noch, Kreisky verfiel immer wieder in Betonungen von jüdischen Klischees, deren Oberflächlichkeit ihm eigentlich selbst hätte klar sein müssen, zumal er in Wahlkämpfen immer wieder wegen seiner Herkunft angefeindet wurde. Dennoch sagte er 1978 in einem hohen Wellen schlagenden Interview mit der niederländischen Zeitung „Trouw“:

*Sadat „hat es mit Krämern, kleinen politischen Krämern wie Begin zu tun, einem kleinen polnischen Advokaten oder was er auch ist. Sie sind dem Normalen so entfremdet, sie denken so verdreht, diese Ostjuden. [...] Sie sind gute Soldaten, doch das lernt man sehr rasch, das ist ja nur eine verfeinerte Form des Raubens. [...] Der Aberglaube, daß Juden intelligent sind, ist falsch. Sie sind genauso blöde wie die anderen, nur manchmal mit mehr Vorurteilen behaftet.“<sup>94</sup>*

Er lehnte das Konzept der jüdischen Volksgemeinschaft ebenso ab wie den darauf basierenden Zionismus.<sup>95</sup> Sich selbst sah er als agnostischen Österreicher, der zufällig in eine jüdische Familie geboren worden war. Dennoch kann eine private und emotionale Nähe zu Israel nicht übersehen werden. So lebte nicht zuletzt – wie gesagt – auch Kreiskys Bruder in Israel. Nach und nach wurde die österreichische Botschaft in Israel mit engen Vertrauten Kreiskys besetzt, um mit kulturellen Initiativen politische Ansehensverluste in der israelischen Öffentlichkeit zu kompensieren.<sup>96</sup>

Unmittelbar nach dem Anschlag von Marchegg/Schönau, nach dem Oktoberkrieg in Israel und dem ersten Ölpreisschock, schlug er der Parteiführerkonferenz der Sozialistischen Internationale (SI) in London eine Erkundungsreise in den Nahen Osten, eine sogenannte Fact-Finding-Mission<sup>97</sup>, vor, die die Position der Nahoststaaten erkunden und analysieren sollte.<sup>98</sup> Interessant ist vor allem der Teilnehmerkreis dieses

<sup>94</sup> Zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S.179f. Vgl. das Nachrichtenmagazin „Profil“ vom 12.9.1978, das das Thema unter „Kreiskys Israel-Beschimpfung. Absicht oder Panne?“ zur Titelgeschichte machte.

<sup>95</sup> Vgl. Thalberg, Nahostpolitik, S.317f.

<sup>96</sup> Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S.197.

<sup>97</sup> Der Begriff stammt u.a. aus dem Katastrophenschutz und bezeichnet eine Untersuchungskommission bzw. einen Vorausstab.

<sup>98</sup> Zu den Fact-Finding-Missions vgl. Thalberg, Nahostpolitik, S.301–316. Vgl. Kissinger, Years of Upheaval, S.450f. Thalberg gehörte in wechselnder Funktion zum engsten Umfeld Kreiskys. Er war offenbar nicht bei der SI-Konferenz in London, dafür aber bei den ersten zwei Missionen selbst dabei. Zahlreiche handschriftliche Notizen aus seinem Nachlass geben Einblick in vertrauliche und inoffizielle Gespräche Kreiskys mit anderen Staatsmännern. Darunter auch

weitgehend spontanen und informellen Treffens<sup>99</sup>, der fast alle sozialdemokratisch/sozialistischen Parteiführer mit und ohne Regierungsverantwortung zusammenführte.<sup>100</sup> Diese Konferenz zeigt auch, dass eine erhebliche internationale Abstimmung in der Frage des Umgangs mit dem Nahen Osten durch Kreiskys Initiative hervorgerufen wurde. Die israelische Ministerpräsidentin Golda Meir ließ kurz nach dem Oktoberkrieg ihrer Verbitterung über die Araber freien Lauf und beklagte das durch den Ölboycott erzwungene Schweigen der Europäer zum Oktoberkrieg. Meir kommentierte die neutrale Haltung der Europäer gegenüber den Arabern mit den Worten: „[I]ch hoffe, sie [die Europäer] wissen nicht, was sie sagen“, wenn sie von „legitimen Rechte[n] der Palästinenser“<sup>101</sup> sprechen. Kreisky konnte sich dennoch nach heftigen Wortgefechten durchsetzen und erlangte einen Beschluss zur Bildung der Fact-Finding-Mission. Insgesamt fanden schließlich drei Reisen zwischen 1974 und 1976 statt.<sup>102</sup> Thalberg wertet diese Konferenz als einen Meilenstein europäischer Nahostpolitik: „Es war eine historische Sitzung, die einen Wendepunkt in der Beurteilung der israelischen Politik durch die westeuropäischen sozialdemokratischen Parteien darstellte.“<sup>103</sup>

### Öffentliche Sicherheit und Terrorismusbekämpfung in den frühen 1970er Jahren

Die politische Gewalt in Österreich hat eine lange Vorgeschichte. Österreich blieb auch von den fast zeittypischen Attentaten der Zeit um 1900 auf gekrönte Häupter, Staats- und Regierungschefs nicht verschont. Einer der bekanntesten Anschläge dürfte insbesondere im deutschsprachigen Raum der auf Kaiserin Elisabeth („Sisi“) 1898 sein. Die Ermordungen von Erzherzog Franz Ferdinand 1914, von Ministerpräsident Karl Graf von Stürgkh 1916 und der gescheiterte Anschlag auf Bundeskanzler Ignaz Seipel 1924 bilden eine lose Kette, die die Akzeptanz von Gewalt – auch auf der Straße – als

der Beleg, dass Kreisky vom ägyptischen Außenminister Ismail Fahmy über den Ausbruch des Oktoberkriegs gewarnt wurde. Vgl. handschriftliche Notizen ohne Datum (vmtl. 3. Oktober 1973) in: StBKA, Nachlass Thalberg, Box 1. Zur SI-Konferenz vgl. das Wortlautprotokoll und organisatorische Unterlagen in: IISG, Archief SI, 347.

<sup>99</sup> Noch am 7. November 1973 kündigt Kreisky ein Treffen der SI in Kopenhagen an. Vgl. Notizen Thalberg über Gespräch Kreiskys mit arabischen Botschaftern vom 7.11.1973, in: StBKA, Nachlass Thalberg, Box 1. Vgl. StBKA, VII.4 Nahost, Box 19.

<sup>100</sup> Insgesamt waren 21 Delegationen erschienen, 10 weitere hatten abgesagt. Teilnehmer waren u. a.: Der SI-Vorsitzende und ehemalige österreichische Vizekanzler Bruno Pittermann, Bundeskanzler Bruno Kreisky, der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt, der britische Premierminister Harold Wilson sowie Außenminister James Callaghan, die skandinavischen Ministerpräsidenten Olof Palme, Trygve Bratteli und Anker Jørgensen, der niederländische Ministerpräsident Joop den Uyl, der maltesische Ministerpräsident Dom Mintoff sowie die Parteiführer François Mitterrand und Pietro Nenni. Die israelische Ministerpräsidentin Golda Meir hatte den Nahostschwerpunkt angeregt. Vgl. organisatorische Unterlagen in: IISG, Archief SI, 347.

<sup>101</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 303. Meirs Verbitterung spiegelt sich auch deutlich in der Passage zu dieser Konferenz in ihren Memoiren wider, vgl. Meir, Mein Leben, S. 475f.

<sup>102</sup> Die Ergebnisse wurden im Oktober 1977 in einem ausführlichen Bericht niedergelegt, der von einer Einleitung Bruno Kreiskys kommentiert wurde. Vgl. Socialist International, Report.

<sup>103</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 302.

politisches Mittel dieser Zeit widerspiegelt. Die politischen Anschläge auf die Staatsführung finden 1934 mit der Ermordung von Bundeskanzler Engelbert Dollfuß durch deutsche SS-Männer ihren vorläufigen Abschluss; die politische Gewalt ging nach den Straßenkämpfen der 1920er Jahre – etwa im Falle des Justizpalastbrands 1927<sup>104</sup> – endgültig in den organisierten nationalsozialistischen Terror über. Bemerkenswert an diesen älteren Anschlägen ist das transnationale Agieren der Attentäter und die teilweise gezielte internationale Rückwirkung.<sup>105</sup>

Die Generation der Anfang des 20. Jahrhunderts geborenen, zu denen auch Bundeskanzler Bruno Kreisky (Jahrgang 1911) gehörte, war entsprechend für politische Gewalt sensibilisiert. In den späten 1950er Jahren begannen die Anschlagsserien des „Befreiungsausschuss‘ Südtirol“ (BAS), zunächst gegen Infrastruktur, später auch gegen Menschen. Zwischen 1956 und 1967 kämpfte der BAS zunehmend radikaler für eine Loslösung der vorwiegend deutschsprachigen Provinz von Italien und einen Zusammenführung Gesamttirols innerhalb Österreichs.<sup>106</sup> Die Belastung war für das Österreich der Zweiten Republik in erster Linie eine externe, außenpolitische. Wegen des transnationalen Bewegungsraums der BAS zwischen Südösterreich und Norditalien sowie im Zusammenhang mit den Strafprozessen in Österreich wurde dieser Konflikt zunehmend auch innenpolitisch. Für die österreichische Seite in diesem Konflikt sprach unter anderem Außenminister Bruno Kreisky zum Teil auch direkt mit den von Italien als Terroristen bezeichneten Separatisten.<sup>107</sup>

Mit der Kanzlerschaft Kreiskys begann, ähnlich wie zeitgleich in Deutschland unter Brandt, eine Zeit großer Bedeutungsaufwertung und einschneidender Reformen im Bereich der inneren Sicherheit. Kaum ein halbes Jahr im Amt, wurde die Bundesregierung 1970 per Nationalratsbeschluss zur kontinuierlichen Berichterstattung aufgefordert:

*„Die Bundesregierung wird ersucht, jährlich einmal dem Nationalrat einen Bericht über die Sicherheitsverhältnisse im Lande vorzulegen. Dieser Bericht, an dem die Bundesministerien für Justiz und Inneres mitzuwirken haben werden, soll alle Aspekte der inneren Sicherheit Österreichs umfassen und dem Nationalrat einen Überblick über den aktuellen Stand der in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen vermitteln.“<sup>108</sup>*

Damit wurde dem Thema Innere Sicherheit für die kommenden Jahre ein konziser Rahmen gegeben: Es wurde als dauerhaftes politisches Thema verankert, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und zudem in die Zuständigkeit von BM.I und BM.J ver-

<sup>104</sup> Vgl. Ministerium für Justiz/Ludwig Boltzmann-Institut, Justizpalastbrand.

<sup>105</sup> 1898 wurde Kaiserin Elisabeth in Genf von dem Italiener Luigi Lucheni erstochen. 1914 fanden der Erzherzog Franz Ferdinand und seine Frau in Sarajevo durch die Hand von Gavrilo Princip, einem Mitglied der serbischen „Schwarzen Hand“ den Tod. Transnationalität im Terrorismus ist somit kein Novum des späten 20. Jahrhunderts oder gar des 21. Jahrhunderts. Zur grundsätzlichen Debatte zum „Neuen Terrorismus“ vgl. Duyvestein, How new is the New Terrorism. Eine besonders auf das Novum des transnationalen Terrorismus abstellende Haltung vertritt Schneckener, Transnationaler Terrorismus.

<sup>106</sup> Dies war interessanterweise eine Umkehr der Bestrebungen der Zwischenkriegszeit, Gesamttirol in Italien zu vereinen. Vgl. Peterlini, Bombenjahre. Katzenstein, Ethnic Political Conflict.

<sup>107</sup> Vgl. Peterlini, Bombenjahre, S. 71.

<sup>108</sup> Nationalratsentschluss E-35-NR/XII.GP vom 18.12.1970.

wiesen. In ungewöhnlicher Bescheidenheit oblag nach Kreiskys Auffassung dem Innenminister auch die volle „politische Verantwortung“<sup>109</sup> in Sachen Terrorismus. Diese Zentralgewalt des BM.I, die sich auf ein Netz von unmittelbar nachgeordneten Sicherheitsdirektionen in den Ländern sowie Nachrichtendienste stützte, wurde auch vom deutschen Auswärtigen Amt registriert, wobei hier die ungewöhnlich frühe Trennung von innerer Sicherheit und Terrorismus als Tätigkeitsfelder auffällt, die es in Deutschland so noch nicht gab:

*„bundesministerium fuer inneres ist u. a. fuer folgende angelegenheiten zustaendig : innere sicherheit. verbrechensbekämpfung. bekaempfung des terrorismus und des rauschgift-handels. grenzueberschreitender verkehr.“<sup>110</sup>*

Die Berichte zur Inneren Sicherheit zwischen 1972 und 1976 lassen zweifelsfrei den Willen zur technischen Modernisierung erkennen.<sup>111</sup> Interessant ist, was 1972 nach Gesetzeslage noch als innere Sicherheit verstanden wurde. Darunter fielen Tatbestände, „die eine empfindliche Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit darstellen“, präziser: „Verbrechensgruppen gegen Leib und Leben, gegen die Sittlichkeit und gegen das Vermögen.“<sup>112</sup> Rückten „Sittlichkeitsverbrecher“ wie Homosexuelle oder außereheliche Liebhaber allmählich – und nach der Strafrechtsreform 1975 formal – fast ganz aus dem Blickfeld der öffentlichen Sicherheit, nahm Terrorismusbekämpfung zunehmend größeren Raum ein.

Zunächst konzentrierten sich die staatlichen Stellen in der Folge der großen internationalen Abkommen der frühen 1970er Jahre auf die „Luftpiraterie“. Besondere Wirkung entfaltete der Anschlag auf den Zürcher Flughafen Kloten 1969, bei dem Palästinenser ein El-Al-Flugzeug beschossen. Nach anfänglichen rechtlichen Bedenken wurden die Sicherheitsmaßnahmen an den Flughäfen verstärkt.<sup>113</sup> 1972 hieß es dann:

*„Die in aller Welt vorkommenden kriminellen Anschläge haben es nötig gemacht, auch auf österreichischen Flughäfen die Organe der Grenzpolizei mit Metalldetektoren zur Verhinderung des Einschmuggelns von Waffen und sonstigen gefährlichen Gegenständen in Flugzeuge auszustatten.“<sup>114</sup>*

<sup>109</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2.10.1973, S.6, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

<sup>110</sup> Fernschreiben deutsche Botschaft Wien an AA vom 8.2.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109208.

<sup>111</sup> Vgl. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1972, S.43, als Anlage 13 zum Ministerratsprotokoll 79 vom 10.7.1973 in: AdR/BKA, Karton 358, Ministerratsprotokolle.

<sup>112</sup> Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1972, S.1, als Anlage 13 zum Ministerratsprotokoll 79 vom 10.7.1973 in: AdR/BKA, Karton 358, Ministerratsprotokolle. Verbrechen gegen Leib und Leben stellten nach BMJ folgende Taten dar: Mord, Mitschuld und Teilnahme am Mord, Mordversuch, gemeiner Totschlag, räuberischer Totschlag, Tötung bei einer Schlägerei, schwere körperliche Beschädigung, schwere körperliche Beschädigung im Raufhandel. Vgl. ebenda, S.51. Der Tatbestand der Geiselnahme, der Entführung, des erpresserischen Menschenraubs o. Ä. ist hier nicht genannt, was stark auf Rechtsunsicherheit in diesem Punkt schließen lässt.

<sup>113</sup> Vgl. Interview mit Sicherheitsbeauftragtem Brandfellner zu Sicherheitsvorkehrungen in Schwechat gegen Flugzeugentführungen im Ö1-Mittagsjournal vom 7.9.1970, in: OeM jm-700907.

<sup>114</sup> Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1972, S.42, als Anlage 13 zum Ministerratsprotokoll 79 vom 10.7.1973 in: AdR/BKA, Karton 358, Ministerratsprotokolle.

1973 wurde der Strafbestand der „Luftpiraterie“ in das Strafrecht aufgenommen – mit der Absicht, „nunmehr auch von Österreich aus eine wirkungsvolle, weltweite Bekämpfung dieses sogenannten ‚Weltverbrechens‘“<sup>115</sup> zu ermöglichen. Nach dem Anschlag von Marchegg 1973 wurden mehrere präventive Maßnahmen ergriffen. Die Flughafensicherheit in Schwechat wurde administrativ eigenständig gestellt. Zudem wurden „[z]ur Gewährleistung der Sicherheitsverhältnisse im Falle von Gefangenerevolten, Ausbruchs- und Befreiungsaktionen und sonstigen Vorkommnissen (Terroraktionen, Katastrophenfälle usw.) [...] detaillierte Alarm- und Einsatzpläne [...] ausgearbeitet.“<sup>116</sup> Hiermit war die Möglichkeit eines erneuten terroristischen Anschlags konkret und begrifflich benannt, was zeigt, dass das Thema Terrorismus im Denken der Fachebene angekommen war, wenn auch nur unter dem Etikett „sonstige Vorkommnisse“. Einzelne Anschläge fanden in den Berichten keine Erwähnung.<sup>117</sup>

Interessant ist, dass schon früh internationale Vernetzungen auf Fachebene stattfanden: „Hinsichtlich der [international] ausgetauschten Informationen nimmt die Bundesre[p]ublik Deutschland den ersten Platz ein.“<sup>118</sup> Dass das Thema Terrorismus aber dennoch lange nicht die politische Spitzenebene erreichte, zeigen die Agenden der bilateralen Besuche.<sup>119</sup> Auch in den innenpolitischen Regierungsprogrammen spielte Terrorismus oder politische Gewalt lange keine Rolle, wichtiger waren wirtschaftliche Stabilität, Rundfunk- und Bodenreform.<sup>120</sup> Erst 1976 beim Besuch Helmut Schmidts in Wien wurde das Thema plötzlich als Top 1 behandelt und hatte damit den Status des „sonstigen Vorkommnisse[s]“<sup>121</sup> überwunden.<sup>122</sup> Auch in den Berichten wie denen zur österreichischen Außenpolitik tauchte der Punkt „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ 1976 erstmalig als eigener Abschnitt auf.<sup>123</sup> Dennoch

<sup>115</sup> Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1973, vom 10.7.1974, S.33, in: Beilagen zu den StenProt NR, III-139, XIII. GP.

<sup>116</sup> Ebenda, S.35.

<sup>117</sup> Der Bericht zur inneren Sicherheit 1974 ist trotz Mahnung des Nationalrats nicht erschienen. Der Bericht von 1975 ist geprägt von statistischen Problemen im Zuge der großen Strafrechtsreform und geht mit keinem Wort auf den OPEC-Anschlag ein. Vgl. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1975, vom 19.10.1976, in: Beilagen zu den StenProt NR III-52, XIV. GP.

<sup>118</sup> Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1972, S.45, als Anlage 13 zum Ministerratsprotokoll 79 vom 10.7.1973 in: AdR/BKA, Karton 358, Ministerratsprotokolle.

<sup>119</sup> Die Bundeskanzler und Minister besuchten sich etwa im zweijährigen Wechsel. In den frühen 1970er Jahren ist das dominante bilaterale Thema die KSZE. Vgl. Vermerk AA über Außenministergespräch im Mai 1973 in Bonn vom 10.5.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109209. Vgl. Unterlagen und Gesprächsführungsvorschläge beider Seiten zu den Besuchen Kreiskys in Bonn sowie Außenminister Genschers und Generalinspektor de Maizièere in Wien 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109210.

<sup>120</sup> Vgl. u.a. Innenpolitisches Regierungsprogramm für 1973, Botschaft Wien an AA vom 29.1.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109208. Vgl. Regierungserklärung Kreiskys 1975, Botschaft Wien an AA vom 10.11.1975, in: Ebenda.

<sup>121</sup> Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit Österreichs im Jahr 1973, vom 10.7.1974, S.35, in: Beilagen zu den StenProt NR, III-139, XIII. GP.

<sup>122</sup> Vgl. Unterlagen Staatsbesuch Helmut Schmidt in Wien 8.10.1976, in: StBKA, BRD, Box 2.

<sup>123</sup> Vgl. Außenpolitischer Bericht des BMfaA 1976, Punkt 3.3.1.4. Ab 1977 wurde Terrorismus unter „Grundlagen [...] der österreichischen Außenpolitik [...] Andere weltpolitische Probleme“ geführt. Vgl. Außenpolitischer Bericht des BMfaA 1977, Punkt I.3.

blieb Terrorismus trotz gewisser Anerkennung weiterhin ein politisches Randthema.<sup>124</sup>

Österreichische Diplomaten unternahmen dessen ungeachtet früh multilaterale Anstrengungen in Sachen Terrorismusbekämpfung und folgten damit ganz dem Gedanken der Durchsetzung innenpolitischer Interessen mit dem Mittel der Außenpolitik. Dabei spielten insbesondere der Europarat und die Vereinten Nationen die zentrale Rolle. Der geringe Widerhall lag weniger in der mangelnden Aktivität Österreichs als an den Vorbehalten vieler wichtiger Mitglieder am Europarat und der mangelnden Zusammenarbeit zwischen Europarat und EWG/EG.<sup>125</sup> Wie erwähnt, versuchte Kreisky 1971 vor dem Europarat, wenn auch ohne direkte Bezugnahme zum Terrorismus, das Nahostproblem auf die Agenda der KSZE zu setzen. Anfang 1973 drängte Österreich auf Behandlung des Themas im Europarat nicht „lediglich auf expertenebene, sondern auf politischer ebene“. Dies sorgte für einigen diplomatischen Unmut, insbesondere Frankreich war erst nach einiger Diskussion bereit, überhaupt einen ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, verwehrte sich jedoch vor hoher politischer Beteiligung. Die deutschen Beobachter merkten angesichts der österreichischen Renitenz an: „der österreichische vorschlag wird hierbei [folgende Sitzung] nicht ausser acht gelassen werden koennen.“<sup>126</sup> Auch an den Europarats-Justizministerkonferenzen nahm Österreich teil, wo Anfang der 1970er Jahre transnationale Kriminalität diskutiert wurde, nicht jedoch Terrorismus.<sup>127</sup> 1976 erreichte Außenminister Bielka, dass die Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf die Tagesordnung des Europarats-Ministerkomitees gesetzt und im Januar 1977 in einer europäischen Konvention auf Außenministerebene umgesetzt wurde. Österreich ratifizierte sie im Herbst 1977 als erstes Land.

Österreich blieb trotz internationalen Engagements eine direkte Auseinandersetzung mit terroristischen Ereignissen nicht erspart. 1970 wurde ein Sprengstoffanschlag auf ein Flugzeug der staatlichen AUA auf dem Flughafen Frankfurt am Main verübt.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> Vgl. auch den Grundsatzvortrag von Außenminister Pahr vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik, der im Gegensatz zu Kreiskys Politik der Verschmelzung von innerer Sicherheit und Außenpolitik überhaupt nicht auf diesen Konnex eingeht. Vortragsmanuskript für den 4.11.1976, in: PA AA, Zwischenarchiv, 115668.

<sup>125</sup> Vgl. Außenpolitischer Bericht des BMfA 1976, S. 62.

<sup>126</sup> Beide Zitate in Fernschreiben Delegation Straßburg (ER) an AA vom 9.1.1973, Beratung über internationalen Terrorismus (Empfehlung 684), in: PA AA, Zwischenarchiv, 104928. Erst im Juli 1976 verabschiedete der Strafrechtsausschuss des Europarats eine Erklärung zum Terrorismus, wobei auch hier Frankreich das zentrale Hemmnis einer früheren Verabschiedung darstellte. Offizieller Hintergrund war die Furcht vor einer Aufweichung des traditionellen Auslieferungsverbots, wobei deutlich wurde, dass die Probleme eher politischer denn rechtlicher Natur waren. Vgl. Schreiben Vogel an Genscher vom 13.9.1976, in: BArch Koblenz, B 136/16493. Frankreich hielt offenbar den Europarat nicht für die geeignete Plattform, zumal sich Frankreich ab 1974 an bilateralen Abkommen z. B. mit der Bundesrepublik Deutschland und europäischen Konferenzvorbereitungen zum Thema durchaus aktiv beteiligte.

<sup>127</sup> Vgl. Vortrag Bundesjustizminister Broda an den Ministerrat über die Europarats-Justizministerkonferenz am 14./15.6.1973 in Stockholm als Anlage 7 zum Ministerratsprotokoll 80 vom 17.7.1973, in: AdR/BKA, Karton 358, Ministerratsprotokolle. Vgl. hier besonders den Hinweis auf den Vortrag des schwedischen Justizministers Geijer zur transnationalen Wirtschaftskriminalität, ebenda S.4.

<sup>128</sup> Bericht der Sicherungsgruppe des BKA vom 14.7.70 über terroristische Tätigkeiten von palästinensischen Guerilla-Organisationen außerhalb des Nahen Ostens, in: BArch Koblenz, B 106/115427.

Mehrere Drohungen und Briefbombensendungen unter anderem von Al-Fatah gegen jüdische Einrichtungen, aber auch jordanische Staatsangehörige in Wien wurden in den Jahren 1970 bis 1973 beim BM.I registriert.<sup>129</sup> Im September 1972 fanden „[a]ngebliche Attentate gegen die Anlagen der Adria-Wien Pipeline und der Transalpin-Pipeline“<sup>130</sup> statt, nach denen umfassende Fahndungen in Österreich eingeleitet wurden.

Waren dies (versuchte) Anschläge kleinerer Größenordnung, die auf Fachebene behandelt wurden, erfolgte eine politische Beschäftigung mit dem Thema Terrorismus während der Kanzlerschaft Kreiskys in größerem Maßstab erst im Zusammenhang mit dem sogenannten Ortstafelstreit zwischen slowenischsprachiger Minderheit und deutschsprachiger Mehrheit in Kärnten, der um 1972 zu eskalieren drohte. Mehrere Bombendrohungen, die nach den Erfahrungen in Südtirol durchaus ernst genommen wurden, hielten die Wiener Bundes- und die Kärntener Landespolitik in Atem.<sup>131</sup> Jugoslawien als Vertreter der slowenischen Minderheit drohte über Anrufung der Sowjetunion ein großes internationales Thema daraus zu machen.<sup>132</sup> Jugoslawien spielte auch in einem zweiten terroristischen Themenkomplex eine zentrale Rolle, der verblüffend transnationale Ausmaße erreichte. So verübten kroatischen Separatisten, die oftmals der Ustaca zugerechnet wurden, in ganz Europa Anschläge, vor allem gegen jugoslawische Vertreter und Einrichtungen. Der kroatische Terrorismus der 1970er Jahre, der erst allmählich erforscht wird, hatte eine beachtliche transnationale Dimen-

<sup>129</sup> Vgl. Vermerk BM.I ohne Datum (vmtl. Oktober 1973), in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>130</sup> Vermerk BM.I „Anschläge im Inland“ ohne Datum (vmtl. September 1973), in: StBKA VI/8, Schönau I. Warum die Anschläge als „angeblich“ qualifiziert wurden ist rätselhaft, zumal das BM.I alle Mittel und Informationen zur Verfügung hatte, um den Wahrheitsgehalt zu überprüfen, insbesondere, wenn danach Fahndungen eingeleitet werden. Auf die Anschläge auf Ölanlagen in Triest und den Niederlanden bezog sich auch der deutsche BFV-Präsident Nollau, vgl. Nollau in einem schriftlichen Interview mit der BILD-Redaktion, in: BArch Koblenz, B 106/146540.

<sup>131</sup> Der Konflikt zwischen der slowenischsprachigen Minderheit und der deutschsprachigen Mehrheit in Kärnten geht zurück auf die Zeit des Ersten Weltkriegs, nach dem ganz Kärnten ohne Rücksicht auf slowenische Bevölkerungsmehrheiten im Süden der Republik Österreich zugerechnet wurde. Eine Volksabstimmung im Jahre 1920 bestätigte die Nichtteilung Kärntens. Die 50-Jahrfeiern der Volksabstimmung führten nach Jahrzehnten weitgehend konfliktfreier Nachbarschaft und Zweisprachigkeit von Schulen, Kindergärten etc. zur Verhärtung der Fronten. Die slowenische Minderheit forderte 1970 die Durchsetzung der im Artikel 7.3 des Staatsvertrags zugesicherten sprachlichen Autonomie in ihren Gebieten und montierte deutschsprachige Ortstafeln ab, die deutschsprachige Mehrheit unter der Führung nationalsozialistischer Veteranen reagierte mit deutschnationalen Hetzparolen und Gegenmaßnahmen wie Schändung von Partisanendenkmälern. Kreisky versuchte sehr engagiert und von seinen Erfahrungen in Südtirol geprägt, Zweisprachigkeit in den relevanten Ortschaften durchzusetzen. 1972 verabschiedete die SPÖ ein entsprechendes Gesetz im Nationalrat. Der „Abwehrkämpferbund“ löste den sogenannten Ortstafelsturm aus, in dem vor laufender Fernsehkamera und unter den Augen der Polizeikräfte Ortstafeln abmontiert oder unlesbar gemacht wurden. Vgl. zwei ausführliche Berichte der Generalkonsulate Steiermark/Kärnten an das AA von April und September 1974, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109209. Vgl. Gstettner, Macht. Vgl. Pandel/Polzer/Polzer-Srienz/Vospersnik, Ortstafelkonflikt.

<sup>132</sup> Vgl. Audioquellensammlung der Österreichischen Mediathek zum Thema Ortstafelstreit, online unter: [http://www.mediathek.at/virtuelles-museum/Ortstafeln/Ortstafeln\\_1/Situationen/Seite\\_74\\_74/zone\\_id=1000021.htm](http://www.mediathek.at/virtuelles-museum/Ortstafeln/Ortstafeln_1/Situationen/Seite_74_74/zone_id=1000021.htm), Abruf vom 2.7.2009.

sion.<sup>133</sup> Schon 1971/1972 fanden Anschläge in Schweden statt, darunter eine (erfolgreiche) Flugzeugentführung zur Gefangenenbefreiung sowie die Ermordung des jugoslawischen Botschafters in Stockholm<sup>134</sup>, 1975 erfolgte ein Attentat in der Bundesrepublik Deutschland, das höchste politische Kreise erreichte.<sup>135</sup>

Wenige Tage nach Olympia 1972 berichtete Innenminister Rösch – ohne Bezug zu den Ereignissen in Deutschland – dem Ministerrat, dass in der Südsteiermark vier Waffenlager von kroatischen Terroristen gefunden worden seien. Es habe Festnahmen wegen „Verdaches der Unterstützung einer bewaffneten Verbindung (II 1 und 2 Staatsschutzgesetz)“<sup>136</sup> gegeben, was zeigt, dass es auch vor der großen Strafrechtsreform offenbar Rechtsfiguren gab, die die Bekämpfung terroristischer Umtriebe möglich machten. Es gebe, so Rösch, Hinweise auf enorme transnationale Vernetzungen in Planung und Logistik, die bis nach Australien reichten. Von jugoslawischer Seite kam der Vorwurf, Österreich sei Ausbildungsland für Terroristen:

*„Trotz mehrfacher Angebote von österreichischer Seite kam bisher eine fruchtbare Zusammenarbeit zur Aufklärung der Terroristentätigkeit zwischen jugoslawischen und österreichischen Sicherheitsorganen nicht zustande. Der Vorwurf Jugoslawiens, Österreich dulde auf seinem Gebiet die Vorbereitung von Terrorakten gegen Jugoslawien, muß mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden. Die österreichischen Sicherheitsbehörden verfolgen und beobachten die politische Tätigkeit der Emigranten aus Jugoslawien überaus sorgfältig und haben – wie die Erfahrungen der Vergangenheit beweisen – stets rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen getroffen, wenn öffentliche Interessen verletzt oder gesetzliche Vorschriften übertreten wurden.“<sup>137</sup>*

Offenbar lagen schon erste Erkenntnisse zur Verfolgung transnationaler Terroristen in Österreich vor. Das Kernproblem sah Rösch in der Vielzahl jugoslawischer Gastarbeiter in Österreich, 130 000 an der Zahl, die weitgehend angepasst und unauffällig lebten, aus denen sich jedoch die Terroristen rekrutierten<sup>138</sup>: „Ein Umstand, der auch in den präventiven polizeilichen Maßnahmen eine Berücksichtigung gefunden hat.“<sup>139</sup> Erste Verschärfungen des Vereinsrechts hätten bewirkt, dass die fraglichen Personen entweder noch zurückhaltender mit Äußerungen gegen Jugoslawien geworden seien oder ganz in den schwer überwachbaren Untergrund abwanderten. Allerdings hakte die effiziente Bekämpfung transnationalen Terrorismus an viel grundlegenden Problemen: „Die Sprachbarriere stellt die Sicherheitsbehörden manchmal vor unlösbare

<sup>133</sup> Vgl. das aktuelle Postdoc-Projekt von Mate Tokic an der FU Berlin: Croatian Separatist Political Violence in the Federal Republic of Germany, 1965–1980.

<sup>134</sup> Zur den Anschlägen in Schweden 1971/1972 vgl. Hansén, Crisis, S.47–60. Vgl. März, Machtprobe, S.85.

<sup>135</sup> Vgl. die Dokumente von Wischniewski, Koschnick, Brandt, Schmidt und anderen von Anfang 1976 zum Thema jugoslawischer Terroristen in Deutschland in AdS/HSAA, 6631.

<sup>136</sup> Bericht Innenminister Rösch an den Ministerrat als Anlage 20.3 des Ministerratsprotokoll 39 vom 11.9.1972, S.3f., in: AdR/BKA, Karton 343, Ministerratsprotokolle.

<sup>137</sup> Ebenda, S.6.

<sup>138</sup> Der starke Zustrom jugoslawischer Gastarbeiter führte zunehmend zu Spannungen. Ab 1973 wurde dieser von Jugoslawien und Österreich eingeschränkt. Vgl. Interview mit Vuko Dragasevic (Jugoslawischer Arbeitsminister) und Rudolf Häuser (Österreichischer Sozialminister), Ö1-Morgenjournal, 24. Februar 1973, in: OeM, jf-730224, online unter: [http://www.mediathek.at/akustische-chronik/1960\\_-1976/1970\\_-1972\\_1/final\\_1970-72.htm&zone\\_doc\\_id=1002319#chronik](http://www.mediathek.at/akustische-chronik/1960_-1976/1970_-1972_1/final_1970-72.htm&zone_doc_id=1002319#chronik), Abruf vom 15.7.2009.

<sup>139</sup> Bericht Innenminister Rösch an den Ministerrat als Anlage 20.3 des Ministerratsprotokoll 39 vom 11.9.1972, S.6, in: AdR/BKA, Karton 343, Ministerratsprotokolle.

Aufgaben.<sup>140</sup> Ob aus diesen Erkenntnissen weitere Schritte abgeleitet wurden, ist nicht erkennbar. In jedem Falle zeigt sich aber, dass Österreich schon vor Marchegg einige Erfahrungen mit dem transnationalen Terrorismus gesammelt hatte, auch wenn diese politisch nicht besonders hoch bewertet wurden oder Grund zu Aktionismus gegeben hätten.

Österreich erlebte in den 1970er Jahren einen grundlegenden politischen Wandel. Mit Kreisky trat 1970 ein Bundeskanzler sein Amt an, der in vielerlei Hinsicht eine Ausnahme für die österreichische Politik war. Trotz aller historiographischen Vorbehalte war Kreisky *die* zentrale und oft maßgebliche Figur der frühen 1970er Jahre in Österreich.

Er zog, gestützt auf eine absolute parlamentarische Mehrheit und große Beliebtheit in der Bevölkerung, in zeitweise sehr autoritärer Art alle zentralen Problemfelder an sich und gestaltete diese mit großer Energie und Durchsetzungsvermögen neu. Er brachte viele gesetzliche Reformvorhaben zur Anpassung an veränderte gesellschaftliche Strukturen auf den Weg und stärkte damit den Kurs des Wandels und der Selbsterneuerung Österreichs. Obwohl sich Kreisky damit oft auch auf Konfrontationskurs mit eher konservativ geprägten Bevölkerungsschichten begab, gab es trotz einzelner erbittert ausgefochtener Debatten keine nennenswerte Fundamentalopposition, die wie etwa in Deutschland außerparlamentarisch oder gewaltsam Politik gemacht hätte.

Als passionierter Außenpolitiker verstand es Kreisky, innenpolitische Interessen mit dem Mittel der Außenpolitik zu vertreten. Seine aktive Neutralitätspolitik und seine Internationalisierungspolitik zielten auf Sicherheit durch internationale Verflechtung ab und stellten seine Lehre aus den Erfahrungen mit Hitler-Deutschland dar. Dabei scheute er weder diplomatische Konflikte noch Unangepasstheit.

Bereits vor dem Anschlag von Marchegg 1973 hatte Österreich erste Erfahrungen mit dem transnationalen Terrorismus gemacht. Dies hatte jedoch keine besonders tiefeschürfenden politischen Konsequenzen. Kreisky betrieb eine umfassende, außenpolitisch dominierte Sicherheitspolitik, in die sich auch seine Antiterrorismuspolitik einfügte.

<sup>140</sup> Ebenda, S. 7.

## B. Marchegg 1973

Am Vormittag des 28. September 1973, also gut ein Jahr nach den Ereignissen von München, überfielen zwei palästinensische Terroristen den sogenannten „Chopin-Express“<sup>141</sup>, der regelmäßig von Moskau über Warschau nach Wien fuhr.<sup>142</sup> Dies war der einzige Zug, der mit großer Diskretion jüdische Emigrantengruppen aus der Sowjetunion und Osteuropa nach Israel brachte.<sup>143</sup> Die Terroristen wählten am Grenzbahnhof Marchegg gezielt fünf jüdische Reisende aus und nahmen sie zusammen mit einem Zollbeamten als Geiseln. Dabei wurde – dies bleibt angesichts des „unblutigen“ Endes der Geiselnahme fast immer unerwähnt – der tschechoslowakische Zugführer angeschossen. Mit einem erpressten Wagen fuhren Terroristen und Geiseln am frühen Nachmittag zum Flughafen Schwechat bei Wien, wo sie die Ausreise mit den Geiseln forderten, um inhaftierte Gefangene in Israel freizupressen. Erst im Verlauf des Tages wurde die allgemeine politische Forderung nach Beendigung des Transits jüdischer Emigranten durch Österreich deutlich. Am Abend tagte im Bundeskanzleramt ein außerordentlicher Ministerrat unter Bundeskanzler Kreisky, der über arabische Botschafter mit den Terroristen in Schwechat zu verhandeln versuchte. Schließlich bot Kreisky den Terroristen im Alleingang und unter höchster Geheimhaltung die Schließung des Transitlagers Schönau an, wo die jüdischen Emigranten in der Regel einige Tage untergebracht wurden, bevor sie in ihr Zielland, üblicherweise Israel, weiterreisten. Die Terroristen ließen sich auf den Handel ein und verließen in den frühen Morgenstunden des 29. September 1973 ohne Geiseln den Flughafen in Richtung Algerien. Unter größtem Protest der Weltöffentlichkeit und trotz persönlicher Intervention der israelischen Ministerpräsidentin Golda Meir, wurde das Lager tatsächlich geschlossen, jedoch der Transit mit organisatorischer Modifikation weitergeführt. In dem geschlossenen Lager Schönau wurde ab Ende 1973 das Gendarmeriekommando Bad Vöslau untergebracht, der Vorläufer des heutigen Einsatzkommandos Cobra, das nach Vorbild der deutschen GSG-9 unter anderem auch für Terrorismusbekämpfung zuständig ist.<sup>144</sup>

Als sich der Wirbel um die Ereignisse von Marchegg schon wieder ein wenig gelegt hatte und die Weltöffentlichkeit mit dem überraschenden Ausbruch des Oktoberkriegs

<sup>141</sup> Vermerk BMfaA, 1. 10. 1973, S. 1, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>142</sup> Die Ereignisse von Marchegg um das Transitlager Schönau wurden bereits früh durch eine noch 1973 herausgegebene Broschüre des Bundeskanzleramts umfassend dokumentiert, jedoch bislang nicht historisch-kritisch aufbereitet und kontextualisiert. Vgl. Die Ereignisse vom 28./29. September 1973. Ein Dokumentarbericht, hg. v. BKA, Wien 1973 (fortan BKA-Dokumentarbericht 1973). Dieser Band, der auch als Informationsoffensive Kreiskys verstanden werden muss, umfasst ein gutes Dutzend von Berichten maßgeblich beteiligter, Dokumenten und Hintergrundinformationen zum Anschlag. Die meisten Berichte wurden unmittelbar nach dem Anschlag angefertigt. Die im StBKA gut erhaltene Entstehungsgeschichte des Bandes zeigt, dass nur wenig, zumeist vertrauliche Interna und stilistische Punkte, an den Originalberichten geändert oder weggelassen wurde. Kritische Anmerkungen wurden nicht, wie man vermuten könnte, ausgespart. Vgl. StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>143</sup> Vgl. Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 16.

<sup>144</sup> Zur Geschichte des „Eko Cobra“ vgl. Sabitzer, Einsatzkommando Cobra. Vgl. den eher unkritischen Jubiläumssammelband des ersten Kommandanten des GK Bad Vöslau, Pechter, 20 Jahre Gendarmerieeinsatzkommando.

in Israel beschäftigt war, resümierte der deutsche *Spiegel*: „Die Terroristen waren dem Kanzler willkommenen Anlaß, die lästig gewordene internationale Verpflichtung loszuwerden, alleiniges Durchgangsland für auswandernde Ostjuden zu sein.“<sup>145</sup> Statt wie viele andere Medien „Memmenhaftigkeit“<sup>146</sup> hervorzuheben, unterstellte der *Spiegel* Bundeskanzler Bruno Kreisky politisches Kalkül, auch mit Blick auf die kommenden zwei Landtagswahlen in Wien und Oberösterreich und antisemitische gefärbte Wähler.<sup>147</sup> Wie konnte es sein, dass ein jüdischstämmiger Bundeskanzler sich von arabischen Terroristen und antisemitischen Wählern erpressen ließ? Konnte ein so entschieden nach Internationalisierung strebender Regierungschef außenpolitisches Ansehen für Landtagswahlen opfern?

Für eine ausgewogene Beurteilung des Verhaltens der Regierung Kreisky im Fall Marchegg 1973, gilt es, zunächst die Vorgeschichte des Anschlags, insbesondere die Bedeutung und Gefährdungslage des Lagers Schönau, zu betrachten. Die Analyse der Verhandlungen und Vorgehensweise im Detail liefert interessante Erkenntnisse über Strukturen, Akteure und Denkmuster, insbesondere im Hinblick auf die Leitfrage des Verhältnisses zwischen innerer Sicherheit und Außenpolitik. Mit dem Abflug der Terroristen begann jedoch erst das Politikum. Deshalb soll auch die mediale Positionierung der Regierung Kreisky sowie innen- und außenpolitische Auswirkungen des Anschlags beleuchtet werden, um auch hier Rückschlüsse auf den Umgang mit dieser neuartigen politischen Gewalt ziehen zu können.

## 1. Bedeutung und Gefährdung des Lagers Schönau

Das sogenannte Aliyah-Gesetz<sup>148</sup> oder „Law of Return“, das die Knesset 1950 verabschiedete, verlieh jedem Juden das Recht, als Immigrant nach Israel zu kommen. Bedingt durch die zunehmende Hinwendung Israels zu den USA und dem folgenden Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Israel 1968, konnte die Ausreise nicht direkt, sondern musste nach sowjetischem Willen über Österreich erfolgen. Den damaligen Akteuren, und insbesondere Kreisky selbst war diese Tatsache wohl nicht ganz präsent, drängte er doch darauf, dass auch andere Länder, wie z.B. die Niederländer als Schutzmacht Israels in der Sowjetunion, einen Teil der Lasten übernehmen könnten. Die ehemalige Botschafterin in der Sowjetunion Golda Meir ließ es sich nicht nehmen, den Bundeskanzler bei ihrem Blitzbesuch kurz nach dem Anschlag 1973 in dieser Frage zu belehren.<sup>149</sup>

Österreich als neutralem Land am Eisernen Vorhang kam damit europaweit eine exponierte Bedeutung als Aufnahme- und Transitland<sup>150</sup> zu. Dass sich das Flüchtlingsleid für Österreich – ob gewollt oder nicht – politisch positiv auswirkte, gehört

<sup>145</sup> Der Spiegel vom 8.10.1973, Heft 41, S.118.

<sup>146</sup> Sunday Telegraph, zitiert nach Der Spiegel vom 8.10.1973, Heft 41, S.118.

<sup>147</sup> Vgl. die Artikel „Herr, öffne das Herz Österreichs“ und das Interview mit Bruno Kreisky in Der Spiegel vom 8.10.1973, Heft 41, S.118–122.

<sup>148</sup> עלייה = Aufstieg, Einwanderung nach Israel.

<sup>149</sup> Vgl. Meir, Mein Leben, S.442. Vgl. Kriechbaumer, Ära, S.271.

<sup>150</sup> Auf die durchaus bestehenden Unterschiede zwischen Flüchtlingen, Displaced Persons, Umsiedlern, Heimatvertriebenen etc. kann hier nicht weiter eingegangen werden.

zum wenig überraschenden Zynismus, der dem Geschäft mit der Hilfe innewohnt. Zunächst boten sich außenpolitische Vorteile: Nicht nur konnte sich Österreich nach den Jahren des systematischen Genozids als hilfsberechtigtes Land profilieren; bereits mit Gründung des Flüchtlingshilfswerk UNHCR 1951 wurde ein Büro in Wien eingerichtet, das damit die erste UNO-Vertretung in Österreich wurde. Das Engagement für Flüchtlinge ergänzte die früh von Kreisky forcierte Bedeutung Österreichs innerhalb der Vereinten Nationen, denen die Überwachung und Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention oblag.<sup>151</sup> Ging es im ersten Nachkriegsjahrzehnt vorrangig um die damals so bezeichneten „Volks“- und „Reichsdeutschen“<sup>152</sup>, die in den Nachkriegsjahren in Österreich aufgenommen wurden, kamen nach den jeweiligen politischen Unruhen 1956 und 1968 auch hunderttausende Ungarn und Tschechoslowaken nach Österreich.<sup>153</sup> Einen bedeutenden Teil machten jedoch jüdische Transitreisende aus. Zwischen 1956 und 1973 durchquerten fast 200 000 Emigranten aus Osteuropa Österreich auf ihrem Weg nach Israel.<sup>154</sup> 1968 bekam diese Transitwelle, bei der weniger als fünf Prozent Asyl in Österreich suchten<sup>155</sup>, besondere Dynamik, als die „systematische Auswanderung sowjetischer Juden aus der UdSSR“<sup>156</sup> begann.

Der deutsche *Spiegel* warf Kreisky aus einer etwas naiv-anklagenden Perspektive heraus vor, politisches Geschäft mit dem Flüchtlingsleid zu betreiben:

*„Als sich Österreich vor mehr als einem Jahrzehnt als Auffangland für Ostjuden zur Verfügung stellte, waren damit weder Nachteile noch Sicherheitsrisiken verbunden gewesen, im Gegenteil: die humanitäre Hilfe brachte mehrfachen außenpolitischen Gewinn. Die neutrale Alpenrepublik – bereits [...] 1956 als Asylland gerühmt – vermochte die anreisenden Flüchtlinge aus Rumänien, Polen und der UdSSR zu österreichischem Prestige umzumünzen. Sie kassierten den lauten Dank Amerikas, den stillen der Sowjet-Union und durfte sich schmeicheln, einen praktischen Beitrag zum Ost-West-Ausgleich zu liefern. [...] Während die Bundesrepublik Deutschland den Opfern des Naziregimes Reparationen in Milliardenhöhe leistete, kam Österreich mit der moralischen Wiedergutmachung davon: Israel anerkannte den Wert des Transitquartiers und vergaß die Forderungen der Vergangenheit.“<sup>157</sup>*

Der Transit sah in der Praxis so aus, dass die Emigranten auf dem Wiener Ostbahnhof ankamen, von der Jewish Agency<sup>158</sup> in Empfang genommen und mit Bussen in das seit 1965 gepachtete Schloss Schönau verbracht wurden. Die genauen Zahlen waren jedoch den österreichischen Behörden oder der Jewish Agency im Vorfeld nicht be-

<sup>151</sup> Dafür zuständig ist der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen beim UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR.

<sup>152</sup> Vgl. BKA-Dokumentarbericht S.9. Der Begriff „Volksdeutsche“ bezeichnete deutschsprachige Minderheiten außerhalb, „Reichsdeutsche“ die Personen innerhalb der ehemaligen Reichsgrenzen.

<sup>153</sup> Vgl. BKA-Dokumentarbericht S.7–14.

<sup>154</sup> Zur Situation sowjetischer Juden in Österreich vgl. Pohoryles-Drexel, Sabine: „Sowjetische“ Juden in Österreich. Exploration einer schwer zugänglichen Population, in: *Angewandte Sozialforschung* 16 (1990/91), H. 1–2, S. 131–155.

<sup>155</sup> Vgl. Statistik des International Committee for European Migration (ICEM) 1972, in: BKA-Dokumentarbericht S. 16f.

<sup>156</sup> Vermerk BMfaA, 1. 10. 1973, S. 1, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>157</sup> Der Spiegel vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 118.

<sup>158</sup> Zur Jewish Agency vgl. den informativen, aber leider sehr unkritischen Abschnitt bei Feifel, Schönau, S. 24f.

kannt.<sup>159</sup> Einige Tage verbrachten sie in der Regel in Schönau, wo „die erschöpften und verwirrten Einwanderer sich über Israel informieren konnten, [wo] man sie ihren Berufen entsprechend einordnete und beriet, und sie [...] auf das neue Leben vorbereitete, das sie in Israel führen würden.“<sup>160</sup> Was die Ministerpräsidentin nicht erwähnt: Mindestens vier der angestellten Israelis besaßen Feuerwaffen<sup>161</sup>, was den häufig vermuteten Verdacht bekräftigt, dass Israel nicht nur humanitäre Mitarbeiter nach Schönau schickte: Die Emigranten „wurden dort gesundheitlich untersucht, vom israelischen Geheimdienst ausgefragt, auf die neue Heimat vorbereitet – und am Ab-springen gehindert.“<sup>162</sup> Die KPÖ bezeichnete Schönau gar als „Menschenschmuggler-zentrale“ und „zionistisches Spionagenest“<sup>163</sup>. Nach einigen Tagen in Schönau wurden die Emigranten zum Flughafen Wien-Schwechat gebracht, wo sie mit israelischen El-Al-Maschinen nach Israel geflogen wurden.<sup>164</sup>

Der Pächter des Transitlagers Schönau war die Jewish Agency, eine hochgradig politische Organisation. Die Jewish Agency for Palestine war ursprünglich alleiniger Vertreter der im Völkerbundsmandatsgebiet Palästina lebenden Juden gegenüber dem Mandatar Großbritannien und damit Vorläufer der heutigen israelischen Regierung. David Ben-Gurion und Golda Meir hatten führende Funktionen in der Jewish Agency inne. Die Organisation ist bis heute untrennbar mit dem zionistischen<sup>165</sup> Israel verknüpft, das von einer gemeinsamen, natürlichen und historischen Heimat aller Juden in Israel ausgeht, und ist immer noch mit der Immigration von Juden nach Israel befasst. Von arabischer Seite wurde diese Immigration als demografischer Sprengstoff verstanden, deren Nachfluss durch den Anschlag von Marchegg behindert werden sollte. Dabei spielte es keine Rolle, ob Kinder oder Alte unter den Opfern waren, denn, so die Terroristen von Marchegg, „in Israel [seien] auch diese alten Menschen im Kampf gegen die Araber nützlich [...], weil sie Arbeitsplätze einnehmen und damit junge Israeli für die Armee frei“<sup>166</sup> würden. Die Jewish Agency und ihre Arbeit war somit ein ganz zentrales Anschlagziel. Nicht umsonst verlangten die Terroristen zu Beginn ihrer Aktion vergeblich einen Herrn von der Jewish Agency zu sprechen.<sup>167</sup> Im

<sup>159</sup> Vgl. Bericht Peterlunger (Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.66.

<sup>160</sup> Meir, Mein Leben, S.438.

<sup>161</sup> Vgl. Schreiben Pechter (Landesgendarmierkommando für NÖ, Bad Vöslau) an BM.I, 5.10.1973, S.2, in: StBKA VI/8, Schönau I. Vgl. bestätigend das Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S.21.

<sup>162</sup> Der Spiegel vom 8.10.1973, Heft 41, S.118. Tatsächlich wanderten nach offizieller Statistik nur ca. 3% der Transitreisenden *nicht* nach Israel aus.

<sup>163</sup> Zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S.165.

<sup>164</sup> Vgl. Meir, Mein Leben, S.438.

<sup>165</sup> Zionismus ist eine Geisteshaltung zur jüdischen Identität und zur jüdischen Nation, die über die Jahrhunderte unterschiedlichste Ausprägungen erfahren hat. Zentral ist der Gedanke eines durch unterschiedliche Konstituenten zusammengehaltenen jüdischen Volkes und dessen gemeinsame Heimat in „eretz jisrael“. Der Begriff wurde und wird immer wieder auch pejorativ verwendet, was hier selbstverständlich nicht der Fall ist.

<sup>166</sup> Bericht Erben (Ministerialrat BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.50. Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.4, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>167</sup> Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Marchegg (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.S.69.

späteren Verlauf des Anschlags spielte die Jewish Agency jedoch keine nachweisbare Rolle mehr.

Die politische Grundeinstellung der Jewish Agency, insbesondere der „Rassenstandpunkt“<sup>168</sup>, barg immenses Konfliktpotential mit dem sehr differenziert israelkritischen und antizionistischen Bundeskanzler Kreisky, in dessen Augen sich die Jewish Agency in Österreich zunehmend anmaßend benahm:

*Sie „agierte zionistisch und trat immer anspruchsvoller auf, indem sie das Transitlager zur quasi exterritorialen Zone erklärte und den emigrierenden sowjetischen Juden keine Wahlmöglichkeit bezüglich ihres Reiseziels ließ. [...] Ich gebe zu: Die Tätigkeit der Jewish Agency in Österreich war mir ein Dorn im Auge.“*<sup>169</sup>

Der politische Konflikt mit der Jewish Agency schwelte lange vor dem Anschlag von Marchegg. Dass dieser, wie damals oft vermutet, der Grund dafür war, dass Kreisky den Terroristen die Schließung des Lagers Schönau von sich aus anbot, lässt sich anhand der Quellen nicht belegen. Ein viel gewichtiger Faktor für das Nachgeben dürfte das zunehmende Sicherheitsrisiko Schönau gewesen sein.

Die „massierte Einreise sowjetischer Juden“ nach 1968, die laut BMfA bei „60-70 jüdischen Auswanderer[n]“ pro Tag gelegen haben soll, führte schnell zur „Überfüllung des Transitlagers Schönau.“<sup>170</sup> So kam es dann auch zur sukzessiven Erweiterung des Lagers durch Pachtverträge der Jewish Agency, das 1973 etwa 300 Personen aufnehmen konnte.<sup>171</sup> Mit dem scheinbaren politischen Erfolgsmodell Schönau zeichneten sich zunehmend auch Probleme ab. Insbesondere die zunehmende Popularität wurde zur Gefahr, nicht nur für die Emigranten:

*„Plötzlich wurde man sich in Amerika und in England bewusst, daß das eine tolle Sache ist für den Vereinigten Jüdischen Magbit. Man sandte Abgeordnete nach Schönau [...] und langsam nahm das absurde Ausmaß an. [...] Und all dies, weil Magbit zeigen wollte, was die Jewish Agency tut. So kamen sie wie nach Mekka.“*<sup>172</sup>

Manche sprachen gar von „einer Art Touristenattraktion“<sup>173</sup>. Prominenteste Gäste in Schönau waren 1972 die israelische Premierministerin Golda Meir, und, im Frühjahr 1973, Abba Eban, ihr Außenminister.<sup>174</sup> Für sie stellte Schönau das „Eingangstor zur Freiheit“<sup>175</sup> dar. Doch dieses „Symbol für die Auswanderung sowjetischer Juden nach Israel“<sup>176</sup> wurde zunehmend zum Sicherheitsrisiko, das die österreichischen Sicherheitsbehörden durchaus früh erkannten.

<sup>168</sup> Interview Kreisky, in: Der Spiegel vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 120.

<sup>169</sup> Kreisky, Bruno: Im Strom der Politik, Der Memoiren zweiter Teil. Wien 1988, S. 322.

<sup>170</sup> Alle Zitate im Vermerk BMfA, 1. 10. 1973, S. 2, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>171</sup> Vgl. Schreiben Pechter (Landesgendarmeriekommando für NÖ, Bad Vöslau) an BM.I, 5. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>172</sup> Magbith [מגבית] = Sammelaktion, Spendenkampagne. Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 18.

<sup>173</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 300.

<sup>174</sup> Dieser übernachtete bezeichnenderweise im März 1973 in derselben Suite im Hotel Imperial an der Ringstraße, in der auch Hitler 1938 übernachtet hatte. Vgl. Interview mit Botschafterin Johanna Nestor aus dem Jahr 2002, in: Feifel, Schönau, S. 13. Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 163.

<sup>175</sup> Meir, Mein Leben, S. 438.

<sup>176</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 300.

Im Juni 1972 ordnete das BM.I verstärkte Bewachung des Transitlagers an. Zwei Tage nach dem Anschlag von München – jedoch ohne belegbaren Kausalzusammenhang – wurden am 7. September 1972 auf Erlass der Landessicherheitsdirektion Niederösterreich 26 Beamte in das „Wachkommando Schönau/Tr[iesting]“<sup>177</sup> abgestellt. Wenige Tage später ging die erste schriftliche Attentatsdrohung gegen Schönau bei der israelischen Botschaft in Wien ein, die nur der Beginn einer Kette von Drohungen über das gesamte kommende Jahr war.<sup>178</sup> Die Stärke des Wachpersonals wurde dennoch sukzessiv bis auf einen Beamten reduziert. Erst im Januar 1973, als kurz hintereinander drei Araber in Wien und weitere drei bei der Ausreise nach Italien verhaftet wurden, zeigte sich, wie ernst die Lage war. Alle sechs gehörten nach Einschätzung des BM.I zum Schwarzen September und planten Anschläge gegen Schönau. Die Vernehmungspunkte, bei denen auch der beim OPEC-Anschlag 1975 ermordete Staatspolizist Anton Tichler beteiligt war, zeigen, wie hochgradig transnational die Gruppe agierte. Nach Aussage eines der Festgenommenen sei es ihre vorläufige Mission gewesen, das Lager Schönau auszukundschaften, was sie auch mehrfach getan hätten. Wichtig sei neben der Ortskenntnis auch die aktuelle Zahl der jüdischen Emigranten vor Ort gewesen. Wie aus dem Gespräch hervorging, kursierten seit längerem in Beirut Lagepläne vom Gelände des Transitlagers. Die von den Häftlingen angefertigten Skizzen belegten ihre Ortskenntnis übereinstimmend.<sup>179</sup>

Nach den Festnahmen wurde das Sicherungspersonal um das Lager deutlich verstärkt. Die Gefangenen wurden angeblich später dem Mossad übergeben, der von diesen wichtige Erkenntnisse für israelische Aktionen in Beirut erhalten habe.<sup>180</sup> Im März 1973 forderte Sicherheitsdirektor Schüller vom Bundesinnenminister in einem umfangreichen Vorschlag die Erhöhung des Personals. Ende des Monats kam es im BM.I zu einer „hart geführten Besprechung“<sup>181</sup> der Spitzenbeamten zum Thema Judentransit<sup>182</sup>. Schüllers Vorschlag von 100 Beamten Personalaufstockung wurde mit Verweis auf die Kosten abgewiesen. Nach Darstellung Schüllers konnte von problemorientierter Diskussion keine Rede sein, vielmehr verhärteten sich die argumentativen Fronten. Schüller schlug schließlich einen Kompromiss vor, der zwar nicht das gewünschte Personal, dafür aber strukturelle Änderungen mit sich brachte: Mitte April 1973 wurde

<sup>177</sup> Schreiben Pechter (Landesgendarmenkommando für NÖ, Bad Vöslau) an BM.I, 5. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>178</sup> Vgl. Vermerk BM.I, Oktober 1973, S. 2, in: StBKA VI/8, Schönau I. Vgl. Kreisky vor dem Nationalrat am 23. 10. 1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7696.

<sup>179</sup> Vgl. Vernehmungspunkte Guergues Garir vom 20. 2. 1973, zwei Teile, Polizeidirektion Wien, in: StBKA VI/8, Schönau I. Die angefertigten Skizzen sind u. a. abgedruckt im BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 25–27.

<sup>180</sup> Vgl. Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 276, Fußnote 646. Leider ist dort keine Belegstelle für diese Informationen angeführt. Kriechbaumer erweckt den Eindruck, als stünde die gezielte Tötung Tichlers bei dem OPEC-Anschlag in einem direkten Zusammenhang mit dessen Beteiligung an den Verhören 1973. Dies lässt sich aus den Unterlagen zum OPEC-Anschlag nicht bestätigen. Wahrscheinlicher ist, dass er als einer der vermutlich wenigen arabisch-sprechenden Polizisten in Wien mit Grund bei beiden Ereignissen eingesetzt und somit eher ein zufälliges Opfer war.

<sup>181</sup> Schreiben Schüller an Rösch vom 26. 10. 1973, S. 4, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>182</sup> Die Begriffe „Judentransit“ und „Sowjetjuden“ werden hier trotz ihres problematischen Charakters als zeitgenössische Begriffe verwendet.

das Gendarmeriekommando Bad Vöslau mit einer Stärke von 80 Beamten per Erlass der Sicherheitsdirektion Niederösterreich gegründet. Diesem oblag

„neben dem Objektschutz im Schloßgelände Schönau/Tr. auch die Sicherung der Transporte vom Ostbahnhof-Wien nach Schönau/Tr., von Schönau nach Schwechat, von Schwechat nach Schönau und der Objektschutz am Flughafen in Schwechat bei Landung aller EL-AL-Flugzeuge und der Paßkontrolldienst vor Abreise der Emigranten“<sup>183</sup>.

Dieser Aufwand nötigte auch den Israelis Anerkennung ab: „Hier muß man sagen, daß sich die Österreicher wie Gentlemen benahmen. Diese Sicherheitskräfte wurden von Österreich bezahlt. Die Sicherheit am Flughafen, die sowieso schon stark war, wurde wegen dieser Sache noch weiter verstärkt und sie hatten eine feste Basis.“<sup>184</sup> Auch die Israelis sorgten sich um ihre neuen Staatsbürger und beeinflussten die Dinge, wo sie konnten: „Natürlich zahlte die Jewish Agency da und dort etwas an Leute, die sich bemühten. Sie sorgte für gute Beziehungen.“<sup>185</sup> Selbst pflegte der israelische Botschafter nicht nur „innig[e]“ Freundschaft mit dem Innenminister: „Ich entwickelte auch informale Beziehungen mit dem Leiter der inneren Sicherheit, ‚Peterlunger‘, der auch eine Schlüsselrolle bei der Bewachung der Auswanderer spielte, und dem Wiener Polizeichef.“<sup>186</sup> Und so kann es sein, dass die vom deutschen *Spiegel* mit vorbehaltlosem Griff in die Gerüchteküche beschriebene „100köpfige, illegal tätige israelische Spezialeinheit“<sup>187</sup> in Schönau in Wirklichkeit das ganz legale, wenn auch möglicherweise mit israelischen Kontakten in seiner Entstehung beförderte Landesgendarmeriekommando Bad Vöslau war.

Trotz aller Bemühungen und Lobbying hatten die durchgesetzten Vorkehrungen auch ihre praktischen Grenzen. Wie Kreisky später vor dem Nationalrat festhielt, hatte das BM.I nach den Festnahmen im Januar zudem Weisung gegeben, dass „auf allen Bahnhöfen, wo Züge mit Auswanderern halten, Gendarmeriebeamte zwecks Kontrolle und Sicherung Posten zu beziehen haben.“ Weiterhin war „periodenweise auch eine Zugbegleitung durch Exekutivbeamte durchgeführt worden.“<sup>188</sup> Beide Maßnahmen verfehlten ihre Wirkung, da die Sicherheitsdirektion Niederösterreich die Zugbegleitung schnell wieder aufgab und die Bahnhofsposten erst zu spät, für die Zeit nach dem Anschlag, eingeplant wurden. Beides angeblich ohne Wissen des BM.I.<sup>189</sup>

Die Gefahr und die Bedeutung des Lagers Schönau waren den verantwortlichen Behörden durchaus bekannt, präventive Maßnahmen eingeleitet. Dass die Terroristen ausgerechnet das schwächste Glied der Kette, den Weg von der tschechoslowakischen Grenze zum ersten Bahnhof für ihren Anschlag wählten, kann entweder als Glück oder Informationsvorsprung der Terroristen interpretiert werden. Dies zeigt einmal mehr, dass noch so gute Vorbereitungen auf terroristische Anschläge nie absolute Sicherheit geben können.

<sup>183</sup> Schreiben Pechter (Landesgendarmeriekommando für NÖ, Bad Vöslau) an BM.I, 5. 10. 1973, S. 3f., in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>184</sup> Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 18.

<sup>185</sup> Ebenda.

<sup>186</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>187</sup> Der Spiegel vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 120.

<sup>188</sup> Beide Zitate Kreisky vor dem Nationalrat am 23. 10. 1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7692.

<sup>189</sup> Ebenda.

## 2. Der Anschlag. Verhandlungen, Akteure und Abwägungen

Der Anschlag des 28. und 29. September 1973 lässt sich in drei chronologische Teile gliedern: Geiselnahme in Marchegg, Verhandlungen auf dem Flughafen Schwechat, Ministerrat im Bundeskanzleramt. Auch wenn die Akteure nicht immer völlig andere waren, trägt jede dieser Episoden einen sehr eigenen Charakter, der nicht zuletzt vom Verhalten gegenüber den Terroristen bestimmt wurde.

### Marchegg. Nahostkonflikt in der Provinz

Die Geiselnahme begann am 28. September 1973<sup>190</sup> kurz vor 11 Uhr vormittags, als der sogenannte Chopin-Express den österreichischen Grenzbahnhof Marchegg erreichte. An Bord waren „etwa 100 jüdische Auswanderer aus der Sowjetunion, die sich in verschiedenen Waggons befanden.“<sup>191</sup> Als der in Marchegg zugestiegene österreichische Zollbeamte „das Klosett“<sup>192</sup> routinemäßig überprüfte, wurde er von zwei schwer bewaffneten arabischen Terroristen überwältigt. Diese hatten den „Eisernen Vorhang“ offenbar unbehelligt überquert, und, wie einer der Terroristen später angab, „die Waffen auf tschechoslowakischem Gebiet nicht versteckt gehalten“. Angeblich seien sie bei der letzten Station in der ČSSR zugestiegen.<sup>193</sup> Bulgarische Maschinenpistolen, Handgranaten und, „in Höhe der Hüften, ein Kranz von verpackten Dynamitpaketen“<sup>194</sup>, machten den Ernst der Lage für alle Beteiligten auf den ersten Blick deutlich. Sie zwangen insgesamt fünf jüdische Passagiere, eine junge Familie und ein 70-jähriges Ehepaar, die auf Nachfrage angegeben hatten, nach Israel zu reisen, zum Aussteigen. Der tschechoslowakische Zugführer wurde beim Betreten des Bahnhofsgebäudes – offenbar versehentlich – angeschossen.<sup>195</sup> Auf dem Bahnsteig kam es zu ersten Verhandlungen um ein bereitzustellendes Fahrzeug. Die junge Frau Zeplik konnte mit ihrem kleinen Sohn derweil entkommen, so dass die Terroristen mit dem Zollbe-

<sup>190</sup> Dies war der Tag des jüdischen Neujahrsfests Rosch ha-Schana. Es kann nur spekuliert werden, ob dieses Datum Zufall oder mit Absicht gewählt war. Allerdings spricht die strategisch bedeutsame Auswahl des jüdischen Jom Kippur-Festes (Versöhnungsfest) für den arabischen Angriff auf Israel nur 10 Tage später auch für ausgeprägte symbolische Sensibilität in arabischen Kreisen.

<sup>191</sup> Interview mit David Zeplik, einer der Geiseln von Marchegg, aus dem Jahr 2001, zitiert nach Feifel, Schönau, S. 12.

<sup>192</sup> Innenminister Rösch vor dem ao. Ministerrat, Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S. 2, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle. Die Maschinenpistole „soll derzeit die beste der Welt sein“, so der Sprengstoffexperte des BM.I. Überhaupt entsprach die Bewaffnung der Terroristen höchstem technischem Standard. Vgl. Bericht Massak (Sprengstoffexperte BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 61f.

<sup>193</sup> Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28.9.1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist inhaltlich um einen Tag fehldatiert. Vgl. auch Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, 15.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>194</sup> Beide Zitate im Bericht Peterlunger (Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 66 u. 67.

<sup>195</sup> Vgl. Bundesinnenminister Rösch vor dem ao. Ministerrat, Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S. 2, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle. Vgl. Der Österreich-Bericht, 29.9.1973, S. 1.

amten insgesamt über vier Geiseln verfügten. Somit begann die Geiselnahme nicht mit einer politischen, sondern mit einer – jedoch erfolglosen – praktischen Forderung nach sofortiger Rückkehr von Frau und Kind.<sup>196</sup> Mündlich wurde die offenbar vage Forderung bekannt, dass die Terroristen jemanden von der Jewish Agency sprechen wollten.<sup>197</sup>

Innerhalb von 20 Minuten wurde über die Sicherheitsdirektion für das Bundesland Niederösterreich auch die übergeordnete Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit im BM.I informiert. Um 11 Uhr erhielt das Gendarmeriekommando Bad Vöslau, den Befehl, „sämtliche verfügbaren Kräfte zu sammeln“<sup>198</sup>. Ein Sperrbereich mit Radius von 500 Meter wurde eingerichtet, zahlreiche lokale Einsatzkräfte machten sich auf den Weg nach Marchegg. Die ersten Verhandlungen wurden von Gendarmeriekräften und Zivilisten vor Ort geführt, die selbstredend reichlich ratlos vor dem Nahostkonflikt standen, die sich vor ihnen in der niederösterreichischen Provinz auftat.

Noch bevor der verantwortliche Sicherheitsdirektor für Niederösterreich, Vortragender Hofrat Dr. Emil Schüller, von Wien<sup>199</sup> nach Marchegg reisen konnte, entschieden sich die ersten wichtigen Forderungen: den Terroristen wurde „durch den Zivilisten Brustmann“<sup>200</sup> ein Pritschenwagen der ÖBB zur Verfügung gestellt. Während sich die Abfahrt der Terroristen noch verzögerte und der Zug weiterhin im Bahnhof stand, erhielt Sicherheitsdirektor Schüller die maschinenschriftliche Erklärung der „Eagles of the Palestinian Revolution“<sup>201</sup>: „We have done this mission, because of feeling that the imigration of the Soviet Union Jew form a great danger on our cause.“<sup>202</sup> Die Einsatzleitung blieb ratlos: „Eine konkrete Forderung [...] haben sie bis jetzt nicht gestellt. Es ist unbekannt, was sie weiter machen wollen.“<sup>203</sup> Stattdessen forderte der Sicherheitsdirektor bei jeder Gelegenheit die Freilassung der Geiseln.<sup>204</sup>

Gegen 12.30 Uhr erreichte das GK Bad Vöslau mit 26 Mann Stärke den Ort des Geschehens, unterstützt von einem Helikopter.<sup>205</sup> Als die Terroristen wenig später, für die Einsatzleiter offenbar unerwartet, das Fahrzeug starteten, überschlugen sich die Ereignisse und nahmen einen fast schon komödienartigen Verlauf. Während noch überlegt wurde, ob und wie man den Terroristen den Weg versperren könne, beobachtete die Luftobservation, wie das Fahrzeug mit Terroristen und Geiseln kurz nach

<sup>196</sup> Vgl. Interview mit David Zeplik, einer der Geiseln von Marchegg, aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 12.

<sup>197</sup> Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Marchegg (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 69.

<sup>198</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 1, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>199</sup> Damals waren beide Institutionen noch in Wien angesiedelt. Erst 1986 wurde in einer Volksabstimmung Sankt Pölten als Landeshauptstadt von NÖ festgelegt, wohin die Sicherheitsdirektion dann umzog.

<sup>200</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Marchegg (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 70.

<sup>201</sup> Die Adler der Revolution sind wahrscheinlich ein Kommando der syrischen as-Sa'iq'a gewesen.

<sup>202</sup> Aufruf der Terroristen, in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 82. Fehler übernommen.

<sup>203</sup> Telefonischer Bericht Band 3, Oberpolizeirat Liepold an die Sicherheitsdirektion NÖ, 28. 9. 1973, 12. 10 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>204</sup> Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 1, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>205</sup> Funkprotokoll Band 11, Sicherheitsdirektor für NÖ mit Einsatzzentrale am 28. 9. 1973, 12. 28 Uhr und 12. 42 Uhr, S. 5, in: StBKA VI/8, Schönau II.

13 Uhr ungehindert die strategisch wichtige Donaubrücke bei Hainburg passierte und in Richtung des nur etwa 50 km entfernt gelegenen Flughafen Wien-Schwechat abbog. Ganz entgegen der hollywoodgeprägten Vorstellungen von wild flüchtenden Gangstern fuhr „[d]er Wagen [...] im Freien ca. 100-120 km/h und hält sich im Ortsgebiet an die vorgeschriebenen Fahrgeschwindigkeiten.“<sup>206</sup>

Hatte das GK Bad Vöslau zuvor Befehl erhalten, die Terroristen „zu verfolgen, jedoch nicht anzuhalten“<sup>207</sup>, erging nun von Innenminister Rösch die Weisung, die Terroristen am Erreichen des Flughafens zu hindern.<sup>208</sup> Die Zentrale im BM.I wies gleichzeitig über die ÖBB die Schließung eines Bahnübergangs bei Fischamend, etwa 2 Kilometer vor dem Flughafen Schwechat an, die jedoch gründlich ihr Ziel verfehlte:

*„Der Schranken ging jedoch erst nieder, nachdem das Geiselauto, ein dahinter befindliches Pressefahrzeug [...] die Geleise überfahren hatten. Der nachfolgende Kommandant des Gend.Postenkommandos Bad Vöslau, GRtm Pechter, und die übrigen Fahrzeuge dieses Kommandos fanden bereits den Schranken geschlossen vor und veranlaßten den Schrankenwärter zum sofortigen Wiederöffnen. Nach dem Passieren einiger Gendarmeriefahrzeuge ließ der Schrankenwärter den Schranken neuerlich niedergehen und ich mußte ebenfalls vor dem Schranken anhalten, veranlaßte jedoch abermals dessen Hochgehen.“*<sup>209</sup>

Der israelische Botschafter fand für das „Versagen der Österreicher“ harte, aber nicht unwahre Worte: „Man kann sagen, sie kamen mit Polizeieskorte nach Schwechat.“<sup>210</sup>

Der Beginn des Anschlags war von österreichischer Seite höchst unpolitisch. Man darf sogar vermuten, dass die niederösterreichischen Akteure die politische Dimension dieser Geiselnahme kaum erfassten. Forderungen gab es nur praktische, deren Beantwortung sich im Laufe der Dinge erledigte, jedoch sicher nicht strategischen Erwägungen entsprang. Die politischen Aussagen der „Adler der palästinensischen Revolution“ fanden bei den Einsatzleitern keinen Widerhall. Eine gedankliche Verbindung zwischen dem Anschlag und dem schon Anfang 1973 gefährdeten Lager Schönau ist in diesem Abschnitt des Anschlags nicht nachzuweisen. Obwohl die Informationskette nach Wien gut funktionierte und die Spezialkräfte aus Bad Vöslau relativ schnell vor Ort waren, blieb den Akteuren kaum etwas übrig, als reaktiv und improvisiert Schadensbegrenzung zu üben. Eine Mischung aus Kompetenzkonflikt, Informationsdefiziten und sicher auch einem guten Anteil menschlicher Aufregung führten letztlich zu einer Kette von Pannen, die im Rückblick allzuleicht als Versagen abgeurteilt wurden. So fanden alle noch so gut überlegten Ansätze ihre Grenzen bei den ausführenden Gliedern. Aber welcher an geregelte Zugfahrpläne gewöhnte Bahnbeamte hätte darauf vorbereitet sein können, einmal den Lauf der Geschichte des internationalen Terrorismus beeinflussen zu müssen?

<sup>206</sup> Funkprotokoll Band 11, Libelle an Konvoi des Sicherheitsdirektors am 28.9.1973, 13.07 Uhr, S.7, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>207</sup> Offenbar von der Sicherheitsdirektion Niederösterreich. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.1, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>208</sup> Telefonat auf Band 3, Erben (Ministeriarat BM.I), 28.9.1973, 13.12 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>209</sup> Bericht Schüller über die Ereignisse in Marchegg (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.72. Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.2, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>210</sup> Beide Zitate aus einem Interview mit Botschafter Yitzchak Patish aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S.18.

### Flughafen Schwechat. „Das muß man abwarten.“<sup>211</sup>

Um 13.30 Uhr fuhr das Fahrzeug der Terroristen direkt auf das Rollfeld des Flughafens. Etwas später – zu spät – erging die etwas merkwürdige Weisung „Alle grünen Opel sind anzuhalten“<sup>212</sup> an die Einheiten, ein weiteres Zeichen für das herrschende Informationschaos. Nach kurzer Improvisation der Kräfte vor Ort und des nachgeordneten Sicherheitsdirektors für Niederösterreich traf gegen 14 Uhr der Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit beim BM.I, Oswald Peterlunger, auf dem vollständig für die Öffentlichkeit gesperrten Flughafen ein. Peterlunger „wurde den Arabern als oberster Sicherheitschef vorgestellt“<sup>213</sup>, auch wenn die Kompetenzen vor Ort bei weitem nicht so klar abgesteckt waren.

Die Vielzahl von Beteiligten aus Bund und Ländern machte eine klare Verhandlungsführung schwierig. Neben Dolmetschern, Psychiatern und Sprengstoffexperten wirkten Bundesbeamte des Innen- und Außenministeriums mit, die zusammen mit hohen Landesbeamten aus Wien und Niederösterreich sowie der Gendarmerieführung eine unübersichtliche Gruppe bildeten:

*Wir setzten „die Befragung der Terroristen nach ihren Zielen etc. fort, doch gesellten sich im Laufe der Zeit auch noch eine Reihe anderer Beamte dazu, was einerseits den Verhandlungen abträglich war, andererseits aber auch ein gewisses Sicherheitsrisiko in sich barg. Ich versuchte daher mehrmals, die Leute wegzuschicken.“<sup>214</sup>*

Auch der Polizeipräsident von Wien<sup>215</sup> beschwerte sich beim Generaldirektor, „es seien so viele Herren hier, die alle anschaffen, es müßte doch endlich einmal klar gestellt werden, wer denn wirklich die Leitung und Verantwortung für das Geschehen auf dem Flugplatz habe.“<sup>216</sup> Generaldirektor Peterlunger, der allen Sicherheitsdirektionen für die Länder unmittelbar vorstand<sup>217</sup>, trug wenig zur Klärung bei, indem er die Einsatzverantwortung dem Sicherheitsdirektor für Niederösterreich, „mit meiner Unterstützung“<sup>218</sup>, zuwies.

Effektiv wurden die direkten Gespräche mit den Terroristen jedoch vom „Verhandlungstrio“<sup>219</sup>, nämlich dem Sicherheitsdirektor Schüller, Ministerialrat Erben

<sup>211</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Justizminister Broda, 28.9.1973, S.7, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>212</sup> Funkprotokoll Spur 4, Generaldirektor Peterlunger an Zentrale BM.I, 28.9.1973, S.1, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>213</sup> Kreisky vor dem Nationalrat am 23.10.1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S.7693. Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.4, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>214</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.74. Gendarmerierittmeister Kurt Werle war Beamter im Landesgendarmeriekommando für NÖ, Herr Strasser Flughafeneinsatzleiter in Schwechat.

<sup>215</sup> In Wien in die Polizeidirektion auch die Sicherheitsdirektion.

<sup>216</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.78.

<sup>217</sup> Vgl. Behördenüberleitungsgesetz (novelliert im Januar 1946), § 15. Das Behörden-ÜG vom Juli 1945 regelt den Übergang der Reichsverwaltungen in die der Republik Österreich. Die Kompetenzen des Generaldirektors für öffentliche Sicherheit in den Ländern leiten sich von der Position des nationalsozialistischen Reichsstatthalters im Bereich der öffentlichen Sicherheit her.

<sup>218</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.78.

<sup>219</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), ebenda, S.74.

vom BM.I und dem Vertreter des GK Bad Vöslau, Rittmeister Werle, geführt. Die Beamten waren vom Auftreten der Terroristen überrascht. Die „sehr freundlich[en] und sehr höflich[en]“<sup>220</sup> Verhandlungen verliefen in „durchaus korrekter Atmosphäre“<sup>221</sup>. In fast allen Berichten wird mit einer gewissen Überraschung erwähnt, dass es sich bei einem der Terroristen um einen Vertreter der gebildeten Schicht, einen Anwalt, handelte. So entwickelten sich die Gespräche streckenweise auch zu fast kollegialen Fachdiskussionen unter Juristen:

*„Er erklärte mir, daß er [...] neben dem arabischen Recht ein wenig auch in den europäischen Rechten Bescheid wisse. Das, was er unter Umständen tue, nämlich die Erschießung der Geiseln, sei ein politisches Delikt, für das er nur sehr gering bestraft werden könne. Ich versuchte ihm klarzumachen, daß es sich bei einer solchen Tat um einen gemeinen Mord und ein rein kriminelles Delikt handle“*<sup>222</sup>.

Allerdings gestaltete sich das Verhandeln aber auch technisch als schwierig, weil Terroristen und Geiseln auf dem Rollfeld

*„zu sechst in der Doppelkabine [des Pritschenwagens] zusammengepfercht saßen, jeder der beiden Terroristen eine Eierhandgranate in Händen hielt und die [...] Fenster hochgekurbelt ließen, so daß man überhaupt nur durch einen mehr oder weniger großen Spalt des rechten vorderen Fensters verhandeln konnte. [...] [Sie ließen] es auch unter keinen Umständen zu, daß einer der Insassen auch nur für einen Augenblick, und selbst gegen Ersatzgeiselstellung, das Kraftfahrzeug zur Verrichtung der Notdurft verlasse.“*<sup>223</sup>

Inzwischen wurde auch eine konkrete Forderung der Terroristen deutlich: Bereitstellung eines Flugzeugs binnen 20 Minuten, um mit den Geiseln in ein arabisches Land freier Wahl – außer Ägypten<sup>224</sup> – ausreisen zu können, „ansonsten er die Geiseln erschießen und sich selbst mit seinem Freund in die Luft sprengen würde.“<sup>225</sup> Nach der Ausreise sollten die jüdischen Geiseln – analog zu München 1972 – gegen palästinensische Häftlinge in Israel ausgetauscht werden. Als erstes antwortete der Flughafenbetriebsleiter recht technisch, dass der Flughafen geschlossen sei und keine Starts und Landungen möglich seien, was die Terroristen nicht sonderlich überzeugte: „Der Terrorist erklärte, daß er nicht glauben könne, daß ein international so bedeutender Flughafen wie Schwechat ihm kein Flugzeug zur Verfügung stellen könne.“<sup>226</sup> Generaldirektor Peterlunger ließ danach die politische Haltung ausrichten, dass einer Ausreise mit den Geiseln keinesfalls stattgegeben werde.<sup>227</sup> Innenminister Rösch ließ derweil in

<sup>220</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28. 9. 1973, 15.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>221</sup> Bericht Türk (Legationssekretär BMfaA), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 44.

<sup>222</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 76. Vgl. Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28. 9. 1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist bei der OeM inhaltlich um einen Tag fehldatiert.

<sup>223</sup> Bericht Erben (Ministerialrat BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 52.

<sup>224</sup> Vgl. Bericht Türk, S. 46. Ob dies eine terroristische Lehre aus Olympia 1972 ist, kann nur gemutmaßt werden.

<sup>225</sup> Kreisky vor dem Nationalrat am 23. 10. 1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7693. Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 4, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>226</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 3, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>227</sup> Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 75.

Wien die Presse und den israelischen Botschafter wissen, dass nicht nachgegeben und verhandelt werde.<sup>228</sup> In der Tat wurden Befreiungsschläge erwogen und wieder verworfen. In den Quellen schlägt sich die Tendenz nieder, dass die Mehrheit der Verantwortlichen einer Befreiungsaktion recht zuversichtlich entgegen sagen. So betonte der Generaldirektor im Gespräch mit dem Innenminister:

*„es wäre natürlich absolut keine Schwierigkeit, die zwei zu überwältigen, einer hat die Handgranate im Mund, aber die ist gesichert, das wäre also keine Affäre, die Maschinenpistole habe ich ihm selber weggegeben, ich habe ihm gesagt er soll sie am Boden hinlegen, er braucht bei mir keine Maschinenpistole, hat er auch getan, die liegt am Boden unten, der zweite hat die Handgranate zwar im Mund, aber [...] so, daß er mindestens 2 ½ Sekunden brauchen würde, bis sie überhaupt zur Explosion kommt.“<sup>229</sup>*

Überlegt wurde, dass die Verhandlungsführer je einen Schuss auf die Köpfe der Terroristen abgaben. Ein Sprengstoffexperte versicherte, dass selbst wenn „der Kopfschuß nicht die entscheidenden Ganglien treffe“, es höchstwahrscheinlich sei, dass „Reflexe wie der Abzug der Handgranate nicht mehr erfolgen könnten.“<sup>230</sup> Auch Betäubungsmittel im Kaffee und Gaszufuhr durch den Auspuff waren im Gespräch, doch blieben große Unsicherheiten, zumal die Terroristen angaben, bestimmte Drogen genommen zu haben, die sie 96 Stunden ohne Schlaf auskommen ließen.<sup>231</sup> Außerdem ließen beide Terroristen keinen Zweifel daran, im Falle eines unerwarteten Ereignisses oder bei Nachgeben eines einzelnen den anderen und die Geiseln sofort zu erschießen. Das sei der Auftrag ihres „Todeskommando[s]“<sup>232</sup>: „beide [hätten] den Wunsch [...], für ihre Sache zu sterben; er erwähnte [...], daß seine Mutter, seine Schwester sowie andere Familienangehörige [von Israelis] getötet worden seien.“<sup>233</sup>

Auch die Option, die Terroristen und Geiseln einfach alleine zu lassen, wurde als zu riskant verworfen. Somit entschied man sich auch im weiteren Verlauf des Abends trotz einzelner Vorstöße für die sichere Variante des betreuten Abwartens und richtete sich mit Scheinwerferbatterien auf eine lange Nacht ein: „wir warten ab und ziehen hin.“<sup>234</sup>

Während im direkten Umfeld der Terroristen konzentriertes Vorgehen herrschte, reagierten die Einsatzkräfte außerhalb der Sperrzone teilweise stark überspannt, was

<sup>228</sup> Vgl. Interview mit Botschafter Yitzchak Patish aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 18f.

<sup>229</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, 15.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II. Es handelte sich um die russische Eierhandgranate RG 42, die einen Durchmesser von etwa 5 cm besaß. Vgl. Bericht Massak (Sprengstoffexperte BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 61f.

<sup>230</sup> Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 76.

<sup>231</sup> Vgl. Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 4, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>232</sup> Zu den Angaben der Terroristen: Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28.9.1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist bei der OeM inhaltlich um einen Tag fehldatiert.

<sup>233</sup> Bericht Türk (BMfaA), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 44.

<sup>234</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, 15.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II. Zu den Befreiungsoptionen vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 76–78.

bis zum ethnischen Generalverdacht ging. So wurde über die Bundespolizeidirektion Wien Fahndung nach einem Funktaxi eingeleitet, welches angeblich „3 Araber [...] gekidnappt“ hätten, allerdings, wie sich herausstellte, „[o]hne Zwang auf den Fahrer auszuüben“<sup>235</sup>, „ohne Gewaltanwendung, ohne allen.“<sup>236</sup> Justizminister Christian Broda meinte zu dieser offensichtlich rein ethnisch begründeten Observation: „Ja, das ist der Gedanke der Bundesregierung. Ist in Ordnung.“<sup>237</sup>

Inzwischen wurde bekannt, dass die Terroristen libanesische Pässe bei sich hatten. Der Ansatz über den genuin diplomatischen Weg ging jedoch zunächst ins Leere. Das Angebot, arabische Botschafter nach Schwechat zu bringen, wiesen die Terroristen zurück. Auch der libanesische Botschafter weigerte sich zunächst, nach Schwechat zu kommen.<sup>238</sup> Der israelische Botschafter Patisch, der ein enges Verhältnis zu Innenminister Rösch pflegte, informierte vom Innenministerium aus seine Regierung in Jerusalem über die Ereignisse.<sup>239</sup>

Dennoch trafen über Vermittlung des BMfaA zwischen 17 und 18 Uhr die Botschafter des Libanon, Iraks und Ägyptens am Flughafen ein, um mit den Terroristen zu verhandeln.<sup>240</sup> Die Botschafter ergänzten nach einem Gespräch mit den Terroristen, bei denen es keine Umstehenden gab, die Forderung nach freiem Abzug mit Geiseln durch eine weitere, hoch brisante: „Österreich untersagt ab sofort die Durchreise von Sowjetbürgern“<sup>241</sup>. Warum diese Forderung erst nach sieben Stunden Geiselnahme durch die Botschafter und nicht schon viel früher geäußert wurde, bleibt unklar. Eine politische Einflussnahme der Botschafter auf die Forderung der Terroristen ist spekulativ, aber denkbar.

Da nunmehr „vor allem eine politische Forderung“<sup>242</sup> im Raum stand, ließ Bundeskanzler Kreisky für 19.15 Uhr eine außerordentliche Ministerratssitzung einberufen. Offenbar bestanden für den aufgebrachten Kreisky große Zweifel an der Informationsslage. Nicht nur ließ er die Botschafter noch vor der Ministerratssitzung zurück ins

<sup>235</sup> Beide Zitate im Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Danzinger mit Pachernegg, 28.9.1973, 17.30 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>236</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Innenminister Rösch mit Justizminister Broda, 28.9.1973, 17.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>237</sup> Ebenda.

<sup>238</sup> Vgl. Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Innenminister Rösch mit Generaldirektor Peterlunger, 28.9.1973, 15.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>239</sup> Vgl. Bericht Hacker/Sluga (Psychiater), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.55. Vgl. Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 17.

<sup>240</sup> Wobei der ägyptische Botschafter die führende Rolle bei den Verhandlungen einnahm. Vgl. Bericht Türk, S.45. Größtes Vertrauen wurde von Seiten der Terroristen jedoch dem irakischen Botschafter entgegengebracht. Vgl. Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28.9.1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist bei der OeM inhaltlich um einen Tag fehldatiert.

<sup>241</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Justizminister Broda, 28.9.1973, 17.30 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II. Vgl. Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Innenminister Rösch mit Justizminister Broda, 28.9.1973, 17.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II. Sicherheitsdirektor Schüller lässt in seinen Berichten durchblicken, dass er die Botschafter teilweise als Mittäter sieht. Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.77.

<sup>242</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Justizminister Broda mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, 17.42 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

Kanzleramt rufen, um ihm direkt Bericht zu erstatten, auch schickte er Innenminister Rösch kurzfristig nach Schwechat, um sich „dort draußen auch irgendwie klarer [zu] informieren“<sup>243</sup> und dem Ministerrat zu berichten.

Die Botschafter erläuterten den Terroristen in einem weiteren Gespräch ohne Umstehende, dass sie selbst mit dem Bundeskanzler sprechen würden und die Regierung zusammenträte, betonten aber, dass Ergebnisse nicht vor 21 Uhr zu erwarten seien. Für den Fall einer weiteren Verspätung vereinbarten Terroristen und Botschafter ein Schlüsselwort. Notgedrungen und trotz Angst vor einem Polizeieinsatz in der einbrechenden Dunkelheit ließen sich die Terroristen auf längere Wartezeiten ein.<sup>244</sup> Bei den Verhandlungsführern vor Ort löste dieses unabgesprochene und geheimnisvolle Vorgehen nicht unbedingt Begeisterung aus: „Ich war über diese Vorgangsweise befremdet, weil die Verhandlungsführung nach meinem Empfinden aus der Hand österreichischer Vertreter zu gleiten schien.“<sup>245</sup>

Während in Wien der Ministerrat tagte, kam es auf dem Flughafen Schwechat, wo der Sicherheitsdirektor Niederösterreichs, Ministerialrat Erben vom BM.I und ein Vertreter des GK Bad Vöslau „[o]ffen gesagt, gute Unterhaltung mit den Leuten“<sup>246</sup> führten, zu einer schweren Panne. Diese verdeutlicht, wie zweifelhaft die Informationsslage, aber auch der Glaube an Organisationsstrukturen bei den Entscheidungsträgern war. Ein offenbar alkoholisierte Mann, der sich als „Hauptmann und Scharfschütze des Bundesheeres“<sup>247</sup> ausgab, passierte alle Sicherheitssperren und drang ungehindert bis zum Auto der Terroristen vor und begann zum Entsetzen der drei direkten Verhandlungsführer am Auto mit den Terroristen auf Englisch zu diskutieren. Der Träger der offenbar wirkmächtigen Doktor- und Konsulentenwürden war zuvor auf dem Flughafengelände beim Wiener Polizeipräsidenten und beim Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit vorstellig geworden. In deren Beisein hatte er eine Pistole geladen, die er sich in den Hosenbund steckte und war zum Auto gegangen. Erst nachdem die Terroristen ihr Misstrauen äußerten, fragte auch Sicherheitsdirektor Schüller nach der wahren Identität des Mannes. Mit dem Kommentar „der Mann [ist] ja illuminiert“<sup>248</sup> ließ er ihn dann abführen.<sup>249</sup>

Dieser Vorfall gelangte schnell in die Presse. Die offensichtliche Involvierung eines Heeresangehörigen warf nicht zuletzt in den Medien die Frage nach einem möglicherweise stattfindenden Einsatz der Armee im Innern auf. Generaldirektor Peterlunger beeilte sich zu dementieren: „Behauptungen [...], wonach [...] Soldaten des Bundesheeres, insbesondere Scharfschützen, eingesetzt worden seien, sind unrichtig.“<sup>250</sup> Im

<sup>243</sup> Ebenda.

<sup>244</sup> Vgl. Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, S.6, in: StBKA VI/8, Schönau II. Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.76.

<sup>245</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.4f., in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>246</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Innenminister Rösch, 28.9.1973, 20.10 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>247</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.9, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>248</sup> Ebenda.

<sup>249</sup> Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.79f.

<sup>250</sup> Bericht Peterlunger (Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.67.

Wissen um Rechtfertigungsschwierigkeiten wies Innenminister Rösch seinen Generaldirektor noch während des Anschlags an, das Angebot der Armee, Schützenpanzer zu liefern, „vorläufig nicht an[z]unehmen!“<sup>251</sup> Die genaue Motivation für die Ablehnung militärischer Hilfe bleibt unklar und war vermutlich eine Mischung aus pragmatischen und prinzipiellen Erwägungen. Obwohl das Bundes-Verfassungsgesetz weit größeren Spielraum für einen Einsatz des Heeres im Innern lässt als beispielsweise das deutsche Grundgesetz, wurde das Thema in den Krisenstäben, auch bei späteren Anschlägen, nicht weiter verfolgt.<sup>252</sup>

Diese zweite Phase des Anschlags war geprägt von einer ziellosen, hinhaltenden Dynamik. Besonders deutlich wird hier die unklare Kompetenzverteilung, einhergehend mit informationellen Defiziten. Dennoch gelang es der kleinen Gruppe, die fernab der sie umgebenden Hektik mit den Terroristen die Zeit wegplauderte, größere Gefährdungen für die Geiseln zu vermeiden und einige Informationen zur Motivation der Täter und zu Grenzen eines Befreiungsschlages zu gewinnen. Erst nach Eintreffen der arabischen Botschafter vollzog sich die Wendung zu einer genuin politischen Entführung, als die Forderung nach Transitstopp für Sowjetjuden bekannt wurde.

### Wien-Ballhausplatz: Diskussionen im Ministerrat und Kreiskys Geheimdiplomatie

Die eigentlichen, politischen Verhandlungen fanden daher erst ab 19 Uhr im Bundeskanzleramt am Ballhausplatz statt. Man könnte hier den Begriff des politischen Krisenstabs gebrauchen, der aber so nicht in den Quellen zu finden ist.<sup>253</sup>

Den Auftakt bildeten die Botschafter, die die Forderungen der Terroristen nach Bereitstellung eines Flugzeugs und Beendigung des Judentransits durch Österreich vor Bundeskanzler Kreisky wiederholten. Dieser ließ mit indirekter Adresse an die arabische Welt seinem Ärger über das Ereignis freien Lauf. Besonders mit Blick auf das besondere Engagement Österreichs im Nahen Osten und auf die betonte Integration arabischer Studenten in Österreich sei es

*„erstaunlich, daß gerade Österreich zum Schauplatz einer derartigen Aktivität gewählt worden sei – dies möglicherweise deswegen, weil Österreich ein demokratisches Land sei und es in einer Diktatur viel schwieriger wäre, eine solche Aktion zu unternehmen.“*<sup>254</sup>

Eine Einstellung des Transits sei mit Blick auf die Charta der Vereinten Nationen nicht machbar und daher kategorisch abzulehnen. Die Aktion der Terroristen sei ein Verbrechen, jedoch wolle er prüfen, ob ein Ausfliegen der Terroristen durchführbar sei.

<sup>251</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Innenminister Rösch mit Generaldirektor Peterlunger, 28. 9. 1973, S. 7, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>252</sup> Das Bundesheer kann, „soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, [...] auch über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus [...] zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren“ eingesetzt werden. B-VG Art. 79 (2), nach BGBl. Nr. 1/1930.

<sup>253</sup> Überhaupt fehlt der Begriff der Krise im Zusammenhang mit diesem Ereignis. Dies könnte durch eine vom Bundesdeutschen abweichende Semantik zu erklären sein, möglicherweise aber auch durch eine niedrigstufiger wahrgenommene Eskalationsstufe des Konflikts.

<sup>254</sup> Bericht Türk (BMfaA), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 45.

Die arabischen Botschafter sahen sich jedoch außerstande, ein Flugzeug eines arabischen Landes zu organisieren.

Interessant ist an dieser Stelle der Rückgriff auf frühere terroristische Anschläge ähnlicher Art. Der ägyptische Botschafter betonte, dass „normalerweise die Geiseln in arabischen Ländern freigelassen worden seien“<sup>255</sup>, allerdings wolle er auch keine Garantien geben, zumal die Terroristen dezidiert nicht nach Kairo fliegen wollten. Von Kreisky darauf angesprochen, ob das auch für jüdische Geiseln gelte, „vermochte niemand Antwort zu geben, da es sich offenbar um den ersten derartigen Fall handelte.“<sup>256</sup> Es muss erstaunen, dass das Gespräch nicht auf München 1972 kam, wo fast die gleiche Situation gegeben war, sich jedoch Ägypten gegen ein Ausfliegen der israelischen Sportler nach Kairo verwehrt und dadurch die Krisenstäbe zu einem Eingreifen in Fürstenfeldbruck zwang. Vielleicht war es diplomatisches Taktgefühl, vielleicht waren auch den Beteiligten die Details von München 1972 nicht bekannt. Über ein zuvor vereinbartes Codewort teilte der ägyptische Botschafter den Terroristen mit, dass die Entscheidung noch bis mindestens 22.30 Uhr auf sich warten lassen würde.

Während die Botschafter im Amtszimmer des Bundeskanzlers warteten, leitete Kreisky mit großer Energie dieser von 19.45 Uhr bis 20 Uhr den außerordentlichen Ministerrat. Die kurze Sitzungszeit zeigt die vorrangig protokollarische Funktion des Kollegialgremiums an diesem Abend, in dem neben dem Bundeskanzler nur der Innenminister zu Wort kam. An Diskussion war dem Bundeskanzler ganz offensichtlich nicht gelegen.

Innenminister Rösch berichtete über den Stand der Dinge, mehrfach unterbrochen durch die kritischen Nachfragen des Bundeskanzlers. Insbesondere die Panne an den Bahnschranken fand die Aufmerksamkeit Kreiskys, wurde aber von Rösch heruntergespielt. Schließlich seien die Terroristen nun „am Flughafen zerniert“ und es sei „technisch alles so vorbereitet [...], daß die Terroristen das Flughafengelände nicht ohne Gewaltanwendung verlassen können.“<sup>257</sup>

Kreisky verwies auf die konkrete Lebensgefahr für die Geiseln und betonte, dass sich für ihn „die Sache etwas dramatischer dar[stelle].“<sup>258</sup> Der ägyptische Botschafter habe darauf hingewiesen, „daß die Terroristen eher düstere Pläne haben und meint, sowie die anderen, daß man wohl irgend etwas wird tun müssen, um eine sichere Katastrophe zu vermeiden.“<sup>259</sup> Der Einfluss der Botschafter auf die Terroristen sei jedoch gering, „denn die Terroristen bewegen sich ja außerhalb der legalen Bahnen.“<sup>260</sup>

Ein Abbruch der Transits stehe für ihn außer Frage, zumal dies mit den Verpflichtungen Österreichs innerhalb internationaler Verträge nicht in Einklang zu bringen sei. Abermals machte Kreisky seinem ganz persönlichen Ärger Luft, dass gerade Österreich und seine mit großem Ehrgeiz betriebene Nahostpolitik Zielscheibe arabischer Terroristen geworden sei:

<sup>255</sup> Ebenda.

<sup>256</sup> Ebenda.

<sup>257</sup> Beide Zitate von Bundesinnenminister Rösch vor dem ao. Ministerrat, Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S. 3, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle.

<sup>258</sup> Kreisky vor dem ao. Ministerrat, Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S. 3, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle.

<sup>259</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>260</sup> Ebenda.

*„Es ist unbegreiflich, daß für diese Aktivität ein Land gewählt wird, daß sich gerade in den letzten Wochen in einer sehr entscheidenden Weise im Sicherheitsrat für die arabischen Staaten exponiert hat. Dazu kommt noch, daß ich – noch ehe ich Bundeskanzler war – als erster eine Forderung vertreten habe, die jetzt von den arabischen Staaten aufgegriffen wurde, nämlich, daß man bei der Europäischen Sicherheitskonferenz auch über die Frage des Mittelostkonfliktes spricht, und ähnliches. Wir müssen es daher als einen Akt der besonderen Böswilligkeit betrachten, daß sich die Terroristen als Manöverfeld für ihre Aktivitäten ein Land aussuchen, das zu den ersten zählte – und das war gar nicht leicht für uns – das ihre Probleme erörtern wollte.“<sup>261</sup>*

Nachdem – vielleicht in Vorausschau für einen parlamentarischen oder juristischen Streit oder vielleicht sogar für die Nachwelt – der Sachstand festgehalten war, wurde die Sitzung für mehrere Stunden unterbrochen. Der Verlauf des restlichen Abends im Bundeskanzleramt wird nicht im Dokumentarbericht erwähnt. Es existieren lediglich schwer lesbare, handschriftliche Notizen der internen und teils geheimen Gespräche.<sup>262</sup>

In der dem offiziellen Ministerrat folgenden elfköpfigen Gesprächsrunde um 20 Uhr wurden erstmals grundsätzliche Fragen erörtert, die sehr deutlich die Vermengung von innerer Sicherheit und Außenpolitik widerspiegeln, die aber hier weniger Konfliktpotenzial entfaltet, als in anderen Anschlägen. Dies lag auch in der faktischen Personalunion von Bundeskanzler und Außenminister begründet.

Zu Beginn stellte der Bundeskanzler die zentrale Frage in den Raum: „Ziehen wir alles hinaus oder stellen wir Flugzeug u. lassen 3 Geiseln mitfliegen?“<sup>263</sup> Kreisky betonte, dass die Botschafter die einzige Lösung in der Bereitstellung eines Flugzeugs sähen, wodurch auch der österreichische Zollbeamte „außer Gefahr“<sup>264</sup> sei. Es sei den Botschaftern zufolge sicher, dass die Geiseln nach wahrscheinlicher Landung „in einem Scheichtum“ freigelassen würden, denn die „Regierungen würden sich nicht zum Handlanger des Terrorismus machen!“<sup>265</sup> Dies rückte für Kreisky insbesondere Libyen und den als Terrorpaten berüchtigten Muammar al-Gaddafi in den Blickwinkel: „Der lib. Botschafter der wichtigste, ist nicht auffindbar.“<sup>266</sup>

Kreisky gab zu bedenken: „Lassen wir Geiseln nicht fliegen, würde man uns den Vorwurf machen, das Leben eines Österreicher geopfert zu haben.“<sup>267</sup> Indirekt wird deutlich, dass Kreisky auch die israelische Regierung im Blick hatte. So heißt es bei der Stellungnahme des Justizministers: „Auch BK's Mein[un]g, daß Mein[un]g der israel. Regierung hier für uns nicht maßgebend sein kann.“<sup>268</sup>

Innenminister Rösch, in dessen Amtszimmer immerhin der israelische Botschafter wartete, zeigte sich sehr skeptisch, die „jüdischen Geiseln“<sup>269</sup> ausfliegen zu lassen. Nicht zuletzt mag auch der ewige Makel seiner früheren NSDAP-Mitgliedschaft zu höchster Sensibilität in der Unterscheidung zwischen Juden und „Nichtjuden“<sup>270</sup> beigetragen haben. Angesichts der Tatsache, dass die Terroristen sehr ruhig seien, plä-

<sup>261</sup> Ebenda.

<sup>262</sup> Vgl. streng vertrauliche handschriftliche Notizen, vmtl. von Kabinettschef Reiter, 28./ 29.9. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I. Alle folgenden Zitate daraus.

<sup>263</sup> Ebenda S. 1.

<sup>264</sup> Ebenda.

<sup>265</sup> Beide Zitate ebenda.

<sup>266</sup> Ebenda.

<sup>267</sup> Ebenda.

<sup>268</sup> Ebenda.

<sup>269</sup> Ebenda.

<sup>270</sup> Ebenda.

dierte er „für Verhandeln u. An[ge]bot, daß ohne Geiseln ausgeflogen wird.“<sup>271</sup> Das „Risiko“ bestehe allerdings, dass die Öffentlichkeit „uns[,] wenn etwas geschieht, den Vorwurf machen [würde], eine Chance nicht genützt zu haben.“<sup>272</sup> Vizekanzler und Sozialminister Häuser unterstützte Rösch: „Wir sind auch für die jüd. Geiseln verantwortlich. Es darf keine Ausreise mit Geiseln geben.“<sup>273</sup>

Justizminister Broda, zusammen mit Rösch die stärkste Figur in der Regierung, nahm eine Mittelposition ein. Er betonte Kreiskys Vorbehalt gegen die Meinung der israelischen Regierung, widersprach aber, die Geiseln ausfliegen zu lassen: „Wir können aber keinen Menschenräubern Beihilfe leisten.“<sup>274</sup>

Kreisky wies nach der ersten Meinungsrunde diesen indirekten Vorwurf entschieden zurück. Für ihn sollten die arabischen Botschafter bzw. Regierungen formal die Verhandlungen führen und damit die Verantwortung für die Geiseln auf sich nehmen. Vielleicht mit Blick auf die Ereignisse von Zagreb wenige Wochen nach München 1972 verwies er auf die in seinen Augen extrem schwache Verhandlungsposition der österreichischen Regierung:

*„Wenn die T[erroristen] die G[eiseln] erschießen, können sie bei uns nur lebenslang bekommen u. sind nach nächster Aktion frei. Das wissen sie! Sie haben also in Wirklichkeit nichts zu riskieren! Es ist für mich nicht einsehbar, wieso die Selbstmörder sein sollen. Die wissen, wie wenig Risiko sie haben.“*<sup>275</sup>

Die Auskunft des Innenministers über die Vorkehrungen erweiterte den Spielraum nicht: „Bewaffnete Polizei. Die sitzen aber so eng, daß wir ja nicht schießen können.“<sup>276</sup> Ganz begeistert schien Kreisky mit seinem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit auch nicht zu sein: „Wozu steht in der Meld[un]g: Scharfschützen sind postiert? Und im Radio? Der Peterlunger ist mir ein Schwätzer! Bei meinem Haus ist nie ein Polizist.“<sup>277</sup>

Im weiteren Verlauf wird deutlich, dass Kreisky, der schon im Ministerrat die Position des abwesenden Außenministers auch offiziell übernahm<sup>278</sup>, die außenpolitische Dimension des Anschlags nicht aus dem Blick verlor:

*„Ich kann es aber nicht verantworten, daß die Botschafter nicht mit ihren Regierungen sprechen. Die arab. Reg. müssen Stellung nehmen. Also: Verhandeln. Wenn Reg. eines arab. Staats sagt, bei Landung lassen wir alle Geiseln frei, lassen wir sie fliegen. Eine Erklärung einer Regierung! Da wir das kaum bekommen werden, wird sich die Lage noch verschärfen!“*<sup>279</sup>

Kreisky, ganz der dominante Bundeskanzler, resümierte, dass weiterzuverhandeln sei und: „Wenn sie aufgeben, werden wir Flugzeug stellen.“<sup>280</sup> Allerdings sei „unter den jetzt gegeb. Bedingungen der Abflug mit Geiseln [nicht] zu gestatten.“<sup>281</sup>

<sup>271</sup> Ebenda.

<sup>272</sup> Beide Zitate ebenda.

<sup>273</sup> Ebenda.

<sup>274</sup> Ebenda.

<sup>275</sup> Ebenda S. 1f.

<sup>276</sup> Ebenda S. 2.

<sup>277</sup> Ebenda S. 3.

<sup>278</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S. 1, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle.

<sup>279</sup> Notizen Reiter, S. 2.

<sup>280</sup> Ebenda S. 2.

<sup>281</sup> Ebenda.

Die Sitzung wurde kurz vor 21 Uhr für ein Gespräch mit den im Kanzlerbüro wartenden Botschaftern unterbrochen. Der ägyptische Botschafter hatte zwischenzeitlich seinen Außenminister al-Zayyat in New York erreicht, der ausrichten ließ, „daß Ä[gypten] alles tun wird, um das zu applanieren.“<sup>282</sup> Somit war Kreiskys Entschluss, dem ägyptischen Vertreter besonderes Vertrauen zukommen zu lassen, gefallen: „Ich kann nur sagen, der ägypt. B[otschafter] muß mit ihnen reden.“<sup>283</sup> Nach einem weiteren Gespräch meldete Kreisky der Runde: „Kairo würde das Maximum an Sicherheit bieten. Man muß mit dem Ägypter rechnen.“<sup>284</sup>

Im einem kurz darauf den Ministern gestandenen Alleingang bot Kreisky in einem privaten Gespräch dem Botschafter an: „wenn das gut geht, werden wir über eine sukzessive Reduzierung des JudenTransfers verhandeln. Dafür übernehme ich die volle Verantwortung.“<sup>285</sup> Als um 21.20 Uhr der Botschafter nach Schwechat fuhr, das Verhandlungsmandat des Bundeskanzlers in der Tasche, bemühte sich Kreisky um das Verständnis seiner Minister: „Wir müssen auch an unsere Bevölkerung denken. Ich habe nichts zugesagt, ich habe gesagt, wir werden das überlegen.“<sup>286</sup> Als vermutlich erste, sehr vorsichtige Andeutung auf die Schließung des Transitlagers Schönau betonte Kreisky: „Es ist ein echter Unterschied[,] ob man Flüchtlingen Asyl gibt oder legale Ausreisende durchschleust.“ Mit Blick auf die Außenpolitik nahm Kreisky die Fäden selbst in die Hand: „Ich werde übernehmen, mit der israel. Reg. zu reden.“<sup>287</sup>

Neben der politischen Entscheidungsfindung ging es im politischen Krisenstab auch darum, praktische Probleme zu klären. Selbst für den Fall, dass die Terroristen aufgaben, was für Kreisky und die Minister bedeutete, dass sie ohne Geiseln ausflögen, musste ein Flugzeug beschafft werden. Paradoxerweise gab es auf dem Flughafen wegen der Sperrung nur zwei, offenbar untaugliche Flugzeuge auf dem Boden. Zudem kündigte die Leitung der mehrheitlich staatlichen AUA an, dass das Flugverbot in Schwechat auch für die Terroristen wie auch für eingeflogene Maschinen zur Lösung der Geiselfrage gelte.<sup>288</sup> Letztlich konnte beim SPÖ-nahen Sportdachverband ASKÖ ein Flugzeug aus Graz beschafft werden, und der Bundeskanzler sah sich nicht gehalten, auf die Einschränkung der Flugleitung einzugehen: „Ich habe Order gegeben, die sollen herfliegen. Das ist das einzige Flugzeug. Alles grotesk.“<sup>289</sup>

Um 22.30 Uhr meldete sich der ägyptische Botschafter aus Schwechat. Die handschriftlichen Notizen zur internen Sitzung geben nur die Schlüsselsätze des Bundeskanzlers wieder: „Geben Sie unser Offert mit Ihrer Garantie an T[erroristen] weiter!! Verständigen Sie Ihre Reg[ierung] u. Gaddafi von meinem Offert. Es soll vertraulich bleiben.“<sup>290</sup>

Ein streng vertrauliches Protokoll des Ferngesprächs, das einzig erhaltene dieser Art, zeigt jedoch die Schwierigkeiten jenseits der ohnehin bestehenden politischen

<sup>282</sup> Kreisky, ebenda S. 3.

<sup>283</sup> Ebenda.

<sup>284</sup> Ebenda.

<sup>285</sup> Ebenda. Fehler übernommen.

<sup>286</sup> Ebenda.

<sup>287</sup> Ebenda.

<sup>288</sup> Vgl. ebenda.

<sup>289</sup> Ebenda.

<sup>290</sup> Ebenda S. 3f.

Differenzen und wirft die Frage auf, inwieweit der ägyptische Botschafter tatsächlich als Verhandlungsführer für die Bundesregierung geeignet war. Das streckenweise unfreiwillig komische Gespräch wird überlagert von dem Eindruck, dass beide Gesprächspartner, beide merklich keine englischen Muttersprachler, über weite Strecken aneinander vorbeiredeten. Erschwerend kam hinzu, dass Kreisky nur in Andeutungen und mit Rückbezügen auf die vorhergehende persönliche Unterredung der beiden sprach. Im Wissen um die Brisanz seines Vorschlags und zumal er wusste, dass ein Gesprächsprotokoll geführt wurde und umstehende Personen mithörten, wollte er wahrscheinlich besonders vorsichtig vorgehen. Es bleibt unklar, ob vorher schon der Name Schönau gefallen war oder ob sich der Vorschlag auf eine generelle Reduzierung des Transits oder gar beides bezog.

Der Botschafter maß dem Vorschlag des Bundeskanzlers offenbar nicht besonders große Bedeutung zu und berichtete, dass die Terroristen nun nach Zagreb fliegen wollten, mit Geiseln, aber ohne den österreichischen Zollbeamten. Obwohl man die Wortwahl angesichts der Umstände nicht überbewerten darf, klingt es ein wenig so, als ob die Sache damit für ihn eigentlich geklärt gewesen sei. Mehrfach musste Kreisky den Botschafter ermahnen, den Vorschlag auf den Tisch zu legen:

*„But have you a chance, yes, to tell them a little about what we have [...] discussed? [...] Listen, Mr. Ambassador, you can give them a personal guarantee from your side, that these discussions and negotiations will lead to a result, yes? [...] Do you understand? [...] You can be sure that you can give them a guarantee, because my guarantee would not mean so much in this situation.“*<sup>291</sup>

Während ein deutscher Muttersprachler noch erahnen kann, was der Bundeskanzler sagen wollte, steht zu bezweifeln, dass der Botschafter dies – trotz aller Verständnisbetuerungen – auch verstand. Der Botschafter, der mehrfach anheben musste, um überhaupt zu Wort zu kommen, quitierte die Ausführungen zu den politischen Garantieerklärungen mit: „Yes, but I believe, your Excellency, what concerns them now is the hostages.“<sup>292</sup> Statt wirklich über das Vorgehen zu reden, diskutierten die beiden Gesprächspartner gegeneinander an: „BK: They don't want the hostages, they want a political result/Botschafter: And also want the hostages, your Excellency.“<sup>293</sup>

Als der Botschafter einwandte, dass er wegen der vielen Leute am Auto nicht reden könne, beschied der Bundeskanzler mit aller Autorität und ohne Rücksicht auf die Kompetenzen seines Gegenüber: „Send them away. [...] Say Mr. Peterlunger he shall send the people away.“<sup>294</sup> Statt vom Botschafter wurde dem Generaldirektor aus der Zentrale des BM.I die Weisung gegeben, dass die Botschafter alleine mit den Terroristen sprechen und alle umstehenden Wagen abgezogen werden müssten.<sup>295</sup>

Zur Verblüffung Kreiskys kündigte der Botschafter an, auch den verschollen geglaubten libyschen Botschafter zum Gespräch mit den Terroristen mitnehmen zu

<sup>291</sup> Transkript Gespräch Kreisky mit ägyptischem Botschafter, 28.9.1973, S.1, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>292</sup> Ebenda S.2.

<sup>293</sup> Transkript Gespräch Kreisky mit ägyptischem Botschafter, 28.9.1973, S.3, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>294</sup> Ebenda.

<sup>295</sup> Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Generaldirektor Peterlunger mit Zentrale BM.I, 28.9.1973, 22.39 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

wollen. Ein weiteres Mal unternahm Kreisky den Versuch, nicht nur die Botschafter, sondern auch die arabischen Regierungen mit in die Verantwortung zu holen: „It will make sense to inform your different governments [...] also the President Ghadhafi, for example [...] of my offer, yes?“<sup>296</sup>

Die Krönung dieses Verhandlungsalptraums bildeten die abschließenden Erläuterungen des Bundeskanzlers, die nur im Originaltext wiedergegeben werden können:

„Botschafter: *Right so, I will tell them what you told me.*  
 BK: *Yes, ..... to postpone the whole thing*  
 Botschafter: *to postpone the whole thing, yes*  
*The whole thing will be postponed for a period of time.*  
 BK: *I would say definitely.*  
 Botschafter: *It will be stopped definitely?*  
 BK: *Yes.*  
 Botschafter: *And not stopped postponed?*  
 BK: *Yes.*  
 Botschafter: *Postponed or stopped definitely?*  
 BK: *Yes, probably stopped.*  
 Botschafter: *probably stopped, postponed and probably stopped.*  
 BK: *Yes“<sup>297</sup>*

Kreisky war sich des politischen Risikos bewusst. Immerhin musste er befürchten, dass sein brisanter Vorstoß abgelehnt und er – ohne konkreten Erfolg – öffentlich größten Rufverlust hinnehmen würde. So ermahnte er den Botschafter, „to keep the whole thing secret. [...] It must be done in a very confidential way.“<sup>298</sup>

Während die Botschafter in Schwechat den Terroristen das vertrauliche Angebot unterbreiteten, informierte Kreisky seinen eigenen Außenminister in Straßburg immerhin in zwei Minuten lang über die Vorgänge. Die Rückmeldung des ägyptischen Botschafters aus Schwechat ergab, dass die Terroristen prinzipiell mit dem Vorgehen einverstanden seien, jedoch „eine offene Erklärung“<sup>299</sup> forderten: „Wesentlich sei für ihn [den Terroristen], daß seine Forderung nicht nur in Österreich, sondern über die internationalen Agenturen der Welt bekannt werde.“<sup>300</sup> Interessant ist, dass der mediale Aspekt des Anschlags erst kurz vor Abschluss der Aktion aufkam. Möglicherweise sahen die Terroristen den medialen Gewinn für ihre Sache als Kompensation für den geringeren politischen Erfolg und somit als zweitbeste, aber tragbare Lösung.

Kreisky erklärte darauf seinen Ministern: „Wir müssen Transfer verbieten, schweren Herzens, aber wir können deren Sicherheit nicht mehr garantieren u. müssen auch an österr. Bevölkerung denken.“<sup>301</sup> Bevor jedoch ein erster Regierungsbeschluss ausgearbeitet wurde, informierte Kreisky auch den libyschen Botschafter mit Übermittlungs-

<sup>296</sup> Transkript Gespräch Kreisky mit ägyptischem Botschafter, 28.9.1973, S.4, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>297</sup> Transkript Gespräch Kreisky mit ägyptischem Botschafter, 28.9.1973, S.4f., in: StBKA VI/8, Schönau I. Alle Fehler übernommen.

<sup>298</sup> Kreisky. Transkript Gespräch Kreisky mit ägyptischem Botschafter, 28.9.1973, S.5, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>299</sup> Vgl. Notizen Reiter, S.4.

<sup>300</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1.10.1973, S.10, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>301</sup> Ebenda S.4.

auftrag an Gaddafi „von unserem Offert, das TransferCamp zu schließen“<sup>302</sup>, was deutlich die Wichtigkeit zeigt, die Kreisky Libyen in dieser Frage beimaß.

Gegen 23 Uhr beschloss die Bundesregierung,

*„in Anbetracht des Umstandes, daß die Sicherheit der aus der Sowjetunion in Gruppen nach Israel auswandernden Sowjetbürger bei ihrer Durchreise durch Österreich nicht gewährleistet werden kann, [...] in Zukunft die bisher gewährten Erleichterungen, wie die Unterbringung im Lager Schönau, einzustellen.“*<sup>303</sup>

Über den ägyptischen Botschafter kam es zu mehrfacher Rücksprache zur Erklärung im Detail.<sup>304</sup> Offenbar bemerkten auch die Terroristen, dass nun das Lager Schönau und nicht der Transit als solcher im Zentrum der Verhandlungen stand. Kreisky verteidigte jedoch seinen Fokus auf die Unterbringung der Gruppen: „Wir können nicht jede durchreisende Einzelperson nach Israel kontrollieren –.“<sup>305</sup> Während dieser Rücksprachen lagen die Nerven vollends blank. So notierte der Protokollant: „Es ist furchtbar. Keiner von uns hat je Entscheidungen über Leben u. Tod getroffen.“<sup>306</sup>

Als sich abzeichnete, dass eine Einigung zustande käme, wurde Zwischenlandeerelaubnis in Zagreb angefragt, der Text an den Rundfunk übergeben und der offizielle Ministerrat um 0.42 Uhr wieder aufgenommen. Unter Betonung der Mithilfe der vier arabischen Staaten verkündete Kreisky für das Protokoll den Wortlaut der Erklärung, die darauf von der Bundesregierung einstimmig angenommen wurde. Er verdeutlichte den Kern des Wortlauts:

*„Erleichterungen‘ bedeutet nach unserer Auslegung, die aber nicht in Unkenntnis des ägyptischen Botschafters erfolgt ist, daß individuelle Ausreisen, Durchreisen dadurch nicht verhindert werden“*<sup>307</sup>.

Die Begründung für den schweren Schritt lag für Kreisky darin, dass die einzige Alternative darin bestanden hätte, die Terroristen mitsamt den Geiseln ausreisen zu lassen. Im Falle keiner Reaktion „haben die arabischen Terroristen mit der Sprengung des Fahrzeuges unter Selbstvernichtung gedroht.“<sup>308</sup> Die Option einer gewaltsamen Befreiung wurde erst gar nicht erwähnt. Zum Abschluss der Sitzung erläuterte Kreisky die Motive der Entscheidung dem israelischen Botschafter, der immer noch im Innenministerium wartete, telefonisch.

Kurz nach offiziellem Ende des Ministerrats sendete der ORF um 1:15 Uhr des 29. September 1973 die beschlossene Erklärung in deutscher und englischer Sprache, die die Terroristen genauestens am Radio verfolgten.<sup>309</sup> Ministerialrat Erben konnte

<sup>302</sup> Ebenda.

<sup>303</sup> Ebenda. Vgl. Beschlußprotokoll des ao. Ministerrats 87.a vom 28.9.1973, S.4, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle. Der Beschluß ist in deutscher und englischer Sprache. Diese erste Version wurde für die Veröffentlichung noch geringfügig präzisiert. Vgl. Beschluß der österreichischen Bundesregierung, in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.83.

<sup>304</sup> Vgl. Bericht Türk (BmfaA), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.47.

<sup>305</sup> Notizen Reiter, S.4.

<sup>306</sup> Zuordnung unklar, ebenda S.4.

<sup>307</sup> Kreisky vor dem ao. Ministerrat, Ministerratsprotokoll 87.a vom 28.9.1973, S.5, in: AdR/BKA, Karton 360, Ministerratsprotokolle.

<sup>308</sup> Ebenda.

<sup>309</sup> Vgl. Originalton Erklärung Kreiskys im ORF, 29.9.1973, 1.15 Uhr, in: Glaser, Ernst: Österreich ist frei. 20 Jahre Staatsvertrag. Tondokumente zur jüngsten Geschichte Österreichs 1955–1975, Preiser Records 1975, in: OeM 5-00084.

das Misstrauen entkräften, indem er Schwenkbewegungen mit der Antenne des Radios ausführte, um zu zeigen, dass es sich nicht um ein präpariertes Tonband handelte.<sup>310</sup> Die von den Verhandlungen in Wien weitgehend abgeschnittenen Vertreter in Schwechat, die jedoch ständig Konversation mit den Terroristen führen mussten, zeigten sich teilweise enttäuscht vom schnellen Nachgeben der Bundesregierung. Nach Meinung des Vertreters vom GK Bad Vöslau sei der Verhandlungsspielraum angesichts des guten Gesprächsklimas mit den Terroristen noch lange nicht ausgereizt gewesen. Allerdings schlug sich die Erschöpfung auch in Schwechat aus: „Min.Rat Dr. Erben sagte mir, daß ihm alles Recht sei, wenn er nur nach Hause komme!“<sup>311</sup>

Kurz vor Ende sah es so aus, als wenn alles doch noch scheitern sollte. Die Terroristen bestanden darauf, das bereitgestellte Flugzeug nur mit den Geiseln zu besteigen, um nicht im Innern von Sicherheitskräften überwältigt zu werden. Offenbar hatten die Terroristen die Lektion von München verinnerlicht: „Sie haben gesagt, freies Geleit und alles hätte man in München und Fürstenfeldbruck ihren anderen Kampfgefährten auch versprochen und sie wären dann von der Polizei hineingelegt worden.“<sup>312</sup> Innenminister Rösch und Justizminister Broda, die unterdessen wieder nach Schwechat gefahren waren, schalteten sich in die Verhandlungen ein. In Wien notierte der Protokollant den resignierten Ausspruch vermutlich des Bundeskanzlers: „Wenn die die Geiseln nicht freilassen, geht unsere Erklärung wieder zurück.“<sup>313</sup>

Schließlich einigten sich die Terroristen darauf, das Flugzeug mit dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, Ministerialrat Erben sowie den arabischen Botschaftern zu inspizieren. Um 2.20 Uhr hob schließlich die kleine Cessna 414 ohne Geiseln ab. Sorge um die zwei freiwillig eingesetzten österreichischen Piloten ist nicht dokumentiert. Im Bundeskanzleramt überwog die Erleichterung mit einem Wort: „Abgeflogen!!!“<sup>314</sup>

Kreisky verständigte persönlich den israelischen Botschafter Yitzchak Patisch und gab danach bis spät in die Nacht Interviews. Während die befreiten jüdischen Geiseln von der Transitorganisation Jewish Agency in ein Hotel in Wien und am Folgetag nach Schönau gebracht wurden<sup>315</sup>, flogen die Terroristen mit Zwischenlandungen auf Sardinien und Malta nach Algier in die Freiheit. Mindestens einmal intervenierte die Bundesregierung und ersuchte offiziell um Landeerlaubnis für die Terroristen.<sup>316</sup> Die Piloten wurden in Algerien ebenfalls unversehrt freigelassen.<sup>317</sup>

Der erste Anschlag transnationaler Dimension in Österreich, der ausschließlich auf niederösterreichischem Gebiet stattfand, war geprägt von Informationsdefiziten. War in der ersten Phase des Anschlags in Marchegg noch keine Kommunikationsstruktur

<sup>310</sup> Vgl. Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28.9.1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist bei der OeM inhaltlich um einen Tag fehldatiert.

<sup>311</sup> Gedächtnisprotokoll GK Bad Vöslau, 1. 10. 1973, S. 10, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>312</sup> Ernst Erben (BM.I) zu den Verhandlungen mit den Terroristen im ORF am 28.9.1973, OeM 9-03922\_002. Diese Quelle ist bei der OeM inhaltlich um einen Tag fehldatiert.

<sup>313</sup> Notizen Reiter, S. 5.

<sup>314</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>315</sup> Vgl. Interview mit David Zeplik, einer der Geiseln von Marchegg, aus dem Jahr 2001, zitiert nach Feifel, Schönau, S. 12.

<sup>316</sup> Vgl. Der Österreich-Bericht, 30.9./1.10.1973, S. 1.

<sup>317</sup> Vgl. Agenturmeldungen vom 29.9.1973, StBKA VI/8, Schönau I.

etabliert und die Kräfte vor Ort weitgehend auf sich gestellt, ergab sich im zweiten Teil des Anschlags auf dem Flughafen Marchegg ein Zuviel an Kommunikation. „Experten“ aller Richtungen meldeten sich zu Wort und versuchten, ihre Vorstellungen z. B. nach einem Befreiungsschlag durchzusetzen. In Ermangelung einer Entscheidung versuchten die Verhandlungsführer vor Ort, durch bemühtes Plaudern mit den Terroristen, Zeit und Informationen zu gewinnen. Als schließlich durch Vermittlung der arabischen Botschafter die konkrete Forderung nach Ende des Judentransits bekannt wurde, begannen in Wien die politischen Beratungen im Bundeskanzleramt. Energetisch zog Bundeskanzler Kreisky die Verhandlungen an sich und ließ sich aus erster Hand informieren. Er führte auf seine Art Innere Sicherheit und Außenpolitik in Personalunion zusammen und behielt so alle Dimensionen einer Entscheidung im Blick. Mit Blick auf die Öffentlichkeit musste er die arabischen Botschafter als Mittler akzeptieren, wollte Kreisky nicht den Vorwurf bekräftigen, er habe mit Terroristen verhandelt. Kreiskys Angebot, das Lager Schönau zu schließen, lieferte den Terroristen den benötigten kurzfristigen Erfolg, um die Geiselnahme zu beenden. Auch wenn das Angebot im Rückblick und angesichts der modifizierten Fortführung des Transits aus strategischer Sicht beeindruckend schlicht und zielorientiert wirkt, war sich Kreisky natürlich der Außenwirkung bewusst, weshalb Geheimhaltung oberste Priorität hatte. In einer beispiellosen Aktion wurden so Ausländer zu Sondergesandten des österreichischen Bundeskanzlers, die die üblichen Wege der Sicherheitsarchitektur Österreichs umgingen.

Insgesamt blieb von dem Tag des Anschlags die erstaunlich nüchterne Erkenntnis der Ohnmacht. Der operativ verantwortliche Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, Oswald Peterlunger, brachte es auf den Punkt: „Aus dem Ausland kommende Terroristen *agieren*, wir *reagieren*“<sup>318</sup>.

Interessanterweise schienen die Terroristen selbst kaum Interesse an medialer Wahrnehmung zu haben. Erst zum Ende des Anschlags erbaten sie sich ein Transistorradio, blieben also von der Berichterstattung „draußen“ abgeschnitten. Ebenso baten sie weder Journalisten zu sich, noch ließen sie Erklärungen für die Öffentlichkeit verlesen. Es spricht sehr viel dafür, dass auch in diesem Anschlag den Terroristen in erster Linie an Erfüllung ihrer Forderungen gelegen war. Dies läuft der weit verbreiteten Fixierung auf Terrorismus als Kommunikationsstrategie, deren „integraler Bestandteil des terroristischen Kalküls“<sup>319</sup> die Medien seien, zuwider. Es bleibt zu fragen, ob der Fall Marchegg 1973 eine Ausnahme ist oder ob die Waldmanntese für die Frühzeit des transnationalen Terrorismus noch nicht greift.

<sup>318</sup> Bericht Peterlunger (Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, BM.I), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.66. Hervorhebung übernommen.

<sup>319</sup> Vgl. Waldmann, Terrorismus, S.83f.

### 3. Das lange Nachspiel. Der Kampf um die öffentliche Deutungshoheit

Die größte staatliche Herausforderung nach Rettung der Menschenleben war die Zähmung der öffentlichen Meinung.<sup>320</sup> Im Fall Marchegg lässt sich treffend erkennen, was Dan Hansén als Transformation der Krise beschrieb: „If it becomes clear after the acute phase that [...] the decision-making during the response phase was ill-advised [...] then the crisis can transform and live on for months, years and even decades.“<sup>321</sup> Die vorwiegend mediale Auseinandersetzung setzte erst allmählich, dann aber mit ungeahnter weltweiter Dynamik ein.<sup>322</sup> Kreisky schrieb in seinen Memoiren: „[I]ch glaube, daß die Sperre von Schönau in der ganzen Welt mit Empörung registriert wurde und zu Ausbrüchen besonderer Art führte.“<sup>323</sup> Die öffentliche Diskreditierung der österreichischen Regierung – und allen voran Bundeskanzler Kreiskys persönlich – war aller Wahrscheinlichkeit nach zwar nicht von den Terroristen beabsichtigt, erforderte nun aber ein über den eigentlichen Anschlag hinausgehendes Krisenmanagement. Vor allem, weil die „israelische[n] Massenmedien [...] ein Kesselreiben gegen die österreichische Bundesregierung und gegen Bundeskanzler Kreisky persönlich“<sup>324</sup> begannen.

Am Tag des Anschlags spielten die Medien noch eine sehr nachgeordnete Rolle, auch wenn spätestens bei den Diskussionen im Bundeskanzleramt die öffentliche Meinung nicht aus den Augen verloren wurde. Eher fielen die Medien negativ ins Gewicht, weil sie in mindestens zwei Fällen das staatliche Handeln mehr oder weniger direkt behinderten. Dies war jedoch in erster Linie auf mangelnde Koordination von staatlicher Seite zurückzuführen. Zum einen durchfuhr ein Wagen der Presse hinter den Terroristen die Bahnschranken auf dem Weg von Marchegg nach Schwechat, bevor diese sich schlossen und den Sicherheitskräften den Weg abschnitten.<sup>325</sup> Zum zweiten hielten die Medienvertreter den Sondergasträum des Flughafens Schwechat besetzt, wo der ägyptische Botschafter auf Anweisung des Bundeskanzlers sein Quartier nehmen sollte.<sup>326</sup>

Natürlich berichteten die Medien laufend über die Ereignisse, Teilnehmer der Verhandlungen wie Ministerialrat Erben wurden interviewt.<sup>327</sup> In der Nacht des Anschlags, gegen 3.30 Uhr, gab der Bundeskanzler selbst ein Interview im ORF, das anhand merkwürdiger Formulierungen alle Erschöpfung widerspiegelt.<sup>328</sup> Interessanterweise fiel hier erstmals der Bezug zu Olympia 1972. Allerdings darf vermutet werden, dass Kreisky darauf angesprochen wurde und nicht selbst darauf einging, zumal dieses

<sup>320</sup> Vgl. Niederleitner, Vergatterung.

<sup>321</sup> Hansén, *Crisis*, S. 19f. Vgl. grundsätzlich dazu: 't Hart/Boin, *Crisis and Normalcy*.

<sup>322</sup> Zu den Spitzen internationaler Medienkritik vgl. *Der Spiegel* vom 8.10.1973, Heft 41, S. 118.

<sup>323</sup> Kreisky, *Im Strom der Politik*, S. 323.

<sup>324</sup> Thalberg, *Nahostpolitik*, S. 301.

<sup>325</sup> Vgl. Bericht Schüller (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 72.

<sup>326</sup> Vgl. Funkprotokoll Spur 4, Gespräch Zentrale BM.I mit Generaldirektor Peterlunger, 28.9.1973, 22.03 Uhr, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>327</sup> Vgl. Interview ORF mit Ministerialrat Erben, in: OeM 9-03922\_002.

<sup>328</sup> Vgl. Interview ORF mit Bundeskanzler Kreisky am 29.9.1973, 3.30 Uhr, Transkript in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 85f.

Thema während des gesamten Anschlags und der Erwägungen im Bundeskanzleramt keine nachweisbare Rolle gespielt hat:

*„Ich habe seinerzeit nach Fürstfeldbruck viel nachgedacht, was ich in einer solchen Situation gemacht hätte, und ich bin zu dem Schluß gekommen, daß es vor allem drum geht, das zu tun, was gemacht werden muß, um Nichtreparables zu verhindern. Also, wenn Leute tot sind, kann man sie nicht wieder zum Leben erwecken. Alles andere läßt sich richten, läßt sich reparieren und das ist für mich die einzige Richtschnur.“<sup>329</sup>*

Ohne sich beirren zu lassen, wies Kreisky von vornherein darauf hin, dass nur Reiseerleichterungen modifiziert worden seien, der Transit der Sowjetjuden aber ungehindert fortgeführt werde.<sup>330</sup>

Dennoch war abzusehen, dass Kreisky durch sein Zugeständnis an die Terroristen höchst angreifbar geworden war. So begann die Opposition noch am selben Tag, das Thema öffentlichkeitswirksam auszuschlachten. ÖVP-Obmann Karl Schleizer erklärte im Nationalrat:

*„Zwei Terroristen als politische Vertragspartner einer Regierung, sowas hat es noch nicht gegeben. Ich weiß nicht, ob sich der Bundeskanzler der Tragweite der Entscheidung dieser Regierung bewusst ist und ob er sich im Klaren ist, welcher Schaden uns außenpolitisch mit dieser Handlung der Regierung zugefügt wurde.“<sup>331</sup>*

Das Gegenteil war der Fall. Schon sehr früh hatte Kreisky die Rückwirkungen auf die bilateralen Beziehungen zu Israel erkannt und versucht, durch persönliche Diskussion mit dem Botschafter mäßigend einzuwirken. Ganz im Sinne dieser öffentlichen Deeskalationsbemühungen gab er schon am 29. September gegen Mittag, „noch unter dem Eindruck der Ereignisse stehend“<sup>332</sup>, einem israelischen Fernsehjournalisten ein Interview, in dem er ganz grundsätzliche Überlegungen ausführte und versuchte, die Hektik des Anschlagstages in strategisches Handeln zu wandeln.

Der sonst so wort- und mediengewandte Kreisky betonte in spröden Worten, dass Schönau „kein Nebenkriegsschauplatz“<sup>333</sup> werden dürfe, jedoch die „von uns beachtete Praxis bezüglich der Emigranten weiterhin wirksam“<sup>334</sup> sei. Es sei wichtiger, auch für den Preis des Entgegenkommens Leben zu retten, als grundsätzlichen Erwägungen nachzuhängen und hinterher Tote zu beklagen. Er machte deutlich, dass er die israelische Auffassung, dass „Kapitulation gegenüber Erpressung mehr Terrorakte nach sich zieht“<sup>335</sup> nicht teilen könne: „Terror [erzeugt] Gegenterror und Gewalt Gegengewalt

<sup>329</sup> Leider ist die Frage des Journalisten nicht überliefert. Möglicherweise hat dieser, wie zum Zeitpunkt der Anschlags durchaus üblich in den Medien, selbst den Bezug zu Olympia 1972 hergestellt. Interview ORF mit Bundeskanzler Kreisky am 29.9.1973, 3.30 Uhr, Transkript in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.85.

<sup>330</sup> Ebenda.

<sup>331</sup> Schleizer am 29.9.1973 im Nationalrat, eigene Transkription, Originalton in: Glaser, Ernst: Österreich ist frei. 20 Jahre Staatsvertrag. Tondokumente zur jüngsten Geschichte Österreichs 1955–1975, Preiser Records 1975, in: OeM 5-00084.

<sup>332</sup> Erklärung des Bundeskanzlers vor dem Nationalrat am 23.10.1973, in der Kreisky ganze Passagen aus diesem Interview zitiert. In: 81. StenProt NR, XIII. GP, S.7698. Ein großer Teil der Erklärung vor dem Nationalrat ist der öffentlichen Deutungshoheit gewidmet.

<sup>333</sup> Interview Kreisky mit dem israelischen Fernsehjournalisten ben-Yishai, 29.9.1973, S.1, Beilage zu den Akten des Ministerrats vom 2.10.1973, in: AdR/BKA, Karton 361.

<sup>334</sup> Ebenda S.1.

<sup>335</sup> Frage ben-Yishai, ebenda S.5.

[...]. Die Gewalt erzeugt Gegengewalt und hat noch nicht den Frieden gebracht.“<sup>336</sup>

Erneut auf München 1972 angesprochen, antwortete Kreisky vage, dass das „sicherlich eine Rolle gespielt“<sup>337</sup> habe. Interessant ist, dass obwohl München 1972 während der Verhandlungen keine Rolle gespielt hat, dieses nun als Legitimation in der Öffentlichkeit herangezogen wurde. Mit unmissverständlichen Andeutungen auf „große Länder“, die „sogar wegen schwerer Blutverbrechen Verurteilte nach wenigen Monaten auf Druck entlassen“<sup>338</sup> hätten, spielte Kreisky eine opportunistische Karte aus, die in Richtung transnationale Gemeinschaft der Terrorismusbedrohten zielte. Nach dem für Kreisky sehr untypischen Duktus des „Was große Länder nicht schaffen, können kleine erst recht nicht leisten“ betonte er, dass er keine politischen Konsequenzen aus seinem Nachgeben befürchte, „da doch sehr viel weitergehende Entscheidungen von anderen Regierungen getroffen wurden.“<sup>339</sup> In den folgenden Tagen kam Kreisky bei Diskussionen mit Journalisten und Diplomaten immer wieder auf diese Argumentationsstrategie zurück, mit dem Finger auf andere Länder zu zeigen, die es auch nicht besser gemacht hätten.<sup>340</sup>

Allerdings hatte diese Strategie der Legitimation durch Lebensrettung und Schuldabweisung mit Blick auf andere Länder in der Öffentlichkeit nur wenig Erfolg, insbesondere als bekannt wurde, dass Kreisky sich an seine Zusage halten würde, das Lager Schönau zu schließen. Unsaubere Meldungen aus dem Bundespressedienst befeuerten die Kritik. Weltweit protestierten jüdische Verbände, die Medien liefen Sturm, und auch einzelne Regierungen schwenkten – teils wider besseren Wissens – in den Protest gegen die angeblich antisemitische Haltung des Bundeskanzlers ein. Israels Ministerpräsidentin Golda Meir kündigte zudem an, auf dem Rückweg vom Europarat in Strasbourg in Wien zwischenzulanden, um Kreisky persönlich umzustimmen, das Lager nicht zu schließen.

Die folgende fraktionelle Ministerratsvorbesprechung am 1. Oktober 1973 zeigt deutlich, wie sehr der Terrorismus in Österreich zu einer PR-Krise ausgewachsen war. Kreisky ließ keinen Zweifel daran, dass der Anschlag absolute Chefsache war und dass hier die Integrität und Glaubwürdigkeit vor allem seiner Person auf dem Spiel stand. In aller Deutlichkeit legte er den SPÖ-Kollegen seine offizielle Lesart der Ereignisse dar: „Die Bundesregierung hat nicht mit den Terroristen verhandelt, sondern die arabischen Botschafter ersucht, dafür zu sorgen, daß die Terroristen ihr Ultimatum aufschieben. Beschluß der Bundesregierung auf meinen Vorschlag.“<sup>341</sup>

Mit Blick auf Israel registrierte Kreisky neues Bedrohungspotential: „Es droht jetzt auch die israelische Freiheitsbewegung. Dass soll man nicht unterschätzen.“<sup>342</sup> Zum

<sup>336</sup> Ebenda S. 5.

<sup>337</sup> Ebenda S. 3.

<sup>338</sup> Ebenda S. 4.

<sup>339</sup> Ebenda S. 7.

<sup>340</sup> Vgl. Transkript Pressekonferenz Kreisky vom 2. 10. 1973, in: StBKA I.4 Fernsehdiskussionen.

<sup>341</sup> Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1. 10. 1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA. Im Gegensatz zum Ministerrat werden die Vorbesprechungen nicht offiziell protokolliert und dienen in erster Linie dem offenen, strategischen Gedankenaustausch.

<sup>342</sup> Ebenda.

weiteren Vorgehen angesichts des aufziehenden Mehrfrontenkonflikts kündigte er die Strategie des konfrontativen Aussitzens an: „Wir sollen uns nicht durch Weltpresse nervös machen lassen. Arrogante Haltung gegenüber ÖVP zu empfehlen.“<sup>343</sup>

Von seiner eigenen Partei, der SPÖ, und deren Gewerkschaftsorganisationen, aber auch von radikalen, offen antisemitischen Politflügeln der FPÖ oder der KPÖ bekam Kreisky Unterstützung<sup>344</sup>, was ihm den Vorwurf einbrachte, auf einer Welle des Antisemitismus reitend die anstehenden Landtagswahlen in Wien und Oberösterreich gewinnen zu wollen.<sup>345</sup> Wie sehr die Thematik das öffentliche Leben Österreichs in der ersten Oktoberwoche ergriffen hatte, zeigt auch ein Vermerk über einen Besuch beim Frisör:

*„Die Probleme des Wochenendes würden diskutiert wie noch keine Frage zuvor. Es gäbe eine völlig lückenlose Zustimmung [...] Jene die gegenüber Dr. Kreisky Ressentiments wegen seiner jüdischen Herkunft hatten, sagen jetzt, Gott sei Dank, daß er Regierungschef ist, kein anderer hätte mit Israel so reden können und kein anderer hätte diese Entscheidung gegenüber der Welt mit seiner Person so vertreten können.“*<sup>346</sup>

Umfragen bestätigten die große Zustimmung von deutlich über 50% für das Verhalten der Bundesregierung, demgegenüber die skeptischen Ansichten der ÖVP als unpatriotisch und unkonstruktiv empfunden wurden, zumal Kreisky ja ein Blutbad verhindert habe und mit der Schließung des Transitlagers Gefahrenpotential in Österreich mindern wolle.<sup>347</sup> Über 2000 Briefe sollen beim Bundeskanzler eingegangen sein, 90% Dankschreiben aus Österreich, davon lediglich 10% offen antisemitisch.<sup>348</sup> Die großen österreichischen Zeitungen berichteten breit über den Anschlag und positionierten sich je nach parteipolitischer Nähe von völliger Zustimmung (Arbeiter-Zeitung, Kronen-Zeitung, Volksstimme) bis zu völliger Ablehnung (Kurier, Presse).<sup>349</sup> Auch in den Reihen der Intellektuellen und Prominenten gab es zwei Lager, die für sich jedoch recht geschlossen an die Öffentlichkeit gingen.<sup>350</sup>

Während die österreichische Öffentlichkeit Kreisky weitgehend den Rücken stärkte und die arabische Welt teils mit vergifteten Danksagungen reagierte<sup>351</sup>, kam die schärfste Kritik vor allem aus Israel und den USA. Ein „wahre[r] Sturm der Ent-

<sup>343</sup> Ebenda.

<sup>344</sup> Vgl. zum Beispiel Solidaritätserklärung der SPÖ Wien vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I. Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 165.

<sup>345</sup> Vgl. Interview mit Kreisky, in: Der Spiegel vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 120.

<sup>346</sup> Telefonvermerk Reiter vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>347</sup> Die Umfragen schwanken zwischen 58 (IMAS) und 79% (Der Spiegel) Zustimmung für Kreiskys Entscheidung. Vgl. Der Spiegel vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 122 und Embacher/Reiter, Gratwanderungen, Anmerkung 58, S. 333. Zur Wahrnehmung der ÖVP vgl. Telefonvermerk Reiter vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>348</sup> Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 166.

<sup>349</sup> Die Pressemeinung folgt den umfangreichen Sichtungen von Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 166. Vgl. ebenda Anm. 54–67. Vgl. Presseauswertung der deutschen Botschaft in Wien vom 4. 10. 1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109211.

<sup>350</sup> Vgl. die gemeinsame Erklärung in der AZ vom 3. 10. 1973 seitens der Befürworter, darunter auch Erich Fried und Ernst Jandl sowie das „Manifest“ der Gegner in Jedioth Chadashoth vom 12. 10. 1973, darunter Ilse Aichinger, Hugo Portisch und Fritz Wotruba. Zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, Anm. 60 und 67, S. 333f. Auch in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>351</sup> Vgl. Bunzl, Gewalt, S. 53.

rüstung“<sup>352</sup> brach in den israelischen Medien los; Kreisky beklagte vor dem Ministerrat, „daß die Zeitungen Israels voll Haß gegen seine Person seien.“<sup>353</sup> In der Tat gab es wohl kaum eine neutrale oder gar positive Stimme zur Haltung Kreiskys in den israelischen Medien. „[J]üdische[r] Selbsthass“<sup>354</sup> wurde Kreisky vorgeworfen, beinahe zwangsläufig die Analogie zur Zeit des Nationalsozialismus gezogen: „Der Teufel hatte an die Tür geklopft, und Österreich hatte sie mit Freude geöffnet. Das Kainszeichen, von der österreichischen Stirne schon weggewischt, wird der ganzen Welt sichtbar dort wieder zu sehen sein.“<sup>355</sup> Eine Karikatur in Ma'ariv ging noch einen Schritt weiter. Dort sind die zwei Terroristen zu sehen, wie sie sich entspannt mit einem Gläschen in der Hand zurücklehnen und sagen: „Warum haben wir denn nicht verlangt, daß die Gaskammern in Mauthausen wieder in Betrieb genommen werden?“<sup>356</sup>

Protestkundgebungen wurden in Haifa, Tel Aviv und Jerusalem organisiert, Tomaten gegen österreichische Einrichtungen geworfen<sup>357</sup> und Ereignisse wie die „Österreichische Kulinarische Woche“ in Tel Aviv abgesagt.<sup>358</sup> Sogar Hungerstreikende vor der österreichischen Botschaft in Tel Aviv wurden gemeldet.<sup>359</sup> Jüdische Gruppierungen sprachen in den Auslandsvertretungen vor, wo versucht wurde, sie mit Verständnis zu beruhigen.<sup>360</sup> Immer wieder wurden Bezüge zur freiwilligen Zusammenarbeit mit „dem Bösen“ hergestellt: „Austrians sold out to murders in 1938 and in 1973“, war ein Slogan, ein anderer: „Austrians, don't make another pact with the devil.“<sup>361</sup> Häufig wurde der Name Kreisky auf Plakaten als „KreiSSky“ mit einem doppelten Runen-S in der Wortmitte geschrieben.<sup>362</sup> Interessant ist, dass die Judaistin Johanna Feifel auch eine sehr religiöse Ebene der israelischen Pressekritik am Vorgehen im Fall Schönau herausstellt: „Wichtige Termini der religiösen Sprache [werden] zur Bewertung [des Vorfalls] herangezogen“.<sup>363</sup> Dies macht verständlich, dass es auf israelischer Seite eben nicht nur um eine rational-politische Entscheidung im Einzelfall, sondern um das viel tiefschürfendere und emotional aufgeladene Themenfeld der spezifisch jüdischen Existenz und Identität ging.

<sup>352</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 169.

<sup>353</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2. 10. 1973, S. 2, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

<sup>354</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 169.

<sup>355</sup> Ma'ariv, zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 169.

<sup>356</sup> Ma'ariv vom 1. 10. 1973, Übersetzung zitiert nach Feifel, Schönau, S. 205. Die Karikatur ist als DOK 130 bei Feifel abgedruckt.

<sup>357</sup> Vgl. Fernschreiben Botschaft Tel Aviv an das BMfaA vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>358</sup> Vgl. Volksstimme vom 6. 10. 1973, zitiert nach Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 173.

<sup>359</sup> Vgl. Fernschreiben Botschaft Tel Aviv an das BMfaA vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>360</sup> Vgl. Fernschreiben Botschaft Washington an das BMfaA vom 1. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>361</sup> Zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 170.

<sup>362</sup> Vgl. die Schilderungen der damaligen österreichischen Botschafterin in Israel, Johanna Nestor, aus dem Jahr 2002, in: Feifel, Schönau, S. 13. Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 170.

<sup>363</sup> Feifel, Schönau, S. 203.

In einer galoppierenden Eigendynamik löste das ständige Rekurrieren auf die nationalsozialistische Vergangenheit in Österreich „aggressive Ablehnung, die nicht immer frei von antisemitischen Reflexen war“<sup>364</sup>, aus, die wiederum die Kritik aus Israel befeuerte. Auf die angeblich konzertierte antiösterreichische Kampagne wurde insbesondere in den konservativen und teilweise auch in den kommunistischen Medien mit Appellen an patriotische Wir-Gefühle reagiert, die wenig Verständnis für ältere und traumatisierte Juden erkennen ließ.<sup>365</sup>

In Wien war man sich dieser Eigendynamiken durchaus bewusst und insbesondere Bundeskanzler Kreisky zeigte sich verärgert über die wenigen Möglichkeiten, das mediale Verhalten zu beeinflussen. Fehlinformationen, die aus dem Bundeskanzleramt über den Bundespressedienst in die Öffentlichkeit gelangt waren, begegnete Kreisky umgehend, indem er bereits am 1. Oktober eine Reorganisation der Pressearbeit veranlasste. Der enge Vertraute Kreiskys und erfahrene Botschafter Hans Thalberg sollte ein eigens eingerichtetes Pressebüro beim Bundeskanzler übernehmen, und, wiewohl kein SPÖ-Mitglied, an allen Partei- und Regierungssitzungen teilnehmen.<sup>366</sup> Thalberg, „der über große Erfahrungen im Ausland verfügt, was wir dringend brauchen“, sollte „die politischen Vorstellungen der Bundesregierung durch direkte Kontakte rasch weitergeben“.<sup>367</sup>

Kritische Beamte wurden massiv zurechtgewiesen. So torpedierte der Sicherheitsdirektor für Niederösterreich, Emil Schüller, Kreiskys Bemühungen um die Deutungshoheit der Ereignisse in den österreichischen und den weltweiten Medien, indem er (teils öffentlich) die Einbeziehung der arabischen Botschafter kritisierte. Er habe „in einer ungehörigen Form die Bundesregierung kritisiert“<sup>368</sup> und „sich zu diesen Vorfällen in einer Weise geäußert, die einem Beamten nicht zukommt.“<sup>369</sup> Daher werde von „einer Dankbezeugung an den Sicherheitsdirektor Niederösterreichs [...] Abstand genommen.“<sup>370</sup> Ein Prüfungsverfahren vor dem Rechnungshof und dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts gegen Schüller wurde eingeleitet.

Im Kampf um die Deutungshoheit der Ereignisse war Kreisky vor allem Rundfunk und Fernsehen ein Dorn im Auge. Ausgerechnet der staatliche ORF brachte „negative Stellungnahmen[, die] hauptsächlich von zionistischen Organisationen stammen“<sup>371</sup>. Kreisky machte seinem Unmut vor dem Ministerrat ganz offiziell Luft:

*„Ich möchte ausdrücklich zu Protokoll geben, daß ich es bedauerlich finde, daß der Österreichische Rundfunk zwar ununterbrochen Telegramme verliest, die zu dieser Entscheidung der Bundesregierung eingelangt sind, mir aber bisher keine Gelegenheit gegeben hat, dazu eine Stellungnahme abzugeben. Das ist echte Manipulation und zeigt die Notwendigkeit der Reform.“*<sup>372</sup>

<sup>364</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 174.

<sup>365</sup> Vgl. Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 172–175.

<sup>366</sup> Vgl. Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1. 10. 1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA. Vgl. den entsprechenden Tagebucheintrag Staribacher vom 1. 10. 1973, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1973, 01070.

<sup>367</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2. 10. 1973, S. 3, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

<sup>368</sup> Kreisky, ebenda.

<sup>369</sup> Kreisky, ebenda, S. 2.

<sup>370</sup> Kreisky, ebenda.

<sup>371</sup> Kreisky, ebenda.

<sup>372</sup> Kreisky, ebenda, S. 1f.

Ausgerechnet Kreisky, dem die Medienreform von 1964 mit ihrer Entpolitisierung des ORF die Publizität verschafft hat, die letztlich auch zu seiner Kanzlerschaft führte, forderte nun im Angesicht der Meinungskrise eine Rückbesinnung auf den Staatsfunk. Die Beobachtungen des Handelsministers Josef Staribacher in seinen sehr ausführlichen Tagebüchern zeigen, dass die Frage des Verhältnisses von Kreiskys Kanzlerschaft und medialer Beeinflussung ein Dauerproblem war, das durch Schönau nur deutlicher ans Tageslicht gebracht wurde:

*„Kreisky ärgert sich und zeigt auch mit Recht auf, wie der ORF ununterbrochen oder meistens nur negative Stellungnahmen bringt. [...] Richtig ist, dass anschließend an den Minsiterrat eine so grosse Presse-Forumdiskussion war, dass natürlich auch der ORF dann entsprechend mitschneiden musste. [...] Auch die anschließende Pressekonferenz nah der Aussprache mit Golda Meir wurde vom Fernsehen und vom ORF teilweise live und teilweise dann die Aufzeichnung gesendet. Ob der ORF dies aus eigenem [Antrieb] getan hat oder ob eine Intervention Kreiskys über dritte Personen erfolgte, weiss ich nicht. [...] [D]ie ORF-Politik [kann] manchmal wirklich nur von einer gewissen Abneigung [von ORF-Generalintendant] Bacher gegen die Regierung eleitet sein [...], ohne dass er dies vielleicht seinen Untergebenen dezidiert aufträgt.“*

Staribacher erkannte und benannte ganz deutlich das zu Grunde liegende Problem:

*„Eine Machtfülle irgendeiner Person in irgendeiner Institut gegeben, bedeutet mehr oder minder, dass wenn dann ein Konflikt entsteht, bei dieser Machtfülle der einzelne versagen muss und natürlich diese Macht einsetzt. Dann gibt es keine Objektivität, weder auf der Kanzlerseite noch auf der Generalintendantenseite.“<sup>373</sup>*

Dieser schwelende Kampf um die Deutungshoheit wurde insbesondere von Bundeskanzler Kreisky sehr aktiv ausgefochten. Allerdings zahlte sich die Strategie der aktiven Medienpräsenz allmählich aus. Nach den ersten Tagen besonders schriller Kritik setzte sich auch international die Erkenntnis durch, dass Kreisky den Transit weder einschränken noch stoppen, sondern lediglich modifizieren wollte. Dennoch bedienten einige Medien wider bessere Einsicht die aufgewühlten Emotionen. Außenminister Kirchschräger bekam dies deutlich bei einem Presselunch in New York zu hören, wo er sich anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen aufhielt:

*„Obwohl die anfangs sehr frostige Atmosphäre unter den Journalisten allmählich freundlicher wurde, ließen einige Journalisten ihm gegenüber in einem Gespräch durchblicken, daß sie die österreichische Position zwar verstünden, aber trotzdem schreiben würden, „was die Leser wünschten.“<sup>374</sup>*

Auch wenn sich eine neue Welle der „Versachlichung“<sup>375</sup> in der Berichterstattung ausbreitete und „die öffentliche Meinung des Auslandes zunehmend Verständnis für das österreichische Vorgehen“<sup>376</sup> zeigte, war der entscheidende Einschnitt doch die die Nachricht vom Ausbruch des Oktoberkriegs in Israel am 6. Oktober 1973. Botschafterin Nestor fasst zusammen: „Dann war der Jom-Kippur-Krieg und schlagartig war es

<sup>373</sup> Beide Zitate Tagebucheinträge Staribacher vom 2.10.1973, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1973, Tagebuch 01074. Alle Fehler übernommen.

<sup>374</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 171.

<sup>375</sup> Presseauswertung ohne Datum, vmtl. erste Oktoberwoche 1973, mögl. von Thalberg, S. 5, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>376</sup> Vermerk ohne Datum, vmtl. erste Oktoberwoche 1973, vmtl. aus dem BM.I, in: StBKA VI/8, Schönau I.

aus!<sup>377</sup> Auch der neuernannte Öffentlichkeitsbeauftragte Kreiskys, Hans Thalberg, schreibt fast bedauernd:

*„Am nächsten Morgen [...] war die Affäre Schönau [...] vergessen, die Weltpresse berichtete nur mehr über das Kriegsgeschehen. Gerade in dem Augenblick, in dem sich ein Meinungsumschwung zu unseren Gunsten andeutete, [...] erstarb das Interesse an Schönau.“*<sup>378</sup>

Zwar wurde das Thema Schönau natürlich nicht völlig verdrängt, jedoch nahmen Intensität und Schärfe der Kritik ab. Erste Entschuldigungen jüdischer Organisationen für ihre teils überzogenen Proteste in Los Angeles gingen bei der Bundesregierung ein.<sup>379</sup> Auch wenn sich die Öffentlichkeit vermeintlich „größeren“ Problemen zuwendete, zeigt ein Blick in die Kanzlermappe, dass Kreisky noch Monate später an der öffentlichen Meinung zum Thema Schönau interessiert war. So enthält ein mit vielen Unterstreichungen versehener, sehr grundsätzlicher Artikel der *FAZ* auch die interessante Beobachtung, dass es „üblich geworden“ sei, „daß Regierungen politischen Terroristen, die mit Geiselmord drohen, nicht nur freien Abzug und Flugzeuge dafür gewähren, sondern auch wegen schwerer Verbrechen angeklagte oder verurteilte Gefährten mitgeben.“<sup>380</sup> Ob dieser oder andere Pressekommentare Kreiskys Verhalten nachhaltig beeinflusst haben, ist aber zu bezweifeln.

Jedoch zeigt sich, dass im Themenfeld „Terrorismus und Medien“ dem Kampf um die Deutungshoheit staatlichen Handelns *nach* einem Anschlag zentrale Bedeutung zukommt. Diese übersteigt zumindest im hier untersuchten Anschlagsfall ganz klar die Bedeutung, die die Terroristen den Medien *während* des Anschlags zumaßen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die mediale Aufmerksamkeit für die Terroristen im besten Fall eine positive Begleiterscheinung war, Ziel des Anschlags war jedoch die Behinderung des Judentransits.

Letztlich aber war Öffentlichkeit das entscheidende Kriterium für die Schließung des Lagers. Kreisky setzte auf eine Art Entmedialisierung und damit Entsymbolisierung des Transits, um somit weniger Zielvorlagen für zukünftige Terroristen zu bieten. Dies wollte er auch Golda Meir vermitteln: „Wir nehmen den Sturm auf uns und sichern auf diese Weise den Transit der russischen Juden nach Israel ab. Schönau wird jedenfalls geschlossen. Wir machen irgendeine Sanitätsstation, und zwar auf die diskreteste Weise. [...] Wir wollen und können kein Kriegsschauplatz werden.“<sup>381</sup>

#### 4. Diplomatische Offensivhaltung Kreiskys

Marchegg war ein Anschlag internationaler Größenordnung. Sowohl der Nahost- als auch der Ost-West-Konflikt spielte eine Rolle, mehrere bilaterale Beziehungen gerie-

<sup>377</sup> Johanna Nestor, zitiert nach Embacher/Reiter, *Gratwanderungen*, S. 172.

<sup>378</sup> Hans Thalberg, zitiert nach Embacher/Reiter, *Gratwanderungen*, S. 172.

<sup>379</sup> Vgl. Äußerungen des dortigen Generalkonsuls Thomas Klestil, Presseauswertung ohne Datum, vmtl. erste Oktoberwoche 1973, mglw. von Thalberg, S. 1f., in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>380</sup> Reißmüller, Johann Georg: *Und der andere Krieg?*, in: *FAZ*, 22. 10. 1973.

<sup>381</sup> Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1. 10. 1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA.

ten in komplizierte Turbulenzen. Auch wenn die offizielle Diplomatie oft eine isolierte Sphäre ist und somit anderen Regeln folgt als der beschriebene Kampf um die mediale Deutungshoheit, lassen sich mediale Einflüsse nicht übersehen. Vorschnell ließen sich viele Regierungen auf die von den Medien befeuerte Kritik gegen Österreich ein. Die ersten Wochen nach dem Anschlag sind daher besonders interessant, weil sie zeigen, wie insbesondere Kreisky, der die außenpolitische Dimension und Gefährdung für Österreich sehr deutlich sah, mit den oft ungerechtfertigten Anwürfen umging und wie sich allmählich ein Stimmungswandel durchsetzte. Im Folgenden solle einige bilaterale Entwicklungen skizziert werden. Die wichtigsten, wenn auch nicht die ereignisreichsten bilateralen Beziehungen waren in der vom Ost-West-Konflikt bzw. der aktuellen Détente überschatteten diplomatischen Welt natürlich die zu den ehemaligen Signatarstaaten USA und Sowjetunion. Die turbulentesten Ereignisse gab es im Verhältnis zu Israel, dessen vermeintlicher Höhepunkt der Blitzbesuch Golda Meirs in Wien darstellte. Auch die Beziehungen zu den arabischen Staaten, die recht aktiv am Tag des Anschlags mitgewirkt hatten, lassen Schlüsse auf das diplomatische Krisenmanagement Kreiskys zu. Eine Sonderrolle nahmen die Niederlande ein, die als Schutzmacht Israels in der Sowjetunion eine Position gegenüber Österreich finden mussten.

### USA und Sowjetunion

Kreisky bemühte sich sehr früh, zu einem klaren Verhältnis mit den zentralen Akteuren des Ost-West-Konflikts zu kommen, wohl wissend, dass eine Verstimmung dort deutlich weitreichendere Konsequenzen hatte als die zu erwartenden Turbulenzen mit Israel. Dies bedeutete allerdings nicht, dass Kreisky in devoter Haltung verharret wäre. Vielmehr versuchte er mit einem offensiven Kurs die Großmächte von der Richtigkeit seines Handelns zu überzeugen.

Die Protestaktionen gegen Österreich in den amerikanischen Großstädten wogen schwer für das internationale Ansehen, ebenso besorgt wurde zur Kenntnis genommen, dass US-Kunden das Geschäft mit österreichischen Firmen und deren Handelspartnern boykottierten.<sup>382</sup> Die USA unter Präsident Richard Nixon schwenkten, vermutlich nicht zuletzt auf Betreiben der starken jüdischen Gemeinschaft in den USA, auf den israelischen Kurs der konfrontativen Kritik ein, den Kreisky genauso konfrontativ zu entkräften versuchte. So erklärte er in der Ministerratsvorbesprechung: „Ich habe heute dem amerikanischen Botschafter reinsten Wein eingeschenkt.“<sup>383</sup> Botschafter John P. Humes hatte betont, dass die USA bei allem Respekt für die inneren Angelegenheiten Österreichs „der Frage größte moralische und politische Bedeutung“<sup>384</sup> auch im Hinblick auf die Ost-West-Entspannung beimesse. Damit hatte er bei Kreisky einen blanken Nerv getroffen. Kreisky begann so furios über die Situation und die „Arroganz“ der Israelis, „aus Schönau eine Fremdenverkehrsattraktion zu

<sup>382</sup> Vgl. Schreiben der Blum GmbH an das BMfaA vom 2. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I

<sup>383</sup> Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1. 10. 1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA.

<sup>384</sup> Protokoll Gespräch US-Botschafter Humes mit Kreisky am 1. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

machen<sup>385</sup> zu wettern, dass der amerikanische Botschafter zum Ende des Gesprächs gar nicht mehr mit Entschuldigungen aufhörte.

Dies änderte nichts daran, dass sich Präsident Nixon am Folgetag sehr deutlich zu den Vorgängen in Österreich äußerte: „Austria is in the eye of a hurricane, and Austria therefore being a relatively small country and relatively weak, militarily, etc., is making a very, what I am sure for Mr. Kreisky, painful decision“. Mehrfach rief er Kreisky auf, „on geopolitical grounds of the highest order“, seine Entscheidung zu überdenken. Er konstatierte, ganz auf Linie mit Israel: „we simply cannot have governments, small or large, give in to international blackmail by terrorist groups.“<sup>386</sup>

Dieser „ungewöhnlich starke[n] stellungnahme des praesidenten“ lagen nach den deutschen Beobachtern in Washington mit Quellen im State Department vor allem „innenpolitische ueberlegungen“ zugrunde. Viele Mitglieder des Kongresses hätten teilweise sehr emotional auf die Vorgänge reagiert und würden um ihre Erfolge in den amerikanisch-sowjetischen Bemühungen um den Judentransit fürchten. Das State Department urteilte, „dass oesterreich als transitland fuer die auswanderer praktisch unersetzbar sei.“ Auch wenn die amerikanische Seite Verständnis dafür zeigte, dass Österreich sich als neutrales Land und Gastland der OPEC nicht zu stark an Israel binden müsse, „sei kreisky mit seinem schritt [...] wohl etwas zu weit gegangen.“ Dies umso mehr, als die amerikanischen Beamten der Auffassung waren, dass „kreisky schon laengere zeit die absicht gehabt habe, schoenau zu schliessen, und seine ent-scheidung durch den terrorakt [...] lediglich ausgeloeest worden sei.“<sup>387</sup>

Bei ihren Bemühungen, Kreisky umzustimmen, versuchte die US-Administration auch, die guten privaten Kontakte Willy Brandts zu Kreisky auszunutzen und ließ ihren Botschafter in Bonn intervenieren. Die Bitte um Unterstützung der amerikanischen Demarche in Wien und Einflussnahme Willy Brandts hatte jedoch nur mäßigen Erfolg, da offenbar keinerlei Kontakt der Regierungschefs in dieser Frage bestand.<sup>388</sup> Erst deutlich später erhielt Brandt – wie auch andere europäische Regierungschefs – einen nicht besonders persönlichen Brief von Kreisky, in dem dieser seine Hintergründe zur Schließung des Lagers erläuterte.<sup>389</sup>

Kreisky ließ sich von der andauernden Kritik nicht beirren und setzte seinen offensiven Kurs fort. Kurz nach dem Ausbruch des Oktoberkriegs kamen versöhnlichere Töne aus den USA, wenn auch von der dortigen demokratischen Opposition. Der

<sup>385</sup> Ebenda.

<sup>386</sup> Alle Zitate von Präsident Nixon auf einer Pressekonferenz am 3.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>387</sup> Alle Zitate aus einem Verschlusssachen-Fernschreiben der deutschen Botschaft Washington an das AA vom 5.10.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109211.

<sup>388</sup> Vgl. Vermerk AA über Gespräch mit dem US-Botschafter am 3.10.1973 vom 8.10.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109211.

<sup>389</sup> Brief Kreiskys an Willy Brandt vom 25.10.1973, in: PA AA, Zwischenlager 109211 und StBKA VI/8, Schönau I. Die Antwort Brandts fiel dementsprechend knapp aus. Ein Bekenntnis zur „internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus“, dem die Bundesregierung „die volle Aufmerksamkeit widmen“ werde erschöpfte den Kontakt der beiden politischen Freunde zu diesem Thema. Vgl. Brief Brandts an Kreisky vom 28.11.1973, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109211. Der gleiche Brief in englischer Sprache an Joop den Uyl und Antwort vom 4.12.1973, in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9079.

einflussreiche Senator Fulbright, langjähriger Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses des Senats, setzte sich öffentlich für Kreisky ein:

*„I wish to offer my sincere congratulations for your courage and good judgment. [...] some of the small countries with long experience, such as Austria and Denmark and Sweden, have produced the wisest leaders in our world today. [...] In a brief exchange on the Senate Floor a few days ago, I attempted to support your right to act in the interest of your own country. I just wanted you to know that there are some of us who admire your wisdom and courage.“*<sup>390</sup>

Nur eine Woche später wurde Österreich in offenbar sehr vertrauliche Gespräche in Washington einbezogen, in denen die Sorge Nixons um ein Scheitern der Annäherung an die Sowjetunion durch den Nahostkrieg ebenso behandelt wurde wie Ergebnisse aus Gesprächen mit arabischen Ministern, die einen gezielten Ölboycott der arabischen Staaten andeuteten.<sup>391</sup> Dies zeigt, dass trotz der deutlichen Worte Nixons die bilaterale Zusammenarbeit im Kern nicht beeinträchtigt war und die öffentliche Kritik an Kreisky wohl in erster Linie doch ein Zugeständnis an die öffentliche Meinung und Interessenverbände war.

Die sowjetische Seite stellte demgegenüber das kleinere, wenn auch ernstzunehmendere Problem dar, da diese nun einmal wirklich über den Transit entschied. Schon am Mittag nach dem Anschlag hielt Kreisky, ganz Chefdiplomat, eine Tischrede für sowjetische Parlamentarier. Ohne Schönau, Terrorismus oder den Anschlag direkt zu benennen, ging er gleichwohl auf das Thema des internationalen Terrorismus ein:

*„Ich sprach vorher von der Aufrechterhaltung des Friedens im Inneren. Er ist durch die Menschen in Österreich in keiner Weise gefährdet. Aber es hat in der letzten Zeit, nicht erst seit gestern, schon in den letzten Monaten, Kennzeichen dafür gegeben, daß die kriegerischen Verwicklungen, die es in der Welt gibt, unter Umständen auf österreichisches Territorium übertragen werden, in den neuen Formen, die in den letzten Jahren entwickelt wurden.“*<sup>392</sup>

Im Gegensatz zu anderen Regierungen, die nach Anschlägen Lippenbekenntnisse zur internationalen Zusammenarbeit abgaben, bemühte sich Kreisky nun direkt, die sowjetischen Repräsentanten auf eine Einbeziehung des Nahostkonflikts in die KSZE-Verhandlungen einzuschwören, um somit auch in dieser Hinsicht Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu befördern.<sup>393</sup>

Die Sowjetunion schien insgesamt die wenigsten Bedenken am Vorgehen Kreiskys zu haben. Der sowjetische Geschäftsträger in Wien erklärte:

*„Man höre, daß der Herr Bundeskanzler fest entschlossen sei, die gemachten Zusagen einzuhalten. Dies sei auch von großer Bedeutung, da sonst die Bundesregierung in der Welt ungläubhaft würde. Seiner Meinung nach wäre diese schwere Krise in dieser Form gut gelöst worden.“*<sup>394</sup>

<sup>390</sup> Schreiben Senator J. W. Fulbright an Kreisky vom 8. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>391</sup> Vgl. Fernschreiben Botschaft Washington an das BMfA vom 16. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>392</sup> Tischrede Kreiskys anlässlich eines Mittagessens für sowjetische Parlamentarier am 29. 9. 1973, in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 87.

<sup>393</sup> Vgl. Tischrede Kreiskys anlässlich eines Mittagessens für sowjetische Parlamentarier am 29. 9. 1973, in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S. 87f.

<sup>394</sup> Vermerk BMfA über Gespräch des Sektionsleiters mit dem sowjetischen Geschäftsträger vom 2. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

Was die Motivation hinter dieser Zustimmung war und wie gut die Sowjetunion über die Vorgänge informiert war, lässt sich vermutlich nur in russischen Archiven klären. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Kreisky von vornherein die sowjetische Position sehr ernstgenommen hat. Vielleicht war es dieses respektvolle Auftreten, vielleicht auch seine bestehenden Kontakte zu Gromyko oder seine bisherige Politik des Ausgleichs zwischen Ost und West, die die Sowjetunion davon abhielten, in diesem Fall zu intervenieren. In jedem Fall hat die sowjetische Zustimmung Kreisky zumindest auf einer Seite den Rücken freigehalten, sich den viel komplizierteren Beziehungen zu Israel zu widmen.

## Israel

Die bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Israel waren auch vor dem Vorfall nicht zuletzt durch das historische Erbe des Nationalsozialismus belastet.<sup>395</sup> Dennoch entwickelten sie sich bis in die frühen 1970er Jahre „unter Hinweis auf die Opferrolle Österreichs sowie auf Grund des israel-freundlichen Stimmverhaltens Österreichs in der UNO und internationalen Gremien“<sup>396</sup> sehr positiv.<sup>397</sup> Auch die öffentlich positive Haltung zum Sechstagekrieg wirkte begünstigend auf das Verhältnis ein, so dass die „Jerusalem Post“ im Juli 1972 titelte: „Austra-Israel relations ‚best ever“<sup>398</sup>.

Das Ereignis vom September 1973 riss jedoch sehr tiefliegende Wunden wieder auf, die zu einer dauerhaften Störung des Verhältnisses führten: „Das Jahr 1973 markiert den Bruch in den österreichisch-israelischen Beziehungen in der Ära Kreisky.“<sup>399</sup> Golda Meir räumt freimütig ein, dass es durchaus hervorragende Beziehungen zu österreichischen Sozialdemokraten jenseits von Kreisky gegeben hat, womit sie zweifelsohne die Beziehungen zum ÖGB und dessen einflussreichen Präsidenten Anton Benya meinte.<sup>400</sup> Dennoch, und auch wenn bilaterale Beziehungen aus weit mehr als dem Kontakt zwischen zwei Regierungschefs bestehen, wurde die Angelegenheit um Schönau als Zweikampf zwischen Kreisky und Meir verstanden.

Dies hatte neben dem stark Ich-bezogenen Regierungsstil Kreisky einen weiteren Grund. Hatten einige Israelis mit dem Amtsantritt Kreiskys auf eine besonders verständnisvolle österreichische Regierung gehofft, wurden sie nach Marchegg umso bitterer enttäuscht. Immer wieder entzündete sich die Kritik an der Person Kreiskys und seiner Herkunft aus einem jüdischen Elternhaus, auch wenn er schon lange nicht mehr der jüdischen Gemeinde angehörte.<sup>401</sup> In der Knesset wurden unten den Augen

<sup>395</sup> Zu den bilateralen Beziehungen vgl. v.a. Embacher/Reiter, Gratwanderungen und Reiter, Antisemitismus-Verdacht. Zur unmittelbaren Nachkriegszeit vgl. Falch/Zimmermann, Israel-Österreich.

<sup>396</sup> Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 269.

<sup>397</sup> Vgl. Albrich, Österreich ist nicht Deutschland.

<sup>398</sup> Jerusalem Post vom 25. 7. 1972, zitiert nach Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 269.

<sup>399</sup> Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 272.

<sup>400</sup> Vgl. Meir, Mein Leben, S. 439. Vgl. die Einschätzung Kreiskys, dass der ÖGB „sehr enge Beziehungen zu Israel pflege“ in einem Gespräch mit arabischen Botschaftern am 7. 11. 1973, in: StBKA VII.4 Nahost 19. Vgl. handschriftliche Notizen dazu, in: StBKA, Nachlass Thalberg, Box 1.

<sup>401</sup> Zu Kreiskys Selbstverständnis seiner jüdischen Abstammung vgl. Kreisky, Mensch, S. 191–194.

der österreichischen Botschafterin wüste Redebeiträge ausgetauscht und ein Abgeordneter, Uri Avnery, telegraphierte persönlich an Kreisky:

*„Sie als Jude sollten mehr Gefühl für die jüdischen Flüchtlinge, die aus Rußland in ihre Heimat reisen, haben. Man darf auch nicht vergessen, daß das jüdische Volk noch eine lange Rechnung mit dem österreichischen Volk aus der Zeit des mit großem Jubel durchgeführten Anschlusses an das Dritte Reich hat. [...] Ich empfinde Ihren Entschluß als eine Schande, und die freie Welt wird es Ihnen nicht vergessen, wenn Sie diesen nicht ändern.“*<sup>402</sup>

So betonen auch Embacher/Reiter aus der Distanz der österreichisch-israelischen Beziehungen, die ein Einzelfall nicht wiedergeben kann, die Kreisky-Fixierung: „Die ‚Schönau-Affäre‘ war der erste Höhepunkt einer äußerst krisenhaften Beziehung zwischen dem österreichischen Bundeskanzler Kreisky und Israel. [...] Die vielen Konflikte zwischen Kreisky und Israel müssen daher nicht nur, aber immer auch, als eine Art ‚innerjüdische‘ Auseinandersetzung interpretiert werden.“<sup>403</sup>

Die offene Konfrontation bahnte sich für die ganze Welt sichtbar an, als Golda Meir ankündigte, auf dem Weg zum Europarat in Straßburg einen Zwischenstopp in Wien einzulegen, um den Bundeskanzler persönlich umzustimmen. Kreisky lehnte ab, stimmte aber einem Treffen auf ihrer Rückreise zu.<sup>404</sup> Hintergrund war, dass Kreisky „vorerst ihre Erklärung in Straßburg kennen“ wollte. „Nur eine vernünftige, gemäßigte Rede würde ein gutes Klima für Gespräche schaffen, andernfalls sei ihre Reise nach Wien sinnlos.“<sup>405</sup> Dort registrierte die österreichische Delegation umso genauer, dass „frau golda meir [...] im hinblick auf die ereignisse der letzten tage anstelle ihre vorbereiteten textes ihre rede vor der beratenden versammlung des europarates aus dem streif gesprochen“<sup>406</sup> hatte. Diese hochemotionale, polemische und in teilweise schwer verständlichem Englisch gehaltene Rede kulminierte in der Feststellung: „terrorism has to be wiped out. no deals with terrorists.“<sup>407</sup> Dies ist heute eine Hohlphrase, damals jedoch in dieser Deutlichkeit noch eine Einzelmeinung. Sie fuhr fort, in offenbar geschöner deutscher Übersetzung: „In Wien ist folgendes geschehen: Zum erstenmal hat eine Regierung Verständnis für die Terroristen gezeigt und mit ihnen eine Abmachung getroffen. [...] Das allein ist schon ein großer Sieg für den Terrorismus und die Terroristen.“<sup>408</sup> Von Kreiskys Hoffnung auf Mäßigung war nichts übrig geblieben. Kreisky wusste also, was ihn erwarten würde, die Positionen lagen mehr als deutlich auf dem Tisch. Meir hatte zwei Tage lang Zeit, sich in Straßburg ihre Worte zurechtzulegen: „Ich [...] nahm an den unumgänglichen Empfängen und Dinern teil, aber ich dachte ständig nur an Schönau.“<sup>409</sup>

Letztlich stellt sich die Frage, warum Meir auf dem Treffen bestand. Sie wird wohl nicht ernsthaft angenommen haben, dass Kreisky einen gültigen Ministerratsbeschluss

<sup>402</sup> Zitiert nach Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 170.

<sup>403</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 178 und 183f.

<sup>404</sup> Vgl. Meir, Mein Leben, S. 439f.

<sup>405</sup> Protokoll Gespräch US-Botschafter Humes mit Kreisky am 1. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>406</sup> Fernschreiben Delegation Straßburg an BMfaA vom 1. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>407</sup> Golda Meir vor dem Europarat am 1. 10. 1973, zitiert nach Fernschreiben der Delegation Straßburg an BMfaA vom 1. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>408</sup> Meir, Mein Leben, S. 441.

<sup>409</sup> Meir, Mein Leben, S. 441.

nur wegen ihrer Anwesenheit geändert hätte, zumal ihm das innenpolitisch den Vorwurf eingebracht hätte, nicht nur von Terroristen, sondern auch noch von den Israelis erpresst worden zu sein. Im Ministerrat erklärte Kreisky ihre Motivation so:

*„Auf diese Art und Weise soll der Welt der Eindruck vermittelt werden, daß wir eine schwache Regierung sind, weshalb auf uns ein noch stärkerer Druck ausgeübt werden muß, damit wir diese Entscheidung zurücknehmen.“*<sup>410</sup>

Aus einer handschriftlichen Notiz von Josef Staribacher geht hervor, dass Kreisky einen „Vortrag Oberlehrerin“<sup>411</sup> erwartete, was, wie manches andere, keinen Eingang ins offizielle Protokoll fand.

Der Grund ihres Besuchs lag einerseits im Interesse ihrer sehr emotionalen Persönlichkeit, die Kreisky direkt zur Rede stellen wollte, andererseits aber auch in einem öffentlichkeitswirksam inszenierten Zusammenstoß, der von vornherein nicht auf Verständigung, sondern auf Behauptung der eigenen Position ausgerichtet war.

So war das Treffen der beiden Regierungschefs ganz im Gegensatz zur Darstellung der Medien zwar atmosphärisch ernst, aber inhaltlich harmlos.<sup>412</sup> Diese schlachteten hemmungslos insbesondere Meirs Fehlen auf der abschließenden Pressekonferenz aus, sowie ihren beiläufigen Kommentar nach Rückkehr in Jerusalem, ihr sei in Wien noch nicht einmal ein Glas Wasser angeboten worden. Dem aufmerksamen Beobachter hätte damals schon auffallen können, dass Meir nach ihrer Landung demonstrativ die österreichische Botschafterin umarmte.<sup>413</sup> Auch die „Legende vom Glas Wasser“<sup>414</sup>, die in der Literatur immer wieder strapaziert wird, lässt sich einfach lösen. Einer der wenigen Augenzeugen des Treffens, der israelische Botschafter Patish erklärte es überzeugend pragmatisch: „Kreisky war als außergewöhnlicher Gastgeber bekannt, auch gegenüber den Israelis. Doch es herrschte eine starke Spannung und niemand dachte an Wasser oder Kaffee. Das war ein kurzes Treffen“<sup>415</sup>.

Beide Regierungschefs tauschten – ohne ihre Außenminister – ihre schon bekannten Argumente aus und rückten nicht von ihren jeweiligen Meinungen ab. Eine wichtige Rolle spielte die enge Zusammenarbeit der Bundesregierung mit den arabischen Botschaftern, die aus israelischer Sicht der Konspiration mit den Terroristen zumindest verdächtig waren.<sup>416</sup> Kreisky machte deutlich, dass dem nicht so sei. Zudem werde sich grundsätzlich nichts ändern: Es „wurde klargelegt, daß der Transit sowj. Juden

<sup>410</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2.10.1973, S.7, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

<sup>411</sup> Handschriftliche Randnotizen an Tagesordnung MRat 2.10.73, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1973.

<sup>412</sup> Es ist kein Protokoll dieser Unterredung bekannt, und es spricht vieles dafür, dass auch keines angefertigt wurde. Auch die Berichte der wenigen Augenzeugen sind eher fragmentarisch und natürlich tendenziös, lassen aber in ihrer Gesamtheit einige Gemeinsamkeiten erkennen.

<sup>413</sup> Vgl. Interview mit Botschafterin Johanna Nestor aus dem Jahr 2002, in: Feifel, Schönau, S.13. Nestors Urteil, dass Meir sie umarmte, um Kreisky „zu ärgern“ erscheint wenig überzeugend.

<sup>414</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S.168.

<sup>415</sup> Interview mit Botschafter Yitzchak Patish aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S.19.

<sup>416</sup> Vgl. Transkript Pressekonferenz Kreisky vom 2.10.1973, in: StBKA I.4 Fernsehdiskussionen.

nach Israel durch Österreich wie bisher weitergehen soll.<sup>417</sup> Alles Technische solle zwischen BM.I und dem israelischen Botschafter Patisch geklärt werden.

In ihren Memoiren schreibt Meir, dass sie „[f]airerweise“ zugeben müsse, „daß die österreichische Entscheidung nicht völlig unvernünftig war“<sup>418</sup>. Und so standen auch weniger die sachlichen Inhalte im Mittelpunkt des Treffens, sondern die Befriedigung der öffentlich vorgefertigten Meinung. Golda Meir „überhörte“ offenbar auch den erstmalig geäußerten Vorschlag des Bundeskanzlers, das Lager Schönau „unter das Protektorat des Hochkommissars für das Flüchtlingswesen der UNO zu stellen.“<sup>419</sup>

Nicht zuletzt spielten kulturelle Differenzen eine entscheidende Rolle. Kreisky distanzierte sich klar vom Primat der Loyalität zu Israel aus Glaubensgründen und sagte an einer Stelle, dass er und Meir „zwei verschiedenen Welten“<sup>420</sup> angehörten. Hier ging es, abstrakt gesprochen, um „Zionismus versus säkularisiert liberale Assimilation“<sup>421</sup>, zwei Ausgangspositionen, die einen Kompromiss von vornherein sehr mühsam machen. Meir muss Kreiskys deutlicher Einwurf über Stunden die Sprache verschlagen haben<sup>422</sup>, was vielleicht auch für die Richtigkeit der Aussage Kreiskys spricht. Derartig irritiert mochte sie nicht vor die Presse treten, und auch eine anschließend in der israelischen Botschafterresidenz gefertigte, gemeinsame österreichisch-israelische Erklärung konnte nicht unterzeichnet werden, weil Meir „stumm und zurückgezogen“ dasaß und niemand „den Mut [hatte], sie zu stören.“<sup>423</sup>

Aus der folgenden Kabinettsitzung in Jerusalem drang hervor, dass diese „highly emotional“<sup>424</sup> verlaufen sei. In den folgenden Tagen setzte sich jedoch zunehmend die Einsicht durch, dass am prinzipiellen Transit nichts geändert werden sollte. Die offiziellen Stellen versprachen sogar öffentliches Gegensteuern: „Die israelische Regierung will alles in ihrer Macht Stehende tun, damit die öffentliche Kampagne gegen die beabsichtigte Schließung von Schönau nicht ins Extrem fällt. Allerdings ist dies wegen der Pressefreiheit kein leichtes Unternehmen.“<sup>425</sup>

Das Versprechen öffentlicher Mäßigung kannte aber seine Grenzen. So kam es sogar vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu einer Konfrontation auf höchster Ebene, als sowohl Außenminister Kirchschräger als auch sein israelischer Kollege Abba Eban hintereinander auf der Rednerliste standen. Auch wenn zuvor vereinbart war, vor der Generalversammlung nicht „Krieg führen“<sup>426</sup> zu wollen, griff

<sup>417</sup> Telefonvermerk ungekannter Herkunft über Gespräch mit dem israelischen Botschafter vom 2. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>418</sup> Meir, Mein Leben, S. 439.

<sup>419</sup> Transkript Pressekonferenz Kreisky vom 2. 10. 1973, S. 6, in: StBKA I.4 Fernsehdiskussionen. Diesem Vorschlag wurde tatsächlich nachgegangen, jedoch von Generalsekretär Waldheim rasch eine Absage erteilt, da UNHCR vollkommen unpolitisch arbeiten müsse und Transitreisende nicht als Flüchtlinge gälten. Eine Satzungsänderung habe vor der Generalversammlung keine Aussicht auf Erfolg. Vgl. Bericht Kirchschräger aus New York an das BMfaA vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau II.

<sup>420</sup> Meir, Mein Leben, S. 442.

<sup>421</sup> Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 271.

<sup>422</sup> Meir, Mein Leben, S. 443.

<sup>423</sup> Interview mit Botschafter Yitzchak Patisch aus dem Jahr 2001, in: Feifel, Schönau, S. 20.

<sup>424</sup> Fernschreiben Botschaft Tel Aviv an BMfaA vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>425</sup> Vermerk BMfaA über Gespräch mit dem israelischen Botschafter in Wien vom 5. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>426</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 171.

Eban – wohlbemerkt nach einem Rückbezug auf Olympia 1972 – Österreich scharf an: „what is the future of a world in which two pirates and criminals can bring a proud nation to the acceptance of their terms?“<sup>427</sup> Kirchschräger ging nicht darauf ein, auch erleichtert dadurch, dass die israelische Spitzendelegation – bedingt durch den anstehenden Feiertag Jom Kippur – bereits abgereist war.

Durch den an Jom Kippur hereinbrechenden Krieg wurde das Thema Schönau erst einmal von der bilateralen Tagesordnung gestrichen. Henry Kissinger deutet in seinen Memoiren an, dass er nach Gesprächen mit israelischen Vertretern feststellen konnte, dass sowohl Medien als auch Regierung vor Erregung über das österreichische Verhalten kaum die militärische Mobilisierung in Syrien oder Ägypten registrierten.<sup>428</sup> Es wurde auch argumentiert, Schönau habe eine hervorragende Ablenkung für die arabischen Vorbereitungen zum Oktoberkrieg 1973 geliefert, der Israel nur eine gute Woche nach Schönau völlig unvorbereitet traf.<sup>429</sup> Die Intentionen der terroristischen Hintermänner lassen sich gleichwohl kaum nachweisen.

Dieser Krieg zeigt jedoch in mehrfacher Hinsicht deutlich, wie nachteilig sich die forcierte öffentliche Krise zwischen Israel und Österreich für die Israelis auswirkte. Als Kreisky durch einen Gesandten des ägyptischen Präsidenten Sadat am 3. Oktober von einem anstehenden Krieg gegen Israel erfuhr<sup>430</sup>, gab es für ihn angesichts „der vollkommen vergifteten Atmosphäre“<sup>431</sup> keine Vertrauensbasis, die es ihm ermöglicht hätte, diese Nachricht sinnvoll nach Israel zu übermitteln. Auch als der Krieg schon geführt wurde, waren die Möglichkeiten Kreiskys zu einer Vermittlung begrenzt:

*„Es ist interessant, daß ich jetzt von einer Gruppe amerikanischer Intellektueller angerufen wurde, die in diesem Gespräch den Wunsch darlegten, Österreich müsse sich für Vermittlungsaufgaben bereithalten. Das beweist wohl eindeutig, wie sich die Dinge nunmehr entwickeln; selbst wenn es sich bei diesen Anrufern um Leute gehandelt hat, die uns seinerzeit keine Vorwürfe gemacht haben. Ich habe zu diesem Wunsch erklärt, daß wir uns am wenigsten legitimiert fühlen, uns einzuschalten.“<sup>432</sup>*

Kurzum, die israelische Politik hat sich keinen Gefallen getan, derartig vorbehaltlos auf die mediale Berichterstattung einzuschwenken und einen großen öffentlichen Konflikt mit Kreisky zu inszenieren. Für Kreisky zahlte sich das Einlassen auf die Konfrontation aus. Er konnte nicht nur öffentlich Stärke und Entschlusskraft demonstrieren, sondern zudem Golda Meir argumentativ auflaufen lassen. Wie tief der Riss im österreichisch-israelischen Verhältnis durch diesen Vorfall war, lässt sich anhand eines Fallbeispiels kaum beurteilen. Etwa einen Monat später, auf der Parteiführerkonferenz der Sozialistischen Internationale in London, trafen Kreisky und Meir abermals aufeinander, wo es erneut zu einem argumentativen Gefecht zum Nahostkonflikt kam,

<sup>427</sup> Abba Eban vor der Generalversammlung der VN am 4. 10. 1973, zitiert nach Fernschreiben Delegation New York an BMfaA, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>428</sup> Vgl. Kissinger, *Years of Upheaval*, Bd. 2, S. 463 f.

<sup>429</sup> Vgl. *The Times* vom 9. 12. 1973. Vgl. Bunzl, *Gewalt*, S. 32.

<sup>430</sup> Vgl. Fernschreiben der Botschaft Kairo an BMfaA vom 2. 10. 1973 mit dringlicher Bitte um einen Eiltermin für den ägyptischen Tourismusminister Fahmy am 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I. Vgl. Dankschreiben Kreisky an Sadat vom 4. 10. 1973, ebenda. Vgl. handschriftliche Notizen Thalberg, in: StBKA – Nachlass Thalberg, Box 1.

<sup>431</sup> Thalberg, *Nahostpolitik*, S. 302.

<sup>432</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 89 vom 9. 10. 1973, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

Meir jedoch einlenkte und Kreiskys Position hinnahm und so demonstrierte, dass ihr nicht an einem tiefgehenden Bruch mit Österreich gelegen war.<sup>433</sup> Zur Jahreswende 1973/1974 wurde ein „Ersatzlager“ für Schönau in Wien-Simmering, in unmittelbarer Nachbarschaft zum Flughafen Schwechat, eröffnet, was trotz gezielter Entmedialisierung und Diskretion auch in Israel die Ernsthaftigkeit Kreiskys demonstrierte, dass der Transit nur modifiziert wurde.<sup>434</sup> Als Kreisky im März 1974 als Delegationsleiter der Sozialistischen Internationale – nicht als Bundeskanzler – erstmals nach Israel kam, war die Presse abermals bestimmt von Schönau. Einige ÖGB-Funktionäre nahmen beim kurz zuvor abgehaltenen Gewerkschaftskongress in Israel die „erste Dusch“ auf sich, so dass sich das öffentliche Klima bei Eintreffen Kreiskys schon etwas „abgekühlt“<sup>435</sup> hatte. Golda Meir hatte dennoch „die Parole ausgegeben, den österreichischen Bundeskanzler als Staatsmann und Angehörigen eines befreundeten Landes zu empfangen.“<sup>436</sup> Kreisky nutzte die Gelegenheit, Sadat als „Mann des Friedens“<sup>437</sup> vorzustellen, was dem außergewöhnlichen ägyptisch-israelischen Versöhnungskurs der folgenden Jahre sicher zuträglich war.

Trotz der geglätteten Wogen blieben das Interesse Kreiskys am Nahen Osten und seine Neigung zur pointierten Stellungnahme ungebremst. Der Konflikt mit Golda Meir hatte ein vorläufiges Ende gefunden, zumal die Ministerpräsidentin im Sommer 1974 von Yitzhak Rabin abgelöst wurde. Dennoch sollte die gesamte Amtszeit Kreiskys von Spannungen mit Israel überschattet bleiben und auch, gerade mit Blick auf seine PLO-Politik, typisch für ihn werden. Fazit ist, dass die offiziellen österreichisch-israelischen Beziehungen durch den Anschlag von Marchegg zwar keine ernsthafte Krise erfahren haben – zumal beispielsweise ein Abbruch der Beziehungen niemals ernsthaft erwogen wurde – wohl aber eine wegweisende atmosphärische Trübung einsetzte.

Der Kotau Meirs vor der erregten israelischen Öffentlichkeit hat sich nicht auszahlt, denn die Kontakte Kreiskys in die arabische Welt hätten, bei vertrauensvollen Beziehungen, Israel mehr genutzt als das Anprangern Kreiskys vor der Weltöffentlichkeit. Für Kreisky war die Offensivhaltung letztlich die einzige Möglichkeit, neben dem verursachten außenpolitischen Schaden wenigstens innenpolitischen abzuwenden. Dass Kreisky mehrere Wochen dem öffentlichen Druck standhielt, zahlte sich langfristig als Investition in Zuverlässigkeit und Stehvermögen aus, die nicht zuletzt seiner aktiven Neutralitätspolitik zugute kam.

### Kreisky: Der europäisch-arabische Brückenbauer

Die Beziehungen zur arabischen Welt waren für Kreisky seit den 1950er Jahren von besonderem Interesse und deutlich vertrauensgeprägter als zu Israel.<sup>438</sup> Früher als die

<sup>433</sup> Zur Sitzung der SI in London im November 1973 vgl. Thalberg, Nahostpolitik, S. 302f. Vgl. das Wortlautprotokoll in: IISG, Archiv SI, 347.

<sup>434</sup> Schönau wurde zeitgleich im Dezember 1973 geschlossen. Vgl. Interview mit Botschafterin Johanna Nestor aus dem Jahr 2002, in: Feifel, Schönau, S. 14.

<sup>435</sup> Beide Zitate in Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 176.

<sup>436</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 175.

<sup>437</sup> Embacher/Reiter, Gratwanderungen, S. 176.

<sup>438</sup> Schon als Staatssekretär im Bundeskanzleramt befasste er sich durch häufige Kontakte mit irakischen Studenten in Wien mit den Problemen im Nahen Osten. Vgl. Kreisky, Mensch, S. 189f.

meisten anderen europäischen Politiker erkannte Kreisky die Spannungen im Nahen Osten. Als Außenminister vermittelte er im virulent werdenden Bewässerungskonflikt in der Negev-Wüste Anfang der 1960er Jahre. Dank guter persönlicher Kontakte wurde er schon 1964 von Ägyptens Präsident Nasser zum Überbringer vertraulicher Nachrichten an Israel auserkoren, was die dortige Außenministerin Golda Meir mit Verweis auf Kreiskys Hintergrund brüskiert ablehnte und fragte, „warum als erster westlicher Staatsmann ausgerechnet ein österreichischer Außenminister jüdischer Herkunft nach Ägypten reisen müsse“<sup>439</sup>. Sehr deutlich machte sich Kreisky zum Anwalt arabischer Interessen, nicht zuletzt, als er dem Europarat 1971 die Einbeziehung der Nahostproblematik in die KSZE empfahl.

So verwundert es nicht, dass gerade die arabischen Botschafter im Anschlag von Marchegg 1973 eine zentrale und vertrauensvolle Rolle spielten, und dass, auch wenn von Kreisky sicher nicht intendiert, teilweise vergifteter Applaus aus der arabischen Welt kam, dass die Regierung Kreisky auf die Forderungen der Entführer eingegangen war.<sup>440</sup> Dass zeitgleich Ägyptens Präsident Sadat seinen Vertrauten nach Wien schickte, um Kreisky vor einem Krieg in Nahost zu warnen, zeigt zudem, dass der Anschlag, die weltweite Kritik und die Modifikation der terroristischen Forderungen dem Vertrauensverhältnis keinen Abbruch getan haben. Zu vermuten ist allerdings, dass auch in der arabischen Welt nicht auf die Details des Entgegenkommens Kreiskys geachtet wurde, dass sich am Transit selbst nichts ändere.

Denn als durchsickerte, dass Kreisky statt Schönau einfach ein anderes Lager unter Rot-Kreuz-Verwaltung eröffnen wollte, baten die arabischen Botschafter sechs Wochen nach dem Anschlag um ein streng vertrauliches Gespräch mit Kreisky, um ihrer Irritation Ausdruck zu verleihen. Diese monierten unter Wortführung des libyschen Botschafters die dezidiert israelfreundliche Haltung zum Oktoberkrieg, die sich in einer Erklärung der drei Nationalratspräsidenten, darunter auch ÖGB-Präsident Anton Benya, zeigte. Kreisky verwies auf die freie Meinungsäußerung und darauf, dass er mit seiner angeblich proarabischen Haltung viel Kritik habe ertragen müssen. Mit Blick auf Schönau setzte Kreisky auf Vertrauen, das sich in den Beziehungen zu den arabischen Ländern schon mehrfach ausgezahlt hatte: „Streng vertraulich könne der Herr Bundeskanzler mitteilen, daß Schönau in etwa 10 Tagen als Durchgangslager geschlossen und wahrscheinlich in eine Gendarmerieschule verwandelt werde.“<sup>441</sup> Ebenso teilte er vertraulich mit, dass bald ein Treffen der Sozialistischen Internationale in Kopenhagen<sup>442</sup> anberaumt sei, wo er sich für den Meinungs austausch in der Nahostfrage verwenden werde. Die Botschafter zeigten sich zufrieden, dass kein Wandel in der Nahosthaltung eingetreten sei.

<sup>439</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 297.

<sup>440</sup> Vgl. Telefonvermerk über Gespräch mit Außenminister Kirschschräger in New York vom 3. 10. 1973, der mehrere Dankbezeugungen und Zufriedenheitsbekundungen arabischer Diplomaten erhalten hatte. In: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>441</sup> Streng vertraulicher Amtsvermerk (Thalberg) über ein Gespräch Kreiskys mit arabischen Botschaftern am 7. 11. 1973, in: StBKA VII.4 Nahost 19. Vgl. handschriftliche Notizen in StBKA, Nachlass Thalberg, Box 1.

<sup>442</sup> Offenbar wurde der Tagungsort sehr kurzfristig nach London verlegt, wo am 11. 7. 1973 die Parteiführerkonferenz der SI stattfand.

Interessant ist der Aspekt des sich abzeichnenden und als Krise wahrgenommenen Ölpreisschocks<sup>443</sup>, der mit einiger Deutlichkeit auch als Drohmittel der arabischen Staaten verwendet wurde, um ein gefälliges Verhalten Kreiskys in Sachen Terrorismus und Transitstopp zu befördern. Die Botschafter deuteten unverhohlen an, dass gerade die schwelende Ölpreiskrise ihnen gewissen Spielraum in der Beeinflussung der österreichischen Meinung gäbe: „Man habe sich bewußt von jeder Art von Pressionsversuchen zurückgehalten und absichtlich die Frage der Ölversorgung niemals angeschnitten.“<sup>444</sup>

Ein früheres Gespräch Kreiskys mit dem irakischen Botschafter zeigt noch deutlicher, wie eng die Ölfrage nicht zuletzt auch mit der Transitfrage verknüpft war. Kreisky wies auf die Sorge in Österreich um Ölknappheit hin, betonte aber offensiv, durchaus als Aufforderung, dass er die „stattgefundenen politischen Dinge mit den Ölfragen nicht vermischt sehen“ wolle. Der Botschafter betonte die traditionell positiven Beziehungen Österreichs zum Irak auch in schwierigen Zeiten, wo Europa vom Nahen Osten abrücke und versicherte, dass die gegenwärtigen Maßnahmen zur Öldrosselung im Irak für Österreich nur „interimistische“<sup>445</sup> seien.

Sahen andere Länder erst mit einiger Verzögerung, wie sehr der Nahostkonflikt die vitalen Interessen auch weit entfernter europäischer Staaten berührte, wurde Kreisky diese Einsicht dank seiner vertrauensvollen arabischen Kontakte aufgenötigt. Doch nicht nur in Wirtschaftsfragen, auch in anderen Bereichen erschlossen sich für Kreisky durch den Anschlag von Marchegg weitere Kristallisationspunkte für die Wichtigkeit der Nahostpolitik für Österreich.

So skizzierte Kreisky vermutlich erstmalig nach dem Anschlag eine strategische, langfristige Verbindung von Nahost- und Sicherheitspolitik, die er schon in den letzten Jahren betrieben habe: Nur „über eine Politik der besonders sorgsam Behandlung der arabischen Staaten, die über die OPEC und Sicherheitsrat und Sicherheitskonferenz ging“, habe man erreicht, „daß selbst El Fatah stillhielt“ und, so deutete er an, Österreich vom Terrorismus verschont blieb. Dennoch sei alles diplomatisches Feingefühl nicht ausreichend gewesen. Der Druck gegen den Judentransit wäre früher oder später „so stark“ geworden, „daß wir schließlich auch drangekommen wären“<sup>446</sup>. Selbstkritisch räumte er ein, dass es an „entsprechend ausgerüstete[n] Sicherheitskräfte[n] wie etwa [in] Deutschland“<sup>447</sup> gemangelt habe, die die diplomatischen Bemühungen um die arabische Welt hätten flankieren müssen.

Mit diesem Wissen ging Kreisky in die bereits beschriebene Parteiführerkonferenz der SI am 11. November 1973 in London, wo er sich mit Unterstützung Willy Brandts gegen die aufgebrachte Golda Meir durchsetzte, eine sogenannte Fact-Finding-Mis-

<sup>443</sup> Grundsätzlich zum Ölpreisschock 1973 vgl. Hohensee, Ölpreisschock.

<sup>444</sup> Streng vertraulicher Amtsvermerk (Thalberg) über ein Gespräch Kreiskys mit arabischen Botschaftern am 7.11.1973, in: StBKA VII.4 Nahost 19. Vgl. handschriftliche Notizen in StBKA, Nachlass Thalberg, Box 1.

<sup>445</sup> Beide Zitate aus einem vertraulichen Gesprächsvermerk (Reiter) Kreiskys mit dem irakischen Botschafter am 11.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I, auch VII.4, Nahost 19.

<sup>446</sup> Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1.10.1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA.

<sup>447</sup> Ebenda.

sion in die Länder des Nahen Ostens anzuführen, um so auch der arabischen Seite im Nahostkonflikt Gehör und Verständnis zu verschaffen.<sup>448</sup> Dass diese Reisen auch etwas mit Terrorismus und innerer Sicherheit in Österreich zu tun hatten, war den meisten Zeitgenossen nicht unbedingt bewusst, jedoch zeugt Kreiskys durchaus auch theoretisch reflektiertes Terrorismusverständnis<sup>449</sup> genau davon: „Terror diene – und ich halte diese Art der Definition für richtig – dem Ziel, sich Gehör zu verschaffen, wenn man anderswo ungehört bleibt; er leistet einen gewissen Beitrag dazu, eine Sache zu fördern.“<sup>450</sup> Die logische Konsequenz daraus war, von sich aus Gehör anzubieten, um Terrorismus überflüssig zu machen.

Die drei Reisen der Folgejahre im Namen der SI bauten das ohnehin schon gute Netzwerk Kreiskys im Nahen Osten noch weiter aus, jedoch stießen die Reisen Kreiskys auf zunehmend weniger politischen Willen und immer stärkeren Druck zionistischer Parteiflügel in den SI-Ländern, so dass von acht teils prominenten Ländervertretern auf der ersten Reise 1974 nur noch vier mit nachrangigem politischen Gewicht auf der dritten Reise 1976 übrig blieben.<sup>451</sup> Besonders umstritten war vor allem der Besuch bei Libyens Revolutionsführer Gaddafi 1975. Kreisky wehrte sich jedoch dagegen, Gaddafi einfach zu ignorieren, sondern hoffte, durch Dialog Dinge verändern zu können.<sup>452</sup>

Der Abschlussbericht der Mission lieferte eine der fundiertesten Beurteilungen der Lage im Nahen Osten und mahnte Israel, die arabischen bzw. palästinensischen Interessen stärker in seine Erwägungen einzubeziehen, jedoch blieb der politische Einfluss der Initiative, die durch den Anschlag von Marchegg ihren Impuls bekam, begrenzt.<sup>453</sup> Der eigentliche Wert dieser Initiative entstand für Kreisky auch weniger in der internationalen Themensetzung als in der Möglichkeit, als quasi-europäischer Gesandter (jenseits der EG) bilaterale Kontakte im Nahen Osten auszubauen. Dass dabei die Nahostpolitik immer auch ganz dezidiert dem Schutz der inneren Sicherheit diene, zeigen die umfangreichen Erläuterungen Kreiskys im Ministerrat vor einem Besuch des syrischen Ministerpräsidenten Mahmoud al-Ayyubi 1974 in Wien:

*„Syrien hat das engste Einvernehmen zu palästinensischen Organisationen. Wenn wir nun diesen Freundschaftsakt der Zusammenarbeit setzen, wird es auch für sehr entschlossene derartige Organisationen schwer sein, gegen uns Aktionen zu führen. Damit dient unser Gespräch mit dem Gast auch der Aufrechterhaltung der Ruhe in Österreich selbst. Schließlich haben wir es zufolge des Transits sowjetischer Staatsbürger nach Israel nicht leicht.“*<sup>454</sup>

<sup>448</sup> Zum Verlauf der Sitzung vgl. Thalberg, Nahostpolitik, S. 302–304. Vgl. das Wortlautprotokoll der Sitzung, in: IISG, Archief SI, 347.

<sup>449</sup> Im Nachlass Kreiskys in der StBKA finden sich immer wieder Fach- und Zeitungsartikel u. a. von Walter Laqueur, die Kreiskys Interesse am gegenwärtigen Stand der Terrorismusforschung dokumentieren. Wann genau, insbesondere ob vor oder nach Marchegg, dieses Interesse ausgeprägt wurde, ist nicht mehr nachzuvollziehen. Auch Kreiskys Kapitel zum Nahen Osten in seinen Memoiren reflektiert auf hohem und historisch-bewusstem Niveau das Phänomen des Terrorismus. Vgl. Kreisky, Mensch, S. 183–189.

<sup>450</sup> Kreisky, Mensch, S. 187.

<sup>451</sup> Vgl. Thalberg, Nahostpolitik, S. 304–312.

<sup>452</sup> Vgl. Kreisky, Mensch, S. 183.

<sup>453</sup> Vgl. Socialist International, Report.

<sup>454</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 131 vom 10.9.1974, S. 5, in: AdR/BKA, Karton 375, Ministerratsprotokolle.

Der Besuch stellte einen weiteren Erfolg für die Bemühungen Kreiskys dar, Österreich zu einer Drehscheibe der internationalen Diplomatie zu machen. Kreisky forderte seine Minister daher mit Nachdruck auf, vollzählig und mit größter Beachtung des Protokolls zum Bankett zu erscheinen: „Praktisch ist dieser Besuch der erste eines Vertreters eines arabischen Staates in Wien, bei dem der Gast den Rang eines Ministerpräsidenten bekleidet.“<sup>455</sup> Kreisky gefiel ganz offenbar die Rolle des westeuropäischen Brückenkopfes zur arabischen Welt, eine Rolle, die einen weiteren Vorteil der Neutralität Österreichs herausstrich und Kreisky die Gelegenheit bot, sich trotzdem als Europäer und Staatsmann von Weltniveau zu präsentieren:

*„Syrien ist [...] bestrebt, Beziehungen zum Westen anzuknüpfen. Das will es aber nicht direkt mit Staaten des Westens tun, sondern vorher mit Österreich und politisch ähnlich gelagerten Staaten. Daher hat dieser Besuch eminente politische Bedeutung, die ihm auch von syrisch-arabischer Seite beigemessen wird.“*<sup>456</sup>

Die folgenden Jahre, insbesondere die Fact-Finding-Missions, befeuerten Kreiskys Bemühungen um eine aktive Rolle im Nahen Osten, der er eben nicht nur außenpolitisch, sondern auch wirtschafts- und sicherheitspolitisch größte Bedeutung beimaß. Dass dabei im „Schlachtenlärm der Emotionen, die den Nahostkonflikt stets begleitet haben“<sup>457</sup>, auch so mancher harter Konflikt ausgestanden werden musste, nicht zuletzt bei Kreiskys spektakulärem Treffen 1979 mit Jassir Arafat und Willy Brandt in Wien<sup>458</sup>, konnte 1973 niemand wissen. Dennoch war Marchegg auch ein Testfall dafür, wieweit Kreisky sich für die arabische Welt gegen Israels Protest einsetzen konnte. Die Lust am Streit mit Israel, die nicht mit Naivität, Ignoranz oder gar Antisemitismus verwechselt werden darf, hatte in Marchegg einen wesentlichen Ausgangspunkt, der durch die internationale Aufmerksamkeit eine neue Größenordnung erreicht hatte.<sup>459</sup>

### Die Niederlande: Um Geräuschlosigkeit bemüht

Eine Sonderrolle innerhalb der vielen Länder, die nach Marchegg auch öffentlich gegen den Beschluss der Regierung Kreisky protestierten, nahmen die Niederlande ein. Nicht nur gab es dort vor allem in den Großstädten traditionell einflussreiche jüdische Gemeinden, auch formal waren die Niederlande die diplomatische Schutzmacht Israels bei der Sowjetunion. Dies rückte nicht nur Österreich, sondern auch die Niederlande in das Licht internationaler Aufmerksamkeit. So meldete die deutsche Botschaft in Den Haag, die sonst eher wenig mit österreichisch-niederländischen Beziehungen zu tun hatte, mit einigem Nachdruck:

*„die zusage kreiskys an die arabischen terroristen, er werde schoenau schliessen lassen, hat in den niederlanden zu heftigen reaktionen, demonstationen und eingaben bei der oesterreichen botschaft sowie empfehlungen von parlamentariern an die regierung gefuehrt, diese moege auf kreisky im*

<sup>455</sup> Kreisky, ebenda, S. 4.

<sup>456</sup> Kreisky, ebenda.

<sup>457</sup> Thalberg, Nahostpolitik, S. 293.

<sup>458</sup> Vgl. Interview Kreiskys in Der Spiegel vom 16. 7. 1979, Heft 29, S. 86.

<sup>459</sup> Wie schon angedeutet, war auch die Zeit der Außenminister Kreisky und Meir in den 1960er Jahren nicht immer von Harmonie geprägt.

*sinne einer ruecknahme seines beschlusses einwirken und pruefen, ob nunmehr in den niederlanden ein transitlager fuer juedische emigranten aus der su errichtet werden koenne.*<sup>460</sup>

Tatsächlich erreichten zahlreiche Protesttelegramme jüdischer Organisationen das Kabinett des Ministerpräsidenten, die vehement forderten, vollen Druck auf die österreichische Regierung auszuüben.<sup>461</sup> Der jüdische Tweede-Kamer-Abgeordnete (PvdA) und spätere Bürgermeister von Amsterdam, Ed van Thijn, richtete fünf schriftliche Fragen ähnlicher Stoßrichtung an die Regierung.<sup>462</sup>

Dies kam für die niederländische Regierung ziemlich überraschend. Die bilateralen Beziehungen waren jenseits von Tourismusangelegenheiten und Kooperationen im Einzelfall geräuschlos bis zur Nichtexistenz. Die gemeinsamen historischen Wurzeln aus der Zeit der Habsburger trugen sich ganz offensichtlich nicht bis in die 1970er Jahre. Dabei ist es erstaunlich und aussagekräftig, dass sich im Nachlass Kreiskys, der Korrespondenz auch zu entlegensten Ländern enthält, keine Spur in die Niederlande finden lässt, obwohl sich Kreisky und Ministerpräsident Den Uyl nachweislich von den Treffen der Sozialistischen Internationale gekannt haben müssen.

Außenminister Van der Stoel, der sich umgehend mit dem österreichischen Botschafter getroffen hatte, bemühte sich, „insbesondere auch mit ruecksicht darauf, dass [... die niederländische] botschaft in moskau sich mit den visagesuchen potentieller juedischer emigranten befasst“<sup>463</sup>, um diplomatische Zurückhaltung und stemmte sich gegen die öffentliche Meinung.<sup>464</sup> Vorsichtig wurde in New York über Staatssekretär Kooijmans und Außenminister Kirchschräger sondiert, ob die Niederlande einen Teil des Transits übernehmen könnten. Kirchschräger bot an, Erfahrungen mit dem Lager zur Verfügung zu stellen.<sup>465</sup>

Als Golda Meir tags darauf nach ihrer Rückkehr aus Wien vor der israelischen Presse „irrtuemlich“<sup>466</sup> erklärte, die Niederlande seien zur Errichtung eines Ersatzlagers bereit, war die internationale Verwirrung perfekt.<sup>467</sup> Van der Stoel sah offenbar keine Veranlassung, sich in seine „nuancierte nahostpolitik“<sup>468</sup> hineinreden zu lassen und

<sup>460</sup> Fernschreiben deutsche Botschaft Den Haag an das AA vom 2.10.1973, in: PA AA, Zwischenlager 109209.

<sup>461</sup> Vgl. Telegramme vom September und Oktober 1973, in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9079.

<sup>462</sup> Diese wurden umgehend vom Ministerpräsidenten und Außenminister mit Hinweis auf den unveränderten Transit durch Österreich beantwortet. Vgl. parlamentarische Anfrage Ed van Thijns und Antwort Den Uyls und van der Stoels vom 1.10.1973, in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9079.

<sup>463</sup> Fernschreiben deutsche Botschaft Den Haag an das AA vom 2.10.1973, in: PA AA, Zwischenlager 109209.

<sup>464</sup> Vgl. entsprechende und prominent platzierte Artikel etwa in De Telegraaf vom 29.9.1973, S. 1, vom 1.10.1973, S. 1 und 5, vom 2.10.1973, S. 1.

<sup>465</sup> Vgl. Fernschreiben österreichische Delegation New York an BMfaA vom 2.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>466</sup> Fernschreiben deutsche Botschaft Den Haag an das AA vom 4.10.1973, in: PA AA, Zwischenlager 109211.

<sup>467</sup> Vgl. Fernschreiben österreichische Botschaft Tel Aviv an BMfaA vom 3.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>468</sup> Tageszeitung „Volkskrant“, zitiert nach Fernschreiben deutsche Botschaft Den Haag an das AA vom 4.10.1973, in: PA AA, Zwischenlager 109211.

dementierte umgehend.<sup>469</sup> Allerdings sollte diese Fehlmeldung gravierende Folgen für die Niederlande haben. Am 5. September 1975 versuchten fünf Syrer, den Warschau-Express auf niederländischem Boden zu überfallen. Damit verfolgten sie fast eine Kopie des Anschlags von Marchegg mit stärkerer Betonung der Medien:

*„Die Terroristen gingen nach den gefundenen Dokumenten davon aus, dass die Route über die Niederlande ein Fluchtweg für russische Juden sei, die nach Israel emigrieren wollten. Sie hatten nach der Geiselnahme einiger männlicher Passagiere den Ministerpräsidenten zwingen wollen, eine von ihnen verfasste Erklärung im Fernsehen zu verlesen.“<sup>470</sup>*

Am 5. Oktober 1973 wurde das Thema Schönau ausführlich im niederländischen Ministerrat behandelt.<sup>471</sup> Alle Teilnehmer ließen keinen Zweifel daran, dass die Niederlande in der Pflicht seien, den Juden zu helfen. Die Sitzung war geprägt von Informationsdefiziten zum Stand der Dinge in Österreich, zeigt aber sehr deutlich die fast typische Bereitschaft der niederländischen Regierung, sich durch externen Anlass auf das Thema Terrorismus einzulassen und rechtzeitig Optionen für das eigene Land zu durchdenken.

Dabei fällt die sehr differenzierte Diskussion auf, die der österreichischen Haltung durchaus auch ein gewisses Recht zusprach, auch wenn Van der Stoel erklärte, dass er die Argumentation Kreiskys „wenig überzeugend“<sup>472</sup> fände. Den Uyl qualifizierte den Hinweis Kreiskys, das Lager solle sowieso geschlossen werden, als „Ausrede“, hatte jedoch den „starken Eindruck“<sup>473</sup>, dass Kreiskys Position noch nicht abschließend sei.

Drei Optionen wurden für den Fall der endgültigen Schließung von Schönau diskutiert, von denen bezeichnenderweise keine bilateralen, österreichisch-niederländischen Charakter trägt: erstens müsse man über die Botschaft in Moskau auf eine direkte Luftbrücke von der Sowjetunion nach Israel drängen. Zweitens die Errichtung eines Ersatzlagers in den Niederlanden, was jedoch schon aus geographischen Gründen nicht besonders reizvoll erschien. Justizminister Dries van Agt hatte zudem das Problem des Terrorismus für die Niederlande fest im Blick. Er wies auf die „enormen Sicherheitsprobleme“<sup>474</sup> nicht nur für die Juden, sondern auch für die niederländische Bevölkerung hin, sollte ein Ersatzlager in den Niederlanden entstehen: „In Anbetracht der Bevölkerungsdichte sind die Niederlande enorm anfällig für Terroranschläge. [...] Gewaltige Sicherheitsvorkehrungen“<sup>475</sup> müssten getroffen werden. Um das „Risiko zu streuen“<sup>476</sup>, so stellte Den Uyl die dritte Option vor, solle eine internationale Lösung unter Einbeziehung des amtierenden niederländischen Vorsitzenden des Intergovernmentalen Komitees für europäischen Migration (ICEM)<sup>477</sup> gefunden werden, wenn

<sup>469</sup> Vgl. Pressemeldung zum Dementi van der Stoels vom 3. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>470</sup> Verslag Vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, 7.6.1977, zitting 1976-77, 14514, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

<sup>471</sup> Vgl. Protokoll der Ministerratssitzung vom 5. 10. 1973, Punkt 4d, in: NA/Notulen MR/431.

<sup>472</sup> Protokoll der Ministerratssitzung vom 5. 10. 1973, Punkt 4d, in: NA/Notulen MR/431.

<sup>473</sup> Alle Zitate aus Protokoll der Ministerratssitzung vom 5. 10. 1973, Punkt 4d, in: NA/Notulen MR/431.

<sup>474</sup> Protokoll der Ministerratssitzung vom 5. 10. 1973, Punkt 4d, in: NA/Notulen MR/431.

<sup>475</sup> Ebenda.

<sup>476</sup> Ebenda.

<sup>477</sup> Das nach dem Zweiten Weltkrieg gegründete ICEM wurde 1980 zur ICM (Intergovernmental Committee for Migration) und 1989 zur heutigen IOM (International Organization for Migration).

das Lager nicht unter UNHCR oder einem direkt an den Ostblock grenzenden Land errichtet werden könne. Die Verfolgung der dritten Option über das Außenministerium wurde schließlich vom Ministerrat beschlossen.

Wie und ob die Angelegenheit weiterverfolgt wurde, ließ sich nicht mehr nachvollziehen. Vermutlich versandete das Thema mit dem Abklingen öffentlichen Interesses. Für die vorher wie hinterher geräuschlosen bilateralen Beziehungen war Marchegg ein Ausnahmefall, der viel zu schnell vorüber ging, als dass er nennenswerte Spuren hinterlassen hätte. Dennoch zeigt der Fall der Niederlande zweierlei: Erstens, dass der Anschlag von Marchegg durchaus auch Impulswirkung für andere als die direkt betroffenen Länder hatte und zweitens, dass er so zur weiteren Sensibilisierung für die aufkommende Terrorismusproblematik beitrug.

Die österreichische Außenpolitik nach dem Anschlag von Marchegg wurde ganz entscheidend von Kreisky in seinem Verständnis als Chefdiplomat dominiert. Er schlug eine Strategie der Offensivhaltung ein, die sich insbesondere im diplomatischen Dauereinsatz des Bundeskanzlers ausdrückte, die von medialer Präsenz flankiert wurde. Das Kernproblem bestand in dem medial angefeuerten Missverständnis, dass Kreisky angeblich zugesagt habe, den Judentransit zu stoppen. Kreisky konnte aber nicht zu deutlich betonen, dass bald ein anderes Lager die Funktion von Schönau einnehmen würde, da dies sein Ziel, eine Entsymbolisierung und Entmedialisierung des Transits zum Schutze der Juden und der Österreicher gefährdet hätte.

Als erfahrener Außenpolitiker wohl wissend, dass der größte Druck von den USA und der Sowjetunion drohte, bemühte er sich zunächst intensiv – im Fall der USA nur teilweise erfolgreich – um deren Wohlwollen. Ohne ernsthafte Alternativen ließ er den Blitzbesuch Golda Meirs über sich ergehen und bemühte sich bilateral durch vertrauliche Kontakte um Schadensbegrenzung. Das Verhältnis zu Israel blieb jedoch seitdem angespannt. Zur arabischen Welt intensivierte Kreisky seine Kontakte, da er seinen Zusammenhang zwischen der Situation in Österreich und dem Nahostkonflikt bestätigte sah, insbesondere, was Wirtschaftspolitik und innere Sicherheit anging. Während die flammenden Proteste um die Schließung von Schönau mit dem Ausbruch des Oktoberkriegs und spätestens mit der diskreten Eröffnung des Ersatzlagers weitgehend ihr Ende fanden und nur noch vereinzelt später wieder aufkamen, verfolgte Kreisky seine Nahoststrategie mit Vehemenz weiter. Es bot sich für ihn als „europäisch-arabischer Brückenkopf“ eine politische Nische in Europa, die mit dem Hintergrund der Neutralität so kein anderer europäischer Staatsmann ausfüllen konnte. Dies war nicht zuletzt auch der von ihm gewünschten Internationalisierung Österreichs zuträglich, die die Bedeutung seines Landes innerhalb der engen Grenzen der aktiven Neutralität maximal steigern sollte.

Insgesamt lässt sich sagen, dass sich der Anschlag von Marchegg für Kreisky und Österreich außenpolitisch sogar ausgezahlt hat. Als große außenpolitische Bewährungsprobe mit internationaler Aufmerksamkeit konnte Kreisky in Standhaftigkeit und taktischem Geschick überzeugen und für den Preis österreichisch-israelischer Verstimmungen seinen Ruf als durchsetzungsfähiger Staatsmann festigen, was sich nicht zuletzt im nachfolgend untersuchten OPEC-Anschlag 1975 auszahlen sollte.

## 5. Nachgeordnete innenpolitische Konflikte

Die Innenpolitik nach dem Anschlag von Marchegg spielte gegenüber den außenpolitischen Anstrengungen Kreiskys eine nachgeordnete Rolle. Es muss allerdings einschränkend betont werden, dass der Zugang zu den Akten vor allem des BM.I und zur Landesebene sehr rudimentär ist.

Es zeigt sich, dass öffentliche innenpolitische Nachspiel, etwa im Nationalrat, zeitlich nach hinten versetzt ist. Der Grund ist vermutlich neben organisatorischen Gründen auch in der Landtagswahl in Niederösterreich und der Gemeinderatswahl in Wien zu suchen, die beide am 21. Oktober 1973 stattfanden, und die als erste Abstimmung über drei Jahre SPÖ-Alleinregierung im Bund erwartet wurden.<sup>478</sup> Auch wenn einzelne Medien, wie auch der deutsche *Spiegel* Kreisky aus einem sehr verengten Blickfeld vorwarfen, er habe seinen Entschluss zur Schließung von Schönau mit Blick auf genau diese Wahlen getroffen, spielte das Thema Schönau offenbar keine Rolle.<sup>479</sup> Vielmehr waren die Wahlen ungewöhnlich stark von landespolitischen Themen und ihren lokalen Spitzenpolitikern wie etwa Wiens Bürgermeisterkandidaten Leopold Gratz bestimmt, der dort erstmalig eine absolute SPÖ-Mehrheit erringen sollte.<sup>480</sup>

Im Hintergrund jedoch schwelten mehrere Kompetenzkonflikte. Auf horizontaler Ebene war einigermaßen klar, dass allein der Innenminister für Fragen der inneren Sicherheit und des Terrorismus zuständig war. Kreiskys Zuschreibung, dass der Innenminister in diesem Punkt auch alleine „die politische Verantwortung“<sup>481</sup> trage, ging wohl etwas zu weit, blieb jedoch unwidersprochen. Auf vertikaler Ebene sah es deutlich komplizierter aus. Zwei Konflikte stechen besonders hervor: erstens ein (im Vergleich zu anderen Ländern relativ schwacher) Bund-Länder-Konflikt, zweitens ein Konflikt in der Behördenhierarchie.

Der Bund-Länder-Konflikt, entzündete sich an der Frage, wieweit die eigentlich nicht für die öffentliche Sicherheit zuständigen Länder, insbesondere unter ÖVP-Führung, für die lokale Sicherheit Verantwortung trugen und ob eventuell Versäumnisse vorlagen. Dazu ist zu betonen, dass sich der gesamte Anschlag, in Marchegg wie in Schwechat, auf niederösterreichischem Boden abgespielt hat. Allerdings sind die Sicherheitsdirektionen, wiewohl auf die Landesgebiete zugeschnitten, unmittelbar dem BM.I nachgeordnet, weshalb der Behördenleiter korrekt Sicherheitsdirektor *für* ein Bundesland, also beispielsweise Sicherheitsdirektor *für* Niederösterreich ist. Dennoch ist der Sprachgebrauch in den Quellen selten so präzise, so dass oft, auch von Kreisky, vom Sicherheitsdirektor *von* Niederösterreich gesprochen wird. Die Weisungskompetenz liegt also beim Bundesminister für Inneres, wenn auch die Sicherheitsdirektoren mit Zustimmung des Landeshauptmanns ernannt werden müssen, was der Landespolitik immerhin ein formales Mitspracherecht in Fragen der inneren Sicherheit gibt.

<sup>478</sup> Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 4.

<sup>479</sup> Vgl. Interview mit Bruno Kreisky in *Der Spiegel* vom 8. 10. 1973, Heft 41, S. 120.

<sup>480</sup> Vgl. Politischer Jahresbericht Österreich 1973, S. 4.

<sup>481</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2. 10. 1973, S. 6, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

Einen Landesrat mit Aufgaben der inneren Sicherheit (äquivalent zu den deutschen Landesinnenministern) gibt es nicht.<sup>482</sup>

Dennoch regte sich, insbesondere mit Blick auf die anstehende Landtagswahl, Unmut in der ÖVP-geführten Landesregierung von Niederösterreich, dass die Wähler diese trotz formaler Unzuständigkeit abstrafen könnten. Landeshauptmann Andreas Maurer richtete im Namen der Landesregierung ein sehr diplomatisch formuliertes Beschwerdeschreiben an den Bundeskanzler, doch mehr für die Sicherheit im Land Niederösterreich zu tun.<sup>483</sup> SPÖ-Landeshauptmann-Stellvertreter Hans Czettel, der in den 1960er Jahren immerhin Bundesinnenminister gewesen war, ging daraufhin an die Öffentlichkeit und erklärte, dass die SPÖ dem Brief nicht zugestimmt habe, weil Sicherheitsfragen „gar nichts mit der Verwaltungstätigkeit der Landesregierung zu tun“<sup>484</sup> habe. Maurer wiederum warf Czettel vor, gegen die Geschäftsordnung der Landesregierung verstoßen zu haben, da er Interna aus den Sitzungen der Landesregierung veröffentlichte.<sup>485</sup>

Was sich wie eine unnötig aufgebauchte Verbalschlacht vor einer Landtagswahl anhört und zweifellos auch war, zeigt jedoch, dass trotz aller scheinbar klar geregelten Zuständigkeiten in Fragen der inneren Sicherheit diese nicht unumstritten waren. Der Konflikt zwischen Bund und Ländern in der inneren Sicherheit, der sich in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend zugunsten des Bundes verschob, zeigt im in diesen Fragen sehr zentralisierten Österreich, wenn auch nur sehr schwach und angesichts der politischen Dominanz Kreiskys ohne große Konsequenzen, einen Ausschlag in Richtung mehr Länderkompetenz für die innere Sicherheit.

Dass auch verantwortlichen Zeitgenossen die strenge Trennung der Zuständigkeiten nicht unbedingt in dieser Deutlichkeit klar war, zeigt die Debatte um den Sicherheitsdirektor für Niederösterreich, Emil Schüller, der sich angeblich ungebührlich im ORF geäußert haben soll. Zudem verurteilte er indirekt die Einbeziehung der arabischen Botschafter in das Anschlagsgeschehen, denen er wenig Interesse an der Geiselfreieung unterstellte.<sup>486</sup> Kreisky bezeichnete Schüller fortwährend als „Landesbeamten“<sup>487</sup>, dem eine Kritik an der Bundesregierung nicht zustünde. Auch gegenüber den arabischen Botschaftern stellte sich Kreisky gegen seinen Beamten und benannte die

<sup>482</sup> Zu den Verantwortungen der Sicherheitsdirektionen 1973 vgl. Behördenüberleitungsgesetz vom 20.7.1945, StGBI. Nr.94, jüngste Novelle vom 18.1.1946, § 15, sowie die Verordnung des BM.I vom 26.2.1946, BGBl. Nr.74, §§ 1 bis 4. Zum aktuellen Stand (2008) vgl. Österreichisches Sicherheitspolizeigesetz §§ 4 bis 10. Teilweise gibt es Landesräte mit Kompetenzen im Sicherheitsbereich, etwa im Katastrophenschutz, Zivilschutz, Bergwacht etc., jedoch war und ist öffentliche Sicherheit in Österreich Bundesaufgabe.

<sup>483</sup> Vgl. Schreiben von Landeshauptmann Andreas Maurer an Kreisky vom 2.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>484</sup> Erklärung Landeshauptmann-Stellvertreter Hans Czettel vom 5.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>485</sup> Vgl. Schreiben Maurer an Czettel vom 3.10.1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>486</sup> Vgl. Bericht Schüller über Ereignisse in Schwechat (Sicherheitsdirektor NÖ), in: BKA-Dokumentarbericht 1973, S.77.

<sup>487</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 88 vom 2.10.1973, S.3, in: AdR/BKA, Karton 361, Ministerratsprotokolle.

Dimension des Konflikts: „Bedauerlich sei, daß [...] ein niederösterreichischer Beamter involviert wäre, der nach durchaus innenpolitischen Motiven handle.“<sup>488</sup>

Zudem stellte sich die Frage, ob Schüller nun in erster Linie oder nachgeordnet für das Versagen der Sicherheitsvorkehrungen in Niederösterreich zuständig war, was der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts prüfen sollte. Handelsminister Staribacher urteilte trocken:

*„Es dürfte sich hier, gelinge gesagt, um einen eigenwilligen Sicherheitsdirektor handeln. Kreisky meinte, sein Verhalten müssteman prüfen. Allerdings nicht in dem Zusammenhang mit der Terroraktion. Peterlunger erklärt, ob aus freien Stücken kann ich nicht feststellen, dass die Behauptung des Exekutivorganes falsch waren. Sicher ist, dass Rösch seine Anordnungen nicht hundertprozentig durchsetzen konnte“<sup>489</sup>*

Der Konflikt ging in eine weitere Runde, nachdem Kreisky am 23. Oktober 1973 sein Vorgehen ausführlich im Nationalrat zur Diskussion vorgelegt hatte und dabei Schüller indirekt Verfehlungen vorwarf.<sup>490</sup> Es ist angesichts der zugänglichen Quellen tatsächlich zu vermuten, dass es, ohne auf Einzelpersonen schließen zu können, Strategie des BM.I war, etwaige Versäumnisse der Sicherheitsdirektion für Niederösterreich zuzuschieben. Schüller beschwerte sich in einem mehreren Empfängern zugeleiteten Brief bei Innenminister Rösch über ein „Kesseltreiben [...] in aller Öffentlichkeit“<sup>491</sup> gegen ihn, das sich auch in Kreiskys Rede, die maßgeblich vom BM.I vorgearbeitet war, niederschlug:

*„Aus der Fülle aller vorliegenden Aktenunterlagen, wie Berichte, Informationen, Protokolle etc., sind einige wenige Fakten, und zwar vor allem jene, welche in das deutlich erkennbare Konzept, ausschließlich meine Person zu belasten und als verantwortlich hinzustellen, hineingepaßt haben, herausgegriffen und selbst diese unvollständig und ohne den großen Zusammenhang, in welchem sie betrachtet werden müßten, präsentiert worden.“<sup>492</sup>*

Welche Konsequenzen seine unverhohlene Drohung, die „noch immer geübte Zurückhaltung aufzugeben“<sup>493</sup>, gehabt hat, ist unbekannt.<sup>494</sup> Emil Schüller blieb trotz aller Anwürfe bis 1985 Sicherheitsdirektor für Niederösterreich.

<sup>488</sup> Vertraulicher Gesprächsvermerk (Reiter) Kreisky mit dem irakischen Botschafter am 11. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I, auch VII.4, Nahost 19.

<sup>489</sup> Alle Tippfehler übernommen. Tagebucheintrag Staribacher vom 2. 10. 1973, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1973, 01074.

<sup>490</sup> Vgl. Kreisky vor dem Nationalrat am 23. 10. 1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7692. Die emotionale und ausschweifende Debatte, in der alle wichtigen Minister und Oppositionspolitiker Stellung nahmen, wäre sicher für eine parteienorientierte Untersuchung interessant. Die Opposition, insbesondere ÖVP-Obmann Schleinzner, versuchte, mit großen historischen Bögen aus dem Vorfall Marchegg eine Grundsatzkritik an drei Jahren Kreisky-Regierung zu schmieden: Vgl. 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7692–7763. Vgl. dazu auch die erregten, handschriftlichen Kommentare Kreiskys zur laufenden Debatte am Redemanuskript, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>491</sup> Schreiben Schüller an Rösch mit Gleichschrift an Kreisky, Schleinzner und Maurer vom 26. 10. 1973, S. 7, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>492</sup> Schreiben Schüller an Rösch vom 26. 10. 1973, S. 1, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>493</sup> Schreiben Schüller an Rösch vom 26. 10. 1973, S. 7, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>494</sup> Immerhin hat es im Kabinett Kreisky einige gezielte Rückfragen zum Sachverhalt gegeben. Vgl. Telefonvermerk Reiter mit Türk, ohne Datum, in: StBKA VI/8, Schönau II.

Dieser Konflikt der Behördenhierarchie zeigt, dass es durchaus innenpolitische und innerbehördliche Diskussionen im Zusammenhang mit Schönau gegeben hat. Diese orientierten sich weniger am eigentlichen Ziel, effektive Terrorismusbekämpfung, sondern arbeiteten sich vielmehr an Schuldzuweisungen an nachgeordnete Ränge ab. Welche Konsequenzen – möglicherweise auch personelle – diese Debatte hatte, ist durch die schlechte Quellenlage zum BM.I nicht bekannt. Zu vermuten ist allerdings, dass die Diskussion einfach versandete. Die administrative Spitze blieb in jedem Falle – mancher Österreicher wird dies als typisch bezeichnen – unberührt. Otto Rösch bekleidete bis Mitte der 1980er Jahre wichtige Ministerämter, Generaldirektor Peterlunger wurde kurz nach dem OPEC-Anschlag 1975 aus Altersgründen pensioniert.

Die innenpolitischen Auswirkungen nach Marchegg 1973 waren nachgeordneter Natur. Die Gewichte der sehr zentral geführten Sicherheitsarchitektur verschoben sich leicht in Richtung der Bundesländer, die auf eine stärkere Beachtung ihrer Sicherheitsbelange pochten. Behördenintern kam es zu längeren Auseinandersetzungen über Verantwortlichkeiten und Schuldzuweisungen, die jedoch auf lange Sicht keine nachweislichen Veränderungen für die Antiterrorismuspolitik Österreichs mit sich brachten.

## 6. Einflüsse aus dem Ausland?

Welche Rolle spielte die Wahrnehmung von Olympia 1972 für Österreichs Terrorismusbekämpfung? Diese wird in den Ministerratsprotokollen vom September 1972 deutlich, in denen Kreisky von seinem offiziellen Besuch bei den Olympischen Spielen berichtete. Statt Terrorismus wurde Stadtentwicklung diskutiert: München sei eine „der modernsten und schönsten Städte der Welt“ geworden. „Diese Folgeerscheinungen, so meint der Bundeskanzler, sollen künftighin von den entscheidenden Stellen bedacht werden, wenn die Frage zur Debatte steht, ob sich Österreich um die Durchführung eines weltweiten Ereignisses bewerben soll.“<sup>495</sup> Dies zeigt sehr deutlich, welcher Stellenwert dem Terrorismus im Nachbarland eingeräumt wurde. Als eine Woche später Innenminister Rösch einen Bericht über kroatische Terroristen in Österreich vorlegte, wurde erneut kein Bezug zum Vorgehen in Deutschland hergestellt.<sup>496</sup>

Die Ministerratsprotokolle dürfen als Quelle nicht überbewertet werden. Es ist mit einiger Sicherheit anzunehmen, dass die entsprechenden Fachressorts im BM.I, BM-faA, BMLV und natürlich die (teils untergeordneten) Nachrichtendienste durchaus über die Vorgänge in München informiert waren. Immerhin vermerkt das BM.I verstärkte Sicherheitsmaßnahmen und eine Überprüfung arabischer Staatsangehöriger als Maßnahme nach dem Anschlag von München.<sup>497</sup> Es bestanden zudem Kontakte zum Bayerischen LKA im Zusammenhang mit den Anschlägen auf die Pipelines

<sup>495</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 38 vom 5.9.1972, in: AdR/BKA, Karton 342, Ministerratsprotokolle.

<sup>496</sup> Bericht Rösch, Ministerratsprotokoll 39 vom 11.9.1972, Anlage 20.3, in: AdR/BKA, Karton 343, Ministerratsprotokolle.

<sup>497</sup> Vgl. Vermerk BM.I „Anschläge im Ausland“ ohne Datum (vmtl. Oktober 1973), in: StBKA VI/8, Schönau I.

1972.<sup>498</sup> Interessant ist, dass der Anschlag auf die Öllager in Triest am 4. August 1972 offenbar größere Maßnahmen in Österreich nach sich gezogen hat<sup>499</sup> als der auf die Olympischen Spiele. Man könnte vermuten, dass dies dem Eindruck eines einmaligen Großereignisses geschuldet ist. Andererseits blieben neben der Überwachung potentieller Täter kaum polizeiliche Maßnahmen übrig. Für alle strukturellen Änderungen wäre die politische Führung zuständig gewesen.

Es darf angenommen werden, dass auch Kreisky die Ereignisse von Fürstenfeldbruck wahrgenommen und im kleineren Kreise oder telefonisch diskutiert hat, ohne dass dies für den Historiker in schriftlicher Form nachvollziehbar wäre. Erst nach dem Anschlag von Marchegg finden sich Ausschnitte der offiziellen deutschen Dokumentation nach Olympia 1972 mit Bewertung durch das BM.I in der vertraulichen Ablage Kreiskys, was zumindest von Kreiskys Seite aus einen gewissen Willen zur Reflexion staatlichen Handelns in transnationaler Perspektive widerspiegelt.<sup>500</sup> Entscheidend ist aber, und dafür ist der Ministerrat ein guter Indikator, dass der Terrorismus im Nachbarland es bis zum Anschlag von Marchegg nicht auf die höchste politische Agenda schaffte, weder in der Diskussion noch in den vorgelegten Ressortberichten.

Erst im Anschlagsfall – genauer danach – wurde das ausländische Vorgehen gegen Terroristen politisch interessant. Einzelne schwache Ansätze zur Selbstkritik mit Blick auf fehlende Prävention wurden sichtbar: „Wir haben nicht entsprechend ausgerüstet Sicherheitskräfte wie etwa Deutschland. Einer der Terroristen sagte ausdrücklich, daß ihnen in Österreich nichts geschehen wäre.“<sup>501</sup> Dies wurde aber höchstens in einem so vertraulichen Gremium wie der Ministerratsvorbesprechung erwähnt.

Öffentlich bezog sich Kreisky, wie schon erwähnt, immer wieder auf vorhergehende Anschläge im Ausland, eine Strategie des Fingerzeigens, die jedoch in der Debatte um die öffentliche Deutungshoheit nicht verfiel. Insbesondere im Zuge der Vorbereitungen für die Nationalratsrede wurde dieser internationale Blickwinkel systematisiert.<sup>502</sup> Obwohl die Einbettung des Anschlags von Marchegg in den – sehr kurzen – historischen Kontext argumentativ Sinn macht, ist doch das Kriterium der Auswahl ein entlarvendendes. So enthält eine vorläufige Skizze der „bekanntesten Terrorakte im Ausland“ sechs Ortsnamen<sup>503</sup> und daneben die unterstrichene handschriftliche Frage „wieviel Tote“<sup>504</sup>.

<sup>498</sup> Vgl. Vermerk BM.I „Anschläge im Inland“ ohne Datum (vmtl. Oktober 1973), in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>499</sup> Besondere Nachtpatrouillen an den Pumpstationen, Bewachung der Rohrbrücken etc. Vgl. Vermerk BM.I „Anschläge im Ausland“ ohne Datum (vmtl. Oktober 1973), in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>500</sup> Kreisky hatte beides offenbar am 9. 10. 1973 direkt bei Innenminister Rösch angefordert. Vgl. Schreiben Rösch an Kreisky mit Anlagen vom 10. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>501</sup> Kreisky in der Ministerratsvorbesprechung vom 1. 10. 1973, unveröffentlichtes Transkript der Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen) der StBKA.

<sup>502</sup> Vgl. Vermerke des BM.I zu bisherigen Anschlägen im In- und Ausland, ohne Datum, wahrscheinlich Oktober 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>503</sup> „Schweiz, Athen, Fürstenfeld, Karthum, Stockholm, [...] Beirut“. Redemanuskript Kreiskys für den Nationalrat ohne Datum, Anlage 13 A, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>504</sup> Redemanuskript Kreiskys für den Nationalrat ohne Datum, Anlage 13 A, in: StBKA VI/8, Schönau I. In offenbar freier Assoziation wurden auch die Anmerkungen „XY“, wohl als Anspielung auf die populäre trinationale Fernsehserie „Aktenzeichen XY... ungelöst“, und „Dr. NO“ als Verweis auf den James Bond-Roman und Kinofilm von 1962 beigefügt.

Interessant ist auch, dass aus der Liste der Bombenanschläge, Flugzeugentführungen und Geiselnahmen seit 1968 in der tatsächlichen Rede vor dem Nationalrat der Anschlag von Olympia 1972 und die anschließende Geiselnbefreiung von Zagreb am stärksten hervorgehoben wurden.<sup>505</sup> Der zuvor festgehaltene Bezugspunkt Stockholm, der in der Skizze noch mit dem Zusatz „verurteilte Mörder freigelassen“<sup>506</sup> betont worden war, fiel dafür völlig weg. Dabei wäre die Gefangenenbefreiung von Ustaca-Mitgliedern durch eine Flugzeugentführung am 15. September 1972 mindestens ebenbürtig geeignet gewesen, staatliche Nachgiebigkeit zu demonstrieren.<sup>507</sup> Gründe dafür lagen sicher in der mangelnden Publizität des Anschlags, der auch heute nur sehr wenigen Spezialisten bekannt ist, wobei aber auch der in der Nationalratsrede erwähnte Banküberfall in Beirut 1973 nicht besonders große Aufmerksamkeit erreicht hatte. Der eigentliche Grund ist vermutlich in der politischen und persönlichen Nähe Kreiskys zum schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme zu suchen.<sup>508</sup>

Die in der Nationalratsrede natürlich selektiv vorgetragene Auswahl der vorangegangenen Anschläge hat einerseits zu einer vermutlich erstmaligen systematischen Auswertung der Anschläge im In- und Ausland geführt und somit zweifellos das Bewusstsein für das internationale Phänomen Terrorismus geschärft. Andererseits zeigt der Umgang mit den Anschlägen im Ausland aber auch, dass diese lediglich als oberflächliche Argumente zur Legitimation des eigenen staatlichen Handelns verwendet wurden. Dies zeigt, dass das Interesse an Reflexion zum staatlichen Umgang mit transnationalem Terrorismus kein besonders Tiefschürfendes war.

Kontrastierend dazu muss festgehalten werden, dass jenseits der staatlichen Ebene der Anschlag von Fürstenfeldbruck geradezu omnipräsent war. Dies zeigt sich insbesondere in den Journalistenfragen an den Bundeskanzler kurz nach dem Anschlag, aber auch in Bürgerbriefen. Manchmal resultierte das Bewusstsein für die Ereignisse von Fürstenfeldbruck – auf sehr niedriger Ebene – auch in konkreten Einflüssen auf die Ereignisse im Anschlag von Marchegg 1973. So schrieb ein Gendarmeriearzt:

*„Da ich vor einem Jahr als österreichischer Olympiaarzt München erlebte, befürchtete ich ähnliche Verhältnisse wie in Fürstenfeldbruck. Die nun lautwerdende These, Radikalismus ohne Schonung der Geiseln, war in München noch nicht existent, ist scheinbar aber die Folge der dort stattgehabten Kurzschlußreaktion.“<sup>509</sup>*

Auch wenn die aufgestellte Kausalität in dieser Einfachheit bezweifelt werden darf, führt dieses Beispiel vor Augen, dass in der nicht-politischen Welt durchaus starke Zusammenhänge zwischen München und Marchegg hergestellt und Lehren gezogen wurden, die sich so im Politischen nicht beobachten lassen.

<sup>505</sup> Vgl. Kreisky vor dem Nationalrat am 23. 10. 1973, in: 81. StenProt NR, XIII. GP, S. 7695.

<sup>506</sup> Redemanuskript Kreiskys für den Nationalrat ohne Datum, Anlage 13 A, in: StBKA VI/8, Schönau I.

<sup>507</sup> Vgl. knapp dazu: März, Machtprobe, S. 85 und Anm. 63f. (S. 188f.).

<sup>508</sup> Nicht zuletzt hatte Kreisky, genau wie Willy Brandt, Jahre im schwedischen Exil verbracht. Vgl. auch den publizierten theoretischen Briefwechsel zwischen Kreisky, Palme und Brandt über demokratischen Sozialismus: Brandt, Briefe und Gespräche. Dieser wurde von Günter Grass angeregt. Vgl. Schreiben Brandts an Kreisky vom 23. 11. 1971, in: StBKA – Willy Brandt I.

<sup>509</sup> Schreiben Gendarmeriearzt Ebner an Kreisky vom 2. 10. 1973, in: StBKA VI/8, Schönau I. Gemeint ist die gezielte Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen auf Kosten der Geiseln.

Länderübergreifende Erfahrungen haben im staatlichen Handeln eine sehr geringe Rolle gespielt. Erst nach dem Anschlag ist Interesse an Anschlügen im Ausland auf hoher politischer Ebene nachzuweisen. Zu einer Anpassung staatlichen Handelns führte dies gleichwohl kaum.

## 7. Fazit Marchegg 1973: Außenpolitische Investition und beginnende Geheimdiplomatie

Der Anschlag von Marchegg traf Österreich an einer empfindlichen Stelle. Die Schatten der österreichischen Nazivergangenheit holte die Bundesregierung einerseits in Form von latentem Antisemitismus, andererseits durch extreme Reaktionen aus dem Ausland ein. Daher fällt nach einem relativ kurzen Anschlag vor allem das besonders lange Nachwirken auf. Das aktive Ringen um die öffentliche Meinung dauerte Wochen an und diplomatische Rückwirkungen waren noch Jahre später zu spüren.

Erst spät kam die politische Dimension des Anschlags in den staatlichen Reaktionen zum Tragen. Dilettantismus, Kompetenzunsicherheiten, informationelle Defizite und Ziellosigkeit hatten den Tag des Anschlags unter den Vorzeichen reiner Verbrechensbekämpfung geprägt. Kreisky erkannte die langfristige, außenpolitische Dimension des Anschlags und bewegte den Ministerrat zu strategischem Vorgehen.

Über arabische Vermittler schloss er mit den Terroristen die Scheinübereinkunft, das Lager Schönau zu schließen und im Gegenzug die Terroristen ohne Geiseln abfliegen zu lassen. In der anschließenden internationalen Debatte um die Schließung des Lagers versicherte sich Kreisky zunächst der Rückendeckung der Großmächte, um dann offensiv der massiven Kritik, insbesondere aus Israel, zu kontern. Sein Ziel, den Judentransit zu entmedialisieren und entsymbolisieren, hatte Kreisky trotz großer außenpolitischer Kosten erreicht. An seiner Transitpolitik änderte er, wie von Anfang an versichert, nichts. Mit einigem Abstand zahlte sich die offensive Beharrlichkeit Kreiskys als Investition in Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit, insbesondere in der arabischen Welt aus. Der Paukenschlag von Marchegg trug stark zu Kreiskys Bekanntheitsgrad bei und sorgte dafür, dass Kreisky international Gehör geschenkt wurde. Durch die nach Marchegg 1973 von ihm angeregten Fact-Finding-Missions der Sozialistischen Internationale konnte er als anerkannter europäischer Nahostexperte vielfältig und nicht zuletzt zum Vorteil von Österreichs Wirtschafts- und Sicherheitspolitik auf die Prozesse in der Region einwirken.

Interessant ist, dass obwohl insbesondere Kreisky als innen- und außenpolitischer Krisenmanager im Dauereinsatz war, der Begriff der Krise nicht verwendet wurde. Dies mag einerseits daran liegen, dass Kreisky den Medien den Eindruck vermittelte, die Lage auf seine Art „im Griff“ zu haben. Andererseits mögen die eher außenpolitischen Konflikte nicht im Sinne einer die Grundfesten der Republik erschütternden Bedrohung wahrgenommen worden sein.

## C. OPEC 1975

„Ein Teil der Außenpolitik von Kreisky für das kleine, neutrale Österreich bestand darin, dieses Österreich als ein Land zu platzieren in der Welt, wo Gegensätze einander treffen konnten.“<sup>510</sup> Welche Formen dieses Zusammentreffen der Gegensätze annehmen konnte, hatte wohl niemand der außenpolitischen Strategen geahnt.

Der Anschlag auf die Ministerkonferenz der „Organisation Erdöl exportierender Länder“ (OPEC) ist ein Meilenstein in der jüngeren Terrorismusgeschichte. Dieser ist, im Gegensatz zu Marchegg 1973 einer breiten Öffentlichkeit bekannt und fehlt in keinem seriösen terrorismusgeschichtlichen Überblick. Nicht nur bildeten die über 60 Geiseln, darunter elf Ölminister<sup>511</sup>, der Generalsekretär der OPEC, Delegationsmitglieder sowie zahlreiche Angestellte des Generalsekretariats der OPEC in Wien eine nie dagewesene Verhandlungsmasse für die Terroristen, auch stellte das hochgradig multinationale Terroristenkommando unter dem Venezolaner Carlos<sup>512</sup> ein Musterbeispiel für die transnationale Verflechtung terroristischer Akteure in den frühen 1970er Jahren dar. Dem gegenüber stehen die geradezu bescheidenen (öffentlichen) Forderungen nach Verlesung einer französischsprachigen, reichlich „esoterische[n]“<sup>513</sup> Deklaration über die Einheit der arabischen Völker im ORF sowie freiem Abzug mit Geiseln per Flugzeug in ein Land freier Wahl. Glaubt man den kritischen Erinnerungen des Terroristen Hans-Joachim Klein, und diese sind im Abgleich mit den verfügbaren Quellen durchaus plausibel, handelte es sich nach der terroristischen Planung um einen Anschlag in zwei Phasen, wobei die Geiselnahme der Minister in Wien lediglich ein Täuschungsmanöver als erster Akt war. Die Erklärung im ORF wurde nach Klein als gezieltes Desinformationsmittel eingesetzt, um „Kreisky und den Rest der

<sup>510</sup> Götz, Carlos' Handshake, Min. 10:52-11:08.

<sup>511</sup> Die Bezeichnung Ölminister darf nicht mit geringer politischer Bedeutung im Sinne eines nachrangigen Fachministers verwechselt werden. Einige von den Ministern bekleideten mehrere Ministerämter. So war z.B. der iranische Ölminister Amouzegar gleichzeitig Innenminister (und später Premierminister). Als Verantwortlicher für den berüchtigten Geheimdienst SAVAK war er eine besondere Hassfigur der linken Szene. Zudem waren die Ölminister teilweise sehr zentrale politische Persönlichkeiten der jeweiligen Herkunftsländer. Der algerische Energie- und Wirtschaftsminister Abdessalam (später Premierminister) war einer der engsten Vertrauten von Präsident Boumedienne. Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Dies ist verständlich, da die Ölindustrie oftmals der einzige bedeutsame Wirtschaftszweig der jeweiligen Länder war. Die nach 1973 rasant steigenden Exporteinnahmen waren oft zentrale Stütze der meist autokratischen Regime und Militärdiktaturen, die die OPEC bildeten.

<sup>512</sup> Eigentlich Ilich Ramírez Sánchez, der zuvor durch zwei vielbeachtete Anschläge auf El-Al-Flugzeuge im Pariser Flughafen Orly im Januar 1975 bekannt geworden war, jedoch schon zuvor mehrere Anschläge in Frankreich durchgeführt hatte. Als französische Behörden im Sommer 1975 nach einer Schießerei seine Wohnung durchsuchten, fanden sie zahlreiche Dokumente, die das Ausmaß seiner transnationalen Netzwerke erkennen ließen. Zu Carlos gibt es sehr viel Literatur, das wenigste davon ist jedoch seriöser Art. Darunter jüngst erschienen von seiner Lebensgefährtin: Kopp, Terrorjahre. Eine ältere, eher romanhafte aber gut informierte Biographie: Smith, Carlos.

<sup>513</sup> Bunzl, Gewalt, S.59.

Welt im Glauben [zu] lassen, daß da wieder ein paar verrückte Palästinenser und ihre Freunde einen spektakulären Schlag gelandet haben, der damit endet, daß sie und ihre Geiseln nach Verlesen einer obskuren Erklärung wieder abhauen, um sich in Sicherheit zu bringen.“<sup>514</sup> Dieses Ansinnen war durchaus erfolgreich. Im zweiten Akt nach Erreichen eines arabischen Landes sollten der iranische und saudi-arabische Ölminister umgebracht und alle anderen Minister nach Verlesung einer propalästinensischen Erklärung unversehrt freigelassen werden.<sup>515</sup> Der zweite Akt, wiewohl höchst spannend und im Resultat ungeplant verlaufen, entzieht sich der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit und soll daher hier nur zum Schluss des Kapitels gestreift werden. Vielmehr muss der Fokus auf der österreichischen Regierungsseite liegen, die von den Hintergründen des Anschlags – soviel sei hier vorweggenommen – keine Ahnung hatte.

Der damals den Außenminister vertretende Josef Staribacher<sup>516</sup> beschrieb in seinen Tagebüchern höchst treffend den Schlaglichtcharakter, den dieser Anschlag nicht nur für die österreichische Politikgeschichte darstellt: „Ich hatte mir vorgenommen die Geisellaffaire besonders aufzuzeichnen. Erstens war es [in seiner Dimension] ein einmaliges Ereignis und zweitens zeigte es so typisch und charakteristisch die derzeitige Führungssituation.“<sup>517</sup> Es sei hier nur so viel vorausgeschickt, dass im Zuge der Geiselnahme eine temporäre Entmachtung im Bundeskanzleramt stattfand, die den Mythos des unangefochtenen Sonnenkanzlers Kreisky sowohl in Frage stellen als auch im Resultat wieder bestärken sollte. Der Anschlag, dessen Hintergründe und Drahtzieher immer noch ungeklärt sind, stellte für die Regierung und Bundeskanzler Kreisky aus mindestens zwei Gründen eine ungeheure Herausforderung dar:

1. Politisch hatten die Terroristen mit ihren prominenten Geiseln eine Verhandlungsmacht, der sich kein verantwortlicher Politiker widersetzen konnte. Mindestens 13 Regierungen blickten plötzlich nach Wien und erwarteten, dass ihr in Lebensgefahr befindliches Mitglied schnell und erfolgreich befreit werde. Die Rückwirkungen auf die bilateralen Beziehungen waren in diesem Fall so unmittelbar wie in kaum einem anderen Anschlag. Einfaches Nachgeben war die einfachste Lösung, der sich schließlich auch die Regierung Kreisky beugen musste. Allerdings bestand die Gefahr, den öffentlichen Eindruck einer Sonderbehandlung für prominente Geiseln zu erwecken, so dass Kreisky, auch in diesem Fall der Chefkrisenmanager, versuchen musste, einen Mittelweg zu finden. Zudem standen mit dem Anschlag auf die OPEC nicht zuletzt

<sup>514</sup> Klein, *Menschlichkeit*, S. 57.

<sup>515</sup> Wohlbemerkt ist dies der Wissensstand von Hans-Joachim Klein gewesen. Es spricht viel dafür, dass jedes an der Planung beteiligte Mitglied, insbesondere Carlos, dessen „Vorgesetzter“ Wadi Haddad von der PFLP-EO sowie die mutmaßlichen libyschen Auftraggeber, eigene und andere Interessen verfolgten, die sie mit gutem Grund den Mitgliedern des Kommandos nicht offen legten. Somit könnten dem Anschlag ganz andere, für Klein nicht wahrnehmbare Phaseneinteilungen zugrunde gelegen haben. Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 46–74.

<sup>516</sup> Josef Staribacher war hauptamtlich Minister für Handel, Gewerbe und Industrie (1970–1983). In Abwesenheit wurden im österreichischen Ministerrat die Ämter vertretungsweise von Kollegen übernommen. Außenminister Erich Bielka war zur Zeit des Anschlags in Israel. Staribacher schien selbst von seiner ungewohnten Aufgabe überrascht zu sein, hatte doch sonst seit 1970 Christian Broda diese übernommen. Es ist gut möglich, dass Kreisky mit Bedacht keinen erfahrenen Außenpolitiker an seiner Seite gesucht hat. Vgl. Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, *Tagebücher Josef Staribacher 1975*, 01532f.

<sup>517</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, *Tagebücher Josef Staribacher 1975*, 01528. Fehler übernommen.

auch die Internationalisierungsbemühungen Kreiskys auf dem Spiel. Wenn Österreich nicht einmal eine relativ kleine internationale Organisation wirksam beschützen konnte, wie sollte es dann als zukünftiger dritter UNO-Sitz sehr viel größere Sicherheits Herausforderungen bewältigen können?

2. Administrativ war die Geiselnahme ebenso schwierig, insbesondere da sich das Geiseldrama formal auf internationalem Boden abspielte. Hinzu kam, dass mit dem Anschlagort mitten in Wien an der Ringstraße (Dr.-Karl-Lueger-Ring 10) in unmittelbarer Nähe zur Universität und zum Burgtheater anders als im Fall von Marchegg auch eine ganz andere Öffentlichkeit bedroht war.<sup>518</sup> Erschwerend für die Regierung war, dass zudem eine Vielzahl internationaler und nationaler Journalisten sofort vor Ort, und dadurch teilweise besser als die Regierung informiert war. Die von Staribacher beschriebenen Ansätze einer Machtverschiebung können Kreisky nicht entgangen sein, so dass sich Kreisky nicht nur nach außen, sondern auch nach innen in seiner Führungsposition verteidigen und bewähren musste. In der Schlussphase des Anschlags stellte sich das moralische Problem, einen schwerverletzten Terroristen auf eigenen Wunsch ausfliegen zu lassen. Konnte die Regierung den Tod eines Terroristen wegen mangelnder medizinischer Versorgung verantworten, ohne sich den Vorwurf zuzuziehen, klammheimlich dessen Tod zu begrüßen?

## 1. Die OPEC in Wien

1965 unterzeichneten Außenminister Kreisky und OPEC-Generalsekretär Ashraf Lutfi ein Amtssitzabkommen, welches nach Bestätigung des OPEC-Ministerrats den Umzug der Organisation von Genf nach Wien besiegelte.<sup>519</sup> Dies war für Kreisky ein Erfolg sowohl im Hinblick auf die Ansiedlung internationaler Organisationen in Wien, als auch im Hinblick auf die Verbesserung der österreichischen Beziehungen zu den Ländern der damals sogenannten dritten Welt: „Damit löst sich Wien zunehmend von seiner bisherigen primär auf Europa und den Ost-West-Konflikt bezogenen ‚Vermittlertätigkeit‘ und wendet sich vermehrt globalen Problemstellungen zu.“<sup>520</sup> Aus OPEC-Sicht war Wien aus mehreren Gründen attraktiv:

*„aktive Neutralitätspolitik, Verkehrslage (psychologisches Näherücken an Mittleren Osten); erwartete Besserstellung hinsichtlich Privilegien, Wiens Großstadtcharakter; Nähe zur IAEA; Mangel eines Amtssitzabkommens mit der Schweiz; damalige Schwierigkeiten internationaler Organisationen in Genf“<sup>521</sup>.*

<sup>518</sup> Dies ist nicht zu verwechseln mit dem heutigen Sitz der OPEC am Donaukanal (Obere Donaustraße), wohin sie nach dem Anschlag umzog.

<sup>519</sup> Vgl. Amtssitzabkommen 1965 zwischen Österreich und der OPEC, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. 1960 war das Kartell in Bagdad gegründet worden, u. a. nachdem US-Präsident Eisenhower Quoten auf den Import von venezolanischem Öl mit Begünstigung von mexikanischem und kanadischem Öl durchgesetzt hatte. Die venezolanische Regierung fand in Saudi-Arabien, Irak, Iran und Kuwait geneigte Partner, dem Preisverfall des Rohöls institutionell entgegenzuwirken. Vgl. zur Gründung und Entwicklung der OPEC Fallah-Nodeh, OPEC-Staaten, S. 14f.

<sup>520</sup> Rathkolb, Internationalisierung, S. 70.

<sup>521</sup> Vermerk für den Bundeskanzler vom 23. 11. 1981, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

Die OPEC, bis zum Ölboykott im Herbst 1973 eine relativ unbekannt und ineffiziente Organisation<sup>522</sup>, deutete spätestens Anfang der 1970er Jahre immer wieder an, nach Genf zurückziehen zu wollen. Kurz vor dem Oktoberkrieg und dem anschließenden Ölboykott 1973 wurde der Umzug der OPEC aus vorgeblich finanziellen Gründen Thema im Ministerrat: „Eine Verlegung des Sitzes in einen anderen Staat wäre von Österreich sehr zu bedauern, da die Etablierung der OPEC in Wien für uns eine im höchsten Maß politische Sicherheitsmaßnahme ist.“<sup>523</sup> Was genau Kreisky damit meinte, geht nicht aus dem Protokoll hervor. Zu vermuten ist, dass Kreisky dies im Kontext der forcierten Internationalisierung Wiens zum Schutz der Neutralität und Abwehr sowjetischer Einflussnahme gesehen hat. An anderer Stelle begründet Kreisky das Argument „Sicherheit durch internationale Organisationen“ biographisch mit Blick auf 1938, als die Welt Österreich vergessen habe.<sup>524</sup> Denkbar ist allerdings auch, nicht nur angesichts seines frühen Vorstoßes, den Nahostkonflikt in die KSZE einzubringen, dass Kreisky sich der möglichen Auswirkungen bewusst war, die insbesondere der Nahostkonflikt für Europa haben könnte, und dass das Wohlwollen der arabischen Staaten dann durchaus brauchbar für Österreich sein könnte.<sup>525</sup>

Österreich bezog ab 1972 etwa drei Viertel seines Öls aus OPEC-Ländern, was gute bilaterale Beziehungen sowohl zur OPEC als auch zu den Mitgliedsstaaten, insbesondere nach dem ersten Ölpreisschock 1973, umso vordringlicher machte.<sup>526</sup> In Österreich wurden als direkte Maßnahme (wie auch in Westdeutschland oder den Niederlanden) autofreie Tage eingeführt, die jedem Bürger die Ernsthaftigkeit der Lage zum Teil auch überdeutlich vor Augen führten.<sup>527</sup> Dennoch zahlten sich die langfristigen Bemühungen Kreiskys seit den 1950/60er Jahren um die Entwicklungs- und Nahostländer aus: Es gelang „Österreich, durch eine ‚andere‘ [...] Langzeit-Außenpolitik, die negativen Effekte der ersten Erdölpreiserhöhungen 1973 abzufangen, da OPEC-Staaten sich als neue Petro-Dollar-Handelspartner etablierten.“<sup>528</sup> Die Öl- und Energiepolitik war also sicher nicht die treibende Kraft hinter Kreiskys Nahostpolitik, die direkten Kontakte im Rahmen seiner Fact-Finding-Missionen waren dieser aber gewiss auch nicht abträglich. Es sprach somit viel für ein Nachgeben gegenüber den Forderungen der OPEC, die vor allem vom Iran mit Blick auf größtmögliche Wahrung der Exterritorialität angeführt wurden.<sup>529</sup> Durch ein neues Amtssitzabkommen 1974 wurden die Privilegien der OPEC denen der später angesiedelten internationalen Organi-

<sup>522</sup> Vgl. Bunzl, *Gewalt*, S. 53f. Vgl. Hohensee, *Ölpreisschock*, S. 24f. Zur Geschichte der OPEC bis zum ersten Ölpreisschock vgl. ebenda S. 15–56.

<sup>523</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 85 vom 11.9.1973, S. 4, in: AdR/BKA, Karton 359, Ministerratsprotokolle. Politischer Jahresbericht Österreich 1972, S. 1.

<sup>524</sup> Vgl. Kreisky, *Die Zeit in der wir leben*, S. 74–76.

<sup>525</sup> Vgl. mit Abweichungen Rathkolb, *Republik*, S. 281–283.

<sup>526</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, *OPEC-Staaten*, S. 22.

<sup>527</sup> Vgl. Jens Hohensee, der statt von einer Krise durch tatsächlichen Ölman gel eher von einem vorrangig psychologischen Ölpreisschock durch vielfältige Fehlperzeptionen spricht, die seiner Einschätzung nach zu einem dauerhaften Bewusstseinswandel in der Energiepolitik geführt haben. Vgl. Hohensee, *Ölpreisschock*, S. 249–253. Zur Wahrnehmung der autofreien Sonntage vgl. ebenda S. 143–160.

<sup>528</sup> Rathkolb, *Europa*, S. 97.

<sup>529</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S. 29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

sationen angepasst und ein drohender Wegzug verhindert. Die steigende Bekanntheit Kreiskys im Nahen Osten und die ab 1974 verstärkte, gegenseitige Besuchsdiplomatie<sup>530</sup> intensivierte die vor 1973 nachrangigen Beziehungen zwischen Österreich und der OPEC. Im Zuge der sich vertiefenden Beziehungen wurde auch der Außenhandel zu den OPEC-Ländern stark ausgebaut und somit ein höherer, auch politischen Einfluss sichernder Grad an Verflechtung erreicht.<sup>531</sup>

Schon vor dem Anschlag vom Dezember 1975 gab es eine Diskussion über die Sicherheit des OPEC-Amtssitzes, die auf Wunsch der OPEC lediglich aus zwei Beamten der Wiener Polizei bestand.<sup>532</sup> Allerdings wies diese in eine ganz andere Richtung. Die OPEC wehrte sich gegen routinemäßige Kontrollen ihrer Besucher. Innenminister Rösch beschwerte sich im Ministerrat:

*„Wenn sie uns Kontrollen gestatten, machen wir diese sofort. Doch müssten sie uns dann auch zugestehen, daß jeder, der das Haus betritt, kontrolliert wird.“*

*Kreisky: „Das war bis jetzt nicht gestattet.“*

*Rösch: „Im Gegenteil. Vor gar nicht langer Zeit gab es irgendwo in der Presse eine Mitteilung, daß es im OPEC-Gebäude strenge Kontrollen gäbe. Auf Grund dieser Mitteilung hat der Pressereferent dieser Organisation alle Journalisten eingeladen und darauf besonders hingewiesen, daß jeder in diesem Haus aus- und eingehen könne, das Haus sei ‚frei‘.“<sup>533</sup>*

Dies weist einmal mehr darauf hin, dass das Verhältnis zwischen OPEC und Österreich nicht spannungsfrei war und die OPEC durchaus um ihre Macht wusste. Der Anschlag auf die OPEC 1975 ließ die Spannung wieder aufbrechen und drohte, alle österreichischen Bemühungen mit einem Schlag zunichte zu machen: „Die bilateralen Beziehungen Österreichs mit der OPEC-Organisation schienen durch diesen Überfall am 21. 12. 1975 ernsthaft gefährdet.“<sup>534</sup> Erneut wurde eine Verlegung des Amtssitzes erwogen. In der Diskussion war insbesondere auf Betreiben des saudischen Ölministers Yamani die Verlegung nach Paris oder Genf. Jedoch blieben im Rückblick die Spannungen temporärer Natur. Mit großen diplomatischen Anstrengungen und Verweis auf die Bemühungen Kreiskys im Nahen Osten ließen sich alle OPEC-Staaten von einem Verbleib in Wien überreden, lediglich der Schah von Persien sah fortan aus Sicherheitsgründen von Besuchen in Wien ab.<sup>535</sup> Fallah-Nodeh interpretiert diese Bemühungen „als Teil der politischen und wirtschaftlichen Sicherheitspolitik Österreichs“<sup>536</sup>, was den Klang geplanter und konzertierter Politik hat. Anzunehmen ist jedoch, dass kaum konkrete Vorstellungen über den „Nutzen“ der OPEC in Wien herrschten, sondern vielmehr – auch schon vor dem Anschlag 1975 – die Besitzstandswahrung und Privilegiensicherung, die z. B. in bevorzugtem Zugang zu arabischen

<sup>530</sup> Vgl. Kriechbaumer, Ära Kreisky, S. 277, Fußnote 649.

<sup>531</sup> Vgl. Rathkolb, Europa, S. 97.

<sup>532</sup> Vgl. Aktenvermerk der Polizeidirektion Wien, vmtl. Anfang 1975, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 23.

<sup>533</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>534</sup> Fallah-Nodeh, OPEC-Staaten, S. 17.

<sup>535</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, OPEC-Staaten, S. 18.

<sup>536</sup> Fallah-Nodeh, OPEC-Staaten, S. 155. Was genau Fallah-Nodeh unter Sicherheitspolitik versteht, bleibt offen.

Regierungen bestand, für die österreichische Regierung und Kreisky im Besonderen im Zentrum des Interesses standen.

Es ist festzuhalten, dass die Beziehungen zur OPEC schon vor dem Anschlag 1975 immer wieder gespannt waren. Kreisky war sich jedoch des Kapitals bewusst, das die OPEC in Wien für Österreich und nicht zuletzt für ihn als Außenpolitiker darstellte.

## 2. Scheichs im Schnee: „in-schallah!“<sup>537</sup>

Der Anschlag auf die OPEC-Ministerkonferenz lässt sich in drei Phasen unterteilen, bei denen, ähnlich wie in Marchegg, ein Ortswechsel des zentralen Geschehens verknüpft ist. Die erste Phase ist der eigentliche Anschlag, das heißt die Stürmung der Sitzung sowie die folgenden gewaltsamen Auseinandersetzungen am Mittag beziehungsweise frühen Nachmittag des 21. Dezember 1975. Die zweite, für diese Untersuchung zentrale Phase ist jene der Beratungen im Bundeskanzleramt. Zunächst ohne den Bundeskanzler, dann mit, und zunehmend unter stärkerer Beteiligung der ausländischen Diplomaten. Es folgt in der Nacht und am Morgen des 22. Dezember die Schlussphase mit dem Abflug der Terroristen und Geiseln auf dem Flughafen Schwechat, wo es zu dem legendären Handschlag zwischen Innenminister Rösch und dem Terroristen Carlos kam. Abschließend sollen die Ereignisse nach dem Ausfliegen in Algier und Tripolis angesprochen werden.

### Stürmung der OPEC-Ministerkonferenz

Im verschneiten, vorweihnachtlichen Wien begannen die OPEC-Delegationen am Sonntag, dem 21. Dezember 1975 ihren zweiten Sitzungstag. Alle dreizehn Mitgliedsländer waren hochrangig vertreten, lediglich die Minister der Vereinigten Arabischen Emirate und von Katar waren nicht anwesend. Gegen 11.45 Uhr stiegen sechs unauffällig gekleidete, aber äußerst unbewegliche Personen aus der Straßenbahn direkt vor der OPEC aus.<sup>538</sup> Sie betraten mit Sporttaschen das Gebäude, der wachhabende Polizist soll sogar freundlich begrüßt haben, was höchst deutlich die Arglosigkeit der Sicherheitskräfte demonstriert.<sup>539</sup> In der Eingangshalle, in der etwa 30 Journalisten auf die mit Spannung erwarteten Ergebnisse der OPEC-Konferenz warteten, packten sie ihre Waffen aus und stürmten in die im oberen Geschoss gelegenen Räume der OPEC. Im vorhergehenden Monat hatten die Terroristen immer wieder „versehentlich“ auf dem Weg zur im gleichen Gebäude befindlichen kanadischen Botschaft die OPEC-Räume betreten, und waren so in Grundzügen über die Räumlichkeiten informiert.<sup>540</sup>

<sup>537</sup> Schlusswort des Tagebucheintrags Staribacher vom 23.12.1975 zum OPEC-Anschlag, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01537. Fehler übernommen. *Insha'a allah* [إن شاء الله] bedeutet wörtlich „So Gott will“, kann aber auch je nach Region und Kontext „hoffentlich“ oder neutral „vielleicht“ bedeuten.

<sup>538</sup> Vgl. Spiegel-Interview mit Klein, in: Der Spiegel vom 7.8.1978, Heft 32, S. 74.

<sup>539</sup> Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 64f.

<sup>540</sup> Eine OPEC-Angestellte sagte später aus, dass sie Carlos schon zuvor in den Räumlichkeiten der OPEC gesehen haben will. Vgl. Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Herta Czezelitz vom 22.12.1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

Auch dies hätte argwöhnischen Augen bei der OPEC auffallen können. Zudem hatten sie von Informanten in der OPEC – mutmaßlich über Libyen – erfahren, dass die Minister so gut wie kein Schutzpersonal während der Konferenzen um sich herum hatten.<sup>541</sup>

Der darauf folgende Ablauf ist reichlich unübersichtlich und von vielen Beteiligten sehr unterschiedlich geschildert worden.<sup>542</sup> Diese wurden von der Presse teils auch stark verfremdet und mit Effekten angereichert, so dass sich, ähnlich wie bei Olympia 1972 auch in der Fachwelt immer noch hartnäckig einige Gerüchte halten.<sup>543</sup> Statt einer Rekonstruktion im Detail soll hier aber nur auf einige, für den weiteren Verlauf und die Verhandlungsmodalitäten wesentliche Punkte eingegangen werden.

Die multinationalen Terroristen, fünf Männer und eine Frau, zeichneten sich durch besondere Brutalität aus, auf die sie nach Klein von ihrem Anführer Carlos in der Vorbereitung eingeschworen wurden.<sup>544</sup> Insgesamt gab es drei Tote. Zwei davon, der österreichische Polizist Tichler und der irakische OPEC-Sicherheitsmann Khafali wurden von der Terroristin, mutmaßlich Gabriele Kröcher-Tiedemann<sup>545</sup>, aus nächster Nähe erschossen. Beide hatten Waffen bei sich, diese aber nicht gezogen. Nach Klein befanden sich beide auf der Flucht.<sup>546</sup> Der dritte, das libysche Delegationsmitglied

<sup>541</sup> Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 54, 61

<sup>542</sup> Ein detaillierter und kritischer, wenn auch natürlich vom Interesse des Autors gefärbter Bericht über die Stürmung und Vorbereitung ist der des Terroristen Hans-Joachim Klein, der seine Erinnerungen etwa 1977 im arabischen Exil niederlegte und 1979 veröffentlichte. Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 46–74. Zahlreiche polizeiliche Vernehmungen der Geiseln unmittelbar nach dem Anschlag liefern gleichsam interessante aber auch widersprüchliche Details, wobei einige Vernommenen häufig ganz offensichtlich noch unter Schock standen. Vgl. Vernehmungsprotokolle der Bundespolizeidirektion Wien, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>543</sup> Vgl. die sich stark auf die (französische) Presse stützende, nicht besonders wissenschaftliche Biographie von Violet, Carlos. Zum OPEC-Anschlag s. S. 141–172.

<sup>544</sup> Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 59–61. Carlos Vorgabe sei es gewesen, jeden, der in irgendeiner Form unkooperativ war, sofort zu erschießen. Klein betont, seine Vorbehalte gegen die Brutalität Carlos' schon in der Vorbereitungsphase, auch Carlos gegenüber, deutlich gemacht zu haben.

<sup>545</sup> Kröcher-Tiedemann war im März 1975 in der Folge der Lorenz-Entführung nach Süd-Jemen ausgeflogen worden. Zwei Jahre nach dem OPEC-Anschlag wurde sie mit großen Teilen des Lösegeldes aus der Palmers-Entführung 1977 an der Schweizer Grenze verhaftet. Sie wurde für ihre Beteiligung an dem OPEC-Anschlag verurteilt, jedoch 1990 aus Mangel an Beweisen wieder freigelassen, nicht zuletzt, da sich die Augenzeugen aus Angst um ihre Sicherheit nicht äußern wollten und der ehemalige deutsche Bundesinnenminister Maihofer aussagte, dass nach damaligem Sachstand des BMI Kröcher-Tiedemann noch in Süd-Jemen gewesen sein solle. Vgl. taz-Artikel „Alibi für OPEC-Angeklagte“ vom 10.4.1990, S. 4. Die Beobachtungen zahlreicher deutscher Beamter in Aden sind in mehreren Beständen des BArch nachvollziehbar, erwecken aber nicht den Eindruck von besonders vollständigen Erkenntnissen vor Ort. Die jemenitischen Behörden waren nicht kooperationswillig, insbesondere, da die Entwicklungshilfeversprechen auf sich warten ließen. Zudem fiel jeder westliche Gast in den zwei Hotels in Aden sofort auf und machte verdeckte Ermittlungen für Deutsche kaum möglich. Vgl. u. a. BArch B 141/45605 oder B 106/106998, Lorenz Bd. 3.

<sup>546</sup> Zum Tod von Tichler vgl. die Aussage der OPEC-„Coffee-Lady“ Herta Czezelitz, die gesehen haben will, dass Tichler zuvor versucht hatte, Carlos seine Waffe zu entreißen und danach in den Fahrstuhl geflüchtet ist, wo er, neben Frau Czezelitz stehend, von der Terroristin erschossen wurde. Allerdings ist ihre Aussage nicht ganz widerspruchsfrei. Vgl. Verneh-

Izmirli, versuchte erfolgreich, Carlos im Sitzungssaal seine Maschinenpistole zu entreißen, konnte diese aber nach Herausfall des Magazins nicht bedienen. Carlos schoss mit seiner Pistole Izmirli in die Schulter. Als dieser schon wehrlos war, gab Carlos aus der wiedergewonnenen Maschinenpistole sieben Schüsse auf Izmirli ab, offenbar um ein Exempel zu statuieren.<sup>547</sup> Ebenso rücksichtslos wurden die Angestellten der OPEC aus ihren Büros in den Konferenzraum getrieben.<sup>548</sup> Vier Mitarbeiter, die sich in einem Büro verbarrikadiert hatten, mussten erleben, dass die Terroristin unmittelbar nach ihrer Aufforderung, den Raum zu verlassen „durch die Türe in Höhe des Schlosses“<sup>549</sup> schoss.

Diese Brutalität der ersten Minuten, die vor allem von Carlos und Kröcher-Tiedemann ausging, ließ schnell nach und war, wie Carlos zitiert wird, von vornherein geplant: „Speziell am Anfang muß hart durchgegriffen werden, um in aller kürzester Zeit Ruhe in den Laden zu bringen.“<sup>550</sup> Kurz darauf wurden alle Geiseln auf Waffen kontrolliert, im Konferenzraum gesammelt und Sprengsätze scharfgemacht. Die Terroristen konnten somit einigermaßen gelassen auf das Eintreffen der österreichischen Polizei warten: „Wir hatten jetzt alles und jeden unter Kontrolle, das mußte auch jedem, Außenstehenden klarsein. Es war mucksmäuschenstill in der OPEC-Zentrale.“<sup>551</sup>

Für die österreichische Regierung war angesichts der drei Toten klar, dass es sich hier um höchst gefährliche Terroristen handelte, die nicht zögern würden, ihre Drohungen auch wahrzumachen.

Ein zweiter, verhandlungstaktisch wichtiger Punkt war die Kommunikation in die OPEC, die über die zentrale Telefonanlage an der Rezeption funktionierte. Allerdings gelang es der Rezeptionistin, die vermutlich als erste die Terroristen sah, mit verblüffender Contenance, den Terroristen Klein ziemlich aus der Fassung zu bringen. Sie äußerte am Folgetag im ORF:

*„Ich sitze hier oben an der Rezeption und hab sie alle hereinkommen gesehen. Und die haben gebrüllt: ‚Wo ist der Konferenzraum?‘ und haben herumgeschossen. Und ich bin dann hinter meinem Schreibtisch in Deckung gegangen und habe die Polizei angerufen. Und dann kam einer zurück und hat mir das Telefon zerschossen.“<sup>552</sup>*

mungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Herta Czezelitz vom 22. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>547</sup> Die „Coffee-Lady“ gab zu Protokoll, dass der libysche Delegierte sich in seinem Büro versteckt hatte und dort erschossen wurde. Dies ist allerdings von keiner anderen Quelle bestätigt. Vgl. Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Herta Czezelitz vom 22. 12. 1975, S. 2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>548</sup> Offenbar wussten die Terroristen nicht, dass sich auch im Stockwerk über dem Konferenzraum noch OPEC-Büros befanden. Es ist nicht überliefert und auch reichlich unwahrscheinlich, dass sich die Terroristengruppe über zwei Stockwerke verteilte. Dennoch blieb sehr lange unklar, was mit den Angestellten im zweiten Stock passiert war. Vgl. Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 3, Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>549</sup> Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Eduard Hinterecker vom 22. 12. 1975, S. 2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>550</sup> Carlos zitiert nach Klein, Menschlichkeit, S. 60.

<sup>551</sup> Klein, Menschlichkeit, S. 68.

<sup>552</sup> Augenzeugin im Ö1-Mittagsjournal vom 22. 12. 1975, in: OeM 99-75339. Eigene Transkription.

Klein schilderte den Vorgang etwas anders:

*„Ich sah mich [...] acht Personen gegenüber. Und der Empfangsdame, die mit weiß der Teufel wem telefonierte. Die Männer scheuchte ich mit dem Lauf der Pistole erst mal in eine Ecke [...] Anschließend versuchte ich der jungen Frau klarzumachen, daß jetzt mit dem Telefonieren Schluß sei. Machte die aber nicht. [...] Die Reaktionen von der waren keine Schockreaktionen. Weiß Gott nicht, höchstens meine. Ich sagte ihr im besten Oxford-Englisch ‚finished, go‘, und sie telefonierte munter weiter. Ich schoß ihr den Apparat kaputt [...] und sie nimmt den nächsten. Und ich stand davor und war völlig verdattert und wußte nicht, was ich tun sollte. Schreit nicht, macht nichts, nimmt nur einen neuen Telefonhörer zur Hand. Irgendwie raffte ich mich wieder auf und schieße fast mein gesamtes Magazin in diese Scheißtelefonanlage.“<sup>553</sup>*

Der Erfolg war, dass überhaupt keine telefonische Kommunikation von oder in die OPEC-Zentrale möglich war. Einzige Ausnahme war das Telefon der Portiersloge im Erdgeschoss, die allerdings von den ständig zuströmenden Journalisten in Beschlag genommen war, so dass diese alle offiziellen Gespräche beispielsweise zum späteren Ministerrat mithören und umgehend an die Agenturen weitergeben konnten. Ein Umstand, den Bundeskanzler Kreisky und seine Minister ganz unerträglich fanden.<sup>554</sup> Für die Folge des Anschlags führte das dazu, dass die Medien deutlich besser informiert waren als die für den Fortgang verantwortliche Ministerratsrunde.

Ein dritter Aspekt war der offensichtlich vorschnelle Einsatz eines Einsatzkommandos der Bundespolizeidirektion Wien.<sup>555</sup> Offensichtlich gab es, wie Kreisky vor dem Nationalrat andeutet, einen „für diese Fälle vorgesehenen Alarmplan“<sup>556</sup>, nach dem umgehend ein Einsatzkommando, bestehend aus acht entsprechend ausgerüsteten Polizisten sowie ein Funkwagen zum OPEC-Gebäude beordert wurden. Welches genau dessen Aufgabe war, bleibt unklar. Der Leiter der Staatspolizei Wien sagte Jahrzehnte später: „Wir hatten damals in der ganzen Polizeidirektion fünf schussichere Westen. Und die war jede 20 Kilo schwer. Und so hab ich die Leute reingeschickt, zum Erkunden.“<sup>557</sup> Klein bezeichnete die vier Polizisten des EKO, die „ihr Erscheinen mit einem Riesenspektakel im Treppenhaus“ ankündigten, mit einiger Häme als „Wiener Djangos“<sup>558</sup>. Natürlich hört sich das Protokoll des mit einem – ausgerechnet – Gesäßbackendurchschuss verletzten EKO-Beamten nach professioneller Arbeit an<sup>559</sup>, jedoch ist man geneigt, Kleins Darstellung zu glauben, die den traurigen Dilettantismus der Beamten hervorhebt. In der Tat stellt sich die Frage, was die vier Beamten mit ihrer mehr oder weniger spontanen Schießerei zu erreichen versuchten, außer die Geiseln und sich selbst zu gefährden.

<sup>553</sup> Klein, *Menschlichkeit*, S. 66f.

<sup>554</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>555</sup> Der Leiter der Bundespolizeidirektion Wien trägt die Amtsbezeichnung „Polizeipräsident“ und ist gleichzeitig Sicherheitsdirektor für das Bundesland Wien. Zum Zeitpunkt des OPEC-Anschlags war dies Karl Reidinger. Zum strategisch äußerst problematischen Einsatz eines EKO sind keine Akten aus der Leitungsebene erhalten bzw. zugänglich.

<sup>556</sup> Kreisky vor dem Nationalrat am 27. 1. 1976, in: 16. StenProt NR, XIV. GP, S. 1376.

<sup>557</sup> Ernst Wallaschek in Laabs/Feichtenberger, *Operation OPEC*, Min. 13:18 bis 13:26.

<sup>558</sup> Beide Zitate in Klein, *Menschlichkeit*, S. 68.

<sup>559</sup> Vgl. Befragungsbericht des verletzten Kurt Leopolder im Wiener Allgemeinen Krankenhaus vom 21. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

Klein schrieb dazu: „Das war keine Anti-Terrorismus-Truppe, das war eine Anti-Geisel-Truppe mit Suizidabsichten.“<sup>560</sup> Klein weist ganz zu Recht darauf hin, dass bei der Unzahl von Querschlägern, von denen mindestens zwei auch ihn trafen, auch einige in den Konferenzraum hätten gelangen können, wo Carlos in irriger Annahme, seine Vormänner seien überwältigt worden, wahrscheinlich den Befehl zur Sprengung gegeben hätte.<sup>561</sup> Später stellte sich heraus, dass ein kuwaitischer Delegierter tatsächlich eine Verletzung am Arm hatte.<sup>562</sup> Aus logischen Gründen dürfte der Durchschuss beider Gesäßbacken, den einer der Polizisten erlitt, auch ein Querschläger gewesen sein.

Ganz offensichtlich war den EKO-Beamten nicht klar, dass die Terroristen Handgranaten bei sich haben könnten und sie so trotz kugelsicheren Westen in höchster Gefahr schwebten. Dass Handgranaten in dieser Zeit zur Standardausrüstung von Terroristen gehörten, hätte der Leitungsebene spätestens seit Marchegg bekannt sein müssen. Erst als die Terroristen eine Handgranate in Richtung der Polizisten warfen, ging das „Licht [...] da aus und bei den vier Djangos endlich an.“<sup>563</sup> Das Einsatzkommando zog sich, nachdem durch eine Angestellte der OPEC der freie Abzug zugesichert wurde, zurück. Die Beamten, die später die Räumlichkeiten begutachteten, stellten „ein Bild wüster Zerstörung“<sup>564</sup> fest und lassen in ihrem Bericht erkennen, dass die Schilderungen Kleins durchaus plausibel sind.

Im Zuge des Schusswechsels wurde auch Hans-Joachim Klein durch einen Bauchschuss, ebenfalls ein Querschläger<sup>565</sup>, schwer verletzt. Eine Geisel, die sich als ausgebildeter Arzt zu erkennen gab, besah sich die Wunde und drängte angesichts der akuten Lebensgefahr darauf, Klein sofort operieren zu lassen. Die Behandlung des verletzten Klein wurde später zu einem zentralen Thema der Verhandlungen im Ministerrat.

Der Einsatz des Polizeikommandos ist aus strategischer Perspektive schwer zu beurteilen, ohne weitere Akten der Bundespolizeidirektion Wien zu kennen. War dies eine Art Befreiungsversuch oder sollten die Beamten nur das Terrain erkunden? Es muss auch offen bleiben, wer genau die Anordnung zu diesem Kommando gegeben hat, das alle Beteiligten in geradezu unverantwortlicher Weise gefährdete. Dass es ein „Auftrag“ und keine eigenmächtige oder routinemäßige Handlung war, „in den ersten Stock“<sup>566</sup> vorzudringen, erwähnt der verwundete EKO-Polizist im Krankenhaus. In jedem Fall waren die Terroristen auf weitere Stürmungsversuche gefasst und die Sicherheitskräfte hatten, fast wörtlich, viel zu früh ihre Munition verschossen.

Erst nachdem Ruhe eingekehrt und die Verletzten im OPEC-Gebäude notdürftig versorgt waren, wurden drei britische Angestellte der OPEC freigelassen, um eine handschriftliche Erklärung der Terroristen (geschrieben von einer OPEC-Sekretärin)

<sup>560</sup> Klein, *Menschlichkeit*, S. 69.

<sup>561</sup> Vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 69.

<sup>562</sup> Vgl. Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Eduard Hinterecker vom 22. 12. 1975, S. 3f., in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>563</sup> Klein, *Menschlichkeit*, S. 69.

<sup>564</sup> Tatbestandsaufnahme im OPEC-Gebäude, Bericht der Bundespolizeidirektion Wien, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 47.

<sup>565</sup> Vgl. Aussage Klein in Laabs, *Operation OPEC*, Min. 13:34.

<sup>566</sup> Beide Zitate im Befragungsbericht Kurt Leopolder im Wiener Allgemeinen Krankenhaus vom 21. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

zu übergeben.<sup>567</sup> Die konkreten Forderungen übergab der algerische Ölminister Abdesselam, der die kurze Gelegenheit nutzte, dem Wiener Polizeichef sein Versagen vorzuhalten.<sup>568</sup>

Beigefügt war ein sechsseitiges Kommuniké in französischer Sprache. Der halbseitige Brief an die „Austrian Authorities“, unterzeichnet vom „arm of the Arab Revolution“, forderte die Verlesung des Kommunikés im ORF alle zwei Stunden, beginnend zwei Stunden nach Übergabe. Am Folgetag um 7 Uhr wollten die Terroristen zusammen mit den Geiseln in einem großen Autobus, dessen Fenster verhängt sein sollten, zum Flughafen Schwechat gebracht werden, wo eine DC-9 mit Crew bereitstehen sollte.

Mit Übergabe der Dokumente wurde auch medizinische Behandlung des angeschossenen Klein angefordert. Wenig später wurde der inzwischen ohnmächtige Klein tatsächlich in das AKH gebracht und für eine Notoperation vorbereitet. Als Unterhändler verlangten die Terroristen, den libyschen Botschafter zu sprechen, der jedoch unauffindbar war. Lange wurde er in Prag vermutet, jedoch stellte sich erst am Abend heraus, dass er in Budapest weilte.<sup>569</sup> In der Folge akzeptierten sie den irakischen Geschäftsträger in Wien als Unterhändler.

Die staatlichen Reaktion in dieser Frühphase lagen in der Hand der drei Minister Rösch (Inneres), Androsch (Finanzen) und Broda (Justiz), die sich im Innenministerium eingefunden hatten, wo „natürlich alle Meldungen von der Polizei zusammengekommen“<sup>570</sup> waren. Da Bundeskanzler Kreisky erst aus seinem angetretenen Winterurlaub nach Wien zurückreisen musste, lag die Entscheidungsgewalt vorerst in den Händen dieser drei politisch besonders ambitionierten Minister. Die übrigen Minister wurden erst um 16 Uhr zu einem Ministerrat unter Leitung des Vizekanzlers Häuser eingeladen.

Unterstützt wurden die drei Minister von dem designierten und dem scheidenden Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, Robert Danzinger und Oswald Peterlunger sowie dem Wiener Bürgermeister Gratz. Offenbar gab es auch im BMfaA einen Krisenstab, der jedoch im Fortgang der Ereignisse keine nachweisliche Rolle spielte. Dennoch wurden zwei Beamte des BMfaA, Botschafter Nettel als Leiter des Völkerrechtsbüros und Legationsrat Türk als dessen direkter Mitarbeiter, zentral in das Geschehen eingebunden. Türk hatte bereits 1973 in Marchegg eine sehr zentrale Rolle gespielt und wurde vermutlich wegen seiner Erfahrungen nun erneut herangezogen. Interessant ist, dass ausgerechnet das Völkerrechtsbüro so prominent für das BMfaA in Erscheinung trat. Dies hat vermutlich eher mit pragmatischen und personellen Gründen zu tun, denn mit der fachlichen Ausrichtung der Abteilung.

<sup>567</sup> Vgl. Handschriftliche Forderung der Terroristen an die „Austrian Authorities“ vom 21. 12. 1975 sowie französischsprachiges Kommuniké, Beilage B zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Zur Übergabe vgl. Vernehmungprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Eduard Hinterecker vom 22. 12. 1975, S. 4, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>568</sup> Vgl. Weiss, Terror, S. 62.

<sup>569</sup> Vgl. Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 32.

<sup>570</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529.

Über die erste Sitzung im Innenministerium und die ersten strategischen Überlegungen zu den Forderungen ist nur wenig bekannt.<sup>571</sup> Wie Türk berichtet, herrschte „[ü]ber die Situation im OPEC-Gebäude [...] noch keine völlige Klarheit.“<sup>572</sup> Allerdings lagen für die drei Minister, die sich informell und vermutlich auf Einladung und Leitung von Innenminister Rösch im Innenministerium versammelt hatten, drei Punkte auf der Hand: außergewöhnliche Gewaltbereitschaft der Terroristen, keine direkte Kommunikation, fehlgeschlagener Vorstoß der Polizeikräfte. Die Reaktionen richteten sich folgerichtig auf die Absicherung des Geländes und die Beruhigung der Situation. Das Umfeld des OPEC-Gebäudes wurde weiträumig abgesichert, der nahegelegenen Christkindlmarkt geschlossen und die Aufführung „Das Spiel der Mächtigen“ im Burgtheater abgesagt.<sup>573</sup>

Ein Teil der im Kabinett des Innenministers versammelten Herren, darunter der designierte Generaldirektor Danzinger sowie die beiden Beamten auf dem Außenministerium, begaben sich zum Ort des Geschehens, wo sie aus der Eingangshalle des OPEC-Gebäudes heraus mit „nicht unbeträchtliche[n] Schwierigkeiten“<sup>574</sup> mit dem einzigen noch funktionierenden Telefon in der Portiersloge ihre jeweiligen Ministerien und später den Ministerrat über den Stand der Dinge verständigten.<sup>575</sup> Dort befand sich auch bereits der durch seinen Einsatz am Folgetag berühmt gewordene OPEC-Vertragsarzt Wiriya Rawenduzy<sup>576</sup>, der teilweise auch Dolmetscherfunktion einnahm. Warum dort ebenfalls – trotz aller Klagen der Minister über den medialen Wissensvorsprung – ORF-Vertreter zugelassen wurden, bleibt rätselhaft.

<sup>571</sup> Die einzige Quelle ist der Bericht von Legationsrat Türk vom BMfaA, der im BKA-Dokumentarbericht zu den Vorfällen in der OPEC veröffentlicht wurde und daher aus verschiedenen Gründen sicher nicht alle Details enthält, die für die politikgeschichtliche Forschung interessant wären. Zudem geht Türk nur sehr knapp auf die Verhandlungen im Innenministerium ein, Schwerpunkt sind die Ereignisse im OPEC-Gebäude. Vgl. Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 26–40.

<sup>572</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 26.

<sup>573</sup> Die Bedeutung der Absage einer Veranstaltung im Burgtheater ist von der Öffentlichkeitswirksamkeit nicht zu unterschätzen, war damit doch die nach der Staatsoper zentrale kulturelle Instanz Nachkriegsösterreichs getroffen. Vgl. zur herausragenden Bedeutung der Kulturpolitik in Österreich Rathkolb, Republik, S. 297–334, insbesondere zum Burgtheater S. 324–327. Am Ende wurde das Burgtheater auf Betreiben von Innenminister Rösch doch bespielt, da es „doch eher weit vom Tatort entfernt ist, wozu noch kommt, daß alle Zufahrten zum OPEC-Gebäude hermetisch abgesperrt sind“. Polizei und Feuerwehr zeigten sich „darüber bestürzt.“ Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 2, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>574</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 28.

<sup>575</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 12, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>576</sup> Der irakische Kurde Rawenduzy hatte interessanterweise ein Jahr zuvor Kreisky in einer öffentlichen Rot-Kreuz-Aktion Blut abgenommen und war von Kreisky in ein Gespräch über die Kurdenfrage verwickelt worden. Rawenduzy versprach auf Bitten Kreiskys, einen schriftlichen Bericht über die Lage der Kurden im Irak zuzuschicken. Gleichzeitig sicherte er als Dank für politische Aufmerksamkeit zu, Kreisky immer zur Verfügung zu stehen, wann er es bräuchte. Kreisky kam am Tag des Überfalls auf dieses Angebot zurück, was einmal mehr zeigt, wie sehr die vielfältigen privaten Kontakte Kreiskys in den nahen und mittleren Osten auch die Vorgehensweise bei den Anschlägen prägte. Vgl. zu Rawenduzy die etwas verklärende und als Erzählung verfasste Biographie von Weiss, Terror. Zur Blutspendenaktion vgl. ebenda. S. 49–53.

Zweimal wurde der algerische Ölminister als Unterhändler von den Terroristen nach unten geschickt, um Forderungen zu übergeben und die Ernsthaftigkeit der Drohungen nach Erschießung der Geiseln zu unterstreichen. In der Folge übernahm der irakische Unterhändler die Funktion, zwischen Terroristen und Einsatzleitung zu vermitteln. Als die Terroristen am Nachmittag Radios, Scheren, Klebeband und Schnüre verlangten, wurde dies trotz des offensichtlichen Risikos für die Geiseln ohne Umschweife zugesagt, auch wenn sogar das Innenministerium am Adventssonntag mit erheblichen logistischen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte.<sup>577</sup>

Offenbar nahm niemand der in Wien Anwesenden Anstoß an dieser Entscheidungskonzentration in den Händen der drei Minister. Wie Staribacher in seinem Tagebuch mit nachträglicher Verwunderung betont, wurde ihm erst spät die politische Dimension des Vorfalls bewusst:

*„Ich mass der ganzen Angelegenheit überhaupt keine allzu grosse Bedeutung bei, was mich jetzt umso mehr wundert, an mir selbst konnte ich also feststellen, wie man gegen diese Überfälle usw., wo man nicht unmittelbar selbst betroffen ist, abstumpft, ja ich muss jetzt gestehen, ganz falsch reagiert. Anstelle, dass ich annahm, hier würden wir sofort gebraucht werden, fragte ich mich, ich könne ja doch dazu nichts beitragen und wartete prompt, bis mich die Polizwi verständigte“<sup>578</sup>.*

Bemerkenswert ist, dass Staribacher nicht die Ungewöhnlichkeit der Situation, sondern seine Abstumpfung für seine Fehleinschätzung anführt. Mit historiographischer Distanz und dem Wissen, dass Wien (gerade im Vergleich mit den deutschen Großstädten) nicht unbedingt ein Ort besonders häufiger Überfälle war, lässt sich eher festhalten, dass Staribacher nichts mit dem Vorfall anzufangen wusste, der politische Impetus zum aktiven Einschreiten gegen Terrorismus fehlte. Zumindest in dieser Phase wurde der Überfall, dafür sprechen auch die Agenturmeldungen der APA<sup>579</sup>, als rein krimineller Akt wahrgenommen, dessen Bewältigung der Polizei und den entsprechenden Fachressorts oblag.

Als um 16 Uhr der noch unvollständige Ministerrat zusammentrat, war endgültig die politische Ebene erreicht, die Terrorismus von Kriminalität abhebt. Plötzlich ging es nicht mehr um ein lokal sehr begrenztes Geiseldrama, vielmehr wurden nun die innen- und außenpolitischen Interessen Österreichs als Staat einbezogen.

### Ministerrat ohne Kreisky: Warten auf Godot

Der Ministerrat, der zwischen 16 und 18 Uhr ohne Kreisky unter Vorsitz von Vizekanzler Häuser tagte, zeigt eine Ziellosigkeit, die im Umkehrschluss einmal mehr die herausragende Bedeutung Kreiskys für diese Sitzungen unterstreicht. Inhaltlich wurden eine Presseerklärung und die Frage nach der Entscheidung zur Ausstrahlung des terroristischen Kommunikués im ORF behandelt.

<sup>577</sup> Alle Läden der Stadt waren geschlossen, zudem mussten viele Beamte erst aus dem Wochenende geholt werden. Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 4, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Vgl. Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 30.

<sup>578</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01528. Fehler übernommen.

<sup>579</sup> Vgl. APA-Meldungen zum Überfall auf die OPEC, online unter: [http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier\\_meldungen.html;jsessionid=a5R3RfsiOz-5?dossierID=AHD\\_19751221\\_AHD0001&deskriptor=DO\\_OP](http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier_meldungen.html;jsessionid=a5R3RfsiOz-5?dossierID=AHD_19751221_AHD0001&deskriptor=DO_OP), Abruf vom 4. 7. 2009.

Zwei Gründe sind für die Ziellosigkeit der ersten Stunden anzuführen, die durchaus wechselseitig verknüpft sind: Erstens ein gravierender und vielleicht auch gewollter Informationsmangel der Ministerrunde, weitgehend beeinflusst durch die Gruppe der drei ambitioniertesten Minister, die Kreisky von den Informationen abschneiden und selbst Entscheidungen treffen wollten. Zweitens die Fraktionsbildung der Minister untereinander, die entweder auf der harten Linie (schnelles Eingreifen ohne nachzugeben und ohne auf Kreisky zu warten) oder auf der weichen Linie (vorsichtiges Nachgeben und Abwarten, wie Kreisky sich äußert) beharrten.

Den ersten Punkt ging Staribacher offensiv an, indem er ein Radio in den Ministeratssaal bestellte, nachdem er gesehen hatte, dass vor dem Saal die Journalisten vor einem Fernseher saßen und er dort zusammen mit den Journalisten die Nachrichten verfolgt hatte: „Ich fan die Situation ein wenig komisch, dass sozusagen, die Regierung bei den Journalisten mithört was vorgeht.“<sup>580</sup> Dies war offenbar jedoch mehr eine Statusfrage als eine inhaltliche Frage, denn an der Informationsabhängigkeit von den Journalisten hatte sich auch durch ein eigenes Radio nichts geändert. Die Tatsache jedoch, dass es im Ministerratssaal außer Telefonen keinerlei technischen Informationszugang gab – hier gibt es interessante Parallelen zur Lorenz-Entführung – zeigt deutlich, wie sehr sich auch die Krisengeschwindigkeit gewandelt hatte. Statt des wahrscheinlich auf kriegerische Krisen zugeschnittenen Rapporteur-Prinzips wurde nun „Echtzeit“-Krisenmanagement nötig, auf das die Krisenstäbe der frühen 1970er Jahre nicht vorbereitet waren.

Generell herrschte in der ersten Zeit große Konfusion darüber, „wer wann und wo tagt.“<sup>581</sup> Rösch, Androsch und Broda waren noch im Innenministerium, während Vizekanzler Häuser versuchte, mit den allmählich eintreffenden Ministern im Bundeskanzleramt den Ministerrat zu beginnen. Staribacher erklärte sich bereit, die drei Minister aus dem Innenministerium zu holen, was wiederum der Handlungsbereitschaft des Ministerrats nicht zuträglich war. Das politische Gewicht schien sich derart in die Herrengasse verlagert zu haben, dass überlegt wurde, „ob es nicht überhaupt zweckmässig ist ins Innenministerium zu übersiedeln.“<sup>582</sup> Auch die Botschafter der OPEC-Staaten waren bereits in das Innenministerium bestellt worden.<sup>583</sup> Diese sich nicht nur räumlich-symbolische anbahnende Machtverschiebung wurde vorerst mit dem deutlichen Hinweis von Bundeskanzleramts-Sektionschef Jiresch aufgehalten, dass ein Umzug des gesamten Ministerrats zum Innenminister „dem Bundeskanzler gar nicht recht sein“<sup>584</sup> werde.

Als die drei Minister Rösch, Androsch und Broda dann im Ministerratssaal eintrafen, wurde noch deutlicher, wie die politischen Gewichte verteilt waren und wie sehr die Abwesenheit Kreiskys ins Gewicht fiel:

<sup>580</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01528. Fehler übernommen.

<sup>581</sup> Ebenda.

<sup>582</sup> Ebenda.

<sup>583</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S.4, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>584</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01528. Fehler übernommen.

*„Im Innenministerium waren natürlich alle Meldungen von der Polizei zusammengelaufen. Die drei [Minister] waren mit Entscheidungen und Problemen bereits konfrontiert. Sie hatten wahrscheinlich schon einige Stunden die Probleme immer wieder durchdiskutiert und sich deshalb eine entsprechende Meinung gebildet, oder zumindestens jeder von ihnen eine bestimmte Einstellung zu den Problemen. Die jetzt im Bundeskanzleramt zuerst mit den Problemen offiziell Konfrontierten und das waren die meisten Minister, hatten überhaupt keine Detailinformationen und waren, wenn ich so sagen darf, noch von keinen Willensprozess oder gar Beschluss beeinflusst.“<sup>585</sup>*

Als die Sitzung vom Vizekanzler eröffnet wurde und die Protokollanten mit der Arbeit beginnen wollten, wehrte sich einer der drei, Finanzminister Androsch, mit dem Hinweis, dass „dies [...] nicht sehr zweckmässig“<sup>586</sup> sei. Es ist auch im Fortgang der dennoch protokollierten Ereignisse vor Eintreffen Kreiskys sehr offensichtlich, dass die drei Minister der ersten Stunde wenig Interesse an den offiziellen Spielregeln des Ministerrats hatten und lieber zu dritt die Geiselnahme gelöst hätten. Eine vorsichtige, aber unüberschbare Skepsis ist in den Zeilen Staribachers zu erkennen, wenn er mehrfach das Informationsmonopol der drei Minister Rösch, Androsch und Broda erwähnt. Wenn das Telefon – die einzige direkte Verbindung zu Informationen von außen – klingelte, nahm stets Rösch ab und teilte den Ministern den Sachstand mit.<sup>587</sup> Staribacher schlug vor, Walkie-Talkies einzusetzen, wurde jedoch von Rösch abgewiesen, dass dann ja jeder mithören könne. Ebenso schwierig stellte sich der Kontakt zum Bundeskanzler dar, was abermals den drei Ministern nützte:

*„Mit Kreisky bestand angeblich auch nur eine sehr schlechte Verbindung weil der Flughafen nur Wetter- und Flugverbindungen mit der Maschine hatte. Beides kann ich mir nicht vorstellen, aber ich bin dafür kein Fachmann und vor allem geht es mich ja wirklich nichts an. Dass aber mit einem im Flugzeug befindlichen, wenn auch nur einer kleinen Chessna, Kanzler nicht wirklich eine ständige Verbindung aufrecht erhalten werden kann, dass es nicht eine Funkeinrichtung gibt, auf der nicht jeder mithören kann, ohne dass dies verschlüsselt werden muss, kann ich mir nicht vorstellen.“<sup>588</sup>*

Nachdem Staribacher mehrfach insistiert hatte, dass der Bundeskanzler doch irgendwie erreichbar sein müsse, wurde tatsächlich eine Nachricht über die Flugsicherung übermittelt. Die sehr spät eintreffende Antwort war erwartbar: Kreisky verlangte, dass mit einer Entscheidung gewartet werde, bis er im Ministerrat eintreffe.<sup>589</sup>

Inwieweit hier wirklich die technischen Möglichkeiten ausgeschöpft waren, lässt sich heute nicht mehr beurteilen. Allerdings zeigen sowohl die Häufung der Vorfälle, wo „die Drei“ ganz zweifellos den Zustrom von Informationen in den Ministerrat steuern konnten, als auch die widerwillige Haltung gegenüber Tonbandmitschnitten und offener Diskussion mit den Ministerkollegen die mindestens fragwürdige Intention, eigenmächtig vorzugehen, vielleicht aber auch das Verkennen der politischen

<sup>585</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529. Fehler übernommen.

<sup>586</sup> Ebenda.

<sup>587</sup> Dieser hinkte jedoch den Informationen im Radio offensichtlich hinterher, zumal der ORF offenbar einen Verbindungsmann direkt in der Portiersloge der OPEC hatte. Vgl. Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01530.

<sup>588</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01530.

<sup>589</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 7 und S. 10, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

Dimension, die zweifelsohne Ministerratsbeschlüsse zur Legitimation des Vorgehens erforderte.

Der Sachstand, der von Innenminister Rösch mitgeteilt wurde, offenbart, dass auch erste außenpolitische Maßnahmen ergriffen worden waren. Der in Paris weilende algerische Außenminister Bouteflika<sup>590</sup> hatte ganz offensichtlich versucht, Kreisky telefonisch zu erreichen. Innenminister Rösch hatte die Gelegenheit genutzt, Bouteflika nach Wien zu bitten, „um sich mit einzuschalten.“<sup>591</sup> Bouteflika hatte sein grundsätzliches Einverständnis erklärt und eine Landeerlaubnis für Algerien gegeben, falls die Terroristen dorthin ausfliegen sollten. Eine Reise nach Wien wollte er jedoch von einem späteren, direkten Gespräch mit Kreisky abhängig machen.

Ansonsten bot der Sachstand nicht unbedingt die beste Grundlage für politische Beschlüsse. Wer die Terroristen waren und was mit der obskuren Erklärung bezweckt wurde, „weiß man nicht.“<sup>592</sup> Teilweise wurden auch Informationen durch Übersetzungsfehler verzerrt, so dass der Ministerrat erfuhr, dass die Terroristen ein Flugzeug „mit drei Crews“<sup>593</sup> gefordert hätten, tatsächlich jedoch forderten die Terroristen eine „crew of three“<sup>594</sup>. Dieser Fehler fiel auch Stunden später niemand auf. Rösch philosophierte, dass der Grund für die „dreifache Besatzung“ der sei, „damit sie im Bedarfsfalle auch länger fliegen können.“<sup>595</sup> Erst sehr spät am Abend drang die Information zu Kreisky durch, dass die Terroristen nun doch nur eine Besatzung haben wollten, der einfache Fehler wurde nie aufgeklärt.

Wie Staribacher zudem bemerkt, erfuhren die Minister einiges Neues aus dem Radio: „Interessant war nur dass teilweise auch falsche Mitteilungen kamen.“<sup>596</sup> Dies mögen für sich relativ unbedeutende Details sein, zeigt aber, dass der Grad der Unvollständigkeit der Informationen im Ministerrat durchaus ernst zu nehmend gewesen sein muss.

Zusätzlich zu den informationellen Defiziten im Ministerrat entbrannte ein Richtungstreit zwischen harter und weicher Linie zwischen den Ministern, die sich an der Frage entzündete, ob und unter welchen Bedingungen einer Verlesung des französischen Kommunikés im ORF zugestimmt werden könne.

Die drei Minister der ersten Stunde hatten schon zuvor Botschafter Erik Nettel<sup>597</sup> vom BMfaA beauftragt, vor Ort in der OPEC die Verhandlungen zu führen. Da dieser

<sup>590</sup> Abd al-Aziz Bouteflika ist seit 1999 Präsident Algeriens.

<sup>591</sup> Innenminister Rösch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 3, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>592</sup> Ebenda.

<sup>593</sup> Innenminister Rösch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 2, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>594</sup> Handschriftliche Forderung der Terroristen an die „Austrian Authorities“ vom 21. 12. 1975, Beilage B zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>595</sup> Innenminister Rösch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 14, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>596</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532. Fehler übernommen.

<sup>597</sup> Offenbar lag der Einsatz von Botschafter Nettel vor Ort nicht ganz auf der Hand. Staribacher schreibt zur Verwendung des Leiters des Völkerrechtsbüros: „wieso weiss ich nicht“. Vgl. Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529.

jedoch nicht zu den Terroristen vorgelassen wurde, diese jedoch nur mit dem weiterhin unauffindbaren libyschen Botschafter sprechen wollten, wurde ein Kompromiss in der Person des irakischen Geschäftsträgers in Wien gefunden. Dieser sei, so Nettel, „angsterfüllt“<sup>598</sup>, „sehr erregt und schweißnaß“<sup>599</sup> von den Terroristen zurückgekehrt und habe betont, dass umgehend eine Entscheidung fallen müsse, sonst würden die Geiseln erschossen werden. Broda und Rösch wollten jedoch keine schnelle Entscheidung für eine Ausstrahlung des Kommunikés, „denn das seien Zugeständnisse an die Terroristen“<sup>600</sup>, sondern vielmehr eine grundsätzliche Entscheidung über das weitere Vorgehen, ganz offensichtlich vor Rückkehr Kreiskys.

Die harte und weiche Linie im Hinblick auf Nachgiebigkeit gegenüber den Terroristen wurde ergänzt durch eine zeitliche Komponente, die in der Diskussion zunehmend in den Mittelpunkt rückte. So wurde es das zentrale Thema, ob man Kreiskys Rückkehr abwarten solle und ob man nicht auf Zeit spielen solle, damit man in der Nacht noch Zugeständnisse „verkaufen“ könne.

Zum Lager der Unnachgiebigen, die auf schnelle Entscheidung drängten, gehörten die drei Minister Rösch, Androsch, Broda, unterstützt von Landwirtschaftsminister Weihs, der meinte, „man solle eine harte Tour einlegen“<sup>601</sup>. Zum anderen Lager, das derjenigen, die umgehend auf eine Entscheidung zum Nachgeben drängten, gehörten Staribacher, Wissenschaftsministerin Firnberg und Unterrichtsminister Sinowatz. Vizekanzler Häuser nahm die abwartende Position ein und verlangte, auf Kreisky zu warten.<sup>602</sup> Gesundheitsministerin Leodolter dürfte indifferent gewesen sein, alle anderen Minister waren (noch) nicht anwesend.

Nachdem Botschafter Nettel noch einen Brief des saudi-arabischen Ölministers<sup>603</sup> vorgelesen hatte, in dem dieser um schnelle und bedingungslose Kooperation der

<sup>598</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529.

<sup>599</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 5, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>600</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529.

<sup>601</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01530.

<sup>602</sup> Vgl. Vizekanzler Häuser vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 4, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>603</sup> Alle als Geiseln gehaltenen OPEC-Minister haben auf Aufforderung des irakischen Unterhändlers Briefe an ihre Botschaften in Wien bzw. das österreichische Außenministerium geschrieben, in denen sie sich mit den Forderungen der Terroristen einverstanden erklärten und die österreichische Regierung um Kooperation baten. Diese Briefe befinden sich im Original in StBKA, VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Wiewohl denkbar, ist es jedoch angesichts der als sehr ängstlich beschriebenen Person Azzawis unwahrscheinlich, dass dieser hier eine eigene Politik betrieben hat. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass Irak ausdrücklich zu den „Freunden“ der Terroristen gezählt wurde und die irakische Botschaft möglicherweise im Vorfeld informiert war. Dafür spricht, dass die Terroristen ausdrücklich nach Azzawi als Ersatz für den libyschen Botschafter verlangt haben sollen. Vgl. Weiss, Terror, S. 68. Ebenso muss verwundern, dass die Terroristen in Abwesenheit Azzawis ausdrücklich einen zweiten irakischen Botschaftsangehörigen forderten, der übertrieben stark darauf hinweist, dass angeblich alle Gänge der OPEC mit Plastiksprengstoff vermint seien, was sich durch die Polizeiberichte nicht bestätigen lässt. Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 20.02 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen,

österreichischen Behörden mit den Terroristen bat, war offenbar der Zeitpunkt für eine Entscheidung reif. Das eigentlich im Wortlaut verfasste Ministerratsprotokoll hält dazu ungewöhnlich nüchtern fest: „Die Mehrheit der Mitglieder der Bundesregierung spricht sich in Zwischenbemerkungen dafür aus, daß die von den Terroristen übermittelte Deklaration im ORF verlesen werde“<sup>604</sup>.

Somit hatten Rösch, Androsch und Broda ihr mutmaßliches Ziel erreicht, eine Entscheidung ohne den Bundeskanzler herbeizuführen.

Mehrmals kam die Diskussion auf den Anschlag von Marchegg 1973, der von den drei Ministern als Argument angeführt wurde, dass die Situation eine ganz andere sei. Androsch beeilte sich festzustellen, dass für ihn ein Automatismus des Nachgebens nicht in Frage käme.<sup>605</sup>

Staribacher plädierte dafür, die Verhandlungen „flexibel zu gestalten“<sup>606</sup>, was im Grunde ein mehrstufiges Verhandeln darstellte. Der Beschluss zum Verlesen der Nachricht sollte gefasst sein, aber den Terroristen nicht sofort präsentiert werden. Erst wenn diese auf weitere Zeitverzögerungen nicht eingingen, sollte der Beschluss der Bundesregierung übermittelt werden. Dieser Ansatz scheiterte aber an dem „vor Angst schweißnasse[n] [irakischen] Diplomat[en]“, der nicht ohne positives Votum der Bundesregierung zu den Terroristen zurückkehren wolle. Nicht ganz unberechtigt wies Botschafter Nettel darauf hin, dass der irakische Unterhändler „der erste sein [könne], der erschossen wird“<sup>607</sup>, wenn er eine negative Nachricht überbrächte.

Derweil wurden in langwieriger Diskussion Detailfragen besprochen. Als die Terroristen bekannt gaben, dass bei weiter verzögerter Entscheidung der saudi-arabische Ölminister erschossen werde, war bei den im Innenministerium versammelten OPEC-Diplomaten „eine große Aufregung festzustellen“<sup>608</sup>. Sie baten mit Nachdruck und einstimmig darum, die Proklamation ohne Umschweife verlesen zu lassen.

Schließlich wurde Einvernehmen darüber hergestellt, dass die Proklamation verlesen werde, in einem der drei Kanäle des ORF, begleitet von einem vorangestellten Begleittext, dass das Kommuniké auf dringendes Ersuchen der Geiseln verlesen werde

OPEC-Überfall 1975. Klein nennt das Land nicht bei Namen, jedoch lässt die Gesamtdarstellung seiner Memoiren keinen Zweifel daran, dass Libyen aktiv logistische und finanzielle Unterstützung gewährt hat und im Vorfeld informiert war. In der Dokumentation von Dirk Laabs spricht Klein ausdrücklich davon, dass Libyen Auftraggeber war. Vgl. Laabs/Feichtenberg, Operation OPEC, Min. 4:20. So ist es immerhin denkbar, dass auch irakische Botschaft eingeweiht war. Die auf Interviews gestützte Biographie des saudi-arabischen Ölministers Yamani erhärtet diese Vermutung, da angeblich der Flug mit den Geiseln über Bagdad führen sollte. Zudem soll angeblich Kröcher-Tiedemann bei ihrer Verhaftung 1977 in der Schweiz angegeben haben, dass die wesentlichen Informationen zur Vorbereitung auf den OPEC-Anschlag aus dem Irak gekommen seien. Vgl. Robinson, Yamani, S.256.

<sup>604</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 5, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>605</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 6, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>606</sup> Handelsminister Staribacher vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 6, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>607</sup> Beide Zitate Botschafter Nettel vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 7, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>608</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 8, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

und keinerlei Entscheidung für ein weiteres Vorgehen der Bundesregierung beinhalte. Außerdem könne aus technischen Gründen der Text nicht sofort ausgestrahlt werden.

Rösch versuchte dessen ungeachtet, die generelle Frage aufzuwerfen, ob die Terroristen mit Geiseln ausfliegen dürften.<sup>609</sup> Nach kurzer Diskussion darüber, ob dies auch österreichische Staatsbürger einschließe oder nicht, lenkten hereinkommende Berichte die Aufmerksamkeit wieder auf die Details der Verlesung im ORF. So stellte sich heraus, dass die Verlesung der sechsseitigen Erklärung auf Französisch immerhin etwa 20 Minuten dauern würde, was immens viel Sendeplatz einnähme. Erst jetzt fiel zudem auf, dass beim ORF „niemand voehanden [war], der französisch den Text vorlesen konnte.“<sup>610</sup> Der designierte Kabinettschef Kreiskys, Friedrich Gehart, erbot sich, selbst den Text vorzulesen. Daraufhin entbrannte erneut eine ereignisferne Diskussion, ob ein derart exponierter Beamter in solch einer Funktion auftreten dürfe und ob man nicht den ORF weiter nach geeigneten Sprechern suchen lassen müsste. Mit dem erneuten Rückgriff auf Marchegg und der exponierten Rolle von Kabinettschef Reiter damals gelang es Broda, die Sorgen der Kollegen zu zerstreuen.<sup>611</sup>

In der Zwischenzeit hatte sich der irakische Gesandte den Beschluss des Ministerrats überbracht und aus der OPEC gemeldet, dass die Terroristen mit der Verzögerung der Verlesung und deren vorangestellter Kommentierung einverstanden seien. Sie verlangten nun ganz profan 100 Sandwiches<sup>612</sup>, die sofort zugesagt wurden. Als Kreisky schließlich um 18 Uhr eintraf, war die erste Stufe des politischen Nachgebens von der Bundesregierung bereits beschlossen und umgesetzt worden. Um 18.20 Uhr wurde die französische Erklärung ausgestrahlt.<sup>613</sup>

Diese erste Phase der politischen Krisenbewältigung ohne Kreisky zeigt neben gravierenden Informationsproblemen, Interessengegensätzen der Minister und Ziellosigkeit vor allem, wie ereignisfern die Diskussion ablief. Die Abhängigkeit von Radionachrichten und fragwürdigen Sachständen, übermittelt von Innenminister Rösch, sowie von Berichten des Botschafters Nettel, der ebensowenig vor Ort sein konnte, noch mit den Terroristen hatte sprechen können, führte dazu, dass die Diskussion im Ministerrat wie in einer Blase ablief. Der Großteil der Minister musste Verantwortung übernehmen, die sie eingedenk mangelnden Informationsflusses gar nicht übernehmen konnten. Im Rückblick bedauerte Staribacher sein frühes Vorpreschen für ein schnelles Nachgeben, das er vielleicht mit mehr Informationen nicht vertreten hätte:

*„Hier zeigte sich aber, dass die Ereignisse einem überrollten. Jetzt waren wir nicht mehr als Aussen-seiter gelegentlich zu einem Problem dazuges tossen, sondern standen mitten drinnen in der Abwicklung eines Problemes und konnten es natürlich daher als Kollektiv nicht mehr bewältigen. [...] Man*

<sup>609</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.9, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>610</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01531.

<sup>611</sup> Vgl. Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01531.

<sup>612</sup> Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 17.45 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Dieses beginnt erst mit einem Personalwechsel um 17.15 Uhr, so dass für die vorhergehende Zeit keine Quellen zur polizeilichen Seite vorliegen.

<sup>613</sup> Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 18.22 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

*erwägt alle Für und Wieder, inder Zwischenzeit rollt die Zeit und vor allem, von so und so vielen Leuten wird ein Beschluss eben exekutiert. Wir zerbrachen uns noch den Kopf und diskutierten ob es zweckmässig ist, dass ein offizieller Beamter den Text liest“.*

Ganz selbstkritisch fasst er zusammen:

*„Wenn ich mir das ganze jetzt betrachte, so ein vollkommen uninteressantes Detail [...] [was] nur zeigt wie in so einer Situation ich zuletzt auch in Folge ungenügender Information über das Fortgeschehen im OPEC-Gebäude und Direktinformation durch die Informittler etwas in einer ganz unrichtigen Entwicklung, um nicht zu sagen, falschen Problemstellung verhandelt wird.“<sup>614</sup>*

Ob gewollt oder nicht, der Ministerrat diskutierte über Nebensächlichkeiten, während Innenminister Rösch am Telefon sowohl Weisungen ausgeben als auch Informationen in den Ministerrat hinein filtern konnte. Am grundsätzlichen Informationsproblem, das seit Marchegg 1973 bekannt war, hatte sich nichts geändert. Als Kreisky, zuvor im Flugzeug sitzend und gewissermaßen „entmachtet“, in Wien ankam, war er vor vollendete Tatsachen gestellt.

### Das „esoterische“<sup>615</sup> Kommuniké der Terroristen

Der siebenseitige Text, der in sehr hochsprachlichem Französisch gehalten ist, behandelt ausschließlich innerarabische Angelegenheiten. Ganz generell ging es wortreich um die Verurteilung der „agression sioniste“<sup>616</sup>, die nur darauf ausgerichtet sei, „la résistance et la solidarité arabe“<sup>617</sup> zu untergraben. In mehreren Punkten versuchten die Terroristen zu belegen, wo und wie der Zusammenschluss der arabischen Massen gezielt gestört werde, so unter anderem in den damals aktuellen Kämpfen im Libanon. Die Wurzel des Übels: Ein „complot conçu et en voie de réalisation par les forces sionistes, imp[é]rialistes et réactionnaires arabes à côté des régimes capitulateurs dirigés et poussés par le régime de Sadate“<sup>618</sup>. Alle die mit Israel verhandeln, Verträge schließen und sonstwie anerkennen, „sont des traîtres“<sup>619</sup>, die es verdient hätten, dass die Massen sie bestrafen.

Erst auf den letzten zwei Seiten werden nach weitschweifigen Ausführungen acht Punkte als fundamental für den Zusammenhalt der arabischen Einheit angeführt. Erstens die Bestätigung der drei Beschlüsse von Khartum: keine Verhandlungen, keine Verträge und keine Anerkennung für und mit Israel. Zweitens die Verurteilung und Verhinderung jeglicher Änderung dieser Formeln von Khartum. Drittens der Widerruf des Sinai-Vertrags, der die Öffnung des Suezkanals für israelische Schiffe vorsah. Viertens ein Ende der Bemühungen, die arabischen Kampfgruppen an den Verhandlungstisch zu führen, was als Kapitulation verstanden werde. Fünftens die Formation einer Nordostfront bestehend aus Syrien, Irak und dem palästinensischen Widerstand

<sup>614</sup> Beide Zitate Tagebucheinträge Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01531f.

<sup>615</sup> Bunzl, Gewalt, S. 59.

<sup>616</sup> Kommuniké, S. 1, Beilage B zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>617</sup> Ebenda.

<sup>618</sup> Ebenda S. 3.

<sup>619</sup> Ebenda S. 4.

mit dem Ziel „de la guerre de libération totale.“<sup>620</sup> Sechstens die Vollendung der geographischen und politischen arabischen Einheit durch die Zusammenschlüsse von Irak und Syrien, den Golfstaaten, Nord- und Südjemen, Ägypten und Sudan, Libyen, Tunesien und Algerien. Siebtens die völlige Unabhängigkeit in der Erdölpolitik durch Verstaatlichung der Ölmonopole. Das Geld müsse für die arabische Entwicklung bereitgestellt werden, mit Vorrang des palästinensischen Widerstands. Achtens eine eindeutige Stellungnahme zu den Vorfällen im Libanon und Stärkung der dortigen arabisch-nationalen Kräfte.

Zum Abschluss folgt noch ein fast verschämter „regret pour l’embarras“ an das „peuple autrichien épris de paix“<sup>621</sup>. Unterzeichnet ist die Proklamation mit „Le Bras de la Revolution Arabe“<sup>622</sup>, was wohl eher ein Kommandoname denn, wie damals vermutet, der Name einer neuen Gruppierung war.

In der damaligen Presse und der offiziellen Dokumentation wurde sehr viel Wert auf die Analyse der acht Punkte gelegt<sup>623</sup>, was sich teilweise bis in die neuere Forschungsliteratur erhalten hat.<sup>624</sup> So wurde unter anderem betont, dass die Grundlage der Proklamation die Beschlüsse des arabischen Gipfels von Khartum vom September 1967 seien. Viel interessanter scheint es aber aus heutigem Blickwinkel, den Kontext und die nichtssagende Weitschweifigkeit des gesamten Textes zu betonen.

Die Ausführungen über die innerarabischen Angelegenheiten waren nur den Nahostexperten der damaligen Zeit wirklich zugänglich. Dies unterstreicht abermals, dass die mediale Wirkung – Expertenwissen auf Französisch im ORF zu vermitteln – nicht das primäre Ziel der Terroristen gewesen sein dürfte. Gleichwohl stellt die Verfügung über den Rundfunk ungeachtet des Inhalts eine Form von Machtdemonstration dar.

### Die Lage in der OPEC

Die Geiseln wurden sehr früh in vier Gruppen aufgeteilt, die als politisch freundlich, neutral oder feindlich klassifiziert wurden. Die vierte Gruppe machte die Wiener Angestellten der OPEC aus. Die feindliche Gruppe wurde nahe den Sprengsätzen platziert, deren Kontaktdrähte einer der Terroristen um den Hals trug. Als Feinde wurden die Vertreter von Saudi-Arabien, Iran, der Vereinigten Arabischen Emirate sowie Kuwait bezeichnet, Freunde seien Algerien, Libyen und Irak, so Carlos in einer Ansprache an die Geiseln.<sup>625</sup> Alle übrigen Delegationen waren neutral. Dass der Anschlag in erster Linie gegen Saudi-Arabien und Iran gerichtet war, deren Minister ermordet werden sollten, machte Carlos den Geiseln sehr früh deutlich.<sup>626</sup>

<sup>620</sup> Ebenda S. 6.

<sup>621</sup> Beide Zitate ebenda. S. 7.

<sup>622</sup> Communiqué, S. 7, Beilage B zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>623</sup> Vgl. Zusammenfassung des Communiqués, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 24f.

<sup>624</sup> Vgl. Bunzl, Gewalt, S. 56f.

<sup>625</sup> Vgl. Vernehmungprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Eduard Hinterecker vom 22. 12. 1975, S. 4, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>626</sup> Vgl. Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, S. 16, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

Als Kreisky um 18 Uhr den Vorsitz im Ministerrat übernahm, hatte sich die Lage im OPEC-Gebäude deutlich entspannt. Die OPEC-Rezeptionistin antwortete dem ORF-Journalisten auf die Frage, wie denn die Stimmung gewesen sei:

*„Ja, momentan sehr erschreckt, aber nach einer Zeit ist es dann wieder aufgetaut, weil sie haben eigentlich nichts getan. Ich meine, abgesehen davon, dass sie vorher, beim Anfang gleich zwei erschossen haben. Aber nachher waren sie eigentlich sehr freundlich.“<sup>627</sup>*

Die offensichtlich gute Laune von Carlos entging auch dem irakischen Unterhändler nicht. Auf die Frage Kreiskys, ob er die Terroristen für wirklich gefährlich hält, sagte dieser: „Was soll ich dazu sagen, der Anführer der Gruppe lacht ja nur die ganze Zeit.“<sup>628</sup> Auch der Generalsekretär der OPEC gab an, dass „der Rädelsführer der Terroristen [...] nicht nur redselig, sondern sogar freundlich gewesen sei. Lediglich die nur ca. 1,50 Meter große Terroristin habe sich ‚bestialisch‘ benommen. [...] Sie habe ohne ein Wort zu sprechen mehr als alle anderen jeden einzelnen mit ihrer automatischen Waffe bedroht.“<sup>629</sup>

Nach mehreren Stunden und offensichtlicher Kooperationsbereitschaft der österreichischen Behörden wurde auch die Bewachungshaltung gelockert: „Man konnte sich innerhalb des Konferenzraumes frei bewegen und auch das WC aufsuchen. Die einzelnen Gruppen haben sich nun vermischt und konnten untereinander Kontakt aufnehmen.“<sup>630</sup> Auch intensivere Gespräche zwischen Carlos und den Ministern, insbesondere zum venezolanischen, kamen nun zustande.<sup>631</sup>

Der irakische Unterhändler Al-Azzawi pendelte fortwährend zwischen OPEC-Konferenzraum und Eingangshalle im Erdgeschoss und überbrachte die gewünschten Schnüre, Klebeband und Schere, die aber offenbar nicht zum Einsatz kamen. Nebenbei sorgte er auch für das leibliche Wohl und beschaffte auf Wunsch der Geiseln Zigaretten. Bei seinen Gängen machte Azzawi fortlaufend Beobachtungen über die Lage im Innern der OPEC und bestätigte, dass er den Eindruck habe, dass Sprengsätze angebracht seien.<sup>632</sup> Ihm gegenüber bestätigte auch Carlos selbst seine Identität: „Sie werden schon von mir gehört haben, ich bin der berühmte Carlos.“<sup>633</sup> Erst um 17.30 Uhr, also immerhin sechs Stunden nach dem Beginn des Anschlags, wurden durch den Hausmeister der OPEC die dringend benötigten Lagepläne zum Gebäude

<sup>627</sup> Augenzeugin im Ö1-Mittagsjournal vom 22.12.1975, in: OeM 99-75339. Eigene Transkription.

<sup>628</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.2, Beilage D zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>629</sup> Bericht Wiesner, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S.45.

<sup>630</sup> Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Eduard Hinterecker vom 22.12.1975, S.5, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>631</sup> Dabei wurden angesichts der fließenden Beherrschung des Spanischen die letzten Zweifel ausgeräumt, dass es sich tatsächlich um den Venezolaner Carlos handelte. Vgl. Vernehmungsprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Herta Czezelitz vom 22.12.1975, S.2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>632</sup> Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 17.15 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>633</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S.31.

zugesagt.<sup>634</sup> Dies zeigt im Umkehrschluss, dass der erste „Stürmungsversuch“ am Mittag in völliger Unkenntnis der räumlichen Begebenheiten erfolgt sein muss, was den Eindruck des Dilettantismus nur noch verstärkt. Als das Essen geliefert wurde, kam es erneut zu vermeidbaren Problemen mit den Terroristen, da ein Großteil der Sandwiches mit Schweinefleischprodukten belegt war.<sup>635</sup> Schließlich einigte man sich, das geplante Dinner im Hilton-Hotel einfach in die OPEC fahren zu lassen.<sup>636</sup> Immerhin gab es auch eine Erfolgsmeldung: Alle Personen der über dem Konferenzsaal liegenden Büros konnten offenbar von den Terroristen unbemerkt über die Dächer evakuiert werden.<sup>637</sup> Dieses jedoch drang nicht bis ins Bundeskanzleramt. Dort wurde bis spät in den Abend noch gerätselt, was wohl aus den Angestellten im zweiten Stock geworden sei.<sup>638</sup>

### Kreisky im Ministerrat

Als Kreisky gegen 18 Uhr im Ministerrat ankam, traf er auf ein in Detailfragen festgefahrenes Ministerkollegium. „Kraft seiner Autorität“ übernahm er die Führung der Krisensitzung und verlor diese Struktur und Entscheidungskraft, die zuvor ganz eindeutig gefehlt hatte. Allerdings blieb vom Diskussionsstil wenig übrig. So berichtet Staribacher: Kreisky

*„liess sich kurz berichten und undmerkte scheinbar dass doch über verschiedene Detailsprobleme keine?einheitliche Meinung bis jetzt existierte und sagte, damit wir uns richtig verstehen, die werden morgen ausgeflogen.“<sup>639</sup>*

Die Sitzung, die bis 1 Uhr morgens andauerte, wurde geprägt von Kreisky, der sehr systematisch versuchte, die Situation zu erfassen und dann zu beeinflussen. Dabei lässt sich ein besonderer, aktiv-passiver Stil erkennen.

Als Kreisky eintraf, war die Proklamation der Terroristen noch nicht verlesen. Die schon formal entschiedene Frage nach dem Verlesen des Textes bekräftigte Kreisky. Er wies an, dass sein zukünftiger Kabinettschef das Verlesen übernehmen solle, niemand anderes.<sup>640</sup> Die Verlesung des Textes betrachtete er als „an sich nichts besonderes“, wobei ihm klar war, dass die „Zeitungen [...] sicher behaupten [werden], wir hätten uns zuzusagen zu Handlangern gemacht.“<sup>641</sup> Kreisky hakte in der Folge mehrfach kritisch

<sup>634</sup> Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 17.32 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>635</sup> Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 18.51 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>636</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S.33.

<sup>637</sup> Vgl. Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 18.55 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>638</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S. 2, Beilage D zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>639</sup> Beide Zitate als Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532. Fehler übernommen.

<sup>640</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>641</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

zum Stand der Dinge nach und lenkte die Diskussion auf eigentlich naheliegende Punkte, die jedoch bisher überhaupt nicht berührt worden waren. In fast sokratischer Art „informierte“ sich Kreisky und legte en passant das Unwissen Röschs und den Dilettantismus seiner Minister offen.

Als überhaupt erster warf er unmittelbar nach Eintreffen einen zentralen Punkt auf, der den Ministern offenbar überhaupt nicht in den Sinn gekommen war:

*„Die erste Frage, die sich uns stellt ist folgende. Die OPEC ist – jedenfalls indirekt – eine exterritoriale Organisation. Das was innerhalb deren Räumlichkeiten geschieht, unterliegt somit eigentlich der Jurisdiktion ihrer obersten Organe. Was sagen die? Ist eines dieser Organe erreichbar?“<sup>642</sup>*

Rösch antwortete ausweichend, dass dreizehn Vertreter der OPEC-Länder sich im Innenministerium versammelt hätten und mehrere Minister auf dem Weg nach Wien seien. Dass auch der Generalsekretär der OPEC unter den Geiseln war, sagte Rösch, vermutlich in Unkenntnis der Organisationsstruktur der OPEC, nicht.<sup>643</sup> Kreisky wies sofort an, die Diplomaten ins Kanzlerbüro kommen zu lassen.<sup>644</sup> Erst danach solle über die zweite Forderung nach einem Flugzeug beratschlagt werden, auch wenn das Ergebnis für ihn ohnehin schon feststehe: Eine andere Lösung hat überhaupt keinen Sinn.<sup>645</sup>

Kreisky erkannte sofort die mangelhafte Kommunikationslage. Als er sich beschwerte, dass der Ministerrat entgegen seiner Aufforderung bereits Entschlüsse gefasst habe, rechtfertigte sich Rösch unter Auslassung der tatsächlichen Umstände, dass der irakische Unterhändler zum Verhandeln keine Zeit mehr gehabt hätte. Dies löste bei Kreisky die überraschte, vielleicht auch entsetzte Nachfrage aus: „Ihr habt keine Kommunikation mit den Terroristen?“<sup>646</sup> Rösch musste sich rechtfertigen, dass ja immerhin Botschafter Nettel und der designierte Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit vor Ort seien und den irakischen Unterhändler instruieren konnte. Kreisky war ganz offensichtlich nicht überzeugt und bestellte den Iraker direkt in den Ministerrat. Staribacher bemerkt dazu anerkennend: „Kreisky liess sich als erster und einziger von AZAWI, den irakischen Geschäftsträger berichten.“<sup>647</sup>

Sehr analytisch versuchte Kreisky, die Situation zu ordnen. Die Proklamation empfand er als „nicht sehr aufschlußreich“ und konkludierte eine „innerarabische Angelegenheit“, da der Text „schließlich auch eine Mahnung an die Gemäßigten [enthalte

<sup>642</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 11, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>643</sup> Das Amt des Generalsekretärs wurde im Zweijahrestakt in Rotation der Mitgliedsstaaten neu besetzt. Der damals amtierende Nigerianer Feyide spielte politisch in dieser rein intergouvernementalen Organisation keine Rolle, jedoch war er für alle Fragen des Amtssitzes, damit auch der Sicherheit, zuständig.

<sup>644</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 11f., in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>645</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>646</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 12, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>647</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532. Fehler übernommen.

und sich] immer wieder gegen SADAT und Saudi-Arabien“<sup>648</sup> richte. Zu den weniger starken Analyseleistungen gehört seine Äußerung, dass es wegen der französischen Proklamation um den Libanon gehen müsse, „da der Libanon zu den wenigen arabischen Ländern gehört, in denen französisch eine Zentralsprache ist.“<sup>649</sup> Allerdings erkannte er schnell, dass die OPEC-Ministerrunde mit elf Ministern nicht vollzählig war, so dass seine Aufmerksamkeit schnell auf die Länder der abwesenden zwei Minister fiel. Da offenbar noch niemand zuvor diese Frage gekommen war, musste erst herausgefunden werden, wer überhaupt fehlte.<sup>650</sup>

Als Täter erkannte er „eine neue arabische-palästinensische Bewegung“, „eine abgespaltene Gruppe der PLO.“<sup>651</sup> Das Motiv sah er in der „politische[n] Deklaration, die sie mit einem riesigen, richtigen Aplomb bekanntmachen wollen.“<sup>652</sup> Der Gedanke an ein Täuschungsmanöver kam dem gewieften Taktiker Kreisky offenbar nicht. Kreisky verbiss sich sehr stark, vermutlich stark geprägt durch Marchegg 1973, in den Gedanken eines palästinensischen Anschlags, so dass er auch im Laufe des Abends, als weitere Informationen bekannt wurden, Carlos lediglich als technischen und nicht politischen Führer der Gruppe betrachtete.<sup>653</sup>

Sehr strukturiert legte er die Optionen dar und bemühte sich dann intensiv um Unterstützung durch die Minister. Eine andere Lösung als unmittelbares Nachgeben sah er nicht:

*„Wie sollte die denn ausschauen? Was will man noch riskieren? Es ist schon richtig, daß Blut vergossen wurde, was die ganze Sache gefährlich und im Hinblick auf unsere Gesetzeslage problematisch macht. Doch stellt sich uns die Frage, wieviele Leben wir riskieren sollen. Das sind außergewöhnliche Umstände. [...] Trotzdem ist für mich die Angelegenheit im Prinzip klar, weil man kein weiteres Blutvergießen riskieren sollte.“<sup>654</sup>*

Die juristische Legitimation der Lösung überließ er seinem Justizminister, der wortreich seinen Auftrag erfüllte und über die „Interessenabwägung“ zwischen dem „zweifellos höherwertige[n] Interesse auf Erhaltung dieser vielen Menschenleben“ und „dem auf inländische Strafverfolgung“ dozierte.<sup>655</sup> Interessant ist auch die Aussage Brodas, dass die „Frage nach dem Schicksal des Terroristen, der schwer verletzt auf der

<sup>648</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>649</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 16, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Ein Mitarbeiter wies vorsichtig darauf hin, dass auch Syrien französisch geprägt sei, woraufhin Kreisky seinen Fehler gereizt korrigierte: „Auch Tunis und Marokko, Herr Sektionschef, doch kommen diese alle nicht in Betracht.“ Ebenda.

<sup>650</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 16, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>651</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>652</sup> Ebenda.

<sup>653</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 18, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>654</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>655</sup> Broda vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 14, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

Unfallstation liegt, [...] sicher von geringerer Bedeutung“<sup>656</sup> sei. Im Klartext ist dies eine höchst inkonsequente Haltung, die mindestens moralisch fragwürdig ist. Einerseits stehe die Rettung von Leben über allen anderen staatlichen Pflichten, andererseits gelte dies für den verletzten und wehrlosen Terroristen nicht. Broda schwieg sich über die Grundlage seines Urteils aus, so dass nur spekuliert werden kann.<sup>657</sup> Insgesamt wird aber deutlich, dass Broda hier – trotz des juristischen Sprachstils – eher als Politiker argumentiert, der Kreiskys zuvor deutlich artikulierten Wünschen nachkommt, denn als Jurist, der die reine Lehre zur Grundlage seiner Entscheidungen nimmt. Kreisky, der größtes Interesse an einer rechtlich zweifelsfreien Lösung erkennen ließ, betonte, dass die Strafverfolgung nur ausgesetzt werden solle, jedoch „sofort an den [Ziel-]Staat ein Auslieferungsbegehren“<sup>658</sup> gerichtet werden müsse.

Diese rechtlichen Überlegungen mündeten, anders als bei Marchegg 1973, in konkrete Gegenforderungen Kreiskys. Damit er die Wünsche der Terroristen erfüllen könne, so die indirekte Botschaft, müssten diese dazu beitragen, dass auch er unbeschadet aus der Sache hervorgehe.

Um sich abzusichern, verlangte Kreisky „von den Geiseln eine eindeutige Willenserklärung“<sup>659</sup>, dass diese bereit seien, mit den Terroristen auszufliegen. Dies war, was Kreisky offenbar nicht wusste, jedoch bereits am Nachmittag geschehen. Als Kreisky davon später am Abend erfuhr, nötigte ihm das Respekt vor der Weitsicht von Carlos ab: „Der offenbar Kluge Mann hat sich dieser Zustimmung bereits versichert; alle haben schon ja gesagt.“<sup>660</sup> Mit Blick auf die Rechtslage und auf seine moralische Verantwortung für seine Staatsbürger forderte Kreisky zudem, dass alle Österreicher in Wien bleiben müssten. Später wurde diese Forderung auf Drängen des deutschen Botschafters auf alle in Wien wohnenden OPEC-Angestellten ausgedehnt.<sup>661</sup> Und drittens müsse das Zielland Algerien sein, zumal Außenminister Bouteflika dort Landeerlaubnis gewährt hatte. Kreisky versprach sich vermutlich auch durch die guten Kontakte zu Bouteflika eine schnelle Gefangennahme und Auslieferung der Terroristen an Österreich. Eine Hoffnung, die Kreisky in den Folgewochen mehrmals erkennen ließ, die jedoch nie bestätigt wurde.

Mit Kreisky war die Außenpolitik in den Ministerrat zurückgekehrt. Für ihn war die außenpolitische Dimension dieses Anschlags die Dominante. Fragen aus den Ressorts Inneres oder Verkehr (Bereitstellung des Flugzeugs) überließ er seinen Fachministern, die Außenpolitik machte er selbst. Der abwesende Außenminister wurde ungewöhnlicherweise von dem außenpolitisch unerfahrenen, aber loyalen Handels-

<sup>656</sup> Ebenda.

<sup>657</sup> Heute gibt es die auch in der Rechtswissenschaft sehr umstrittene Figur des „gefährlichen Vorverhaltens“, die eine solche Entscheidung tragen könnte. Es steht zu vermuten, dass sich Mitte der 1970er Jahre die österreichische Rechtswissenschaft nur wenig mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt hatte und somit wenig verbindliche Vorgaben liefern konnte.

<sup>658</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.14, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>659</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.12, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>660</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.18, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Fehler übernommen.

<sup>661</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.22, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

minister Staribacher vertreten, was nahelegt, das Kreisky außenpolitisch möglichst freie Hand haben wollte. Auch eine vorzeitige Rückreise von Außenminister Bielka aus Israel hielt er nicht für nötig.<sup>662</sup>

In der Tat war diese außenpolitische Schwerpunktsetzung Kreiskys im Rückblick sehr geschickt. So zeigt der Verlauf der Gespräche mit den Diplomaten der OPEC-Länder, dass diese nicht nur einen sehr hohen außenpolitischen Wert hatten, sondern auch für den Informationsfluss über die Situation in der OPEC von größter Bedeutung waren. Der größte Wert lag jedoch für Kreisky darin, sich seine Beschlüsse durch die Einbindung der Diplomaten legitimieren zu lassen.

Kreisky pendelte im Laufe des Abends mehrfach zwischen Ministerrat und den im „Grauen Ecksalon“ versammelten Diplomaten der OPEC-Länder, um mit diesen seine Forderungen abzustimmen und Informationen aus der OPEC zu gewinnen. So ließ er sich von freigelassenen OPEC-Angestellten über die Vorfälle berichten, stellte aber auch selbst den Diplomaten den Stand der Dinge aus Sicht seiner Behörden dar. Wohl in dem Wissen, dass einige OPEC-Länder mit den Terroristen sympathisieren könnten, enthielt er sich ausdrücklich einer politischen Bewertung des Anschlags.<sup>663</sup>

Kreisky vertrat den durchaus geschickten Standpunkt, dass es angesichts der Exterritorialität eigentlich Sache der OPEC sei, dieses Problem zu lösen, Österreich aber wegen Handlungsunfähigkeit der wichtigsten OPEC-Organen einige Verantwortung „subsidiär“<sup>664</sup> an sich ziehen musste. Politisch jedoch sah er die Pflicht bei den Ländern, die den OPEC-Rat bildeten. Konsequenterweise ließ er die Diplomaten im Laufe des Abends zu allen strittigen Punkten Stellung nehmen. Alle Vertreter erklärten sich mit Kreiskys Vorgehen einverstanden, lediglich Iran wies offenbar auf dortigen Kabinettsbeschluss<sup>665</sup> die Verantwortung zurück und meinte: „Österreich müsse entscheiden.“<sup>666</sup>

Diese von Kreisky unkommentierte Aussage wirkt umso bedeutsamer, als die Diplomaten der OPEC-Länder aus den Briefen ihrer Minister im OPEC-Gebäude berichteten, die wohl von den Terroristen unzensuriert nach draußen gegeben wurden.<sup>667</sup> So berichtete der indonesische Vertreter aus einem Brief, darin bestätigt von dem des Iran, dass für die Terroristen vor allem die Delegationen von Saudi-Arabien und Iran von Interesse seien. Kreisky bestätigte, dass ihm übereinstimmende Informationen

<sup>662</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.11, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>663</sup> Vgl. Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.2, Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>664</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.23, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>665</sup> Vgl. Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532.

<sup>666</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.3, Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>667</sup> Staribacher erwähnt ein nachträgliches Gespräch mit dem OPEC-Generalsekretär, aus dem hervorging, dass die Terroristen das „Postgeheimnis“ mit großem Respekt wahrten. Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01534.

vorlägen, dass bei Nichterfüllung der Forderungen zunächst der saudi-arabische, dann der iranische Minister getötet werden solle.<sup>668</sup>

Kreisky zeigte für die iranische Renitenz dennoch nur wenig Verständnis: „Die Perser machen sich das etwas zu leicht und machen uns dafür verantwortlich, obwohl besonders sie verlangt haben, daß die OPEC alle Rechte einer exterritorialen Organisation erhalten muß.“<sup>669</sup> Auch Staribacher nimmt dies als Beispiel dafür, wie „leicht es ist, wenn man weit weg ist anders zu entscheiden“.<sup>670</sup>

In den weiteren, insgesamt vier Gesprächsrunden bezog Kreisky die Diplomaten auch in der Frage des schwerverletzten Hans-Joachim Klein mit ein. In wechselseitiger Abstimmung mit den Diplomaten und dem Ministerrat zeichnete sich am späten Abend eine für Kreisky tragfähige Lösung ab. Diese ließ Kreisky abschließend von den Diplomaten akklamieren, insbesondere mit Blick auf die ungewisse Zukunft der ausfliegenden Geiseln und den möglichen Tod Kleins beim Transport im Flugzeug. Inzwischen jedoch war der Kreis der Diplomaten dramatisch angewachsen und mehrere Länder kündigten die Ankunft weiterer Minister in der Nacht an<sup>671</sup>, was Kreisky insgesamt aber nur Recht sein konnte:

*„Übrigens ist hier ein ungeheures Aufgebot an Botschaftern eingetroffen. Allein von Algerien sind vier Botschafter anwesend; außer dem Wiener, der aus Genf, der aus Bonn und der aus Brüssel. Jedenfalls waren jetzt schon doppelt so viele Diplomaten anwesend als zu Beginn unserer Beratungen.“<sup>672</sup>*

Nach Kreiskys Vorstellung hatte die österreichische Regierung lediglich die Verhandlungen für die internationale Organisation übernommen, jedoch legitimiert durch den ausdrücklichen Willen der OPEC-Vertreter. Da die Geiseln nur bedingt eine „freie Willensäußerung“ bekunden konnten, war das Votum der diplomatischen Vertreter der OPEC-Länder der doppelte Boden<sup>673</sup>, den Kreisky für sein Handeln suchte:

*„Unsere Entscheidung, dem Ausfliegen der Geiseln mit ihren Geiseln zuzustimmen, hat zwei Beweggründe:*

*1. Sie, als die diplomatischen Vertreter [I]hrer Länder ersuchten uns einhellig, alles zu tun, damit die Abreise erfolgen kann.*

*2. Die Delegationsleiter nehmen diesen Vorschlag zur Abreise an.“<sup>674</sup>*

<sup>668</sup> Vgl. Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.3, Beilage D zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>669</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>670</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532. Fehler übernommen.

<sup>671</sup> Vgl. Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.2, Beilage D zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>672</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.30, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>673</sup> Kreisky dazu: „Wichtig ist dabei das Vorliegen der Zustimmung der diplomatischen Vertreter, denn eine Zustimmung der Geiseln wird uns wenig helfen.“ Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.23, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>674</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S.1, Beilage G zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

Die Diplomaten stimmten schließlich wie gewünscht „neuerlich und einhellig den in Aussicht genommenen Beschlüssen der Bundesregierung zu.“<sup>675</sup>

Der tiefere Sinn dieser Shuttle-Diplomatie im Bundeskanzleramt war, dass die Diplomaten über jeden Schritt unterrichtet wurden und jederzeit interventionsfähig waren. Umgekehrt bedeutete dies im Falle der Nichtintervention eine stillschweigende Zustimmung. Kreisky konnte sich durch die Einbindung der Diplomaten in den Entscheidungsprozess als Beauftragter der OPEC-Länder verstehen. Relativ früh ließ Kreisky Vorsätzlichkeit erkennen: „Als Ergebnis [...] werden wir dann ein von den diplomatischen Vertretern geschaffenes Papier in der Hand haben. Das halte ich für sehr wichtig, weil sich die gesamte Situation nicht rosig zeigt.“<sup>676</sup> Auch wenn es Kreisky gelang, den Diplomaten ihre Mitverantwortung an der Entscheidung der Bundesregierung deutlich zu machen, so gelang es doch nicht, die Verantwortung ganz abzuwälzen. Dazu verhielten sich die Diplomaten zu passiv und teilweise auch verhalten ablehnend. Dennoch zeigt sich deutlich, welchen außerordentlich hohen Wert Kreisky diesen insgesamt vier Gesprächsrunden an diesem Abend beimaß.

Ein weiterer außenpolitisch bedeutsamer Punkt sind die persönlichen Kontakte Kreiskys in die arabische Welt. Über das Telefonat mit dem algerischen Außenminister Bouteflika ist wenig bekannt, jedoch war das Ergebnis, das Bouteflika nicht nach Wien reiste, dennoch aber Landeerlaubnis für die Terroristen in Algerien gewährte.<sup>677</sup> Offenbar war dieses Gespräch ausreichend lang, um auch über Hintergründe zu diskutieren, deren Ergebnis aber nur andeutungsweise überliefert ist: „Mir hat BOUTEFLIKA lang erklärt, worum es bei der ganzen Aktion gehen kann und meinte, wenn der Anführer, sowie er gehört habe, ein Südamerikaner sei, könne er sich manches erklären.“<sup>678</sup> Die Bemühungen Bouteflikas nahmen einen durchaus ansehnlichen Umfang ein. Der damalige algerische Botschafter in Paris, in dessen Residenz sich Bouteflika aufgehalten hatte, berichtete den österreichischen Diplomaten, dass „am 21. Dezember und in der darauffolgenden Nacht mehr als 30 Telefongespräche zwischen seiner Residenz und Wien geführt worden“<sup>679</sup> wären.

Auf eigene Initiative meldeten sich auch PLO-Vertrauensleute im Bundeskanzleramt, die ihre Hilfe anboten. Kreisky reagierte, offenbar in der Annahme, dass es sich um einen rein palästinensischen Anschlag handele, verärgert: „Ich wüßte nicht und könnte mir nicht vorstellen, wozu wir derartige Interventionen jetzt brauchen sollten.“<sup>680</sup> Dennoch zeigt sich, dass Kreisky ein nützliches Netz von Kontakten in die arabische Welt zur Verfügung stand, welches sich durch jahrelange Profilierung als

<sup>675</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 2, Beilage G zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>676</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 17, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>677</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>678</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 20, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>679</sup> Schreiben Botschaft Paris an BMfaA vom 4. 2. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>680</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 22, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

europäisch-arabischer Brückenbauer entwickelt hatte. Insbesondere wenn man an die vergeblichen Bemühungen von Bundeskanzler Brandt denkt, die ägyptische Regierung während des Anschlags von Olympia 1972 zu erreichen, zeigt sich, welchen strategischen Vorteil Kreisky mit seinen Kontakten hatte, die zudem von selbst an ihn herantraten.

Sowohl die Einbindung der Diplomaten als auch die persönlichen Kontakte Kreiskys waren prägend für die staatlichen Reaktionen auf den OPEC-Anschlag. Somit spielte abermals die Verbindung von Außen- und Innenpolitik in der Person Kreiskys die zentrale Rolle für die Bewältigung dieser terroristischen Geiselnahme.

Erst nach Ankunft Kreiskys im Ministerrat wurde intensiv mit der Suche nach einem geeigneten Flugzeug begonnen, die schließlich Verkehrsminister Erwin Lanc aufgetragen wurde.<sup>681</sup> In Schwechat war schon am Nachmittag ein Krisenstab der AUA zusammengetreten. Der Informationsaustausch zwischen beiden Stäben scheint aber nur sehr gering gewesen zu sein.<sup>682</sup>

Das Resultat der Bemühungen von Minister Lanc war, dass die AUA-Piloten „ihre Teilnahme an dieser Expedition an unannehmbare Bedingungen“ knüpften. So verlangten sie, „die Terroristen müssen das Flugzeug unbewaffnet besteigen.“<sup>683</sup> Wie Kreisky logisch richtig annahm, würden die Terroristen niemals mit 70 Geiseln unbewaffnet in ein Flugzeug steigen. Das Flugzeugproblem beschwor Erinnerungen an Marchegg 1973 herauf, als es ebenfalls ein zentrales Problem war, ein Flugzeug zu beschaffen: „Damit ergibt sich dieselbe unangenehme Situation, die wir schon einmal hatten.“<sup>684</sup> Kreisky war jedoch nicht gewillt, sich auf längere Diskussionen einzulassen: „Sollte es nicht gelingen jene [Piloten] zu überzeugen, muß ich – obwohl dies für uns äußerst unangenehm wäre – BOUTEFLIKA bitten, ein algerisches Flugzeug anzufordern.“<sup>685</sup>

Wie sich das Problem schließlich auflöste, ist nicht nachvollziehbar. Gegen 22 Uhr meldete die AUA, dass die erste der drei Crews bereit sei.<sup>686</sup> In jedem Falle stand am kommenden Morgen ein für den Krankentransport umgebautes AUA-Flugzeug in Wien-Schwechat bereit, Boutefflika musste nicht behelligt werden. Dieses über mehrere Stunden schwebende Problem verdeutlicht jedoch erstens, wie spät die Bundes-

<sup>681</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.16, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Schon gegen 16 Uhr hatte Minister Rösch die AUA verständigt, dass eine DC-9 benötigt werde, und auch Kreisky hatte bei Ankunft in Schwechat mit der AUA-Direktion gesprochen, jedoch blieb ein Sachstand bis zu Behandlung im Ministerrat offenbar aus. Vgl. Chronologie der AUA, Anlage Schreiben der AUA-Direktion an Kreisky vom 15.1.1976, StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>682</sup> So erreichen den AUA-Stab erst sehr spät Entscheidungen aus dem Ministerrat. Vgl. Chronologie der AUA, Anlage zum Schreiben der AUA-Direktion an Kreisky vom 15.1.1976, StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>683</sup> Beide Zitate Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.17, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>684</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.17, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>685</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.17, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>686</sup> Vgl. Chronologie der AUA, Anlage zum Schreiben der AUA-Direktion an Kreisky vom 15.1.1976, StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

regierung trotz der Erfahrungen von Marchegg auf solche praktischen Fragen einging, und zweitens, wie resolut sich Kreisky ohne jegliche Diskussion über die vielleicht realitätsfernen, jedoch zweifellos begründeten Bedenken der Piloten hinwegsetzte.

Zwei medizinische Dilemmata kamen zu den ohnehin schon gestellten grundsätzlichen Fragen hinzu und wurden im Verlauf des Abends immer dominanter. Die erste Frage stellte sich nach dem Ölminister Gabuns, der angeblich schwer krank und kürzlich erst aus dem Krankenhaus entlassen sei und daher nicht mitfliegen könne.<sup>687</sup> Kreisky wies die Verantwortung dafür zurück: „Wenn ein Delegationsmitglied krank ist, muß man die Delegation entscheiden lassen, ob sie mitfliegt oder nicht.“<sup>688</sup> Dennoch beschäftigte diese Frage den Ministerrat.<sup>689</sup> Später kam die Entwarnung, die auf einen ziemlich plumpen Versuch des gabunischen Diplomaten hinweist: „Auch der Minister Gabuns will mitfliegen, er sagt, er sei nicht krank und wolle mit seinen Leuten beisammenbleiben.“<sup>690</sup> Auch dies zeigt, wie sehr der Ministerrat auch unter Kreisky noch von Nebensächlichkeiten abgelenkt war.

Der zweite Fall wog ungleich schwerer. Die Frage des schwerverletzten Hans-Joachim Klein, der seit Stunden nicht ansprechbar und notoperiert im AKH lag, warf nicht nur politische, sondern auch erhebliche ethische Fragen auf. Schon am Nachmittag hatten die Terroristen verlangt, dass sie Klein nur zur Behandlung ins Krankenhaus entließen, jedoch „unter allen Umständen“<sup>691</sup> gemeinsam abreisen würden. Auch Klein selbst habe bei seiner Einweisung darauf bestanden, „er müsse unbedingt – lebend oder tot – zurückgebracht werden, weil die anderen ohne ihn nicht wegfahren würden.“<sup>692</sup> Nun, da Klein am Sauerstoffgerät angeschlossen war, lag die Verantwortung und Entscheidung einer Auslieferung laut Kreisky bei den Ärzten. Der Bundeskanzler war jedoch bemüht, den Fortgang der Ereignisse nicht unnötig zu behindern: „Wenn die Ärzte seinen Transport nicht bewilligen sollten und er dableiben muß, bin ich bereit, mich zu verpflichten, daß er nicht verhört und bei der ersten sich bietenden Gelegenheit außer Landes gebracht wird. Das muß man garantieren, anders kann man das nicht machen.“<sup>693</sup> Dass diese Ehrenerklärung auch die Terroristen erreichte, bestätigte Klein etwas ungläubig in seinen Memoiren.<sup>694</sup>

<sup>687</sup> Vgl. Aussage des gabunischen Vertreters im Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 3, Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>688</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 3f., Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>689</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 17 und S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>690</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 21, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>691</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>692</sup> Rösch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 25, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>693</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>694</sup> Vgl. Klein, Menschlichkeit, S. 70.

Mehr noch: Kreisky wollte sich erinnern, dass die Entführer gedroht hätten, „mit den Österreichern“<sup>695</sup> anzufangen, wenn ihr Genosse nicht mitkäme. Auch wenn diese Information strittig war, so konstruierten die Terroristen einen sehr wirksamen Zusammenhang einer Gegen-Gegenforderung. Nur wenn ihr Genosse mitkäme, „tot oder lebendig“<sup>696</sup>, würden sie auf Kreiskys Forderung eingehen, alle Österreicher in Wien zu lassen. Begründung: Sie seien eine Kommando-Gruppe und dürften keinen ihrer Kameraden zurücklassen.<sup>697</sup> Allerdings würden sie zugestehen, dass Klein auch im Flugzeug „die maximal mögliche Behandlung zuteil werden“<sup>698</sup> solle.

„Aus Gründen der Menschlichkeit“ setzte sich Kreisky dafür ein, dass ein ärztlicher Betreuer mitfliegen solle, „obwohl die Mehrheit der Bevölkerung der Meinung sein wird, das ginge uns nichts mehr an.“<sup>699</sup> Über die AUA solle Sauerstoff zur Verfügung gestellt werden.

Gesundheitsministerin Leodolter erklärte, dass die Ärzte den Verletzten „als nicht transportfähig bezeichnen“<sup>700</sup> und auch die Mitnahme eines Sauerstoffgerätes in das Flugzeug aus technischen Gründen nicht möglich sei. Die Ärzte schlugen vor, die Terroristen sollen sich selbst ins Krankenhaus begeben und den Gesundheitszustand ihres Kollegen in Augenschein nehmen, was Kreisky jedoch als sehr unwahrscheinlich abtat und darum bat, weiter nach kleineren Sauerstoffgeräten Ausschau zu halten. Alternativ sollte nun der behandelnde Arzt zur OPEC fahren und versuchen, mit den Terroristen Kontakt aufzunehmen.<sup>701</sup> Dies jedoch scheiterte trotz des großen Engagements des Medizinprofessors daran, dass die Terroristen sich konsequent weigerten, mit Österreichern zu reden.<sup>702</sup> Auch die wiederholten Hinweise des Professors, dass ein Abnehmen des Terroristen vom Sauerstoffgerät „seinen sicheren Tod“<sup>703</sup> bedeute, erreichten nur den Kommandostab im Erdgeschoss.

Schließlich erklärte sich die AUA bereit, einen kleinen Sauerstoffbehälter mitzunehmen, hielt „aber die Mitnahme von mehreren für sehr gefährlich“, was Innenminister Rösch darauf zurückführte, dass das Flugzeug „schon eine ‚Sechshunderter-Sauerstoff-

<sup>695</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>696</sup> Kreisky, ebenda S. 20.

<sup>697</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 20, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Diese Verabredung wurde nach Klein schon im Vorhinein getroffen. Vgl. Klein, Menschlichkeit, S. 64.

<sup>698</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 20, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>699</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 21, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>700</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 26, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>701</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 28, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>702</sup> Ebenso wurde auch Botschafter Nettel, der sich als persönlicher Vertreter des Bundeskanzlers vorstellte, nicht vorgelassen. Wohl aber beispielsweise der venezolanische Botschafter, der mit „seiner“ Delegation sprechen durfte. Vgl. Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 34f.

<sup>703</sup> Minutenbuch Bundespolizeidirektion Wien, 23.25 Uhr, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

bombe<sup>6</sup> an Bord<sup>704</sup> habe. Einen Anschluss an das damit gemeinte, ohnehin schon vorhandene Sauerstoffsystem im Flugzeug war nicht möglich, da dann im Zweifelsfalle zu wenig Sauerstoff für die anderen Passagiere bliebe. In der Perspektive der Zeit nach dem 11. September 2001 klingt es bemerkenswert, dass offenbar schon 1975 die Möglichkeit einer Flugzeugbombe diskutiert wurde.

Der Umgang mit den medizinischen Dilemmata zeigt deutlich, dass Kreisky, obwohl er den ethischen Konflikt erkannte, nicht gewillt war, darauf einzugehen. Das anfängliche Bemühen um juristisch sauberes Vorgehen verblasste zusehends. Die höchst schwierige Abwägung von Leben gegen Leben, die hinter der Entscheidung stand, den Tod des Terroristen in Kauf zu nehmen, um das Leben der Geiseln zu retten, fand keine explizite Ausführung. Stattdessen schob Kreisky die Verantwortung zunächst den Ärzten zu, dann den Terroristen selbst. Wie die zweifelhafte Ehrenerklärung, dass der verletzte Terrorist nicht verhört und gegebenenfalls „nachgeliefert“ werde zeigt, sollte jegliche Behinderung des (erfolgreichen) Fortgangs der Geiselnahme vermieden werden. Dies wird auch durch das vehemente Beharren auf eine Sauerstoffmaschine im Flugzeug deutlich. Die Frage nach der Gefährdung des begleitenden Arztes oder der Flugzeugbesatzung wurde nicht gestellt. Es ist zu vermuten, dass Kreisky die Gefahr für die Geiseln sehr groß eingeschätzt hat, sollte der Terrorist vor oder während des Fluges, bedingt durch unterlassene österreichische Hilfeleistung, versterben. Im Umkehrschluss musste sein Interesse, abgesehen von den „Gründen der Menschlichkeit“<sup>705</sup>, abermals sehr groß sein, möglichst wenig Verantwortung auf Österreich zu laden.

### Sieben Stunden Ministerrat: Der aktiv-passive Kreisky-Stil

Die sieben Stunden Ministerrat unter Vorsitz des Bundeskanzlers sind im Hinblick auf Entwicklungen im Verhandlungs- und Kommunikationsstil interessant, weil sie, chronologisch betrachtet, eine Binnendynamik offenbaren, die durch die nach wie vor schlechte Kommunikation nach außen besonders deutlich hervortritt. Auch im Vergleich zu den Verhandlungen am Nachmittag hebt sich der „Kreisky-Stil“ besonders deutlich ab.

War Kreisky zunächst fragend um Informationsgewinnung und um einen umfassenden Sachstand bemüht, übernahm er sehr schnell die Führung und Entscheidungsgewalt, die die Minister mit wenigen Ausnahmen zu Statisten degradierte. Diskussion war nicht mehr erwünscht. Wie auch in anderen Ministerratssitzungen üblich, nehmen die Ausführungen Kreiskys etwa zwei Drittel des Protokolls ein. Eine Aussage zeigt dieses autoritäre Selbstverständnis sehr deutlich: „Ich will jetzt von Euch eine Zustimmung zu meinen vorigen Überlegungen haben.“<sup>706</sup> Die Mitglieder der Bundesregierung votierten einstimmig. Proteste und Bedenken schnitt Kreisky ab. Dem Generalsekretär im BMfaA fiel er scharf ins Wort:

<sup>704</sup> Beide Zitate im Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.30, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>705</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.21, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>706</sup> Kreisky, ebenda, S.24.

„Gen. Sekr. Dr. HAYMERLE: *Ich habe das Gefühl, daß die Terroristen mehr verlangen, als sie viel leicht.*..

BK: HAYMERLE, *das brauchen wir nicht zu befürchten.*“<sup>707</sup>

Kreisky begegnete dem Informationsproblem offensiv, indem er sich direkt vom irakischen Unterhändler und den Diplomaten der OPEC berichten ließ. Zudem ließ er den Ministerrat auf die Kernmitglieder verkleinern und alle Berater und nicht zwingend benötigten Beamten vor der Tür warten.<sup>708</sup> Wiewohl Kreisky ständig Berichte, vor allem aus dem BM.I gereicht bekam, war die augenscheinlich wichtigste Informationsquelle die Sitzungen mit den Diplomaten. Erschwerend kam hinzu, dass alle Informationen sofort im ORF gesendet wurden, was Kreisky nicht nur immens auf die Nerven ging<sup>709</sup>, sondern auch die Verhandlungsarbeit torpedierte, da nicht zuletzt auch die Terroristen ein Radio besaßen. Kreisky meinte dazu: „Ich kann nur feststellen, daß die Journalisten, jedesmal, wenn ich durchgebe, alles wissen. Ich frage mich nur, woher sie das haben.“ Daraufhin Vizekanzler Häuser: „Uns wurde hier mitgeteilt, die Vermittler hätten vor wenigen Sekunden das OPEC-Gebäude verlassen und die Journalisten wußten die Gegenstellungnahmen bzw. das Ergebnis der Beratungen schon.“<sup>710</sup> Teilweise provozierte dies sogar gefährliche Situationen, als Radio Wien meldete, dass angeblich die iranische Regierung die österreichischen Kollegen gebeten habe, die OPEC zu stürmen. Von den Terroristen darauf angesprochen, verfasste der als Geisel gehaltene iranische Öl- und Innenminister einen dringenden Brief an seine Botschaft in Wien, diesem Sachverhalt entgegenzutreten. Eiligst wurde der irakische Gesandte vom Ministerrat beauftragt, den Terroristen zu bestätigen, „daß der Iran keine solche Bitte an Österreich gerichtet hat.“<sup>711</sup>

Kreiskys Strategie war es, durch gezielte Einbeziehung der Diplomaten die Verantwortung weitestgehend auf die Vertreter der exterritorialen OPEC abzuwälzen. Den Grundsatzentschluss zum prinzipiellen Nachgeben hatte Kreisky schon vor dem Ministerrat gefällt, nun ging es „nur noch“ um ein reibungsloses Abwickeln der Geiselnahme und die Rettung des eigenen und österreichischen politischen Ansehens. Fast wie der gewohnte Gastgeber internationaler Großereignisse übernahm Kreisky die Organisation, überließ aber die Politik den eigentlichen Spielern. So sorgte er vehement für ein Flugzeug und den Krankentransport des verletzten Terroristen, sah aber keine Veranlassung, Länder zu suchen, in denen die Terroristen landen könnten, da dies die Terroristen genauso gut selbst machen konnten: „Wenn man nämlich so viele Minister wie sie an Bord hat, dann werden sie sich schon von der Luft aus eine Lande-

<sup>707</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.25, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Hervorhebungen übernommen.

<sup>708</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.17, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>709</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.25, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Hervorhebungen übernommen.

<sup>710</sup> Beide Zitate im Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.21, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>711</sup> Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.27, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Auch Staribacher zeigt sich irritiert von dem Vorfall und kann sich nicht erklären, „wie dieses Gerücht [...] zustande kam.“ Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532.

erlaubnis verschaffen. Ich bin entschieden dagegen, daß wir jetzt herumsuchen. Nach welchen Gesichtspunkten sollten wir denn das Land aussuchen?“<sup>712</sup> Nicht zuletzt bestand ohnehin schon das Angebot von Algerien.

Ähnlich passiv verhielt sich Kreisky, als im Ministerrat bekannt wurde, dass der saudi-arabische Ölminister Yamani ganz oben auf einer Todesliste stand, die in einer von Carlos' Aufenthaltsorten in Paris gefunden wurde.<sup>713</sup> Dass er nichts tat, um den wahrscheinlichen und, wie im Nachhinein wohl als sicher gilt, den tatsächlich geplanten Tod des Ministers abzuwenden, ist politisch höchst fragwürdig.<sup>714</sup> Überhaupt muss aus heutiger Sicht verwundern, dass das Schicksal der Geiseln nach dem Ausfliegen für die österreichische Regierung im Grunde keine Rolle spielte. Entweder war das Täuschungsmanöver der Terroristen, die Verlesung der Erklärung als Hauptziel anzuführen, vollständig gelungen, was jedoch bei der Anzahl der Spitzenstrategen im Ministerrat sehr unwahrscheinlich sein muss. Das erwähnte Abschneiden von Bedenken, wie etwa denen von Generalsekretär Haymerle<sup>715</sup>, der ja explizit auf sein ungutes Gefühl bei den relativ schlichten Forderungen hinweist, lässt sich auch so deuten, dass Kreisky eine Diskussion um weitergehende Vorhaben der Terroristen nicht *wollte*.

Bemerkenswert passiv verhielt sich Kreisky auch mit Blick auf die Bezeichnung der Terroristen und die Beurteilung des Anschlags, insbesondere vor den Diplomaten. Dies geschah sicherlich mit Rücksicht darauf, dass möglicherweise einige Diplomaten gute Kontakte zu den Terroristen hatten, zeigt aber erneut, dass Kreisky politische Prinzipien hinter den reibungslosen Fortgang der Geiselnahme stellte. Allerdings zeigt sich auch, dass Kreisky mit zunehmender Erschöpfung auch an Selbstbeherrschung verlor. Bei einem der ersten Gespräche mit den Diplomaten lehnte er eine Beurteilung und Bewertung der Ereignisse kategorisch ab.<sup>716</sup> Auch im Ministerrat sorgte er dafür, dass die Terroristen in der offiziellen Erklärung der Bundesregierung zu den Forderungen lediglich als „Geiselnnehmer“<sup>717</sup> betitelt werden: „ich will keine Bezeichnung der Leute“<sup>718</sup>. Lediglich in der letzten Gesprächsrunde mit den Diplomaten der OPEC-

<sup>712</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 21, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>713</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 27, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle. Nur wenige Monate zuvor war es der Pariser Polizei missglückt, Carlos festzunehmen. Carlos erschoss mehrere Polizisten und den „Verräter“ Michel Mourkabal von der PFLP, der angeblich für den israelischen Mossad arbeitete und die Beamten zu der Wohnung geführt hatte, in der sich Carlos aufhielt. Zu diesem Komplex höchst transnationaler Kooperationen vgl. den frühen Aufsatz von Schwind, *Entwicklung des Terrorismus*, S. 37f.

<sup>714</sup> Zum eigentlichen Ziel, Yamani und den iranischen Öl- und Innenminister Amouzegar umzubringen, vgl. die etwas reißerische aber auf Interviews mit Yamani beruhende Biographie von Robinson, Yamani, S. 229–258. Zur Vorbereitung und Ausgestaltung des Zweiphasenplans vgl. Klein, *Menschlichkeit*, S. 57f.

<sup>715</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 25, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>716</sup> Vgl. Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 2, Beilage C zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>717</sup> Beilage E zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>718</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 22, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

Länder ließ sich Kreisky zu einer Bewertung hinreißen: „Für mich ist jene Aktion jedenfalls eine sinnlose, bei der man versucht, Geiseln in die Gewalt zu bekommen, mehrere Leute tötet, die Verlesung einer Erklärung erzwingt und dann mit den Geiseln wieder ausfliegt.“<sup>719</sup> Dass es förmlich danach roch, dass dies nicht das Ende der Aktion sein konnte, bemerkte Kreisky nicht – zumindest nicht protokolliert.

Festzuhalten ist, dass Kreisky den Stil des Ministerrats dominierte und mit seinem strukturierten Vorgehen aus der Ziellosigkeit herausführte. Mit seinem Aktionismus in Richtung der Diplomaten der OPEC-Länder und der geräuschlosen Abwicklung der Geiselnahme brachte Kreisky gleichzeitig aber auch eine bemerkenswerte politische Passivität zum Ausdruck, die alle Verantwortung auf die exterritoriale OPEC, auf die Ärzte, auf die Terroristen abwälzte. Dieser aktiv-passive Stil Kreiskys hat unter anderem seine Begründung in der Frage nach dem politischen „danach“.

### Geheimsitzungen im Radio: Umgang mit den Medien

Die Begeisterung für die Journalisten hielt sich bei dem Medienkanzler Kreisky schon vor dem Anschlag in Grenzen. An einer Stelle im Protokoll bringt er dies deutlich zum Ausdruck: „Am ekelhaftesten sind sicher wieder die österreichischen Journalisten. Zuerst – vor jedem anderen – werden sie uns die Schuld geben.“<sup>720</sup> Staribacher geht auf das Paradoxon ein:

*„Kreisky selbst informierte die Presse, wenn er von einem Sitzungssaal in den anderen ging, im vorbeigehen. Er behandelte sie also viel schlechter wie Rösch zum Beispiel, der ihnen Statements gab. Trotzdem hat man Kreisky nicht nur wesentlich besser behandelt, sondern stellt jetzt ganz positiv seine Leistung heraus, selbst von gegnerischen Blättern“<sup>721</sup>.*

Kreiskys öffentlicher gezeigter Unmut über die Medien lag, wie mehrfach angedeutet, vor allem darin, dass selbst vertrauliche und verhandlungswichtige Details umgehend im Radio gesendet wurden:

*„Kreisky und die anderen haben sich im Laufe der Nacht furchtbar geärgert und gewundert dass alles bekannt wurde. Kreisky hat nämlich immer wieder erklärt, dass hier alles strengst vertraulich zu behandeln sei.“<sup>722</sup>*

Als Staribacher am Folgetag erstmals den Schauplatz sah, war er überrascht:

*„Ich [...] bin erstaunt, dass in dieser Portierloge der Rundfunk diesen guten Kontakt mit der Zentrale halten konnte. Wenn die zwei drinnen sind, kann der dritte sich kaum mehr umdrehen. Da die telefonische Verbindung die einzige war zwischen Innenministerium und der Einsatzleitung in der Portierloge, frage ich mich, wie so überhaupt dies möglich war.“<sup>723</sup>*

<sup>719</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21.12.1975, S. 1, Beilage G zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>720</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21.12.1975, S.29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>721</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23.12.1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01535. Fehler übernommen.

<sup>722</sup> Ebenda.

<sup>723</sup> Ebenda.

Die Antwort ist schlicht, dass dieser Zustand gewollt sein musste. Staribacher gibt in seinen Tagebüchern einen deutlichen Hinweis, der auf die Sabotage aus den eigenen Reihen deutet: „Der Reporter Freissler vom Rundfunk hat mir mitgeteilt, dass die Zusammenarbeit zwischenInnenminister und ihm ganz hervorragend war. Er hatte volles Verständnis für das Informationsbedürfnis.“<sup>724</sup> Nimmt man die Informationen aus der ersten Phase des Anschlags und diese zusammen, verdichtet sich der Eindruck, dass Rösch seine eigene Anschlagsbewältigung, auch gegen den Bundeskanzler, durchsetzen wollte.<sup>725</sup>

Offenbar war dem Ministerrat, der erst auf ausdrückliche Forderung ein Radio gestellt bekam, nicht klar, mit was für einem ganz und gar öffentlichen Ereignis sie hier konfrontiert waren. Die Journalisten saßen in der OPEC und direkt im Bundeskanzleramt – und niemand Offizielles sah sich veranlasst, einzuschreiten. Wie der damalige Korrespondent der Financial Times, Paul Lendvai, in seinen Memoiren schreibt, konnte er sogar aus dem Vorzimmer des Bundeskanzlers Berichte „nach London durchtelefonieren.“<sup>726</sup> Erst am Folgetag wurde das Ausmaß des Medieninteresses auch für die Minister deutlich:

*„Da ich jetzt unmittelbar mit dem Rundfunk, der bei der OPEC aufgepflanzt ist, Kontakt bekomme, sehe ich erst welches ungeheures Netz er aufgezogen hat. Überall Fernseh- und Rundfunkreporter, überall einsatzfähige Teams. Die Zeitungen sind natürlich genau so interessiert und belagern alle Besprechungen ununterbrochen. Wahrscheinlich ist das in einer Demokratie nicht anders möglich.“*<sup>727</sup>

Somit lässt sich hier festhalten, dass der Anschlag für sich sicher ein transnationales Medienereignis war, dieses aber nicht bis in den Ministerrat und die Verhandlungen wirkte. Auf der einen Seite stand der Ministerrat, der geheim und im ganz klassischen Regierungsstil tagte und entschied, auf der anderen Seite die Terroristen, die die Details der geheimen Besprechungen sofort im Radio erfuhren, wovon der Ministerrat aber wiederum erst im Nachhinein Kenntnis bekam, als der Bericht über die aktuellen Nachrichten hereingereicht wurde. Dieses Aufeinanderprallen zwischen öffentlichem Medienereignis und dem darin eingebetteten, geheimen Ministerrat führte zu Verzerrungen der Verhandlungen, die, wie gezeigt, auch lebensgefährliche Dimensionen annehmen konnten. Und nicht zuletzt entsteht der Eindruck, dass der Ministerrat Zuschauer im eigenen Anschlag war. Galt dies insbesondere für die erste Phase des Ministerrats, wurde dies lediglich dadurch unterbrochen, dass Kreisky durch seine Pendeldiplomatie im Bundeskanzleramt ständig neue Informationen, auch über die Indiskretionen im Radio, bekam.

### Vorbereitung auf die Phase „danach“

Sehr früh war sich Kreisky des Rechtfertigungsdrucks bewusst, so dass wesentliche Teile der Ministerratssitzung so zu deuten sind, dass sie Kreiskys politisches Überleben

<sup>724</sup> Ebenda.

<sup>725</sup> Ebenda.

<sup>726</sup> Lendvai, Österreich, S. 164.

<sup>727</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01535. Fehler übernommen.

sicherten. Dazu gehört ohne Zweifel auch die erwähnte politische Passivität und die gezielte Einbindung der Diplomaten der OPEC-Länder. Diese Berücksichtigung des „zweiten Schritts“ während des ersten hebt die Sitzung unter Kreisky ganz deutlich von der Nachmittagsitzung ab.

Die Erfahrungen im ORF-Streit und nicht zuletzt aus der öffentlichen Krise nach Marchegg 1973 ließen Kreisky Schlimmes ahnen: „Ich kann mir ja ungefähr vorstellen, was der Tenor der morgigen Zeitungsberichte sein wird.“<sup>728</sup> Um für die Nachanschlagsphase gut vorbereitet zu sein, rief Kreisky seine Minister angesichts sich abzeichnender Erinnerungslücken schon während des Ministerrats zur Verschriftlichung auf: „Wer war bei dieser Mitteilung von uns dabei? Wer hat sie gehört? Ihr müßt das alles protokollieren oder Gedächtnisaufzeichnungen machen.“<sup>729</sup> Dies stellt einen frappierenden Kontrast zur ersten Ministerratsrunde am Nachmittag dar, wo Minister Androsch das Protokoll für „nicht sehr zweckmässig“<sup>730</sup> erklärte. Es ist gut möglich, dass Kreisky hier schon an die unvermeidliche Aussprache im Nationalrat und an die Erstellung eines Dokumentationsbandes wie dem von Marchegg 1973 dachte, der ja dann 1976 tatsächlich erschien.<sup>731</sup>

Dass die politische Diskussion „danach“ eine Rolle während der Verhandlungen spielte, zeigt auch die Präsenz der Opposition im Hintergrund. Recht früh erfolgte das Angebot des ÖVP-Bundesparteiobmanns Josef Taus, „zur Verfügung zu stehen“<sup>732</sup>. Unterdessen wurde bekannt, dass die ÖVP einen eigenen Krisenstab gegründet hatte, was in der Bundesregierung nur Häme hervorrief: Die ÖVP „will scheinbar nicht denselben Fehler machen wie bei Schönau und macht einen neuen, indem sie sich mit den Krisenstab teilweise lächerlich macht.“<sup>733</sup>

Kreisky schlug das Angebot der Zusammenarbeit aus, überlegte aber, „Taus nachdem alles abgeschlossen ist zur Berichterstattung ins Bundeskanzleramt zu rufen.“<sup>734</sup> Statt der öffentlichen Demütigung verständigte er aber gegen Ende der Sitzung die beiden Oppositionsführer telefonisch. Etwas sarkastisch erklärte Kreisky seinen Ministern: „Natürlich verlange ich von keinem der Herren der Opposition [...] unsere Verantwortung zu übernehmen. Ich informiere sie lediglich.“<sup>735</sup>

Dieser Umgang mit der Opposition passt insofern gut in die Deutung eines aktiv-passiven Kreisky-Stils, dass eine Einbindung der Opposition die reibungslose Abwicklung der Geiselnahme und die politische Passivität des Vorgehens gefährdet hätte.

<sup>728</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 28, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>729</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 19, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>730</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01529. Fehler übernommen.

<sup>731</sup> Vgl. BKA-Dokumentarbericht 1975.

<sup>732</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 13, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>733</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01534. Fehler übernommen.

<sup>734</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01534. Fehler übernommen.

<sup>735</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 28, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

Kreisky wollte zwar den parlamentarischen Spielregeln gerecht werden, sich jedoch nicht von diesen einschränken lassen. Wie er selbst in den Folgesätzen andeutet, habe ihm die heftige Diskussion um Schönau gezeigt, dass er mit der Opposition fertig werden könne. Folglich war eine Einbeziehung und Verantwortungsteilung auf Kosten strategischer Entscheidungsgewalt für ihn unnötig hemmend.

Es zeigt sich, dass der Gedanke an die politische Zukunft Kreiskys durchaus eine wichtige Rolle in den Verhandlungen um den OPEC-Anschlag gespielt hat. Dass die Zukunft auch in diesem Fall durchaus mit der konkreten Vergangenheit verknüpft ist, zeigt die Dominanz der Erfahrungswerte von Marchegg 1973.

### Prägende Erfahrungen von Marchegg

Die Aussagen vor dem Ministerrat lassen erkennen, dass der Erfahrungswert von Marchegg vor allem für Kreisky prägend war, jedoch das Argument Marchegg durchaus auch ambivalent benutzt wurde.

Schon in der ersten Phase des Ministerrats ohne Kreisky taucht der erste Querverweis zu Marchegg 1973 auf. Finanzminister Androsch benutzte Marchegg als Argument, beim OPEC-Anschlag einen anderen Kurs zu fahren: „Ein Vergleich der heutigen Terroraktion mit der seinerzeitigen Geiselnahme, die im Zusammenhang mit der Auflassung des Flüchtlingslagers in Schönau erfolgte, ist nicht möglich, weil die Situation heute eine andere ist.“ Begründung: „Schließlich wurden heute mehrere Österreicher getötet.“<sup>736</sup> Unterstützung bekam er von Staribacher, der betonte, dass die „Ausgangslage [...] im Verhältnis zur Geiselnahme in Marchegg eine andere“<sup>737</sup> sei. Auch Justizminister Broda betonte warnend, dass durch die „besonders große Zahl von Menschen“, die bedroht seien, „die Ausgangslage gegenüber Marchegg eine gänzlich andere ist.“<sup>738</sup> Also alles anders?

Kreisky sah Marchegg eher als Schablone, in der mehr gleich als anders war. Er kam mehrfach explizit auf Marchegg zurück: „Ähnliche Forderungen haben auch die Geiselnahmer von Marchegg gestellt: Das kenne ich.“<sup>739</sup> In der Tat lässt sich aber beobachten, dass Kreisky etwas vorschnell das Muster von Marchegg auf den OPEC-Anschlag projizierte. So ging er ohne besondere Evidenz davon aus, „daß die übrigen Mitglieder der Gruppe Araber sind“<sup>740</sup>, was durchaus auch Teil des Planes war.<sup>741</sup>

<sup>736</sup> Beide Zitate Finanzminister Androsch vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 6, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>737</sup> Handelsminister Staribacher vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 6, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>738</sup> Broda vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 15, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>739</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 12, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>740</sup> Gesprächsprotokoll Kreisky mit diplomatischen Vertretern der OPEC-Länder, 21. 12. 1975, S. 2, Beilage D zum Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>741</sup> Vgl. Klein, Menschlichkeit, S. 57.

Allerdings wirkten die Erfahrungen von Marchegg für Kreisky auch stärkend: „Wer aber Schönau überstanden hat, der wird auch das noch überstehen.“<sup>742</sup>

Diese Erfahrungen mögen prägend gewesen sein, sollten jedoch nicht ganz so deterministisch bewertet werden, wie es Staribacher macht: „Für ihn [Kreisky] stand also scheinbar der Ebtschluss vollkommen fest, die Geisellaftaire OPEC genauso zu klären, wie die erfolgreich abgeschlossene in Schönau.“<sup>743</sup>

Dennoch zeigt sich aber deutlich, dass die beiden Geiselnahmen logisch verknüpft wurden und das Ereignis Marchegg in den OPEC-Anschlag hineinwirkte. Umso bemerkenswerter ist, dass der nationale Erfahrungswert offenbar so dominant zum Vorschein kommt, während andere Geiselnahmen im Ausland – wie etwa die zeitgleich stattfindenden Geiselnahmen in den Niederlanden – überhaupt keine Erwähnung fanden.

### Schlussakt in Schwechat und Odyssee im Flugzeug

Die Nacht in der OPEC verlief ruhig, jedoch liefen die Verhandlungen, vor allem um praktische Fragen der Abreise, weiter. Der irakische Unterhändler pendelte fast stündlich zwischen Einsatzstab und Terroristen. Als nach 1 Uhr der libysche Botschafter eingetroffen war, konnte er ohne Hindernis mit den Terroristen sprechen. Jedoch reichte auch sein Einfluss nicht, die Freilassung von weiblichen Geiseln zu erringen. Die Forderung nach Freilassung der Frauen wurde im Laufe des Tages auch vor allem von arabischen Delegationsmitgliedern vorgebracht, jedoch nahmen die Terroristen bis in die Nacht eine kompromisslose und, wenn man so will, eine moderne Haltung zur Geschlechterfrage ein. Sie teilten dem libyschen Botschafter die Begründung mit, „daß auch ihrer Gruppe eine Frau angehöre und sie daher auch bei den Geiseln keinerlei Unterscheidung zwischen Männern und Frauen machen wollten.“<sup>744</sup>

Zu den praktischen Vorkehrungen, die getroffen wurden, um einen reibungslosen Transport von der OPEC nach Schwechat zu ermöglichen, gehörte, dass ein zweiter Rettungswagen hinter dem verletzten Terroristen fahren solle, „da nicht absolut ausgeschlossen werden könnte, daß der erste eine Panne habe und die Terroristen in einem solchen Fall den Schluß ziehen könnten, die Auslieferung des Verwundeten werde verweigert.“<sup>745</sup> Ebenso verlangten die Terroristen, dass „keine Vertreter von Presse, Rundfunk oder Fernsehen zugegen wären, wenn sie mit den Geiseln in das Erdgeschoß herunterkommen.“<sup>746</sup> Auch die genaue Konvoifolge sowie die Insassen der Fahrzeuge wurden festgelegt. So bestimmten die Terroristen, dass sich im „Wagen des Bundesministers für Inneres [...] außer diesem nur der libysche Botschafter, der irakische Geschäftsträger sowie der Fahrer befinden“<sup>747</sup> dürften. Die Angst der Terroristen vor einem polizeilichen Zugriff, vor allem in Schwechat, ist deutlich erkennbar. Die

<sup>742</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 28, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>743</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01532. Fehler übernommen.

<sup>744</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 36.

<sup>745</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 37.

<sup>746</sup> Ebenda.

<sup>747</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 39.

genaue Position des Flugzeugs wurde mit „möglichst weit draußen auf der Rollbahn“<sup>748</sup> festgelegt, keinerlei Fahrzeuge dürften in der Nähe sein. Nach längerer Diskussion wurde immerhin ein „follow me car“<sup>749</sup>, allerdings nur mit einem Fahrer besetzt, zugestanden. Der Abflug wurde zudem von den Terroristen um eine Stunde nach hinten verschoben, damit es hell genug sei.

Als sich kurz vor 7 Uhr der Krankentransport in Bewegung gesetzt und die Diplomaten der OPEC-Länder sich wieder im Bundeskanzleramt versammelt hatten, begann der Schlussakt auf österreichischem Boden, der noch einmal eine große Herausforderung für die österreichischen Behörden darstellte. Die verantwortlichen Minister, vor allem Innenminister Rösch für die Begleitung des Konvois und Minister Staribacher für die Vertretung des Außenministers, trafen rechtzeitig in der OPEC ein. Der Abtransport der Geiseln und Terroristen erfolgte über den rückwärtigen Ausgang der OPEC.

Dass die Angst der Terroristen vor einem polizeilichen Zugriff nicht ganz unbegründet war, zeigt sich darin, dass die bewaffneten Polizisten die OPEC nicht verließen, sondern sich in den Keller zurückzogen. Zudem versteckten sich Polizisten in den Hauseingängen um den rückwärtigen Ausgang der OPEC. Beides zeigt, dass ein polizeilicher Zugriff, wenn auch möglicherweise nur zum Schutz des Ministers, nicht ausgeschlossen war. Bei aller Vorbereitungszeit waren naheliegende Faktoren, wie etwa die Sicherung der Anwohner, offenbar übersehen worden. So hatte es „den Anschein, als gefährde [...] eine alte Frau“ und „zwei Schüler [...] die polizeiliche Aktion“ als sie aus dem „Hausflur auf den Gehsteig“<sup>750</sup> traten. Über ein offenes Fenster eines nahegelegenen Kaffeehauses wurde der telefonische Kontakt zum Innenministerium aufrecht erhalten: aus heutiger Sicht ein kommunikationstechnischer Alptraum.<sup>751</sup>

Nach und nach bestiegen Terroristen und Geiseln in kleinen Gruppen den bereitgestellten Postbus. Innenminister Rösch unterhielt sich derweil mit Carlos und erklärte die Fahrtroute. Einige Geiseln der Delegationen wurden freigelassen, da die Terroristen nur die Minister und zwei Delegationsmitglieder mitnehmen wollten.<sup>752</sup> Während der Bus in Richtung Schwechat abfuhr, begaben sich ein Sprengstoffexperte und zwei Beamte sofort zum Konferenzraum der OPEC: „Dies deshalb, weil beabsichtigt ist, sofort das Einverständnis des Generalsekretärs der OPEC zur Vornahme von polizeilichen Handlungen im OPEC-Gebäude einzuholen.“<sup>753</sup> Dem Generalsekretär war nach einem Tag Geiselnahme offenbar nicht nach Diskussionen zumute, so dass er sich mit allen Vorschlägen der Österreicher zufrieden gab und statt gegen den ersten Stürmungsversuch zu protestieren, der Bundesregierung seinen vollen Dank aussprach.

Über die Ereignisse in Schwechat ist wenig bekannt. Allerdings ergriff Innenminister Rösch zum Abschied die angebotene Hand von Carlos, was als Sensation und Beleg für den Kooperationswillen der Regierung Kreisky mit den Terroristen durch die Welt-

<sup>748</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 38.

<sup>749</sup> Bericht Türk, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 38f.

<sup>750</sup> Bericht Wiesner, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 42.

<sup>751</sup> Vgl. Bericht Wiesner, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 43.

<sup>752</sup> Vgl. Bericht Wiesner, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 44.

<sup>753</sup> Bericht Wiesner, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 44.

presse ging. Es kann als sicher gelten, dass es sich, wie Staribacher es nennt, um eine politisch höchst dilettantische „Affekthandlung“ gehandelt habe. Rösch selbst erklärte: „Ja, der Mann hat mir die Hand hergehalten und erklärt, er möchte sich noch einmal entschuldigen dafür, dass er diese Aktion in Österreich gesetzt hat, aber das sei ihr politisches Ziel. Nachdem die hergehaltene Hand da war, hab ich sie auch ergriffen.“<sup>754</sup> Das eigentliche Problem war jedoch nicht der Akt an sich, sondern die öffentliche Erklärung desselben. Staribacher bemerkt dazu ganz richtig:

*„Vielleicht wäre mir bei der Anfrage eingefallen zu erklären, der Terrorist hat mir das Ehrenwort gegeben, dass er die Maschine und die Piloten wieder zurückschickt. Dann hätte wahrscheinlich sofort jeder gesagt, dass ist eine kluge Tat gewesen, dieses Ehrenwort mit dem Handschlag abzunehmen.“<sup>755</sup>*

Die Piloten wurden erst am Morgen davon informiert, dass die Terroristen doch Waffen bei sich trügen. Gegen die Zusage, dass aber kein Sprengstoff an Bord sei, stimmten die Piloten letztlich doch dem Flug zu. Um kurz nach 9 Uhr startete das vollbetankte Flugzeug in Richtung Algier, wo es gute zwei Stunden später landete.<sup>756</sup> Der schwerverletzte Hans-Joachim Klein wurde umgehend in ein algerisches Krankenhaus gebracht.

Über die zweite Phase des Anschlags, die nach Klein vor allem in der Ermordung der saudi-arabischen und iranischen Minister Yamani und Amouzegar bestehen sollte, gibt es nur wenige verlässliche Quellen<sup>757</sup>, dafür umso mehr Gerüchte. Sicher ist, dass es in Algier zu längeren Verhandlungen mit der algerischen Staatsspitze kam, bei denen der österreichische Botschafter außen vor gelassen wurde. Kreisky bemühte sich vergeblich, aus Wien Einfluss auszuüben und ließ die Terroristen an ihr Versprechen erinnern, alle Geiseln nach Landung freizulassen:

*„wenn auch die terroristen einer anderen politischen welt angehörtten und andere politische methoden fuer zielfuehrend hielten als er, so moechte der herr bundeskanzler doch glauben, dass die einhaltung gemachter zusage enwartet werden koennen. dies sei in vergleichbaren faellen auchzumeist der fall gewesen.“<sup>758</sup>*

<sup>754</sup> Götz, Carlos' Handshake, Min. 47:08–47:21.

<sup>755</sup> Beide Zitate als Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01535f. Fehler übernommen.

<sup>756</sup> Vgl. Chronologie der AUA, Anlage zum Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>757</sup> Die Chronologie der AUA ist sicher die zuverlässigste Quelle, die im Abgleich mit der Biographie und den Interviews Yamani einige Punkte erhärten lässt. Vgl. Chronologie der AUA, Anlage zum Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Die Aussagen des saudi-arabischen Ölministers Zaki Yamani in seiner Biographie und in seinem Interview kurz nach dem Anschlag enthalten gelegentlich sachlich falsche Angaben, sind aber dennoch von hohem Wert, da Yamani im Nachgang des Anschlags beste Quellen in den arabischen Ländern gehabt haben dürfte. Vgl. Robinson, Yamani, S. 229–258. Vgl. Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Die Aussagen des Arztes Rawenduzy sind in diesem Zusammenhang nicht besonders ergiebig. Vgl. Vernehmungprotokoll der Bundespolizeidirektion Wien mit Wiriya Rawenduzy vom 22. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>758</sup> Fernschreiben BMfaA an Botschaft Algier vom 23. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Fehler übernommen.

Nach und nach wurden die nicht-arabischen Delegationen freigelassen, jedoch blieb ganz offensichtlich die zentrale Frage die Behandlung von Yamani und Amouzegar.<sup>759</sup> Der österreichische Botschafter blieb jedoch außen vor: „bouteflika fungiert als eine art buerge. laut meinem iranischen kollegen hofft man, die sache in kuerze zu regeln. meine frage, worum es sich handle, bat er vorlaeufig nicht beantworten zu muessen.“<sup>760</sup>

Sechs Stunden nach Landung in Algier hob das Flugzeug am Abend des 22. Dezember mit den arabischen Geiseln an Bord wieder ab und landete in Tripolis. Nach Angabe der AUA-Piloten sollte es mit einem anderen Flugzeug von dort nach Bagdad weitergehen.<sup>761</sup> Yamani gab in seinem Interview an, dass er schon am Nachmittag des Anschlags von Carlos erfahren hatte, dass in Bagdad die arabischen Delegationen außer der saudi-arabischen und der iranischen freigelassen werden sollten. Die Reise sollte weiter nach Aden gehen, wo Yamani und Amouzegar erschossen und die Aktion beendet werde.<sup>762</sup>

In Tripolis wurde den Terroristen ein freundlicher Empfang durch den libyschen Premierminister Jalloud und seinem Außenminister gewährt, die Terroristen verzichteten auf jegliche Sicherheitsmaßnahmen im Flugzeug.<sup>763</sup> Wie Yamani sich erinnert, habe Carlos beiläufig gesagt: „I have received my instructions here in Libya from my boss.“<sup>764</sup> Dies zusammen mit all den anderen Hinweisen deutet sehr stark darauf hin, dass Libyen auch im Vorfeld zumindest stark unterstützend tätig war. Dennoch gab es Schwierigkeiten, ein Flugzeug zu bekommen, das direkt nach Bagdad weiterfliegen könnte. So gab Carlos Order, den Flughafen Tobruk in der Nähe der ägyptischen Grenze anzufliegen. Den Piloten gelang es, den Plan von diesem „operationell bedenklichen“<sup>765</sup> Flughafen abzubringen, zumal die libyschen Anflugskarten nicht mit den Systemen der DC-9 in Einklang zu bringen waren.

Alternativ ließ Carlos nun Tunis anfliegen. Die Nerven lagen bei den Terroristen angesichts der immensen Erschöpfung blank: Die Terroristin bekam Weinkrämpfe, ein Terrorist übergab sich fortwährend.<sup>766</sup>

Die tunesische Regierung verweigerte jedoch die Landeerlaubnis und schaltete kurzerhand die Beleuchtung des Flughafens ab, was Carlos ganz offenbar wütend machte. So zeigte er sich „nach Auskunft der Besatzung [...] sehr nervös. ‚Carlos‘ forderte

<sup>759</sup> Yamani erinnert sich, dass Algerien explizit das Zugeständnis von Carlos gefordert habe, alle Geiseln, insbesondere Yamani und Amouzegar unversehrt freizulassen und „meet all his demands in exchange.“ Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, S. 15, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>760</sup> Fernschreiben Botschaft Algier an BMfaA vom 22. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Fehler übernommen.

<sup>761</sup> Vgl. Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, S. 2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>762</sup> Vgl. Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, S. 17f., in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>763</sup> Vgl. ebenda, S. 15f.

<sup>764</sup> Vgl. ebenda, S. 15.

<sup>765</sup> Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, S. 2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>766</sup> Vgl. Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, S. 14, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

einen Sturzflug auf den gesperrten Flughafen Tunis mit knappem Überflug. Die Besatzung konnte diese kritische Situation durch Argumente abwenden.<sup>767</sup>

Um 4 Uhr nachts landete das Flugzeug schließlich wieder in Algier. Yamani wurde von Carlos mit dem wohl üblichen spöttischen Unterton erzählt, dass er am nächsten Mittag mit all den anderen freigelassen werde. Plötzlich wurden er und Amouzegar höchst zuvorkommend behandelt. Schließlich forderten die algerischen Behörden Carlos auf, zu Verhandlungen nach draußen zu kommen. Nach Yamanis Angaben hatten die Algerier irgendwie die Besprechung der Terroristen im Cockpit mitgehört und wussten, dass er und Amouzegar entgegen aller Beteuerungen am Morgen erschossen werden sollten. Den Algeriern unter maßgeblicher Führung von Außenminister Bouteflika gelang es, Carlos von seinem Plan abzubringen, so dass dieser zähneknirschend und höchst ungehalten alle Passagiere freiließ, dennoch aber versprach, dass sie ihrem unumstößlichen Todesurteil nicht entkommen würden.<sup>768</sup> Alle Geiseln wurden freigelassen, alle Terroristen von algerischen Sicherheitskräften in Empfang genommen. Um 7.30 Uhr des 23. Dezember wurde die Geiselnahme in Österreich schließlich für beendet erklärt.<sup>769</sup>

Was Carlos letztlich zur Aufgabe seines Planes gebracht hat, muss ohne Einblick in arabische Archive weiter offen bleiben. In der Literatur kursieren Lösegeldsummen von „50 bis 200 Millionen US-Dollar [bezahlt] von Saudi-Arabien, Iran und Algerien“<sup>770</sup>. Kreisky selbst setzte die Summe niedriger an, bei 20 Millionen US-Dollar für beide Ölminister.<sup>771</sup> Verglichen mit den 2 Millionen, die Carlos angeblich in zwei Tranchen vor und nach dem Anschlag von Gaddafi erhalten sollte<sup>772</sup>, wäre dies ein gutes Geschäft gewesen. Seine Lebensgefährtin Magdalena Kopp schildert in ihren Memoiren eine gänzlich andere Version:

*„Die Algerier hatten sie vor die Wahl gestellt: entweder Verhaftung, Gerichtsverfahren und Todesurteil oder die Erstürmung des Flugzeugs, wobei sie gleich erschossen würden. Kapitulierte sie, wären sie hingegen frei.“*

Explizit wendet sie sich gegen die Spekulationen über Bestechung mit Millionensummen:

*„Das ist nicht wahr. Hätte Carlos so viel Geld bekommen, so hätte er das sicher nicht geheim gehalten. Er selbst sagt, dass er sich niemals habe kaufen lassen, die Situation habe ihm schlicht keine andere Wahl gelassen als aufzugeben, wenn er sein Leben und das seiner Genossen nicht habe aufs Spiel setzen wollen.“<sup>773</sup>*

<sup>767</sup> Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, S. 2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>768</sup> Vgl. Interview Yamani im saudi-arabischen Fernsehen vom 5./6. 1. 1976, englische Übersetzung, S. 17f., in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Noch im Flughafengebäude von Algier soll einer der Terroristen versucht haben, Yamani umzubringen, wurde jedoch rechtzeitig von algerischen Sicherheitsleuten überwältigt.

<sup>769</sup> Vgl. Chronologie der AUA, Anlage zum Schreiben AUA-Direktion an Kreisky vom 15. 1. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>770</sup> Bunzl, Gewalt, S. 59 mit Bezug auf Aussagen von Wiriya Rawenduzy.

<sup>771</sup> Vgl. Bunzl, Gewalt, S. 55.

<sup>772</sup> Vgl. Robinson, Yamani, S. 256 mit Bezug auf den britischen Terrorismusjournalisten Ronnie Payne und dessen israelische Quellen.

<sup>773</sup> Beide Zitate in Kopp, Terrorjahre, S. 94f. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass Magdalena Kopp offenbar nur sehr wenig in die politischen Vorgänge ihres Lebensgefährten einbezogen war und mit ihm selbst nur wenig darüber gesprochen hat.

War der neue Star der Terroristszene in Wirklichkeit ein gescheiterter Held? War es den Medien und der Wissenschaft einfach nicht vorstellbar, dass der Mann, der spielend die österreichische Bundesregierung in die Knie gezwungen hatte, am Ende kampfflos kapitulierte? Offen bleibt bei der Version von Magdalena Kopp die Frage, warum Carlos dann nicht durchstarten ließ und nach Libyen zurückkehrte oder ein anderes, vielleicht schwarzafrikanisches Land ansteuerte.

Kurzum, ohne algerische Quellen müssen die Vorgänge in Algier Spekulation bleiben. Wahrscheinlich ist jedoch, dass die Algerier mit einer geschickten Mischung aus Anreiz und Drohung die Geiselnahme beendeten, an deren Ende tatsächlich das freie Geleit für Carlos und seine Mittäter stand.

### 3. Der kurze Kampf um die öffentliche Deutungshoheit

Noch in der Nacht nach Beendigung des Ministerrats gab Kreisky eine Pressekonferenz, in der er die Journalisten über den Stand der Dinge und den voraussichtlichen Fortgang der Ereignisse informierte.<sup>774</sup> Deutlich legte er die Begründung für die Entscheidung der Bundesregierung dar, für die es in seinen Augen keine Alternative gab. Ganz unumwunden log er die Journalisten über die Diskussionen im Ministerrat an:

Journalist: „Hat es in der Regierung abweichende Meinungen gegeben?“

Kreisky: „Nein.“

Journalist: „Zu keinem Zeitpunkt?“

Kreisky: „Nein. Keine.“<sup>775</sup>

Die Betonung der Bedrohungskulisse sowie der Bitten der OPEC-Mitglieder, denen die Bundesregierung auf exterritorialem Gebiet lediglich nachgekommen sei, war bereits am Abend als öffentliche Strategie gefestigt worden. Unheil ahnend, bemerkte er mehrfach, dass nun einige Diskussionen über Sicherheitsfragen in Österreich und bei internationalen Organisationen anstünden, verschob jedoch konkrete Aussagen auf einen späteren Zeitpunkt. Darauf angesprochen, lehnte Kreisky einen Vergleich zu Marchegg mit Blick auf die unterschiedliche Jurisdiktionsgewalt ab – ganz im Gegensatz zu seinen Aussagen vor dem Ministerrat, wo er Marchegg quasi als Schablone für die Wahrnehmung des OPEC-Anschlags benutzte. Dass dies nun der zweite Anschlag in kurzer Folge in Österreich sei, wollte Kreisky nicht als verfehlte Regierungspolitik bewerten:

*„Wir haben eine Menge von Sicherheitsvorkehrungen getroffen, aber niemand weiß – es gehört zum Wesen der terroristischen Aktivität, dass man nicht im Vorhinein weiß, wo zugeschlagen wird. Das ist halt das Problem. [...] Ja, das kann man technisch auch gar nicht bewältigen. [...] man kann nicht alle diese Fälle im Vorhinein [unverständlich] ... da bräuchte man ein Heer von Polizisten, das man sich nur in einem Polizeistaat leisten kann, das können wir nicht.“<sup>776</sup>*

<sup>774</sup> Vgl. Pressekonferenz Bruno Kreisky, vmtl. 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, in: OeM 9-03922\_001.

<sup>775</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, vmtl. 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: OeM 9-03922\_001.

<sup>776</sup> Ebenda.

Über die Hintergründe des Anschlags äußerte er Ratlosigkeit, und so geriet die Verlesung der Proklamation der Terroristen zur Beiläufigkeit.

Die nächtliche Pressekonferenz ist allerdings nicht nur für die Zusammenarbeit mit den Medien interessant, sondern auch eine bemerkenswert grundsätzliche Quelle zur Terrorismuspolitik des hörbar erschöpften Kreiskys. Nach der Verkündung der offiziellen Informationen ließ er sich auf Gedankenexperimente ein, in denen er das Für und Wider des Nachgebens gegenüber Terroristen diskutierte. Unnötigerweise und völlig ungefragt setzte er seine Terrorismuspolitik in Beziehung zum israelischen Unnachgiebigkeitsdogma<sup>777</sup>:

Kreisky: *„Ich glaube, sie unterschätzen in Israel immer die psychologische Komponente. Die Leute, die das machen, sind keine Feiglinge. Das war eine These, die man früher vertreten hat. Das sind Leute, die entschlossen sind, ihr Leben zu riskieren. Das haben sie erkannt. Einer nickt ja dort drüben. Und andere sind bereit. Wir haben die Gefahr für sehr Ernst gehalten und alle anderen auch.“*  
Journalist: *„Israel, was ist mit Israel? Was hat das mit Israel...“*

Kreisky: *„Nein, in Israel hat man immer wieder die Vorstellung, und folgt die Praxis, dass wenn man den Terroristen nicht nachgibt, dann werden sie kapitulieren, das ist – den arabischen Terroristen – das ist keine Erfahrung, die wir jedenfalls gemacht haben.“<sup>778</sup>*

An anderer Stelle nutzte er die Chance zur Breitseite gegen Israel erneut:

*„Ich möchte aufmerksam machen, sie haben zum Beispiel – mich interessiert das Phänomen – sie haben also eine sehr harte Methode der Erwidmung in ihrem Land in Israel. Sie haben eine sehr harte Methode, Sie führen Vergeltungsschläge, die meistens dazu führen, dass mehr Leute dabei umkommen, beim Vergeltungsschlag, als vorher. Das scheint Ihnen eine probate Methode zu sein, aber den Terrorismus haben Sie deshalb nicht beendet. Der lebt weiter. Weil der Terror eigene Gesetze hat, meine Herren. Ich habe das versucht, ein bissl nachzulesen. Immer dann, wenn terroristische Bewegungen sich zu legalisieren beginnen, entsteht hinter ihnen eine neue terroristische Organisation.“<sup>779</sup>*

Die Journalisten waren jedoch weniger an Israel als an dem „holländischen Modell“ interessiert, das bei den zeitgleich in den Niederlanden stattfindenden Anschlügen angewendet und damals insbesondere als langgezogene Verhandlungen zur Erschöpfung der Geiselnahmer verstanden wurde. Kreisky offenbarte völlige Unkenntnis der Ereignisse in den Niederlanden, mehr noch, er verstieg sich in abenteuerliche Behauptungen über die niederländische Terrorismuspolitik, die er ungehemmt mit der israelischen vermischte, was ihm nachträglich zusätzlichen diplomatischen Ärger mit den Niederlanden einbrachte. Für Kreisky gab es nur zwei Optionen: nachgeben oder stürmen, wovon er letzteres wegen der Gefährdung der Geiseln ausschloss. Andere, möglicherweise innovativere Möglichkeiten der Krisenbewältigung tat er in offenkundiger Unkenntnis als „Spielereien“<sup>780</sup> ab.

<sup>777</sup> Es ist angesichts des Tondokuments nicht zu klären, ob einige Journalisten im Raum möglicherweise Israelis waren, die Kreisky als solche erkannte und direkt ansprach.

<sup>778</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, vmtl. 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: OeM 9-03922\_001.

<sup>779</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, vmtl. 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: OeM 9-03922\_001. Dazu ist zu bemerken, dass sich im Nachlass Kreiskys in der Tat einige Expertenliteratur, größtenteils Fachaufsätze aber auch Zeitungartikel zum Thema Terrorismus findet, was sein spätestens seit Schönau gewecktes Interesse an dem Phänomen belegt.

<sup>780</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: OeM 9-03922\_001.

Am Folgetag hatte das Medieninteresse seinen Höhepunkt erreicht. Die Pressekonferenz am Mittag, in der Kreisky knapp von seinem Gespräch mit dem algerischen Präsidenten Boumedienne und den Verhandlungen am Flughafen Algiers berichtete, stand nun eindeutig unter dem Vorzeichen der internationalen Presse. Im Anschluss gaben Innenminister Rösch und Verkehrsminister Lanc ihre Version der Ereignisse zum Besten, wobei Rösch betonte, dass es sich wohl nicht um Carlos gehandelt habe, da die bekannte Größe nicht übereinstimme.<sup>781</sup>

Der ORF-Berichterstatte der Pressekonferenz stellte explizit die Verbindung zum Medienrummel nach Marchegg und dem Blitzbesuch Golda Meirs 1973 her: „Für einen kurzen Augenblick steht Österreich wieder im Mittelpunkt Europas, wenn nicht der Welt.“<sup>782</sup>

Es lassen sich abgesehen vom Medieninteresse aber nur wenige belastbare Parallelen zu Marchegg 1973 in der Pressereaktion<sup>783</sup> beobachten. Im Unterschied zu Marchegg war der Tonfall angesichts der fehlenden österreichisch-israelischen Dimension deutlich weniger aufgekratzt und emotional. Zudem waren Opfer und Täter bei Marchegg eindeutiger zu bestimmen, das Verhalten des Bundeskanzlers „gegen die Juden“ eindeutiger moralisch verwerflich. Beim OPEC-Anschlag, der oft als innerarabische Angelegenheit verstanden wurde, überwog moralisch die Indifferenz, zumal die OPEC nach den dramatischen Ölpreiserhöhungen und ihrer Erpressungspolitik gegenüber dem Westen dort auch nicht übertrieben viel Sympathie zu erwarten hatte.

Dies heißt aber nicht, dass nicht auch viel Kritik am erneuten Nachgeben Kreiskys im In- und Ausland geäußert wurde. So schrieb das konservative *Neue Volksblatt*: „Zum Abschied: Händedruck für einen Mörder. Es ging zu wie bei einem Staatsbesuch.“ Oder *Die Presse*:

*„Verbrechen live. Die Show war auch diesmal perfekt. Die zuvorkommende Behandlung von Entführern und Entführten, von Verbrechern und Opfern durch behördliche Spitzenfunktionäre ist jedermann eindrucksvoll vor Augen geführt worden. Die Live-Übertragungsteams arbeiteten rund um die Uhr. Die Nation saß vor den Fernsehschirmen und ließ sich berieseln. Und genau dieses wollten die Gangster von Wien.“*<sup>784</sup>

Wiewohl das zentrale Thema häufig der Handschlag mit Carlos und der damit symbolisierte Pakt zwischen Staat und Terroristen war, nahm dieser in einer Zeit, in der das Nichtverhandeln mit Terroristen noch keine Selbstverständlichkeit war, nicht diese sensationelle Bedeutung an, wie es vielleicht heute der Fall wäre, wenn ein westliches Regierungsmitglied einem arabischen Terrorfürsten nach vollbrachtem Anschlag die Hand geben würde.

<sup>781</sup> Vgl. ORF-Mittagsjournal vom 22. 12. 1975, in: OeM 99-75339.

<sup>782</sup> Pressekonferenz des Bundeskanzlers, 22. 12. 1975, ca. 12.30 Uhr, Live-Schaltung des ORF-Mittagsjournal, eigene Transkription, in: OeM 99-75340.

<sup>783</sup> Die nachfolgende Presseanalyse folgt der Pressezusammenstellung bei Bunzl, Gewalt, S. 58f. sowie der internationalen Presseauschnittsammlung des BPA für den Bundeskanzler in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975. Auf die Nennung der einzelnen Artikel und Zeitungen wurde hier, außer bei direkten Zitaten, verzichtet.

<sup>784</sup> Beide Zitate nach Götz, Carlos' Handshake.

Eine transnationale Meinung<sup>785</sup> zum Umgang mit Terroristen bildete sich erst langsam heraus, und die internationalen Pressereaktionen nach dem OPEC-Anschlag sind ein Beispiel für den noch sehr uneinigen Tenor, ob Kreisky nun zu loben oder zu verurteilen sei. Die ausländischen Medien folgten im Wesentlichen der Terrorismuspolitik ihrer Heimatländer und lieferten kaum Überraschungen. Die terrorismuserprobten Länder Großbritannien, Italien und vor allem Israel verurteilten die weiche, nachgiebige Linie Kreiskys, wobei die israelischen Stimmen sich darin hervorhoben, dass sie den durch den Anschlag ausgelösten Imageverlust für die PLO fast begrüßten. Bei aller Verurteilung der „groteske[n] Kapitulation“ ist interessant, dass einige Stimmen in Israel insbesondere mit Blick auf die Hysterie nach Marchegg 1973 vor „überflüssige[r] Konfrontation“<sup>786</sup> mahnten. Am eindringlichsten prangerte die *Washington Post* die „auf nachlässige Weise unvorbereitet[e]“ Antiterrorismuspolitik Österreichs an: „Die höchste politische Autorität muß den Terror als eine Angelegenheit betrachten, die ihre Aufmerksamkeit erfordere.“<sup>787</sup> Verständnis für die schwierige Situation Kreiskys kam vor allem aus Frankreich und von der sicher nicht ganz freien Presse Ägyptens.

Es fällt auf, dass in der medialen Öffentlichkeit offenbar das Bestreben bestand, diesen Anschlag in eine Reihe weltweiter Anschläge einzuordnen. Interessant vor allem für den transnationalen Blickwinkel ist, dass die Anschläge in den Niederlanden häufig den Bezugsrahmen für eine „erfolgreiche“ Strategie, den „holländischen Ansatz“, bildeten. Häufig wurde auch der direkte Vergleich zu Schönau gezogen, bei dem einerseits die Konsequenz der Priorität von Menschenleben hervorgehoben wurde, andererseits die erneute Nachgiebigkeit Kreiskys verurteilt wurde.

Nur wenige Medien machten sich die Mühe, die tatsächlichen Verhandlungsdynamiken und -spielräume der Bundesregierung zu analysieren. Viele Artikel betonten die Prominenz der Opfer, die angeblich das Verhalten der Bundesregierung beeinflusst habe. Für viele Journalisten war ohnehin von vornherein klar, dass „die Erfolgsabsicht [der Terroristen] die weltweite Schlagzeile“<sup>788</sup> sei. Dass sehr viel konkretere politische Ziele hinter dem Anschlag stecken könnten, wurde nicht gesehen, auf die merkwürdige Proklamation wurde kaum eingegangen.

Im Laufe der Tage wandelte sich das Presseecho zunehmend zu Kreiskys Gunsten. Während Innenminister Rösch als Dilettant ausgemacht wurde, wurde Kreisky die Rolle des schnell und umsichtig agierenden Staatsmannes zugeschrieben. Wenige Male, besonders im Zuge der Auslieferungsdebatte mit Algerien oder bei Bekanntwerden neuer Details zu Carlos, erreichte der OPEC-Anschlag und Kreiskys Haltung erneut die Weltöffentlichkeit. Da es jedoch keine großen Folgeereignisse wie etwa 1973 der Blitzbesuch Golda Meirs gab, war die öffentliche Diskussion für Kreisky relativ schnell überwunden. Mehr noch: Kreisky konnte von seiner nachgiebigen, aber konse-

<sup>785</sup> Vgl. dazu auch die in- und ausländischen Bürgerbriefe an Kreisky während und nach der Geiselnahme, die ein reges transnationales Interesse und Verantwortungsbewusstsein dokumentieren, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>786</sup> Beide Zitate in Davar vom 23. 12. 1975, Übersetzung in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>787</sup> Beide Zitate in der *Washington Post* vom 24. 12. 1975, Übersetzung in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>788</sup> Die Welt vom 22. 12. 1975.

quenten Haltung durchaus profitieren: Mit einiger Verwunderung beobachtete die deutsche *FAZ*, dass das „Ansehen Kreiskys in breiten Bevölkerungsschichten Österreichs [...] derzeit wieder einmal einen Höhepunkt erreicht“<sup>789</sup> habe.

#### 4. Das Projekt „Internationalisierung Österreichs“ in Gefahr?

Glaubt man dem BKA-Dokumentarbericht, beschränkten sich die internationalen Rückwirkungen des OPEC-Anschlags auf Dankesschreiben für die Rettung der Geiseln, die dort großzügig abgedruckt sind.<sup>790</sup> Abseits der offiziellen Sichtweise lassen sich drei Konfliktfelder ausmachen: Die erwartbare Debatte um eine Verlegung des OPEC-Sitzes begann kurz nach dem Anschlag und stellte das von Kreisky forcierte Projekt „Internationalisierung Österreichs“ auf den Prüfstand. Parallel dazu entspann sich eine höchst internationale Diskussion über die Auslieferung der Terroristen aus Algerien. Und drittens stellte der OPEC-Anschlag eine Belastungsprobe für das ansonsten so geräuschlose österreichisch-niederländische Verhältnis dar.

#### Chefdiplomatie gegen die Verlegung des OPEC-Sitzes

Kreisky ahnte wohl schon während des Anschlags, dass sehr bald eine Diskussion um die Zukunft der OPEC in Wien losbrechen würde.<sup>791</sup> Die Sicherheitsvorkehrungen waren offensichtlich zu gering gewesen, auch wenn die Bundesregierung auf ein Schreiben des OPEC-Sekretariats von Anfang 1975 verweisen konnte, in dem die OPEC lediglich zwei Polizeibeamte zum Schutz anforderte.<sup>792</sup> Auch der Hinweis darauf, dass sich die OPEC selbst stärkerer Bewachung widersetzt habe, verfiel nicht.<sup>793</sup> Kreisky und Rösch bemühten sich mit umfangreicheren Recherchen nachzuweisen, dass weder frühere Bombendrohungen noch die in Carlos' Pariser Wohnung gefundenen Akten einen Hinweis auf den OPEC-Anschlag hätten liefern können.<sup>794</sup> Insbesondere die unmittelbar von der Geiselnahme bedrohten Saudi-Araber drängten auf eine Verlegung des Amtssitzes, nicht zuletzt, da die erhöhte Gefährdungslage für ihren Ölminister nach dem Aktenfund in Carlos' Wohnung in Paris den österreichischen Behörden offenbar nicht bekannt gewesen war. Über die offizielle Behauptung, die österreichischen Behörden hätten nicht mehr tun können, waren sie „enttäuscht“ und

<sup>789</sup> *FAZ* vom 29. 12. 1975.

<sup>790</sup> Vgl. Stellungnahmen von Vertretern der OPEC-Staaten zum Anschlag, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 67–70.

<sup>791</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>792</sup> Vgl. Aktenvermerk der Polizeidirektion Wien über eine OPEC-Konferenz im Februar 1975, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 23.

<sup>793</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll 8a vom 21. 12. 1975, S. 29, in: AdR/BKA, Karton 397, Ministerratsprotokolle.

<sup>794</sup> Vgl. Schreiben Rösch an Kreisky StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975om 3. 3. 1976 mit beigefügtem Schriftverkehr zu Interpol Paris, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

empfanden diese als „sachlich unrichtig“<sup>795</sup>. Die Bewachung der OPEC befanden sie als „absolut unzulänglich“<sup>796</sup>.

Zeitgleich zum schwelenden Konflikt über die Sicherheit bei der OPEC in Wien versuchte ein Dritter, Frankreich, Profit aus der Diskussion zu schlagen. Anlässlich der OPEC-Finanzministerkonferenz Ende Januar 1976 in Paris bemerkte die österreichische Botschaft vor Ort mit einigem Entsetzen, dass ein „einmaliges Aufgebot von Polizeikräften, etwa 3000 Mann“ die Konferenz sicherten und mit diesem Großaufgebot die Minister beeindruckten. Der saudi-arabische Botschafter „liess durchblicken, dass sich Frankreich zur Zeit sehr bemühe, eine Verlegung des Sitzes der OPEC von Wien nach Paris zu erreichen.“<sup>797</sup> Dies verdeutlicht einmal mehr, in welchem Konkurrenzumfeld die von Kreisky forcierte Internationalisierung Wiens stattfand. Es kann als sicher gelten, dass Kreisky und seinen Mitarbeitern die Gefährdung für das Gesamtprojekt bewusst war, die der Wegzug einer inzwischen so prominenten Organisation hätte darstellen können: „Eine Verlegung des OPEC-Sekretariats von Wien nach Genf oder Paris hätte für Österreich einen gravierenden Prestige- und Wirtschaftsverlust bedeutet und der Reputation Wiens als Bewerber um den Sitz internationaler Organisationen erheblich geschadet.“<sup>798</sup>

Die Lage war ernst, denn immerhin stand die Verlegung des OPEC-Sitzes bereits auf der Agenda der kommenden Ministertagung in Abu Dhabi. Die österreichischen Vertretungen wurden aufgefordert, in einer diplomatischen Charmeoﬀensive in der gesamten OPEC-Welt um einen Verbleib in Wien zu werben.<sup>799</sup> Die Nutzung der Redouten-Säle in der Hofburg wie auch die Errichtung eines neuen Amtssitzes wurde in Aussicht gestellt. Prominenteste Befürworter des Umzugs waren Saudi-Arabien und Iran. Mit einiger Not wandte sich das BMfaA an Kreisky, persönlich in Saudi-Arabien, am besten bei der Königsfamilie, zu intervenieren, zumal bekannt wurde, dass Saudi-Arabien die Bezuschussung eines ohnehin geplanten Amtssitzneubaus in Wien gestoppt und die Zahlung von 11 Millionen US-Dollar eingestellt hatte. Erklärt wurde das Drängen des arabischen Ölministers mit einem interessanten Detail: Die Töchter Yamanis studierten in Lausanne, daher dränge er auf Genf als Amtssitz. Ob dies bei einem finanziell wahrlich abgesicherten und ohnehin ständig reisenden Mann der ausschlaggebende Punkt war und nicht etwa tatsächlich die Sorge um sein Leben, darf bezweifelt werden. Für das BMfaA reichte es aber als Erklärung aus.<sup>800</sup> Auch in einem Briefwechsel zwischen dem Schah von Persien und Bundespräsident Kirchschräger fand das Thema Erwähnung.<sup>801</sup> Aufmerksam registrierten die Mitarbeiter von Kreisky, dass sich auf der OPEC-Konferenz in Bali im Juni 1976 der algerische Vertreter beson-

<sup>795</sup> Schreiben Botschaft Djiddah an BMfaA vom 3.2.1976, S.2, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>796</sup> Ebenda S.3.

<sup>797</sup> Schreiben Botschaft Paris an BMfaA vom 29.1.1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>798</sup> Fallah-Nodeh, OPEC, S.17.

<sup>799</sup> Vgl. Schreiben der Botschaften Madrid, Paris, Dakar, Djiddah etc. an BMfaA vom Februar/März 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>800</sup> Vgl. BMfaA an Kreisky vom 9.3.1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>801</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, OPEC, S.18, Fußnote 7.

ders stark für den Amtssitz Wien einsetzte.<sup>802</sup> Bei beiden Dokumenten darf als treibende Kraft wohl Kreisky angenommen werden, nicht zuletzt war Kirchschräger von 1970 bis 1974 Außenminister unter Kreisky gewesen.

Die vielfältigen Bemühungen um das Wohlwollen der OPEC-Länder fanden ihren Höhepunkt bei der erneut in Wien stattfindenden Finanzministerkonferenz im August 1976, bei der man den französischen Kollegen in nichts nachstehen wollte:

*„Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Inneres, dem OPEC-Sekretariat [...] wurden außerordentlich umfangreiche Sicherheitsmassnahmen getroffen, die eine Vorfeldsicherung des Flugplatzes, Konvoieskorten für jeden einzelnen Minister, eine umfangreiche Sicherung des Hotels Imperial und des Hotels de France sowie eine totale Abschirmung des Konferenzentrums Redoutensäle umfassten.“*

Offenbar mit Erfolg:

*„Zahlreiche Äusserungen der Minister haben bestätigt, daß unser Ziel, das Vertrauen der OPEC zu den österreichischen Sicherheitsbehörden wieder herzustellen, vollauf erreicht wurde. Die Minister haben mehrfach erwähnt, sie würden gerne ihre nächste Tagung wieder in Wien abhalten.“*

Mehr noch, die Vorbereitungen hätten „persönliche, ja freundschaftliche Kontakte mit den leitenden Funktionären der OPEC ergeben“<sup>803</sup>.

Nach mehreren Monaten des Umwerbens, dessen Details mit Blick auf Finanzierungen und Konzessionen im Dunkel bleiben müssen, stand fest: die OPEC bekommt ein neues Gebäude in Wien und wird fortan angemessen geschützt. Im August 1976 wurde der neue Mietvertrag für das heutige Gebäude am Donaukanal unterzeichnet.<sup>804</sup> Die Belastungen für das Verhältnis zwischen OPEC und Österreich waren im Nachhinein nur vorübergehender Natur, lediglich der Schah von Persien sah aus Sicherheitsgründen von weiteren Besuchen in Wien ab. Mit einer umfassenden Werbekampagne für Wien, die die Dimension einer außenpolitischen Chefsache annahm, hatte Kreisky es geschafft, den Schaden für seine Internationalisierungspolitik abzuwenden.

## Auslieferungsverhandlungen

Die Diskussion über die Auslieferung der Terroristen betraf im Wesentlichen die bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Algerien. Bedingt durch die deutsche Staatsangehörigkeit von Hans-Joachim Klein, dessen Identität recht schnell durch Abgleich der im Krankenhaus genommenen Fingerabdrücke bekannt wurde, spielte im Hintergrund die deutsch-österreichische Abstimmung eine wesentliche Rolle.<sup>805</sup>

Der Ministerrat hatte sich während des Anschlags formal darauf geeinigt, für die Zeit des „übergesetzlichen Notstandes“<sup>806</sup> auf die Strafverfolgung zu verzichten, nach Wegfall desselben aber unmittelbar die Strafverfolgung einzuleiten.

<sup>802</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, OPEC, S. 18.

<sup>803</sup> Alle Zitate aus einem Vermerk des BMfaA vom 11. 8. 1976, S. 1 f., in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>804</sup> Vgl. Fallah-Nodeh, OPEC, S. 16.

<sup>805</sup> Vgl. Vermerk Bundespolizeidirektion Wien vom 25. 12. 1975 über Meldung von Interpol Wiesbaden, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>806</sup> Justizminister Broda vor dem Nationalrat, 27. 1. 1976, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 56.

Der offizielle Amtsweg verlief wie folgt: Am 23. Dezember 1975 stellte das Landgericht für Strafsachen Wien einen Haftbefehl gegen sechs unbekannte Täter wegen des Verdachts auf Mord, erpresserische Entführung und Hausfriedensbruch aus.<sup>807</sup> Umgehend verständigte das BM.I das algerische Innenministerium telefonisch und über Interpol, die Gesuchten in vorläufiger Auslieferungshaft zu behalten. Das offizielle Auslieferungsgesuch des Bundesjustizministeriums erging am Folgetag per „Luftpost expresse“<sup>808</sup> an die Botschaft an Algerien.<sup>809</sup> Eine beglaubigte französische Übersetzung des Gesuchs, ohne die offenbar in Algerien ein entsprechender Prozess nicht begonnen werden konnte, wurde jedoch erst fünf Tage später – wohl auch wegen der Weihnachtstage – im BMfaA fertig gestellt.<sup>810</sup> Ob dieses Vorgehen mit den Worten des Justizministers als „überaus rasch und expeditiv“<sup>811</sup> zu loben war, wurde auch von den oppositionellen Abgeordneten angezweifelt.<sup>812</sup> In völliger Fehleinschätzung der Situation vermerkte das Justizministerium am 30. Dezember die guten Aussichten auf eine rasche Auslieferung, nicht zuletzt, da rechtlich eine Auslieferung aus rein politischen Gründen zu umgehen sei, die die meisten Länder wahrscheinlich abgelehnt hätten:

*„Nach österreichischer Auffassung sind die Straftaten im Zusammenhang mit dem Angriff auf den Amtssitz der OPEC, ungeachtet eines zweifellos vorhandenen politischen Einschlags, als überwiegend krimineller Natur aufzufassen, vor allem, was die vorsätzliche Tötung („Hinrichtung“) von drei Personen, darunter einem österreichischen Beamten betrifft.“<sup>813</sup>*

Doch die Algerier interessierten die österreichischen Rechtsauslegungen wenig. Am 9. Januar 1976 bestätigte die algerische Regierung Nachrichtenberichte, dass die Terroristen das Land bereits verlassen hätten. Das Auslieferungsbegehren war damit hinfällig.<sup>814</sup>

Betrachtet man die Hintergründe dieses Auslieferungsverfahrens, zeigt sich, wie sehr hier gegensätzliche Politik- und Rechtsvorstellungen aufeinander trafen. Dies kristallisiert sich an der „Zusicherung der Gegenseitigkeit“<sup>815</sup>, die von den Österreichern immer wieder betont und fast großzügig angeboten wurde. Selbstverständlich meinten die gesetzestreuere österreichischen Beamten die Gegenseitigkeit im Falle eines Auslieferungsgesuchs, nicht die Gegenseitigkeit im Sinne einer Außerkraftsetzung österreichischer Gesetze durch Intervention der Staatsspitze im Falle eines algerischen Terroranschlags. Das algerische Außenministerium erwiderte kühl, „dass zwischen Ös-

<sup>807</sup> Vgl. Haftbefehl des Landgerichts für Strafsachen Wien vom 23. 12. 1975, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 51f.

<sup>808</sup> Justizminister Broda vor dem Nationalrat, 27. 1. 1976, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 55.

<sup>809</sup> Vgl. Auslieferungsbegehren BMJ vom 24. 12. 1975, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 53f.

<sup>810</sup> Vgl. Justizminister Broda vor dem Nationalrat, 27. 1. 1976, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 56.

<sup>811</sup> Justizminister Broda vor dem Nationalrat, 27. 1. 1976, in: BKA-Dokumentarbericht 1975, S. 56.

<sup>812</sup> Vgl. Anfrage Nr. 129/J vom 27. 1. 1976 und Antwort 150/AB vom 26. 3. 1976, Beilagen Sten-Prot NR, XIV. GP.

<sup>813</sup> Vermerk BMJ vom 30. 12. 1975, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>814</sup> Vortrag Außenminister Bielka vor dem Ministerrat, als Anlage 20a zum Ministerratsprotokoll 10 vom 14. 1. 1976, in: AdR/BKA, Karton 398, Ministerratsprotokolle.

<sup>815</sup> Ebenda.

terreich und Algerien kein Auslieferungsvertrag bestehe und die Gegenseitigkeit nach algerischer Auffassung auch sonst nicht als gewährleistet angesehen werden könne.“<sup>816</sup> In der Tat ist ein umgekehrter Fall, in dem Österreich international gesuchte Terroristen auch noch gegen Konzessionen auf Bitten Algeriens aufnahme, sehr schwer vorstellbar.

Das Auslieferungsgesuch wurde in Algerien als klarer Affront verstanden. Die Algerier hatten unter Intervention ihrer Staatsspitze Kreisky einen Gefallen getan, das Geiseldrama unblutig zu beenden und bekamen nun in der Öffentlichkeit eine aus algerischer Sicht völlig ungerechtfertigte Schuld zugeschoben.<sup>817</sup> Genau wie die österreichische Regierung hatten auch sie sich auf einen Handel mit den Terroristen eingelassen, so die Eigensicht.<sup>818</sup> Die algerische Regierung lehnte formal aus rechtlichen Gründen eine Verfolgung des Auslieferungsbegehrens ab, betonte aber zudem in aller Deutlichkeit, dass das österreichische Ansinnen

*„auch aus politischen Gründen schwer verständlich [sei], da die algerische Regierung durch ihre Bereitschaft zur Aufnahme der Terroristen mit dazu beigetragen habe, weiteres Blutvergiessen zu vermeiden. Auch Algerien hätte zur Erreichung dieses Zieles entsprechende Zugeständnisse machen müssen.“*<sup>819</sup>

Schließlich blieb Kreisky, der die maghrebinische Rechtsstaatlichkeit sicher kannte, nichts anderes übrig, als die algerische Argumentation zur Kenntnis zu nehmen und von weiteren Auslieferungsbemühungen Abstand zu nehmen:

*Man kann „auch den Einsatz des algerischen Ministerpräsidenten Boumediène und das algerischen Außenministers BOUTEFILKA nicht hoch genug veranschlagen. Deshalb werden wir auch die nunmehrige Stellungnahme der algerischen Behörden zur Kenntnis nehmen müssen.“*<sup>820</sup>

Offiziell wurde nun international mit Steckbriefen nach Klein und auch nach Carlos gesucht.

Im Zusammenhang mit diesen Steckbriefen tauchte erneut ein Rechtskonflikt auf, der sehr deutlich ein interessantes Paradoxon in der frühen Bekämpfung des Terrorismus zeigt. So war sich das BMJ unsicher, ob europäischen Nachbarn überhaupt die Fahndung annähmen,

*„oder ob hier etwa Schwierigkeiten wegen eines allfälligen politischen Charakters des Sachverhalts auftreten werden. [...] Schwere Verbrechen, insbesondere das Verbrechen des Mordes, wird bei Vorliegen von Umständen, unter denen sich der Überfall auf das OPEC-Haus und die dabei erfolgte vorsätzliche Tötung von 3 Personen abgespielt haben, nach österreichischer und überwiegender Auffassung als kriminell eingestuft. Der sicherlich vorhandene politische Einschlag der Straftaten hindert daher die Auslieferung nicht.“*<sup>821</sup>

<sup>816</sup> Ebenda.

<sup>817</sup> Vgl. Schreiben Botschaft Algier an BMfaA vom 8. 1. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

<sup>818</sup> Vgl. Schreiben niederländische Botschaft Algier an MinBuZa vom 5. 1. 1976, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme.

<sup>819</sup> Vortrag Außenminister Bielka vor dem Ministerrat, als Anlage 20a zum Ministerratsprotokoll 10 vom 14. 1. 1976, in: AdR/BKA, Karton 398, Ministerratsprotokolle.

<sup>820</sup> Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 14. 1. 1976, S. 4, in: AdR/BKA, Karton 398, Ministerratsprotokolle.

<sup>821</sup> Vgl. Vermerk BMJ vom 23. 1. 1976, in: StBKA VII.5 Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.

Verfolgung aus politischen Gründen stand natürlich einer Auslieferung entgegen, jedoch war es genau die politische Dimension, die den Terrorismus erst in seiner kriminellen Dimension „groß“ machte. Die Bemühungen der Juristen, den Anschlag wieder „kleinzumachen“, also auf ein rein kriminelles Niveau zu senken, zeigt, wie sehr die rechtlichen Voraussetzungen der öffentlichen Wahrnehmung und der gesellschaftlichen Entwicklung gegenüberstanden.

Auch in Westdeutschland schlug die Fahndung nach den Terroristen hohe Wellen, allerdings ist von vertiefter deutsch-österreichischer Kooperation wenig überliefert. Niederländische Diplomaten in Bonn registrierten allerdings, dass die deutschen Behörden um Abstimmung mit den Österreichern bemüht waren und sich im Zweifelsfalle nach dem österreichischen Auslieferungsgesuch richten wollten.<sup>822</sup> Besondere Tiefe können diese Abstimmungen aber nicht erreicht haben, denn während sich die Deutschen auf Libyen konzentrierten, blieben die Österreicher bei einem Auslieferungsgesuch an Algerien. Bei einem Gespräch österreichischer Diplomaten mit Bundeskanzler Schmidt im Februar 1976 wurde zwar hervorgehoben, „wie sehr der deutsche Bundeskanzler außenpolitischen Fragen zugewandt ist“<sup>823</sup>, das Thema Terrorismus oder Fahndung kam jedoch nicht (mehr) auf. Eine wirkliche strategische Abstimmung ist erst im Zusammenhang mit der Festnahme von Gabriele Kröcher-Tiedemann 1977 in der Schweiz überliefert.<sup>824</sup>

Beide Seiten entwickelten also nach dem Anschlag ihre eigenen Vorgehensweisen. Dessen ungeachtet hatte aber der OPEC-Anschlag und Kreiskys Reaktion darauf sehr wohl Rückwirkungen auf die Fahndungen in Deutschland. Ausgelöst durch das starke Medienecho auf den OPEC-Anschlag, sah sich die Bundesregierung gezwungen, wirksame Maßnahmen in der Fahndung nach Hans-Joachim Klein einzuleiten. Kritisch wurde im Auswärtigen Amt bemerkt, „daß die lauwarne Art, in der Kreisky die Auslieferungssache der OPEC-Terroristen betreibe, in der deutschen Öffentlichkeit allgemein kritisiert werde.“<sup>825</sup> Wenn die deutsche „Bundesregierung energisch verstärkte internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus fordere, müsse sie in diesem Falle glaubwürdig handeln.“<sup>826</sup> Diese sahen vor allem informelle „Nachforschungen“ in Libyen vor, wo Klein vermutet wurde. Staatssekretär Gehlhoff notierte dazu: „Informationen – ohne diplomatische Aktion – zu berichten“<sup>827</sup>.

Die Bemühungen um die Auslieferung der Terroristen verdeutlichen zweierlei Grenzen juristischen Zugriffs auf das Phänomen Terrorismus in dieser Zeit: Erstens stießen die österreichischen Rechtsvorstellungen spätestens bei den außereuropäischen

<sup>822</sup> Vgl. Schreiben Botschaft Bonn an MinBuZa vom 7.1.1976, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme.

<sup>823</sup> Schreiben Botschaft Bonn an BMfaA vom 16.2.1976 über ein Gespräch mit Bundeskanzler Schmidt, in: StBKA – Promi Sch I.

<sup>824</sup> Vgl. Telefonvermerk Justizminister Broda über Gespräch mit dem deutschen Justizminister Vogel vom 22.12.1977, in: StBKA – BRD, Box 4.

<sup>825</sup> Vermerk Staatssekretär Hermes (AA) vom 12.1.1976 über Sitzung der beamteten Staatssekretäre im AA, S.2, in: PA AA, B 2/208.

<sup>826</sup> Vermerk Staatssekretär Hermes (AA) vom 12.1.1976 über Sitzung der beamteten Staatssekretäre der Bundesregierung, S.2, in: PA AA, B 2/208.

<sup>827</sup> Ergebnisvermerk Staatssekretär Gehlhoff (AA) vom 12.1.1976 über Sitzung der beamteten Staatssekretäre der Bundesregierung, S.2, in: PA AA, B 2/208.

Kontakten an ihre Grenzen, zweitens verdeutlicht das Paradox um den „rein kriminellen Akt des Terrorismus“, der möglichst keine politische Konnotation haben durfte, wie sehr sich die gesellschaftliche Entwicklung – und damit auch die der Kriminalität – von der rechtlichen Handhabe entfernt hatte.

### Niederlande: Lapsus oder Abwälzungsstrategie?

Der niederländische Botschafter Theo Bot, ein erfahrener katholisch-konservativer Ex-Minister, hatte schon während des OPEC-Anschlags nach Den Haag berichtet. Dabei sparte er nicht mit Kritik an Kreisky und deutlichen Worten. Unter der Überschrift „Opeceiseldrama heute morgen (vorläufig) beendet via Weg des geringsten Widerstands“ berichtete er: „Dass die Sicherheitsvorkehrungen nachlässig waren, ist inzwischen sehr deutlich.“<sup>828</sup> Mit Blick auf die Anschläge im eigenen Land machte er sich sein durchaus durchdachtes Bild vom „österreichischen Ansatz“. Für ihn lag der niederländische „Verzögerungsansatz“ auch im OPEC-Fall „auf der Hand“, zumal sich die Terroristen angesichts der Konsequenzen in der arabischen Welt kaum an den Ministern vergriffen hätten. Bot verurteilte, dass Kreisky ein Blutvergießen „um jeden (sic) Preis“ verhindern wollte. Obwohl er die Terroristen erfolgreich schnell den Arabern zugespielt habe, habe das Vorgehen doch Vorbildcharakter für zukünftige Anschläge, dass Terroristen einfach „mit einer einschüchternden Schießerei beginnen [müssten], um Forderungen erfüllt zu bekommen.“<sup>829</sup>

Nun hätte eine unterschiedliche politische Sicht auf die Vorfälle kein internationales Problem sein müssen. Bei seiner Pressekonferenz auf die zeitgleich stattfindenden Anschläge in den Niederlanden angesprochen, nutzte Kreisky die Gelegenheit, mit dem Hinweis auf vermeintliche Fehler seiner ausländischen Kollegen eigene Unzulänglichkeiten zu kaschieren:

*J.: „Herr Bundeskanzler, haben Sie in Erwägung gezogen, das holländische Modell anzuwenden in der Verhandlung dieses Falles? Also langgezogene Verhandlungen?“*

*K.: Ja, da hat man ja auch... Also, langgezogene Verhandlungen haben wir nicht in Erwägung gezogen, weil schon Tote waren, und das hat uns genügt. Und wir haben nicht das Recht, das Leben dieser Delegierten, der Anwesenden zu gefährden, da sie selber und ihre Staaten diesen Schritt von uns verlangt haben. Das haben sie nicht in Erwägung gezogen.“*

*J.: „Also befürchten Sie nicht, dass diese Art von Beschluss weitere Terroranschläge in Österreich nachziehen wird.“*

*K.: „Nein, das... ich befürchte, dass wir die selben Maße an Terrorgefährdung haben, wie alle anderen europäischen Staaten, zum Beispiel Holland. Denn die Holländer haben ja bei dem Zug... bei der Zuggeschichte ja in Kauf genommen, dass einer noch zusätzlich getötet wurde, und dann sind die auch – [verhalten:] (jetzt weiß ich gar nicht mehr, und dann war nichts weiter...) Jedenfalls ist dieses Exempel keines, was Schule machen wird, denn es hat sich ja nichts an der Bereitschaft zur Terrortaten hat sich nichts geändert.“<sup>830</sup>*

<sup>828</sup> Fernschreiben Botschaft Wien an MinBuZa vom 22.12.1975 (Fehldatiert. Korrekt: 23.12.1975), in: ABZ, Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme, 913.50. Vgl. ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme.

<sup>829</sup> Alle Zitate aus Fernschreiben Botschaft Wien an MinBuZa vom 22.12.1975 (Fehldatiert. Korrekt: 23.12.1975), in: ABZ, Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme, 913.50. Vgl. ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme.

<sup>830</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, vmtl. 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: OeM 9-03922\_001.

Kreisky wusste ganz offensichtlich nichts mit den niederländischen Anschlägen anzufangen, die immerhin schon seit Anfang Dezember die internationale Presse beschäftigten. Ganz unnötigerweise warf er der niederländischen Regierung Verfehlungen vor, die er am Folgetag nochmals bekräftigte:

*„die hollaender, die haben ja mit einer maschine ueber die ganze welt einmal terroristen weggeschickt, und die piloten wurden auch ausgezeichnet. die hollaendische regierung hat in der frage des eisenbahnzugs bei terroristen [...] immerhin eines riskiert, dass es einen zusaetzlichen toten gegeben hat.“<sup>831</sup>*

Dies sorgte bei der niederländischen Botschaft in Wien selbstredend für Aufregung, die ihrer Regierung meldete: „Kreisky [sagte] explizit, dass unter den gegebenen Umständen die in den Niederlanden verfolgte Methode, bei der durch das Beharren der niederländische Regierung ein weiteres Opfer gestorben wäre, für ihn nicht anwendbar sei.“ Das Fazit des Botschafters Bot: „Kreiskys Verteidigung klang nicht überzeugend. [...] [Er] suchte den Eindruck zu erwecken, dass er das Drama auf einzig richtige Weise aufgelöst hat. Nicht jeder ist davon überzeugt.“<sup>832</sup>

In der Folge schaltete sich auch Außenminister van der Stoel persönlich in die Diskussion ein und forderte Transkriptionen der Pressekonferenz an. Da die internationale Presse die Auslassungen Kreiskys jedoch noch nicht aufgegriffen habe, wollte van der Stoel von öffentlichem Protest zunächst absehen. Er bat jedoch seinen Botschafter, „keinerlei Undeutlichkeit darüber entstehen zu lassen“, dass die niederländische Regierung die Anwürfe von österreichischer Seite „ernsthaft bedauere“<sup>833</sup>. Es folgte eine offizielle Demarche bei der österreichischen Regierung, bei der sich der österreichische Vertreter bemühte, Kreiskys Äußerungen als ein bedauerliches Missverständnis darzustellen, sich jedoch äußerst erkenntlich darüber zeigte, dass der Vorfall nicht in die Öffentlichkeit getragen worden sei.<sup>834</sup> Offenbar hatten sich die Wogen damit geglättet. Es verdichtet sich, ähnlich wie nach Marchegg 1973, eine sehr unterschiedliche Sicht auf den Umgang mit terroristischen Forderungen. Was kein Problem hätte sein müssen, wurde jedoch von Kreisky mit seinen Hinweisen auf vermeintliche Fehler seiner internationalen Kollegen (Israel und Niederlande) provoziert, so dass der Protest der Niederländer erwartbar war.

Es zeigt sich, dass Kreisky, wiewohl Diplomat mit sehr feinem Gespür für internationale Stimmungslagen, im Einzelfall bereit war, diplomatischen Kredit zu opfern, um sich selbst ins bessere Licht zu rücken. Vermutlich waren ihm die österreichisch-niederländischen Beziehungen zu unbedeutend, als dass er hier besondere Rücksichten hätte nehmen wollen, insbesondere da er sich dem Vorwurf unzulänglicher Taktik ausgesetzt sah.

<sup>831</sup> Transkription der niederländischen Botschaft Wien aus Fernschreiben ders. an Außenminister van der Stoel vom 23. 12. 1975, in: *Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme*, 913.50. Vgl. *ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme*.

<sup>832</sup> Beide Zitate aus Fernschreiben Botschaft Wien an MinBuZa vom 23. 12. 1975, in: *ABZ, Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme*, 913.50. Vgl. *ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme*.

<sup>833</sup> Fernschreiben van der Stoel an Botschaft Wien vom 24. 12. 1975, in: *ABZ, Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme*, 913.50. Vgl. *ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme*.

<sup>834</sup> Vgl. Fernschreiben Botschaft Wien an MinBuZa vom 24. 12. 1975, in: *ABZ, Ambassade Oostenrijk, 1975–1984, Terrorisme*, 913.50. Vgl. *ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme*.

## 5. Innenpolitische Impulse und Verfestigung des Bedrohungsszenarios

Über die internen innenpolitischen Konsequenzen ist in Anbetracht des mangelnden Zugangs zu den Akten des BM.I wenig bekannt. Allerdings ist eine starke parlamentarische Aktivität festzustellen, in deren Zuge die oppositionellen Abgeordneten großen Gebrauch von ihrem Anfragerecht machten und auf ressortübergreifende Maßnahmen zur präventiven Terrorismusbekämpfung drängten.<sup>835</sup> Im Januar 1976 fand zudem die große Nationalratsdebatte zum OPEC-Anschlag statt<sup>836</sup>, eingeleitet vom offiziellen Bericht des Bundeskanzlers zu den Ereignissen in der OPEC. Justizminister Broda erklärte auf die parlamentarische Anfrage, dass er keinen Handlungsbedarf sehe, es gebe schließlich seit 1971 Alarmpläne, die laufend aktualisiert würden sowie eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Justiz- und Innenministerium. Vielmehr müsse man sich auf die internationale bzw. europäische Ebene konzentrieren, wo durch Harmonierungen des Strafrechts, insbesondere der Auslieferungs- und Strafverfolgungsbestimmungen, am ehesten dem Terrorismus zu begegnen sei.<sup>837</sup>

Bundeskanzler Kreisky wies das Ansinnen der oppositionellen Abgeordneten strikt zurück, das Bundesheer oder die Bundesländer in größerem Maße als bisher in die Terrorismusbekämpfung einzubeziehen, kündigte aber an, Terrorismus als Bedrohungskategorie in den „in Ausarbeitung befindlichen Landesverteidigungsplan“<sup>838</sup> einzubeziehen. Das Fazit der Bundesregierung war also, dass nur wenig Handlungsbedarf bestehe. Statt innenpolitischer Anpassungen verlegte sich Kreisky auf außenpolitische Aktionsfelder zur Bekämpfung des Terrorismus. So wurde zum Beispiel Ende 1976 bei einer Reise von Generaldirektor Danzinger nach Ägypten „formlos vereinbart, daß in Hinkunft auf dem Sektor der Terrorismusbekämpfung ein ständiger Informationsaustausch zwischen den zentralen österreichischen und ägyptischen Sicherheitsbehörden erfolgen soll.“<sup>839</sup>

Im November 1977 zeigte eine unter dem Eindruck der Ereignisse in Westdeutschland und der Entführung des Großindustriellen Palmers stehende dringliche parlamentarische Anfrage<sup>840</sup> die fortdauernden Mängel der strukturierten Terrorismusbekämpfung auf, die im Rückschluss erkennen lassen, dass von dem OPEC-Anschlag trotz der parlamentarischen Aktivitäten nur wenig Impulse für die österreichische innere Sicherheit ausgegangen sind. Wie die Abgeordneten zu Recht bemerkten, wurde „weder im Sicherheitsbericht 1975 noch in dem aus 1976 das Problem des Terrorismus als ein eigenständiges kriminelles Phänomen erfaßt bzw. erörtert“<sup>841</sup>. Zudem beklagten die Abgeordneten, dass „erst jetzt zwei Jahre nach dem OPEC-Attentat in Wien

<sup>835</sup> Vgl. Anfragen Nr. 123/J, 125/J, 126/J und 130/J vom 27. 1. 1976, Beilagen StenProt NR, XIV. GP. Diese waren an das BMJ, BMfaA, den Bundeskanzler und interessanterweise auch an das BMLV gerichtet.

<sup>836</sup> Nationalratsdebatte am 27. 1. 1976, in: 16. StenProt NR, XIV. GP, S. 1375–1454.

<sup>837</sup> Vgl. Antwort BMJ 127/AB vom 24. 3. 1976, Beilagen StenProt NR, XIV. GP.

<sup>838</sup> Antwort Kreisky Nr. 152/AB vom 26. 3. 1976, Beilagen StenProt NR, XIV. GP.

<sup>839</sup> Schreiben Danzinger an Rösch vom 30. 11. 1976, in: StBKA VII.4 Nahost 19.

<sup>840</sup> Vgl. Anfrage Nr. 1490/J vom 30. 11. 1977, Beilagen StenProt NR, XIV. GP.

<sup>841</sup> Anfrage Nr. 1490/J vom 30. 11. 1977, Beilagen StenProt NR, XIV. GP.

der Ausbau des Gendarmerie-Begleitkommandos zu einer ständig einsatzbereiten Terrorbekämpfungseinheit in Angriff genommen“<sup>842</sup> werde. In der Tat legte Innenminister Lanc erst im Herbst 1977, vornehmlich unter dem Eindruck des „Deutschen Herbsts“ und der Palmers-Entführung Pläne zum Aufbau des Einsatzkommandos Cobra vor, welches ab April 1978 einsatzbereit war.<sup>843</sup>

So bleibt festzustellen, dass der OPEC-Anschlag nur wenige unmittelbare Folgen für die Strukturen der österreichischen öffentlichen Sicherheit gehabt hat. Allerdings zeigt der fortwährende Rückgriff auf die Ereignisse in der OPEC auch, dass dieser Anschlag maßgeblich zu einem sich verfestigenden Bedrohungsszenario beigetragen hat, welches jedoch erst nach dem „Deutschen Herbst“ 1977 in Impulse für die inländische Terrorismusbekämpfung umgewandelt wurde.

## 6. Fazit OPEC 1975: Festigung des außenpolitischen Krisenmanagements

Die unmittelbaren Reaktionen auf den OPEC-Anschlag zeigen deutlich, dass die Rolle Kreiskys in der österreichischen Antiterrorismuspolitik, aber auch die eklatante Informationslage nicht groß genug zu betonen sind. Josef Staribacher fasste sehr deutlich das Informationsproblem, die Dominanz Kreiskys und die Statistenrolle der Minister zusammen:

*„[D]ie Beeinflussung eines solchen Geschehens [ist] sehr minimalst [...]. Oft hängt es von nebensächlichen Problemen und Entscheidungen ab, wie eine Sache verläuft. Die davon unmittelbar Betroffenen oder die mit dem Detailproblemen beschäftigten, denken und handeln anders, als die die aussenstehend sind. Es muss daher nicht so sein, dass der Betreffende der unmittelbar dabei ist, auch bestens informiert ist und damit die richtigsten Entscheidungen treffen kann und trifft. [...] Kreisky hat diese Entscheidung zweifelsohne schon bei seinem Flug her gefasst gehabt, denn seine Erkärung, die werden ausgeflogen, war eindeutig und so bestimmt, dass gar niemand anderer auf eine andere Idee kam. [...] Alles ander, was sich dann rundherum ereignete, war sehr interessant in der Durchführung, aber für mich schon gar klar im Ergebnis. Wenn es nicht zu irgendeiner Panne kommt, dann musste die ganze Aktion so verlaufen, wie sie auch wirklich verlaufen ist.“<sup>844</sup>*

Nach einer „unpolitischen“ ersten Phase des Anschlags, die geprägt war von situativem Chaos und von polizeilichen Alleingängen, handelten die drei mehr oder weniger zuständigen Fachminister in der zweiten Phase eigenverantwortlich, während Kreisky im Flugzeug sitzend von jeglichem Informationsfluss abgeschnitten wurde. Diese vorübergehende „Entmachtung“ Kreiskys dauerte auch nach Beginn des Ministerrats an, als Innenminister Rösch maßgeblich den Informationsfluss bestimmte. Der erste Teil der Ministerratssitzung war geprägt von Ziellosigkeit und Ereignisferne, die durch die Informationspolitik der drei Minister Rösch, Broda und Androsch noch zusätzlich begünstigt wurde. Eine Festlegung des Ministerrats auf eine harte Linie gegen Kreisky gelang jedoch nicht. Mehrere handwerkliche Fehler, wie auch die Unterbewertung der außenpolitischen Dimension des Anschlags wurden erst im Nachhinein deutlich. Als

<sup>842</sup> Anfrage Nr. 1490/J vom 30. 11. 1977, Beilagen StenProt NR, XIV. GP.

<sup>843</sup> Vgl. Sabitzer, Einsatzkommando Cobra.

<sup>844</sup> Tagebucheintrag Staribacher vom 23. 12. 1975, in: StBKA, Tagebücher Josef Staribacher 1975, 01536. Fehler übernommen.

Kreisky in Wien eintraf, war die erste Entscheidung zum Nachgeben bereits ohne ihn getroffen. Kreisky betrieb sehr strukturiert und zielorientiert eine aktiv-passive Krisenbewältigung, die einerseits in der schnellen Abwicklung der Geiselnahme, andererseits in der möglichst großen Verteilung der politischen Verantwortlichkeit bestand. Erst mit Kreisky wurde eine strategische Krisenbewältigung eingeleitet. Deutlich ist, dass die Ereignisse von Marchegg 1973 stark nachwirkten. Sehr autoritär aber effizient vereinigte er Innen- und Außenpolitik in seiner Person, der Ministerrat wurde zum Legitimationsinstrument degradiert. Trotz aller Autorität stieß Kreisky immer wieder an Grenzen, nicht zuletzt durch die maßgeblich von Innenminister Rösch betriebene Informationspolitik, die die vertraulichen Verhandlungen des Bundeskanzlers torpedierte und gelegentlich auch eine Gefährdung für die Geiseln darstellte. Die Schlussphase des Anschlags entzog sich schließlich dem österreichischen Gestaltungsspielraum, auch wenn Kreisky weiterhin aktiv bemüht war, den Fortgang der Ereignisse in Alger zu beeinflussen. Der berühmte Handschlag Röschs auf dem Wiener Flughafen zeigt dabei einmal mehr, wie unbedarft der Innenminister mit dem politischen Problem Terrorismus umging.

In der Folgezeit gelang es Kreisky, die österreichische öffentliche Meinung für sich zu gewinnen. Als umsichtiger Staatsmann habe er Schlimmeres verhindert, während Innenminister Rösch die Rolle des Dilettanten zugeschrieben wurde. Kreisky profitierte von seiner nachgiebigen, aber konsequenten Haltung mittelfristig. Gerade außenpolitisch wirkte diese Berechenbarkeit positiv. Da keine direkten Folgeereignisse die Diskussion um den OPEC-Anschlag beeinflussten, war die öffentliche Debatte relativ schnell überwunden.

Mit diplomatischem Gespür gelang es Kreisky auch, Schaden für sein Internationalisierungsprojekt abzuwenden: Die OPEC blieb trotz aller Proteste in Wien. Kreisky hatte vor allem durch seine Person und sein Auftreten als Krisenmanager bewiesen, dass Österreich fähig war, Sicherheit für Vertreter internationaler Organisationen zu gewährleisten. Der Anschlag auf die OPEC blieb ein außenpolitisches Thema, dem Kreisky auch außenpolitisch zu begegnen dachte. Die Strukturen der öffentlichen Sicherheit in Österreich blieben weitgehend unbeeinflusst. Erst 1977 fanden größere Umstrukturierungen statt.

## D. Das „Wischnewski-Protokoll“ 1977: Terroristen und Regierungen am Verhandlungstisch

Ein wesentlicher Teil der Antiterrorismusdiplomatie der 1970er Jahre fand geheim und informell statt, so dass sich von diesen Aktivitäten kaum Spuren in den Archiven finden lassen. Auch die Geschichte der hier behandelten Zusammenkunft zwischen palästinensischen Terroristen und westlichen Regierungsvertretern am 24. November 1977 begann mit einem höchst vertraulichen Anruf aus Wien. Über das Treffen in der österreichischen Bundeshauptstadt selbst fertigte ein enger Mitarbeiter von Hans-Jürgen Wischnewski, deutscher Geheimdiplomate und Staatsminister im Bundeskanzleramt, ein ausführliches Protokoll an, das auch Bundeskanzler Helmut Schmidt vorlegt wurde. Es hat sich eher zufällig im Nachlass Wischnewskis erhalten.<sup>845</sup> Dieser seltene Fund, im Folgenden „Wischnewski-Protokoll“ genannt, belegt eindrucksvoll, dass es konkrete Absprachen der österreichischen Bundesregierung mit Terroristen gab, an denen auch deutsche Vertreter beteiligt waren.

Schon häufiger ist öffentlich vermutet worden, dass es solche staatliche Kooperationen mit Terroristen gegeben habe, belastbare Belege dafür fehlten aber bislang. Wissenschaftler waren deshalb gezwungen, sich auf nicht immer über alle Zweifel erhabene „Geheimdienstkreise“ zu berufen oder den Aussagen hochrangiger Politiker zu vertrauen. Ein Beispiel dafür ist die Bemerkung des sicher gut informierten saudi-arabischen Ölministers Yamani: „There is some sort of agreement or gentlemen’s agreement, if you will, that terrorists will not operate inside Austria.“<sup>846</sup> Bereits bei der durch eine Flugzeugentführung nach Zagreb erpressten Freilassung der Attentäter von München 1972 tauchten Spekulationen auf, eine Art „staatlich sanktionierter Anarchismus“<sup>847</sup> habe den Ausgang der Ereignisse bestimmt. Im Wischnewski-Protokoll bestätigten die palästinensischen Terroristen ausdrücklich, von der österreichischen Regierungsspitze unwidersprochen, was viele vermuteten: „Mit Österreich ist bereits eine Zusammenarbeit vereinbart worden.“<sup>848</sup>

Wie konnte es ausgerechnet 1977 zu diesem „Pakt mit dem Teufel“ kommen? Welche Interessen verfolgte der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky? Welche Rolle spielte die Bundesrepublik Deutschland? Und wie fügt sich das Wischnewski-Protokoll in die Entwicklung der Antiterrorismuspolitik der 1970er Jahre im westlichen Europa ein?

Das Jahr 1977 war Höhe- und Wendepunkt terroristischer Gewalt in Deutschland und einigen anderen Ländern. Über 50 Anschläge auf Personen und Objekte hielt der

<sup>845</sup> Vgl. Schreiben Wischnewski an Schmidt vom 25. 11. 1977 mit dreiteiligem Protokoll des Gesprächs am Vortag im Anhang, in: Archiv der sozialen Demokratie, HWAK 863 (künftig: Wischnewski-Protokoll).

<sup>846</sup> Yamani, zitiert nach Robinson, Yamani, S. 255.

<sup>847</sup> Gaus, Günter: Schlapper Staat?, in: Der Spiegel vom 6. 11. 1972, Heft 46, S. 25.

<sup>848</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil I, S. 1.

„Amtliche Ereigniskalender des Terrorismus“<sup>849</sup> für dieses Jahr in der Bundesrepublik Deutschland fest. Der „Deutsche Herbst“, der entgegen der damaligen Wahrnehmung weder besonders deutsch noch jahreszeitlich gebunden war, ist heute fester Bestandteil der kollektiven Erinnerung: Im April wurde Generalbundesanwalt Siegfried Buback in seinem Dienstwagen erschossen, im Juli starb der Vorstandsvorsitzende der Dresdner Bank, Jürgen Ponto, offenbar bei einem Entführungsversuch. Im August scheiterte zwar ein „Raketen“-Anschlag auf die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe, das Attentat verstärkte aber nochmals den Eindruck eskalierender Gewalt in Deutschland. Im September schließlich wurde der Arbeitgeberfunktionär Hanns Martin Schleyer in der Absicht entführt, den Kern der Roten Armee Fraktion aus dem Gefängnis freizupressen. Um dieser Forderung weiteren Nachdruck zu verleihen, entführte im Oktober ein palästinensisches Kommando das Lufthansaflugzeug „Landshut“.

Hatten sich die deutschen Entscheidungsträger beim Anschlag auf Olympia 1972 oder bei der Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975 für fast bedingungsloses Nachgeben entschieden, verfolgten sie nun eine Strategie der Unnachgiebigkeit. Dabei wurden auch an die Grenzen des Rechtsstaats gehende Optionen, etwa Repressalien gegenüber den Inhaftierten von Stammheim, diskutiert.<sup>850</sup> Die Bundesregierung blieb nach der Entführung der „Landshut“ hart, und nach einem spektakulären Einsatz der GSG 9 im somalischen Mogadischu konnten im Oktober 1977 die Passagiere befreit werden. Die RAF-Häftlinge in Stammheim begingen daraufhin unter ungeklärten Umständen Selbstmord, in ganz Deutschland kam es zur „Fahndung total“<sup>851</sup>. Damit wurde – das wird im Rückblick erkennbar – dem deutschen Linksterrorismus die Spitze genommen.

1977 war auch das Jahr, in dem in den Niederlanden nicht nur deutsche RAF-Terroristen Polizisten erschossen und ihre prominente Geisel Schleyer versteckten, im gleichen Jahr überfielen südmolukkische Terroristen eine Schule und einen Zug und nahmen dabei insgesamt über 150 Geiseln. In Spanien kam es lange vor 2004 zum ersten „Blutbad von Atocha“, bei dem offenbar transnationale Rechtsterroristen kommunistische Gewerkschafter ermordeten. In Österreich wurde der Großindustrielle Walter Palmers von der Bewegung 2. Juni entführt. In Paris explodierte eine Bombe im Luxus-Supermarkt Fauchon, und selbst in Moskau ließen mutmaßlich armenische Terroristen drei Bomben in der Metro detonieren.

### Der „ehrlliche Makler“ Kreisky und seine Gäste

Als sich die ungleiche Gesellschaft am 24. November 1977 in Wien traf, war eigentlich nur klar, dass Bundeskanzler Kreisky der Gastgeber war. Alle Teilnehmer spielten mit

<sup>849</sup> Amtlicher Ereigniskalender des Terrorismus 1967–1980, abgedruckt in: Jeschke/Malanowski, Minister, S. 155–222.

<sup>850</sup> Das Protokoll der Krisenstabssitzungen wird weiterhin im Bundeskanzleramt unter Verschluss gehalten, da den damals Beteiligten absolute Verschwiegenheit zugesagt wurde. Dennoch geben etwa Gesprächsvermerke von Telefonaten zwischen Helmut Schmidt und Bundestagspräsident Karl Carstens eine Ahnung, in welche Richtung die Hardliner diskutierten. Vgl. Bönisch, Georg/Wiegrefe, Klaus: „Massive Gegendrohung“, in: Der Spiegel vom 8.9. 2008, Heft 37, S. 48–53.

<sup>851</sup> Vgl. Weinhauer, Staatsmacht, S. 224.

verdeckten Karten, alle hatten unterschiedliche Motive. Aber von wem ging die Initiative aus? Welche weitergehenden Verflechtungen legte dieses Treffen offen?

Für Wischnewski schien das Treffen spontanen und informellen Charakter zu haben. In dem Begleitschreiben an Helmut Schmidt, mit dem er dem Kanzler das Protokoll übermittelte, schrieb Wischnewski, Kreisky habe ihn erst tags zuvor „in sehr vorsichtiger Form“ telefonisch verständigt, dass „er Gäste aus einer Region habe, die er und ich gut kennen würden und die Mitteilungen zu machen hätten, die auch für die Bundesregierung von großer Bedeutung wären“. Unter der Voraussetzung „völlige[r] Geheimhaltung“ solle Wischnewski einen „persönlichen Beauftragten“ nach Wien schicken<sup>852</sup>. Wischnewski entsandte seinen engsten Mitarbeiter Peter Kiewitt.

Aus dem Protokoll lässt sich entnehmen, dass diese internationale Zusammenkunft zwischen Vertretern Österreichs, Deutschlands und der PLO nur eines von mehreren Treffen war, wobei Wischnewski – wie es scheint – in die vielfältigen Vorbereitungen und Sondierungen nicht eingeweiht gewesen sein dürfte. Schon wenige Wochen zuvor hatte es ein Gespräch der PLO-Vertreter mit dem Vorsitzenden der SPD, Willy Brandt, gegeben, in dessen Folge „die PLO-Führung zu dem Ergebnis gekommen [war], daß die Bundesrepublik möglicherweise bereit sein könnte, der PLO in irgendeiner Form [...] entgegenzukommen“<sup>853</sup>. Brandt wie auch die Bundesregierung und die SPD „hätten bisher bereits eine konstruktive Haltung eingenommen“<sup>854</sup>. Der SPD-Vorsitzende habe sich von der PLO eine „Geste“<sup>855</sup> gewünscht, die PLO-Chef Jassir Arafat mit dem Treffen in Wien machen wollte.

Der deutsche Vertreter war also nicht nur Beobachter, sondern auch eine Zielperson des von Kreisky vermittelten Gesprächs. Dass der österreichische Bundeskanzler den im Vorfeld uninformierten Wischnewski verständigte und dieser wiederum Schmidt das Protokoll zusandte und nicht Brandt, lässt zumindest vermuten, dass auch in dieser Frage die Abstimmung zwischen SPD-Parteiführung und Bundesregierung nicht optimal gewesen ist.

Allerdings fungierte Kreisky nicht nur als „ehrlicher Makler“, er hatte durchaus eigene Interessen am Zustandekommen und Gelingen des Gesprächs. So lud er bereits nach dem Anschlag von Marchegg verstärkt arabische Staats- und Regierungschefs nach Wien ein – immer verstanden als einen wichtigen Teil seiner Sicherheitspolitik.<sup>856</sup> Seine im Anschlagsfall scheinbar nachgiebige, letztlich aber konsequente Haltung gegenüber transnationalen Terroristen verschaffte ihm insbesondere in der arabischen Welt Gehör und Einfluss. Durch die nach Marchegg von ihm angeregten *Fact-Finding-Missionen* der Sozialistischen Internationale<sup>857</sup> konnte er als anerkannter europäischer Nahostexperte vielfältig und nicht zuletzt zum Vorteil von Österreichs Wirtschafts- und Sicherheitspolitik auf die Entwicklung im Nahen Osten einwirken.

<sup>852</sup> Alle Zitate aus dem Schreiben Wischnewskis an Schmidt vom 25. 11. 1977, in: Wischnewski-Protokoll.

<sup>853</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil I, S. 1.

<sup>854</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 3.

<sup>855</sup> Ebenda.

<sup>856</sup> Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 131 vom 10.9.1974, S.4, in: Archiv der Republik – Österreichisches Staatsarchiv, BKA, Karton 375, Ministerratsprotokolle.

<sup>857</sup> Vgl. das Wortlautprotokoll dieser für die europäische Nahostpolitik höchst bedeutsamen Konferenz, in: IISG, Archief SI, 347.

Vor diesem Hintergrund gab es vor dem Treffen in Wien mindestens ein Gespräch Kreiskys mit dem PLO-Vertreter Sartawi, „bei dem man zu dem Ergebnis gekommen sei, daß die PLO Europa helfe sollte, den Terrorismus zu bekämpfen. Das Zentralkomitee der PLO habe daraufhin beschlossen, den österreichischen Sicherheitsorganen Informationen zukommen zu lassen und bei der Abwehr von Terrorakten zusammenzuarbeiten.“ Mehr noch: „BK Kreisky wolle, daß diese Zusammenarbeit auf die Bundesrepublik ausgedehnt wird“. Die „PLO-Führung“ habe, so Sartawi, „keine wesentlichen Einwände dagegen erhoben“<sup>858</sup>.

Kreisky arrangierte das Treffen als Teil seiner längerfristigen, außenpolitisch dominierten Antiterrorismuspolitik, wohlwissend, dass sein politischer Erfolg von der Breite der internationalen Akzeptanz der PLO, also auch von der Anerkennung durch die Bundesrepublik abhing. Voraussetzung dafür war allerdings ein Umdenken der PLO, die damals nicht nur ihre Terrorpolitik zu revidieren begann, sondern auch erzog, „eine Art Hauptquartier an einem neutralen Ort einzurichten. Wien sei hierfür wegen der positiven Haltung von Bundeskanzler Kreisky sehr geeignet.“<sup>859</sup> Dadurch konnte auch Kreiskys forcierte Internationalisierungspolitik<sup>860</sup> unmittelbar vom neuen Wandel der PLO profitieren. Kreisky versäumte es auch nicht, eventuelle Überraschungen im Vorfeld zu vermeiden. So machte er den israelischen Vertretern klar, dass das Treffen mit den gesuchten Terroristen in Wien unter seiner Verantwortung stattfinde. Im Protokoll hieß es dazu: „Nach Mitteilung von BK Kreisky ist dem israelischen Geheimdienst ihr Aufenthalt in Wien bekannt; auf seinen Wunsch hin hätten die Israelis ihre Recherchen jedoch eingestellt.“<sup>861</sup>

Für die deutsche Seite war die Kooperation mit der PLO nicht ganz so naheliegend. Für Bonn waren die Beziehungen zu Israel aus historischen Gründen „wichtiger“, wenn auch, wie das Beispiel Olympia 1972 und die nachfolgenden Zerwürfnisse zeigen, nicht so privilegiert, wie man vielleicht annehmen könnte. Mit dem Verbot der „Generalunion palästinensischer Studenten bzw. Arbeiter“ (GUPS/GUPA) war nach den Anschlägen von Olympia 1972 das erste verdeckte, seit 1970 bestehende PLO-Büro in Bonn geschlossen und der Vertreter der PLO, Abdallah Frangi, unter großen Protesten ausgewiesen worden.<sup>862</sup> Auch gab es in Westdeutschland keine mit Kreisky vergleichbaren prominenten Fürsprecher für die arabischen Interessen, lediglich einige sehr gut informierte und interessierte Politiker wie etwa Hans-Jürgen Wischnewski oder, eher im Hintergrund, Hans-Eberhard Dingels aus der SPD-Parteizentrale. Von CDU-Seite ist Gerhard Schröder zu nennen, der als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags 1974 spontan mit Arafat zusammentraf.<sup>863</sup> Selbst Willy

<sup>858</sup> Alle Zitate in Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 1.

<sup>859</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 4.

<sup>860</sup> Vgl. Rathkolb, Internationalisierung, S. 62–78. Vgl. Rathkolb, Europa, S. 87–103.

<sup>861</sup> Schreiben Wischnewski an Schmidt vom 25. 11. 1977, in: Wischnewski-Protokoll.

<sup>862</sup> Vgl. Geschichte der Generaldelegation Palästinas in Deutschland, online unter: [http://www.palaestina.org/generaldelegation/generaldelegation\\_/generaldelegation.php](http://www.palaestina.org/generaldelegation/generaldelegation_/generaldelegation.php), Abruf vom 10. 7. 2009.

<sup>863</sup> Schröder hatte seine Kollegen im Vorfeld nicht informiert und einen heftigen Streit in der Union provoziert. Vgl. Eibl, Politik der Bewegung, S. 26. Vgl. zu den eher geringen politischen Auswirkungen dieses Treffens Strothmann, Dietrich: Gespräch mit Arafat. Gerhard Schröders Damaskus-Erlebnis, in: Die Zeit vom 27. 12. 1974, S. 1.

Brandt entfaltete seine größten Nahost-Aktivitäten erst als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale, dafür aber, nicht zuletzt unter dem Einfluss Kreiskys, dann umso stärker. Als Bundeskanzler hatte er Israel offiziell besucht und auf der für die europäische Nahostpolitik so bedeutenden Sitzung der Sozialistischen Internationale 1973 in London erfolgreich zwischen Golda Meir und Kreisky vermittelt. Als Mann des internationalen Ausgleichs und als entschiedener Gegner des Nationalsozialismus hatte ihn, wie er in seinen Memoiren schrieb, „[k]aum ein Thema [...] so oft beschäftigt und so sehr belastet wie das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn“<sup>864</sup>. Wiewohl er den Ausgleich suchte, stand er doch eher auf der israelischen Seite.

Die deutsche Bereitschaft zu einem Dialog mit den Terroristen der PLO wurzelte also nicht, wie im Falle Österreichs, in einer längeren Vorgeschichte intensiver Kontakte zur Organisation Arafats, sondern in der Krisensituation nach dem „Deutschen Herbst“, die Wischnewski nicht zögern ließ, auf das Gesprächsangebot Keiskys einzugehen.

Neben dem österreichischen Bundeskanzler, seinem Innenminister, drei Mitarbeitern des Innenministeriums sowie dem westdeutschen Abgesandten von Wischnewski nahmen zwei höchstrangige Vertreter der PLO, beides dringend gesuchte Terroristen, an dem Treffen teil. Der erste war Ali Hassan Salameh<sup>865</sup>, „Kronprinz“ von Jassir Arafat, Sicherheitschef und „Innenminister“ der PLO, außerdem zuständig für die persönliche Sicherheit und die sagemumwobene Leibwache von Arafat. Er trug in der Presse die Beinamen „Roter Prinz“ oder „Abu Hassan“ und galt als Drahtzieher und Mitorganisator zahlreicher Anschläge – darunter auch den auf die Olympischen Spiele von 1972 in München –, weshalb er auch in das Fadenkreuz israelischer Gegenmaßnahmen geriet: Im Jahr 1973 ermordeten israelische Agenten im norwegischen Lillehammer „versehentlich“ einen marokkanischen Kellner, Ziel war jedoch Ali Hassan Salameh.<sup>866</sup> Erst 1979 gelang ein tödlicher Anschlag auf den schwerbewachten PLO-Sicherheitschef mittels einer Autobombe in Beirut; es gab mindestens acht Tote und doppelt so viele Verletzte.<sup>867</sup> Der heutige Mitherausgeber der *Washington Post*, David Ignatius, berichtet aus seiner Zeit als Nahostkorrespondent des *Wall Street Journal* in den 1970er Jahren, dass Ali Hassan Salameh schon 1970 Geheimkontakte zu den USA unterhielt, die 1974 anlässlich Arafats Rede vor den Vereinten Nationen zu einem „mutual nonaggression pact“<sup>868</sup> erweitert wurden. Auch wenn sich diese Aussagen nicht überprüfen lassen, scheinen sie doch zu bestätigen, dass Salameh ein erfahrener PLO-Geheimdiplomate mit sehr guten Kontakten zu den westlichen Regierungen war.

<sup>864</sup> Brandt, *Erinnerungen*, S. 457.

<sup>865</sup> Das Wischnewski-Protokoll führt den Palästinenser als „Ali Salami“, jedoch besteht angesichts der Zuständigkeitsbeschreibungen kein Zweifel daran, dass es sich um Ali Hassan Salameh handelte. Vgl. die nicht ganz zweifelsfreie Darstellung (unter verschiedenen Titeln erschienen) von Bar Zohar/Haber, *Quest*.

<sup>866</sup> Vgl. [N. N.]: Fatal Error, in: *Time Magazine* vom 6. 8. 1973, online unter: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,903989,00.html>, Abruf vom 20. 7. 2009.

<sup>867</sup> Vgl. [N. N.]: Death of a Terrorist, in: *Time Magazine* vom 5. 2. 1979, online unter: <http://www.time.com/time/printout/0,8816,946209,00.html>, Abruf vom 8. 7. 2009.

<sup>868</sup> David Ignatius, In the end, CIA-PLO links weren't helpful, in: *The San Diego Union Tribune* vom 12. 11. 2004, online unter: [http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041112/news\\_lz1e12ignatiu.html](http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041112/news_lz1e12ignatiu.html), Abruf vom 8. 7. 2009.

Der zweite Palästinenser am Tisch war Dr. med. Issam al-Sartawi, engster Berater Arafats für Westeuropa und die USA. Für seine Gespräche war er nach eigenen Angaben „von der PLO-Führung bevollmächtigt worden“.<sup>869</sup> Er vertrat die PLO bei der Sozialistischen Internationale und „machte nie einen Hehl daraus, daß er eine Zeitlang glaubte, nur Gewalt und Terror könnten zu einem für die Palästinenser befriedigenden Ergebnis führen“<sup>870</sup>. 1979 wurde er zusammen mit dem Israeli Lova Eliav von Kreisky für den ersten Bruno-Kreisky-Menschenrechtspreis vorgeschlagen. Im Laufe der Zeit wandte sich Sartawi offen von der terroristischen Strategie ab und wurde vermutlich aus diesem Grund von der Abu-Nidal-Gruppe<sup>871</sup> während einer Konferenz der Sozialistischen Internationale im portugiesischen Albufeira 1983 erschossen.

### PLO-Angebote an Westdeutschland

Nach dem Wortlaut des Protokolls zielte das Gespräch vor allem auf eine vertiefte Kooperation der PLO mit der Bundesrepublik Deutschland. Ob dieser Eindruck der Sichtweise des Protokollanten geschuldet ist oder ob angesichts der bereits bestehenden, intensiven Kooperation Österreichs mit der PLO weniger Gesprächsbedarf zu Kreiskys Anliegen bestand, muss offen bleiben. Die PLO-Vertreter machten jedenfalls ohne Umschweife deutlich, dass die Bundesrepublik „als stärkstes Land in Westeuropa“<sup>872</sup> für sie den Schlüssel zur internationalen Anerkennung darstelle:

*„Eine grundsätzlich positive Einstellung der Bundesrepublik hält die PLO für entscheidend im Hinblick auf die Haltung der übrigen westeuropäischen Länder. Sollten sich [sic] die EG-Mitgliedsstaaten – etwa im Rahmen der EPZ – die Bereitschaft zu einer Anerkennung der PLO zu erkennen geben, so würde dies nach PLO-Einschätzung der amerikanischen Administration einen entscheidenden Schritt wesentlich erleichtern.“<sup>873</sup>*

Präsident Jimmy Carter sei den Palästinensern bisher am weitesten entgegengekommen, habe sich aber noch immer nicht für einen Palästinenserstaat ausgesprochen. Die Haltung der USA sei „zwiespältig“, so Sartawi, was sich darin zeige, „daß die amerikanische Regierung mit ihm Gespräche führe, dies aber lieber in Paris als in Washington tue“<sup>874</sup>. Eine Anerkennung der PLO durch Westeuropa, ausgelöst durch eine bundesdeutsche Fürsprache, werde auch die USA positiv beeinflussen.

Das Angebot der PLO im Falle einer Kooperation war eindeutig:

*„[D]ie PLO [würde] ihre bisherige Politik ändern und sich anstelle einer Distanzierung von terroristischen Aktionen auf der Grundlage ihrer intimen Kenntnisse – insbesondere auch der europäischen Terroristenszene – aktiv an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen.“<sup>875</sup>*

<sup>869</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 3.

<sup>870</sup> Wischnewski, Leidenschaft, S. 162. Wischnewski schreibt, er habe al-Sartawi „bei Kreisky“ kennengelernt. Vgl. ebenda.

<sup>871</sup> Zur Abu-Nidal-Gruppe vgl. die Zusammenstellung des Bundesministeriums für Inneres unter dem Titel „Tod in Bagdad“, in: Öffentliche Sicherheit 3 (2002), Nr. 11/12, online unter: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2002/11\\_12/Artikel\\_04.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2002/11_12/Artikel_04.aspx), Abruf vom 9.7.2009.

<sup>872</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 2.

<sup>873</sup> Ebenda, Teil I, S. 1.

<sup>874</sup> Ebenda, Teil II, S. 4.

<sup>875</sup> Ebenda, Teil I, S. 1.

Mehr noch: „Die PLO-Sicherheitsorgane hätten alle erforderlichen Unterlagen, um für die Zukunft Terrorakte weitgehend unmöglich zu machen.“<sup>876</sup> Salameh erwähnte dabei auch Interna aus dem Umfeld der Schleyer-Entführung, die er als „große[n] Fehler“ bezeichnete: „[E]ine neue Operation [käme] nach gründlicher Vorbereitung in etwa 3 Monaten in Frage.“<sup>877</sup> Allerdings sei „der harte Kern der Terroristen“ nun auf der Flucht und benötige „logistische Unterstützung (Wohnung, Papiere etc.)“. Die PLO kannte die westdeutsche Terroristenszene anscheinend sehr genau, so dass eine Zusammenarbeit nach Salameh für die Deutschen von ungeheurem Wert sei:

*„Dies ergebe sich aus der engen persönlichen Kenntnis, die die PLO von allen Terroristen habe. Er selbst habe etwa ein Jahr in Düsseldorf gewohnt und später in Palästinenser-Lagern auch einige der deutschen Terroristen ausgebildet. Ihm seien die Aufenthaltsorte aller von uns im Zusammenhang mit der Schleyer-Entführung gesuchten Terroristen bekannt.“*<sup>878</sup>

Der deutsche Protokollant bemerkte zu den weiteren Ausführungen über die Aufenthaltsorte gesuchter Terroristen: „Offenbar ist Italien von besonderer Bedeutung als Basis für den internationalen Terrorismus.“<sup>879</sup>

Die PLO-Vertreter schlugen vor, umgehend Kontakte mit den deutschen Sicherheitsbehörden aufzunehmen: „Um den internationalen Terrorismus wirksam bekämpfen zu können, müssten sodann auch andere betroffene Länder in eine verdeckte multilaterale Aktion einbezogen werden.“<sup>880</sup> Salameh verstand es, sein Angebot mit einer entsprechenden Drohkulisse zu versehen:

*„Nach den Niederlagen, die ihnen insbesondere durch die Bundesregierung beigebracht worden seien, bemühten sich die einzelnen Terroristengruppen derzeit darum, eine Internationale des Terrorismus zustandezubringen, um auf diese Weise der internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus entgegenwirken zu können.“*<sup>881</sup>

Allerdings habe die Kooperationsbereitschaft der PLO auch Grenzen. An eine Auslieferung eigener Terroristen, über die die PLO „derzeit eine Kontrolle ausübt“<sup>882</sup>, oder eine Änderung der Haltung zu Israel sei nicht gedacht. Auch eine Auslieferung „der deutschen Terroristen, die man als fehlgeleitete Kinder sehen müsse“<sup>883</sup>, könne nicht erfolgen. Ohnehin sei es viel wirksamer, auf einen „Sinneswandel“<sup>884</sup> hinzuwirken. Salameh stellte demgegenüber in Aussicht, durch Informationsvermittlung an westeuropäische Behörden und Einflussnahme auf die Terroristen „den Terrorismus für die nächsten 10 Jahre stillzulegen“<sup>885</sup>. Bedingung sei aber ein „internationales Konzept [...], da unsere Terroristen überall Basen hätten“<sup>886</sup> und sich gegenseitig logistisch unterstützten.

<sup>876</sup> Ebenda, Teil II, S. 3.

<sup>877</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil III, S. 1.

<sup>878</sup> Ebenda S. 2. Der deutsche Protokollant zog aus den Andeutungen den Schluss, dass sich die Gesuchten, insbesondere der Rechtsanwalt Jörg Lang, in Beirut befinden müssten.

<sup>879</sup> Ebenda.

<sup>880</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil I, S. 2.

<sup>881</sup> Ebenda, Teil III, S. 1.

<sup>882</sup> Ebenda, Teil II, S. 5.

<sup>883</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil III, S. 2.

<sup>884</sup> Ebenda.

<sup>885</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil III, S. 3.

<sup>886</sup> Ebenda.

Gleichzeitig sparten die PLO-Vertreter auch nicht mit Kritik an der Vorgehensweise der deutschen Behörden:

*„Die scharfen Sicherheitsmaßnahmen bei uns und die Diskussion um eine Verschärfung der Strafgesetze werde bei den deutschen Terroristen als Erfolg gewertet. Sie seien der Ansicht, den faschistischen Charakter unseres Staates offengelegt zu haben. [...] Um Erfolg zu haben, müssten wir uns stärker mit der Geisteshaltung der Terroristen beschäftigen, die sich als vom gesamten Establishment gejagte Helden fühlten und als solche bereit seien zu sterben. Der ‚Schwarze September‘ sei zum Beispiel nie eine Organisation gewesen, es habe sich dabei lediglich um eine bestimmte geistige Einstellung gehandelt.“<sup>887</sup>*

Als einzige Gegenleistung verlangten die PLO-Vertreter „eine gewisse Anerkennung“<sup>888</sup> und die politische Unterstützung Arafats. Dafür hatte die PLO den Zeitpunkt klug gewählt. Die Bundesrepublik hatte eben erst den blutigen „Deutschen Herbst“ hinter sich, und niemand konnte wissen, ob damit der Höhepunkt des Terrorismus überschritten war oder nicht. Auch in Österreich wurde zeitgleich die Palmers-Entführung beendet.<sup>889</sup> Die PLO konnte deshalb mit einer großen Bereitschaft westdeutscher und österreichischer Politiker rechnen, auch unkonventionelle Wege zu beschreiten und „geläuterte“ Terroristen als Verbündete im Kampf gegen den Terrorismus zu akzeptieren.

### Läuterung der PLO

Damit die Angebote der PLO-Vertreter glaubwürdig waren, mussten die Palästinenser deutlich machen, warum sie als langjährige Terroristen überhaupt für westeuropäische Regierungen als Partner in Frage kämen. Sartawi betonte, dass der PLO-Rat inzwischen eine andere Haltung zum Terrorismus einnehme. Anders als vor „4–5 Jahren“, als sich die PLO „mit allen Ländern außerhalb der arabischen Welt in einer Art Kriegszustand“<sup>890</sup> befunden habe, seien nun nur noch militärische Ziele und solche auf israelisch besetztem Gebiet im Visier. Die Frühphase sei jedoch kein Fehler, sondern notwendig gewesen. So betonte Salameh ausdrücklich, „er bekenne sich voll zu allen Aktionen, an denen er in der ‚Kriegsphase‘ der PLO beteiligt gewesen sei“<sup>891</sup>. Nun aber, da die PLO „weitgehend Anerkennung gefunden habe und dem Ziel der Errichtung eines eigenen Staatswesens wesentlich näher gekommen sei“<sup>892</sup>, verfolge die PLO einen völlig neuen Kurs. Die „rein nihilistisch eingestellt[en]“ Terroristengruppen in Europa hätten „die Zerstörung jeglicher Ordnung“ im Auge, während die Ziele der PLO auf die Schaffung einer „staatlichen Ordnung“ gerichtet und damit denen der „Terroristen entgegengesetzt“ seien.<sup>893</sup> Konsequenterweise stand nun eine

<sup>887</sup> Ebenda.

<sup>888</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 2.

<sup>889</sup> Vgl. die gesonderten Ausführungen von Innenminister Lanc zur Palmers-Entführung, in: Wischnewski-Protokoll, Teil III, S. 4. Der Textilfabrikant Walter Palmers wurde 1977 von der Bewegung 2. Juni zum Zwecke der Geldbeschaffung entführt. Gegen ein Lösegeld kam er zügig wieder frei, die Terroristen wurden an der Schweizer Grenze festgenommen.

<sup>890</sup> Beide Zitate in Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 1.

<sup>891</sup> Wischnewski-Protokoll, Teil III, S. 1.

<sup>892</sup> Ebenda.

<sup>893</sup> Alle Zitate ebenda.

grundsätzliche Änderung an: „Bisher habe sich die PLO mit der Beobachtung aller Terrorgruppen begnügt, jedoch nicht aktiv in die Bekämpfung des Terrors eingegriffen.“<sup>894</sup> Dies sollte sich jetzt offenbar ändern. Allerdings schränkten die PLO-Vertreter gleich ein, dass die Durchsetzungskraft der PLO Grenzen habe:

*„Die Vielfalt der Beteiligten mache eine Kontrolle von Terrorismus-Akten schwer, die PLO habe jedoch dort, wo sie Kontrollen ausübe, eine Anzahl von Aktionen verhindert. [...] Gegen diese [neue] Haltung [der PLO] wendeten sich nur noch palästinensische Randgruppen und Terrorgruppen in Deutschland, Frankreich, Japan und Lateinamerika.“*<sup>895</sup>

Auch auf die von Libyen und Irak unterstützten Terrorakte „habe die PLO weniger Einfluß“<sup>896</sup>.

Allerdings war der Wandel der revolutionären PLO zur gezähmten „Vertreterin der legitimen Rechte der Palästinenser“<sup>897</sup> mit erheblichen Imageproblemen verbunden. Die Vertreter Arafats betonten in dem Gespräch, dass der Kurswechsel der PLO zu einem „staatsähnliche[n] Image“<sup>898</sup> mit der Gefahr des Verlusts an Einfluss bei radikalen Gruppen einhergehe. Früher habe die PLO den Terroristen geholfen, sie gelte nach wie vor als „Führungskraft der Revolution“<sup>899</sup>. Daher sei sie immer noch Informationsknotenpunkt aller terroristischen Gruppen. Zwar wolle die PLO „mit den westeuropäischen Ländern bei der Beendigung des Terrors zusammenarbeiten“<sup>900</sup>, allerdings müsse „das revolutionäre Image der PLO erhalten bleiben, um diese Position zur Bekämpfung des Terrorismus nutzen zu können“<sup>901</sup>. Insbesondere Arafat und seine Umgebung „befürworteten eine gemäßigte Linie. Falls sie sich nicht durchsetzen könnten, würden Extremisten, die den Terror befürworten, die Führung der PLO übernehmen.“<sup>902</sup>

Interessant ist, dass die PLO-Vertreter dabei ihr aus rechtsstaatlicher Sicht äußerst problematisches Verhalten nicht verhehlten: „Als Beweis für die [neue] Haltung der PLO“ führten sie die Ermordung des Drahtziehers von Anschlägen in Rom und Athen an<sup>903</sup>: „Damals habe ein in libyschen Diensten stehender Palästinenser namens Abu Mahmud entgegen den Interessen der PLO aus persönlichen Gründen einen Terroranschlag durchgeführt. Um zu verhindern, daß Abu Mahmud weitere Terrorakte begehe, sei er ausgeschaltet worden.“<sup>904</sup>

Österreichs Innenminister Erwin Lanc zeigte sich angesichts dieser Aussagen eher skeptisch, ob es angemessen sei, die PLO öffentlich anzuerkennen. Wiewohl man die

<sup>894</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil II, S. 3.

<sup>895</sup> Ebenda S. 1.

<sup>896</sup> Ebenda S. 4.

<sup>897</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil III, S. 1.

<sup>898</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil II, S. 2.

<sup>899</sup> Ebenda.

<sup>900</sup> Ebenda.

<sup>901</sup> Ebenda.

<sup>902</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>903</sup> Es ist unklar, welche Anschläge gemeint sind. Möglicherweise geht es um die Flughafen-Anschläge vom August und Dezember 1973. Andererseits wäre es plausibler, wenn sich die PLO-Vertreter zum Beleg des Wandels auf jüngere Ereignisse bezögen, die möglicherweise „kleiner“ waren und keinen Eingang in die Literatur gefunden haben.

<sup>904</sup> Wischniewski-Protokoll, Teil II, S. 4.

PLO „benötige [...], um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen“, sei „eine derartige Anerkennung eher eine innenpolitische als eine außenpolitische Frage [...], insbesondere in Zeiten von Wahlen“<sup>905</sup>. Sartawi konterte geschickt, dass „progressive europäische Regierungen [...] durch Terrorakte in Gefahr geraten und möglicherweise sogar gestürzt werden [können], nicht jedoch durch eine Anerkennung der PLO“<sup>906</sup>. Außerdem nutze die Zusammenarbeit mit den westlichen Ländern beiden Seiten politisch: Der Staat reagiere nach den Anschlägen „hart“ und bewege „sich insgesamt mit Unterstützung der Bevölkerung nach rechts“<sup>907</sup>, was nicht nur den Plänen der PLO schade, sondern auch den Interessen der linken Parteien in Europa.

Auf diese Weise versuchte die PLO, den westlichen Regierungen ihren Spagat zwischen revolutionärem Image und internationaler Salonfähigkeit als für beide Seiten vorteilhaft darzustellen. Im Gegenzug für die politische Unterstützung Arafats versprachen sie die aktive Bekämpfung des Terrorismus, zu dessen Netzwerken die PLO privilegierten Zugang hatte. Dieser vorgebliche Wandel vom Saulus zum Paulus mag aus heutiger Sicht wenig überzeugend wirken, er traf aber damals einen durch die Ereignisse des „Deutschen Herbsts“ und der Palmers-Entführung freigelegten Nerv der westdeutschen und österreichischen Regierungen, die nun auch entschlossen waren, unkonventionelle Wege in der Antiterrorismuspolitik zu beschreiten.

### Folgen des Geheimtreffens

Ob in Wien Vereinbarungen zwischen Österreich, Westdeutschland und der PLO getroffen wurden, ist nicht aktenkundig. Allerdings wurde der Bitte der PLO um politische Unterstützung entsprochen. Im Oktober 1978 wurde der palästinensische Beobachter bei der UN-Entwicklungshilfeorganisation (UNIDO) mit Sitz in Wien mit den gleichen Rechten ausgestattet wie alle anderen Diplomaten in Wien. In Deutschland wurde die „Informationsstelle Palästina“ ab 1978 als inoffizielle Vertretung der PLO zugelassen. Im Juli 1979 lud Kreisky unter großem Medienecho Arafat und Brandt nach Wien ein und machte die PLO damit endgültig salonfähig. Allerdings zeigte sich auch hier, dass Kreisky den Vorsitzenden der Sozialistischen Internationale und Friedensnobelpreisträger eher aus legitimatorischen Gründen einbezog: Dass Kreisky Arafat „fast wie einen Staatsgast empfängt war zuvor nicht mit Brandt abgesprochen und wohl nicht ganz nach dessen Geschmack“<sup>908</sup>. Auch danach gingen beide Länder getrennte Wege. Im Oktober 1979 trat Kreisky vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen und betonte, dass Österreich die PLO nunmehr offiziell als Vertreterin der Palästinenser anerkenne. Dazu lieferte er die „eigenartige Begründung“<sup>909</sup>, dass Österreich zur Zeit des Nationalsozialismus auch keinen internationalen Fürsprecher für die österreichische Unabhängigkeit gehabt habe. Im Dezember 1979 ernannte Arafat einen Vertreter der PLO bei der österreichischen Bundesregierung, was Kreisky im März 1980 offiziell „zur Kenntnis“ nahm. Der offizielle Akt der Anerkennung war

<sup>905</sup> Alle Zitate ebenda, S. 5.

<sup>906</sup> Ebenda.

<sup>907</sup> Beide Zitate Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 2.

<sup>908</sup> Merseburger, Willy Brandt, S. 756.

<sup>909</sup> Bunzl, Gewalt, S. 60.

damit abgeschlossen. In der Bundesrepublik Deutschland hingegen wurde die PLO erst 1993 als diplomatische Vertretung der Palästinenser anerkannt, nachdem auch die Israelis die PLO formal als Gesprächspartner akzeptiert hatten.

Der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus nützte das Wiener Treffen vom 24. November 1977 augenscheinlich nur wenig, auch wenn möglicherweise einige Anschläge verhindert wurden. Schon auf seiner Pressekonferenz nach dem OPEC-Anschlag hatte Kreisky vorausgesagt: „Immer dann, wenn terroristische Bewegungen sich zu legalisieren beginnen, entsteht hinter ihnen eine neue terroristische Organisation.“<sup>910</sup> So erstarkte hinter der gezähmten PLO die umso radikalere Abu-Nidal-Organisation, die vor allem Anschläge gegen angeblich abtrünnige Landsleute verübte. Im Jahr 1981 wurde Wien Schauplatz zweier Anschläge dieser Gruppe: auf den Präsidenten des österreichisch-israelischen Freundschaftsvereinigung, Heinz Nittel, und auf die Wiener Synagoge, bei dem zwei Menschen ums Leben kamen.

### Bewertung des Wischnewski-Protokolls

Das Wischnewski-Protokoll allein reicht aber sicherlich nicht aus, um alle Fragen über die Dimension der Kooperation zwischen westeuropäischen Regierungen und Terroristen beantworten zu können; hier müssten auch die anderen Treffen und andere Kontaktkanäle berücksichtigt werden, die bestanden haben dürften. Das Wischnewski-Protokoll belegt aber immerhin eine Zusammenkunft westlicher Regierungsvertreter mit international als Terroristen gesuchten Abgesandten der PLO. Es verdeutlicht, dass die Kooperation zwischen westlichen Regierungen und transnationalen Terroristen tatsächlich weiter ging, als es oft für möglich gehalten wird. Grundlage dafür waren drei unterschiedlich gelagerte nationale Einzelinteressen, die sich in dieser Zusammenarbeit überschneiden. Während die PLO in ihrem Bemühen um einen Imagewandel auf internationale Anerkennung durch Vermittlung Kreiskys und in zweiter Instanz der Bundesrepublik Deutschland hoffte, versuchte Kreisky, durch genau diese Anerkennung sein außenpolitisches Renommee zu heben und nicht zuletzt seine aus Sicherheitsinteressen betriebene Internationalisierungspolitik voranzutreiben. Auf westdeutscher Seite bestand nach dem „Deutschen Herbst“ ein großes Interesse an Informationen von der PLO, etwa über den Verbleib der flüchtigen RAF-Terroristen. Dabei muss offen bleiben, ob es einen Gegensatz zwischen Bundeskanzleramt und SPD-Parteizentrale gab. Zweifelsfrei ist jedoch, dass Willy Brandt mit dem öffentlichen Treffen mit Arafat und Bruno Kreisky in Wien im Jahr 1979 mit seiner schrittweisen Anerkennung der Wiener PLO-Vertretung ihren Teil eines wie auch immer gearteten „Pakts“ erfüllten. Ob und was die Palästinenser dafür als Gegenleistung lieferten, muss nach Ablauf der Sperrfristen für Akten aus den Jahren 1978 bis 1980 weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.

<sup>910</sup> Pressekonferenz Bruno Kreisky, vermutlich 22.12.1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: Österreichische Mediathek, 9-03922\_001.

## E. Ergebnis Österreich

Das eher als beschaulich wahrgenommene Österreich erlebte Anfang der 1970er Jahre zwei Anschläge, die in besonderem Maße von transnationalen Terroristen geprägt waren. Außenpolitische Fragestellungen standen im Zentrum beider Anschläge, die einerseits Fragen zur Vergangenheitbewältigung, andererseits Fragen zu Internationalisierungsmöglichkeit Österreichs aufwarfen.

Bundeskanzler Kreisky war die zentrale Figur der österreichischen Antiterrorismuspolitik. Er verstand sich als oberster Krisenmanager, der in der Konsequenz alle anderen Minister und Beamte zu Statisten degradierte. Als sehr energischer und strukturiert agierender Regierungschef, der zudem außenpolitisch höchst versiert und vernetzt war, stellte er im Grunde eine Idealbesetzung für die Bewältigung von Anschlägen transnationaler Terroristen dar. In der Person Kreiskys löste sich das in anderen Ländern so häufig festzustellende Dilemma zwischen Innerer Sicherheit und Außenpolitik auf. Dennoch galt die Antiterrorismuspolitik Kreiskys mit seinem zweimaligen Nachgeben gegenüber Terroristen im Ausland zunehmend als problematisch, da die Terroristen häufig als alleinige „Gewinner“ wirkten. Ein Blick auf die zwei hier im Detail untersuchten Anschläge zeigt allerdings, dass das Schwarz-Weiß-Bild des immer nachgiebigen, „weichen“ Kreisky verfehlt ist. Vielmehr verfolgte Kreisky eine Antiterrorismusaußenpolitik, deren strategische Unnachgiebigkeit Verhandlungen und Zugeständnisse nicht ausschloss.

Beide untersuchten Anschläge weisen mit Blick auf die staatlichen Reaktionen, trotz großer Unterschiede im Detail, große Gemeinsamkeiten auf. In beiden Fällen lagen schwere Präventionsmängel vor. Die besondere Gefährdung der Zielpersonen war bekannt, wenn überhaupt wurden jedoch eher halbherzig Vorkehrungen, wie etwa die besondere Bewachung der Lagers Schönau, getroffen. Dass auch nach Marchegg 1973, das durch die große mediale Öffentlichkeit buchstäblich jeden Österreicher erreichte, keine sensiblere Haltung in den Sicherheitsbehörden zu finden ist, bestätigt die auch in Deutschland festzustellende Wahrnehmung von „transnationalen“ Anschlägen als singulärem Ereignis mit eher unterschwelligem, schockartigen Auswirkungen. Im Falle des OPEC-Anschlags diente der frühere Anschlag von Marchegg als Wahrnehmungs- und Handlungsschablone, die jedoch keinen Ergebnisautomatismus implizierte.

In beiden Fällen gab es zunächst eine „unpolitische“ Phase der unmittelbaren Verbrechensbekämpfung, in der Ratlosigkeit, Dilettantismus und Informationsmängel das Bild bestimmten. Es folgte eine ebenfalls von Informationsdefiziten und Ziellosigkeit geprägte innenpolitische Phase, in der die Spitzen der österreichischen Sicherheitsorgane die maßgebliche Rolle spielten. Erst im Ministerrat führte insbesondere Kreisky Innenpolitik und Außenpolitik zusammen und fällt recht strukturiert und zügig Entscheidungen zum weiteren, strategischen Vorgehen. Auch hier spielte das Informationsproblem eine große Rolle, oft fanden die Diskussionen im Ministerrat von den eigentlichen Ereignissen isoliert und zeitlich verzögert statt.

Kreisky scheute sich nicht, unkonventionelle Wege zu beschreiten, wie etwa der Einsatz von arabischen Diplomaten als Sondergesandte im Falle Marchegg, oder die legitimatorische Einbindung der OPEC-Länder in die Entscheidungen der Bundesregierung. Dabei hatte Kreisky stets auch die Zeit nach dem Anschlag im Blick: Sowohl

was das eigene politische Überleben anging als auch was ein Konfrontationskurs mit palästinensischen Gruppen für die Sicherheit Österreichs bedeuten konnte. Nach den heftigen Auseinandersetzungen nach Marchegg war Kreisky beim OPEC-Anschlag auf diesen Punkt bedachter denn je. In beiden Fällen fällt Kreiskys aktiv-passiver Stil während der Anschläge auf. Er versuchte gar nicht erst zu verhindern, was scheinbar nicht zu verhindern war. Stattdessen arbeitete er, höchst autoritär, an einer reibungslosen Abwicklung der Anschläge, um weiteren Schaden für die Opfer und nicht zuletzt Österreichs Reputation abzuwenden.

Dass diese Haltung insbesondere in der medialen Öffentlichkeit nicht immer einfach zu vermitteln war, war Kreisky bewusst. Trotz weltweiter Kritik gelang es Kreisky aber, im Marchegg-Fall langsamer, im OPEC-Fall schneller, die von der Sachlage informierte Öffentlichkeit von der Richtigkeit seines Handelns zu überzeugen. Obwohl er wusste, dass er übelste Anfeindungen insbesondere aus israelischer Richtung zu erwarten hatte, ließ er das Lager Schönau schließen und leitete einen entmedialisierten und entsymbolisierten Transit ein, der letztlich der Sicherheit der Transitreisenden und nicht zuletzt Österreichs einträglicher war als ein prinzipientreues Blutbad. Auch im Fall des OPEC-Anschlags gelang es Kreisky, sich als konsequenter Krisenmanager zu stilisieren und die Kritik eher auf Innenminister Rösch zu lenken.

In beiden Fällen und auch mit Blick auf die Außenpolitik konnte Kreisky von seiner unbequemen, aber konsequenten Haltung profitieren. Die Verstimmungen mit Israel und den OPEC-Ländern waren nicht von Dauer. Dafür hatte sich Kreisky als zuverlässiger und durchsetzungsfähiger Staatsmann insbesondere im arabischen Raum einen Namen gemacht, der sowohl Kreiskys Internationalisierungspolitik beförderte als auch ihm in Europa und den USA größeren Einfluss als westlich-arabischer Vermittler verschaffte.

Innenpolitisch hatten beide Anschläge nur geringe Bedeutung. Die Impulswirkung auf eine veränderte Sicherheitsarchitektur war, wiewohl nach Marchegg 1973 das Gendarmeriekommando Bad Vöslau ausgebaut wurde, sehr gering. Erst unter dem Einfluss des „Deutschen Herbsts“ und der Palmers-Entführung wurde ab 1977 unter Innenminister Lanc eine umfassende Terrorismusbekämpfung aufgebaut. Dennoch trugen beide vorangehenden Anschläge nicht zuletzt auch durch Nationalratsdebatten dazu bei, das Politikfeld Terrorismus zu festigen und somit den Resonanzraum für eine umfassendere Terrorismuspolitik zu bilden.

Mit dem Anschlag auf die OPEC 1975 hatte Österreich innerhalb von zwei Jahren einen weiteren Anschlag transnationaler Dimension erlebt. War Marchegg 1973 noch weitgehend ohne Vorerfahrungen bewältigt worden, diente es 1975 als bestimmende Schablone für die Wahrnehmung des Krisenfalls, ohne jedoch konkrete Aktionen zu determinieren. Auch wenn der Anschlag auf die OPEC die Strukturen der innerösterreichischen Terrorismusbekämpfung nicht sichtbar veränderte, setzte in der Folge des zweiten Anschlags ein neues Bedrohungsbewusstsein ein, welches in verstärkten internationalen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung resultierte, zu denen auch der Pakt mit der PLO gehörte.

Dem steht eine fast vollständige Impulslosigkeit von Anschlägen in Nachbarländern gegenüber. Das Beispiel der niederländischen Anschläge zeigt deutlich, dass sie, ob schon in den Medien stark diskutiert, kaum eine Spur im Regierungshandeln hinterlassen hatten. Selbst das offizielle Behördenblatt *Der Österreich-Bericht* kommentierte

kritisch, dass die Anschläge in den Niederlanden als weit entfernt und ohne jeglichen Selbstbezug wahrgenommen worden waren und auf der „Insel der Seligen“ lediglich als „Gruselstoff“ taugten.<sup>911</sup> Dies galt auch für die damals große Anzahl anderer Anschläge im europäischen Ausland.

Österreich ist allerdings auch ein Sonderfall. Während das Beispiel Westdeutschland zeigt, dass der national wahrgenommene Linksterrorismus den Blick auf transnational agierende Gruppierungen eher verstellte, waren etwa linksextreme Gruppierungen in Österreich fast nichtexistent. Dies führte zu einer vergleichsweise stärkeren politischen Wahrnehmung des transnationalen Terrorismus in Österreich. Diese mündete früher als in anderen Ländern zu dezidiert außenpolitischen Ansätzen zur Terrorismusbekämpfung. Allerdings gingen die entscheidenden Impulse für die Wahrnehmung der Bedrohung und in der Folge für die Antiterrorismuspolitik in erster Linie von den selbst gemachten Erfahrungen aus.

Antiterrorismuspolitik war für Kreisky im Wortsinne Chefsache. Dies zeigt sich auch an der interessanten Tatsache, dass im Gegensatz zu den Anschlägen in der Bundesrepublik Deutschland niemals parteipolitische Vertreter, schon gar nicht der Opposition, in die Lösung der Anschläge involviert wurden. Kreisky suchte und übernahm die Verantwortung für den Umgang mit den Terroristen, verlangte im Gegenzug aber auch, dass möglichst wenige Personen in diese Chefsache involviert wurden. Als überzeugter Außenpolitiker prägte er somit den starken außenpolitischen Charakter der österreichischen Terrorismuspolitik, nicht zuletzt auch, weil ihm dort die größten Spielräume gegeben waren. Kreisky verstand insbesondere die nach 1973 intensiviertere Nahostdiplomatie immer auch als Beitrag für die Sicherheit Österreichs.

Für Kreisky hatte Antiterrorismuspolitik nur nachgeordnet mit Innerer Sicherheit zu tun, was gewiss eines der stärksten Unterschiede zur Bundesrepublik Deutschland war. Kreisky setzte wenig auf Spezialkommandos, vermutlich in der Annahme, dass terroristische Anschläge ohnehin nicht verhindert werden könnten. Vielmehr lag ihm an der Bekämpfung politischer Ursachen terroristischer Gewalt<sup>912</sup>, die er nicht zuletzt durch sein streitbares Engagement für den Nahostkonflikt und im Nord-Süd-Dialog umzusetzen versuchte. Die Situation der Palästinenser war für ihn explizit der Grund für die „Renaissance einer anderen ‚alten‘ Methode der Gewalt [...] – der Geiselnahme.“<sup>913</sup> Für ihn war Terrorismus ein umfassendes, tiefgehendes Gesellschaftsproblem, das sich nur mit ebenso umfassenden außenpolitischen Initiativen bekämpfen ließ: „Es ist [...] eine große Illusion, zu glauben, daß irgendwo einige wenige sitzen und auf Knopfdruck Terrorwellen auslösen können.“<sup>914</sup>

Kreisky ließ sich auf einen gewagten Pakt mit der PLO ein, der ein Schritt zu deren internationaler Anerkennung war. Kreisky ahnte, dass er mit Zähmung der PLO nur die Radikalisierung neuer Gruppen beförderte. Dennoch war er, und dies mag das Fazit dieses Kapitels sein, eigenständig, durchsetzungsfähig und mutig genug, im Sinne von Österreichs Sicherheit neue und politisch ungewisse Wege zu beschreiten. So-

<sup>911</sup> Grolig, Erich: Tatort Luegerring, in: Der Österreich-Bericht vom 22. 12. 1975, S. 1.

<sup>912</sup> Vgl. Kreisky, Mensch, S. 188.

<sup>913</sup> Kreisky, Mensch, S. 188. Leider führt Kreisky nicht aus, auf welche früheren Geiselnahmen er sich bezieht.

<sup>914</sup> Kreisky, Mensch, S. 202.

mit sollte die auf Kreisky zugeschnittene, außenpolitische Antiterrorismuspolitik Österreichs der 1970er Jahre auch nicht vorschnell mit Blick auf Teilzugeständnisse als blinde Nachgiebigkeit betrachtet werden. Vielmehr muss die Terrorismusaußenpolitik als eigenständiger, eben österreichischer Ansatz einer strategischen Unnachgiebigkeit bewertet werden.



**Teil IV:  
Niederlande. Justizpolitisches Primat der  
Antiterrorismuspolitik**



# A. „Gewisse Spuren der inneren Verunsicherung“<sup>1</sup>: Die Niederlande zwischen Entsäulung, Wirtschaftskrise und „Zwartkoppjes“

Das Königreich der Niederlande<sup>2</sup> ist für vieles berühmt, jedoch nicht unbedingt für Terrorismus. Die meisten Menschen außerhalb der Niederlande können sich, ähnlich wie im Falle Österreich, kaum vorstellen, dass das Land der Blumen und Fahrräder einmal Ziel des ganz großen transnationalen Terrorismus war.<sup>3</sup> Auch aktuellere Fälle dramatischer Gewalt, wie etwa die Morde am Spitzenpolitiker Pim Fortuyn 2002, am Regisseur Theo van Gogh 2004 oder der gescheiterte Anschlag auf die Königliche Familie in Apeldoorn 2009 können das Bild einer generell sicherheitsgewährenden und friedlichen Gesellschaft kaum überstrahlen.

Das war nicht immer so. Insbesondere in den späten 1970er Jahren ging der Terrorismus in den Niederlanden medial um die Welt. Früher als andere Länder, bereits 1970, hatten die Niederlande mit der ersten terroristischen Geiselnahme zu tun.<sup>4</sup> Der südmolukische Terrorismus, wurzelnd in einer unbewältigten Kolonialvergangenheit, schockierte die Welt und insbesondere die Niederländer selbst mit den wochenlang andauernden Doppelanschlägen von 1975 und 1977, die insbesondere in gekaperten Zügen und auf dem Rücken von Schulkindern ausgetragen wurden. Aber auch transnationale Terroristen, darunter Japaner, Palästinenser und andere, zeigten mit ihren Anschlägen, dass die Niederlande durchaus Anschlagort weltumspannender terroristischer Netzwerke sein konnten. Berühmt wurde auch die scheinbar einheitliche niederländische Strategie, mit Terroristen umzugehen, der sogenannte „Dutch approach“<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1970 Deutsche Botschaft Den Haag, S.3, in: PA AA, B24/407. Die im Folgenden häufiger zitierten Jahresberichte der Deutschen Botschaft sind eine nicht unproblematische, aber hervorragend informierte Quelle politisch-gesellschaftlicher Entwicklungen in den Niederlanden. Dabei wird die Tatsache, dass es sich hier um Fremdwahrnehmung handelt, eher als Vorteil verstanden. Dennoch bleibt natürlich der Blick auf die Niederlande ein deutscher Blick, geprägt von den Interessen des Auswärtigen Amts in Bonn.

<sup>2</sup> Die zeitgenössische Übersetzung von Funktionsbezeichnungen oder politischen Fachtermini folgt Langendorf, Wörterbuch der deutschen und niederländischen Rechtssprache.

<sup>3</sup> Die deutsche Sicht ist reichlich flach aber treffend in einem Sketch des deutsch-türkischen Comedian Kaya Yanar zur niederländischen Sprache karikiert. Hier lässt Yanar die Unglaubwürdigkeit und Unwahrscheinlichkeit niederländischen Terrorismus in den (im Original falsch vorgetragenen) Sätzen „Ik heb een lekker bombje“ oder der Drohung „Ik druk op het knopje!“ gipfeln. Vgl. Kaya Yanar – Harry Potter auf Holländisch, in: <http://www.youtube.com/watch?v=IbgWVwcjXyM&feature=related>, Min. 1:05–1:34, Abruf vom 15.5.2009.

<sup>4</sup> Gemeint ist die südmolukische Besetzung der indonesischen Botschafterresidenz in Wasenaar im September 1970.

<sup>5</sup> Der Begriff des „Dutch approach“ ist sehr unscharf. Generell wurde und wird darunter das „Beenden der Geiselnahme durch Überzeugung, Entmutigung oder Ermüdung“ verstanden. Merriënboer/Bootsma/Griensven, Van Agt, S.214. Vgl. ebenda S.233. Vgl. Bleich, Joop den Uyl, S.323. Manchmal wird dieser Ansatz als vorgefertigte, auf ideellen Überzeugungen fußende Strategie verstanden, manchmal im Nachhinein als idealtypische Summe des niederländischen staatlichen Verhaltens bei terroristischen Akten in den 1970er Jahren rekonstruiert.

Ob es eine vorgefertigte Strategie gab, wie diese zu verstehen ist und wie diese sich entwickelte, soll anhand zweier ausführlich analysierter Fälle gezeigt werden: Einerseits der Anschlag der Japanischen Roten Armee auf die französische Botschaft in Den Haag 1974, der die niederländische Regierung vor ein höchst komplexes Verhandlungsproblem zwischen innen- und außenpolitischen Interessen stellte. Andererseits der Doppelanschlag von Beilen und Amsterdam 1975, der in seinem Ausmaß die niederländische Krisenorganisation an ihre Grenzen brachte und gleichzeitig einen vorläufigen Endpunkt niederländischer Strategieentwicklung darstellte. Diese Analyse der Fallbeispiele wird nur verständlich, wenn sie eingebettet ist in eine knappe Darstellung der Gesellschaftsentwicklung und der politischen Rahmenbedingungen der Niederlande in den frühen 1970er Jahren. Das „besondere Kabinett“ Den Uyl, das diese Herausforderungen meistern musste, wird eben wegen seiner Besonderheiten und inneren Dynamiken gesondert betrachtet werden. Unverzichtbar ist es zudem, grob die Erfahrungen und Entwicklungen der Terrorismusbekämpfung vor dem Anschlag von 1974 zu skizzieren, etwa anhand der Fälle Wassenaar 1970 oder Deil 1973.

### Politik und Gesellschaft im Übergang – die neue Unübersichtlichkeit

Die Niederlande befanden sich Anfang der 1970er Jahre in einem tief greifenden gesellschaftlichen Wandel. Dieser vollzog sich „teilweise allmählich, teilweise ruckartig“<sup>6</sup> und ließ kaum einen gesellschaftlichen Sektor aus. Wie auch in den meisten anderen westeuropäischen Ländern kam die Nachkriegsphase der *Trente Glorieuses*<sup>7</sup>, geprägt von rasantem ökonomischem Aufbruch und Modernisierung, spürbar zu einem Ende. In den Niederlanden verdichtete sich dieser Wandlungsprozess in den „endlosen 60er Jahren“<sup>8</sup>. Nach sehr sparsamen Jahren des Wiederaufbaus bei geringem Lohnniveau

Beide Ansätze ignorieren die Entwicklungsprozesse und die Tatsache, dass es über die 1970er Jahre eben keinen einheitlichen Ansatz zur Terrorismusbekämpfung gab, sondern dieser sich mit jedem Anschlag etwas weiter in Richtung Unnachgiebigkeit verschob. Insbesondere im Ausland wurde die besonders friedliche, oft auch spezifisch niederländisch-liberale Grundhaltung während der ersten Anschläge wahrgenommen. Vgl. Auswertung der niederländischen Antiterrorismusstrategie vom BuKA für den Bundeskanzler vom 2.6.1977, S.3, in: BArch Koblenz, B 136/15685. Oftmals spiegelt sich darin auch eine verzerrte Wahrnehmung der besonders liberal-pazifistisch empfunden niederländischen Gesellschaft. Einige Autoren verstehen den „Dutch Approach“ als umfassenderen, gesamtgesellschaftlichen Ansatz: „The Dutch government reacted with the so-called Dutch approach, which it contrasted with a so-called German approach to combating left-wing terrorism. That is, it tried to resolve such crises by means of negotiation, while at the same time addressing the social and economic grievances“<sup>6</sup>. GHI Bulletin Nr.43 (Herbst 2008), S.175. Einen pazifistisch verstandenen „Dutch approach“ hat es, wie zu zeigen ist, nie gegeben. Einige Autoren heben allerdings durchaus das unverzichtbare Gewaltelement der niederländischen Terrorismusbekämpfung hervor und betonen deren „pragmatic and flexible nature“. Rasser, Dutch Response. Versteht man jedoch den „Dutch Approach“ als Primat des Verhandelns mit gleichberechtigter Gewaltoption im Versagensfall, bleibt unklar, wo das besondere niederländische Alleinstellungsmerkmal sein soll.

<sup>6</sup> Wielenga, Niederlande, S.305.

<sup>7</sup> Fourastié, *Trente Glorieuses*.

<sup>8</sup> Hans Righarts Klassifizierung von den langen 1960er Jahren ist in der niederländischen Literatur nach wie vor dominant, so auch bei Wielenga, Niederlande, der die langen 1960er von

holten die Niederlande im europäischen Vergleich dramatisch auf und erreichten Anfang der 1970er Jahre einen Wohlstand in „nie gekannte[m] Ausmaß“<sup>9</sup>. Auch in Drenthe oder Zeeland würden sich genügend Beispiele für die niederländischen Version von Fourastiés Dörfern Madère und Cessac finden lassen, die grundverschieden sind, aber doch den selben Ort 30 Jahre zeitversetzt meinen.

Mit steigender Prosperität, Wandel des Konsumverhaltens<sup>10</sup>, Säkularisierung und grundsätzlicher Individualisierung ging einher, dass auch politische Traditionen hinterfragt wurden – mit gravierenden politischen Folgen: „Die stabile, versäulte und seit 1918 fast unveränderte politische Kräfteverteilung brach in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zusammen.“<sup>11</sup> Der Prozess der sogenannten „Entsäulung“<sup>12</sup> war zu voller Entfaltung gekommen. Die alten, weltanschaulichen und konfessionellen Säulen des vorangegangenen 20. Jahrhunderts, denen idealtypisch jeder Niederländer von der Wiege bis zu Bahre angehörte und die ihren eigenen, weitgehend abgeschlossenen Sozialkosmos pflegten, lösten sich zunehmend auf. Ebenso veränderte sich die konsensorientierte Machtverteilung unter den Spitzen der Säulen, wie sie etwa durch die Lijphartschen „Spielregeln“<sup>13</sup> beschrieben wurden.

Am deutlichsten sichtbar wurde dies durch die Gründung neuer Parteien, die die etablierten Kräfte, also die drei maßgeblichen konfessionellen Parteien KVP, ARP und CHU, die rechtsliberale VVD sowie die sozialdemokratische PvdA in Zugzwang brachten.<sup>14</sup> So entstanden etwa die linksliberale D'66, die bereits ein Jahr nach Gründung,

1958–1977 datiert. Dies hängt auch mit dem sozialgeschichtlich nicht so dramatischen empfundenen Jahr 1968 zusammen, das in anderen Ländern als Wendepunkt betrachtet wird. Dennoch ist die oft wenig erkenntnisreiche Debatte um die Länge von Jahrzehnten immer von der Perspektive des Betrachters abhängig. So fällt auch auf, dass insbesondere jüngere terrorismushistorische Untersuchungen den Zeitraum 1970–1980 wählen. Vgl. Righart, *De eindeloze jaren zestig*.

<sup>9</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 305.

<sup>10</sup> Vgl. Besitz von Haushaltsgeräten und Zahl der zugelassenen PKW zwischen etwa 1950–1980 in: Wielenga, *Niederlande*, Tabellen 16f., S. 329.

<sup>11</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 313.

<sup>12</sup> Zum Phänomen der Versäulung vgl. grundlegend Lijphart, *Verzuiling*. Ebenfalls ein Klassiker ist der Übersetzungsband der wichtigsten soziologischen Texte, die die Versäulungsforschung in den Niederlanden begründet haben: Matthes, *Soziologie*. Einen guten Überblick zu Forschungsstand und Prinzipien der Versäulung liefert Wielenga, *Niederlande*, S. 97–106. Das Versäulungsmodell ist vielfach kritisiert, allerdings auch je nach Fachbereich sehr unterschiedlich angewendet worden. Manche Details der Säulenbeschreibungen und auch die niederländisch-belgische Exklusivität kann inzwischen als veraltet gelten. Problematisch wird auch die sog. Befriedungsthese oder Pazifikationstheorie betrachtet, nach der eben die Versäulung die maßgebliche Erklärung für die lange politische Ruhe trotz höchst widersprüchlicher Bevölkerungsgruppen darstellt. Vgl. zur Versäulungskritik den Überblick von Pennings, *Verzuiling*. Dennoch sind die inzwischen durchaus vielfältigen Versäulungsmodelle für bestimmte Abschnitte der niederländischen Geschichte prinzipiell immer noch erklärungsfähig und haben ihren festen Platz in der niederländischen Zeitgeschichtsschreibung.

<sup>13</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 100. Diese waren bei aller Problematik der Vereinfachung: Sachlichkeit, pragmatische Toleranz, kleiner Entscheiderkreis, Proporz in Ämtern und Funktionen, Technokratie, Geheimhaltung und Regierungsdominanz gegenüber dem Parlament.

<sup>14</sup> KVP = Katholische Volkspartei, ARP = Antirevolutionäre Partei, protestantisch, CHU = Christlich-Historische Union, protestantisch, VVD = Volkspartei für Freiheit und Demokratie, PvdA = Arbeiterpartei.

1967 mit 4,4% in die Zweite Kammer einzog<sup>15</sup>, die linkskatholische Abspaltung PPR 1968, die später in der Partei der Grünen aufging, oder die kurzlebige DS'70, die sich als rechte Plattform der PvdA eigenständig aufstellte und bei den Zweite-Kammerwahlen 1971 immerhin über fünf Prozent der Stimmen errang und mit zwei Ministern in die Regierung von Barend Biesheuvel einzog.<sup>16</sup> Insgesamt zeigte sich Anfang der 1970er Jahre, dass die etablierten Parteien starke Verluste zu verbuchen hatten, während sich die neuen, kleinen Parteien erfolgreich behaupten konnten. Auf mittlere Sicht war die extreme Zersplitterung nur von kurzer Dauer, was die neue Unübersichtlichkeit aber um so mehr als Charakteristikum dieser frühen 1970er Jahre hervorhebt. Hatten 1959 „nur“ acht Parteien Sitze in der Zweiten Kammer, waren es 1967 schon elf und nach den Wahlen 1971 und 1972 vierzehn. 1977 ging die Parteienvielfalt in der Zweiten Kammer auf elf und 1981 auf zehn zurück.

Auch zahlreiche, vorwiegend studentische Protestaktionen um 1968 begleiteten den Wandel auf rückblickend vergleichsweise „spielerisch[e]“<sup>17</sup> Art.<sup>18</sup> Insbesondere die nicht immer ernstzunehmenden Aktionen der „Provos“ und später der „Kabouters“ sorgten für große Aufmerksamkeit und Irritation, und dies dürfte auch das politische Hauptziel gewesen sein. Den Weg zu einer „permissive society“<sup>19</sup> beschritt auch die „Dolle Mina“ und die Aktionsgruppe „Man Vrouw Maatschappij“, die sich auch mit grenzüberschreitender Aufmerksamkeit um Frauenrechte und feministische Themen verdient machten.<sup>20</sup> Interessant ist, dass diese in der Regel harmlosen, eher frech-provokanten Aktionen deutlich positiver bewertet wurden, als die oft als humorlos und verbissen empfundenen Aktivitäten ihrer deutschen oder amerikanischen Kolleginnen.<sup>21</sup>

Die vielfältigen Aktionen dieser Zeit des Wandels sollten jedoch nicht zu voreilig als „spielerisch“ verharmlost werden. Obwohl rückblickend und aus transnationalem Blickwinkel die Zeit um 1968 in den Niederlanden relativ harmlos ablief, waren damals nicht nur alte Damen erschreckt und verstört. Die Unberechenbarkeit der Entwicklungen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der sehr viel präsenteren Gewalt im benachbarten Deutschland, ließ manchen Beobachter Böses ahnen. Anfang 1971 meldete die deutsche Botschaft in Den Haag<sup>22</sup> zahlreiche Ereignisse in einem Halbjahr, etwa die

<sup>15</sup> Es gibt in den Niederlanden keine parlamentarischen Sperrklauseln wie etwa in Deutschland (5%) oder Österreich (4%). Die 150 Sitze in der Zweiten Kammer werden – vereinfacht gesagt – direkt nach Stimmenanteil vergeben. Das heißt, 1/150 der gültigen Stimmen reichen im Prinzip für einen Sitz in der Zweiten Kammer.

<sup>16</sup> D'66 = Demokraten 66, PPR = Partei Politischer Radikaler, DS'70 = Demokratische Sozialisten '70.

<sup>17</sup> Wielenga, Niederlande, S. 308.

<sup>18</sup> Zu 1968 im Vergleich vgl. Wielenga, Ausgrenzung. Zu den Provos vgl. Pas, Imaazje! Als Überblick der Gruppen vgl. Mamadouh, De stad in eigen hand.

<sup>19</sup> Wielenga, Niederlande, S. 311.

<sup>20</sup> Vgl. Zoonen, Moeten strijdende vrouwen zo grof zijn? Vgl. Zoonen, Women's Movement. Vgl. Ribberink, Leidsvrouwen.

<sup>21</sup> Vgl. Schneider, Nur keinen Amazonenstaat.“ Antifeminismus, Krisendiagnosen und gesellschaftliche „Verunsicherung“ in der Bundesrepublik der 1970er Jahre. Unveröffentlichte Magisterarbeit Humboldt-Universität Berlin 2008, S. 52–57.

<sup>22</sup> Der Name des niederländischen Regierungssitzes wird im Sinne der Eindeutigkeit mit Den Haag bezeichnet. Insbesondere in den administrativen Texten der 1970er Jahre findet sich die

Besetzung der Universität oder des Reichsmuseums in Amsterdam, das eigenmächtige Eingreifen der Kriegsmarine zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung nach Straßenschlachten in Amsterdam, Wohnungsbesetzungen durch Kabouters, Sexual- und Kirchenreformdebatten, „mehrere Sabotageakte im militärischen Bereich“<sup>23</sup> und nicht zuletzt der erstmalig eskalierende Ambonesenkonflikt bei der Besetzung der Residenz des indonesischen Botschafters in Wassenaar.<sup>24</sup> Die deutschen Beobachter folgerten, die Ereignisse hätten „sogar die mit gefestigtem Selbstbewußtsein und gelegentlich Selbstherrlichkeit ausgestatteten Niederländer zum Überdenken der eigenen Position veranlaßt und hierbei gewisse Spuren innerer Verunsicherung hinterlassen.“<sup>25</sup>

Die Reaktionen auf den neuen Unmut über Intransparenz und Hinterzimmerfilz jahrzehntelanger konsensualer Machtverteilung waren höchst unterschiedlich, jedoch wurde Mitbestimmung in allen Organisationsebenen zum bestimmenden Thema der 1970er Jahre. Mehr oder minder freiwillig schlossen sich die „alten“ Parteien dem Kurs der Öffnung an und trugen so zur teilweisen Selbstentmachtung bei: „Durch des Sich-Öffnen und Zurückweichen sägte man, wenn auch unbeabsichtigt, den Ast ab, auf dem man saß. Das versäulte System wurde von innen heraus erschüttert, und zwar nicht zuletzt von den Eliten selbst im vergeblichen Versuch, auf dem Weg der Erneuerung die Führung zu behalten.“<sup>26</sup>

Die PvdA entschied sich unter ihrem Vordenker Ed van Thijn zur Polarisierung und schlug den „Nieuw Links“-Kurs ein.<sup>27</sup> Dieser hatte zur Folge, dass viele der älteren PvdA-Mitglieder sich nicht mehr in „ihrer“ Partei wiederfanden und entweder die neue DS'70 unterstützten oder, wie der viermalige PvdA-Ministerpräsident Willem Drees (1948-1958), ganz aus der Partei austraten. Der Kurs in Richtung Polarisierung, wie er sich zu dieser Zeit in vielen europäischen Ländern vollzog, war unumkehrbar eingeschlagen und musste später gelegentlich auch als Erklärung für den Terrorismus in den Niederlanden herhalten.<sup>28</sup> Die drei linken Parteien PvdA, PPR und D'66 präsentierten genau wie die drei größten konfessionellen Parteien CHU, ARP und KVP 1971 gemeinsame Wahlprogramme. Die linken Parteien stellten ein gemeinsames Schattenkabinett nach britischem Vorbild auf und versuchten mit dem *Keerpunt '72*-Programm<sup>29</sup> eine „progressive“ Mehrheit zu versammeln, was jedoch zunächst

amtliche Bezeichnung 's-Gravenhage, die inzwischen aber nur noch sehr selten verwendet wird und im internationalen Sprachgebrauch praktisch unbekannt ist.

<sup>23</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1970 Deutsche Botschaft Den Haag, S.4, in: PA AA, B24/407.

<sup>24</sup> Bereits im Juli 1966 kam es zur Brandstiftung in der indonesischen Botschaft in Den Haag durch südmolukkische Jugendliche. Obwohl es zu „heftigen Scharmützeln zwischen Polizei und Südmolukkern“ kam, wird dieses Ereignis (wenn überhaupt erwähnt) stets isoliert von den Ereignissen der 1970er Jahre betrachtet. Müller, *Terrorisme*, S.115. Letztlich zeigt der Vorfall von 1966 aber, dass die in deutlich größerem Maßstab eskalierende Gewalt der 1970er Jahre auch nur Fortsetzung eines lange schwelenden Konflikts war.

<sup>25</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1970 Deutsche Botschaft Den Haag, S.3, in: PA AA, B24/407.

<sup>26</sup> Wielenga, *Niederlande*, S.312.

<sup>27</sup> Zum Nieuw Links-Kurs vgl. Zuidam, *Tussen wens en werkelijkheid*, S.133-216.

<sup>28</sup> Vgl. Heitink, Jan G.: *Die dunkle Welt von Gewalt und Polarisierung*, in: *De Telegraaf* vom 24.12.1975, S.9.

<sup>29</sup> Übersetzt etwa „Wendepunkt '72“.

scheiterte.<sup>30</sup> Weitergehende Verschmelzungsversuche der „progressiven“ Kräfte wurden angesichts des befürchteten Identitätsverlusts nicht mehr unternommen.<sup>31</sup> Die Strategie hinter Keerpunt '72 wird erst auf den zweiten Blick, dafür umso klarer deutlich:

*„Ein bisschen in Analogie zum englischen politischen System bemühte sich die PVDA, das politische Spektrum in ein linkes und ein rechtes Lager aufzuteilen, progressiv und konservativ. Der Wähler sollte dann wählen können zwischen zwei gegensätzlichen Polen (wörtlich: Polarisation), mit dem Begleiteffekt, dass die verhassten konfessionellen Parteien zwischen den zwei Polen, zwischen Hammer und Amboss, zerschmettert werden könnten.“<sup>32</sup>*

Forderungen nach einer grundsätzlichen staatlichen Erneuerung wurden in der Opposition laut, getragen von zumeist unzufriedenen Jugendlichen. Insbesondere das Wahlrecht sollte mit Blick auf die große Unübersichtlichkeit im Parlament reformiert werden, aber auch ein neuer wirtschafts- und sozialpolitischer Kurs sollte eingeschlagen werden.<sup>33</sup> Als schließlich die Fünfparteienregierung Biesheuvel 1972 nach nur einem Jahr scheiterte, war die Unzufriedenheit weiter gestiegen. Grund waren vor allem zunehmende wirtschaftliche Probleme, nota bene deutlich vor dem Ölboykott von 1973. So kam es Anfang der 1970er Jahren zu Massenentlassungen bei Philips, Fokker, Shell und Akso in einer „seit Jahren nicht mehr gekannte[n] Häufigkeit“<sup>34</sup>. Gleichzeitig stand die Regierung Biesheuvel „im Zeichen harter und wenig populärer Massnahmen zur Wiederherstellung des weiterhin bei rückläufiger Konjunkturlage von steigenden Löhnen und Preisen bedrohten wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gleichgewichts.“<sup>35</sup> In einem Kraftakt wurde der Haushalt für 1972 verabschiedet, der Kürzungen in fast allen Ressorts, jedoch insbesondere bei Kultur- und Sozialleistungen vorsah. Als zudem die Mietrechts- und Hochschulgebührengesetzgebung im Parlament an der eigenen Regierungskoalition scheiterte, war das Ende der Regierung Biesheuvel abzusehen. Die Minister der rechtssozialdemokratischen DS'70 traten zurück und machten den Weg frei für Neuwahlen und einen deutlichen Linksruck. Begünstigend kam hinzu, dass 1972 das aktive Wahlalter von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt wurde, was den Sozialdemokraten, ganz ähnlich wie in Deutschland oder Österreich, deutlichen Stimmenzuwachs bescherte. Mühsam und unter Einbeziehung fast aller weltanschaulichen Richtungen gelang die PvdA mit Joop den Uyl 1973 an die Spitze einer erneuten Fünfparteienregierung, der niemand ein langes Leben voraussagte.

Jacco Pekelder schrieb von den „unruhige[n] Zeiten [...] in denen die kulturelle Revolution der ‚endlosen‘ 60er Jahre [...] alle Regionen des Landes und alle Gesellschaftsschichten durchdrang.“<sup>36</sup> In der Tat trat Joop den Uyl das Amt des Ministerpräsidenten als Resultat der voranschreitenden Entsäulung an und hatte die schwierige

<sup>30</sup> Vgl. Wielenga, Niederlande, S. 317.

<sup>31</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1971, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 5, in: PA AA, B24/407.

<sup>32</sup> Bootsma/Breedveld, Verbeelding, S. 13.

<sup>33</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1970, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 4, in: PA AA, B24/407.

<sup>34</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1971, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 1, in: PA AA, B24/407.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Pekelder, Sympathie, S. 87.

Aufgabe, mit einem eigentlich versäult-konsensdemokratischen Kabinett in Zeiten gesellschaftlicher Verunsicherung, politischer Polarisierung und wirtschaftlicher Abwärtsbewegung seine linken Ideale von der Umverteilung von Einkommen, Wissen und Macht durchzusetzen.

### Das „besondere Kabinett“<sup>37</sup> Joop den Uyl

Die Regierung Den Uyl vereinte die Widersprüche, Hoffnungen, vielleicht auch Illusionen dieser turbulenten Zeit in sich.<sup>38</sup> So ist Joop den Uyl in den Niederlanden noch heute eine höchst polarisierende politische Figur und darin Helmut Schmidt und Bruno Kreisky nicht ganz unähnlich: „Es gibt noch immer Menschen, die Joop den Uyl die Schuld an allem geben, was ihnen in den Niederlanden nicht gefällt: der wuchernde Versorgungsstaat, die verschwenderische Regierung, das multikulturelle Drama.“<sup>39</sup> Andere wiederum verehren Den Uyl für sein calvinistisch-unpräzises Auftreten und seinen unverhohlenen und unaufhaltsamen Idealismus, der sich zum Beispiel darin zeigte, dass er selbst mit mehreren Ministern 1975 an einer Anti-Franco-Demonstration teilnahm und spontan auf ein Auto kletterte, um das Wort an die Menge zu richten.<sup>40</sup> Seine jüngste Biographie trägt frei übersetzt den Titel „Träumer und Kämpfer“<sup>41</sup> und drückt damit nicht nur die Ambivalenz seiner Wahrnehmung, sondern auch die des politischen Lebens von Joop den Uyl aus. Auch die deutschen Diplomaten waren sich 1973 zunächst unschlüssig, was sie von Den Uyl halten sollten. So „macht[e] er eher den Eindruck eines sicheren, nur selten aus der Fassung zu bringenden Technokraten als eines mit politischer Leidenschaft ausgestatteten Staatsmanns“. Gleichzeitig zollten sie aber Anerkennung für sein „beachtliche[s] technische[s] Fachwissen, seine ausgeleichenen Qualitäten, [...] menschliche Integrität und Bescheidenheit“<sup>42</sup>.

Seit 1967 Oppositionsführer in der Zweiten Kammer, hatte er trotz Abspaltung der DS'70 von der PvdA bei den Wahlen 1971 und 1972 weitere Zuwächse für die PvdA erlangen können. Im Mai 1973 wurde die Regierung Den Uyl nach 163 Tagen Kabinettsformation vereidigt. Nach dieser langen „Regierungsbildung von makaberer Schönheit [kam] eine Kreatur zum Vorschein, die als rot mit einem weißen Rand bezeichnet wurde.“<sup>43</sup> Grund zum Zweifel am dauerhaften Fortbestand dieser schwierigen, mehrheitlich linken Koalition lieferten vor allem die beiden „Köpfe der Kreatur“, die Protagonisten Den Uyl und sein katholischer Vize und Justizminister Dries van Agt.<sup>44</sup> Van Agt, formal die wichtigste Person in der niederländischen Terrorismuskämpfung, bildete ein würdiges und über die Jahre immer stärker werdendes Gegen-

<sup>37</sup> Bootsma/Breedveld, *Verbeelding*, S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. Ramakers/Voerman/Zwart, *Illusies*. Vgl. Broek, *Amateurs*, S. 216–239.

<sup>39</sup> Horst, *Premiers*, S. 327.

<sup>40</sup> Das berühmte Foto dieser Aktion mit Joop dem Uyl auf dem Auto ist abgebildet z.B. im kommentierten Bildband von Brood, *Het jaren 70 boek*, S. 42.

<sup>41</sup> Bleich, *Joop den Uyl*.

<sup>42</sup> Beide Zitate in: Fernschreiben Botschaft Den Haag an AA mit Ministersteckbriefen vom 11. 5. 1973, in: PA AA, *Zwischenarchiv*, 109205.

<sup>43</sup> Agt, Dries van: *Voorwoord*, in: Bootsma/Breedveld, *Verbeelding*, S. 3.

<sup>44</sup> Zum Kabinett Den Uyl vgl. Bootsma, *Verbeelding*.

gewicht zu Den Uyl und den anderen „Softies aus Überzeugung“<sup>45</sup>. In diesem Widerstreit zwischen „Softies“ und „Hardlinern“ spiegeln sich auch sehr unterschiedliche Männlichkeitsbilder und Selbstzuschreibungen, die bis in die Verhandlungsführung während der terroristischen Anschläge reichten und möglicherweise eine eigene Untersuchung unter Gender-Gesichtspunkten wert wären.<sup>46</sup>

Vertrat Den Uyl den progressiven, kommunikativen, emotional-idealistischen und in vielerlei Hinsicht unkonventionellen Arbeiterführer, stand Van Agt schon äußerlich mit seinem strengen Scheitel und seiner makellosen Kleidung für den wertewahrenden, konservativ-vornehmen und sich altertümlicher Begriffe bedienenden Rechtsprofessor. Bis heute ist der Ausruf „*Sapristi!*“<sup>47</sup> mit Van Agt verknüpft.<sup>48</sup> Oft wurde er auch als nüchterner „Antipolitiker“<sup>49</sup> wahrgenommen. Den Stilunterschied beschrieb ein Berater aus eigenem Anschauen im Ministerrat:

*„Auf den ersten Blick wirkte Van Agt zurückhaltend. Er hörte Premier Joop den Uyl zu, der große Geschichten erzählte. Sehr gekonnt. Analytisch, fantastisch, alles zusammenführend, Gedankengebäude skizzierend. Dann kam der Moment, in dem die wirklichen Beschlüsse gefällt werden mussten. Dann kam Van Agt aus der Deckung und man sah, wie er Den Uyl langsam aber sicher in die Ecke trieb.“*<sup>50</sup>

Viele Beobachter erwarteten in Den Uyl einen weiteren „Wegwerfpremier“<sup>51</sup> in der langen Reihe kurzer Amtszeiten seit dem Ende der Regierung Drees 1958. Viele, einschließlich seines Innenministers De Gaay Fortman, trauten Den Uyl keine Führungsstärke zu.<sup>52</sup> Dennoch überstand die Regierung Den Uyl die ersten Hürden „besser als erwartet“<sup>53</sup>. Dies lag wohl vor allem auch daran, dass nach der langen Kabinettsformation ein neuer Pragmatismus um sich griff. Allen Seiten war klar, dass Neuwahlen die Lage nicht verbessern würden, und so bemühte man sich in weitgehendem Verzicht

<sup>45</sup> Jan Pronk über sich selbst und Den Uyl, etwa 1985, zitiert nach Bleich, Joop den Uyl, S. 317. Vgl. Velde, Haast in de politiek.

<sup>46</sup> Das verniedlichende Attribut „Softie“ entstammt vermutlich dem linksalternativen Milieu der 1970er Jahre. In den Niederlanden gab es um 1974/75 – ähnlich wie in den USA, UK, Skandinavien und Westdeutschland – eine Männerbewegung, die in Reaktion auf die Frauenbewegung entstanden ist. Geschlechternormen und -bilder pluralisierten sich, wie sich nicht nur in dieser positiven Neubewertung des „soften“ Mannes ausdrückt. Van Agt kann hier vereinfacht als Vertreter „hegemonialer Männlichkeit“ (Robert W. Connell) gelten, der für Dominanz, Unnachgiebigkeit, Gewaltbereitschaft und Härte einsteht. Auf der anderen Seite mit Den Uyl ein Vertreter eines neuen Männlichkeitsmodells, das vor allem als feminin geltende Eigenschaften repräsentiert: Kommunikationsfähigkeit, Kompromissbereitschaft, Nachgiebigkeit, „Weichheit“. Es wäre explizit unter Gender-Gesichtspunkten und unter Einbeziehung der Entwicklungen der Geschlechterrollen in den Niederlanden zu überprüfen, wie das neue, eher feminine Männlichkeitsmodell sukzessive im Zuge neuer Terroranschläge an den Rand gedrängt wird. Vgl. Connell, Der gemachte Mann. Ich danke Herrn Andreas Schneider (Universität Gießen) für die Hinweise zu diesem interessanten Aspekt.

<sup>47</sup> *Sapristi!* entspricht am ehesten dem ebenso antiquierten deutschen Ausruf „Sapperlot!“.

<sup>48</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt. Vgl. Horst, Premiers, S. 353–371.

<sup>49</sup> Velde, Haast, S. 20.

<sup>50</sup> Ministerratsberater Ad Geelhoed, zitiert nach Merriënboer, Van Agt, S. 231.

<sup>51</sup> Velde, Stijlen, S. 194.

<sup>52</sup> Vgl. Velde, Stijlen, S. 212

<sup>53</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1973, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 1, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

auf radikale Einschnitte um ausgewogene Bedienung aller Interessen. Zudem verzichtete Den Uyl auf polarisierende Auftritte im Parlament. Dennoch gelang es, einige Akzente im mit Spannung erwarteten Haushalt für 1974 zu setzen, ohne die rechten Partner zu verprellen. Trotz insgesamt schrumpfenden Haushaltes wurden Schwerpunkte auf Soziales, Bildung und Kultur gelegt. Als zudem höhere Einkommen höher besteuert wurden, konnte Den Uyl zumindest glaubwürdig den Anspruch erheben, sein Wahlversprechen von der Umverteilung von Einkommen, Wissen und Macht eingelöst zu haben.<sup>54</sup> Überhaupt spielte das Keerpunt '72-Programm eine gewichtige Rolle in der praktischen Politik. Dieses erfuhr, so beschreibt es spitzzüngig Van Agt, auch im Ministerrat eine fast religiöse Überhöhung im Stile einer „Mao-Bibel“: „In den ersten Monaten hielten die Kollegen das Büchlein, das in einen roten Umschlag gefasst war, während der Ministerratsversammlung stets zur Konsultation in greifbarer Nähe, wie ein Brevier, aus dem oft gebetet werden muss. Es war eine beinahe religiöse Verbundenheit.“<sup>55</sup>

Ab 1973 lässt sich wie in den meisten westeuropäischen Ländern ein diffuses Gefühl der unkontrollierbaren Veränderungen feststellen, die immer wieder auch auf eine Krise des „politischen Systems“ zurückgeführt wurden.<sup>56</sup> Nach dem Ölboykott der arabischen Länder in der Folge des Oktoberkriegs 1973 wurde die niederländische Volkswirtschaft – mit Absicht – besonders hart getroffen, wobei auch hier wie in den meisten europäischen Ländern die psychologische Wirkung besonders hervorzuheben ist.<sup>57</sup> Zusätzlich zur generellen Stagflation, die Inflation lag 1974 bei 10% und die Arbeitslosenquote bei 3,5%<sup>58</sup>, kamen nun noch autofreie Sonntage, generelles Tempolimit auf allen Straßen und Beschränkung von Ölprodukten hinzu. Durch eine Vielzahl haushalts-, finanz- und preispolitischer Maßnahmen von Finanzminister Wim Duisenberg und Wirtschaftsminister Ruud Lubbers und eine Umorientierung auf den Ölmärkten bzw. verstärkte eigene Erdgasförderung gelang es, noch vor dem offiziellen Ende des Ölboykotts Mitte 1974 immerhin die größten Auswirkungen abzufedern.<sup>59</sup> Dennoch sorgte der sprunghafte Anstieg von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit zu einem Zusammenbruch der Binnennachfrage. Immerhin war die Regierung Den Uyl aber bemüht, schnell zu reagieren und passte die ohnehin vergleichsweise hohen Sozialleistungen 1974 dreimal inflationsbedingt an.<sup>60</sup> Auch wenn die Wirtschaftslage in den Niederlanden „immer noch weit besser als die in den meisten an-

<sup>54</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1973, Deutsche Botschaft Den Haag, S.1–3, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205. Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande I/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>55</sup> Van Agt, Voorwoord, in: Bootsma/Breedveld, Verbeelding, S.4.

<sup>56</sup> Berg/Molleman, Crisis.

<sup>57</sup> Zur „Ölkrise“ in den Niederlanden vgl. Hellema/Wiebes/Witte, Doelwit Rotterdam, bzw. die englische Fassung: Dies.: Netherlands.

<sup>58</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, S.1, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>59</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, S.1f., in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>60</sup> Vgl. zur Verknüpfung von Politik und Ökonomie die Artikelsammlung Uyl, Inzicht en uitzicht.

deren EG-Ländern<sup>61</sup> war, so wurden die Niederlande dennoch hart mit dem ökonomischen Wandel konfrontiert. Der Regierung Den Uyl schadete das nicht. Den Uyl ließ „straffe Führung“<sup>62</sup> erkennen, und insbesondere die Arbeitnehmerprobleme mahnten zu möglichst wenig Polarisierung, auch wenn dies im Einzelfall nicht durchzuhalten war. Dies hieß aber auch, dass das Motto der Umverteilung von Einkommen, Wissen und Macht zurückstehen musste, um die Regierungsfähigkeit auf Basis des gemeinsamen Nenners zu erhalten. Dies war umso bedeutender, als dass die konfessionellen Parteien erstmals zu den Provinzwahlen 1974 als Christlich-Demokratischer Appell (CDA) mit gemeinsamen Listen antraten und neues Selbstbewusstsein demonstrierten.<sup>63</sup> Insgesamt ergab sich bei dem als besonders links gefeierten oder kritisierten Kabinett Den Uyl nach deutscher bzw. österreichischer Lesart die Konstellation einer großen Koalition unter linker Führung – mit allen Kompromisszwängen und Abgrenzungsschwierigkeiten.

Auffällig ist aber auch, dass das Kabinett Den Uyl aus sehr vielen individuellen politischen Talenten bestand, die auch weit über die Regierungszeit Den Uyls hinaus einflussreiche Positionen in den Niederlanden, der EG/EU oder in internationalen Organisationen einnahmen<sup>64</sup>: „[M]an hatte es hier mit einer außergewöhnlichen Gesellschaft von Schwergewichten zu tun, die eine Gemeinsamkeit hatten: sie blickten alle zu ‚Onkel Joop‘<sup>65</sup> auf, wie es selbst Dries van Agt trotz aller Zusammenstöße mündlich und schriftlich bezeichnete. Viele Konflikte (und es gab viele) entstammten auch dem Gefühl, vom Maestro verkannt zu werden.“<sup>66</sup> Den Uyl förderte Diskussionen im Ministerrat und sorgte im Zuge von häufigen „Marathonsitzungen“<sup>67</sup> dafür, dass am Ende ein Konsens durch Erschöpfung erreicht wurde, ohne dass der Ministerpräsident selbst ein „Nein“ hätte sagen müssen. Dabei konnten die Sitzungen schon mal von 10 Uhr morgens bis tief in die Folgenacht reichen, was dazu führte, dass mehrere Minister das Ende der Versammlungen gelegentlich verschliefen.<sup>68</sup>

<sup>61</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 1, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>62</sup> Ebenda.

<sup>63</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande I/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 1, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205. 1977 traten die drei konfessionellen Parteien mit gemeinsamer Liste als CDA auf Landesebene an, 1980 wurde der Zusammenschluss formal vollzogen. Die kleinen Parteien DS'70 und D'66 mussten starke Verluste hinnehmen und erwiesen sich bereits als Mitte der 1970er Jahre als eher kurzzeitiges Phänomen der unmittelbaren Entscheidung.

<sup>64</sup> Van Agt und Ruud Lubbers wurden später Ministerpräsidenten, Wim Duisenberg wurde erster Präsident der Europäischen Zentralbank. Henk Vredeling wurde EG-Kommissar in der Jenkins-Kommission, Jan Pronk ist derzeit UN-Sonderbeauftragter für den Sudan. Ruud Lubbers war ab 2001 zudem Hoher Kommissar des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR.

<sup>65</sup> „Ome Joop“ ist doppelsinnig zu verstehen. Einerseits ist der freundliche, ältere Herr gemeint, der auch mit der deutschen, nichtfamiliären Bezeichnung „Onkel“ gemeint ist. Andererseits hat dies aus dem Munde von Van Agt auch eine abwertende Konnotation, als er damit auch darauf hinwies, dass Den Uyl eher ein Allerweltsmensch sei, der eben nicht seine aristokratischen Züge gehobener Politik verkörpere.

<sup>66</sup> Thijn, Polonaise, S. 9.

<sup>67</sup> Zum Ministerratsstil von Den Uyl vgl. Bootsma/Breedveld, Verbeelding, S. 52–61.

<sup>68</sup> Vgl. Bootsma/Breedveld, Verbeelding, S. 52f. Hier gibt es interessante Parallelen zur bundesdeutschen Kulturgeschichte des „Aus-Diskutierens“. Vgl. Verheyen, Diskutieren.

Auch wenn die Regierung Den Uyl innenpolitisch vielleicht mehr Ausdruck denn Antrieb eines tiefen gesellschaftlichen Wandels war<sup>69</sup>, wurden insbesondere in der Außenpolitik – relativ frei von parlamentarischen Zwängen – Akzente gesetzt.<sup>70</sup> Grundlage war abermals das idealistische *Keerpunt* '72-Programm. Einer der prominentesten außenpolitischen Vertreter des *Keerpunt* war der Minister für Entwicklungszusammenarbeit, Jan Pronk. Dieser trat mit großer Energie und voller Tatendrang sein Amt an und kündigte zum Entsetzen der europäischen Nachbarn an, auch afrikanische „Freiheitsbewegungen“ unterstützen zu wollen, die anderswo als Terroristengruppen verfeimt waren.<sup>71</sup> Gleichzeitig standen aber Außenminister Max van der Stoep und Verteidigungsminister Henk Vredeling für die eher konservative außenpolitische Linie, die entgegen den Ambitionen progressiver Flügel auf Bündnistreue und gemäßigten Wandel pochten.<sup>72</sup> Schon seit Ende der 1960er Jahre war die Kritik an der NATO und insbesondere deren bedeutsamstes Mitglied USA immer lauter geworden. Nun saßen die Kritiker selbst in der Regierung, die eine Senkung des Militärhaushalts und eine Lastenumverteilung in der NATO forderten. Im Zuge des militärischen Modernisierungsprogramms von 1975 wurden F-16-Kampfflugzeuge angeschafft, die betontermaßen nicht nuklearwaffenfähig waren.<sup>73</sup>

Auch Menschenrechts- und Entwicklungspolitik sowie globale Wohlstandsverteilung wurden prioritär behandelt, Themen wie Abrüstung und Rüstungskontrolle nahmen komplementär einen zentralen Raum ein. Dabei ergänzten die Niederlande häufiger die gemeinsamen Erklärungen der EG-9 oder zogen sich vorneweg zurück, etwa in den europäischen Abstimmungsrounden vor Versammlungen bei den Verneinten Nationen, um ihrer eigenen Politik Ausdruck zu verleihen: Es sei „mit einer gewissen Zurückhaltung der Niederländer auf den Gebieten zu rechnen, in denen sie sich mit einer besonders avantgardistischen Politik weltweit zu profilieren wünschen; dies gilt insbesondere für Fragen der Menschenrechte sowie der Antipartheid, Entkolonialisierung und Entwicklungshilfe.“<sup>74</sup> Dies stieß nicht immer auf Verständnis, zumal auch die Abstimmungen deutlich schwieriger wurden.<sup>75</sup> Die deutsche Botschaft berichtete, die niederländische Regierung würde bestimmte Themen mit einem „von anderen westlichen Staaten gelegentlich als nicht ganz zweckentsprechend empfundenen missionarischen Nachdruck zur Sprache“<sup>76</sup> bringen. Ausdruck dessen war auch

<sup>69</sup> Vgl. zu Dynamiken und Hindernissen des Kabinetts Den Uyl den Interviewsammelband von Gortzak, Kleine stappen. Hier sind insbesondere die Interviews mit Ed van Thijn und Max van der Stoep hervorzuheben.

<sup>70</sup> Zur Außenpolitik der Regierung Den Uyl vgl. Meyer, Anpassung, S. 43–45. Zur Programmatik vgl. Zuijdam, Wens, S. 265–317.

<sup>71</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1973, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 14, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>72</sup> Vgl. Meyer, Anpassung, S. 44.

<sup>73</sup> Vgl. Meyer, Anpassung, S. 44. Dahinter schwang die Angst mit, irgendwann von den USA in der NATO zu nuklearen Einsätzen gezwungen zu werden.

<sup>74</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande I/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 9, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>75</sup> Zum schwierigen Verhältnis insbesondere auch der PvdA mit der SPD vgl. Drögemöller, Schwestern.

<sup>76</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1973, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 7, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

eine deutliche öffentliche Kritik an osteuropäischen Regierungen<sup>77</sup> oder an den NATO-Mitgliedern Portugal und Griechenland. Dennoch und bei aller Kritik an der NATO blieb das atlantische Bündnis unverrückbarer und primärer Pfeiler niederländischer Außenpolitik unter dem in seiner auf Kontinuität bedachten Linie oft als viel zu konservativ gescholtenen Van der Stoel.<sup>78</sup> Auch wenn die Regierung Den Uyl auch aus überzeugten Europäern bestand, die eine vertiefte Integration wünschten<sup>79</sup>, zwangen wiederkehrende Enttäuschungen dazu, über Europa hinausgehende Versicherungen zu pflegen. Einerseits war dort das Gefühl, dass die Niederlande von den Großen in Europa, Frankreich und Westdeutschland, nicht wirklich wahrgenommen wurden. Andererseits zeigte das Nichtzustandekommen einer europäischen Energiepolitik 1973/74 auch, dass die Europäer nicht gewillt waren, gemeinsam für die Probleme der Niederlande einzustehen.<sup>80</sup>

Ein weiteres wichtiges Thema, das Außen- mit Innenpolitik verband, war die fast abschließende Auflösung des einst weltumspannenden niederländischen Kolonialreichs.<sup>81</sup> Nach Jahrzehnten hochemotionaler, traumatischer „agonies of the decolonization process“<sup>82</sup> in Südostasien, dessen zögerlicher Verlauf den Grundstein für das schwelende Molukkerproblem<sup>83</sup> im „Mutterland“ selbst legte<sup>84</sup>, wurde 1975 nach mehreren Zwischenschritten auch das südamerikanische Suriname in die Unabhängigkeit entlassen.

Die schwierigste Krise der Regierungszeit Den Uyls war – neben dem Terrorismus der Molukker – sicherlich die Lockheed-Affäre, die schon fast das Ende der Regierung Den Uyl einläutete. Ab 1976 stand der Vorwurf im Raum, dass Prinz Bernhard bereits seit Jahren von der amerikanischen Rüstungsfirma Lockheed bezahlt worden sei, um die niederländische Regierung zum Kauf von Lockheed-Produkten zu bewegen. Eine Untersuchungskommission stellte fest, dass dem Prinzen Fehlverhalten vorzuhalten war, dies jedoch keinen Einfluss auf die Regierungspolitik gehabt habe. Als deutlich wurde, dass Königin Juliana und auch Kronprinzessin Beatrix auf den Thron verzichten würden, wenn Prinz Bernhard strafrechtlich verfolgt werden sollte, stand Den Uyl

<sup>77</sup> Max van der Stoel traf sich etwa bei einem Prag-Besuch mit einem der Sprecher der Charta 77 und beklagte den Verstoß der Schlussakte von Helsinki, was die tschechoslowakische Regierung als Affront wertete. Vgl. Rheinischer Merkur vom 18.3.1977.

<sup>78</sup> Vgl. Wielenga, Niederlande, S. 333–337.

<sup>79</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1973, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 14, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>80</sup> Vgl. Politischer Halbjahresbericht Niederlande I/1974, Deutsche Botschaft Den Haag, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>81</sup> Seit 1975 besteht das Königreich der Niederlande nur noch aus drei Teilen: die Niederländischen Antillen, Aruba und die europäischen Niederlande.

<sup>82</sup> Lijphart, Trauma, S. 285. Zur schwierigen Dekolonisation in Niederländisch-Ostindien vgl. den Überblick in Wielenga, Niederlande, S. 294–304.

<sup>83</sup> Die Bezeichnungen Molukker und Südmolukker werden hier ungeachtet geographischer Feinheiten synonym verwendet. Bis in die 1970er Jahre war auch im formalen Sprachgebrauch der Begriff „Ambonesen“ üblich, der nach der Hauptinsel der Südmolukken, Ambon, gebildet wurde.

<sup>84</sup> Vgl. die ältere, aber wegen ihres transkulturellen Zuschnitts nach wie vor bemerkenswerte ethnologische Arbeit von Kievelitz, Minderheitengewalt. Hier wird insbesondere das Argument der sehr langfristigen, kolonialen Ursachen für die Gewaltexzesse der 1970er Jahre stark gemacht.

der höchst heiklen Situation gegenüber, eine veritable Staatskrise abzuwenden. Mit großem Geschick stellte Den Uyl einen Kompromiss her, indem er die Ergebnisse der Untersuchungskommission anerkannte und Prinz Bernhard zum Rückzug aus allen öffentlichen Ämtern zwang. Dies bedeutete auch eine erzwungene, aber ehrenhafte Entlassung aus der Armee und Uniformverbot für den Prinzen, was diesem besonders zu schaffen machte.<sup>85</sup>

Ungeachtet aller Krisen errang die PvdA 1977 einen historischen Wahlsieg von 33,8% der Stimmen. In der Illusion, vom Wähler zweifelsfrei für eine zweite Amtszeit beauftragt zu sein, „übersah“ die PvdA auch mit einer guten Portion Arroganz, dass der konfessionelle Block CDA auch mit der VVD eine hauchdünne parlamentarische Mehrheit von zwei Sitzen bilden konnte. Die PvdA pokerte hoch gegen den CDA und fiel tief. Der neue Ministerpräsident hieß nun Dries van Agt, und die PvdA blieb – mit einer kurzen Unterbrechung – bis 1989 in der Opposition.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regierung Den Uyl weniger durch konkrete politische Maßnahmen in die Geschichte eingegangen ist – für grundsätzliche ideologische Umwälzungen war der politische Spielraum zu klein und der Verwaltungsapparat zudem zu schwerfällig. Hier drängen sich die Parallelen zu Willy Brandts „Mehr Demokratie wagen“ förmlich auf:

*„Sowohl in Bonn als auch in Den Haag überschätzte man das Steuerungsvermögen des Staates in wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Prozessen. Bestehende Strukturen waren nicht nur zäher, sondern auch erheblich weniger umstritten und dadurch viel schwieriger zu verändern, als viele das in ihrem Reformdrang gedacht hatten.“<sup>86</sup>*

Dennoch hinterließ die Regierung Den Uyl, gelegentlich auch als das „ambitionierteste Kabinett der niederländischen Geschichte“<sup>87</sup> bezeichnet, unübersehbare Spuren im Politikbetrieb der Niederlande, die in erster Linie atmosphärischer Natur waren. Das Diktum der politischen Mitbestimmung hatte unter Den Uyl auch die Regierung erfasst und führte zu einem dauerhaft veränderten Politikstil: „Auch der Abstand zwischen Politik und Bürger verringerte sich. Verschwunden war der selbstherrliche Politiker der versäulten Niederlande, der im dreiteiligen Anzug seinem Parteivolk politische Entscheidungen erläuterte.“<sup>88</sup> Nicht nur wurde die Anrede „Exzellenz“ für Minister abgeschafft und der Anzugzwang aufgehoben.<sup>89</sup> Einige der zudem ungewöhnlich jungen Minister traten sehr unkonventionell in Jeans und Pullover vor die Kameras und erlaubten sich auch emotionale Kommentare. Galt zuvor „Sachlichkeit, Pragmatismus, Kompromissbildung, Eliteberatungen, Geheimhaltung und Entpolitisierung“, hießen die neuen Schlagwörter nun „Ideologisierung, Beteiligung, Polarisierung, Offenheit und Politisierung.“<sup>90</sup> Dies hatte natürlich mit Blick auf das politische

<sup>85</sup> Zur Lockheed-Affäre vgl. Bootsma/Breedveld, *Verbeelding*, S. 139–166. Vgl. Wielenga, *Niederlande*, S. 323f.

<sup>86</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 317.

<sup>87</sup> Ramakers, *Illusies*, S. 1.

<sup>88</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 321.

<sup>89</sup> Vgl. Rundschreiben an alle Beamten über diesbezüglichen Beschluss des Ministerrats vom 31.7.1973, in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 1098.

<sup>90</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 323.

und mediale konfessionelle Lager seine Grenzen, aber dennoch wurden unter Den Uyl Dinge erprobt, die zuvor kaum denkbar waren.

Somit trieb die Regierung Den Uyl die Entsäulung auf ihren Höhepunkt und trug entscheidend zu ihrer Überwindung bei: „Offenheit, Mitbestimmung, lockere Umgangsformen, Engagement, Elan [...] der Regierungsstil atmete die Atmosphäre der Partizipationsdemokratie, die seit den 1960er Jahren aus Politik und Gesellschaft nicht mehr wegzudenken war.“<sup>91</sup> Dies setzte sich auch in der eigentlich auf Kontinuität ausgerichteten Außenpolitik fort, die mit der forcierten Vorreiterrolle in der Betonung der Entwicklungszusammenarbeit und Nord-Süd-Politik neue Maßstäbe setzte.

Insgesamt stellte die Regierungszeit Den Uyls, wie auch in Deutschland und Österreich, eine Zeit des tiefgreifenden Wandels dar, die jedoch einen sehr eigenen Charakter aufwies. Während in Deutschland tiefe Verunsicherung, die Angst vor Weimar und die Unregierbarkeitsdebatte um sich griff und in Österreich die übermächtige SPÖ unter Kreisky den Wandel bestimmte, vollzog sich in den Niederlanden ein Wandel, der durch die eigentlich überholt-versäulte Integration aller Gesellschaftslager viel an Sprengkraft verlor. Wiewohl Detailfragen bis in den Ministerrat hinein erbittert ausdiskutiert wurden – man denke nur an die Diskussion um die Abtreibungsklinik Bloemenhove oder um die „Drei von Breda“<sup>92</sup> – schwingt in allen diesen Debatten ein Grundvertrauen in gesellschaftliche und politische Gestaltungsfähigkeit mit.

### Terrorismusbekämpfung vor 1974 und Impulse aus dem Ausland

Bis Anfang der 1970er Jahre waren die Niederlande weitgehend von politischer Gewalt – jenseits des NS-Terrors – verschont geblieben. Die vorhergehenden Unruhen wurden eher als Ordnungswidrigkeiten verstanden.<sup>93</sup> Sicherheitsvorkehrungen selbst am Sitz des Ministerpräsidenten oder an den königlichen Palästen gab es kaum. Ministerpräsident de Jong schrieb dazu:

*„Ich erinnere mich, dass einmal ein Botschafter [...] zu mir zu Besuch kam. [...] Der Botschafter kam herein, sah sich um und sagte: ‚Ich bin noch nie in so einem Land gewesen! Es gibt eine Vordertür, da ist noch eine Tür, da sitzt ein alter Polizist, dann macht man noch eine Tür auf und dann sieht man Sie! So unbewacht habe ich es noch nie gesehen, egal in welchem Land!‘ Wir fanden es alle ganz normal. Auch das Königshaus war eigentlich überhaupt nicht bewacht. Prinz Bernhard traf einmal auf jemand völlig Unbekanntes im Palast Soestdijk. Der war einfach so hereinspaziert. [...]*

<sup>91</sup> Wielenga, Niederlande, S. 323.

<sup>92</sup> In beiden Fällen spielte Justizminister Dries van Agt die entscheidende Rolle. Als Van Agt die Abtreibungsklinik Bloemenhove schließen lassen wollte, rief Gesundheitsministerin Irene Vorrink unter Aufgabe ihrer Pflicht zur Kabinettsgeheimhaltung öffentlich zum Protest auf. Die „Drei von Breda“ waren deutsche Kriegsverbrecher, die im Gefängnis von Breda ihre lebenslange Haftstrafe verbüßten. Van Agt ließ 1972 erkennen, dass er ein Begnadigungsgesuch positiv bescheiden würde, was heftigste Reaktionen in der Zweiten Kammer und in der Öffentlichkeit hervorrief, woraufhin er von einer Begnadigung absah. Dies überschattete auch die Kabinettsbildung Den Uyls, als die designierte Justizstaatssekretärin Goudsmit von D’66 am Abend vor der Vereidigung aus Protest gegen Van Agts Haltung in der Breda-Frage zurückzog. Vgl. Merriënboer, Van Agt, S. 85–108 (Die Drei von Breda) und S. 130–164 (Abtreibungsfrage).

<sup>93</sup> Vgl. Müller, Terrorisme, S. 60 und 113.

*Wir waren also ziemlich unschuldig, was das angeht, in dieser Zeit. Aber das hat sich später schnell verändert.*<sup>94</sup>

Dann veränderten Südmolukker, Palästinenser, Rote Jugend, Japaner und andere das Bild. Der berühmte Satz von Joop den Uyl, eigentlich bezogen auf das Ende des unbedachten Handelns nach der Ölkrise von 1973, passt auch hier: „Diese Welt kommt nie mehr zurück.“<sup>95</sup> Dennoch blieb Terrorismus in der Öffentlichkeit auch über die 1970er Jahre hinaus eine „un-niederländische Erscheinung“<sup>96</sup>.

Das zentrale Dokument zum Verständnis des Beginns niederländischer Antiterrorismuspolitik ist der berühmte „Terrorbrief“ von Ministerpräsident Barend Biesheuvel sowie die Erläuterungen seines Justizministers Dries van Agt dazu. Beides gelangte über Umwege in die Medienöffentlichkeit, die jedoch nur mit verhaltenem Interesse reagierte.<sup>97</sup> Ende Februar 1973 teilte der Ministerpräsident der Zweiten Kammer „einige Maßnahmen“ mit, „welche die Regierung zur Bekämpfung von Terrorakten ergriffen hat.“<sup>98</sup> In Vorbereitung auf eine öffentliche Aussprache in einem eigens gebildeten „Sonderausschuss für den Brief des Ministerpräsidenten in Sachen Bekämpfung von Terrorakten“<sup>99</sup> entspann sich ein Schriftwechsel zwischen Regierung und Parlamentariern, der offenbart, dass die Niederlande Anfang 1973 bereits recht fortgeschritten und vor allem Willens waren, Konzepte zur Terrorismusbekämpfung zu entwickeln.<sup>100</sup> Gleichzeitig problematisierte Biesheuvel weitsichtig: „Nach Auffassung der Regierung darf für die [Terrorismus-]Bekämpfung keine Form gewählt werden, die den offenen Charakter unseres Zusammenlebens in Frage stellen würde.“<sup>101</sup>

Wie ordnet sich dieser Brief in die Entwicklung des niederländischen Terrorismusverständnisses ein? Der Brief, so Biesheuvel, sei eine Reaktion, auf „Phänomene terroristischer Art, die sich hierzulande bereits gezeigt haben“<sup>102</sup>. Auf die beunruhigte Nachfrage der Parlamentarier, was damit genau gemeint sei, gab Justizminister Van Agt einen Abriss der jüngsten Terrorismusgeschichte, wie sie von der Regierung wahr-

<sup>94</sup> Piet de Jong, zitiert nach Bootsma/Dortmans, *Molukse acties*, S. 64.

<sup>95</sup> Joop den Uyl in einer Fernsehansprache vom 1.12.1973, zitiert nach Bootsma/Breedveld, *Verbeelding*, S. 126.

<sup>96</sup> Abels, *Je wilt niet geloven*, S. 121.

<sup>97</sup> Vgl. N. N.: Scharfschützen als Antwort auf Terrordrohung, in: *De Telegraaf* vom 24.2.1973, S. 3. Vgl. N. N.: Regierung ergreift Maßnahmen gegen Terrorismus, in: *NRC Handelsblad*, 24.2.1973, S. 3.

<sup>98</sup> Brief des Ministerpräsidenten an die Zweite Kammer vom 22.2.1973, in: *NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, Zitting 1972–1973, Bijlage 12000, Hoofdstuk VI, Nr. 11, Inv. 1070*.

<sup>99</sup> Dieser Sonderausschuss tagte am 29.3.1973 und sah laut Agenda in seiner vierstündigen Sitzung auch sehr grundsätzliche Fragestellungen vor, etwa nach den „Ursachen gesellschaftlicher Aggression“ oder zum Terrorismusbegriff. Vgl. Agenda der Sonderausschusssitzung vom 22.3.1973, in: *NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, Zitting 1972–1973, Bijlage 12000, Hoofdstuk VI, Nr. 13, Inv. 1070*.

<sup>100</sup> Vgl. Schriftliche parlamentarische Anfragen und Antworten, in: *NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, Zitting 1972–1973, Bijlage 12000, Hoofdstuk VI, Nr. 12 bis 14, Inv. 1070*.

<sup>101</sup> Brief des Ministerpräsidenten an die Zweite Kammer vom 22.02.1973, in: *NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, Zitting 1972–1973, Bijlage 12000, Hoofdstuk VI, Nr. 11, Inv. 1070*.

<sup>102</sup> Ebenda.

genommen wurde: Gemeint seien „der Überfall auf die indonesische Botschaft<sup>103</sup> zu Wassenaar 1970, die Bombenanschläge auf Anlagen der [...] Gasunion in Ommen und Ravenstein 1972 und die Geiselnahme in Deil 1973. Auch eine Zahl Bombenanschläge, die auf das Konto der ‚Rode Jeugd‘ und vergleichbarer Gruppen gehen, müssen zu Terrortaten gerechnet werden.“<sup>104</sup>

Für die Entwicklung von Krisenreaktionsmechanismen gegen Terrorismus in den Niederlanden stellte die Geiselnahme von Wassenaar 1970 also offenbar den ersten Meilenstein dar. Bestätigt wird diese staatliche Sicht terroristischer Ereignisse durch den Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste der Generalstaaten, der jeweils zu diesen Ereignissen zu mündlichen Beratungen mit Regierungsmitgliedern zusammentrat. Dieses bis zu siebenköpfige Gremium diskutierte kurz nach dem Anschlag auf die Residenz in Wassenaar über Maßnahmen „gegen Sabotage und Terrorismus“<sup>105</sup>.

Bemerkenswert ist, dass bestimmte Vorfälle weder im Terrorbrief Erwähnung fanden noch zu einem Zusammentreten des Geheimdienstausschusses führten. Ein erster Brandanschlag 1966 auf die indonesische Botschaft in Den Haag hinterließ keinen Eindruck. Offenbar bedurfte es auch in den Niederlanden eines Stakkatos scheinbar zusammenhangloser Gewalt, bis sich die Vorstellung eines kontinuierlichen Phänomens ausprägte. Aber auch danach gingen einige aus heutiger Sicht bemerkenswerte Anschläge nicht in die Diskussion um den Terrorbrief ein. So fand nur einen Monat nach dem Anschlag in Wassenaar die Besetzung der mexikanischen Botschaft in Den Haag statt<sup>106</sup>, oder Anfang 1973 die politisch sehr umstrittene Besetzung des US-Konsulats in Amsterdam.<sup>107</sup> Es bleibt die Frage, ob sie keine Erwähnung fanden, weil sie als zu unbedeutend wahrgenommen wurden oder weil sie, wie im Falle des US-Konsulats, als zu politisch kontrovers galten.<sup>108</sup>

Bemerkenswert ist auch, dass die nationalen Gruppierungen, allen voran die „Rode Jeugd“ in Van Agts Erläuterungen erst zum Schluss genannt wurden. In einem Klima von „Stabilität, Kontinuität, Mäßigung und allmähliche[n] Reformen“<sup>109</sup> trafen die neuen Ideen der Protestbewegungen der 1960er Jahre auf durchaus veränderungs-

<sup>103</sup> Dies ist offenbar ein Fehler. Der Überfall wurde auf die *Residenz* des indonesischen Botschafters in Wassenaar begangen. Die Botschaft befand sich in Den Haag.

<sup>104</sup> Antwort des Justizministers auf schriftliche Anfrage zur Vorbereitung einer öffentlichen Ausschusssitzung, S. 2, Frage 5, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, Zitting 1972–1973, Bijlage 12000, Hoofdstuk VI, Nr. 14, Inv. 1070. Die Fragen der Parlamentarier ebenda Nr. 12.

<sup>105</sup> Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1972–1973, 12385, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

<sup>106</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 2. 10. 1970, Punkt 4i, in: NA/Notulen MR, 314.

<sup>107</sup> Zur umstrittenen Besetzung des US-Konsulats und der ausbleibenden staatlichen Reaktion trotz Vorinformationen vgl. Ministerratsprotokoll vom 19. 1. 1973, Punkt 4e, in: NA/Notulen MR, 412.

<sup>108</sup> Vgl. Vortrag von Graaf, Beatrice de: Regionale Aufklärungseinheiten in den Niederlanden: Polizeiliche Geheimdienstarbeit und Terrorismus. Von den 1970er Jahren bis in die Gegenwart, Kolloquium zur Polizeigeschichte „Polizei, politisches Verbrechen, ‚Terrorismus‘ und innere Sicherheit“ am Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main 17. bis 19. Juli 2008. Unveröffentlichtes Manuskript.

<sup>109</sup> Wielenga, Niederlande, S. 11.

berite Eliten, so dass sich keine in bundesdeutschem Maßstab explosive Subkultur entwickelte. Radikale Niederländer wurden durch mehr oder weniger weitreichende ideelle Integration marginalisiert. Dennoch stellte die „Rode Jeugd“, die sich seit 1966 mehrfach in immer radikalere Gruppierungen spaltete, eine realistische Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, obwohl sie nie das Ausmaß von Organisationen wie RAF oder IRA erreichte.<sup>110</sup>

Anfang der 1970er Jahre nahmen sich einige Mitglieder das in Deutschland propagierte Stadtguerillakonzept zum Vorbild, ließen sich durch Palästinenser und RAF-Mitglieder im Süd-Jemen ausbilden und verübten bis Oktober 1972 mehrere Bombenanschläge (ohne Personenschaden), vor allem in der Industriestadt Eindhoven, aber auch in Utrecht und Amsterdam.<sup>111</sup> Die lokale Polizei in Eindhoven reagierte anfangs, von den Ereignissen überrumpelt, mit ungewöhnlicher Brutalität und Härte.<sup>112</sup> Nach einiger Zeit wurde das Problem der „Roten Jugend“ und ihrer Unterstützerguppen „Rote Hilfe“ und „Rote Widerstandsfront“ als ein dauerhaftes erkannt und Agenten des polizeilichen Geheimdienstes (PIDs)<sup>113</sup> eingeschleust.<sup>114</sup> Diese Unterwanderungsstrategie war offenbar erfolgreich, war aber wie in allen Fällen, wo V-Männer zentrale Stellen von Organisationen unterwandern und aktiv tätig werden, anfällig für ethische Probleme. So auch hier, wo insbesondere Eindhovener PIDs Beweise manipulierten und durch Agenten Gerüchte streuten; ein Vorgehen, das nach Bekanntwerden nicht nur den BVD diskreditierte, sondern auch Gewaltbereitschaft und politische Radikalisierung in der „Roten Jugend“ nur steigerte.<sup>115</sup> Im Zuge der deutschen RAF-Prozesse entstand kurzzeitig eine größere Sympathisantenbewegung in den Niederlanden, die jedoch primär auf die Verhinderung eines „deutschen Modells“<sup>116</sup> in den Niederlanden und Protest gegen die Bundesrepublik Deutschland, also nicht gegen die niederländische Regierung selbst gerichtet war.

Übrigens spielte die traumatische Angst vor dem „deutschen Modell“ auch auf der staatlichen Seite der Terrorismusbekämpfung offenbar eine nicht zu unterschätzende Rolle. So erwähnte Van Agt in seiner Erläuterung zum „Terrorbrief“ die neuen Spezialeinheiten in der Bundesrepublik Deutschland weit hinter denen von Belgien, Großbritannien und Frankreich. Und auch der Inlandsnachrichtendienst BVD sei ohne eigenen Fahndungsapparat zugeschnitten, „weil man jeglichen Gedanken an einen

<sup>110</sup> Vgl. Dekkers/Dijksman: Stadsguerrilla. Für die Abspaltung der Rode Jeugd-ML vgl. den Bestand in: IISG, Documentatie Rode Jeugd-ML (Amsterdam).

<sup>111</sup> Vgl. Verbij, Tien rode jaren. Vgl. zu Wechselwirkungen mit den Ereignissen in Westdeutschland vor allem Pekelder, Sympthie.

<sup>112</sup> Einsatz von Hunden, berittener Polizei und Gebrauch des Knüttels gegen friedliche Demonstranten in Eindhoven im Sommer 1970. Vgl. Vortrag von Graaf, Regionale Aufklärungseinheiten, Frankfurt am Main 17. bis 19. Juli 2008. Unveröffentlichtes Manuskript.

<sup>113</sup> Polizeilicher Geheimdienst auf Gemeindeebene, bei dem die örtlichen Polizisten einen bestimmten Stundensatz pro Woche dem Inlandsgeheimdienst BVD zuarbeiten und für diese Zeit diesem direkt unterstellt sind.

<sup>114</sup> Vgl. Hoekstra, BVD.

<sup>115</sup> Vgl. Vortrag von Graaf, Regionale Aufklärungseinheiten, Frankfurt am Main 17. bis 19. Juli 2008. Unveröffentlichtes Manuskript.

<sup>116</sup> Vgl. Pekelder, Sympathie, S. 243.

„Gestapo-artigen“ Apparat verbannen wollte.“<sup>117</sup> Auch wenn diese Beispiele für sich vielleicht überbewertet scheinen und die niederländische Regierung selbstverständlich professionell genug war, die neuen deutsch-niederländischen Beziehungen nicht zu gefährden, ergibt sich im Gesamteindruck doch das Bemühen, sich nicht dem Vorwurf aussetzen lassen zu müssen, möglicherweise deutsche Erfahrungen – etwa im Aufbau von Spezialeinheiten – zu verwerten, obwohl genau dieses sehr diskret geschah.<sup>118</sup>

Weit stärkeren Einfluss auf das niederländische Terrorismusverständnis hatte die aus dem Ausland kommende Gefährdung. Die meisten Gruppen hatten die Niederlande eher zufällig als Anschlagort gewählt, etwa Palästinenser, Armenier, Basken, aber auch die Japanische Rote Armee oder die IRA.<sup>119</sup> Deren Aktivitäten wurden bei den Geheimdiensten<sup>120</sup> zunächst im Kontext des Ost-West-Konflikts wahrgenommen, bis sich nach und nach transnationaler Terrorismus als eigenständiges Phänomen etablierte.<sup>121</sup> Aber auch im Sonderfall der Südmolukker, deren Gewalt schließlich die niederländischen 1970er Jahre prägen sollte, spielten weltumspannende Beziehungsgeflechte eine große Rolle.

Ergänzend kam hinzu, dass die Niederlande mit dem Flughafen Amsterdam-Schiphol eines der größten Luftfahrtkreuze Europas in ihrer Verantwortung hatten. Die grassierende „Luftpiraterie“ um 1970 war – wie in vielen anderen Ländern – somit einer der ersten Berührungspunkte staatlichen Handelns mit grenzüberschreitendem Terrorismus. Allerdings wurde vergleichsweise früh, bewusst und aktiv insbesondere das Problem der fast unkontrollierbaren Transitpassagierströme angegangen.<sup>122</sup> Den-

<sup>117</sup> Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handlungen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1972–1973, 12385, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

<sup>118</sup> Vgl. den als VS – nFd klassifizierten Vermerk des Bayerischen Innenministeriums über die Aufstellung von Spezialeinheiten vom 6.2.1973, der über den Münchener Generalkonsul vertraulich dem niederländischen Ministerpräsidenten zugeleitet wurde. Dieser findet sich mit Anschreiben in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9047. Wie dieser Vorgang rechtlich zu bewerten ist, muss hier offen bleiben, allerdings sind aus dem Anschreiben hervorgehend Zweifel angebracht, ob dies mit Wissen der Bayerischen Staatsregierung geschah.

<sup>119</sup> Selbstverständlich waren die Anschläge durchdacht und bewusst in den Niederlanden durchgeführt worden. Allerdings war das Anliegen der meisten Terroristen eben nicht die Schwächung des niederländischen Staates, sondern das Ausnutzen einer sich bietenden Gelegenheit. Eine vollständigere Übersicht der Anschläge und Gruppen liefert Schmid, *Countering Terrorism in The Netherlands*, S.87.

<sup>120</sup> Die Rolle der niederländischen Geheimdienste in der Terrorismusbekämpfung und -prävention ist für die Frage nach staatlichem Verhalten im Anschlagfall eher nachgeordneter Natur. Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass gerade im Bereich der Fahndung seit Februar 1972 eine Reihe administrativer Veränderungen stattgefunden hatte, die zunehmend gezielter auf terroristische Aktivitäten fokussierte. Zu diesem Themenkomplex hat es in den vergangenen Jahren bemerkenswert umfangreiche historische Forschungen gegeben. Vgl. insbesondere die jüngeren Arbeiten von Beatrice de Graaf, so den Sammelband von Duyvestein/de Graaf, *Terroristen en hun bestrijders*. Vgl. Graaf/Graaff, *Counterterrorism in the Netherlands*. Vgl. Vortrag von Graaf, *Regionale Aufklärungseinheiten*, Frankfurt am Main 17. bis 19. Juli 2008. Unveröffentlichtes Manuskript. Vgl. Graaf/Jong/Platje, *Battleground Western Europe*.

<sup>121</sup> Vgl. Abels, *Je kann niet geloven*, S. 122.

<sup>122</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 27.02.1970, Punkt 4c, in: NA/Notulen MR, 300. Insbesondere die über 200 Marokkaner, die in Schiphol arbeiteten und teilweise Gelder aus dem Ausland erhielten, erschienen als Problem. Durch gute Geheimdienstkontakte mit Westdeutsch-

noch konnten alle Bemühungen nicht verhindern, dass die Fluggesellschaft KLM in den 1970er Jahren häufiges Ziel insbesondere von palästinensischen Entführern war.

Zeitgleich begannen junge Südmolukker, mit Gewalt für die Ideale ihrer Eltern zu kämpfen. Die Residenzbesetzung von Wassenaar im August 1970 war im Rückblick der Auftakt einer Kette von Anschlägen, die erst Ende der 1970er Jahre enden sollte. 33 süd-molukkische Jugendliche versuchten damals, den indonesischen Botschafter in den Niederlanden als Geisel zu nehmen, kurz bevor der mit Spannung erwartete Staatsbesuch von Indonesiens Präsident Suharto stattfinden sollte. Der Botschafter entkam jedoch im Pyjama. Eine eintägige Besetzung der Botschafterresidenz und Geiselnahme von 14 Angehörigen der Residenz begann, bei der ein Polizist getötet wurde.<sup>123</sup>

In diesem ersten großen niederländischen Geiselfall begegneten die ad hoc und lokal einberufenen Krisenstäbe der Bedrohung mit großer Improvisation. Unter Vermittlung des Exil-Molukkerpräsidenten<sup>124</sup> Johan (Joop) Manusama konnten die Besetzer trotz mehrerer polizeilicher Pannen<sup>125</sup> zur Aufgabe gebracht werden. Das Zustandnis der Regierung an die Besetzer war der Empfang einer Molukkerdelegation beim Ministerpräsidenten sowie die Versicherung, dass die festgenommenen Besetzer in der Haft nicht misshandelt würden.<sup>126</sup> Nach dem Motto „Not brach Recht“<sup>127</sup> wurde die Entscheidungsgewalt ad hoc dem Ministerpräsidenten überlassen, obwohl formal die Bürgermeister in Fragen der öffentlichen Ordnung zuständig waren. Zudem wurden bei dem etwas verschobenen Staatsbesuch von Suharto nicht nur ethisch fragwürdige Maßnahmen getroffen: „A police cordon was [...] laid around The Hague during the visit on 3 September 1970. The police were instructed to stop and return all cars with dark-skinned passengers.“<sup>128</sup> Eine Demonstration der Molukker in Den Haag gegen Suharto wurde damit verhindert.<sup>129</sup>

Erst im Nachhinein wurde deutlich, dass BVD-Direktor Kuipers wenige Tage zuvor vor Aktionen der Molukker anlässlich des Suharto-Besuchs gewarnt hatte.<sup>130</sup> Auch

land und durch internationales Engagement bei anstehenden Luftfahrtkonferenzen wurde versucht, dieses Problem aktiv zu bekämpfen.

<sup>123</sup> Für eine ausführliche Analyse dieser Besetzung vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 113–140. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 31. 8. 1970, Punkt 1, in: NA/Notulen MR, Inv. 311.

<sup>124</sup> Die hier verwendete Titulierung mit (RMS-)Präsident darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Republik Maluku Selatan nie völkerrechtlich anerkannt wurde. Insofern bezieht sich der Titel nur auf die Selbstbezeichnung.

<sup>125</sup> So waren z. B. beim Abzug der Terroristen Ministerpräsident de Jong und Außenminister Luns ernsthaft gefährdet. Diese sahen dem Abzug auf freiem Gelände vor der Residenz zu, während im Haus bewaffnete Molukker bereit waren, das Feuer auf die Regierungsmitglieder zu eröffnen, falls die Polizei bei der Aufgabe Gewalt anwenden sollte. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 121.

<sup>126</sup> Vgl. Bericht von Ministerpräsident de Jong vor dem Ministerrat, in: Ministerratsprotokoll vom 31. 08. 1970, Punkt 1, in: NA/Notulen MR, 311.

<sup>127</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 124.

<sup>128</sup> Schmid, *Countering Terrorism*, S. 94.

<sup>129</sup> Formal war auch hier der Bürgermeister von Den Haag zuständig. Der Ministerrat beschloss jedoch, dass eine Demonstration von mehreren Tausend enttäuschten und möglicherweise gewaltbereiten Molukkern während des Staatsbesuchs von Suharto gegenüber Indonesien nicht zu rechtfertigen sei. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 31. 08. 1970, Punkt 1, in: NA/Notulen MR, 311.

<sup>130</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 115f.

militärische Übungen molukkischer Jugendlicher in Wäldern, die Ende der 1960er Jahre von den Autoritäten stillschweigend geduldet wurden, erschienen nun in einem anderen Licht und führten zu schwierigen Diskussionen mit der indonesischen Botschaft.<sup>131</sup> Dennoch führte die weitgehend glimpflich abgelaufene Besetzung nach besonders schneller Verurteilung der Täter nur zu unwesentlichen Änderungen der Situation der Südmolukker in der niederländischen Gesellschaft.<sup>132</sup>

Diese ersten direkten Erfahrungen mit terroristischen Anschlägen setzten einen eher unbewussten Prozess in Gang, in dem staatlicherseits versucht wurde, die neue Bedrohung in Übereinstimmung mit bestehenden Verwaltungsstrukturen zu bringen. Eine niederländische Besonderheit war, dass terroristische Anschläge von Beginn an primär als Rechtsverstoß bzw. krimineller Akt verstanden wurden und damit in die Kompetenz der nationalen Justiz und ihrer nachgeordneten Behörden fiel.<sup>133</sup> Das Innenministerium zeigte sich einverstanden mit dieser Konstruktion, wobei schon damals in der Fachwelt diskutiert wurde, ob diese eher akademische Trennung zwischen „Öffentlicher Ordnung“ und der Verfolgung eines Rechtsverstoßes im Anschlagsfall sinnvoll aufrecht zu halten sei.<sup>134</sup> Ersteres lag in der Kompetenz der sehr autonomen Bürgermeister<sup>135</sup> auf Gemeindeebene, der Kommissare der Königin auf Provinzebene sowie des Innenministeriums auf Landesebene, letzteres in der Kompetenz der Justizbehörden. Dennoch ist weit über die 1970er Jahre hinaus formal die „primäre Verantwortlichkeit für Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden [...] allein beim Justizminister geblieben.“<sup>136</sup>

War unmittelbar nach dem Anschlag von Wassenaar eher wenig passiert, bereiteten die palästinensischen Bombenanschläge auf Gasstationen in Ommen und Ravenstein Anfang 1972 den geistigen Boden für die Notwendigkeit einer konzertierten Terrorismusbekämpfung.<sup>137</sup> Gerade im Jahre 1972 häuften sich Studentenunruhen, Betriebsbesetzungen, palästinensische Briefbomben an israelische Staatsbürger und Aktionen der „Roten Jugend“ bzw. ihrer Nachahmer so sehr, dass an mehreren Stellen Reformbedarf unübersehbar wurde. Einige administrative Lösungen wurden gefunden, darunter in Umorganisation der Geheimdienste und der Gründung der ASTA-Gruppe.<sup>138</sup>

<sup>131</sup> Zur bilateralen Dimension vgl. ABZ, Code 9, 1965–1974, 698 fortlaufend bis 703 (Indonesië, Ambonezen activiteiten).

<sup>132</sup> Besonders kritisch gegenüber den staatlichen Reaktionen tat sich der Kammerabgeordnete Joop den Uyl hervor. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 11.09.1970, Punkt 4h, in: NA/Notulen MR, 312.

<sup>133</sup> Vgl. Schmid, *Countering Terrorism*, S. 89. Vgl. Rosenthal, *Rampen*, S. 392.

<sup>134</sup> Vgl. Versammlungsprotokoll der Kommissare der Königin vom 26.10.1972, Punkt 5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133. Vgl. Müller, *Terrorisme*, S. 60f.

<sup>135</sup> Die Bürgermeister werden in den Niederlanden nach Grundgesetz von der Krone ernannt, allerdings vom Innenministerium bzw. Königlichen Kommissar vorgeschlagen. Vgl. Gw. Art. 131. Gewählt wird der Gemeinderat, dem der Bürgermeister vorsitzt. Die Ausgestaltung des Bürgermeisteramtes ist lokal sehr unterschiedlich, jedoch obliegt diesem insbesondere die Aufsicht über öffentliche Gebäude und Veranstaltungen. Daher ist der Bürgermeister als Wahrer von öffentlicher Ordnung und Sicherheit verantwortlich für die Ortsfeuerwehren und bekleidet oft auch das Amt des Polizeichefs.

<sup>136</sup> Vgl. Müller, *Terrorisme*, S. 61.

<sup>137</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 11.2.1972, Punkt 2h, in: NA/Notulen MR, 386.

<sup>138</sup> ASTA = Amtliche Steuerungsgruppe Terroristische Aktionen. Diese sollte koordinieren, nicht jedoch eine eigenständige Organisation bilden. Vgl. Schmid, *Countering Terrorism*,

Auch international zeigten sich die Niederländer äußerst engagiert in den Koordinationsbemühungen nach Olympia 1972. So führte die „Groep Fonteijn“ ab 1975 zur bekannteren TREVI-Gruppe, einem EG-Abstimmungsgremium, in dem Innen- und Justizministeriumsbeamte über die Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus berieten.<sup>139</sup>

Der zunehmende Aufwand für Terrorismusbekämpfung schlug sich schließlich bis in die Beratungen um den Justizhaushalt nieder. Ebenso wurde das Innenministerium „angesichts der Terrorwelle mit weiteren Forderungen der Polizei nach Verbesserung der Dienstbezüge und Arbeitsbedingungen konfrontiert.“<sup>140</sup> Eine Lösung sah das Innenministerium bemerkenswerterweise in einer forcierten Dezentralisierung der Verwaltung, wodurch „im Laufe der nächsten Jahre 16 000 Bedienstete aus der über-völkerten westlichen Randstadt nach anderen Landesteilen verlegt werden [sollten].“<sup>141</sup> Gleichzeitig begannen nicht immer einfache Konsultationen zwischen Innen-, Verteidigungs- und Verkehrsministerium zur Aufstellung von Sondereinheiten, insbesondere für den Einsatz gegen Luftpiraterie. Dabei ist es gerade im internationalen Vergleich sehr interessant, dass im Rückblick relativ vorbehaltlos auf militärische Truppen zurückgegriffen wurde. Mangel an zivilen Kräften, Sparzwänge und gefühlte Zeitnot ließen keine plausible Alternative für einen Neuaufbau bei den zivilen Kräften zu.<sup>142</sup> Zudem hatten die Niederlande eine lange Gendarmerietradition in Form der *Koninklijke Marechaussee*.

Im Kern entstand ab 1973 eine Trias von „Besonderen Unterstützungseinheiten“ (*B.B.E. 's*), wovon eine Einheit bei der Marine angesiedelt wurde, eine bei den Streitkräften und eine bei der Reichspolizei.<sup>143</sup> Streitkräfte und Reichspolizei sammelten insbesondere Scharfschützen in ihren BBEs, während sich die BBE-Marinesoldaten auf Nahkampf spezialisierten. Im Ernstfall sollten alle Einheiten aber den Justizautoritäten unterstellt sein.<sup>144</sup>

Diese primär pragmatischen Erwägungen des Jahres 1972 – Justizhaushalt, Dezentralisierung der Verwaltung, BBEs – wurden von der Notwendigkeit grundsätzlicher Entscheidungen überholt. Auslöser war der Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972, der „Druck auf den Kessel brachte.“<sup>145</sup> Mit anderen Worten: Der Einfluss des Anschlags

S. 91.

<sup>139</sup> Fonteijn war stellvertretender Generalsekretär im MinJus (äquivalent zum deutschen Vertreter des beamteten Staatssekretärs) und leitete ab September 1972 die Gruppe, die für internationale Koordination zuständig war. Vgl. die sehr interessanten Unterlagen auch über die Gruppen aus anderen Ländern in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 5539.

<sup>140</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1972, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 7, in: PA AA, B24/507. Vgl. ebenda S. 6.

<sup>141</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1972, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 7, in: PA AA, B24/507.

<sup>142</sup> Vgl. zu dieser Frage grundlegend Weger, Veiligheidstaken, S. 201.

<sup>143</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S. 62–64, eine Übersicht ebenda auf S. 63. Zur erfreulich quellen-nahen Aufarbeitung der BBE-Entstehungsgeschichte und zur Diskussion zwischen Innen- und Verteidigungsministerium vgl. Weger, Veiligheidstaken, S. 159–201. Zum besonderen Aspekt der BBEs im Rahmen staatlicher Gewaltanwendung vgl. insbesondere Kapitel 11 von Timmer, Politiegeweld.

<sup>144</sup> Vgl. Vermerk des Justizministeriums über Entstehungsgeschichte, Befugnisse und Ausrüstung der unterschiedlichen BBEs vom Februar 1977, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 138.

<sup>145</sup> Rosenthal, Rampen, S. 392.

in München auf die niederländische Sicherheitsarchitektur war enorm, gefördert durch eine breite mediale Berichterstattung und breite Anteilnahme vieler Niederländer am Geschehen in München. Natürlich entfaltete sich der Impuls aus dem Nachbarland erst vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen in den Niederlanden, zeigt aber dennoch, wie stark sich die grenzüberschreitende Wahrnehmung von Anschlägen im staatlichen Handeln der Niederlande niederschlug. Über die Frage, warum Olympia 1972 so starke Wellen schlug, kann nur spekuliert werden. Vermutlich war es ein Zusammenspiel aus generell hoher externer Rezeptivität und Angst vor wirtschaftlichen Folgen größerer Anschläge in den Niederlanden; aber auch christliche Motive und Einfluss jüdischer Gruppen in den Großstädten dürfte eine Rolle gespielt haben.<sup>146</sup>

Der Ministerrat beriet zwei Mal über die Ereignisse in München, zunächst und vorrangig jedoch um die umstrittene Frage, ob die Spiele weitergehen sollten bzw. wie sich die königliche Familie verhalten sollte.<sup>147</sup> Drei Tage später jedoch wurden in einer bemerkenswerten Grundsatzdiskussion entscheidende Fragen diskutiert. Auslöser war die Frage nach verstärkter Bewachung amerikanischer Einrichtungen in den Niederlanden, die insbesondere Justizminister Van Agt dringend geboten schien.<sup>148</sup> Dieser drängte zu weiterführenden Überlegungen: „Abgesehen vom Punkt, ob sich auf niederländischem Boden ein ähnliches Drama wie in München ereignen wird, sind sehr bald Fragen zu erwarten, ob die Niederlande auf solcherlei Ereignisse vorbereitet sind.“<sup>149</sup> Bislang bestünden interministerielle Überlegungen im Falle von Flugzeugentführungen, allerdings sei auch hier die Diskussion um die BBEs, die im Ernstfall eine „Härtefallunterstützung“<sup>150</sup> (*keiharde bijstand*), also einen gewaltsamen Einsatz, leisten könnten, noch in der Schwebelage. Ministerpräsident Biesheuvel nahm in der Diskussion, ob nun Innenministerium oder Verteidigungsministerium zur Eile gemahnt werden sollten, etwas umständlich die Position ein, dass die Palästinenser „de facto militärische Akte“ verübt hätten und dass für eine angemessene staatliche Reaktion „mehr der Vergleich zu ziehen [sei] mit dem Auftreten in einer Kriegssituation, wie klein auch immer, als mit der Handhabung öffentlicher Ordnung und Sicherheit.“<sup>151</sup> Verteidigungsstaatssekretär van Es kündigte eilig Analysen und Simulationsübungen an, die die niederländische Sicherheit möglichst exakt auf die zu erwartenden Bedrohungen zuschneiden sollten.<sup>152</sup> Hier benannte er, was ein Charakteristikum der nie-

<sup>146</sup> So war nicht zuletzt der Generalsekretär im Justizministerium und Gründer der internationalen Koordinationsgruppe „Groep Fonteyn“ selbst Jude. Zudem sorgten Bombenanschläge etwa auf jüdische Hochzeiten für Angst und Schrecken und ließen Schlimmeres befürchten. Vgl. *De Telegraaf* vom 30.10.1972, S. 1.

<sup>147</sup> Vgl. Ministerratsprotokolle vom 5. und 6.9.1972, in: NA/Notulen MR, 405. Auch die Zweite Kammer befasste sich mit dem Anschlag, ohne jedoch grundsätzlich über Terrorismus zu debattieren. Vgl. u. a. die 87. Sitzung der Zweiten Kammer der Generalstaaten am 5.9.1972, S. 4063, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal, Inv. 1042

<sup>148</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>149</sup> Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>150</sup> Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>151</sup> Biesheuvel vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>152</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

derländischen Terrorismusbekämpfung der folgenden Jahre sein sollte, kaum dass man das Problem des Terrorismus identifiziert hatte: Planungsstreben für den Terrorismusfall.

Das Ziel müssten „Pläne“ sein, so van Es, die „für den Fall bereit liegen, dass sich Aktionen ereignen. Mit einer guten Vorbereitung verhindert man, soweit möglich, dass im Notfall plötzliche Entscheidungen getroffen werden müssen.“<sup>153</sup> Auch wenn van Es selbst wenige Tage später aus der Regierung ausschied, trug dieser Gedanke nicht nur zu ausgefeilten „Drehbüchern“<sup>154</sup> und Krisenreaktionsstrukturen noch vor einem Großanschlag in den Niederlanden bei, auch zeigen Vordrucke, wie sie im Falle des Molukkeranschlags 1975 verwendet wurden, wie außergewöhnlich gut die Krisenstäbe vorbereitet waren. Dort konnten die Mitarbeiter zeitsparend per Kreuzchen angeben, ob die notierte Information per Telefongespräch, Radio, Direktgespräch, Eigenwahrnehmung oder als Gerücht in den Krisenstab gelangt war.<sup>155</sup> Hinter allen Auswahlmöglichkeiten war gleich eine Linie für Präzisierungen zu Person, Radiosender etc. vorgegeben. Selbstverständlich waren auch Felder für Uhrzeit und andere Angaben vorgesehen, so dass, gerade im Vergleich zu den oft kryptischen Aufzeichnungen anderer Anschläge, in den Niederlanden mustergültige Minutenbücher entstanden sind.

Die Sitzung des Ministerrats nach dem Anschlag auf die Olympischen Spiele schloss mit der interessanten Maßgabe, dass sich Vertreter von Justiz-, Innen- und Verteidigungsministerium bald über eine Arbeitsgruppe „für die Analyse des Vorgehens in anderen Ländern und über die mögliche Vorbereitung von Maßnahmen“<sup>156</sup> verständigen sollten.

So berichtete auch der niederländische Generalkonsul in München sehr ausführlich über vermeintliche Lehren aus dem Anschlag. Das Urteil über das Vorgehen der Autoritäten war durchaus ausgewogen, auch mit Blick auf die Möglichkeiten angesichts der schlechten Ausrüstung und Vorbereitung. Dennoch: „Aus der Beschreibung [...] der Polizeiaktion zur bewaffneten Befreiung [...] wird m. E. sehr deutlich, zumindest implizit, wie lähmend sich die föderale Struktur der Bundesrepublik, ferner die nahenden Bundestagswahlen und [...] die Mitbestimmung der Truppe auf eine möglicherweise heikle polizeiliche Aktion auswirken kann.“<sup>157</sup>

Wieweit diese Analyse in Den Haag aufgenommen wurde, kann nicht geklärt werden. Allerdings beschloss der Ministerrat wenige Tage später, auch unter dem Eindruck mehrerer Briefbombenanschläge, Schritte zu ergreifen: Dem Justizministerium wurde endgültig die Federführung in diesen Fragen angetragen; Ebenso wurden Maß-

<sup>153</sup> Van Es vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>154</sup> Z. B. das „Drehbuch Geiselnahme“ war ein einfacher Abfragealgorithmus nach Phasen des Anschlags unterteilt. Vgl. Schreiben MinJus an Generalstaatsanwaltschaften vom 13.7.1976, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 138.

<sup>155</sup> Fernsehen spielte noch keine Rolle. Vgl. Minutenbuch des Krisenstabs MinBuZa, 5.–19.12.1975, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>156</sup> Ministerratsprotokoll vom 8.9.1972, Punkt 2b, in: NA/Notulen MR, 405.

<sup>157</sup> Schreiben des niederländischen Generalkonsulats München an die Botschaft in Bonn vom 25.9.1972, in: ABZ, Consulaat-Generaal Munchen, Geheime Stukken 1947–1979, Paket II, Dossier 19, Olymp. Spelen 1972, Terreuraktie.

nahmen ergriffen, dass auch am Wochenende effektive Krisenreaktionsstrukturen aufrecht erhalten werden konnten.<sup>158</sup> Mitte Oktober 1972 brachte Justizminister Van Agt sein vielbeachtetes „Geiselnahmerundsreiben“<sup>159</sup> in Umlauf, das den Ausgangspunkt für die weitere, teils sehr intensive Diskussion auf Lokal- und Provinzebene bildete.<sup>160</sup> Er kündigte „Vorkehrungen in der personellen und materiellen Sphäre“ insbesondere durch die Aufstellung der bereits erwähnten Sondereinheiten an, um „eventuellen terroristischen Akten besser die Stirn bieten zu können“<sup>161</sup>. Interessant ist, dass er auch hier schon eine taktische Seite erläuterte, die später stark vereinfacht und mythisiert als „Dutch approach“ berühmt wurde: Es ginge in erster Linie darum, „danach zu streben, Zeit zu gewinnen. Das ist nicht nur deshalb wichtig, um den betroffenen Ministern eine Entscheidungsfindung zu ermöglichen, sondern auch, um die Täter zu demoralisieren.“<sup>162</sup>

Schon im ersten Satz des Rundschreibens wird der grenzüberschreitende Impuls für die niederländische Sicherheit deutlich: „In einigen europäischen Ländern ist es in der vergangenen Zeit vorgekommen, dass Verbrechen verübt werden, wobei die Täter eine oder mehrere Geiseln nahmen.“<sup>163</sup> Auch wenn keine direkten Anweisungen für den Einzelfall gegeben werden könnten, so seien doch bestimmte „Hauptregeln“<sup>164</sup> aufzustellen. Das Rundschreiben unterschied zwischen Geiselnahmen, die eher eine Begleiterscheinung zu einem anderen Verbrechen wie etwa Bankraub waren und freies Geleit erzwingen sollten, und Entführungen, bei denen eine Person an einem unbekanntem Ort gegen Lösegeldforderung festgehalten wird. Detaillierte Nachrichtenketten bis zur höchsten Ebene wurden im Hinblick auf die einzubeziehenden Personen als auch auf Übermittlungsinhalte festgelegt, besondere Rücksicht im Entführungsfall angemahnt. Bemerkenswert ist auch, dass, wie „im Ausland [...] vorgefallen“, der Austausch von Geiseln gegen Polizeibeamte ausdrücklich als „nicht ratsam“<sup>165</sup> erachtet wurde.

Das Engagement Van Agts in Sachen Terrorismusbekämpfung täuschte jedoch nicht darüber hinweg, dass beträchtliche Hürden zu überwinden waren. Die deutsche Botschaft registrierte, dass Van Agts Ausführungen im Parlament, europaweit energische Schritte gegen den Terrorismus einzuleiten, in der Praxis nicht immer umsetzbar waren:

*„Seine Ausführungen verloren jedoch an Gewicht, als wenige Tage danach auf dem Flughafen Schiphol einem durchreisenden Inhaber eines algerischen Diplomatenpasses, in dessen Reisegepäck sich Terrorwaffen und Sprengstoff befanden, aus Mangel an Beweisen die Weiterreise gestattet wurde*

<sup>158</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 29.9.1972, Punkt 2l, in: NA/Notulen MR, 406.

<sup>159</sup> „Gijzelingscirculaire“. Eigentlich: „Rundschreiben betreffs Verbrechen, bei den Geiseln genommen werden; Entführungen mit Lösegeldforderung“ des Justizministers vom 13.10.1972; u. a. in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>160</sup> Vgl. z. B. das Treffen der Kommissare der Königin vom 21.11.1972, Protokoll in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>161</sup> Begleitschreiben Van Agts zum *Gijzelingscirculaire* an die Generalstaatsanwaltschaften vom 13.10.1972, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>162</sup> Ebenda.

<sup>163</sup> *Gijzelingscirculaire*, S. 1, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>164</sup> Ebenda.

<sup>165</sup> Beide Zitate im *Gijzelingscirculaire*, S. 4, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

*oder in Deutschland palästinensische Freischärler die Freilassung der drei überlebenden Attentäter von München erzwingen konnten.*<sup>166</sup>

Der Ministerpräsident drängte mit Blick auf die bald einzubeziehende Öffentlichkeit auf schnellstmögliche Ergebnisse in der interministeriellen Abstimmung.<sup>167</sup> Vermutlich hatte er bereits seinen „Terrorbrief“ geplant. Ein Ergebnis lag kurz darauf vor, als der Innenminister in einem Rundschreiben die neuen Verantwortlichkeiten erläuterte. Die primäre Verantwortung im Geiselfall läge beim Justizminister, in „enger Abstimmung“ mit dem Ministerpräsidenten, Innen- und Verteidigungsminister und gegebenenfalls noch anderen. Jedenfalls erfolgten die Entscheidungen „globaler Art“ auf Ebene der Regierung in Den Haag, vermittelt über die Kommissare der Königin an die Bürgermeister vor Ort. Reibungslose Zusammenarbeit mit den Justizautoritäten wurde angemahnt.<sup>168</sup>

### Verfrühte Bewährungsprobe der neuen Strukturen: Die Geiselnahme von Deil 1973

Mitten in diese Restrukturierungen platzte Ende Januar 1973 die Geiselnahme einer Bauersfamilie im gelderländischen Deil. Wegen des fehlenden politischen Motivs dürfte der Vorfall von Deil eher nicht als genuiner terroristischer Akt gezählt werden. Zu Recht wies der Justizstaatssekretär im Ministerrat darauf hin, dass sich die Regierung „bereits seit einiger Zeit auf die Bekämpfung von politischen Terrorakten vorbereitet“ habe, doch dass „man nun in Deil mit einer kriminellen Geiselnahme [...] konfrontiert“<sup>169</sup> worden sei. Dennoch griffen hier dieselben Mechanismen, die durch diesen Vorfall auf einen frühen Prüfstand gestellt wurden. Ohne diesen oft vernachlässigten Vorfall ist der Fortgang der niederländischen Terrorismusbekämpfung nicht nachvollziehbar.

Die beiden Täter waren bereits im September 1972 aus dem Scheveninger Strafgefängnis geflohen. Im Januar 1973 überfielen sie ein Postamt und stürmten auf der

<sup>166</sup> Politischer Halbjahresbericht Niederlande II/1972, Deutsche Botschaft Den Haag, S. 7, in: PA AA, B24/507. Der Vorfall mit dem PLO-Mitglied in Schiphol ist höchst bemerkenswert. Drei Tage lang hatte die Amsterdamer Polizei ihn festgehalten „for having with him two suitcases containing considerable amount of explosives, detonators, three pistols and seventy-five bomb-envelopes not adressed“. Er gab an, das Gepäck nur als Kurier von Damaskus zur algerischen Botschaft nach Buenos Aires bringen zu wollen. Da das Gepäck nicht als sein Eigentum angelastet werden konnte, durfte er schließlich weiterreisen und wurde kurz darauf in Rio de Janeiro erneut festgenommen. Über zwei Jahre später war das Verfahren offenbar wegen schleppender Kommunikation zwischen Rio und Den Haag immer noch in der Schwebe. Vgl. Vermerk MinBuZa vom 21. 1. 1975, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorismus. Der Vorfall führte auch zum Zusammentreten der ständigen Geheimdienstkommission sowie zu parlamentarischen Anfragen an den Justizminister, vgl. Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1972–1973, 12385, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

<sup>167</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 1. 12. 1972, Punkt 2d, in: NA/Notulen MR, 410.

<sup>168</sup> Alle Zitate im Rundschreiben des MinBZK vom 23. 2. 1973, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>169</sup> Staatssekretär Grosheide vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 2. 2. 1973, Punkt 7j, in: NA/Notulen MR, 412.

Flucht einen Bauernhof in Deil.<sup>170</sup> Nach einem Tag und einer Nacht Verhandlungen in Deil wurde die Bauersfamilie freigelassen, im Gegenzug sagten die gelderländischen Autoritäten zu, dass die Täter in Den Haag ihre Familie besuchen dürften. So verlagerte sich der Schauplatz nach Den Haag, wo die Täter nach kurzzeitiger Eskalation der Lage mittels Tränengas im Haus ihrer Familie zur Aufgabe gezwungen wurden.

Es sind nur wenige Materialien zu diesem Fall erhalten, der auch im Nachhinein im Parlamentsausschuss hinter verschlossenen Türen verhandelt wurde. Erwin Muller vertritt die plausible These, dass diese Geiselnahme innerhalb der Regierung bewusst als „Geiselnahme am Rande“<sup>171</sup> behandelt wurde, um den laufenden Restrukturierungsprozess der Terrorismusbekämpfung nicht durch übergroße Öffentlichkeit zu gefährden. Erst nach der Geiselnahme von Deil beschloss der Ministerrat, mit dem „Terrorbrief“ die Öffentlichkeit einzuweihen.<sup>172</sup> Interessant sind mehrere Punkte, die für die weitere Entwicklung der niederländischen Terrorismusbekämpfung wichtig sind:

Justizminister Van Agt war zu diesem Zeitpunkt auch Innenminister ad interim, so dass es auf dieser Ebene keine Kommunikationsprobleme oder Kompetenzstreitigkeiten geben konnte. Dies ist wohl auch der Grund, warum außer Van Agt keine weiteren Regierungsmitglieder einbezogen wurden. Erst im Nachhinein beriet der Ministerrat in sehr allgemeiner Form über den Vorfall.<sup>173</sup> Dafür gab es aber zwischen den Stäben der Provinz Gelderland (Deil) und Südholland (Den Haag) umso größere Abstimmungsschwierigkeiten, da diese kaum untereinander, sondern primär in der Hierarchie nach oben, also zum Justizminister bzw. dessen Staatssekretär kommunizierten. Dies war vor allem deshalb ein Problem, weil die Stäbe unterschiedliche „Linien“ verfolgten. War der Stab in Deil vor allem darauf aus, die Geiselnahmer durch weitreichende Konzessionen zur Aufgabe zu bringen, verfolgte der Stab in Den Haag die „harte Linie“, was bedeutete, dass dieser sich – wissentlich oder unwissentlich – nicht an vorherige Abmachungen mit den Geiselnahmern hielt und zudem massiv Tränengas einsetzte, obwohl an den Fenstern des betreffenden Hauses Kinder zu sehen waren.

Auch wenn im konkreten Fall improvisiert wurde und die Vorgaben des „Geiselnahmerundschreibens“ insbesondere mit Blick auf die Verantwortungsträger vor Ort nicht erfüllt wurden, so setzte sich doch der Grundgedanke durch, nämlich eine Zentralisation der Entscheidungsgewalt im Geiselfall beim Justizminister. In Gelderland hielt man sich auch an die im Rundschreiben vorgesetzten Prioritäten: Erst Freilassung der Geiseln, dann Festnahme der Täter mit dem Augenmerk, Zeit zu gewinnen.<sup>174</sup>

Der unblutige Ausgang der Geiselnahme weitgehend mit den Mitteln der Kommunikation darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Einsatz von Gewalt durchaus im Raum stand. In Deil fuhren – wie bereits in Wassenaar 1970 – militärische Panzerwagen vor und das Justizministerium schickte die neuen militärischen

<sup>170</sup> Eine ausführliche Analyse dieses Falls findet sich bei Muller, *Terrorisme*, S. 141–165.

<sup>171</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 141.

<sup>172</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 2.2.1973, Punkt 7d, in: NA/Notulen MR, 412.

<sup>173</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 2.2.1973, Punkt 7j, in: NA/Notulen MR, 412.

<sup>174</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 143.

Scharfschützeneinheiten, deren Einsatz aber vor allem wegen des mangelnden Trainingsgrades nicht ernsthaft erwogen wurde.<sup>175</sup>

Auch wenn der Vorfall von Deil wegen gezielter Diskretion, glimpflichen Ausgangs und kurzer Dauer recht schnell wieder von der Öffentlichkeit vergessen wurde, festigte er jedoch auf staatlicher Seite das Krisenbewusstsein. Zudem bot dieser Fall die konkrete Vorlage, an der Widersprüche oder Ungereimtheiten der neuen Pläne diskutiert wurden. So trafen sich im Mai 1973 die Kabinettschefs der Kommissare der Königin mit Vertretern des Innenministeriums und diskutierten anhand des Vorfalls von Deil über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Militär und Fragen der horizontalen und vertikalen Kommunikation.<sup>176</sup>

Auf vielen Ebenen wurde die Diskussion im Rahmen von Rundschreiben und „Drehbüchern“<sup>177</sup> fortgeführt. Im Mai 1974 wurden sehr detaillierte „Allgemeine Richtlinien für das Polizeiaufreten im Geisel- oder Entführungsfall“<sup>178</sup> erstellt. Diese sind ein im Hinblick auf Materialausstattung, strategische Erwägungen und konzentrierter Aufgabenverteilung bemerkenswertes Zeugnis einer durchdachten und geplanten Terrorismusbekämpfung. Die Diskussion darum und die Verbreitung durch das Innenministerium auf die Provinz- und Lokalebene zog sich ein weiteres halbes Jahr hin, so dass vielen betroffenen Stellen diese Pläne bei der großen Geiselnahme in der französischen Botschaft im September 1974 unbekannt waren.<sup>179</sup> Dies führt sehr deutlich vor Augen, dass auch die ambitioniertesten Pläne wenig Wirkung entfalten, wenn nicht sichergestellt wird, dass Änderungen zügig auf alle Ebenen durchgeleitet und umgesetzt werden.

Die Anschläge Ende 1974 und 1975 hatten natürlich großen Einfluss auf die praktische Gestaltung der Krisenbewältigung. Diese sorgten für eine Verfestigung der Wahrnehmung und für eine Feinjustierung der ungewöhnlich früh ausgefeilten Krisenarchitektur. Gleichzeitig wurden Entwicklungen im Ausland, insbesondere in Westdeutschland, sehr genau wahrgenommen und flossen mehr oder minder direkt in die Überlegungen zur niederländischen Terrorismusbekämpfung ein.<sup>180</sup> 1976 wurde hinter diesen mit Dienstanweisungen und Rundschreiben geführten Diskussions- und Abstimmungsprozess ein vorläufiger Schlusspunkt gesetzt und erstmals eine allgemein

<sup>175</sup> Vgl. Müller, *Terrorisme*, S. 145 und 152.

<sup>176</sup> Vgl. Versammlungsprotokoll der Kabinettschefs der Kommissare der Königin mit der Hauptabteilung Polizei im MinBZK vom 11.5.1973, Punkt 10, thematisch ähnlich auch Punkt 2, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen Chefs Kabinet CdK met MinBZK, Inv. 6.

<sup>177</sup> Vgl. Schreiben MinJus an Generalstaatsanwaltschaften vom 13.7.1976, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 138.

<sup>178</sup> Vgl. *Algemene Richtlijnen inzake het politie-optreden in geval van gijzeling of ontvoering*, Mai 1974, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>179</sup> Vgl. Schreiben Innenminister De Gaay Fortman an die Königlichen Kommissare vom 23.10.1974 und Schreiben Königlicher Kommissar Südholland an die Bürgermeister vom 14.11.1974, beide in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>180</sup> Vgl. die verschiedentlichen Berichte der niederländischen Botschaft in Bonn zu Berufsverboten und einzelnen Anschlägen in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 195. Vgl. auch die Sammlung zu den Berufsverboten und speziellen Polizistenausbildungen etwa in Rheinland-Pfalz in: NA/MinAZ/Kabinet van de Minister-President, Inv. 9047.

verbindliche Regelung zur Terrorismusbekämpfung erlassen: Der „Erlass zur Ermittlung bei organisierten Verbrechen terroristischer Art“<sup>181</sup>.

Auch in der Rechtsprechung setzte sich das Thema Terrorismus zunehmend als eigenständig durch. Seit 1974 behandelte das *Openbaar Ministerie*, in etwa vergleichbar mit der deutschen Generalbundesanwaltschaft, in seinen Jahresberichten das Thema Terrorismus und mahnte früh, dass gesellschaftliche Änderungen auch neue Strukturen verlangten.<sup>182</sup> Ab 1975/1976 widmete es diesem Thema einen ganzen Abschnitt im Jahresbericht. Auch das niederländische Parlament führte Anfang 1976 nach den Molukkeranschlägen eine Generaldebatte zum Terrorismus. Die Königin nahm das Thema erstmals in ihre Thronrede im September 1976 auf.<sup>183</sup> So kann man auch für die Niederlande sagen, dass spätestens 1976 Terrorismus als politisches Thema bei den Akteuren und in den staatlichen Strukturen „angekommen“ war.<sup>184</sup>

Für große Kontinuität und zunehmende strategische Dominanz in der Terrorismusbekämpfung sorgte nicht zuletzt Justizminister Dries van Agt, der von 1971 bis zu seiner Wahl zum Ministerpräsidenten 1977 dieses Amt ausübte. Seine Rolle und die des ambitionierten Ministerpräsidenten Joop den Uyl wird in den beiden großen Anschlägen von 1974 und 1975 genauer zu untersuchen sein.

Insgesamt ist für die Entwicklung der niederländischen Terrorismusbekämpfung in den frühen 1970er Jahren festzuhalten, dass gerade die Mischung aus eigener Erfahrung und sehr starken Impulsen aus dem Ausland prägend ist. Erst der Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972 im Nachbarland machte den Handlungsbedarf deutlich und führte zu einer Vielzahl von internen Veränderungen, wie sie in anderen Ländern durch externen Impuls kaum vorstellbar sind.<sup>185</sup> Das Bemühen um Zentralisierung, aber auch der Gedanke einer möglichst vorausschauend geplanten Krisenbewältigung ist erkennbar. Hinzu kommt das starke juristische Primat bis in den operativen Bereich hinein, der nicht zuletzt auf die Person Dries van Agts zurückzuführen ist. Dieser sorgte mit seiner ungewöhnlich langen Amtsdauer in besonderem Maße für Kontinuität und „langen Atem“ im langwierigen Abstimmungsprozess zwischen den Autoritätsebenen. Nicht zuletzt gelang es ihm, seine Vorstellungen und Position gegenüber Ministerpräsident Den Uyl durchzusetzen und diesen nach und nach zu marginalisieren, so dass das Thema Terrorismusbekämpfung auch viel Aussagekraft für das Innenleben der Ära Den Uyl hat.

<sup>181</sup> *Beschikking Opsporing Georganiseerde Misdriften van Terroristische Aard*. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 61.

<sup>182</sup> Vgl. Jahresbericht OM 1974, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13600 hoofdstuk VI, nr. 3, Inv. 1134.

<sup>183</sup> Vgl. Thronrede der niederländischen Königin zur Eröffnung des Sitzungsjahres 1976–1977 vom 21.9.1976, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Verenigde Vergadering 1976, Inv. 1139.

<sup>184</sup> Vgl. Jahresbericht OM 1975, Teil B, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1976–1977, Bijlage 14100 hoofdstuk VI, nr. 3, S. 9–18.

<sup>185</sup> Zur gegenseitigen, stark asymmetrischen Wahrnehmung vgl. Wielenga, Feind.

## B. Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag 1974 und Folgeanschläge

Der Anschlag auf die französische Botschaft in Den Haag durch japanische Terroristen ist in vielerlei Hinsicht für die niederländische Terrorismusgeschichte das, was Olympia 1972 für Westdeutschland war: eine transnationale Geiselnahme, die Maßstäbe setzte und das Verhalten der staatlichen Beteiligten bei zukünftigen Anschlägen stark beeinflusste, ohne unmittelbar Veränderungen in der Krisenarchitektur auszulösen.<sup>186</sup> Der Umgang mit zwei direkten Folgeanschlägen, die Geiselnahme im Gefängnis Scheveningen und eine Flugzeugentführung, machen den hauptsächlich personell begründeten Strategie- und Politikwandel deutlich, der im Herbst 1974 in den Niederlanden stattfand.<sup>187</sup>

Aber auch über die Niederlande hinaus war dieser Anschlag im September 1974 einer der bemerkenswertesten Fälle grenzüberschreitenden Terrorismus dieser Zeit. Erstens fällt die terroristische Taktik der Dreieckerpressung besonders deutlich ins Auge. Auch wenn dieses Vorgehen damals durchaus nicht unüblich war, zeigt doch ein Anschlag von japanischen Terroristen in Den Haag, um über die niederländische Regierung die französische zu erpressen, wie komplex die Verhandlungsstrukturen und wie offensichtlich Innere Sicherheit und Außenpolitik verwoben waren.

Zweitens trat hier der von den Terroristen vermutlich nicht intendierte Fall ein, dass die zwei erpressten Regierungen teilweise gegeneinander arbeiteten. Neben Kommunikations- und Sprachschwierigkeiten zwischen den Niederlanden und Frankreich waren es vor allem inhaltliche Differenzen, die aus der Geiselnahme eine Krise mit mehreren Binnenschauplätzen machten. Trotz aller Vorausplanung war die Verortung bestimmter Akteure im Antiterrorismusgefüge nicht unumstritten. Die Abgrenzung der Aufgaben des Ministerpräsidenten und des Innenministers zum in Terrorismusfragen eigentlich hauptverantwortlichen Justizminister musste erst durch den „Ernstfall“ erprobt werden. Hinzu kam, dass die Einstellung zum Einsatz von Spezialeinheiten und Gewaltanwendung innerhalb der Regierung höchst kontrovers und keineswegs durch einen missgedeuteten gewaltlosen „Dutch approach“ determiniert war. Die Frage nach der Strategie, die bei der Botschaftsbesetzung aus fast bedingungslosem Nachgeben bestand, wurde umso wichtiger, als dass der Anschlag auf die französische Botschaft zwei weitere Anschläge nach sich zog.

Die „Krisen in der Krise“ auszumachen, inhaltliche Haltungen und Entwicklungen während der über 100-stündigen Geiselnahme aufzuzeigen und das Funktionieren bereits bestehender Mechanismen im Geiselfall zu analysieren, dies soll das Augenmerk der kommenden Seiten sein. Stets berücksichtigt wird die Grundfrage nach dem Zusammenspiel von Innerer Sicherheit und Außenpolitik. Um den Politik- und Strategie-

<sup>186</sup> Vgl. Bootsma/Breedveld, Verbeelding, S. 225–228.

<sup>187</sup> Dass die drei Anschläge schon damals als zusammenhängend aufgefasst wurden, zeigt die Einsetzung einer Kommission, die alle Vorfälle gebündelt untersuchte und parlamentarische Anfragen an die betroffenen Minister stellte. Vgl. Parlamentarische Antwort des Ministerpräsidenten und anderer Minister vom 15. 1. 1976, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

giewechsel der niederländischen Terrorismusbekämpfung nachvollziehbar zu machen, soll auch der Umgang mit den zwei direkten Folgeanschlägen und inneradministrativen Diskussionsprozessen nach den Anschlägen einbezogen werden.

## 1. Freitag der 13.: Der Anschlag in Den Haag<sup>188</sup>

Japaner sind in den Niederlanden eher selten anzutreffen, wenn überhaupt, dann als Touristen. Kriminelle oder terroristische Japaner, die in den Niederlanden Anschläge verüben, lösen auch heute noch in einer scheinbar mehr denn je globalisierten Welt Verwunderung aus.

Einen ersten Vorgeschmack auf japanischen Terrorismus in den Niederlanden erhielten die Autoritäten jedoch bereits, als am 20. Juli 1973 ein japanisches Flugzeug nach dem Start in Schiphol von Mitgliedern der Japanischen Roten Armee (JRA) in Kooperation mit einigen Palästinensern entführt wurde.<sup>189</sup> Es stellte sich heraus, dass keiner der Passagiere auf Waffen überprüft worden war, was den Ministerrat dazu brachte, strengere Kontrollen in Schiphol anzugehen.<sup>190</sup>

Drei Monate vor dem Anschlag von Den Haag wurde die eigentliche Hauptperson des Dramas, Furuya (Yutaka)<sup>191</sup>, in Frankreich festgenommen. Die französischen Behörden erhielten Hinweise auf geplante Befreiungsversuche und nahmen vier weitere Japaner fest, die der Verbindung zur JRA verdächtig waren. Aus Mangel an Beweisen wurden diese jedoch Ende August 1974 wieder freigelassen und des Landes verwiesen. Mindestens einer reiste nach Amsterdam aus. Allerdings sah die französische Administration keine Veranlassung, andere europäische Regierungen davon in Kenntnis zu setzen. Der ultrakonservative französische Innenminister Michel Poniatowski betrach-

<sup>188</sup> Darstellungen zum Anschlag auf die französische Botschaft gibt es bei Muller, *Terrorisme*, S. 167–194 und als ausführliches Publikums-sachbuch Reitma/Labeur, Gijzeling, die sich jedoch beide vorwiegend auf die Aussagen von Zeitzeugen stützen.

<sup>189</sup> Die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen palästinensischen Gruppen hatte Tradition. So wurde die 1971 von SHIGENOBU Fusaku im Libanon gegründeten JRA (Nihon Sekigun) weltweit durch den Anschlag auf dem Flughafen Lod (Tel Aviv) im Mai 1972 bekannt. Vgl. Derichs, *Japanische Rote Armee*. Für JRA im japanischen Gesellschaftskontext vgl. Derichs, *Japans Neue Linke*. Vgl. außerdem das laufende Dissertationsprojekt „Studentenbewegung und Terrorismus in Japan und der Bundesrepublik Deutschland im historischen Vergleich“ von Till Knautd an der Ruhr-Universität Bochum.

<sup>190</sup> Es sollten elektronische Überprüfungssysteme angeschafft und das Problem der potentiell mit den Palästinensern sympathisierenden marokkanischen Flughafenarbeiter gelöst werden. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 27. 7. 1973, Punkt 6, in: NA/Notulen MR, 425.

<sup>191</sup> Sein Name wird in fast jeder Quelle anders geschrieben. Der Nachname wechselt zwischen Furuya und Furuja. Der Vorname geht noch weiter auseinander. Bei den französischen Behörden wurde er als Furuja Yutaka geführt. Die Terroristen selbst nannten ihn in ihrem Forderungsschreiben nur „Genosse Furuya“. Vgl. Forderungsschreiben der japanischen Terroristen vom 13. 9. 1974 und Communiqué der französischen Regierung vom 15. 9. 1974 als Beilage 1 und 2 des Regierungsberichts zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Die niederländische Regierung ging naheliegenderweise davon aus, dass Furuya nur ein Deckname war. Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 8, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Zu einem Kampfnamen muss natürlich nicht zwingend ein Vorname gehören.

tete die Angelegenheit „als ein internes französisches Problem.“<sup>192</sup> Dieses Verhalten der Franzosen zeigt deutlich, dass Terrorismus auch in Frankreich trotz aller europäischen Konsultationen immer noch vorrangig als nationales Problem aufgefasst wurde.

Am Freitag, dem 13. September 1974 meldete sich nachmittags ein seltsamer Anrufer mit französischem Akzent bei der Haager Polizei: „Französische Botschaft, Smidsplein 1. Schnellstmöglich bitte. Verrückte Japaner. Menschen mit Pistolen.“<sup>193</sup> Keine fünf Minuten später gab es die ersten Verletzten. Drei in der Nähe befindliche Streifenpolizisten waren der Meldung nachgegangen. Beim Erkunden des Botschaftsgebäudes, ein damals architektonisch moderner Betonwürfel<sup>194</sup> im Zentrum von Den Haag, wurden sie, obwohl mehrfach von ihrer Einsatzleitung zu besonderer Vorsicht ermahnt<sup>195</sup>, in der Botschafteretage beschossen. Zwei Polizisten und ein Terrorist wurden bei dem Schusswechsel teils schwer verletzt.

Wie sich später herausstellte, hatten drei Terroristen der JRA, möglicherweise mit logistischer Unterstützung durch Carlos<sup>196</sup>, das Botschaftsgebäude gestürmt und insgesamt elf Personen im Amtszimmer des Botschafters in der vierten Etage zusammengetrieben. Zwei Tage lang ging die Regierung aber noch von neun Geiseln aus.<sup>197</sup> Zu den Geiseln gehörte der Botschafter Jacques Sénard selbst, französische und belgische Angestellte, aber auch ein Direktor der Benzingesellschaft „Total Nederland“ mit Begleitung und Fahrer, der vermutlich geschäftlich im Botschaftsgebäude war.<sup>198</sup>

Keine zwei Kilometer entfernt tagte zeitgleich der Ministerrat im Catshuis. Der soeben Eintreffende Wissenschaftsminister Trip hatte von den Schüssen in der Nähe seines Ministeriums gehört und war offenbar der erste, der den Ministerpräsidenten unterrichtete.<sup>199</sup> Den Uyl gab die Neuigkeiten bekannt und ließ eilig die noch offenen

<sup>192</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 168.

<sup>193</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 1, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Ebenfalls als Kammerdrucksache erfasst: Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 13113, Nr. 1.

<sup>194</sup> Das Gebäude wird noch heute äußerlich unverändert als französische Botschaft genutzt. Bemerkenswert ist, dass es eines der wenigen einzeln stehenden Häuser im Zentrum Den Haags ist, dazu an mindestens einer Seite an einem Kanal gelegen.

<sup>195</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster mit Wortlaut der Funksprüche, 20.1.1975, S. 1f., in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>196</sup> Vgl. Eigenaussagen Carlos in: Violet, Carlos, S. 69–82. Auch wenn die Verknüpfung des Anschlags in Den Haag mit Carlos in der wenigen Literatur dazu in der Regel nicht aufgegriffen wird und natürlich immer Zweifel an terroristischen Selbstzeugnissen angebracht sind, so zeigen die sehr profunden Detailkenntnisse dieser Aktion, die sich durchweg mit den Primärquellen decken, dass Carlos entweder sehr gut informiert oder tatsächlich involviert war.

<sup>197</sup> Erst durch ein Blatt Papier, das eine der Geiseln am Sonntagmorgen aus dem Fenster warf, wurde die Zahl der Geiseln und Terroristen gesichert. Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 2 und 15, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>198</sup> Liste der Geiseln ohne Datum, frühestens 15.9.1974, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Zu den Geiseln gehörte auch ein Zucker- und ein Herzkranker, was den Stäben immer wieder Probleme in Sachen Medikamentenversorgung machte. Bis zum Sonntagabend akzeptierten die Geiselnnehmer weder Nahrung noch Medikamente. Vgl. Minutenbuch Beratungstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 9.10 Uhr, S. 28 und Eintrag 19.45 Uhr, S. 50, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>199</sup> Vgl. Reitsma, Gijzeling, S. 35f.

Agendapunkte abarbeiten.<sup>200</sup> Außenminister Van der Stoel verließ die Runde vorausschauend und kehrte in sein Ministerium zurück, von wo er unmittelbar mit seinem französischen Amtskollegen, Jean Sauvagnargues, telefonierte. Justizminister Van Agt hatte gegen 16 Uhr den Ministerrat verlassen und war bereits auf dem Weg nach Hause nach Nijmegen, als ihn die Nachricht erreichte und er in sein Ministerium zurückfuhr.<sup>201</sup>

Unterdessen wurde die Gegend um die französische Botschaft von über 100 Polizisten der Reichs- und diverser Gemeindepolizeien<sup>202</sup> abgesichert und erfolgreich versucht, gefährdete Personen zu retten: „Mehrere Angehörige des Botschaftspersonals hatten sich in ihren Räumen, auch auf der 4. Etage, eingeschlossen. Sukzessive wurden diese Personen etagenweise von der Polizei aus ihren Räumen befreit und die Botschaft geräumt.“<sup>203</sup> Dennoch räumte der Polizeipräsident auch Fehler bei der Abspernung ein, da Einzelpersonen und Journalisten die Sperren immer wieder überwinden konnten.<sup>204</sup>

Überhaupt schien es am praktischen Ende der Antiterrorismuspolitik einige grundsätzliche Probleme und dauerhaft keinen eindeutigen Einsatzleiter vor Ort zu geben. So notierte der Polizeipräsident: „Es müsste bestimmt werden, wer im Fall von Geiselnahme oder Entführung für das Treffen erster Maßnahmen am Tatort verantwortlich ist; dies war derzeit nicht deutlich.“<sup>205</sup>

Gegen 18 Uhr flatterte ein Blatt Papier aus dem Fenster des Botschafterzimmers, das auf English, in roter, ungelinker Schrift und Wortwahl die Forderungen an die niederländische und französische Regierung enthielt<sup>206</sup>:

Gefordert wurde die Überstellung von Furuya aus Paris zur französischen Botschaft in Den Haag bis zum kommenden Morgen 3 Uhr, wo ein Bus bereitstehen sollte, um Geiseln, Terroristen und Furuya zum Flughafen Schiphol zu bringen. In Schiphol sollte eine Boeing 707 mit Crew abflugbereit warten. Bei Ankunft am Ziel sollten alle Geiseln unverletzt freigelassen werden. Im Falle der Nichterfüllung war die Konsequenz deutlich formuliert: „If by the 03.00 headline camarade FURUYA has not joined us we will proceed to the execution of hostages at regular intervals“<sup>207</sup>. Zudem wurde um sofortigen Anruf unter der Durchwahlnummer des Botschafters und um dringen-

<sup>200</sup> Vgl. Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 13.9.1974, Punkt 20e, in: NA/Notulen MR, 1407. Das Ministerratsprotokoll gibt außer einem kurzen Sachstand und genereller Ratlosigkeit keinen Einblick in möglicherweise stattgefundenene Diskussionen und Ersteindrücke.

<sup>201</sup> Vgl. Reitsma, Gijzeling, S.36.

<sup>202</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.13, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>203</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.2, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>204</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.15, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>205</sup> Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.3 und 9, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>206</sup> Ein Foto des Originals ist zu sehen bei Reitsma, Gijzeling, S.38. Der transkribierte Text der Forderungen ist als Beilage 1 dem Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974 beigelegt, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>207</sup> Alle Fehler übernommen. Zitiert nach dem Foto des Originals bei Reitsma/Labeur, Gijzeling, S.38.

de Hilfe einer Ärztin gebeten. Mit markigen Worten verdeutlichten die Terroristen Motivation und Absender: „For the liberation of all oppressed peoples! Long live WORLD REVOLUTION! Japanese Red Army“<sup>208</sup>.

Damit war der niederländischen Regierung klar, dass sie es mit einem durchdachten und politisch motivierten Anschlag zu tun hatte.<sup>209</sup> Ohne Verzögerung nahm der herbeigerufene Erste Sekretär der japanischen Botschaft, Kondo Yutaka, Kontakt mit den Terroristen auf. In den kommenden Tagen und Nächten sollte er noch stundenlang mit den Terroristen telefonieren. Dies war nicht ungefährlich, gehörte Kondo doch zum von den Terroristen verachteten japanischen Establishment. Offenbar gelang es ihm aber überzeugend, sich von seiner offiziellen Funktion zu distanzieren und als neutraler Übersetzer der niederländischen Regierung darzustellen.<sup>210</sup>

Der erste Abend verging mit Koordinierungsbemühungen in Den Haag und Telefonaten mit der französischen Regierung, die überraschend schnell den Häftling Furuya in ein Flugzeug nach Schiphol setzte. Zuvor hatten die Terroristen aus der Botschaft direkt im französischen Gefängnis Santé angerufen.<sup>211</sup> Wie Den Uyl später sagte, habe die französische Seite dies von selbst als Vorsorgemaßnahme angeboten, ohne damit jedoch prinzipiell zu den Forderungen der Terroristen Stellung nehmen zu wollen.<sup>212</sup> Begleitet von neun Mitgliedern der frischgegründeten französischen Antiterrorereinheit GIGN (Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale) traf Furuya gegen Mitternacht auf Schiphol ein. Vorausgeflogen waren der Generaldirektor der französischen Nationalpolizei, Louis Verger, der als Stellvertreter und Handlungsbevollmächtigter von Innenminister Poniatowski auftrat, sowie der Direktor der Pariser Kriminalpolizei (*Police Judiciaire*), Jean Ducret.<sup>213</sup> In Schiphol wurde Furuya von dem herbeigerufenen Japanologieprofessor Frits Vos sowie dessen japanischer Ehefrau „betreut“ und konnte unter deren Aufsicht mit seinen Genossen in der japanischen Botschaft telefonieren.

## 2. Vorausgeplante Krisenbewältigung? Die Stäbe

Glaubt man dem offiziellen Bericht der Regierung, sind alle Antiterrorismusmechanismen, die seit dem „Terrorbrief“ von Ministerpräsident Biesheuvel eingeleitet wurden, nach Plan abgelaufen. Die Botschaft sollte lauten: Wir waren vorbereitet. So wurde im Justizministerium das „bereits als Blaudruck vorgesehene Krisenzentrum“<sup>214</sup>

<sup>208</sup> Zitiert nach dem Foto des Originals bei Reitsma, Gijzeling, S.38.

<sup>209</sup> Vgl. Aussage Den Uyl in Reitsma, Gijzeling, S.39.

<sup>210</sup> Vgl. Reitsma, Gijzeling, S.38.

<sup>211</sup> Der Inhalt dieses Gesprächs ist unbekannt, da zu der Zeit noch keine Abhörmöglichkeit geschaffen war. Vgl. Chronologie der Ereignisse vom 13.9.1974, Eintrag 20.40 Uhr, keine weiteren Angaben, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.8, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>212</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S.169f.

<sup>213</sup> Die Namen und Funktionsbezeichnungen der beiden französischen Funktionäre weichen im Niederländischen teils erheblich voneinander ab. Mehrfache Übersetzungen und teils phonetische Niederschrift der Namen spielen hier eine Rolle.

<sup>214</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.4, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

eingerrichtet. Ebenso griff das Außenministerium auf Pläne in der Schublade zurück, da „bereits Regelungen für den Umgang mit Krisensituationen bestanden“<sup>215</sup>. Um die Annahme zu klären, ob und welche Schwierigkeiten es in den Stäben gegeben hat, lohnt es sich, diese einzeln zu betrachten.

Fünf Stäbe traten bereits im Laufe der ersten Stunden zusammen:

Im Justizministerium fand der politische Stab (*Beleidcentrum*), umgeben von einem eigenen Krisenzentrum in der Ministeriumsbibliothek, „unter Leitung des Ministerpräsidenten“<sup>216</sup> und dem „Justizminister als hauptverantwortlichen Autorität“<sup>217</sup> zusammen. Zeitweise kam auch Außenminister Van der Stoel hinzu, in dessen Ministerium ein eigener Stab für die Kontakte zum Ausland tagte.<sup>218</sup> Innenminister De Gaay Fortman<sup>219</sup> stieß erst am Tag darauf zur Regierungsrunde hinzu, der jedoch „zunächst nicht über die Rolle des Innenministers bei Terroranschlägen in Kenntnis“<sup>220</sup> war. In diesem Stab wurden alle grundsätzlichen Entscheidungen getroffen. Ministerpräsident Den Uyl griff hier durchaus auch selbst zum Telefonhörer, etwa um die Königin zu informieren<sup>221</sup> oder um den Japanologieprofessor Vos als Unterhändler zu gewinnen.<sup>222</sup>

Nach im Grunde einhelliger Meinung „übernahm Den Uyl die Leitung und Van Agt ließ sich *overrulen*.“<sup>223</sup> Van Agt betrachtete Den Uyl in der Frage der Krisenbewältigung ziemlich ungeschönt als Problem: „Maßloses Engagement, tiefe emotionale Anteilnahme. Aber auch chaotisch, allzu emotional, manchmal quengelig. Schwierig für meine Mitarbeiter und mich selbst.“<sup>224</sup> Auch wenn bis heute nur wenig über die Abstimmungen im Regierungsstab nach außen drang, zeigen diese Kommentare doch, wie schwierig die Krisenbewältigung bei zwei Hauptpersonen mit unterschiedlichen Arbeitsstilen gewesen sein muss.

Unterhalb der Regierungsvertreter stand der Krisen- bzw. Beratungsstab (*Overlegstaf*) im Polizeipräsidium Den Haag, in dem die Spitzen von Provinz, Gemeinde, Justiz und Polizei sowie deren Berater vertreten waren. Bemerkenswerterweise waren auch Vertreter des Außenministeriums einbezogen, die den Kontakt zum Stab im Außenministerium hielten.<sup>225</sup> Dieser Stab war ursprünglich und im eigentlichen Sinne der Krisenstab, in dem auch die grundsätzlichen Entscheidungen gefällt werden sollten, hätte nicht Van Agt einen eigenen Stab im Justizministerium einberufen. Dieses Selbstverständnis der Lokalfürsten, die zudem auch nicht besonders informiert waren über

<sup>215</sup> Ebenda.

<sup>216</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>217</sup> Ebenda, S.4.

<sup>218</sup> Die relevanten Botschaften, vor allem im arabischen Raum wurden frühzeitig informiert und mit ausdrücklichem Hinweis auf Geheimhaltung in Bereitschaft versetzt. Vgl. Schreiben Van der Stoel an Botschaft Algiers vom 14.9.1974, in: NA/MinBuZa/Ambassade Algerije, Inv. 215.

<sup>219</sup> Zur Person De Gaay Fortman vgl. Bak, *Soeverein leven*.

<sup>220</sup> Muller, *Terrorisme*, S.169.

<sup>221</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.216.

<sup>222</sup> Vgl. Reitsma, Gijzeling, S.49. Die Idee für Professor Vos kam angeblich von De Gaay Fortman. Vgl. Bak, *soeverein leven*, S.275.

<sup>223</sup> Merriënboer, Van Agt, S.215.

<sup>224</sup> Ebenda.

<sup>225</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

die Reformierungsbemühungen in der Terrorismusabwehr, wurde jedoch schnell erschüttert.

Auf Bitten von Justizminister Van Agt verließ der Generalstaatsanwalt nach nur einer Stunde den Krisenstab und trat dem politischen Stab bei. Dadurch verlor der Krisenstab einen gewichtigen Entscheidungsträger und wurde im politischen Entscheidungsprozess zusehends marginalisiert. Der Polizeipräsident wie auch der Königliche Kommissar ließen in ihren Abschlussberichten Bitterkeit über die „Aushöhlung“<sup>226</sup> mitschwingen:

*„Als [...] die Regierung die Führung bzgl. der Geiselnahme an sich zieht und der Generalstaatswalt in den politischen Stab zitiert wird, wird der Krisenstab in einen Beratungsstab umgewandelt. [...] Die Information, die vom politischen an den Beratungsstab durchgegeben wurde war gering. Manchmal bestand stundenlang kein einziger Kontakt mit dem politischen Stab [...] Es war schade, dass die Haager Polizei keinen Verbindungsoffizier im politischen Stab hatte. Dieser hätte sich für eine bessere Kommunikation einsetzen können.“<sup>227</sup>*

Gleichzeitig betonte der offizielle Bericht der Regierung, dass der politische Stab „intensiven Kontakt [...] mit der Gemeindepolizei“<sup>228</sup> unterhalten habe. Es wird also offensichtlich, dass die Regierung die Lokal- und Provinzgrößen zu marginalisieren und umgehen versuchte.<sup>229</sup> Dem Beratungsstab blieb es, dem politischen Stab Vorschläge zu unterbreiten bzw. – seltener – eine Meinung zu den Vorschlägen aus dem politischen Stab zu formulieren. Zu den merkwürdigeren Tätigkeiten dieses Stabs gehörte es auch, herauszufinden, ob die Terroristen Karate beherrschten.<sup>230</sup> Die Meinung des Beratungsstabs wurde insbesondere in der Frage der Stürmung oder bei der abschließenden Abreise der Terroristen wichtig. Dies war auch sinnvoll, da hier die taktischen Fachexperten beisammen saßen, die über lange Diensterfahrung gutes Einschätzungsvermögen versprachen. Der Polizeipräsident räumte ein, dass „[d]urch die große Anzahl der Anwesenden schnelles und effizientes Arbeiten erschwert“<sup>231</sup> werde.

Gleichzeitig betonte der Königliche Kommissar der Nachbarprovinz Nordholland, dass der Kontakt zwischen seinem Stab und dem Beratungsstab in Den Haag „schneller und effizienter als der mit dem Vertreter des Innenministeriums im Regierungszentrum im Justizministerium“<sup>232</sup> schien. Dessen Stab, der in der Spätphase der Geiselnahme wichtig wurde, fand sich ab Sonntag in unmittelbarer Nähe zum Flughafen Schiphol in Hoofddorp (Haarlemmermeer) ein. Die Spitzen der Provinz koordinierten vor allem den Einsatz von über 100 Mann aus Nordholland.<sup>233</sup>

<sup>226</sup> Abschlussbericht CdK, S.V, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>227</sup> Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.5f., in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>228</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>229</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S.169.

<sup>230</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.6, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>231</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>232</sup> Bericht des CdK von Nordholland vom 1.10.1974, S.1, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>233</sup> Die Vertreter Nordhollands hatten die Geiselnahme in Den Haag verfolgt, waren aber irrtümlich davon ausgegangen, dass der kleine Flughafen Ypenburg (heute zur Gemeinde Den Haag gehörig, 1992 geschlossen) für den Abflug der Terroristen genutzt werden würde. Vgl. Bericht des CdK von Nordholland vom 1.10.1974, S.1, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Vgl. Bericht der Polizei Haarlemmermeer, ohne Datum, in: NHAH, Kabinet CdK, *Openbare Orde*, Inv. 273.

Ähnlich wie in Südholland klagten auch die Beamten in Nordholland über die offenbar eher nachlässige vertikale Informationspolitik. So wurde vermerkt, dass das dortige „Provinz-Koordinationszentrum deutlichen Bedarf nach mehr Informationen durch das Regierungszentrum“<sup>234</sup> hatte. Ein interner Vermerk hielt fest: „Zusammenfassung: Information: sehr schlecht. In erster Linie über Nachrichten.“<sup>235</sup> Der Königliche Kommissar von Nordholland blickte auch über seine Provinz hinaus: „Mein Amtskollege in Utrecht schien weniger glücklich damit zu sein, dass viele Reichspolizisten aus seiner Provinz nach Schiphol geholt wurden, ohne dass er diesbezüglich informiert war. Es ist deutlich, dass die Operation um die Bürgermeister und den Königlichen Kommissar herum organisiert wurde“<sup>236</sup>.

Offiziell dem Beratungsstab nachgeordnet und auf dieser Ebene gleichberechtigt folgten der einsatztaktische und der Polizeistab. Ersterer tagte mit Blick auf die französische Botschaft in der nahegelegenen amerikanischen Botschaft<sup>237</sup>, der zweite in der Einsatzzentrale der Polizei. In diesen beiden Stäben liefen die Meldungen der Verkehrspolizei und der Justizpolizei zusammen, wurden Anweisungen zur Sicherung und Beobachtung des Tatorts gegeben. Von der amerikanischen Botschaft aus wurden auch die stundenlangen Telefonate mit den Geiselnern geführt. Hatte man ursprünglich gedacht, im Botschaftsgebäude selbst, möglicherweise auch auf der vierten Etage einen Polizeiposten zu errichten, nahm man bald wieder Abstand davon, spätestens als die Terroristen erklärten, dass sie jegliche Polizeipräsenz als Aggression verstünden.<sup>238</sup>

Direkt im Flughafen fungierte das Kommandantenbüro des Luftfahrtendienstes der Reichspolizei als ad-hoc-Anlaufstelle. Ein Teilnehmer berichtete von einem „ziemlich chaotischen Haufen. Es wimmelte vor allerlei Art Polizeibeamten, Scharfschützen, Personal von der Verkehrspolizei, französische Offiziere der Sureté etc.“<sup>239</sup>

Unterstützt wurden alle diese Stäbe von einer als bemerkenswert fortschrittlich zu bezeichnenden Kommunikationslogistik, um die sie manche Kollegen im Ausland beneidet hätten. So verfügte der Beratungsstab im Polizeihauptquartier über je ein tragbares Radio und Fernseher, ein Telefon mit Lautsprecher sowie zwei Telefonverstärker, während in Wien oder Bonn oftmals nur ein einfaches Telefon in den Stäben vorhanden war.<sup>240</sup> Die niederländische Post- und Telefongesellschaft P.T.T. richtete nicht nur

<sup>234</sup> Bericht des CdK von Nordholland vom 1. 10. 1974, S. 3, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>235</sup> Vermerk Oberbeamter für besondere Dienste de Boer an den Generalstaatsanwalt von Nordholland, 7. 10. 1974, S. 4, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 273.

<sup>236</sup> Bericht des CdK von Nordholland vom 1. 10. 1974, S. 2, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Grund waren wohl neben persönlichen Befindlichkeiten die Bauerndemonstrationen, die am Montag, den 16. 9. 1974 in Amsterdam, Utrecht und Alkmaar stattfanden, für die nun Personal fehlte. Vgl. Vermerk Oberbeamter für besondere Dienste de Boer an den Generalstaatsanwalt von Nordholland, 7. 10. 1974, S. 2, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 273.

<sup>237</sup> Ob hier möglicherweise auch geheimdienstliche Interessen und Kooperationen eine Rolle spielten, lässt sich aus den Quellen nicht beurteilen.

<sup>238</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 2, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>239</sup> Vermerk Oberbeamter für besondere Dienste de Boer an den Generalstaatsanwalt von Nordholland, 7. 10. 1974, S. 1, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 273.

<sup>240</sup> Vgl. Abschlussbericht des CdK, S. IV b, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

zwischen den Schauplätzen in Den Haag Direktverbindungen ein, sondern stellte ebenfalls umgehend „direkte Verbindungen [...] mit Paris (Quay d’Orsay und Elysée), Schiphol, Amstelveen und Damaskus“<sup>241</sup> her. Somit wurde ein in anderen Anschlagsfällen häufig auftretendes technisches Verhandlungshemmnis relativ früh ausgeschaltet. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es doch, wie es Van Agt später ausdrückte, „arg amateurhaft“<sup>242</sup> zugeing, nicht nur weil die Telefonverbindungen in der alten Bibliothek des Justizministeriums zusammenliefen. Dieser Umstand führte aber dazu, dass jedes Mal, wenn es Neuigkeiten gab, der Ministertross vom Ministerbüro durch die Gänge zur Bibliothek laufen musste.

Die Arbeit der Stäbe im konkreten Fall wird noch genauer zu untersuchen sein. Allerdings lässt sich bereits festhalten, dass es sehr wohl Reibungen und Kommunikationsprobleme zwischen den Stäben gab. Der Traum von der vorausgeplanten Krisenbewältigung platzte schnell, als deutlich wurde, dass nicht alle beteiligten Stellen von den Reformbemühungen in der Antiterrorismusbekämpfung informiert waren. So brachte Polizeipräsident Peijster das Informationsungleichgewicht auf den Punkt: Es „sollte für die Zukunft Deutlichkeit bestehen. (Die allgemeinen Richtlinien für das Polizeiauftreten im Fall von Geiselnahme oder Entführung vom 14. November 1974 waren am 13. September 1974 bei der Haager Polizei nicht bekannt, wohl aber bei den BBEs.)“<sup>243</sup>

Zudem löste sich das Regierungszentrum zusehends von den Diskussionen auf der Lokalebene. Obwohl im Justizministerium die politischen Entscheidungen gefällt wurden, beklagten die Stäbe auf lokaler Ebene Informations- und Abstimmungsdefizite. Wieweit dies intendiert war, wie von der Lokalebene indirekt unterstellt, oder einfach Überforderung war, muss ohne Kenntnis der Stabsakten aus dem Justizministerium offen bleiben. In jedem Falle wurde die traditionell in der Sicherung der öffentlichen Ordnung bedeutsame Lokal- und Provinzebene entmachtet: „Angesichts dessen, dass der Ministerpräsident und die Minister Van der Stoel, De Gaay Fortman und Van Agt persönlich die Leitung der Operationen in den Händen hatten, haben wir hier ausschließlich in zweiter Linie arbeiten und handeln können.“<sup>244</sup> Wahrscheinlicher als ein radikaler Bruch mit den innenpolitischen Traditionen der Niederlande erscheint die mögliche Erklärung, dass der Regierungsstab vom Spagat zwischen Innen- und Außenpolitik ausgebremst wurde. Lange Zeit konzentrierten sich die Minister, die vielleicht auch etwas voreilig die Koordination der Aktion an sich gezogen hatten, auf die schwierigen diplomatischen Verhandlungen mit Frankreich, so dass zeitweise die Interessen der lokalen Autoritäten in den Hintergrund treten mussten.

Die Krisenstäbe traten weitestgehend nach den bestehenden Vorgaben zusammen, auch wenn im Detail teils aus Unkenntnis, teils aus Pragmatismus davon abgewichen wurde. Im Vorfeld nicht ausreichend durchdachte Strukturen verleiteten zu Diskus-

<sup>241</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Fehler übernommen.

<sup>242</sup> Van Agt, zitiert nach Merriënboer, Van Agt, S.215.

<sup>243</sup> Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20.1.1975, S.9, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Dieses Dokument war offenbar bereits vor seiner offiziellen Verkündung im Umlauf. So gibt es eine Endfassung dieser Richtlinien vom Mai 1974 in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>244</sup> Vgl. Schreiben des Generalstaatsanwalts von Nordholland an das Justizministerium, Abteilung Polizei, vom 9.10.1974, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 273.

sionen während der Geiselnahme, was deren Effizienz möglicherweise minderte. Am bemerkenswertesten ist die wohl in der Internationalität des Falles begründete Dominanz des Ministerpräsidenten gegenüber dem fachlich zuständigen Justizminister. Dieser wiederum vollzog eine Entmachtung der Provinz- und Lokalebene, indem er diese zu reinen Beratern degradierte und den wichtigen Generalstaatsanwalt entgegen der Richtlinien in seinen Ministerstab beordnete. Die meisten Stäbe bis hinunter zur Lokalebene wurden mit Kontaktbeamten des Außenministeriums besetzt, so dass ein weitgehend reibungsloses Ineinandergreifen von innen- und außenpolitischen Interessen gewährleistet war, was im Vergleich mit den anderen untersuchten Ländern als geradezu beispielhaft gelten kann. Insgesamt kann man festhalten, dass die internationale Dimension des Anschlags, die in den bestehenden Plänen so nicht berücksichtigt wurde, zu einer Aufwärtsverschiebung der Kompetenzen bzw. Kompetenzansprüche führte.

### 3. Stürmen oder plaudern? Der Einsatz von Gewalt

Die erste grundsätzliche Frage, die sich den Stäben stellte, war die Frage nach einer gewaltsamen Auflösung der Geiselnahme, wie es etwa die Franzosen vehement forderten. Sie boten mit Nachdruck an, mit den neun Furuya begleitenden GIGN-Männern die Botschaft zu stürmen.<sup>245</sup>

Den Niederländern war allerdings von vornherein klar, dass sich die Terroristen nicht ohne weiteres zur Aufgabe bewegen lassen würden. Nicht ohne Hintergedanken wurde sehr früh auch der Architekt des Botschaftsgebäudes mit den Bauplänen herbeizitiert.<sup>246</sup> Der Beschuss der Streifenpolizisten zu Beginn der Geiselnahme und wohlregistrierte Schusswechsel gegen 21 Uhr des ersten Abends im Botschafterzimmer<sup>247</sup> machten deutlich, dass die Terroristen vor dem Gebrauch der Waffe nicht zurückschrecken würden.<sup>248</sup> Auch von den Rechtsexperten wurde festgestellt, dass „die Geisel[nehmer] als linke Extremisten angesehen werden müssen, derentwegen die Sicherheit des Staates auf dem Spiel steht.“<sup>249</sup>

Dass es schließlich nicht zu einem gewaltsamen Einsatz kam, lag allerdings nicht an einem vorausgeplanten „Dutch approach“ oder der vielfach verzerrt wahrgenommenen liberalen niederländischen Streitkultur. Sehr ernsthafte Pläne wurden im Be-

<sup>245</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 170.

<sup>246</sup> Vgl. Chronologie der Ereignisse vom 13.9.1974, keine weiteren Angaben, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>247</sup> Es wurden insgesamt 14 Einschusslöcher im Botschafterzimmer gezählt. Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 15, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Mit hohem Symbolgehalt wurde auch das offenbar noch nicht aktualisierte Bild des Mitte des Jahres verstorbenen französischen Staatspräsidenten Georges Pompidou getroffen. Vgl. den publikumswirksam aufbereiteten Bericht von Botschafter Sénard: „Die Geiselnahmegeräuber benutzten mein Büro als Schießstand“. Der französische Botschafter berichtet über 100 Stunden Angst, in: *Hamburger Abendblatt* vom 19.9.1974, S. 13.

<sup>248</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 3, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>249</sup> Dies war als Rechtsgrundlage für Abhöraktionen von großer Bedeutung. Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 21.15 Uhr, S. 23, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

ratungsstab im Polizeihauptquartier ausgearbeitet, die französische Botschaft zu stürmen. Auf Geheiß des Justizministers Van Agt wurden alle drei BBEs in Den Haag zusammengezogen und bis Mitternacht in Einsatzbereitschaft versetzt. Insbesondere die führende Polizeiebene war über diese offenbar unabgestimmte Hauruckaktion nicht besonders glücklich, denn formal sollten die BBEs die lokalen Polizeikräfte unterstützen.<sup>250</sup> Auch der Regierungsbericht betonte, dass die seit einhalb Jahren bestehenden BBEs inzwischen „eine besondere Fertigkeit im Waffengebrauch“ erlangt hätten, kombiniert mit „einer mentalen Einstellung, die durch ein großes Maß an Selbstbeherrschung gekennzeichnet ist.“<sup>251</sup> Insgesamt wurde ein „Zustand der Einsatzbereitschaft“<sup>252</sup> festgestellt.

Die genaue Analyse der Situation durch die Praxisexperten ergab, dass die Einheiten „nicht ohne übergroße Risiken eingreifen konnten.“<sup>253</sup> Dennoch blieben die BBEs auf „stand by“<sup>254</sup>. Mehr noch, detaillierte Einsatzpläne im Falle einer Situationsveränderung wurden auf Befehl Van Agts<sup>255</sup> entworfen, bei denen die BBEs durchaus eine zentrale Rolle gespielt hätten:

*„Die Kommandanten haben [...] einen Angriffsplan aufgestellt für den Fall, dass auf der 4. Etage eingegriffen werden müsste. Auch wurde ein Plan aufgestellt, um bei einem eventuellen Aufbruch der Terroristen unter Mitnahme der Geiseln aus der Botschaft, abseits einer mit ihnen geschlossenen Übereinkunft, eingreifen zu können.“*<sup>256</sup>

Im Beratungsstab der Polizei wurden den gesamten Folgetag Vorgehensweisen diskutiert und verworfen. Das größte Problem war, dass sich die Terroristen im Botschafter- und Sekretärinnenvorzimmer auf der vierten Etage verschanzt hatten, zu denen es nur Zugang über zwei Türen gab. Diese waren zudem, wie sich später herausstellte, mit vorgeschobenen Schränken verbarrikadiert worden. Aus all den polizeitaktischen Erwägungen um den Einsatz von Plastiksprengstoff, Handgranaten, Tränengas und vieles mehr stechen vor allem zwei Sätze des stellvertretenden Kommissars der Königin hervor: „Risiko muss in Kauf genommen werden, dass es Tote gibt. Die Chance ist 0–5%, dass es Überlebende gibt.“<sup>257</sup>

<sup>250</sup> Dieses Vorgehen zog offenbar auch in den Folgetagen einige Kommunikationsprobleme nach sich, da formal kein Verbindungsoffizier bei der Polizei bestellt war. Auch zum Abschluss der Geiselnahme, als die BBEs nach Schiphol beordert wurden, hielt das Justizministerium es offenbar nicht für nötig, den Polizeipräsidenten zu informieren. Insgesamt scheint es so, als wenn das Hauptproblem seitens der Polizei aber eher die mangelnde Würdigung durch das Justizministerium als inhaltliche Diskrepanzen gewesen wäre. Vgl. Bericht Polizeipräsident Peijster, 20. 1. 1975, S. 6 und 11, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>251</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 6, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>252</sup> *Staat van paraatheid*. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 6, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>253</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 6, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>254</sup> Ebenda.

<sup>255</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14. 9. 1974, Eintrag 12.00 Uhr, S. 12, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>256</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20. 9. 1974, S. 6, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>257</sup> Stellvertretender CdK Eysink, Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14. 9. 1974, Eintrag 14.00 Uhr, S. 16, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

Die Schlussfolgerung auch angesichts der stockenden Verhandlungen mit den Franzosen: „Man sieht als einzige Möglichkeit, dass in Schiphol eine Aktion ausgeführt werden kann.“<sup>258</sup> Hier kamen die Erfahrungen von München auch in der Praxis sehr deutlich zum Vorschein, die bereits Jahre zuvor den entscheidenden Impuls zum Aufbau der Antiterrorismusarchitektur gegeben hatten. Diesmal allerdings, und das ist höchst bemerkenswert, wird München nicht mit negativer Konnotation verwendet: „Zusammenfassung: Man befürwortet einen ‚Münchenbeschluss‘. Totale Sackgasse.“<sup>259</sup> Van Agt ließ zunächst aber wissen, dass er im Notfall den Befehl für einen Angriff in und um das Botschaftsgebäude geben würde. Gegen 13 Uhr des Samstags stand der Angriffsplan im Detail, großflächige Vorbereitungen wurden ergriffen.<sup>260</sup> Angesichts der Tatsache, dass zwischen Befehl und Ausführung etwa eine Stunde liegen musste, war die Sorge groß, dass die Medien inzwischen live von den Vorbereitungen berichteten und die Terroristen gewarnt wären.<sup>261</sup> Zwei Stunden später ließ der Ministerstab verlauten, dass von einem Angriff zunächst abgesehen werde.<sup>262</sup>

Dies galt jedoch nicht für Schiphol: „Auf Schiphol werden die Möglichkeiten für Aktionen von Scharfschützen untersucht. [...] Prognose: morgen Krise.“<sup>263</sup> Auch der Königliche Kommissar von Nordholland bemerkte, dass das

*„Streben darauf gerichtet war, den Schauplatz nach Schiphol zu bringen, weil dort mehr Raum und Möglichkeiten für einen eventuellen Einsatz der Scharfschützen und der Close-Combat-Einheit sein würden. Durch den Kommandanten des Luftfahrtsdienstes der Reichspolizei wurde bereits ein Angriffsplan aufgestellt. [...] Der Minister [Van Agt] bat in dieser Angelegenheit um äußerste Vertraulichkeit“*<sup>264</sup>.

Tatsächlich wurden schließlich in Schiphol Scharfschützen, gedeckt von Panzerwagen zur Sicherung eingesetzt. Das Gespenst von München blieb jedoch präsent, so dass genaueste Instruktionen gegeben wurden:

*„An die Mitglieder der Einheiten wurde dabei appelliert, das größtmögliche Maß an Selbstbeherrschung aufzubringen; vielleicht überflüssigerweise wurde Befehl gegeben, dass nur auf Kommando des vor Ort anwesenden Kommandanten geschossen werden dürfe.“*<sup>265</sup>

Dies zeigt, dass obgleich eine gewaltsame Lösung nicht präferiert wurde, sie bis zum Schluss auch nicht ausgeschlossen wurde.

<sup>258</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 10.00 Uhr, S. 11, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>259</sup> Ebenda.

<sup>260</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 13.20 Uhr, S. 14, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>261</sup> Ein ähnliches Problem hatte es im August 1974 bei der Entführung eines Mädchens in Waalre gegeben, als die Eltern schneller durch die Medien als durch die Polizei vom Tod ihrer Tochter erfuhren. Vgl. Merriënboer, Van Agt, S. 214.

<sup>262</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 15.25 Uhr, S. 18, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 23.8.1974, Punkt 26j, NA/Notulen MR, Inv. 1406.

<sup>263</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 21.30 Uhr, S. 51, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>264</sup> Bericht des CdK von Nordholland vom 1.10.1974, S. 1, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>265</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 15, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

Derweil gelang es dem Japaner Kondo und zeitweise dem Ägypter Hamdy in der amerikanischen Botschaft, die Terroristen in endlose Gespräche zu verwickeln. Der Japanologieprofessor Vos und seine japanische Frau bemühten sich auf dem Flughafen Schiphol um Gespräche mit dem Häftling Furuya. Anfangs gab es sogar direkten Telefonkontakt zwischen Furuya und den Terroristen. Furuya wurde sogar dafür instrumentalisiert, um die Haltung der Regierung zu übermitteln. Das Gegenangebot, welche mit Blick auf das um 3 Uhr nachts ablaufende Ultimatum aufgestellt wurde, war vorsichtig konzilient. Den Terroristen wurde bedeutet, dass sie nicht über ein Flugzeug mit Besatzung verfügen könnten, Furuya aber im Austausch gegen die Geiseln zur Botschaft gebracht werden könne. Wohl mit dem Hintergedanken der für einen Zugriff schwierigen räumlichen Lage der französischen Botschaft wurde angeboten, die Zusammenführung auch in einer anderen Botschaft ihrer Wahl stattfinden zu lassen. Allerdings war das Angebot auch großzügig: Sollte keine Gewalt gegenüber den Geiseln angewendet werden und die Terroristen ihre Waffen niederlegen, werde ihnen freies Geleit in ein Land ihrer Wahl zugestanden.<sup>266</sup> Die Antwort fiel in den meisten Punkten negativ aus. Insbesondere hielten die Terroristen an einer französischen Boeing 707 fest und schlugen das konkrete Angebot eines niederländischen Flugzeugs aus. Immerhin gelang es durch die Diskussion um Angebote und Gegenangebote, das Ultimatum immer wieder zu verlängern. Günstig für die niederländische Seite war es, dass sie die Rückverhandlungen mit den Franzosen ins Feld führen konnte: Bei den Verhandlungen „konnte aus dem Umstand Nutzen gezogen werden, dass verschiedene Forderungen der Terroristen nur durch die französische Regierung bewilligt werden konnten und die Beratungen mit der französischen Regierung naturgemäß Zeit benötigten.“<sup>267</sup> Als mit der Zeit jedoch bekannt wurde, dass die direkten Telefonate zwischen Furuya und den Terroristen zu neuen Forderungen führten, sah man von weiteren Kontakten dieser Art ab.<sup>268</sup> Da die Aktion offenbar erstaunlich gut lief, kamen auch materielle Wünsche zu den politischen hinzu: So sollten die persönlichen Besitztümer von Furuya ebenfalls nach Schiphol gebracht werden, ergänzt von einer Million US-Dollar, zahlbar durch die französische Regierung.<sup>269</sup> Zudem verlangten sie direkten Kontakt mit der französischen Regierung<sup>270</sup> und wollten die Telefonnummer des französischen Premiers übermittelt wissen.<sup>271</sup>

<sup>266</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.8, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>267</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.9, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>268</sup> Die Eignung von Professor Vos und seiner Frau für die „Betreuung“ von Furuya schien mit der Zeit fragwürdig zu werden. So wurde er ohne weitere Begründung am Samstag von seinen Aufgaben entbunden. Muller führt dazu die „Unerfahrenheit von Vos und seiner Frau mit administrativen Abwägungen“ an, die „präzise Instruktionen durch die Minister notwendig“ machten. Muller, *Terrorisme*, S.170. Vermutlich war der Professor schlicht überfordert und im Auftreten nicht souverän genug, einer Eigendynamik der Gespräche zwischen den Terroristen Einhalt zu gebieten.

<sup>269</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 22.25 Uhr, S.24, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>270</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 8.15 Uhr, S.5, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>271</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 9.30 Uhr, S.8, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

Hinter diesen Verhandlungen standen drei Verhandlungsprinzipien, auf die sich der Regierungsstab nach reiflicher Diskussion einigte: Erstens, dass „in keinem Falle akzeptiert werden könne, dass Terroristen mit einem oder mehreren Geiseln das Land verlassen. Zweitens bestand Übereinstimmung über die Tatsache, dass für einen günstigen Verlauf der Verhandlungen das Gewinnen von Zeit essentiell war.“ Und drittens sollte „das Mögliche getan werden, um zu verhindern, dass die Terroristen mit Waffen abreisen würden.“<sup>272</sup> Bei alledem war offenbar, dass die Strafverfolgung, für die der Justizminister insbesondere zuständig war, als nachrangig angesehen wurde.

Der gewaltsame Einsatz der bereitstehenden BBEs war über die gesamte Geiselnahme eine Option gewesen. Angesichts der hohen Risiken – und sicher auch aus Angst vor diplomatischen Rückwirkungen – lehnte die niederländische Regierung auch gegen den Widerstand Frankreichs einen Einsatz zunächst ab. Aus den Fragmenten, die aus dem Ministerstab bekannt sind, lässt sich erahnen, dass Van Agt den Einsatz von Gewalt eher nüchtern beurteilte, während Den Uyl dies generell abzulehnen schien.<sup>273</sup> Mangels Alternative und in Abhängigkeit von den Franzosen verlegte man sich vorläufig auf Zeitgewinn und Zermürbung. Es zeigt sich, dass auf mindestens drei Ebenen mit höchstem Konfliktpotential verhandelt wurde: innerhalb der Regierung, mit den Terroristen, mit den Franzosen.

#### 4. Frankreich: Teil der Lösung, Teil des Problems

Die Verhandlungen mit der französischen Regierung waren aus niederländischer Sicht höchst problematisch. Sie waren geprägt von Missverständnissen, Widersprüchen und gefühlter Einseitigkeit. Mangelnde gegenseitige Sprachkenntnisse spielten ebenfalls eine große Rolle.<sup>274</sup> Das Problem lag auf beiden Seiten, wobei die niederländischen Quellen ein weit größeres Bedauern mangelnder Fremdsprachenkenntnisse zum Ausdruck bringen, als dies bei den Franzosen der Fall gewesen sein dürfte.<sup>275</sup> Zum französischen Hintergrund der Verhandlungen ist leider so gut wie nichts bekannt.<sup>276</sup>

Der offizielle niederländische Regierungsbericht drückt sich in Sachen niederländisch-französische Kooperation mit dürren Worten aus: Es habe „unentbehrliche und vielfältige Kontakte mit der französischen Regierung“<sup>277</sup> gegeben, womit ein absolutes

<sup>272</sup> Beide Zitate im Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 10, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>273</sup> Vgl. mit diesen grundsätzlichen Gegenpositionen auch Riemersma, Peter: Het dilemma van minister Van Agt, in: Haagsche Courant vom 19.9.1974.

<sup>274</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S. 170.

<sup>275</sup> Sicherlich sagt dies auch etwas über asymmetrische Verhältnisse in den internationalen Beziehungen und über die „Parkettfähigkeit“ damaliger Spitzenpolitiker aus. Offensichtlich war Englisch als gemeinsame Sprache keine Option.

<sup>276</sup> Leider konnte der vielversprechende Bestand in den Archiven am Quai d'Orsay, Serie Direction Europe 1971–76, Sous Serie Pays Bas, Nr. 3436 (prise d'otage à l'ambassade) durch den langwierigen Umzug des Archivs nach La Courneuve nicht eingesehen werden. Dies ist definitiv ein Desiderat. Generell zur französischen Terrorismusbekämpfung vgl. u.a. Cettina, Nathalie: Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, Paris 1995.

<sup>277</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 10, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

diplomatisches Minimum gemeint ist. Die zugänglichen niederländischen Quellen lassen indirekt erahnen, wie schlecht das Verhältnis gewesen sein muss.<sup>278</sup> Auch die niederländische Presse nahm das „endlose Gerede“<sup>279</sup> über die Freilassung und die Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und den Niederlanden kritisch zur Kenntnis.

Nach einem relativ vielversprechenden Start mit der zügigen Überstellung Furuyas von Paris nach Schiphol am ersten Abend stockte die Kooperation spätestens beim Eintreffen der französischen Delegation: des Generaldirektors der französischen Nationalpolizei, Louis Verger, der als Stellvertreter und Handlungsbevollmächtigter von Innenminister Poniatoski auftrat, sowie dem Direktor der Pariser Kriminalpolizei (*Police Judiciaire*), Jean Ducret.<sup>280</sup> Beide wurden mit ihren weitgehenden Vorstellungen immer wieder als äußerst „arrogant charakterisiert“<sup>281</sup>.

Nachdem mit den Terroristen ein Aufschub des Ultimatums erzielt worden war, wurde die Frage nach einem französischen Flugzeug zur Belastungsprobe. Am Samstagvormittag teilte der Haager Bürgermeister und vormalige Ministerpräsident Victor Marijnen dem Beratungstab mit,

*„dass die Situation sich besonders schlecht entwickelt. Die französischen Autoritäten sind halsstarrig, wünschen nicht zu verhandeln. Sie wollen kein Flugzeug zur Verfügung stellen. Man weigert sich, die Telefonnummer des französischen Ministers zur Verfügung zu stellen. Der Gefangene muss nach Paris zurückkommen. Die Situation ist prekär.“*<sup>282</sup>

Angeblich ließ der niederländische Justizstaatssekretär Mulder unter dem Vorwand der „Sicherheit“ sogar Panzerwagen auf dem Rollfeld auffahren, um die Franzosen an der Abreise zu hindern.<sup>283</sup>

Daraufhin griff der Ministerpräsident selbst zu Hörer und telefonierte sowohl mit Präsident Giscard d'Estaing als auch mit Premier Chirac.<sup>284</sup> Darüber berichtete Den Uyl später:

*„Dann habe ich Chirac angerufen und sehr dringend um das Flugzeug gebeten. [...] Als Chirac auf seiner Weigerung beharrte, bin ich formal geworden. Das Gespräch liegt auf Band vor. Ich habe ihm gesagt: Es ist also so, Herr Chirac, dass Sie sich weigern, ein französisches Flugzeug und eine franzö-*

<sup>278</sup> Trotz gezielter Suche ließen sich in Den Haag, insbesondere im Außenministerium, keine Aufzeichnungen zu dieser Thematik finden. Es lag vermutlich auch im Interesse der zukünftigen bilateralen Beziehungen, die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Geiselnahme nicht allzu präzise für die Nachwelt zu dokumentieren.

<sup>279</sup> N. N.: Endloses Gerede über Freilassung, in: De Telegraaf vom 16. 9. 1974, S. 1.

<sup>280</sup> Die Namen und Funktionsbezeichnungen der beiden französischen Funktionäre weichen im Niederländischen teils erheblich voneinander ab. Mehrfache Übersetzungen und teils phonetische Niederschrift der Namen spielen hier eine Rolle.

<sup>281</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 170.

<sup>282</sup> Minutenbuch Beratungstab im Polizeihauptquartier, 14. 9. 1974, Eintrag 10.00 Uhr, S. 10, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>283</sup> Dieser Vorgang, der sich auch zeitlich nicht sauber einordnen lässt, wird so nur von Muller geschildert, der sich, wie so oft, auf Interviews mit nicht näher genannten „Entscheidungs-trägern“ beruft. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 173. Dennoch ist es angesichts der diplomatischen Begleitumstände auch nicht unwahrscheinlich, dass sich die Entscheidung so oder ähnlich zugetragen hat.

<sup>284</sup> Minutenbuch Beratungstab im Polizeihauptquartier, 14. 9. 1974, Eintrag 14.20 Uhr, S. 17, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

*sische Crew zur Verfügung zu stellen. Chirac antwortete mit einem kurzen oui und ich sagte: Gut, das wissen wir dann.*<sup>285</sup>

Insgesamt klingt auch diese Wiedergabe nicht nach besonders tiefeschürfender Kommunikation, und es ist zu vermuten, dass abermals Sprachprobleme eine besondere Hürde darstellten. Ergebnis der direkten Kontakte war, dass Furuya immerhin nicht nach Paris zurückgebracht wurde, die Franzosen sich aber nach wie vor weigerten, die Grundbedingung der Terroristen nach einem französischen Flugzeug zu erfüllen. Über die Hintergründe der französischen Haltung wurde gerätselt: „Es besteht der Eindruck, dass die französischen Autoritäten keine Boeing geben wollen, weil man Angst hat, dass die Japaner mit dem Flugzeug dann nach Paris kommen.“<sup>286</sup>

Am Abend fand zufälligerweise ein informelles Treffen der EG-Staats- und Regierungschefs in Paris statt, was Den Uyl zu Gesprächen mit der französischen Regierungsspitze nutzte. Innenminister Michel Poniatowski war allerdings nicht anwesend, so dass ein zentraler Akteur nicht einbezogen werden konnte.<sup>287</sup> Den Uyl meldete an seinen Außenminister Van der Stoep, dass die Franzosen nun einverstanden seien. Der französische Handlungsbevollmächtigte Verger, der im Regierungsstab in Den Haag die Meldung ungläubig verfolgte, hielt Rücksprache mit seinem Innenminister, der diese Meldung umgehend als falsch zurückwies. Dies löste in den nachgeordneten Stäben große Verwirrung zu diesem „grässlichen Missverständnis“ aus: „Die Frage ist, wie der Min.Präs. durchgeben konnte, dass die französische Regierung wohl einverstanden war.“<sup>288</sup> Abermals spielten wohl Sprachprobleme<sup>289</sup>, vielleicht aber auch mangelnde französische Koordination eine Rolle. Die französische Staatsspitze war allerdings nun für die Thematik in Den Haag sensibilisiert. Am späten Abend telefonierte Präsident Giscard sogar persönlich mit Botschafter Sénard, was vielleicht auch ausschlaggebend für eine zunehmend konziliantere französische Haltung war.<sup>290</sup>

Der französische Innenminister Poniatowski profilierte sich in der kommenden Nacht als konservativer Hardliner. Eine Hintergrundinformation für Bundeskanzler Schmidt aus der deutschen Botschaft in Paris bringt etwas Licht in die bislang völlig unzureichend erforschte Personalie Poniatowski, die große Auswirkungen auf die Ereignisse in Den Haag hatte. Der deutsche Botschafter in Paris bemerkte nach einem informellen Essen mit dem Minister zu dessen Ausführungen:

*„Seine Worte [...] sind geeignet, ein skizzenhaftes Bild des Politikers Poniatowski zu zeichnen. [...] Poniatowski sprach als ein Politiker, der sich seiner selbst und der völligen Rückendeckung durch den Präsidenten sicher ist, und der sein Vergnügen an scharfen und sogar schockierenden Sentenzen nicht verbirgt.“*<sup>291</sup>

<sup>285</sup> Den Uyl in einem Interview, veröffentlicht 1988, zitiert nach Muller, *Terrorisme*, S. 172. Ein Transkript der Bandaufzeichnung ließ sich nicht finden.

<sup>286</sup> Vertreter MinBuZa, Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 16.36 Uhr, S.21, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>287</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 172.

<sup>288</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 1.10 Uhr, S.26, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>289</sup> So Muller, *Terrorisme*, S. 172.

<sup>290</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 23.40 Uhr, S. 25, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>291</sup> Schreiben der Botschaft Paris an das AA vom 14.10.1974, als Gesprächsunterlage für Bundeskanzler Schmidt, S.1 und 6, in: AdsD/HSAA, 6981.

Was Poniatowski dann zum Thema Terrorismus und Kriminalität von sich gab, hätte selbst manchen deutschen CSU-Hardliner entsetzt:

*„Kriminellen ist mit Psychologie oder Soziologie nicht beizukommen. Die Gefängnisrevolten mußte ich brutal niederschlagen, weil wir nicht genügend Anstalten haben, in die wir meuternde Häftlinge verlegen könnten und weil ein Übergreifen der Revolten oder Massenausbrüche mit allen Mitteln verhindert werden mußte. [...]*

*Die Terroristen machen Krieg; wir antworten mit Krieg. In Frankreich zähle ich 5 Terrorbanden. Eine türkisch-arabische haben wir liquidiert. Die japanische Rote Armee haben wir durch Ausweisung leider weniger erfolgreich liquidiert. Einer dritten sind wir auf der Spur. Ich selbst hatte strikten Befehl gegeben, den Japaner Furuya auf der Stelle zu erschießen, wenn einer der Geiseln in der französischen Botschaft im Haag ein Haar gekrümmt würde. Die niederländischen Behörden haben die japanischen Terroristen leider nicht liquidiert, obgleich Gelegenheit gegeben war. Bei dem Anschlag auf die saudi-arabische Botschaft in Paris bestand diese Gelegenheit vielleicht auch, nur fehlte damals eine wesentliche Voraussetzung: Ich war noch nicht Innenminister. Gewalt kann nur mit Gewalt begegnet werden. Daran glaube ich, auch wenn die Justiz anders denken sollte. [...] Frankreich verfolgt eine Sicherheitspolitik des heiligen Egoismus.“<sup>292</sup>*

Dass diese bemerkenswerte Haltung nicht im Nachhinein erfunden wurde, zeigen auch die Aufzeichnungen der Krisenstäbe in Den Haag: „Franz[osen]: Wenn eine Geisel getötet werden sollte, sollen sie [die Niederländer] Furuya liquidieren. (soll diese Nacht gesagt [worden] sein).“ Als Randnotiz wurde hinzugefügt: „Generalstaatsanwalt denkt, dass [die Haltung zur] Liquidation Prahlerei [*bluf*] ist.“<sup>293</sup>

Bei allem Lärm um die staatliche Erschießung des Häftlings vollzog sich nach und nach eine Kehrtwende in der französischen Politik. Möglicherweise, dies muss aber nach dem Stand der Quellen reine Spekulation bleiben, zogen der vergleichsweise moderatere Premier Chirac oder Präsident Giscard die Angelegenheit an sich und verdrängten den Hardliner Poniatowski. So meldete der Beratungsstab in der Nacht plötzlich: „Etwas mehr *souplesse* auf der Seite der Franzosen. Keine Einwände gegen fr. Flugzeug, doch [unleserlich] keine französische Besatzung.“<sup>294</sup>

Nach einigem Hin und Her vernahmen die niederländischen Stäbe am Sonntagmittag aus dem Radio, dass die französische Regierung eine offizielle Erklärung abgegeben habe.<sup>295</sup> Darin enthalten war ein Kehrtwende, die vorsah, Furuya im Austausch gegen die Geiseln in der Botschaft freizulassen. Dies sollte „en territoire néerlandais et sous la garantie du Gouvernement des Pays-Bas“ stattfinden. Nach erfolgtem Austausch und Freilassung könne eine Ausreise mit einem Flugzeug erfolgen „dont la nationalité importe peu“, aber deren Besatzung „ne peut être français“. Die Begründung für das Versagen einer französischen Crew lautete, dass diese Franzosen im Ausland erneut als Geiseln genommen werden könnten.<sup>296</sup>

<sup>292</sup> Ebenda, S. 3f., in: AdsD/HSAA, 6981.

<sup>293</sup> Beide Zitate im Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 12.40 Uhr, S. 37, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>294</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 12.40 Uhr, S. 37, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>295</sup> Vgl. Communiqué der französischen Regierung vom 15.9.1974 als Beilage 2 des Regierungsberichts zur Geiselnahme vom 20.9.1974, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 173.

<sup>296</sup> Alle Zitate im Communiqué der französischen Regierung vom 15.9.1974 als Beilage 2 des Regierungsberichts zur Geiselnahme vom 20.9.1974, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

Die französische Regierung betonte, dass sie sich mit dieser Erklärung bemühe „à préciser sa position qui n'a pas varié depuis l'origine“. Einen Grund für eine mögliche andere Wahrnehmung lieferten sie gleich mit. Dies sei zurückzuführen auf „nombreuses inexactitudes diffusées“ und einer „discrétion indispensable à laquelle les Autorités françaises se sont volontairement tenues“.<sup>297</sup>

Bis zur Landung des französischen Flugzeugs um Mitternacht traten immer wieder diplomatische Unsicherheiten auf, die Stäbe vermerkten äußerst deutlich: „Das Verhältnis zu den Franzosen ist gespannt.“<sup>298</sup> Dennoch war das bilaterale Drama damit weitestgehend beendet. Die französische Besatzung hinterließ die geforderten persönlichen Dokumente Furuyas, reiste aber umgehend wieder nach Paris zurück, um nicht doch noch von der niederländischen Regierung eingesetzt zu werden.<sup>299</sup>

Auch wenn die Details dieser bilateralen „Kommunikationsstörung“<sup>300</sup> unbekannt sind, ist zweifelsfrei festzuhalten, dass die niederländisch-französischen Beziehungen in dieser Angelegenheit keinen Höhepunkt erlebten. Dies galt auch für die Presse, die wechselseitig vor allem die andere Regierung kritisierte.<sup>301</sup> Obwohl die niederländische Seite durch rechtzeitige und starke Einbindung ihres Außenministeriums in die Stäbe eigentlich vorbildlich aufgestellt war, sorgten größere Sprachschwierigkeiten und Kooperationsunwillen der Franzosen für eine Verstärkung des Problems. Ob Poniatowski selbst einsichtig war oder von höherer Stelle marginalisiert wurde, muss ungeklärt bleiben. Möglicherweise hätte den Geiseln viel Zeit und Leiden erspart werden können, wenn die französische Erklärung früher ergangen wäre. So aber ging die von den Terroristen kalkulierte Strategie, über die niederländische die französische Regierung zu erpressen, nur bedingt auf.

## 5. Die Schlussphase: Bomben in Paris und Abflug aus Schiphol

Nach zwei Tagen Geiselnahme wurde der Zustand in der Botschaft zunehmend kritisch. Unter den Geiseln befanden sich ein Zucker- und ein Herzpatient, die dringend Medikamente benötigten, einer der Terroristen war am Arm durch eine Schusswunde verletzt. Doch die Terroristen ließen nicht einmal zu, dass Essen oder Wasser gebracht wurde. Da die Geiseln das Botschafterzimmer nicht verlassen durften, mussten die Eimer im Sekretärinnenvorzimmer als Toilette benutzt werden.<sup>302</sup> Von den Stäben genau beobachtet, wurde deren Inhalt gelegentlich aus dem Fenster gekippt und, da immer

<sup>297</sup> Alle Zitate ebenda.

<sup>298</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 21.30 Uhr, S.51, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>299</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 173.

<sup>300</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 172.

<sup>301</sup> Vgl. Beerepoot, *Haagse gijzeling*. Diese Untersuchung wirkt insbesondere im quantitativen Teil etwas befremdlich, stellt jedoch eine umfassende Analyse der wichtigsten Zeitungen beider Länder dar. Auf das Presseecho kann hier allerdings nicht tiefer eingegangen werden.

<sup>302</sup> Vgl. Bericht von Botschafter Sénard: „Die Geiselangster benutzten mein Büro als Schießstand“. Der französische Botschafter berichtet über 100 Stunden Angst, in: *Hamburger Abendblatt* vom 19.9.1974, S. 13.

wieder auch Papierbotschaften von den Geiseln kamen, gründlich durchsucht.<sup>303</sup> Einer dieser Briefe enthielt eine Raumskizze und präzise, technische Angaben zu den Waffen, so dass die Einsatzstäbe immer besser wussten, mit wem sie es zu tun hatten.<sup>304</sup>

Trotz der Aussicht, dass die Franzosen zum Einlenken bereit waren, machte sich Ungeduld in den Stäben breit. Eine ungewöhnlich persönliche Notiz des Protokollanten oder der Protokollantin macht dies deutlich: „Es muss etwas passieren. [...] Stand der Dinge schwierig.“<sup>305</sup>

Hinzu kamen fortwährend eintreffende Drohungen von Nachahmungstätern rechter und linker Gesinnung, aber auch Gerüchte, dass Unterstützungsanschlüge von Seiten der Japanischen Roten Armee oder der Palästinenser kommen könnten. Die darauf eingeleiteten Kontakte zum BVD und auch zum israelischen Geheimdienst zeigen, wie ernst diese Meldungen genommen wurden.<sup>306</sup> In der Tat fand an diesem Sonntagnachmittag ein Unterstützungsanschlag statt. Der Topterrorist Carlos, damals noch nicht ganz so bekannt wie nach seinen Anschlägen in Orly oder auf die OPEC 1975, hatte nach eigenen Angaben das Japanertrio logistisch unterstützt. Er war angeblich selbst bis zum Anschlag in Den Haag anwesend und hatte sich unter die entsetzte Zuschauermenge vor der Botschaft gemischt. Als er aus den Medien erfuhr, dass sich die französische Regierung hartnäckig einer Verhandlungslösung widersetze, entschied er sich zum „style algérien“<sup>307</sup>: Gegen fünf Uhr nachmittags warf er eine Handgranate in einen Drugstore in Paris-St. Germain, es gab zwei Tote und viele Verletzte. Wenig später ging die Drohung bei Agence France Presse ein, dass als nächstes ein Kino dran sei, wenn sich die französische Regierung nicht den gestellten Bedingungen aus Den Haag unterwerfe. Auch wenn die Entscheidung der französischen Regierung bereits am Mittag öffentlich verkündet worden war, dürfte der Anschlag auf den Drugstore die konziante Haltung noch einmal befestigt und möglicherweise auch den entscheidenden Impuls zur Sendung einer französischen Boeing nach Schiphol dargestellt haben.

Bereits seit Bekanntgabe des französischen Zugeständnisses wurden Vorbereitungen in Schiphol getroffen. Der nordholländische Stab trat zusammen, Ambulanzen und Militär wurden in und um Schiphol in Bereitschaft gesetzt.<sup>308</sup> Dennoch richteten sich die Stäbe weiterhin auf einen längeren Verlauf der Abschlussphase ein. Die Landung des Flugzeugs um Mitternacht<sup>309</sup> leitete erst einmal eine deutliche Phase der Entspannung ein. Wie gewünscht, waren auch die persönlichen Unterlagen Furuyas an Bord, die zunächst von diesem kontrolliert wurden. Nach Rücksprache mit den Terroristen

<sup>303</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 14.9.1974, Eintrag 18.12 Uhr, S.22, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>304</sup> Vgl. Transkript des Textes im Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 10.30 Uhr, S.30, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Fotografie des Originals in Reitsma, Gijzeling, S.77.

<sup>305</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 14.50 Uhr, S.42, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>306</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 14.50 Uhr, S.42, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>307</sup> Carlos, zitiert nach Violet, Carlos, S.78.

<sup>308</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 12.55 Uhr, S.38, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>309</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 16.9.1974, Eintrag 0.00 Uhr, S.53, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

in der Botschaft erkannten diese offenbar das Wohlwollen der niederländischen Regierung an und machten ihrerseits deutliche Zugeständnisse. So wurden gegen 4 Uhr nachts die beiden Frauen freigelassen.<sup>310</sup> Danach kam erstmals die Bitte der Terroristen um Suppe, Trinken und Zigaretten, der schnellstmöglich entsprochen wurde. In Körben wurden das Essen und auch die benötigten Medikamente in die vierte Etage der Botschaft hinaufgezogen.

Nach diesem bedeutenden Teilerfolg der Regierung machten die Terroristen jedoch auch klar, dass ihre Geduld am Ende sei. Nach über drei Tagen in der Botschaft lagen die Nerven wohl ausreichend blank, um einen baldigen Abschluss der Aktion erreichen zu wollen. Den gesamten Montag wurde über die genauen Austauschmodalitäten verhandelt, insbesondere darüber, dass die Terroristen ihre Waffen in der Botschaft lassen sollten und ob nicht ein Flugzeug mit größerem Flugradius verfügbar sei.<sup>311</sup> Schwierig war auch, dass die Terroristen weiterhin auf der Geldforderung von einer Million US-Dollar aus französischer Kasse sowie der französischen Flugzeugbesatzung beharrten. Am Abend bekamen die Diskussion wieder „einen ultimativen Charakter“<sup>312</sup>: Am Folgetag um 8 Uhr 30 sollten die Forderungen erfüllt sein, ansonsten würde es Tote geben. Nach einem Telefonat mit Botschafter Sénard selbst wurde die Lage so eingeschätzt, dass „jetzt die Endphase der Verhandlungen erreicht sei und weitere Zeitverzögerungen nicht mehr verantwortbar seien.“<sup>313</sup>

Pünktlich zum Ablauf des Ultimatums ab Dienstagmorgen teilte die niederländische Regierung ihr definitives Angebot mit, dessen wesentliche Änderung lediglich darin bestand, dass 300 000 Dollar statt der Million angeboten, den Terroristen zwei Pistolen zur Mitnahme zugestanden wurden und der Austausch in Schiphol stattfinden müsse. Offenbar erschöpft nahmen die Terroristen das Angebot an, so dass mit der Verhandlung der genauen Austauschdetails begonnen wurde, die im Resultat äußerst präzise in Drehbuchmanier ausgehandelt wurden.

Allerdings lagen auch im Regierungslager die Nerven blank. Kommunikationspannen häuften sich. So wurde am Dienstagnachmittag der Flughafen Schiphol „versehentlich“ gesperrt<sup>314</sup>, ein Brief, der für die Terroristen bestimmt war, blieb im Verhandlungsstab in der amerikanischen Botschaft hängen.<sup>315</sup> Zudem sank bei den seit nunmehr vier Tagen fast ununterbrochen eingesetzten und schlecht informierten Reichspolizisten in Schiphol allmählich die Moral.<sup>316</sup>

<sup>310</sup> Vgl. Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 16.9.1974, Eintrag 3.58 Uhr, S. 54, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>311</sup> Einen guten Überblick über die zähen Diskussionen am 16.9.1974 liefern die Schreiben von MinBuZa an die Botschaft Algier vom 16./17.9.1974, in: NA/MinBuZa/Ambassade Algerije, Inv. 215. Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 11, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>312</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 11, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>313</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 12, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>314</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 174.

<sup>315</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 13, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>316</sup> Vgl. Vermerk Oberbeamter für besondere Dienste de Boer an den Generalstaatsanwalt von Nordholland, 7.10.1974, S. 2, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 273.

Am Abend, schon bei einbrechender Dunkelheit, fand der detailliert abgestimmte Abschluss der Aktion statt. Zunächst schlugen die Terroristen die Scheiben des vorgefahrenen Busses ein, um „einer Überwältigung mit Gas zuvorzukommen und gleichzeitig ein besseres Schussfeld zu bekommen.“<sup>317</sup> Drei Geiseln blieben wie ausgehandelt zurück, so dass der Bus mit den drei Terroristen und sechs Geiseln schwerbewacht auf geräumten Straßen nach Schiphol aufbrach. Helikopter begleiteten den Konvoi, Scharfschützen standen jederzeit bereit, um im Eventualfall einzugreifen.<sup>318</sup>

Auf dem abermals hermetisch abriegelten und gesperrten Flughafen Schiphol hatte derweil Furuya die 300 000 Dollar – offenbar aus niederländischer Kasse – in Empfang genommen und gezählt. Die Terroristen legten nach Ankunft ihre Explosivwaffen ab und ließen sich vom ägyptischen Botschafter durchsuchen. Wie abgesprochen durften sie ihre zwei Pistolen behalten. Unter den Augen von Scharfschützen und umringt von Panzerwagen wurden zunächst drei Geiseln gegen die Flugzeugbesatzung eingetauscht, dann die übrigen Geiseln freigelassen, um zum Schluss Botschafter Sénard gegen Furuya mit dem Lösegeld auszutauschen.<sup>319</sup>

Das Flugzeug hob ohne weitere Schwierigkeiten nach 22 Uhr ab und leitete eine rein außenpolitische Phase der Geiselnahme ein. Die niederländischen Botschaften insbesondere im Mittleren Osten wurden in Bereitschaft versetzt, für die Terroristen im Sinne einer Landeerlaubnis oder wenigstens Überfluggenehmigungen aktiv zu werden, wenn das Flugziel bekannt gegeben werden sollte.<sup>320</sup> Auch die britische und französische Regierung wurden ersucht, für die Niederländer mit Staaten zu vermitteln, in denen keine niederländische Auslandsvertretung bestand.<sup>321</sup> Dies erfüllte auch den Zweck, die teils gravierende Ablehnung von arabischer Seite, mit den israelfreundlichen Niederlanden zu kooperieren, die sich deutlich im Ölboycott von 1973 niedergeschlagen hatte, auszugleichen.<sup>322</sup> Obwohl die Geiselnahme im Grunde als abgeschlossen gelten konnte und die eigentlichen Geiseln unversehrt freigelassen worden waren, galt es nun, die niederländische Besatzung unbeschadet wieder nach Hause zu bringen. Zeitgleich wurden die diplomatischen Vertreter mit einem deutlichen „Seien Sie auf der Hut!“<sup>323</sup> gewarnt, dass terroristische Unterstützungsmaßnahmen gegen Botschaften geplant sein könnten.

In den folgenden Stunden verfolgte der Stab im Außenministerium, wie sich das Flugzeug über Frankfurt, Athen und Kairo gegen fünf Uhr morgens allmählich Aden

<sup>317</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 13, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>318</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 14, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>319</sup> Zum genauen Ablauf vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 14, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>320</sup> Libyen wurde als „can be considered“ eingestuft, in Algerien wurde Kontakt mit Außenminister Bouteflika hergestellt, der offenbar eine vorsichtig ablehnende Haltung einnahm. Vgl. MinBuZa an Botschaft Algier, 16.9.1974, in: NA/MinBuZa/Ambassade Algerije, Inv. 215.

<sup>321</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 16, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>322</sup> Vgl. MinBuZa an Botschaft Algier, 17.9.1974, in: NA/MinBuZa/Ambassade Algerije, Inv. 215.

<sup>323</sup> Vgl. MinBuZa an Botschaft Algier, 16.9.1974, in: NA/MinBuZa/Ambassade Algerije, Inv. 215.

im Süd-Jemen näherte. Nach niederländischer und britischer Intervention stimmten die südjemenitischen Autoritäten einer Landung zu, allerdings „ausschließlich um zu tanken, worauf das Flugzeug so schnell wie möglich weiterreisen müsse.“<sup>324</sup> Britische und französische Bemühungen, die Terroristen auch in Aden aussteigen zu lassen, wurden von Süd-Jemen nicht angenommen.

Offenbar aus eigenem Antrieb versuchte Außenminister Van der Stoel über den niederländischen Beauftragten in Syrien und französische Unterstützung eine Möglichkeit zu erwirken, die Terroristen in Damaskus landen zu lassen.<sup>325</sup> Nach Zustimmung der syrischen Behörden landete gegen 14 Uhr das Flugzeug. Die Japaner hinterließen, offenbar nach weiteren Verhandlungen vor Ort, Waffen und Lösegeld im Flugzeug, um sich dann den Syrern zu stellen. Einen Tag später landete die niederländische Besatzung wohlbehalten in Schiphol – die Geiselnahme war endgültig beendet.

Die 300 000 US-Dollar, die in Damaskus spurlos „verschwanden“, sollten noch über Jahre ein Streitpunkt zwischen der niederländischen und französischen Regierung sein. Es ist zu vermuten, dass die Syrer das Geld als Gegenleistung für ihren guten Willen ansahen. Ob dies zuvor mit den Franzosen abgestimmt war, kann nur vermutet werden. Nach sieben Jahren „knickrigem Getue“<sup>326</sup>, so Van der Stoel, zahlten die Franzosen 1981 schließlich 200 000 Dollar zurück, 100 000 Dollar stellten sie für die Benutzung der Boeing in Rechnung.<sup>327</sup>

Es ist wohl eine Ironie der Geschichte, dass es den Terroristen höchstwahrscheinlich zufällig gelang, an den Grundfesten der niederländischen Demokratie zu rütteln. Wie jedes Jahr am dritten Dienstag im September sollte auch 1974 die feierliche Eröffnung der Generalstaten durch die Königin (*Prinsjesdag*) stattfinden. Als am Sonntagabend vor Prinsjesdag immer noch keine Lösung des Geiseldramas in Sicht war, drängte eine Entscheidung, ob die Parlamentseröffnung im Binnenhof, nur 500 Meter vom Anschlagort entfernt, stattfinden könne. Dass der Ministerpräsident und zahlreiche Minister bedingt durch ihre Arbeit in den Stäben möglicherweise nicht an der Zeremonie teilnehmen könnten, war schon bedenklich genug. Zentral war aber natürlich die Frage, ob das niederländische Staatsoberhaupt ohne größeres Risiko mit den Spitzen der Politik und Diplomatie zusammentreffen könne. Minister Van Agt, der sich darüber mit den Sicherheitskräften beriet, nahm eine Position der Gelassenheit und des Pragmatismus ein.<sup>328</sup> In der Tat fand der Prinsjesdag wie vorgesehen, allerdings ohne goldene Kutsche, mit Abstrichen im Protokoll und ohne Ministerpräsident statt. Trotz des (begrenzten) Risikos waren die „Minister der Meinung, dass das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats so weit möglich fortgesetzt werden müsse. Das Aufschieben oder Absagen des Prinsjesdags könne als Zugeständnis [*kniebuiging*] in Richtung

<sup>324</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 17, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>325</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 17, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>326</sup> „Miezerig gedoe“. Van der Stoel, zitiert nach Merriënboer, Van Agt, S. 217.

<sup>327</sup> Eine andere Version, nach der bereits im Mai 1975 eine Lösung zwischen den Niederlanden und Frankreich erzielt worden sei, vertritt Muller, *Terrorisme*, S. 190.

<sup>328</sup> Minutenbuch Beratungsstab im Polizeihauptquartier, 15.9.1974, Eintrag 21.30 Uhr, S. 51, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

der Terroristen aufgefasst werden.<sup>329</sup> Die Königin ging in ihrer Rede aber nur kurz zu Beginn auf die aktuellen Ereignisse ein und kündigte eine „Untersuchung der Ursachen von Verrohung“<sup>330</sup> an. Die Gelegenheit, ausführlich und entschieden gegen Terrorismus Stellung zu nehmen, nutzte sie, vielleicht auch um den Lauf der Verhandlungen nicht zu beeinflussen, nicht.<sup>331</sup>

Auch in der Schlussphase der Geiselnahme zeigt sich, dass der strategische Kurs der Nachgiebigkeit – trotz aller gegenteiligen Bekenntnisse – bis zum Ende und gegen Widerstände verfolgt wurde. Zwar war die Reduktion der Lösegeldsumme und das Zugeständnis der Terroristen, weniger Waffen mitzunehmen ein Teilerfolg der Regierung, ändert jedoch am Gesamtbild, dass Terroristen mit Verhandlungen zwar von Gewalt abzuhalten, nicht aber zur Aufgabe zu bewegen waren, wenig. Dies sollte eine der wichtigsten Lehren insbesondere für Justizminister Van Agt werden.

## 6. Neue Geiselnahmen im Bewertungsprozess – der Wendepunkt Scheveningen

Nach der wohlbehaltenen Rückkehr des Flugzeugs in Schiphol war die akute Geiselnahme abgeschlossen. Nach einem sehr schnellen, ausführlichen Bericht der Regierung begann der Monate währende Prozess der Evaluation auf allen Ebenen. Überschattet und beeinflusst wurde dieser Prozess von zwei neuen Geiselnahmen, die in einer direkten Verbindung zum Anschlag auf die französische Botschaft standen: die Häftlingsrevolte im Gefängnis von Scheveningen im Oktober 1974 und die Entführung eines Flugzeugs im November 1974.

Erst nachdem die Geiselnahme in der französischen Botschaft beendet war, stellte sich die Regierung der breiten Öffentlichkeit, die durchaus kritisch zum Vorgehen der Regierung stand. Es häuften sich Forderungen nach einer härteren Gangart und Warnungen vor einer falsch verstandenen Toleranz: „In unserem Land ist durch das Zuweitgehen von Toleranz bei bestimmten labilen Figuren eine Art Romantik des politischen Terrorismus entstanden [...] Diese Gruppen und die zu große Toleranz [...] muss sofort aufhören.“<sup>332</sup>

Zwar hatte es am zweiten Tag der Geiselnahme eine Regierungserklärung im Fernsehen gegeben, jedoch hatten die Minister weitgehend isoliert in ihren Stäben agiert. Die sehr sparsame Öffentlichkeitspolitik wurde damit gerechtfertigt, dass die Terroristen selbst Radioempfang in der Botschaft hatten und somit über geplante Aktionen informiert gewesen wären.<sup>333</sup> Die Öffentlichkeit erfuhr Ausführlicheres erst bei einer

<sup>329</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 178.

<sup>330</sup> Zitiert nach parlamentarischer Antwort des Ministerpräsidenten u.a. vom 15.1.1976, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

<sup>331</sup> Vgl. Text der Thronrede und Auswertung im Schreiben deutsche Botschaft Den Haag an das AA, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109205.

<sup>332</sup> Heitink, Jan G.: *Niederländische Toleranz und ihre Misbraucher*, in: *De Telegraaf* vom 16.9.1974, S. 3.

<sup>333</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 19, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

abendlichen Pressekonferenz nach Abflug der Terroristen. Das Parlament und dessen Ausschüsse, die eigentlich bevorzugt über die Aktionen der Regierung informiert werden müssten, wurden von der sparsamen Informationspolitik nicht ausgenommen. Erst am Tag der Rückkehr des Flugzeugs aus Syrien, also nach dem endgültigen Ende der Geiselnahme, erstattete Ministerpräsident Den Uyl einer vollbesetzten Zweiten Kammer Bericht. Eine parlamentarische Debatte fand jedoch weder während noch nach der Geiselnahme statt.<sup>334</sup> Bereits tags darauf wurde der offizielle Regierungsbericht dem Parlament zugeleitet, der in gewisser Weise den Ausgangspunkt für die weitere Debatte bildete.<sup>335</sup> Wie zu erwarten war, kam Kritik auf, dass der Bericht viel zu „schludrig“<sup>336</sup> und überhastet zusammengestellt worden sei. Es könne „eine abgewogene Urteilsbildung“<sup>337</sup> erst mit Abstand erfolgen, so heißt es einräumend in dem Bericht, so dass er weniger abschließenden Charakter hatte, sondern vermutlich in erster Linie Gerüchten und verzerrten Darstellungen entgegenwirken und die leichte Verstimmung der Parlamentarier beheben sollte.

Dennoch ist der im Schlussteil sehr nachdenkliche Tonfall des Berichts bemerkenswert und unterscheidet sich hier gravierend von den offiziellen Berichten nach Anschlägen in Westdeutschland und Österreich.<sup>338</sup> Vorausschauend griffen die Minister einigermaßen selbstkritisch die erwartbaren Vorwürfe auf:

*„Wir haben Wert darauf gelegt, die Kammer so kurzfristig wie möglich zu informieren. Wir sind uns bewusst, dass dieser Beschluss mit sich bringt, dass wir noch keinen Abstand zu den Ereignissen haben gewinnen können, die nicht nur dienstlich sondern auch persönlich tiefen Eindruck bei uns hinterlassen haben.“*<sup>339</sup>

Es wurde angekündigt, dass die „Lehren für die Zukunft“ gezogen werden müssten, derer die Minister vorläufig zwei erkannten: Erstens „Planung für die operationellen Seiten“, zweitens „Verbesserung des Austauschs und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern.“<sup>340</sup> Interessanterweise wird hier der Handlungsbedarf im innen- wie auch außenpolitischen Bereich erkannt. In der Erläuterung wird eine Zusammenführung beider klassischer Politikbereiche deutlich, die im Vergleich erstaunlich früh benannt wurde:

*„Die Vorgaben und Planungen, über die wir verfügten, werden aktualisiert und ergänzt werden müssen. [...] Die internationalen Aspekte müssen bei der Aktualisierung und Ergänzung [...] mehr Beachtung finden. [...] [Darüber hinaus] will sich die Regierung mit der Verstärkung der bestehen-*

<sup>334</sup> Die Zweite Kammer hatte bereits zuvor Informationen über die Geiselnahme gefordert, um rechtzeitig intervenieren zu können. Die Regierung Den Uyl zog es aber vor, bis zum Ende der Geiselnahme zu warten, um dann umfassend Bericht zu geben. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 18.9.1974, Punkt 5, NA/Notulen MR, Inv. 1407.

<sup>335</sup> Zu den Positionen, Einbeziehung und Debatten im niederländischen Parlament nach und während der Geiselnahme vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 181–185.

<sup>336</sup> „Entscheidungsträger“, zitiert nach Muller, *Terrorisme*, S. 183.

<sup>337</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.22, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>338</sup> Vgl. Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.21–24, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>339</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.22, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>340</sup> Alle Zitate in Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.22, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

*den Konsultationen und der Eröffnung von neuen Beratungen über die Bewältigung von internationalen Terrorakten beschäftigen. Das jüngste Drama machte deutlich, wie die Belange vieler Staaten parallel laufen.*<sup>341</sup>

Zur Strategie, die sich natürlich erst aus dem Rückblick einheitlich darstellte, nahm die Regierung eine differenzierte Haltung ein. Das „Ausschalten der Terroristen“<sup>342</sup> sei durchaus eine Option gewesen, jedoch habe man sich angesichts der Undurchführbarkeit auf Verhandlungen verlegt. Der Kern des „Dutch approach“ wurde hier formuliert: „Erschöpfung der Terroristen sollte dabei in unseren Erwägungen eine wichtige Rolle spielen.“<sup>343</sup> Die bereits bei der Geiselnahme von Deil diskutierte Frage, ob Regierungen sich an Absprachen mit Terroristen halten müssten, auch wenn diese bereits angreifbar geworden sein sollten, wurde ebenfalls aufgegriffen: „Ein Bruch der gemachten Absprache könnte mit sich bringen, dass wir damit die Geiselnbefreiung in einem zukünftigen Fall praktisch unmöglich machen würden.“<sup>344</sup> Dennoch mochten sich die Minister nicht festlegen: „Eine definitive Antwort [auf terroristische Akte] scheint unmöglich. Es lassen sich Situationen denken, in denen die Alternative der Gewaltlosigkeit nicht gegeben ist oder nicht hingenommen werden kann.“<sup>345</sup>

Somit lässt sich für die erste umfanglichere Evaluation der Regierung festhalten, dass erstens ein überraschend nachdenklicher, teils auch selbstkritischer Tonfall herrschte. Zweitens wurde das Ereignis keinesfalls als singulär, sondern als Auftrag für eine Anpassung der bestehenden Strukturen verstanden. Die Erwartung neuer Anschläge war damit indirekt ausgedrückt. Und drittens wurde zwar der Mythos des „Dutch approach“ der Terroristenbekämpfung durch gezielte Erschöpfung angelegt, jedoch keinesfalls deterministisch verstanden. Die Möglichkeit des gewaltsamen Zugriffs wurde nach wie vor nach Prüfung des Einzelfalls offengehalten.

Wie im Regierungsbericht angekündigt, wurden in den folgenden Monaten Erfahrungsberichte und Verbesserungsvorschläge von allen Ebenen angefordert. Der bereits erwähnte, weiterhin schwelende Konflikt zwischen Regierungs- und Provinz- bzw. Lokalebene schlug sich dann auch mit einiger Offenheit in diesen Berichten nieder. Auch in der Versammlung der Königlichen Kommissare musste sich der Innenminister zahlreiche Beschwerden über die Zurückstellung der Kommissare und Bürgermeister anhören.<sup>346</sup> Auch die grundsätzliche Frage, ob die Terrorismusbekämpfung tatsächlich am sinnvollsten beim Justizminister angesiedelt sei, wurde erneut gestellt:

*„Es gilt, die bestehenden Richtlinien insoweit anzupassen, dass der Generalstaatsanwalt und der Königliche Kommissar bei dergleichen Angelegenheiten mehr in den bestehenden Regelungen berücksichtigt werden, sei es im Regierungsstab, sei es im Beratungsstab [...]. Im Geiselnahmerrundschreiben vom 23. Februar 1973 wurde festgelegt, dass der Justizminister als die primär verant-*

<sup>341</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S.22f., in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>342</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 23, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>343</sup> Ebenda.

<sup>344</sup> Ebenda.

<sup>345</sup> Regierungsbericht zur Geiselnahme vom 20.9.1974, S. 24, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>346</sup> Protokoll der Versammlung der Königlichen Kommissare am 26.9.1974, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

*wortliche Autorität auftritt. Im Praxisfall erwies sich, sowohl hierzulande als auch im Ausland, dass mit Blick auf die humanitären und politischen Belange die Aspekte der Justiz nicht derartig primär sind als wie im genannten Rundschreiben davon ausgegangen wird.*<sup>347</sup>

Ebenfalls kritisch diskutiert wurde die Frage nach der herausgehobenen Stellung des Ministerpräsidenten, die in den Terrorismusplänen nicht vorgesehen war.<sup>348</sup> Neben diesen grundsätzlichen Fragen wurden aber auch sehr praktische Vorschläge für die Zukunft gemacht. So schlug der Königliche Kommissar von Südholland mehrere Maßnahmen vor: „Übung Nord- und Südholland [...] Anschaffung zweier kleiner Mini-Bandrekorder (Modell Philips im Außenministerium in Gebrauch) [...] Im Provinzhaus Bettunterbringung/vorübergehend [...] follow-up-Gespräch nach Geiselnahme etc. +/- 4 Wochen danach“<sup>349</sup>.

Auch auf außenpolitischer Ebene wurden Sicherheitsmaßnahmen ergriffen und die Spur der JRA aufmerksam und international verfolgt. Nachdem in Stockholm drei Japaner festgenommen wurden, darunter angeblich einer der Terroristen von Den Haag, schlugen in den Niederlanden die Alarmglocken. Da einer der Terroristen das Foto des österreichischen Botschafters in Schweden bei sich trug, leitete man in Den Haag die besondere Sicherung der schwedischen, österreichischen und japanischen Botschaften ein. Offenbar wollte man es nicht auf ein erneutes Drama auf diplomatischer Ebene ankommen lassen.<sup>350</sup>

Dass die Sorge durchaus berechtigt war und dass das Beispiel der französischen Botschaft in gewissen Kreisen – auch der deutschen RAF<sup>351</sup> – als Lehrstück für „erfolgreichen“ Terrorismus diente, zeigte sich nur sechs Wochen nach dem Anschlag auf die französische Botschaft. Am 26. Oktober 1974 nahmen vier Häftlinge des Strafgefängnisses in Scheveningen den Gefängnischor „Ut captivi gaudeant“ sowie den Pastor, Organisten und Bewacher als Geiseln.<sup>352</sup> Das niederländische Gefängniswesen war be-

<sup>347</sup> Betrachtung über die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz im letzten Geiseldrama, vermutlich aus dem Büro des Kommissars der Königin in Südholland, 25.9.1974, S. 1f., in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135. Sehr ähnlich aber ausführlicher zum „Charakter der Geiselnahme“ auch im Abschlussbericht des CdK, S. III b, in: Ebenda.

<sup>348</sup> Vgl. parlamentarischer Antwort des Ministerpräsidenten u.a. vom 15.1.1976, S.4, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

<sup>349</sup> Handschriftliche Anmerkungen an Bericht CdK vom 20.11.1974, in: NA/CdK Zuid-Holland II, Inv. 135.

<sup>350</sup> Vgl. Schreiben Botschaft Stockholm an MinBuZa vom 13.2.1975, Vermerk des MinBuZa und Schreiben der japanischen Botschaft an MinBuZa vom 11.3.1975, alles in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302.

<sup>351</sup> So vermerkte das Bundesinnenministerium: „Bei der Durchsuchung der Zelle von Raspe im März 1975 wurde die Übersetzung des Berichts des Ministerpräsidenten Den Uyl an die zweite Kammer vom 20.9.1974 über den Anschlag japanischer Terroristen auf die französische Botschaft in Den Haag am 13.9.1974 sichergestellt. [...] [Es] kann jedoch der Schluß gezogen werden, daß dieses Material im Hinblick auf ähnliche Aktionen der RAF (z.B. Stockholm) von Bedeutung war.“ Vgl. Vermerk zum Kassiber „Die Geiselnahme in der Französischen Botschaft Den Haag (Nr. 62/Ordner I) von ÖS 6 an Minister Maihofer vom 17.10.1975, in: BArch B 106/106592.

<sup>352</sup> Die Zahl der Geiseln schwankt in den Quellen zwischen 22 und 26 Personen. Zum Ablauf der Geiselnahme vgl. das ausführliche Minutenbuch des Stabs im Gefängnis, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 136. Vgl. Abschlussbericht von Polizeipräsident

reits zuvor nicht zuletzt vor dem Zerrspiegel niederländischer Wahrnehmung deutscher Gefängnisse Thema großer Kritik. „Isolationsfolter“ und „Vernichtungshaft“ waren die Stichwörter der linken Szene dieser Zeit. Die Festung Scheveningen aus dem 19. Jahrhundert, in der sich das Gefängnis befand, war schon optisch ein Musterbeispiel für veraltete Strafstrukturen im doppelten Sinne.<sup>353</sup> Natürlich kam umgehend die Frage auf, wie die Häftlinge in der Festung an Waffen gekommen sein mochten. Die Antwort war bei einem Mönch namens Bruder Mattheus zu suchen, der die Waffen unter seiner Kutte in das Gefängnis geschmuggelt hatte. Besonders pikant: Bruder Mattheus hatte über Vermittlung seines Bruders, einem KVP-Abgeordneten, über Jahre direkten Kontakt zu Justizminister Van Agt gepflegt. Van Agt hatte persönlich und gegen Widerstand aus dem eigenen Haus den direkten Zugang für Bruder Mattheus zu den Gefangenen erwirkt.<sup>354</sup> Die Täter waren alte Bekannte: die Verantwortlichen der Geiselnahme von Deil 1973 hatten sich mit zwei Arabern zusammengetan, die im März 1974 ein zuvor entführtes britisches Flugzeug in Schiphol entzündet hatten und daraufhin in Scheveningen inhaftiert worden waren.

Die Forderungen während der fünftägigen Geiselnahme blieben lange unklar, kristallisierten sich aber zunehmend an den Mustern der Geiselnahme in der französischen Botschaft. So forderten die Täter einen Bus für sich und die Geiseln, um damit nach Schiphol zu reisen und dort phasenweise Geiseln gegen ein Flugzeug und Besatzung auszutauschen. Ein politisches Motiv ist nicht zu erkennen, so dass es schwerfällt, diese Geiselnahme unter Terrorismus zu subsumieren.<sup>355</sup>

Der Umgang mit der Geiselnahme von Regierungsseite war nicht nur deshalb etwas verworren. Während Innenminister De Gaay Fortman die Auffassung vertrat, dass eine Häftlingsrevolte in die alleinige Zuständigkeit des Justizressorts gehöre, forderte Justizminister Van Agt einen Einsatz nach den vorgegebenen Terrorismusplänen, die nach der Kritik am Vorgehen Wochen zuvor diesmal penibel umgesetzt wurden. Hintergrund war aber wohl weniger die Überzeugung Van Agts, dass es hier um Terrorismus ging, sondern dass er sich wegen „Übermüdung“<sup>356</sup> ins Wochenende verabschieden konnte und der Innenminister automatisch als Justizminister ad interim diente. Offenbar wollte er zudem seinem für das Gefängniswesen zuständigen Staatssekretär Jan Glastra van Loon, der wenig später entlassen werden sollte, nicht alleine das Feld überlassen. Dies führte selbstredend zu Schwierigkeiten, als der Innenminister in seiner Funktion als Justizminister ad interim dem offenbar eigenwilligen Justizstaatssekretär per Weisung bestimmte Entscheidungen zuordnen musste, die dieser eigentlich nur von seinem direkten Dienstherrn anzunehmen hatte.<sup>357</sup> Nach Rückkehr Van Agts

Peijster vom 10.1.1975, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 136. Eine ausführliche Analyse und Beschreibung des Vorfalls findet sich bei Muller, *Terrorisme*, S.195–215.

<sup>353</sup> Die Wahrnehmung des niederländischen bzw. deutschen Haftwesens ist ein ganz zentrales und wiederkehrendes Thema in Jacco Pekelders Buch „Sympathie voor de RAF“. Vgl. ebenda insbesondere S.209–244.

<sup>354</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.218–220.

<sup>355</sup> Vgl. zum Verlauf der Geiselnahme Muller, *Terrorisme*, S.195–202.

<sup>356</sup> Muller, *Terrorisme*, S.197. Hintergrund waren die Verhandlungen um die Abtreibungsklinik Bloemenhove.

<sup>357</sup> Diese durchaus überzeugende Lesart folgt Muller, *Terrorisme*, S.202–204.

am Montag wurde in der Ministerrunde offiziell festgestellt, dass es sich nicht um eine politische Tat handele und die Verantwortlichkeit im Justizressort liege.<sup>358</sup>

Der Stab hatte das Wochenende über an der „Strategie der Entmutigung und Erschöpfung“<sup>359</sup> durch systematischen Einsatz von Psychiatern festgehalten, nachdem ähnlich wie bei der französischen Botschaft der Einsatz von BBes als zu riskant eingeschätzt worden war. Van Agt zog jedoch rasch das Heft des Handelns an sich und verwies selbst Ministerpräsident Den Uyl in die Schranken, der sich am deutlichsten für weiteres Verhandeln einsetzte. Der Ministerstab war sich eins, dass in diesem Fall kein Land die flüchtigen Kriminellen aufnehmen würde und ein zurückkehrendes oder herumirrendes Flugzeug weit gefährlicher war als die gegenwärtige Situation in der Gefängniskirche.<sup>360</sup>

In der Nacht auf den 1. November 1974 setzte Van Agt gegen Den Uyl schließlich die Wende der niederländischen Terrorismuspolitik durch: den Einsatz von BBes. Die Tür zur Gefängniskirche wurde nachts um 3.40 Uhr aufgeschweißt und, begleitet von zusätzlich erzeugtem Lärm, gelang es den BBE-Marineeinheiten, die Täter ohne Blutvergießen zu überwältigen. In der folgenden Pressekonferenz glänzte ein zufriedener Justizminister Van Agt, der sich mehr als je zuvor in der niederländischen Terrorismusbekämpfung Dominanz verschafft hatte.

Dieser Wandel vom Verhandlungs- und Nachgiebigkeitsprimat Den Uyls, der beim Anschlag auf die französische Botschaft den zähneknirschenden Van Agt überstrahlt hatte, zum unnachgiebigen, durchaus gewaltbereiten Kurs Van Agts hatte sich damit vollzogen. Einmal noch gaben die Niederländer im Grunde bedingungslos nach, als knapp vier Wochen später ein britisches Flugzeug von Palästinensern entführt wurde und die Freilassung der zwei Araber der Gefängnisgeiselnahme gefordert wurde. Vermutlich kam es Van Agt nicht ganz ungelegen, dem Bitten der tunesischen Regierung zuzustimmen, da palästinensische Häftlinge zu dieser Zeit immer ein besonderes Risiko für das „Gastland“ darstellten.<sup>361</sup> Bereits im Frühjahr 1974 wurde eine KLM-Flugzeugentführung in Beirut vereitelt, die das Ziel hatte, Häftlinge aus den Niederlanden freizupressen.<sup>362</sup>

Dieser personell bestimmte, strategische Wandel hatte mittelfristig keine verwaltungstechnischen Folgen. Lediglich eine Art Feinschliff der Krisenpläne fand statt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass verwaltungsintern großer Unmut über die zunehmende Dominanz des Justizministers herrschte. Van Agt hatte seit 1972 die Terrorismusbekämpfung zunehmend stärker in seinem Ressort verankert. Hatte das letztlich konkurrierende Innenressort anfangs geglaubt, dass die Justiz sich auf reine Koordinationsmaßnahmen beschränken würde, zeigte die Geiselnahme von Scheveningen mehr noch als der Fall der französischen Botschaft, dass Van Agt auch

<sup>358</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 199.

<sup>359</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 200.

<sup>360</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 201.

<sup>361</sup> Die Parallelen zur Flugzeugentführung von Zagreb 1972, als die überlebenden Olympia-Attentäter freigesprengt und somit ein potentielles Problem aus Deutschland „exportiert“ wurde, sind frappierend. Vgl. zur Flugzeugentführung 1974 die Parlamentarische Antwort des Ministerpräsidenten u. a. vom 15. 1. 1976, S. 5f., in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

<sup>362</sup> Vgl. BND an BMI und BuKA vom 3. 4. 1974, in: BArch B 136/25202.

nicht davor zurückschreckte, operative Einheiten wie die BBEs zu befehligen. Der bereits in den Krisenplänen angelegte, aber bislang nie ausgetragene Konflikt mit dem Innenressort schien sich zu entladen. Erstmals waren die Königlichen Kommissare gezwungen, die Rolle der BBEs im Krisengefüge wahr- und anzunehmen und sich auf die ernstzunehmende Option der „Überrumpelungstaktik“<sup>363</sup> einzustellen. Mehrere Fragen kamen auf, die vor allem der Angst vor Entmachtung des Ordnungssektors geschuldet waren. So wurden rechtliche Fragen herangezogen, etwa die Anpassung der Strafprozessordnung für den Einsatz von BBEs. Das Problem war, dass die Heranziehung militärischer Einheiten nur in Fragen der öffentlichen Ordnung erlaubt war, nicht jedoch in Fragen der Strafverfolgung, so wie Justizminister Van Agt die Terrorismusfragen sehen wollte.<sup>364</sup> Die Königlichen Kommissare beklagten das Gefühl, eher auf Basis einer informellen Zusammenarbeit denn auf rechtlicher Grundlage zu agieren.<sup>365</sup>

Die Diskussion um die Vermengung von Fragen der öffentlichen Ordnung und der Justiz saß Van Agt aus. Seine Position war seit Jahren administrativ und durch praktische Erfolge gefestigt, so dass er sich kaum zu Zugeständnissen genötigt sah. Eine stärkere Kooperation und Kommunikation zwischen den Polizeien und den Justizebenen sollte das Problem dann lösen, ohne am bestehenden Grundgefüge etwas zu ändern.<sup>366</sup> Als Ergebnis verbesserter Kommunikation und Durchleitung der „neuen“ Ideen kann auch gewertet werden, dass alle Gemeinden aufgefordert wurden, einen Notfallplan oder „Drehbuch“ für den terroristischen Notfall zu entwerfen.<sup>367</sup>

Dass man in Den Haag aber auch offen für Ideen und Impulse von außen war, zeigt sich darin, dass gleichzeitig auch Kontakte in das östliche Nachbarland gesucht wurden, das inzwischen einige Erfahrung im verwalterischen Umgang mit der terroristischen Bedrohung gesammelt hatte.<sup>368</sup> Abstrakt gesehen lässt sich in der Entwicklung beider Länder eine wichtige Parallele erkennen: Die schleichende Marginalisierung der in Ordnungsfragen traditionell wichtigen Provinz- bzw. Landesebene und die gleichzeitige Zentralisierung der Entscheidungsgewalt in Terrorismusfragen auf nationaler Ebene. So beklagte der eigentlich vom Innenministerium eingesetzte Ordnungs-

<sup>363</sup> Vgl. Protokoll der Evaluationsbesprechung der Amtsträger von Südholland zum Vorfall im Scheveningen am 29.1.1975, Punkt 3, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 136.

<sup>364</sup> Vgl. Schreiben Innenminister De Gaay Fortman an die Königlichen Kommissare zum Thema Anpassung der Strafprozessordnung Art. 146 vom 20.12.1974, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 133.

<sup>365</sup> Vgl. Protokoll der Versammlung der Königlichen Kommissare mit dem Innenminister vom 27.2.1975, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>366</sup> Vgl. Schreiben von Van Agt und De Gaay Fortman an die Zweite Kammer vom 21.3.1975, in: Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 13100, hs. VI en VII, nr. 27.

Vgl. Protokoll der Versammlung der Königlichen Kommissare mit dem Innenminister vom 27.2.1975, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5

<sup>367</sup> Vgl. Schreiben Königlicher Kommissar und Generalstaatsanwalt Südholland an die Bürgermeister vom 5.8.1975, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 138.

<sup>368</sup> Vgl. Schreiben Außenminister Van der Stoel an die Botschaft in Bonn mit Bitte um Kontakt zum BMJ und Zusendung von Gesetzesentwürfen vom 22.1.1975, in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 404. Die Antwort kam am 29.7.1975 von der deutschen Botschaft Den Haag, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme.

verantwortliche für Gelderland nicht ganz unzutreffend, dass nun „der Königliche Kommissar ein Mann der Provinz geworden sei“<sup>369</sup>.

Interessant ist, dass es angesichts des „Erfolges“ der Regierung gegen die Terroristen offenbar auch von parlamentarischer Seite keine besonderen Einwände gegen die zunehmende Dominanz Van Agts gab.<sup>370</sup> Kurz nach dem Vorfall legte Van Agt einen relativ knappen Bericht für die Zweite Kammer vor.<sup>371</sup> Erst ein halbes Jahr später wurde eine Kommission zur Untersuchung aller drei Vorfälle eingesetzt und erst im Januar 1976 nahmen die Minister zu deren Fragen Stellung.<sup>372</sup> Eine kurze Diskussion über alle drei Vorfälle vom Ende 1974 fand als relativ unbedeutender Anhang zur Generaldebatte zu den Molukkeranschlägen im Dezember 1975 statt. Auch die vielfältigen inneradministrativen Evaluationen nach dem Anschlag auf die französische Botschaft und die Gefängnisgeiselnahme in Scheveningen<sup>373</sup> legten zwar den Unmut der Provinzebene offen und sorgten für eine genauere Beachtung der Pläne im Folgeanschlag. Dennoch blieb die generelle Krisenarchitektur unberührt. So hieß es ein Jahr später in der parlamentarischen Stellungnahme der betroffenen Minister: „Die Vorgaben [vor der Geiselnahme in der französischen Botschaft] waren übrigens zufriedenstellend. Bei den jüngsten Anschlägen [1975] wurde dann auch auf derselben Basis gearbeitet.“<sup>374</sup> Dass neuere Berichte den Eindruck erweckten, dass im September 1974 andere Strukturen bestanden hätten, sei nicht „einer veränderten Arbeitsweise, sondern einer besseren Art der Berichtgebung“<sup>375</sup> geschuldet.

Im Ergebnis führten die von den zwei Folgeanschlägen und starkem Protest aus der Provinz- bzw. Ordnungsebene überschatteten Evaluationsprozesse also dazu, dass sich in den Antiterrorismusplänen außer einer Feinabstimmung im Prinzip nichts änderte. Justizminister Van Agt setzte auf verbesserte Kommunikation zwischen Justiz- und Ordnungskräften. Der strategische Wandel fand letztlich auf anderer Ebene statt. Die bestätigte Randfunktion von Innenminister De Gaay Fortman und die zunehmende Zurückdrängung Den Uyls in Terrorismusfragen durch Justizminister Van Agt, vollzog sich fast ohne administrative Rückwirkung oder Beteiligung an der Regierungsspitze. Dies macht wiederum deutlich, wie stark personalisiert letztlich die Ausrichtung der Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden war.

<sup>369</sup> Protokoll der Versammlung der Königlichen Kommissare mit dem Innenminister vom 24.4.1975, Punkt 4f., in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>370</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 207.

<sup>371</sup> Vgl. Tweede Kamer, zitting 1974–1975, Bijlage 13178, nr. 1.

<sup>372</sup> Vgl. Parlamentarische Antwort des Ministerpräsidenten u. a. vom 15.1.1976, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

<sup>373</sup> Vgl. etwa das Protokoll der Evaluationsbesprechung der Amtsträger von Südholland am 29.1.1975, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 136.

<sup>374</sup> Parlamentarische Antwort des Ministerpräsidenten u. a. vom 15.1.1976, S. 5, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13113 enz., nr. 3, Inv. 1123.

<sup>375</sup> Ebenda, S. 4.

## 7. Fazit Den Haag 1974: Abzeichnender Wandel vom „Softie“- zum „Hardliner“-Kurs

Der Anschlag auf die französische Botschaft in Den Haag sowie die zwei Folgeanschläge demonstrieren einen Wendepunkt der niederländischen Terrorismusbekämpfung. Neben strategischen Entwicklungsprozessen lässt die bemerkenswert transnationale Konstellation des Anschlags tief in das niederländische Gefüge von Innen- und Außenpolitik blicken.

Die seit 1972 massiv fortentwickelten Pläne zur Terrorismusbekämpfung und insbesondere zur Geiselnahmenbewältigung kamen im September 1974 erstmals voll zum Tragen. Der Wert der Pläne bestand in zügig umsetzbaren Krisenstrukturen auf allen Ebenen, auch wenn nicht alle Akteure über die Pläne informiert waren oder der Justizminister teilweise ad hoc von diesen abwich. Der Internationalität des Falles ist es wohl in erster Linie geschuldet, dass es zu einer Aufwärtsverschiebung der Kompetenzen bzw. Kompetenzansprüche kam. Ministerpräsident Den Uyl stand im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit, Justizminister Van Agt musste sich widerwillig mit einer Nebenrolle begnügen. Ob gewollt oder nicht sorgte er im Gegenzug dafür, dass entgegen der bestehenden Pläne die in Ordnungsfragen traditionell bedeutende Provinz- und Lokalebene fast vollständig entmachtet wurde. Gleichzeitig konnte das Außenministerium durch Kontaktbeamte auf allen Ebenen bemerkenswert effizient für eine Verschränkung von innen- und außenpolitischen Interessen sorgen.

Dessen ungeachtet stellte die Einbeziehung der französischen Regierung in die Krisenbewältigung ein besonderes Problem dar. Inhaltlich lagen die nachgiebigen Niederländer und der Hardliner Poniatowski meilenweit auseinander, Sprachschwierigkeiten und Kooperationsunwillen verschlimmerten die Situation noch. Erst nach zwei Tagen und nach persönlicher Intervention Den Uyls in Paris schwenkte die französische Regierung auf den niederländischen Kurs ein. Das Konzept der Terroristen, über die Niederlande Frankreich zu erpressen ging nur bedingt auf.

Die Option eines gewaltsamen Eingreifens, die von Poniatowski präferiert wurde, bestand auch auf niederländischer Seite vom ersten bis zum letzten Moment der Geiselnahme, auch wenn die Vorzeichen gleichwohl schon sehr früh auf Nachgiebigkeit standen. Die hohen Risiken einer Stürmung und wohl auch die Minderheitsposition Van Agts im Ministerstab ließen effektiv aber keine andere Option als Verhandeln zu. Insbesondere Den Uyl setzte auf Verhandlung, Zeitgewinn und Zermürbung. Angesichts der ultimativen Drohungen der Terroristen ließ sich das Konzept aber nicht aufrecht erhalten, so dass endgültig auf Nachgeben eingeschwenkt wurde. Auch gegen Widerstände arbeitete die Regierung für die Erfüllung der Forderungen, auch wenn sie geringe Zugeständnisse von den Terroristen abringen konnte.

Diese strukturellen und inhaltlichen Binnendifferenzen zeigen, dass auf mindestens drei Ebenen mit höchstem Konfliktpotential verhandelt wurde: innerhalb der Regierung auf Landes-, Provinz- und Lokalebene, mit den Terroristen und mit den Franzosen.

Am Ende der Geiselnahme verfestigte sich das Gesamtbild, dass Terroristen mit Verhandlungen zwar von Gewalt abzuhalten, nicht aber zur Aufgabe zu bewegen waren. Justizminister Van Agt zog diese Lehre und wendete sie bei der Gefängnis-

geiselnahme von Scheveningen wenige Wochen später an. Zunehmend vehementer setzte er sich gegen Ministerpräsident Den Uyl durch und gewann, auch unter fragwürdiger Anwendung der Terrorismusrichtlinien, absolute Dominanz in der Bewältigung der Geiselnahme. Erstmals wurden BBEs eingesetzt, um eine Geiselnahme zu beenden. Und auch wenn bei der folgenden Flugzeugentführung nachgegeben und zwei potentiell gefährliche Palästinenser außer Landes geschafft wurden, waren die Weichen für eine neue, durchaus auch konfliktbereite Terrorismusbekämpfung gestellt. Der „Erfolg“ bestätigte den Kurs von Van Agt, der sich von Evaluationen und massiver Kritik aus den verschiedenen Sicherheitsbehörden nicht vom seit 1972 eingeschlagenen Weg der Hauptverantwortlichkeit im Justizressort abbringen ließ. Das Ordnungsressort vor allem auf Provinzebene blieb marginalisiert, eine Zentralisierung der Verantwortlichkeiten fand statt. Ein Jahr nach dem Anschlag auf die französische Botschaft kam es zum zweiten großen Terrorismusfall in den Niederlanden. Die Frage, inwieweit sich strategische und administrative Parameter in der Zwischenzeit verfestigt hatten oder durch den neuen Anschlag in Frage gestellt wurden, soll im Folgekapitel untersucht werden.

## C. Geiselnahmen von Beilen und Amsterdam 1975

„Wir verstehen euch nicht“.<sup>376</sup>

Der Anschlag auf die französische Botschaft 1974 in Den Haag ging als erster großer transnationaler Anschlag in die niederländische Geschichte ein. Auch über die Niederlande hinaus stellte dieser Anschlag wegen seiner ungewöhnlichen transnationalen Dimension – Japaner, die in den Niederlanden Frankreich erpressen wollten – einen sehr bemerkenswerten Fall dar. Ein Jahr später sollten die Niederlande erneut Schauplatz mehrerer Novitäten der Terroristengeschichte werden. Hatten bislang vor allem Flugzeuge als bevorzugtes Erpressungsvehikel gedient, wurde nun ein Regionalzug<sup>377</sup> in der eher abgeschiedenen Provinz Drenthe zur Bühne des Terrorismus. Ebenfalls ungewöhnlich war, dass noch während der Geiselnahme im Zug eine – offenbar spontane – zweite Geiselnahme hinzukam: die Besetzung des indonesischen Generalkonsulats in Amsterdam. Die Zahl der Geiseln, darunter auch zahlreiche Kinder, ging so in die Hunderte. Zudem war die Dauer der Geiselnahmen mit insgesamt 17 Tagen eine weitere enorme Belastungsprobe für alle Beteiligten, die das Königreich der Niederlande an die verwalterischen Belastungsgrenzen brachte. Speziell für die Niederlande kommt hinzu, dass mit diesen beiden Anschlägen die Dimension des „homegrown terrorism“ ins niederländische Bewusstsein rückte. Die Täter, Jugendliche einer süd-molukkischen Minderheit, zeigen allerdings einmal mehr die Grenzen des Konzepts nationaler versus transnationaler Terrorismus. Angeblich sollen auch PLO-Kontakte und -Training eine Rolle gespielt haben, die auf eine ja durchaus nicht unübliche Vermischung nationaler und transnationaler Terrorismusorganisation hinweisen.<sup>378</sup>

Wiewohl die Molukker in den Niederlanden aufgewachsen waren, zielten ihre Aktionen auf Stützung der Exilregierung ihrer elterlichen Heimat, der Republik der Südmolukken bzw. der Republik Maluku Selatan (RMS).<sup>379</sup> Dies bedeutete einerseits die Umsetzung der 1950 ausgerufenen Unabhängigkeit der südmolukkischen Inseln vom

<sup>376</sup> Botschaft der molukkischen Terroristen an das niederländische Volk vom 4.2.1975, Beilage VII zum Regierungsbericht Beilen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>377</sup> Auch im Fall Marchegg 1973 in Österreich begann die Geiselnahme in einem Zug, jedoch spielte dieser im weiteren Verlauf keine Rolle. Ob Marchegg hier als Vorbild diente, kann nicht geklärt werden. Ganz auszuschließen ist es aber nicht, da sich das Beispiel durchaus bis in die Niederlande herumsprach und Vorbild eines vereitelten Anschlags wurde. Am 5. September 1975 wurden vier Syrer festgenommen, die nach Geheimdienstinformationen vorhatten, den Warschau-Express an der Station Amersfoort zu kapern. Die Syrer gingen davon aus, dass sich im Zug jüdische Emigranten aus der Sowjetunion befänden, die als Druckmittel für die Ausstrahlung einer vom Ministerpräsidenten abzulegenden Erklärung im Fernsehen dienen sollten. Vgl. Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14515, nr. 1, S.1, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

<sup>378</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinBuZa, 5.12.1975, 22.45 Uhr, über geheimen Bericht des indonesischen Botschafters in Mexiko, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>379</sup> Zur wechselhaften Geschichte der Utopie einer unabhängigen Republik der Südmolukken vgl. Steijlen, RMS. Vgl. ebenso grundlegend die hervorragende Darstellung von Bootsma/Dortmans, Molukse acties.

indonesischen Inselreich, andererseits die Stärkung der Rechte der südmolukkischen Minderheit in den Niederlanden. Diese Verschränkung innen- und außenpolitischer Parameter macht diesen Fall – neben all den anderen angeführten Besonderheiten – besonders interessant für eine Analyse staatlichen Handelns im Terrorismusfall.

Um diesen etwas komplizierten Anschlagsfall und das staatliche Handeln darin nachvollziehbar zu machen, soll für das Kontextverständnis zunächst auf den Hintergrund der „Molukkerproblematik“<sup>380</sup> in den Niederlanden eingegangen werden. Berücksichtigt werden muss auch die den Anschlägen von 1975 vorangegangene molukkische Gewalt, die in ihrer zunehmenden Eskalation in scharfem Kontrast zur staatlichen Wahrnehmung der Molukkerproblematik stand. Das staatliche Handeln während des eigentlichen, über zwei Wochen dauernden Anschlags soll in drei Phasen unterteilt untersucht werden. Entlang dieser Ereignisschablone soll versucht werden, die komplexen Entwicklungen und Positionen der zahlreichen Krisenstäbe nachzuvollziehen und zu deuten. Besonderes Augenmerk wird abermals auf das strategische Dilemma zwischen Verhandeln und Gewaltanwendung, insbesondere vor der Frage nach dem Mythos des „Dutch approach“, zu richten sein. Einige Seiten sollen vor einem abschließenden Fazit dem Nachklang des Doppelanschlags gewidmet werden und sich insbesondere mit dem bemerkenswert geänderten Berichtgebungsverhalten der Regierung, der ersten großen Generaldebatte zum Terrorismus im niederländischen Parlament sowie den offiziellen Integrationsbemühungen zwischen Niederländern und Moluk kern befassen.

### Südsee im KZ

Die Geschichte der Südmolukker ist eng mit der niederländischen Kolonialgeschichte verwoben. Die zu Kolonialzeiten auch „Gewürzinseln“ genannte Inselgruppe befindet sich auf halbem Weg zwischen Australien und den Philippinen. Christlichen Glaubens und stark von den Gebräuchen der niederländischen Kolonialherren geprägt, zeigten sich die Südmolukker traditionell als starke Verbündete der Niederländer. Ein wesentlicher Teil der Landstreitkräfte der Königlichen Niederländisch-Indischen Armee (KNIL) rekrutierte sich aus Bewohnern der südmolukkischen Inseln und trug vor allem in den Kriegen des 19. Jahrhunderts zur Festigung der Kolonialherrschaft in Niederländisch-Ostindien bei. Nach verheerenden Niederlagen gegen die Japaner im Zweiten Weltkrieg spielte die wiedergegründete KNIL Ende der 1940er Jahre eine bedeutende, teils auch unrühmliche Rolle beim Versuch, die niederländische Herrschaft auf den niederländischen Inseln wiederherzustellen. Nach der Anerkennung der indonesischen Unabhängigkeit Ende 1949 wurde die KNIL auf internationalem Druck aufgelöst.<sup>381</sup> Der niederländischen Krone oblag die Fürsorgepflicht für ihre ehemaligen Soldaten, die im sich zunehmend zentralistisch entwickelnden Indonesien unter Su-

<sup>380</sup> Diese „Problematik“ verweist natürlich nicht alleine auf die Südmolukker, sondern mindestens ebenso auf die offensichtlich gescheiterte Integration der Südmolukker seitens der Mehrheitsgesellschaft.

<sup>381</sup> Vgl. die alte, aber erstaunlich quellennahe Studie zum niederländischen Regierungshandeln von Lijphart, Trauma. Zur schwierigen Dekolonisation in Niederländisch-Ostindien vgl. den Überblick in Wielenga, Niederlande, S.294–304.

karno alles andere als beliebt waren und zudem die Separationsbemühungen der 1950 ausgerufenen RMS unterstützten, was indonesische Truppen wiederum zu verhindern suchten. Die niederländische Regierung entschied sich schließlich, die verbliebenen Soldaten mitsamt ihren Familien, insgesamt über 12 000 Menschen, übergangsweise in die Niederlande zu verbringen, bis die politische Situation für eine Rückkehr in die Südsee günstiger war. Beide Seiten gingen davon aus, dass dies nur eine Übergangslösung war. Das Kommissariat Ambonesenfürsorge (CAZ) – damals wurden die Südmolukker noch nach ihrer Hauptinsel Ambon Ambonesen genannt – wurde eingerichtet, das die Unterbringung und Versorgung der temporär Umgesiedelten verwalten sollte.<sup>382</sup> Das Ergebnis war die Unterbringung in Lagern und primitiven Militärbaracken an 90 Orten, oft sehr ländlich abseits der Kleinstädte gelegen. Mit zynischem Pragmatismus wurden auch ehemalige Durchgangslager der deutschen Besatzer genutzt, etwa das KZ Westerbork, in dem als vielleicht berühmtestes Beispiel Anne Frank bis zu ihrer Deportation nach Auschwitz bzw. Bergen-Belsen festgehalten wurde, oder das KZ Herzogenbusch (*Kamp Vught*).<sup>383</sup> Durch die abgesehene Lage und extreme soziale Exklusion, nicht zuletzt bedingt durch den Status der Staatenlosigkeit, entstand über Jahre und Jahrzehnte eine Parallelgesellschaft. Auch die niederländische Mehrheitsgesellschaft, wiewohl z. B. kulinarisch zunehmend von der Südseeküche beeinflusst, hielt sicheren Abstand zu den Lagern, der sich auch in eher abschätzigen Begrifflichkeiten wie „*Zwartkopje*“<sup>384</sup> ausdrückte. Auch nach den Anschlägen von 1975 war nicht allen Zeitgenossen der niederländische Anteil an der Molukkerproblematik klar. So kommentierte der Telegraaf nach den Molukkeranschlägen von 1975: „Was nun? Müssen wir den Südmolukkern nun erklären [...] [d]ass sie an der verkehrten Adresse sind? Dass wir genauso viel Einfluss auf das Weltgeschehen haben wie der Prinz von Monaco [...]?“<sup>385</sup> Obwohl in begrenztem Maße Möglichkeiten bestanden, die Lager zu verlassen und etwa in Sozialhilfwohnungen zu ziehen, zogen es die meisten Molukker vor, ihre gewohnte kulturelle und nach Herkunftsdörfern strukturierte soziale Umgebung nicht zu verlassen. Sogar die Geheimdienste beklagten, dass die molukkischen Siedlungen „eine in vielfacher Hinsicht geschlossene Gemeinschaft mit einem sehr eigenen Code“<sup>386</sup> seien.

Justizminister Carel Polak gab quasi symptomatisch für die gegenseitige Nichtwahrnehmung noch 1971 vor dem Ministerrat zu Protokoll, dass die Südmolukker „im

<sup>382</sup> Einen Überblick und eine umfassende Bibliographie zur Thematik liefert das Dossier „Tijdelijk naar Nederland“ des niederländischen Nationalarchivs, online unter: <http://www.nationaalarchief.nl/aankomst/achtergrondinformatie/tijdelijknl/index.asp>, Abruf vom 31. 3. 2009.

<sup>383</sup> Westerbork wurde umbenannt in Schattenberg. Dies war bis 1970 in Benutzung, bis die Molukker in Neubausiedlungen in Assen oder Bovensmilde umgesiedelt wurden. Auf dem Boden von Kamp Vught entstand die Molukkersiedlung Lunetten. Vgl. den Bildband von Fretes/Sahetapy, Lunetten.. Seit den 1980er Jahren gibt es zu den meisten Molukkersiedlungen eigene Publikationen.

<sup>384</sup> Wörtlich übersetzt „Schwarzköpfchen“. Dieses Schimpfwort ist mit Bedeutungsverschiebung durchaus immer noch und auch in Deutschland geläufig.

<sup>385</sup> Fahrenfort, Jacques in: De Telegraaf vom 20. 12. 1975, S. 3.

<sup>386</sup> Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14515, nr. 1, S. 6, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

wesentlichen nichts für die Niederlande empfinden<sup>387</sup>, weshalb ihnen kein Sondergesetz mit passivem Wahlrecht auf Reichsebene zugestanden werden sollte. Dennoch darf nicht – und genau dies ist hier geschehen – der Fehler gemacht werden, die süd-molukkische Minderheit wegen ihrer sozialen Isolation als homogene Gruppe zu betrachten.<sup>388</sup> Ein Teil des Problems war gerade, dass es keine von allen Molukkern anerkannte Vertretung gab. Ansätze landesweiter Organisationsstrukturen gab es sehr wohl, allerdings befürchtete die niederländische Regierung eine indirekte Anerkennung der RMS und deren Ideale durch die Akzeptanz der molukkischen Sprecher.<sup>389</sup>

Als der langjährige RMS-Präsident Chris Soumokil nach Jahren im Untergrund von der indonesischen Armee verhaftet und 1966 hingerichtet wurde, trat in den Niederlanden eine Exilregierung unter Ingenieur Johan Manusama zusammen, der die zentrale molukkische Figur in der Öffentlichkeit wurde. Die Witwe Soumokils, die ebenfalls in den Niederlanden lebte, blieb als informelle „Königin“<sup>390</sup> allerdings eine höchst einflussreiche Person in der Molukkergemeinde und wurde während mehrerer molukkischer Anschläge als Mittelsperson eingesetzt. Zeitgleich zum Tod von Präsident Soumokil in Indonesien begannen die ersten Anschläge auf indonesische Einrichtungen in den Niederlanden. Zwanzig Jahre nach dem Eintreffen der ehemaligen KNIL-Soldaten wollte die nachwachsende Generation sich nicht mehr mit den hinhaltenden Worten der alternden molukkischen Autoritäten zufriedengeben und kämpfte zunehmend gewaltsamer ihren eigenen Kampf um Aufmerksamkeit für das molukkische Problem. Fridus Steijlen vergleicht die Situation Anfang der 1970er Jahre mit einem „Vulkan, der vor dem Ausbruch steht. Es hat eine Weile unter der Oberfläche gegrummelt, und nun ist die Situation explosiv“<sup>391</sup>.

### „Vollkommene Überraschung“<sup>392</sup>? Molukkische Gewalt bis 1975

In zeitgenössischen wie auch rückblickenden Aussagen wird immer wieder betont, dass der Doppelanschlag im Dezember 1975 „einen Schock in den Niederlanden“<sup>393</sup> verursachte. Auch der Innenminister betonte im Ministerrat, dass „die Aktionen [...] für alle Geheimdienste als vollkommene Überraschung gekommen“<sup>394</sup> seien.

<sup>387</sup> Minister Polak vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 26.2.1971, Punkt 1, S.2, in: NA/Notulen MR, Inv. 327.

<sup>388</sup> Ministerpräsident Den Uyl erkannte sehr wohl, dass es sehr unterschiedliche Haltungen der Molukker z. B zur Repatriierung gab. Vgl. Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 25.10.1974, Punkt 4a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1408. Zu den Dynamiken und Auflehnungen innerhalb der Molukkergruppen Anfang der 1970er Jahre vgl. Steijlen, RMS, Kapitel 6.

<sup>389</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 26.2.1971, Punkt 1, in: NA/Notulen MR, Inv. 327.

<sup>390</sup> Minutenbuch Krisenstab MinJus, Bericht Fonteijn, 4.12.1975, S.69, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>391</sup> Steijlen, RMS, S.154.

<sup>392</sup> Minister De Gaay Fortman vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, S.41, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>393</sup> Muller, Terrorisme, S.217.

<sup>394</sup> Minister De Gaay Fortman vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, S.41, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601. Vgl. Vgl. Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handlungen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14515, nr. 1, S.5, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

Dass die Niederlande zutiefst geschockt über das Ausmaß der Anschläge und die plötzliche Polizei- und Militärpräsenz waren, steht außer Zweifel. Nicht zuletzt berichteten die Medien, dass die Spitzen von Regierung und Parlament ernsthaft die Erklärung des „bürgerlichen Ausnahmezustands“<sup>395</sup> diskutierten. Dennoch stellt sich die Frage, *wieso* die südmolukkische Gewalt die niederländische Gesellschaft so unvorbereitet traf. Seit dem Brandanschlag 1966 auf die indonesische Botschaft hatten sich die Anzeichen gehäuft und konkrete Aktionen belegt, dass die südmolukkische Gemeinschaft zunehmend unzufriedener und gewaltbereiter auftrat. Die bereits erwähnte Stürmung der Botschafterresidenz 1970 ging mit der Zusage der niederländischen Regierung aus, sich mit den südmolukkischen Führern zu treffen und deren Probleme zu erörtern. Ungeachtet aller tatsächlichen Bemühungen von Regierungsseite änderte sich am Grundproblem – soziale Exklusion in den Niederlanden und unerfüllte Unabhängigkeit der RMS – nichts. Ab 1974 stieg die Eskalationsstufe stetig an: Im April 1974 versuchten Südmolukker, den indonesischen Konsul in Amsterdam zu entführen. Nach dem Vorfall in der französischen Botschaft notierte sich Innenminister De Gaay Fortman am 24. September 1974 während einer Sitzung des parlamentarischen Geheimdienstausschusses die Anmerkung „Terroristen – Südmolukker?“<sup>396</sup>, was zeigt, dass die Südmolukker durchaus im Visier sicherheitspolitischer Kreise waren. Im Dezember 1974 wurde der Friedenspalast in Den Haag, der Sitz des Internationalen Gerichtshofs der Vereinten Nationen, gestürmt, mit Molotowcocktails verwüstet und großer Sachschaden angerichtet.<sup>397</sup> Ganz ähnlich wie in Österreich war mit dem Angriff auf eine internationale Organisation und deren erwartbare Drohung, Den Haag zu verlassen, ein wunder Punkt im Selbstverständnis der Niederlande berührt.<sup>398</sup> Die sicherlich größte Aufmerksamkeitswirkung hätte die Entführung von Königin Juliana im April 1975 – pünktlich zum 25-jährigen Gründungsjubiläum der RMS – erzielt, deren Pläne jedoch bereits in einem frühen Stadium vereitelt wurden.<sup>399</sup> Aus dieser, zugegebenermaßen zeitfernen Warte heraus ist es erstaunlich, dass die Niederländer so überrascht vom Ausbruch der molukkischen Gewalt waren. Die Sicherheitsbehörden konnten und durften es eigentlich nicht sein.

Abseits dieser „großen Anschläge“ waren die Südmolukker immer wieder Thema auf höchster politischer Ebene, wo sie in erster Linie in das Ressort des Ministers für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialarbeit fielen. Dies war eher eine Koordinierungsaufgabe, da alle konkreten Belange von anderen Fachressorts übernommen wurden. RMS-Präsident Manusama „betrachtete dies als beleidigend“<sup>400</sup>.

<sup>395</sup> Ministerratsprotokoll vom 4./5. 12. 1975, Punkt 18a, S. 44, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601. Vgl. De Telegraaf vom 5. 12. 1975, S. 7. Vgl. De Groene Amsterdammer vom 10. 12. 1975, S. 14.

<sup>396</sup> Zitiert nach Bak, *soeverein leven*, S. 274.

<sup>397</sup> Angeblich war die Haager Polizei damit ausgelastet gewesen, indonesische Gebäude zu schützen. Vgl. Schreiben MinBuZa an Delegation New York vom 30. 12. 1974, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 353.

<sup>398</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 21. 2. 1975, Punkt 6, S. 13, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591.

<sup>399</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S. 221. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 218. Nähere Berichte zu diesem Ereignis finden sich in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 353.

<sup>400</sup> Ministerpräsident Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 21. 2. 1975, Punkt 6, S. 18, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591.

Seit Anfang der 1970er Jahre wurde das Thema des illegalen Waffenbesitzes in Südmolukkersiedlungen diskutiert. Mit dem Mittel einer Generalamnestie bei freiwilliger Waffenabgabe versuchten zahlreiche Regierungen das Problem zu lösen; es bestand jedoch unvermindert bis 1975 fort.<sup>401</sup> Auch die schwierige Rechtslage der Molukker war immer wieder Thema. Immerhin 20 Jahre nach Eintreffen der Südmolukker wurde ein Brief eines Vertreters der Molukker diskutiert, der es als „wünschenswert erachtet“, dass die in den Niederlanden wohnenden Molukker die gleichen „Rechte, mit Ausnahme des Wahlrechts, und Pflichten, mit Ausnahme der Wehrpflicht“<sup>402</sup>, wie gebürtige Niederländer bekommen sollten. Auch die Frage nach Ausstellung von gesonderten Reisepässen – immerhin Grundlage für das Menschenrecht auf Reisefreiheit – beschäftigte den Ministerrat. Jedoch wurde jede Sonderregelung als Schritt zur Anerkennung der RMS aufgefasst, was erwartbare Schwierigkeiten mit der Regierung Indonesiens nach sich ziehen würde. Immerhin wurde die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung erkannt. Ab Herbst 1972 befasste sich eine interministerielle Arbeitsgruppe mit der Thematik und erarbeitete in sehr langwierigen Abstimmungsprozessen einen Entwurf zu einer „semi-niederländischen Staatsbürgerschaft für die Betroffenen“<sup>403</sup>, die allerdings erst 1976, nach dem ersten großen Molukkeranschlag vom Dezember 1975 in Gesetzesform gegossen wurde.<sup>404</sup> Ministerpräsident Den Uyl ließ im Oktober 1974 ausführlich das Thema im Ministerrat diskutieren und dabei große Sympathien und Engagement für die Sache der Molukker erkennen, was sich auch in mehreren Gesprächen mit RMS-Präsident Manusama ausdrückte.<sup>405</sup> Allerdings war auch ihm klar, dass die langjährige Verschleppung des Problems eine einfache Lösung unmöglich machte. Eine einfache, lange verfolgte Zustimmung Indonesiens zur Rück siedlung der Molukker war nicht mehr genug, da schon die dritte Generation in den Niederlanden aufwuchs, die zur Südsee nur wenig Bezug hatte und sich lieber die niederländische Staatsangehörigkeit wünschte. Abermals sollte eine Kommission gebildet werden, diesmal eine niederländisch-indonesische, die ein Dreiseitenabkommen sondieren sollte, das durch Einbeziehung im Vorfeld für alle Parteien annehmbar war.<sup>406</sup> Die Bemühungen verliefen schleppend, zumal zunehmend auch die indonesische Regierung Druck machte, die südmolukkischen Ausschreitungen vor allem gegen indonesische Einrichtungen in den Niederlanden in den Griff zu bekommen: „Die Empfindlichkeiten in Jakarta sind“, so Außenminister Van der Stoel, „was das betrifft, ziemlich groß.“<sup>407</sup>

<sup>401</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 7.9.1970, Punkt 5, Ministerratsprotokoll vom 11.9.1970, Punkt 4h, Ministerratsprotokoll vom 18.9.1970, Punkt 15h, in: NA/Notulen MR, Inv. 311–313.

<sup>402</sup> Beide Zitate im Ministerratsprotokoll vom 26.2.1971, Punkt 1, in: NA/Notulen MR, Inv. 327.

<sup>403</sup> Minister Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 13.7.1973, Punkt 10d, S. 48, in: NA/Notulen MR, Inv. 421. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 23.3.1973, Punkt 2c, Vgl. Vermerk MinBuZa vom 22.6.1973, in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 700.

<sup>404</sup> Vgl. „Gesetz betreffend die Position der Molukker“ mit Wirkung zum 1.1.1977. Originaltext, Erläuterungen und bezügliche Rundschreiben in: Wet betreffende de positie van Molukkers. Toelichting, hrsg. vom MinJus, Den Haag 1977.

<sup>405</sup> Vgl. die ausführliche Debatte um ein erneutes Treffen im Ministerratsprotokoll vom 21.2.1975, Punkt 6, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591.

<sup>406</sup> Vgl. Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 25.10.1974, Punkt 4a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1408.

<sup>407</sup> Minister Van der Stoel vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 7.2.1975, Punkt 4e, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591. Vgl. Ministerpräsident Den Uyl vor dem Ministerrat, Mi-

Trotz aller diplomatischen Bemühungen und Gespräche mit Molukkervertretern kam die molukkische Gemeinschaft nicht zur Ruhe. Im August 1971 berichtete das deutsche Generalkonsulat Rotterdam über schwere, zweitägige Ausschreitungen von rund 100 Ambonesen mit einem Toten und mehreren Verletzten in der Grenzstadt Roermond, bei denen Deutschtürken eine auslösende Rolle gespielt haben sollen.<sup>408</sup> Auch „einige Deutsche, wohl Freundinnen der dunkelhäutigen Gesellen“<sup>409</sup>, sollen dabei gewesen sein. Zum jährlichen „Molukkertag“<sup>410</sup> im April wurden die Sicherheitsmaßnahmen drastisch erhöht<sup>411</sup>, teilweise fuhren dann auf Anfrage von Justizminister Van Agt auch Panzerwagen auf: „Der Ministerpräsident [Biesheuvel] hält den Gebrauch von Panzerwagen für ziemlich spektakulär, aber das wird wahrscheinlich doch notwendig sein.“<sup>412</sup> Auch eine gewisse Nähe zu terroristischen Kreisen war nicht zu übersehen. Die niederländischen und indonesischen Geheimdienste arbeiteten eng miteinander, zumal die RMS sich auch deutlich bei den sozialistischen Staaten anbot.<sup>413</sup> Besorgt meldete die Botschaft Jakarta, „dass bestimmte Gruppierungen der molukkischen Gemeinschaft in den Niederlanden mit ausländischen terroristischen Organisationen in Verbindung stehen“<sup>414</sup>, konkretisierte aber später, nicht minder besorgniserregend:

*„es gibt keine anzeichen für kontakte mit ‚internationalen‘ terroristischen organisationen. es ist bekannt, dass die zulassung der p.l.o. als beobachter bei den v.n. bei einigen molukkischen gruppierungen anlass zu reaktionen gegeben hat. ebenfalls besteht vor allem bei jugendlichen bewunderung für aktionen wie entführung, geiselnahme, etc.“<sup>415</sup>*

Auch Ministerpräsident Den Uyl selbst erklärte Anfang 1975 im Ministerrat, dass „[d]eutlich eine fortdauernde Radikalisierung unter den Ambonesen wahrnehmbar“<sup>416</sup> sei. Insbesondere zum 25-jährigen RMS-Jubiläum war sich der Ministerrat darüber im Klaren, dass „sich unter den Molukkern in Den Haag bewaffnete Terrorgruppen befinden“<sup>417</sup> würden. Zu denken gibt auch die im Mai 1975 erschienene RMS-Publi-

nisterratsprotokoll vom 21.2.1975, Punkt 6, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591. Vgl. Botschaft Jakarta an MinBuZa vom 25.3.1975, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 353.

<sup>408</sup> Vgl. auch N. N.: Messerstecherei mit Ambonesen, in: FAZ vom 2.8.1971.

<sup>409</sup> Schreiben Konsulat Rotterdam an AA vom 4.8.1971, in: PA AA, B 24/506.

<sup>410</sup> Damit wurde das Gründungsjubiläum der RMS am 25. April bezeichnet, das immer wieder von Übergriffen auf indonesische Einrichtungen überschattet war.

<sup>411</sup> Vgl. Vermerke und interministerielle Abstimmungsunterlagen in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 698–703.

<sup>412</sup> Ministerratsprotokoll vom 14.4.1972, Punkt 14c, S. 38, in: NA/Notulen MR, Inv. 392.

<sup>413</sup> Vgl. die fortlaufenden Akten internationaler Kooperation und Beobachtung in: ABZ, Code 9, 1965–1974, 705, danach ABZ Code 9, 1975–1984, 397. Als Beispiel für deutliche politische Angebote im Gegenzug für sozialistische Aufbauhilfe mag die RMS-Publikation „Petition of Right for the People of the Republic of the South Moluccas“ aus dem Jahr 1972 dienen, die das Außenministerium über den finnischen Botschafter erreichte, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 397.

<sup>414</sup> Vertraulicher Bericht der Botschaft Jakarta an MinBuZa über Gespräche mit Geheimdiensten vom 7.2.1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397.

<sup>415</sup> Fernschreiben Botschaft Jakarta an MinBuZa vom 28.2.1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397.

<sup>416</sup> Vgl. Ministerpräsident Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 21.2.1975, Punkt 6, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591.

<sup>417</sup> Minister Van der Stoep vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 21.2.1975, Punkt 6, S. 14, in: NA/Notulen MR, Inv. 1591.

kation „Confrontation“, deren Titel sich zwar auf den Konflikt zwischen Diskriminierung und Selbstbestimmungsrechten bezieht, dennoch aber klar eine Grundhaltung ausdrückt.<sup>418</sup>

Zusammenfassend kann zumindest auf Regierungsebene keine Rede von grundsätzlicher Überraschung sein. Sicherlich waren Form und Datum des Anschlags unvorhersehbar, dennoch war aber lange bekannt, dass sich ein Gewitter zusammenbraute. Zunehmend aggressiver und mit immer größeren Aktionen versuchten Teile der jungen molukkischen Generation auf ihr doppeltes Anliegen hinzuweisen. Auch wenn vielleicht unter der Regierung Den Uyl mehr Sympathien und Engagement als je zuvor für die molukkischen Sorgen bestanden, dürfen die hier zitierten Ministerratsrunden und Kommissionen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Thema – neben den drängenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen – ein ausgesprochenes Randthema war. Auch mit Blick auf überseeische Angelegenheiten spielte die Unabhängigkeit Surinams eine deutlich größere politische Rolle. Entwicklungsminister Pronk warnte dennoch sehr hellstichtig davor, die Südmolukker nicht zu vergessen: „Diese Frage scheint weniger aktuell, aber es kann plötzlich zu einem Ausbruch kommen.“<sup>419</sup>

## 1. Doppelgeiselnahme in drei Phasen

Am 2. Dezember 1975 kam es dann zu diesem Ausbruch, der insgesamt 17 Tage lang dauern sollte. Um den Fall ohne größere Sprünge analysieren zu können, soll er in drei Phasen unterteilt werden, die auf den Blickwinkel des Regierungshandelns zugeschnitten sind.

Phase I umfasst den turbulenten Anfang des lokal begrenzten Anschlags auf den Zug in Beilen vom 2. bis 4. Dezember 1975. Phase II, die vom 4. bis 14. Dezember reicht, geht auf den Beginn des Anschlags in Amsterdam, die Sackgassen- und Doppelanschlagsituation der zweiten Anschlagwoche sowie das unverhoffte Ende des Anschlags in Beilen ein. Phase III, vom 14. bis 19. Dezember, behandelt die neue, auf Amsterdam begrenzte Situation, die „Paniknacht“<sup>420</sup> vom 17. auf den 18. Dezember sowie den endgültigen Abschluss der Geiselnahme.

### Phase I: Auftakt in der Provinz – Zugentführung bei Beilen<sup>421</sup>

Am 2. Dezember 1975 wurde die eigentlich eher ruhige und ländliche Provinz Drenthe im Osten der Niederlande Schauplatz eines terroristischen Angriffs, der über die Nie-

<sup>418</sup> RMS-Broschüre „Confrontation“, Mai 1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397.

<sup>419</sup> Ministerratsprotokoll vom 13. 7. 1973, Punkt 10d, S. 48, in: NA/Notulen MR, Inv. 421.

<sup>420</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 225.

<sup>421</sup> Auf diesen Anschlag wird sowohl unter dem Ortsnamen Beilen als auch Wijster verwiesen. Der tatsächliche Anschlagort befand sich auf freiem Feld etwa in der Mitte zwischen beiden Orten. Während Wijster ein kleines Dorf ist, in dessen Nähe vor allem die polizeilichen und später militärischen Kräfte gesammelt wurden, ist die Kleinstadt Beilen die Kreishauptstadt von Midden-Drenthe, so dass sich das Rathaus von Beilen als Versammlungsort für die politischen Stäbe vor Ort anbot.

derlande hinaus für Aufregung sorgen sollte.<sup>422</sup> Der Regionalzug von Groningen nach Zwolle hatte gegen 10 Uhr vormittags gerade den Bahnhof Beilen verlassen, als auf freiem Feld die Notbremse gezogen wurde. Mit enormer Brutalität trieben insgesamt sieben schwerbewaffnete süd-molukkesische Jugendliche die Passagiere im hinteren der beiden Zugteile zusammen.<sup>423</sup> Der Lokführer wurde durch eine Tür hindurch durch eine Schussalve schwer verletzt, später gezielt getötet. Auch ein „entgegenkommender Zug, der gehalten hatte, weil der Zugführer nachschauen wollte, was los war, wurde beschossen.“<sup>424</sup> Die Geiseln wurden gezwungen, die Fenster mit Zeitungen und Klebeband blickdicht zu machen. In die Durchgänge zwischen den Abteilen wurden gefesselte Geiseln als „lebende Schilde“<sup>425</sup> postiert. Mit Ketten, Vorhängeschlössern und Bombenattrappen wurden die Türen verschlossen.

Eine Stunde nach dem Überfall wurden zwei Frauen und ein Kind freigelassen, um eine Notiz mit sieben Forderungen zu übergeben. Diese hörten sich mit ihrer etwas ungelungenen Wortwahl zunächst nicht nach großer Weltpolitik an. So wurde als erstes vom „Reisebüro Raterink aus Beilen“<sup>426</sup> ein Reisebus mit Fahrer für 60 Personen gefordert. Dieser sollte an der nächsten befestigten Schienenkreuzung warten. Die Reise-richtung war ebenfalls vorgegeben, da verlangt wurde, dass in Schiphol ein Flugzeug bereitstehen solle. Erst im Flugzeug solle der Bestimmungsort bekannt gegeben und der Großteil der Geiseln freigelassen werden. In Den Haag vermutete man, dass sie nach Ambon in den Süd-molukken fliegen wollten.<sup>427</sup> Als dritte Forderung wurden Handschellen verlangt. Die zynische Begründung lag darin, „vorzubeugen, dass wir übereilt auf die Geiseln schießen müssen, die denken, dass sie türmen könnten.“<sup>428</sup> Von gleicher Art ist der Hinweis, dass „wir Frauen die gleichen Rechte gönnen wie Männern.“<sup>429</sup> Aufmerken lässt ein Satz, der an der Entschlossenheit der Terroristen keinen Zweifel lässt: „[D]ie Leben der Geiseln zählen nicht, genauso wenig wie die von

<sup>422</sup> Die Darstellung der Ereignisse folgt, sofern nicht anders angegeben, dem umfangreichen offiziellen Regierungsbericht vom 15. 1. 1976, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401 (fortan: Regierungsbericht Beilen) sowie dem Minutenbuch des Krisenstabs im Justizministerium. Vgl. Minutenbuch Krisenstab Justizministerium, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610 und 611. Teile des 350-seitigen Minutenbuchs, insbesondere zu den letzten Tagen der Doppelgeiselnahme, sind nicht einsehbar. Vgl. die Fallanalyse in Müller, *Terrorisme*, S. 218–252, der sich wiederum stark auf Rosenthal, *Rampen*, S. 395–459 stützt. Der Regierungsbericht ist auch als Drucksache der Zweiten Kammer zu finden. Vgl. NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bijlage 13756, Nr. 1–3, Inv. 1129.

<sup>423</sup> Ein sorgfältiger Plan der Zugabteile findet sich in Barker, *Not here*, S. 8f. Dieses Buch ist die sehr genau recherchierte, aber leider ohne wissenschaftliche Belege verfasste Geschichte der Molukkeranschläge von 1975 und 1977, insbesondere aus der Sicht der Molukker und der Opfer. Eine ähnliche, noch stärker erzählende Aufarbeitung zum Thema Beilen ist Kooij, *Martin*.

<sup>424</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 5, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>425</sup> Ebenda.

<sup>426</sup> Forderungen der Terroristen vom 2. 12. 1975, als Beilage I zum Regierungsbericht Beilen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>427</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, Bericht Fonteijn, 2. 12. 1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>428</sup> Forderungen der Terroristen vom 2. 12. 1975, als Beilage I zum Regierungsbericht Beilen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>429</sup> Ebenda.

uns.“<sup>430</sup> Bekräftigt wurden die Forderungen durch markige Drohungen und Hinweise auf Sprengstoff an den Türen, bestärkt durch ein Ultimatum mit etwa zwei Stunden Dauer. Danach sollte jede halbe Stunde eine Geisel „abgeknallt“<sup>431</sup> werden.

All dies deutet in der Tat darauf hin, dass der Anschlag „vermutlich von langer Hand vorbereitet“ war und „offensichtlich ein[em] zuvor festgelegte[m] Konzept“<sup>432</sup> folgte. Dem gegenüber stand eine zunächst reichlich chaotische Krisenorganisation. Fast zeitgleich meldeten sowohl die Bahnpolizei in Assen den Zug als vermisst als auch zwei Signaltechniker, von einem stehenden Zug bei Wijster beschossen worden zu sein. Nachdem Streifenpolizisten die Sachlage geprüft hatten und ziemlich schnell deutlich wurde, dass es sich um einen größeren Vorfall handelte, wurde im Rathaus von Beilen ein Einsatzzentrum „nach einem für solche Vorfälle bereitliegenden Alarmplan“<sup>433</sup> eingerichtet. Auch in Den Haag nahm im Justizministerium das bereits bewährte Krisenzentrum seine Arbeit auf. Die Beamten verfolgten die Fernsehnachrichten um 12 Uhr, da eigene Informationsketten noch nicht vollständig funktionierten.<sup>434</sup> Bis jedoch alle Provinzvertreter in Beilen eingetroffen waren, war das erste Ultimatum fast verstrichen. Der Bürgermeister von Beilen gab daher „in aller Eile“<sup>435</sup> eine Antwort auf die Forderungen der Geiselnahmer, ohne Rücksprache mit dem Krisenzentrum in Den Haag zu nehmen. Neben dem Hinweis, dass seit Eintreffen der Forderungen, angeblich um 12.15 Uhr, kein Beschluss gefasst werden konnte, teilte der Bürgermeister mit, dass das Reisebüro Raterink für die Bereitstellung des geforderten Busses kontaktiert wurde.<sup>436</sup> Diese „Beinahe-Zusage“<sup>437</sup> wurde von den Terroristen ganz offensichtlich als Bestätigung ihrer Forderungen aufgefasst. Als der Bus dennoch nicht kam, machten sie mit ihren Drohungen ernst. Ein erster Hinrichtungsversuch schlug fehl, als die Geisel vom Zug sprang und in einem Graben entlang der Gleise Schutz vor den Kugeln fand, die ihr hinterhergeschossen wurden. Eine Stunde später hatte ein 22-jähriger Passagier weniger Glück. Während er aus dem Zug geworfen wurde, schossen die Täter auf ihn. Da er möglicherweise immer noch lebte, kehrten die Terroristen mehrfach zurück und gaben teils aus nächster Nähe Schüsse auf ihn ab.<sup>438</sup> Eine eiligst arrangierte Kontaktaufnahme von zwei molukkischen Vertretern mit den Terroristen wurde zwar zugestanden, führte jedoch zu keinem Ergebnis. Im Gegenteil: Nun forderten die Geiselnahmer nicht nur einen Bus, sondern auch einen Lokführer und zwei tragbare Radios bei neuem Ultimatum bis 17 Uhr. Per Megaphon – alles andere schien zu riskant – wurde den Geiselnahmern um 19 Uhr mitgeteilt, dass man sich bemühe, aber noch Zeit brauche. Zeitgleich wurden alle drei BBEs nach

<sup>430</sup> Ebenda.

<sup>431</sup> Ebenda.

<sup>432</sup> Regierungsbericht Beilen, S.4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>433</sup> Regierungsbericht Beilen, S.6f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>434</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, Bericht Fonteijn, 2. 12. 1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>435</sup> Regierungsbericht Beilen, S.9, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>436</sup> Antwort des Bürgermeisters von Beilen vom 2. 12. 1975, als Beilage II zum Regierungsbericht Beilen, S.in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>437</sup> Muller, Terrorisme, S.219.

<sup>438</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S.10f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

Wijster dirigiert und mit der Erarbeitung von Angriffsplänen beauftragt, falls die Lage im Zug eskalieren sollte.

Nachdem in der Nacht einige weitere Personen entkommen waren, verdichtete sich nach einiger Befragung das Bild über die Lage im Zug.<sup>439</sup> Am Vormittag des nachfolgenden Tages wurde erneut eine Person freigelassen, die einen Brief der Geiselnnehmer und zwei Briefe von Geiseln bei sich trug.<sup>440</sup> Erneut wurde ein Ultimatum für 11 Uhr gestellt, erneut war die Reaktion hinhaltend. Bis auf die Forderungen zu praktischen Bedürfnissen – Essen, Decken, jedoch kein Radio – wurde nicht auf die Geiselnnehmer eingegangen. Dieses kleine Zugeständnis schaffte aber offenbar ausreichend Vertrauen, dass ein Feldtelefon bis in die Nähe des Zuges gelegt werden durfte, was die Kommunikation deutlich erleichterte. Über die Feldleitung meldete sich am Nachmittag RMS-Präsident Manusama bei den Terroristen, der zuvor dem Krisenstab versichert hatte, dass er jegliche Gewalt der molukkischen Sache für abträglich halte. Nur Monate zuvor hatte er aber in einem Brief an Joop den Uyl geschrieben: „Ich werde, wenn es darauf ankommt, meine Pflicht gegenüber meinem Volk über meine Pflicht gegenüber Ihrer Rechtsordnung stellen.“<sup>441</sup>

In einem direkten Gespräch an Bord des Zuges versuchte er, die Molukker zur Aufgabe zu bringen, was jedoch ziemlich schnell scheiterte.<sup>442</sup> Stattdessen verlangten die Terroristen, den ehemaligen KNIL-Militärprediger Samuel Metiary<sup>443</sup> zu sprechen, der bereits 1970 in Wassenaar vermittelt hatte. Immerhin konnten die kommenden Ultimaten mit dem Hinweis abgewendet werden, dass Manusama zunächst in Den Haag Bericht erstatten müsse, bevor die Regierung eine Entscheidung fällen könnte. Der herbeigeeilte Prediger Metiary kam nach seinem Gespräch mit den Terroristen mit ernststen Neuigkeiten zurück: Bis um 10 Uhr des Folgetags sollten die Forderungen erfüllt sein, sonst würde es erneut Tote geben.

Obwohl immer wieder Geiseln entkommen konnten, war klar, dass es ernst um die 31 verbliebenen stand. Die Stäbe verlegten sich auf den Einsatz von Josina Soumokil, der in Molukkerkreisen verehrten Witwe des 1966 exekutierten RMS-Präsidenten, die sich auch bereit zeigte, am Folgetag mit den Terroristen zu sprechen. Sie sollte die Nachricht überbringen, dass die Regierung zu keinen Verhandlungen bereit sei, solange noch Frauen und Kinder an Bord und die Toten nicht geborgen seien.<sup>444</sup> Statt Frau Soumokil verlangten die Terroristen jedoch nach einem anderen molukkischen Unterhändler, der nach einer Unterredung am Vormittag des 4. Dezember eine längere Erklärung<sup>445</sup> an das niederländische Volk zur medialen Verbreitung mitbrachte. Diese

<sup>439</sup> Regierungsbericht Beilen, S.12f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>440</sup> Vgl. Beilage IV, V und VI zum Regierungsbericht Beilen, S. in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>441</sup> Manusama an Den Uyl vom 13.6.1975, in: IISG, Archief Joop den Uyl, 1152. Auch schon früher hatte sich Manusama politisch bedenklich geäußert. So hatte er die Residenzbesetzung von Wassenaar 1970 sehr positiv geheißen und den Jugendlichen für die weltweite Aufmerksamkeit gedankt. Vgl. J. Kat: Manusama over het probleem der Zuid-Molukken, in: NRC Handelsblad vom 2. September 1970, zitiert nach Schmid/Graaf, Zuidmoluks Terroisme.

<sup>442</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 17f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>443</sup> Ursprünglich wohl Samuël Metiarij.

<sup>444</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 19f. in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>445</sup> Vgl. Botschaft an das niederländische Volk vom 4.2.1975, Beilage VII zum Regierungsbericht Beilen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

verdeutlichte endlich die vermuteten, bislang unbestätigten politischen „Triebfedern“<sup>446</sup> des Anschlags: „Tastete die Regierung während der ersten Tage noch über die Hintergründe der Geiselaktion im Dunkeln, verließ die Erklärung [...] dieser eine politische Dimension.“<sup>447</sup>

In der Erklärung heißt es, dass es das Ziel sei, die Niederländer „wachzurütteln und das Unrecht anzusehen“<sup>448</sup>, welches die niederländische Regierung den Südmolukern antue. Schließlich habe auch Königin Juliana erst im November zur Unabhängigkeit Surinams jedem Volk jenes Recht auf Unabhängigkeit zugesagt, nach dem die Molukker seit einem Vierteljahrhundert strebten. Das molukkische Volk lebe „in erbärmlichen Zuständen“<sup>449</sup>, seit Jahrzehnten würden Molukker von der indonesischen Regierung verfolgt und ermordet, während die Niederlande jeden Fortschritt blockierten. Mit bewegender Bitterkeit brachten die Terroristen die Kluft zum niederländischen Volk auf den Punkt:

*„Wir verstehen euch nicht, warum ihr, wenn anderswo Unrecht geschah, Protestmärsche und dergleichen abhaltet, während ihr nichts für uns tut, denen in den vergangenen 25 Jahren durch eure Regierung und die indonesische Regierung Unrecht getan wird. [...] wir sind keine Mörder, aber um für die Zukunft unseres Volkes und die Unabhängigkeit unseres Landes zu kämpfen sind wir bereit, erneut zu töten und auch zu sterben.“*<sup>450</sup>

Die Stäbe gaben zurück, dass sie der Veröffentlichung der Erklärung zustimmten, wenn die älteren Passagiere freigelassen würden. Einen Bus würden sie weiterhin nicht zur Verfügung stellen. In vorstellbar bewegenden Telefonaten versuchten einige Geiseln, per Feldtelefon Kontakt mit Parlamentsabgeordneten aufzunehmen beziehungsweise die Unterhändler zu erweichen, einen Bus herbeizuschaffen.

Im Stab in Den Haag lagen die Nerven blank. Da die Exekution angekündigtermaßen vor dem Zug stattfinden sollte, gab es Überlegungen, den Täter vor der Exekution zu erschießen. Der Stab in Beilen und vor allem Ministerpräsident Den Uyl plädierten für „nicht niederschließen“, da Racheaktionen im Zug befürchtet wurden. Justizstaatssekretär Mulder hingegen betonte, dass „eine solche Exekution vor den Augen des nied. Volkes nicht mehr toliert werden kann. Also niederschließen.“<sup>451</sup> Am Ende war das Argument gegen den Gewalteininsatz die mangelnde Möglichkeit, gleichzeitig eine großangelegte Stürmung des Zuges stattfinden zu lassen.

Der Regierungsbericht teilte zur absehbaren Eskalation der Lage trocken, fast mechanistisch mit: Der Unterhändler „bemüht sich erfolglos, die Entführer von der Exekution abzuhalten und bittet um Aufschub bis 17.00 Uhr. Um 12.45 Uhr wurde Herr Bierling getötet. Um 12.45 Uhr teilten die Entführer dies telefonisch mit“<sup>452</sup>.

<sup>446</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 13, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>447</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 23, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Ohne Zweifel war angesichts der vielen vorausgegangenen Aktionen die politische Stoßrichtung des Anschlags von Beginn der Aktion klar. Dennoch bestanden natürlich berechnete Zweifel, ob nicht banalere Interessen wie Bereicherung oder Ausreise hinter dem Anschlag standen.

<sup>448</sup> Botschaft an das niederländische Volk vom 4. 2. 1975, Beilage VII zum Regierungsbericht Beilen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>449</sup> Ebenda.

<sup>450</sup> Ebenda.

<sup>451</sup> Beide Zitate aus Eilbericht an Minister (Van Agt?), 4. 12. 1975, 10 Uhr, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>452</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 23, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

## Phase II: Konsulatsbesetzung in Amsterdam

Fast zeitgleich zum Tod von Herrn Bierling stürmten sieben maskierte und bewaffnete Männer das indonesische Generalkonsulat in Amsterdam. In dem in einer ruhigen Nebenstraße zum Vondelpark gelegenen Gebäude befanden sich neben dem Konsulat auch zwei Reisebüros und eine Schule für indonesische Kinder, deren Besucher alle gleichermaßen als Geiseln genommen wurden. Vier Mitarbeiter des Konsulats versuchten in den ersten Stunden unter den entsetzten Augen der Anwohner aus Fenstern im zweiten Stock des Gebäudes zu springen. Während zwei Personen unverletzt entkamen, wurde einer von Schüssen verletzt, ein anderer verfehlte die eiligst herbeigeschafften Matratzen und verstarb einige Tage später. Der Konsul selbst war jedoch nicht im Gebäude. Insgesamt, so stellte sich nach und nach heraus, befanden sich nun 41 Menschen in der Gewalt der Terroristen, darunter 16 Kinder.<sup>453</sup>

Bereits während des Anschlags von Beilen wurden als gefährdet eingestufte Gebäude im ganzen Land einer „verschärften Überwachung mit Streifenwagen“<sup>454</sup> unterzogen. Warum ausgerechnet die (neben der Botschaft in Den Haag) wichtigste Vertretung Indonesiens keine eigene Bewachung hatte, kann nur mit Unterschätzung des terroristischen Potentials und einer verengt innenpolitischen Sichtweise auf die Ereignisse erklärt werden. Die Regierungsseite zog sich im Nachhinein darauf zurück, dass „die Besetzung des Generalkonsulats in Amsterdam improvisiert war. Der Plan scheint erst nach dem Beginn der Zugpiraterie in Beilen gefasst worden zu sein.“<sup>455</sup>

Angesichts dieses Überraschungseffekts war in der Folge die Angst vor weiteren Anschlägen umso verheerender. Es kam zu einem wahren Großaufgebot an militärischer Bewachung im ganzen Land. Der Ministerrat und die Fraktionsvorsitzenden diskutierten – allerdings eher skeptisch – über die Ausrufung des „Bürgerlichen Ausnahmezustands“<sup>456</sup>. Dennoch zeigen die umfangreichen Maßnahmen, wie besorgt die niederländische Regierung war: Unter besonderen Schutz wurden die Rundfunkanstalten in Hilversum und das Funkgebäude in Schiphol gestellt, vermutlich einerseits zur Sicherung der informationellen Infrastruktur, andererseits aus Angst vor Propagandaakten. Militäreinrichtungen, Munitionsdepots und Flugbasen wurden verschärft bewacht.<sup>457</sup> Ebenso die Wohnungen der Regierungsvertreter, und diplomatische Einrichtungen.<sup>458</sup> Finanzminister Duisenberg befürchtete zudem auch Anschläge auf wichtige Infrastruktur, z. B. auf die Moerdijkbrücken.<sup>459</sup>

Die festgehaltenen Kinder waren das stärkste Druckmittel der Terroristen. Auf diese richteten sich – wohl auch durch das niederländische Weihnachtsfest am 5. und 6. Dezember beeinflusst – dann auch die ersten Bemühungen der zusammengetretenen Stäbe in Amsterdam. Auf die Forderung nach einem Radio- und Fernsehgerät ging der

<sup>453</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 39, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>454</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>455</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>456</sup> Kulturminister van Doorn vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>457</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 57–59, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>458</sup> Vgl. Chronologie im Minutenbuch Krisenstab MinJus, 4.12.1975, S. 65c, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>459</sup> Vgl. Duisenberg vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

Einsatzleiter vor Ort weitgehend eigenmächtig im Austausch gegen die Freilassung von fünf Kindern ein. Dies war nicht unproblematisch, konnten die Terroristen nun live nicht nur die Ereignisse vor dem Gebäude mitverfolgen, sondern auch den Werdegang oder eventuelle Befreiungsversuche in Beilen.<sup>460</sup> Dass eine inhaltliche Verbindung zwischen beiden Anschlägen bestand, machten die Täter unmittelbar nach der Stürmung durch ein Telefonat mit der indonesischen Botschaft in Den Haag deutlich: „[D]ie Regierung der Republik Indonesien muss [...] so schnell wie möglich von der niederländischen Regierung verlangen, dass diese die in Wijster aufgestellten ‚Forderungen‘ erfüllt.“<sup>461</sup>

Mit mehreren schaurigen und sehr medienwirksamen „Balkonszenen“<sup>462</sup> versuchten die Terroristen über die Tage, ihren abstrakten und konkreten Forderungen, zu denen auch ein fast schon obligatorischer Bus nach Schiphol und Essen für 65 Personen gehörte<sup>463</sup>, Nachdruck zu verleihen. Dabei wurde je eine Geisel<sup>464</sup> mit verbundenen Augen, einem Strick um den Hals und einem Gewehrkolben im Nacken auf einem Balkon des Konsulats postiert und am Telefon mit der Exekution gedroht. Dieses Vorgehen nötigte Teile der internationalen Presse zu etwas vorschnellen Adelungen: „Die Urheber der Überfälle sind Intellektuelle, die einiges von Public Relations verstehen.“<sup>465</sup>

Trotz dieser wirksam inszenierten Drohungen gelang es den Verhandelnden, darunter auch molukkische Funktionäre, in mehreren Stufen immer mehr Kinder gegen die Zusage auszutauschen, Prediger Metiary als Unterhändler zu schicken.<sup>466</sup> Die letzten vier Kinder wurden allerdings erst am vierten Tag der Geiselnahme freigelassen. Die molukkischen Unterhändler als Vermittler einzusetzen war nicht unproblematisch, verfolgten diese doch dieselben politischen Ziele, wenn auch ohne Gewalt:

*„Das Vertrauen der Regierungsfunktionäre in Metiary schwand beinahe vollständig als er mit einer neuen Forderung kam. Der indonesische Botschafter müsse sich bereit erklären, mit Metiary zu sprechen. Diese Forderung schien eher von Metiary selbst zu stammen als von den Geiselnehmern im Konsulat.“<sup>467</sup>*

Die Außenministerien der Niederlande und Indonesiens arbeiteten eng zusammen und ließen den von den Terroristen beabsichtigten Konflikt zwischen beiden Ländern gar nicht erst aufkommen.<sup>468</sup> So lehnte der indonesische Botschafter die Forderung Metiarys nach Rücksprache mit Außenminister Van der Stoel ab. Lediglich der Leiter der politischen Abteilung der indonesischen Botschaft erklärte sich zu einem strikt

<sup>460</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 24, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>461</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 41, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>462</sup> Müller, Terrorisme, S. 223.

<sup>463</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 42, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>464</sup> Obwohl auf den Fotos dieser Balkonszenen fast ausschließlich Frauen zu sehen sind, wurden auch Männer dazu missbraucht. Dies lässt interessante Rückschlüsse auf mediale Wahrnehmung und Vermittlung dieser terroristischen Ereignisse vermuten, auf die hier aber nicht in angemessener Breite eingegangen werden kann.

<sup>465</sup> Jacob, Elfrun: Manifest in Weihnachtspapier. Die Strategie der Geiseltäter in Holland, in: Hamburger Abendblatt vom 9. 12. 1975, S. 11.

<sup>466</sup> Vgl. Vermerk MinBuZa vom 5. 12. 1975, 19:20 Uhr, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>467</sup> Müller, Terrorisme, S. 223. Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 43, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>468</sup> Vgl. Radke, Bodo: Indonesien und Holland einig. Kein Pakt mit Terroristen, in: Die Welt vom 8. 12. 1975.

privaten Gespräch mit Metiary bereit. In den folgenden Tagen entstand viel – auch öffentliche – Diskussion um die Modalitäten dieses Gespräch, das erst am 9. Dezember, also am fünften Tag der Geiselnahme in Amsterdam, stattfand. Das Ergebnis war die Freilassung zweier kranker Geiseln und die Verbreitung einer öffentlichen Erklärung der Terroristen, die sich quasi als Komplement zur Erklärung von Beilen primär an die indonesische Regierung richtete. Die „niederländische Regierung, das [...] Parlament, das [...] Volk, die christlichen Kirchen“ wurden mit Hinweis auf die „tausenden Südmolukker, die gefallen sind [...] durch die Treue für das Königreich der Niederlande, insbesondere das Oranierhaus“ zur Unterstützung dieser Forderungen aufgefordert. Drei Punkte wurden gefordert, darunter die „Freilassung der südmolukkesischen politischen Gefangenen [...] in Indonesien unter Aufsicht von Amnesty International“<sup>469</sup>, Redefreiheit über die RMS sowie ein Treffen zwischen den Präsidenten Suharto und Manusama in Genf. Zeitgleich bemühten sich Molukkergruppen in aller Welt bei gleichzeitigem Bedauern für die Opfer, den neuen politischen Schwung in der RMS-Frage zu nutzen und appellierten an die Vereinten Nationen in New York oder das Rote Kreuz in Genf. Vertreter beider Organisationen verhielten sich aber bedeckt bis ablehnend.<sup>470</sup>

Nach dem Treffen zwischen Indonesiern und Molukkern wurden alle Aktivitäten von Regierungsseite bewusst auf ein Minimum heruntergefahren. Kontakte bestanden nur noch mit Verhandlungspsychiatern zur Abwicklung von Fragen des täglichen Lebens, und auch diese wurden bewusst gestreckt. Es wurde mitgeteilt, dass auch Prediger Metiary zurzeit nicht zu erreichen sei.

### Phase II in Beilen: Sackgasse und plötzliches Ende

Nach der Ermordung des Passagiers Bierling am 4. Dezember 1975 „nahm der Verlauf der Ereignisse ungeachtet der sofort wiederholten Forderungen eine unverkennbare Wendung.“<sup>471</sup> Der zuvor so vehement geforderte Bus nach Schiphol trat in den Hintergrund, stattdessen wurden praktische Gegenstände, Lebensmittel und Lampen wichtiger. Zunehmend gelang es von Regierungsseite, eine Kommunikation mit den Terroristen aufzubauen, die diese in den ersten zwei Tagen weitestgehend abgelehnt hatten. Im Ministerrat berichtete Den Uyl mit Bezug auf Manusama von „wachsenden Zweifeln“ im Zug, „so dass es nicht ganz als ausgeschlossen betrachtet werden darf, dass die Geiselnnehmer durch das Mittel der Überredung“<sup>472</sup> zur Aufgabe gebracht werden könnten. Ob die Terroristen im Zug über ein Radio verfügten und von der Geiselnahme in Amsterdam wussten, blieb sehr lange unklar.<sup>473</sup>

<sup>469</sup> Alle Zitate der Erklärung im Regierungsbericht Beilen, S. 46f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>470</sup> Vgl. MinBuZa an Delegation VN New York vom 9. 12. 1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397. Vgl. MinBuZa an Delegation IKRK Genf vom 11. 12. 1975, in: ebenda. Vgl. auch Manusama in der Volkskrant vom 9. 12. 1975, Ausschnitt ebenda.

<sup>471</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 23, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Zur Rezeption der Anschläge in der molukkischen Gemeinschaft vgl. Steijlen, RMS, Kapitel 6.

<sup>472</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5. 12. 1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>473</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 24, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

Angesichts des veränderten Charakters der Geiselnahme schien ein Ende durch Aufgabe greifbar, allerdings stieg auch die Gefahr, dass sich die Geiselnahmer durch Flucht ihrer Verantwortung entziehen könnten. Daher wurde ein Panzerinfanteriebataillon eingesetzt, um das Gebiet acht Kilometer um den Zug herum abzuriegeln und zudem der Zug in der Nacht angestrahlt.<sup>474</sup> Die Presse wurde mittels eines „gentlemen’s agreement“<sup>475</sup> zu größter Zurückhaltung gemahnt, nachdem in den vergangenen Tagen die ausführliche Berichterstattung zur Offenbarung polizeitaktischer Maßnahmen geführt hatte.

Wie in Amsterdam wurde auch in Beilen darauf gesetzt, die Geiselnahmer durch zurückhaltenden aber kontinuierlichen Kontakt zu zermürben. Eine molukkische Unterhändlergruppe, darunter die Witwe Soumokil und RMS-Präsident Manusama, konnten soweit Vertrauen herstellen, dass sie zu Gesprächen zugelassen wurden und die Leichen bergen durften. Ein Problem stellten allerdings die Geiseln selbst dar, die Gebrauch vom Feldtelefon machten. Darunter befand sich etwa ein Vorstand der Gewerkschaft Unie BLHP, der im Namen der Geiseln alle Arbeitnehmerorganisationen aufrief, Druck auszuüben, damit die Forderungen der Geiselnahmer erfüllt würden. Die Krisenstäbe sahen sich veranlasst, diesen Aufruf nicht weiterzuleiten, da die „Erfüllung dessen das bisher geführte Regierungshandeln durchkreuzen könnte“<sup>476</sup>.

Am Abend des 5. Dezember ereignete sich ein Unfall an Bord des Zuges. Wurde anfangs gemeldet, dass sich eine Explosion ereignet habe, stellte sich später heraus, dass sich versehentlich ein Schuss gelöst und beim Eintreten in ein Gepäckgestell zahlreiche Metallsplitter hervorgerufen hatte.<sup>477</sup> Die zwei Schwerverletzten, darunter ein Terrorist, wurden der Polizei übergeben.<sup>478</sup>

Während in den Folgetagen zahlreiche fruchtlose Gespräche stattfanden und eine trotzige Erklärung der Terroristen abgegeben wurde, wurde das Leben an Bord des Zuges allmählich zur Routine. Das in diesen Fällen oft beobachtete Phänomen trat ein, dass „zwischen Entführern und den Geiseln eine derartige Beziehung gewachsen war, dass unmittelbare Lebensgefahr für die Letztgenannten [...] nicht bestand.“<sup>479</sup> Geiseln und Geiselnahmer verband auch, dass es – allerdings unbeabsichtigte – Probleme mit der Nahrungsversorgung gab. Einmal gab es kein Besteck, einmal dank organisatorischer Schwierigkeiten überhaupt kein Essen.<sup>480</sup> Dies führte dazu, dass man von Regierungsseite nicht mehr mit einem Überwältigungsversuch durch die Geiseln rechnen konnte.

<sup>474</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 24f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>475</sup> Fehler übernommen. Regierungsbericht Beilen, S. 30, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>476</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 25, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Wenig später wurde dieser Aufruf auch schriftlich von den Terroristen übergeben. Auch hier verzichteten die Autoritäten zunächst auf Veröffentlichung. Vgl. ebenda S. 34.

<sup>477</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 28, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>478</sup> Vgl. Müller, *Terrorisme*, S. 223.

<sup>479</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 31, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Dieses nicht ganz unstrittige Phänomen, das erstmals bei einem Banküberfall 1973 in Schweden beobachtet worden sein soll, wird üblicherweise unter dem Namen „Stockholm-Syndrom“ zusammengefasst.

<sup>480</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 27f. und 31f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Da das Essen erst spät angeliefert wurde und die Terroristen den Zug im Dunkeln nicht verlassen wollten, gab es am Abend des 7. Dezember keinen Proviant. Die Regierung hat sich später dafür entschuldigt.

In der zweiten Woche wurde die Kälte zum größten Problem für die Zuginsassen. Die Heizung funktionierte seit Tagen nicht und allmählich drohte die Kälte auch zur gesundheitlichen Gefahr für die Geiseln zu werden.<sup>481</sup> Daher wurde nach einer Phase starker Zurückhaltung zunehmend ein aktiverer Verhandlungskurs eingeschlagen, auch unter Einbeziehung der Familien der Terroristen.<sup>482</sup> Der neue wie auch der alte Kommunikationskurs war angesichts der verhärteten Fronten allerdings wenig erfolgreich.<sup>483</sup> Nach über 10 Tagen Geiselnahme sah es für die Krisenstäbe so aus, dass man um einen gewaltsamen Befreiungsversuch nicht umhinkommen würde: „Wie ungünstig die Chancen für eine solche Aktion auch waren, ein viel längeres Fortdauern der Geiselnahme schien für die Geiseln unhaltbar.“<sup>484</sup> Van Agt betonte im Krisenstab: „Verzicht auf Gewalt kann höchstens noch Frage von Tagen, in jedem Fall nicht von Wochen sein.“<sup>485</sup>

Zudem verliefen die Verhandlungen zunehmend zäh. Die Geiselnnehmer verlangten nun definitive Zugeständnisse von der niederländischen Seite. Der Unterhändler berichtete, „dass er noch nie so ein schwieriges Gespräch mit den Geiselnnehmern gehabt hatte. Sie sind ziemlich wütend. Sie denken, sie würden sabotiert“<sup>486</sup>. In dieser Sackgasse und unter dem Druck der Öffentlichkeit, die zunehmend eine Entscheidung erwartete, wurden ernste Pläne gemacht, den Zug zu stürmen.<sup>487</sup> Die Freilassung einer 17-jährigen Geisel am 12. Dezember änderte an der prinzipiellen Sackgasse wenig.

Kurz bevor es jedoch zu einer immer intensiver diskutierten Stürmung kam, gaben die Geiselnnehmer plötzlich von selbst auf: „Das Ende der Geiselnahme am Sonntag, den 14. Dezember ist auch für uns noch sehr unerwartet gekommen. Was genau der Grund gewesen ist, dass die Geiselnnehmer sich gestellt haben, ist (noch) nicht bekannt.“<sup>488</sup> Am Tag zuvor war die molukkische Delegation überraschenderweise mit einem Teilerfolg vom Zug zurückgekommen, dessen Ergebnis aber Spielraum für Interpretation ließ:

*Unterhändler Manusama „solle namens der Geiselnnehmer gebeten werden, nach Amsterdam zu reisen mit dem Ziel, den Besetzern des Generalkonsulats ebendort mitzuteilen, dass, wenn sie die*

<sup>481</sup> Es wurde auch überlegt, durch die Anlieferung von Heizplatten einen – nicht weiter ausgeführten – einsatztaktischen Vorteil zu gewinnen. Vgl. zur Wärmeproblematik Minutenbuch Krisenstab MinJus, 12. 12. 1975, S. 301 f., in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 611.

<sup>482</sup> Vgl. Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5. 12. 1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>483</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 32, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>484</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 32, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>485</sup> Minutenbuch Krisenstab MinJus, 12. 12. 1975, S. 328, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 611.

<sup>486</sup> Minutenbuch Krisenstab MinJus, 12. 12. 1975, S. 321, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 611.

<sup>487</sup> Der Telegraaf berichtete am 12. 12. 1975, dass die Regierung strategisch entzweit sei. Während Van Agt und De Gaay Fortman für ein gewaltsames Eingreifen plädierten, sei der Ministerpräsident nicht zu einer Abkehr von seinem gewaltlosen Kurs zu bewegen. Im Krisenstab wurde eiligst an einem Dementi gearbeitet und Nachforschung betrieben, wie die Informationen durchsickern konnten. Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 12. 12. 1975, S. 296 f., in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 611. Vgl. auch den Titel „Stimmung im Krisenstab düster“, in: NRC Handelsblad vom 12. 12. 1975, S. 1.

<sup>488</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 32, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

*Besetzung des Generalkonsulats aufgeben, am Folgetag um 12 Uhr die Geiselnahme im Zug beendet werden solle.*<sup>489</sup>

Es herrschte bis spät in die Nacht Uneinigkeit darüber, ob das Ende der Konsulatsbesetzung somit eine zwingende Vorbedingung für das Ende Geiselnahme im Zug war.

Unter Ausschluss der Presse und starken Sicherheitsvorkehrungen wurde der Sonntagmittag vorbereitet. Schließlich übergaben sich die sechs Geiselnahmer überraschend einfach der molukkischen Delegation, die die unbewaffneten Terroristen auf das freie Feld führte, wo sie umgehend festgenommen wurden. Über die Gründe der Aufgabe lässt sich nur spekulieren, aber vermutlich ist es wohl eine Mischung von verschiedenen Faktoren gewesen: „Nach aller Wahrscheinlichkeit hatte die Kälte, die Übermüdung, der Mangel an Unterstützung durch die südmolukkischen Führer und die Aussichtslosigkeit den Beschluss zur Übergabe mit beeinflusst.“<sup>490</sup> Am 14. Dezember 1975, nach 12 Tagen Geiselnahme, schrieb ein sichtlich erleichterter Protokollant: „Mitteilung, dass Geiselnahme Beilen ist beendet: die Geiselnahmer haben sich ergeben!! So wie ich es verstehe: kein Blutvergießen.“<sup>491</sup>

### Phase III: Ende der Geiselnahme in Amsterdam

In Amsterdam blickten die Stäbe nervös auf die Reaktion der Konsulatsbesetzer zum Ende der Aktion von Beilen. Ein Psychiater urteilte jedoch nach einem Gespräch mit den Terroristen, dass sich deren Haltung „nicht verhärtet“<sup>492</sup> habe. Die offizielle Strategie verfolgte nun weiterhin ein Minimum an Kommunikation. Mehrere Tage wurde neben banalen Versorgungsfragen sehr ausgedehnt über ein Treffen zwischen Psychiater, Prediger Metiary und den Terroristen verhandelt. Am 17. Dezember, dem 13. Tag der Geiselnahme in Amsterdam, ließen die Terroristen per Telefon die Forderung nach einem öffentlichen Gespräch zwischen niederländischer Regierung, Manusama und anderen molukkischen Vertretern übermitteln: „In diesem Gespräch müssen die politischen Aspekte der R.M.S. behandelt werden [...] Mit anderen Worten: Es geht nicht um die sozialen gesellschaftlichen Probleme, sondern um die politischen Aspekte.“<sup>493</sup> Die Zusage zu diesem Gespräch sei hinreichend für ein sofortiges Ende der Geiselnahme. Diese Forderung war in dieser Form jedoch unannehmbar und ging weit über das hinaus, was die niederländische Regierung moralisch vertreten konnte, ohne die Terroristen zu „belohnen“<sup>494</sup>.

Aus abgehörten Gesprächen im Konsulat speiste sich jedoch die Annahme, dass die Geiselnahmer nun am Ende ihrer Geduld seien und auch die „Möglichkeit unbere-

<sup>489</sup> Regierungsbericht Beilen, S.36, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>490</sup> Müller, *Terrorisme*, S.224.

<sup>491</sup> Minutenbuch MinBuZa vom 14. 12. 1975, 12.12 Uhr, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>492</sup> Regierungsbericht Beilen, S.49, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>493</sup> Zitiert nach Regierungsbericht Beilen, S.51, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>494</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 9. 12. 1975, Punkt 1a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601. Dies wurde so auch an die Auslandsvertretungen weitervermittelt, was zumindest ahnen lässt, dass die Niederlande sich durchaus ihres drohenden Rufverlustes in internationalem Maßstab bewusst waren. Vgl. Sprachregelung von Van der Stoel an alle Botschaften vom 9. 12. 1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397.

chenbarer Aktionen durch die Täter<sup>495</sup> einbezogen wurde. Im Klartext hieß dies, dass man sich für eine Stürmung rüstete.<sup>496</sup> Die Polizei in Amsterdam hörte in dieser ohnehin nervös-gespannten Lage am Abend des 17. Dezember Schüsse im Konsulat. Abhörspezialisten meinten aus Gesprächsfetzen zu hören, dass eine Geisel getötet werden sollte.<sup>497</sup> Der Regierungsstab gab in einer ersten Eskalationsstufe den Auftrag zum Anrücken der BBEs, was immerhin rund 20 Minuten dauern sollte. Auch die Abschaltung des Stroms für das Konsulat war bereits vorgesehen.<sup>498</sup> Angeblich soll Amsterdams Bürgermeister Ivo Samkalden selbst, der einige Zeit in Niederländisch-Indien Beamter gewesen war, eine Gegeninterpretation des Gesprächs in malaiischer Sprache vorgelegt haben, was zu einem sofortigen Abbruch der militärischen Operation geführt habe.<sup>499</sup>

Am Folgetag entbrannte eine Debatte darüber, ob die bisher teils auch eher unverbindlich in der Presse gemachten Ankündigungen Van Agts, das Molukkerproblem neu – in einem Spitzengespräch beider „Regierungen“ – zu diskutieren, als Erfüllung der Forderung ausreichten oder nicht. Erst nach mehreren Rückgesprächen Manusamas mit Van Agt und intensiver Vermittlung von Prediger Metiary ließen die Terroristen verkünden, dass sie am Mittag des nächsten Tages aufgeben wollten. Gegen 14 Uhr des 19. Dezember 1975, nach 14 Tagen Geiselnahme im indonesischen Generalkonsulat in Amsterdam, wurden alle Geiseln freigelassen und die Terroristen ohne Widerstand verhaftet.<sup>500</sup>

Medien und Politik im In- und Ausland reagierten erleichtert, noch nicht ahnend, dass zwei Tage später in Wien die OPEC-Ministerkonferenz überfallen werden sollte. Auch Bundeskanzler Schmidt, selbst auf dem Weg zur Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen, ließ ausrichten, er erblicke „einen Erfolg der Umsicht und Standfestigkeit“<sup>501</sup>, der sein späteres Verhalten möglicherweise beeinflusst haben mag.

## 2. Krisenorganisation à la Van Agt mit Den Uyl als Berater

Die Krisenorganisation der Molukkeranschläge 1975 zu analysieren ist ein höchst komplexes Unterfangen. Neben der Regierungsebene mit mehreren Stäben und ihren ganz eigenen inneren Dynamiken kommen zwei wiederum auf Provinzebene nicht immer übersichtlich untergliederte Einsatzstäbe in Beilen und Amsterdam hinzu, die

<sup>495</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 52, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>496</sup> Vgl. zu den kritischen „25 Minuten“ zwischen Befehl und Einsatz die Schriftliche Antwort von Kommissar Kranenburg auf parlamentarische Anfrage vom 3.3.1976, S. 10, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>497</sup> Vgl. Rosenthal, Rampen, S. 421 f.

<sup>498</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinBuZa, 17. 12. 1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400. Tatsächlich registrierte die Presse merkwürdige Stromausfälle in der Nähe des Konsulats. Vgl. ANP-Telexbericht vom 18. 12. 1975, 8.20 Uhr, S. 391, in: Ministerie van Justitie (Hrsg.): Gijzelingen 2–19 december 1975, persoverzicht deel A: ANP-telexberichten, Den Haag 1976.

<sup>499</sup> Vgl. Müller, Terrorisme, S. 225. Zur Sprachkenntnis und Funktion Samkaldens vgl. Schriftliche Antwort von Kommissar Kranenburg auf parlamentarische Anfrage vom 3.3.1976, S. 13, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5. Vgl. Rosenthal, Rampen, S. 422.

<sup>500</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 53 f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>501</sup> Fernschreiben Schmidt an Den Uyl vom 22. 12. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109207.

jeweils unterschiedlich arbeiteten und unterschiedliche Beziehungen zu „Den Haag“ hatten. Als erschwerender Faktor ist nicht zu vergessen, dass sich mit der Situation auch die Krisenorganisation auf allen Ebenen änderte. Um die Betrachtung nicht zu sehr zu zerfasern, sollen weitgehend chronologisch die Besonderheiten und Entwicklungen nachvollzogen und gedeutet werden.

### Schleppender Beginn: Improvisiertes Krisenmanagement in der Provinz

Unmittelbar nach der Feststellung, dass eine Geiselnahme stattfand, wurde im beschaulichen Rathaus von Beilen ein Einsatzzentrum eingerichtet. Für die operativen Fragen, Einsatz von Polizei und Militär oder Kommunikation mit den Terroristen, wurde in einem zum Dorf Wijster gehörigen Bauernhof in unmittelbarer Nähe zum Zug ein Kommandoposten eingerichtet.

Es dauerte allerdings geschlagene drei Stunden nach Beginn der Geiselnahme, bis die verantwortlichen Vertreter der Provinz, Königlicher Kommissar, Generalstaatsanwalt, Oberstaatsanwalt, Distriktkommandant der Reichspolizei sowie der Bürgermeister vollzählig im Einsatzzentrum Beilen vertreten waren.<sup>502</sup> Bis dahin war die erste, durchaus problematische, weil positiv klingende Antwort an die Entführer bereits gegeben. Während sich noch Psychiater, Psychologen, Geheimdienstbeamte, Experten der Eisenbahngesellschaft, Post- und Fernmeldebeamte sowie Vertreter der medizinischen Verwaltung im Rathaus Beilen sammelten, fielen bereits die ersten tödlichen Schüsse zur Exekution der Geiseln.<sup>503</sup> Naheliegenderweise wurde das Rathaus schnell zu klein. Teilweise wurde daher auf Wohnwagen als Beratungsort zurückgegriffen, was für sich schon zeigt, wie improvisiert die staatliche Seite in Beilen dem Terrorismus in der Provinz begegnen musste.<sup>504</sup>

Auch in Den Haag lief die Krisenorganisation schleppend an. Obwohl die Informationskette wie vorgesehen funktionierte und das Krisenzentrum im Justizministerium etwa 90 Minuten nach dem Anschlag seine Arbeit aufnahm, dauerte es noch bis in den Nachmittag, bis die politische Entscheidungsspitze krisenbereit war. Bereits in der Anfangsphase war eine deutliche Veränderung zum Anschlag auf die französische Botschaft sichtbar geworden: Justizminister Van Agt schnitt die Krisenorganisation auf sich zu, was sich auch in der (zu Beginn zufälligen) physischen Abwesenheit und nachfolgenden Marginalisierung von Ministerpräsident Den Uyl manifestierte.

Den Uyl und Außenminister Van der Stoel hielten sich zur Zeit des Anschlags auf einem EG-Ratstreffen in Rom auf. Verkehrsminister Westerterp war in Paris, Verteidigungsminister Vredeling nicht erreichbar.<sup>505</sup> Erst am Abend, frühestens sechs Stunden nach Beginn des Anschlags, traf Den Uyl in Den Haag ein.<sup>506</sup> Wie er selbst in den

<sup>502</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S.7, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>503</sup> Ebenda.

<sup>504</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S.76, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>505</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, Bericht Fonteijn, 2. 12. 1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>506</sup> Muller schreibt, dass Den Uyl um 16.15 Uhr wieder in Den Haag war. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S.220. Nach den Krisenstabsunterlagen ist dies offenbar ein Irrtum. Um 18.35 Uhr wurde gemeldet, dass Den Uyl in der Luft auf dem Weg zurück in die Niederlande sei. Vgl.

Nachrichten mitteilte, bedauerte er, nicht früher aus Rom weggekommen zu sein, „aber ich sehe auch nicht, dass ich damit wesentlich zur Lösung des Problems hätte beitragen können.“<sup>507</sup> Für die nächsten Tage verzichtete er allerdings auf Auslandsreisen.<sup>508</sup> Van Agt nutzte die Gunst der Stunde und übernahm am Tag des Anschlags auch das Privileg, die an den Ereignissen offenbar sehr interessierte Königin zu informieren – eine Aufgabe, die während des Anschlags 1974 noch betontermaßen Den Uyl obliegen hat.<sup>509</sup>

Der Regierungsstab bestand nach Van Agts Lesart eigentlich nur aus ihm selbst, im Bedarfsfall vertreten durch den Innenminister oder den Justizstaatssekretär, „die sich wiederholt mit dem Ministerpräsidenten berieten.“<sup>510</sup> Ebenso standen für „Beratungen ferner zur Verfügung der Verteidigungsminister, der Minister für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialarbeit [...] und der Staatssekretär für Verkehr und Öffentliche Arbeiten.“<sup>511</sup> Ob diese kleine Ministerrunde auch ohne offiziellen Ministerratsbeschluss handeln und gegebenenfalls über Leben und Tod entscheiden durfte, war regierungsintern durchaus umstritten.<sup>512</sup> Jedoch setzte sich Van Agt auch hier durch, so dass der Ministerrat vom Entscheidungs- zum Informationsgremium herabgestuft wurde.<sup>513</sup>

Van Agt übernahm auch die Führung in ersten Gesprächen mit RMS-Präsident Manusama. Wiewohl Den Uyl – wie in allen wichtigen Gesprächen – ebenfalls anwesend war, bestand für Manusama kein Zweifel daran, wer die tonangebende Autorität in dieser Frage war.<sup>514</sup> Van Agt zog betont sichtbar die Leitung der Krisenorganisation an sich und ließ sich auch davon nicht erschüttern, dass er meistens aus 200 km Entfernung das Geschehen kommentieren musste und dabei auch die Stäbe in Den Haag und Beilen nicht unbedingt auf gleichem Informationsstand waren.<sup>515</sup> Dass die zunehmende Degradierung Den Uyls zum Berater durchaus mit Vorsatz vonstatten ging, bestätigte Van Agt in einem Interview selbst: 1974 sei er im Regierungsstab „geduldet [worden], aber viel weiter als dulden ging das nicht. Bei den späteren Geiselnahmen

Minutenbuch Krisenstab MinJus, 2.12.1975, S.14, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610. Bei Merriënboer ist von einer Rückkehr „in der Nacht“ die Rede, was plausibel ist. Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.223. So ruft Den Uyl nachts um 3.25 Uhr aus Schiphol im Krisenstab an und wird über den Stand der Dinge informiert. Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 3.12.1975, S.32, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>507</sup> Den Uyl im „Journaal“ vom 2.12.1975, 20 Uhr, zitiert nach Merriënboer, Van Agt, S.223.

<sup>508</sup> Vgl. Telefonvermerk Gespräch Den Uyl mit Wilson vom 5.12.1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>509</sup> Die Königin wollte auch des Nachts über die Vorgänge informiert werden. Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 2.12.1975, S.15, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610. Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.223.

<sup>510</sup> Regierungsbericht Beilen, S.8, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Eine zentrale Rolle im Krisenstab Den Haag spielte auch der stellvertretende Staatssekretär und Abteilungsleiter für Polizeiangelegenheit Fonteijn.

<sup>511</sup> Regierungsbericht Beilen, S.8, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>512</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 9.12.1975, Punkt 1a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>513</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>514</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.223.

<sup>515</sup> Vgl. ebenda.

habe ich es verstanden, die Sache stets mehr an mich zu ziehen.<sup>516</sup> Dies war zu jeder Zeit allerdings ein gradueller Prozess, der nicht bedeutet, dass Den Uyl seinen Einfluss nicht sehr bewusst genutzt hätte oder „präsent“<sup>517</sup> war. Van Agt gelang es aber, die Krisenorganisation der Anfangsphase an sich zu ziehen und Den Uyl an den politischen Rand zu drängen. Mit der Internationalisierung der Geiselnahme durch die Besetzung des Konsulats wurden die Karten neu gemischt.

### Anpassung des Krisenmanagements im Doppelanschlag

Unmittelbar nach dem Bekanntwerden des Vorfalles in Amsterdam wurde nach den bestehenden Plänen umgehend ein operativer Kommandoposten in der Nähe des Konsulats eingerichtet, aus dem der in den langen Tagen der Geiselnahme zunehmend wichtigere Einsatz von Psychiatern oder Psychologen erfolgte. Im Polizeipräsidium Amsterdam trat ein koordinierender Einsatzstab zusammen.<sup>518</sup> Zu diesem gehörten der Generalstaatsanwalt des Gerichtshofs Amsterdam, der Königliche Kommissar in Nordholland, der Oberstaatsanwalt von Amsterdam, Bürgermeister Ivo Samkalden und der Polizeipräsident. Einige Mitglieder schienen allerdings über die seit Jahren ausgefochtene Krisenorganisationsstruktur nicht informiert zu sein.<sup>519</sup>

In Den Haag zogen nun Außenminister Van der Stoel und dessen Beamte in den Regierungsstab ein. Sie übernahmen die Abstimmung mit der indonesischen Seite, beauftragten aber auch umgehend die niederländischen Auslandsvertretungen mit Vorkehrungen und Warnungsaufträgen.<sup>520</sup> In Deutschland und Belgien führte dies etwa zur faktischen Schließung der Grenzen für „Ambonesen“<sup>521</sup>. Der internationale Kontakt, insbesondere zu Westdeutschland, blieb aber eher nachrichtlicher Natur.<sup>522</sup>

Van der Stoel und seine offenbar hervorragend organisierten Beamten<sup>523</sup> verstanden es, ihre Interessen im Regierungsstab zu Gehör zu bringen, was von dem eingespielten Team von Justizminister Van Agt und Innenminister De Gaay Fortman als anmaßend empfunden wurde. Die Verschiebung von einer stark innenpolitisch verstandenen Geiselnahme zu einer Krise mit innen- wie außenpolitischer Dimension

<sup>516</sup> Interview Van Agt mit Anet Bleich von 2005, zitiert nach Bleich, Den Uyl, S. 323.

<sup>517</sup> Den Uyl betonte zum Beispiel im Ministerrat, dass er bis nachts um 3 Uhr im Krisenzentrum im Justizministerium anwesend gewesen sei. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 4./5. 12. 1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>518</sup> Zur Arbeit, Aufgabe und Problemen des Stabs in Amsterdam vgl. Schriftliche Antwort von Kommissar Kranenburg auf parlamentarische Anfrage vom 3. 3. 1976, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>519</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S. 222.

<sup>520</sup> Vgl. Fernschreiben BMI an AA mit Warnung vor Anschlägen auf niederländische oder indonesische Einrichtungen in Deutschland vom 5. 12. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109207. Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 40, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>521</sup> Das deutsche BMI wies die Grenzbehörden daraufhin an, „auslaender ambonesischer herkunft“ nur nach telefonischer Rücksprache passieren zu lassen. Fernschreiben BMI an AA vom 5. 12. 1975, in: PA AA, Zwischenarchiv, 109207. Belgien ließ auch EG-Gebäude besonders bewachen. Vgl. Schreiben Brüssel an MinBuZa vom 8. 12. 1975, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397. Vgl. De Telegraaf vom 6. 12. 1975, S. 1.

<sup>522</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinBuZa und andere Unterlagen, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>523</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

brachte die seit drei Tagen bestehenden Strukturen kräftig durcheinander: „Ein Teil der Anwesenden fühlte sich zurückgestellt.“<sup>524</sup> Es ist zu vermuten, dass mit der offiziellen Einbeziehung des PvdA-Genossen Van der Stoel auch ein gestärkter Den Uyl am Tisch saß. In der beklagten Zurückstellung lässt sich auch der Unmut darüber vermuten, dass Den Uyl als prominentestem Repräsentanten der Niederlande nach außen (wie im Falle der Botschaftsbesetzung in Den Haag 1974) nun wieder stärkeres Gewicht zukam als zu Beginn der Geiselnahme. Van der Stoel blieb, wiewohl neben Van Agt und Den Uyl eher im öffentlichen Bewusstsein eine Randfigur, im Rahmen seiner Möglichkeiten im Dauereinsatz, internationale Lösungen zu vermitteln.<sup>525</sup> Übrigens hielt sich der wegen der hohen Militärpräsenz nicht ganz unwichtige Verteidigungsminister Henk Vredeling aus diesen Machtfragen konsequent heraus und ermächtigte die operative Ministerrunde, „nach Befinden der Lage zu handeln.“<sup>526</sup>

Die strategische Steuerung von nunmehr zwei nachgeordneten Einsatzstäben aus Den Haag und die zusätzliche Einbeziehung der außenpolitischen Ebene brachten weitere Reibungsverluste mit sich. Dies führte zu einer deutlichen Ungleichbehandlung der Beziehung Den Haag–Beilen im Vergleich zu Den Haag–Amsterdam. Während der Stab in Beilen fast zentral gesteuert wurde, genoss der Amsterdamer Stab weitgehende Autonomie. Muller erklärt dies so: „Die Erfahrung der dort anwesenden Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung stand der Erfahrung im Krisenzentrum [in Den Haag] nicht viel nach.“<sup>527</sup> Es ist jedoch nicht bekannt, dass einer der Amsterdamer Verantwortlichen, die in ihrer Vita durchaus Regierungs- oder hohe Verwaltungsämter verzeichnen konnten, je in einem größeren Geiselfall aktiv war. Und auch die Tatsache, dass die Krisenpläne teilweise unbekannt waren, zeigt, dass es in der Sache ein Erfahrungsgefälle zwischen Den Haag und Amsterdam gab. Zentral für Van Agts Nachgiebigkeit gegenüber Amsterdam dürfte eher die politische Professionalität in Außendarstellung und Abstimmungsverhalten, vielleicht auch zu erwartender politischer Widerstand aus der PvdA-Hochburg Amsterdam gewesen sein. Der Beilener Stab hatte sich mit dem Fauxpas der vorschnellen Antwort des Bürgermeisters aus Den Haager Sicht sehr früh als provinziell disqualifiziert. Wie zur Bestätigung dankte Van Agt dem Stab in Beilen nach Ende der Geiselnahme ausdrücklich dafür, nicht eigenmächtig gehandelt zu haben.<sup>528</sup> Abstrakt gesprochen handelte es sich also um eine bemerkenswerte Mischform aus stark zentraler (Beilen) und stark dezentraler Krisenbewältigung (Amsterdam).<sup>529</sup>

Nicht vergessen werden darf allerdings, dass die in den vergangenen Jahren stark reformierte und zentralisierte Entscheidungsstruktur nicht immer synchron mit der operativen Ebene einherging. Die Vereinbarkeit einer landesweiten Krisensituation mit traditionell lokaler Sicherheitsorganisation, die sich besonders in der Polizeistruk-

<sup>524</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 222.

<sup>525</sup> Vgl. *Minutenbuch Krisenstab*, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 400.

<sup>526</sup> Vredeling vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>527</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 222f.

<sup>528</sup> Vgl. *Protokoll Pressekonferenz Den Uyl und Van Agt vom 16.12.1975*, in: IISG, Archief Den Uyl, 1154.

<sup>529</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 226.

tur, aber auch den oftmals nicht ganz klaren Hierarchien auf Provinzebene, ausdrückte, stellte ein besonderes Problem dar:

*„Angesichts der Zersplitterung der niederländischen Polizeiorganisation in eine Vielzahl von Führungseinheiten war ein gezieltes und rasches Vorgehen [...] nicht immer ganz einfach“. Um die „kugelsicheren Westen zusammenzubringen, mussten etwa zwanzig Gemeindepolizeikorps darum ersucht werden. Manchmal musste dann eine Sondergenehmigung des Korpschefs abgewartet werden. [...] Aufgrund der Vielfalt von Organisationen, die einander nicht kannten und nicht an die Zusammenarbeit mit der Polizei gewohnt waren, kam es hin und wieder zu Kommunikationsstörungen.“<sup>530</sup>*

Doch bei aller Kritik an Ineffizienz und Reibungsverlusten blieben die großen, folgenreicheren Pannen aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Krisenorganisation in diesem Doppelschlag höchst vielschichtig und wandelbar war. Van Agt nutzte die Gunst der Stunde, in der schleppenden und gleichzeitig ereignisreichen Anfangsphase möglichst viel Gestaltungsspielraum an sich zu ziehen. Die Krisenorganisation mit einem zusehends mehr marginalisierten Ministerpräsidenten lässt sich somit im Rückblick auch als Symptom der Ära Den Uyl interpretieren. Nicht umsonst beklagte Ed van Thijn, damals Fraktionsvorsitzender der PvdA, die „zunehmende Führungslosigkeit im Minister-Club.“<sup>531</sup> Die Internationalisierung des Anschlags durch die Konsulatsbesetzung stärkte Den Uyl den Rücken, änderte aber am Gesamtbild von Van Agt als dominantem Krisenmanager wenig.

Wiewohl die bestehenden Pläne weitestgehend und trotz aller Reibungsverluste befolgt wurden, zwang die ungewöhnliche Situation über drei Stabsorte zu spontanen Anpassungen und Improvisationskunst, die Van Agt eher den Amsterdamer Politprofis zutraute als den Provinzgrößen in Beilen. Dies wiederum führte dazu, dass Van Agt den Stab in Beilen fast zentral steuerte, während in Amsterdam weitgehende Autonomie herrschte.

### 3. Gewalt, Verhandlungstaktik und Mythos „Dutch approach“

Die Strategiefolge ist in diesem Fall besonders interessant, da die Molukkeranschläge 1975 weithin als Beleg für den erfolgreichen „Dutch approach“ angeführt wurden. Von außen sah es so aus, als wenn lediglich „Zeitgewinn, Verzögerung, Zermürbung“<sup>532</sup> zum Ende der Geiselnahmen geführt hätten. Welche Rolle spielte Gewaltanwendung? Und wie erfolgreich war die Verhandlungsstrategie wirklich?

Bereits von Beginn der Geiselnahme verlegte sich Van Agt auf die Strategie passiver Härte, zu der auch die Option Gewalt gehörte: Es „war von Anfang an deutlich, dass der Ernst der Lage die Alarmierung der besonderen Unterstützungseinheiten [...]

<sup>530</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 56 u. 77f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>531</sup> Schreiben Ed van Thijn an Den Uyl vom 4. 5. 1976, in: IISG, Archief Joop den Uyl, 706.

<sup>532</sup> Auswertung der niederländischen Antiterrorismusstrategie vom BuKA für den Bundeskanzler vom 2. 6. 1977, S. 3, in: BArch Koblenz, B 136/15685.

gebot.“<sup>533</sup> Zügig wurden alle drei BBEs in und um Beilen zusammengezogen. Die Hundertschaften der Marechaussees wurden zügig verstärkt durch Panzerbataillone, wobei die Bedenken des Verteidigungsressorts keine besonders gewichtige Rolle spielten.<sup>534</sup> Im Abschlussbericht heißt es:

*„Die Möglichkeit, dass die Geiselnahmer vorsätzlich oder in Panik weiteres Unheil anrichten könnten, wodurch ein Eingreifen notwendig würde, war nicht gering, ebenso die Möglichkeit, dass die Kontakte zu keinerlei Ergebnis führen würden, zumindest so lange hingezogen würden, dass ein Eingreifen schließlich unvermeidlich würde. [Deshalb wurden] bereits am Anfang Pläne entworfen, um im Notfall zu retten, was noch zu retten war.“*<sup>535</sup>

Angeblich hatten die BBEs sogar Schießbefehl für Terroristen, die versuchen sollten, aus dem „ringförmige[n] Außenabspernung“<sup>536</sup> um den Zug auszubrechen.<sup>537</sup> Im späteren Verlauf wurden auch kombinierte Stürmungen in Beilen und Amsterdam erwogen.<sup>538</sup> Dennoch war trotz aller fortgeschrittener Planungen klar, dass jeder

*„Versuch, die Geiseln mit Gewalt zu befreien, angesichts der anfangs verfügbaren Daten und Mittel ein außerordentlich großes Risiko einschloss. Ein solches Unternehmen wäre nur dann zu verantworten gewesen, wenn man hätte befürchten müssen, dass die Geiselnahmer ohne einen derartigen Einsatz zahlreiche Menschen umbringen würden.“*<sup>539</sup>

Der letztlich provozierte Tod des Herrn Bierling am 4. Dezember stellte die eigentliche Kraftprobe dar, die Van Agt bestand. Im Rückblick wurde durch die Hinnahme des Todes einer Geisel den Terroristen die Ergebnislosigkeit ihres Mordens vor Augen geführt. Auch wenn dadurch noch lange nicht das Ende der Geiselnahme eingeleitet war, wurde sie doch gewissermaßen „entschärft“. Abgehörte Informationen aus dem Zug machten den gleichermaßen niedergeschlagenen Stäben klar, dass die Terroristen nach der Exekution nicht aggressiver, sondern ruhiger wurden. Hätten die Terroristen nicht mit Resignation, sondern mit weiteren Erschießungen reagiert, hätte Van Agt mit großer Sicherheit eher früher als später den Stürmungsbefehl gegeben.

Gleichzeitig verfolgte Van Agt von vornherein einen konfrontativen Kurs der Unnachgiebigkeit. Gegenüber den Medien machte Van Agt bereits am ersten Tag der Entführung deutlich, „dass wer Menschen tötet, vor den niederländischen Richter gebracht werden muss und das Land nicht verlassen darf.“<sup>540</sup> Konkrete Stürmungspläne wurden bereits am ersten Abend ausführlich diskutiert. Die Geiselnahme sollte weder

<sup>533</sup> Regierungsbericht Beilen, S.8, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>534</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 2.12.1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>535</sup> Regierungsbericht Beilen, S.2f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, Bericht Fonteijn, 2.12.1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>536</sup> Regierungsbericht Beilen, S.57, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>537</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.223.

<sup>538</sup> Vgl. Sozialminister Boersma vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>539</sup> Regierungsbericht Beilen, S.13, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Vgl. Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>540</sup> Van Agt, zitiert nach Muller, Terrorisme, S.220.

ihren Ort wechseln, noch sollten Terroristen unbehelligt entkommen.<sup>541</sup> Insbesondere der dritte „kaltblütige Mord“<sup>542</sup>, der nicht anfänglichem Chaos, sondern ganz eindeutigem Vorsatz zuzuschreiben war, machte ein Nachgeben für die Regierung moralisch fast unmöglich.

Somit verfestigte sich das frühe Diktum, dass der Forderung nach einem Bus nicht entsprochen werden dürfe. Die Doppeldeutigkeit des Bürgermeisters von Beilen in dessen erster, unabgestimmter Antwort wurde eiligst revidiert. Hinter diesem „statistischen Kurs“<sup>543</sup> stand auch das Kalkül, dass das Risiko im Zug von Beilen lokal begrenzt war. Durch die Welt fliegende Terroristen konnten noch weit unkalkulierbarer sein. Van Agt war lediglich dazu bereit, auf die Forderungen zu Bedürfnissen des täglichen Lebens einzugehen. Direkte Kommunikation lehnte er ab.

Diese inhaltliche und politische Unnachgiebigkeit, die weitestgehend bis zum Ende der Geiselnahme durchgehalten wurde, darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zwischen Regierungstab in Den Haag und Einsatzstab in Beilen auch deutliche Widerworte und Befürworter eines weicheren Kurses gab. So drängte ein sehr „bewegter Generalstaatsanwalt“<sup>544</sup> auf Direktkontakt mit den Terroristen, um mehr Informationen zu erlangen, was Van Agt aber umgehend ablehnte. Insbesondere angesichts der sehr realistischen Drohungen und der tatsächlich erschossenen Geiseln stellte sich die Frage sehr wohl, ob die Härte der Regierung nicht mittelfristig in einem Blutbad enden würde, das noch schwerer zu verantworten wäre als eine blutige Stürmung.

Neben dieser passiven Härte spielte aber auch der besondere Verhandlungsstil unter besonderer Verwendung von Psychologen und Psychiatern eine Rolle. Direkter Kontakt der Terroristen mit der Regierung – etwa über das Feldtelefon – wurde nicht zugestanden<sup>545</sup>, so dass stets eine Mittlerinstanz für die durchaus intendierte Verzögerung sorgte. Nebeneffekt war, dass die Terroristen widerwillig etwa mit dem Bürgermeister von Beilen statt eines Ministers als Verhandlungspartner Vorlieb nehmen mussten, was ihnen ihre relative Bedeutungslosigkeit vor Augen führte.<sup>546</sup> Ganz im Sinne dieser Zermürbungstaktik spielte auch kommunikative Isolation eine große Rolle, die in der späteren Phase der Geiselnahme noch intensiviert wurde. Selbst einfachste Anfragen der Terroristen wurden mit maximaler Verzögerung behandelt und der Kontakt zur Außenwelt so weit wie möglich reduziert.<sup>547</sup>

Mit einer ruhigen Hand am Abzug gelang es Van Agt, die erste, besonders blutige Phase der Geiselnahme in ruhigeres Fahrwasser zu bringen. Passive Härte, realistische Drohkulisse und Isolationsstrategie waren die Mittel, der kalkulierte Tod einer Geisel der hohe Preis dafür, die Terroristen zwar nicht zur Aufgabe, aber immerhin zur Resignation zu bringen.

<sup>541</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 2. 12. 1975, S. 21, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>542</sup> Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5. 12. 1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>543</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 220.

<sup>544</sup> Muller, *Terrorisme*, S. 221.

<sup>545</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S. 222.

<sup>546</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 220.

<sup>547</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 221.

### Vorsichtig nachgiebiger Stab in Amsterdam

Trotz des „improvisierten Charakters des Überfalls“<sup>548</sup> auf das Konsulat war durch das Telefonat der Entführer mit der indonesischen Botschaft in Den Haag früh klar, dass es sich um einen Unterstützeranschlag für die Geiselnnehmer von Beilen handelte. Fokus der Forderungen war zunächst die Erpressung der Regierung der Niederlande, auch mit erzwungener indonesischer Einflussnahme. Erst später wandelte sich der Charakter der Geiselnahme von Amsterdam zu einer primär außenpolitisch orientierten Aktion.

Somit war es für die Beteiligten folgerichtig, in Amsterdam die gleichen strategischen Maßstäbe anzusetzen wie in Beilen. Natürlich war die Situation durch die große Zahl der Kinder und die medienwirksamen Balkonszenen prominenter, was anfänglich zu relativ großen Zugeständnissen des Amsterdamer Stabes im Austausch gegen die Kinder führte. So verkomplizierte das frühe Zurverfügungstellen von Radio- und Fernsehgerät die Lage dramatisch, da so eine unmittelbare Querverbindung zu den Ereignissen in Beilen hergestellt war.<sup>549</sup> Den Uyl „bedauerte dies außerordentlich.“<sup>550</sup> Dennoch wurde weder ein Bus nach Schiphol in Aussicht gestellt noch politische Zugeständnisse gemacht. Sehr behutsam wurde ein Treffen zwischen indonesischen und molukkischen Vertretern vorbereitet und jeder Teilschritt mit sukzessiver Freilassung von Kindern aus dem Konsulat begleitet. Das streng privat deklarierte Gespräch zwischen Indonesiern und Molukkern, das am 9. Dezember unter Vermittlung Den Uyls und Van Agts stattfand, stellte somit das größtmögliche Entgegenkommen der niederländischen Seite dar. Den Uyl erklärte dazu im Ministerrat:

*„Die niederländische Regierung kann [...] auf keine Weise etwas tun, wie indirekt auch immer, was auf Unterstützung des Ideals der Südmolukker hinauslaufen könnte. [...] So lange die Besetzungen andauern gilt dies umso stärker, da selbst der geringste Schritt [...] in Richtung Anerkennung der politischen Aspirationen der Südmolukker eine Belohnung für die verübte Erpressung bedeuten würde.“*<sup>551</sup>

Erst „im Laufe der Jahre“<sup>552</sup> könne sich eine langsame Annäherung der Positionen ohne gewaltsamen Kontext entwickeln. Übrigens stand auch die Beziehung zu Indonesien, die sehr schwierig und gerade über die vergangenen Jahre mit wechselseitigen Besuchen und trotz der molukkischen Aktionen etwas verbessert worden war, nie zur Disposition. Zwar drängte insbesondere Van der Stoel sehr aktiv auf diplomatische Lösungen, respektierte aber die indonesische Haltung und das Gebot der Nichteinmischung, so dass der von den Terroristen gewünschte Keil zwischen Indonesien und den Niederlanden gar nicht erst getrieben wurde.<sup>553</sup>

<sup>548</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>549</sup> Vgl. Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>550</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>551</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 9.12.1975, Punkt 1a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>552</sup> Den Uyl, ebenda.

<sup>553</sup> Vgl. Unterlagen in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397 bis 401.

Letztlich konnte mit dem sehr geringen politischen Zugeständnis der niederländischen Vermittlung eines privaten molukkesisch-indonesischen Gesprächs eine Eskalation in Amsterdam verhindert werden. Grundlage war allerdings das Vorgehen in kleinen Schritten, so dass immer wieder Teilergebnisse vorlagen, die die Terroristen zunächst von weiterer Gewaltanwendung abhielten.

Eine konkrete Eskalation hätte in Amsterdam jedoch genau wie in Beilen unmittelbar zum Sturmbefehl geführt. Am Abend des 4. Dezember wurden auf Befehl von Van Agt eine zweite Einheit BBEs nach Amsterdam beordert, die Königlichen Marechaussee erhielten den Auftrag die Amsterdamer Gemeindepolizei mit Personal und zwei Panzerwagen zu unterstützen.<sup>554</sup> Nach und nach ist zudem eine Verschiebung der militärischen Kräfte von Beilen nach Amsterdam festzustellen.<sup>555</sup> Auch in Amsterdam galt das Prinzip der lokalen Begrenzung, das festgesetzte Terroristen berechenbarer machte als reisende.

Dennoch war der potentielle Einsatz von Gewalt unter ortsspezifischen Vorzeichen zu betrachten. Nicht nur mahnte die „völkerrechtliche Verpflichtung, die Sicherheit von Personen zu gewährleisten, die ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen angehören“<sup>556</sup>, zu Behutsamkeit. Auch bot die städtische Umgebung des Konsulats fast ebenso schlechte Zugriffsmöglichkeiten wie das freie Feld in Beilen. Lange Zeit blieb zudem unklar, ob die Entführer von Beilen von der Aktion in Amsterdam aus dem Radio wussten oder nicht.<sup>557</sup> Ausgeschlossen werden konnte es jedoch zu keiner Zeit, was abermals zu großer Zurückhaltung mahnte, wollte man nicht ein doppeltes Blutbad auslösen.

Zumindest in der ersten Phase der Konsulatsbesetzung in Amsterdam verlegte sich der weitgehend autonom agierende Einsatzstab insbesondere mit Blick auf die Kindergeiseln auf vorsichtige Zugeständnisse. Das private deklarierte Treffen zwischen Indonesiern und Molukkern sowie die Veröffentlichung einer Erklärung der Terroristen waren der Preis dafür, dass innerhalb einer Woche zahlreiche Geiseln, darunter vor allem Kinder, freigelassen wurden. So konnte eine Eskalation verhindert und die Situation generell entschärft werden.

### Wechselnde Strategie in Beilen und Entschluss zur Gewalt

Der Kurs passiver Härte, der die ersten Tage in Beilen bestimmt hatte, zeigte nach der „Entschärfung“ der Geiselnahme am 4. Dezember keine rechte Wirkung mehr. Weder für die eine noch für die andere Seite gab es einen Anlass, aus dem Status Quo auszubrechen. Die besonders starke Einschränkung der Kommunikation mit den Terroristen führte ebenso wenig zu substantziellen Veränderungen wie zahlreiche Vermittlungsversuche von Molukkerrepräsentanten. Jedoch änderte sich auch das Krisenstabsgefüge im Laufe der Geiselnahme. Mit zunehmender Dauer stieg der Einfluss aus Den Haag, der, wie bereits erwähnt, dem Stab in Beilen nur wenig Entscheidungsraum

<sup>554</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 57, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>555</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 57–59, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>556</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 41, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>557</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 24, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

ließ. Mit Beginn der Konsulatsbesetzung in Amsterdam achtete der Regierungsstab in Den Haag umso mehr darauf, dass in Beilen keine Fehler begangen wurden.

Zu einer großen Fehlerquelle gehörte auch das Problem der Medien, das eines der stärksten Hindernisse für die praktische Verhandlungsarbeit und eine mögliche gewaltsame Stürmung darstellte.<sup>558</sup> Die internationale Presse „überschwemmte die kleine Gemeinde“<sup>559</sup> Beilen, so dass reguläre Arbeit im beschaulichen Rathaus kaum möglich war: „[A]llein das deutsche Blatt *Stern* sandte neun [Journalisten]. Schnell lagen [im Rathaus] Journalisten selbst unter den Schreibtischen der Beamten“<sup>560</sup>. Ein Fotojournalist durchbrach den Polizeikordon und fotografierte die Hinrichtung des Herrn Bierling, die um Sinterklaas in den Zeitungen dokumentiert war.<sup>561</sup> Daraufhin drängte Verkehrsminister Westerterp im Ministerrat darauf, dass „im Fall eines gewalttätigen Eingreifens [...] die Fernsehkameras entfernt werden müssten.“<sup>562</sup> Auch in Den Haag wurden Lecks vermutet, da die Nachrichtenagentur ANP bestens über den Telexverkehr der Stäbe informiert war.<sup>563</sup> Den Uyl berief sich auf die positiven Erfahrungen im Ernstfall beim Überfall auf die französische Botschaft 1974 und konterte ganz nach seiner Überzeugung, dass er sich „jeglicher Form präventiver Zensur“<sup>564</sup> verweigere. Trotz aller Prinzipien war die Situation in Beilen unhaltbar. Die Presse wurde aus dem Rathaus in eine kleine Zeltstadt<sup>565</sup> verwiesen und auf Abstand vom Zug gehalten, ohne dass allerdings dem „gefährlichen Gerüchtestrom“<sup>566</sup> Einhalt geboten werden konnte.

Geiseln, Terroristen und Stäbe kommunizierten äußerst wenig, aber friedlich miteinander. Nur ein Ausweg war nicht in Sicht. Angesichts der gesundheitlichen Gefahren für Geiseln nach über 10 Tagen Geiselnahme rückte zunehmend der Vorwurf des Fehlverhaltens durch Unterlassen in den Mittelpunkt. Dies führte zu einem Grundsatzstreit zwischen Den Uyl und Van Agt. Während ersterer dafür plädierte, die Angriffspläne ruhig öffentlich zu diskutieren, um damit die Geiselnahmer einzuschüchtern, setzte sich Van Agt dafür ein, die Pläne lieber geheim zu halten, dafür aber auch

<sup>558</sup> Dieser interessante Aspekt der Behinderung von Regierungsarbeit durch Medienvertreter kann hier nicht ausführlich diskutiert werden. Vgl. zu den „Konflikten mit der Presse“ den Regierungsbericht Beilen, S.69f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401. Vgl. generell zur Presse-sicht der Geiselnahme die ANP-Telexberichte in: Ministerie van Justitie, Gijzelingen.

<sup>559</sup> Muller, *Terrorisme*, S.220.

<sup>560</sup> Merriënboer, Van Agt, S.222. Hervorhebung übernommen.

<sup>561</sup> Vgl. die Fotos in *De Telegraaf* vom 5.12.1975, S.5.

<sup>562</sup> Verkehrsminister Westerterp vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>563</sup> Vgl. Minutenbuch Krisenstab MinJus, 2.12.1975, in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 610.

<sup>564</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>565</sup> Über die Zustände im Journalistenzelt, in dem „nun ungefähr dreimal so viele Pressemenschen sitzen als Geiseln im Zug“, berichtete u. a. der *Groene Amsterdammer* ausführlich. Die Wochenzeitschrift hob dabei die gähnende Langeweile der Journalisten als auch der Soldaten hervor. Mit immer gleichen Bildern und Kameraschwenks über den stehenden Zug wurde es zunehmend schwierig, die Nachfrage nach Neuigkeiten und Entwicklung medial zu bedienen. Vgl. *De Groene Amsterdammer* vom 17.12.1975, S.3.

<sup>566</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 4./5.12.1975, Punkt 18a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

wirklich zuzuschlagen. Einige Umfragen ließen aber auf eine geduldige öffentliche Meinung schließen, die eher den Kurs von Den Uyl stützten.<sup>567</sup> Dennoch stieg der Druck in den Stäben. Der Generalstaatsanwalt von Drenthe intervenierte bei seinem Kollegen in Den Haag, endlich eine Lösung herbeizuführen. Der Regierungsstab kam in der Nacht vom 11. auf den 12. Dezember zum Schluss, dass nunmehr eine Phase sehr intensiver Kommunikation eingeleitet werden müsse, die, bei Misserfolg, direkt in eine Stürmung übergehen müsse. Mehr als eine Woche sollte den Geiselnehmern in keinem Falle mehr gegeben werden, darin waren sich Van Agt und Innenminister De Gaay Fortman einig.<sup>568</sup> Nicht nur spielten gesundheitliche Aspekte eine Rolle, auch war die Befürchtung eines dritten Anschlags absolut präsent, dessen Wahrscheinlichkeit man mit jedem ergebnislosen Tag steigen sah. Den Uyl zeigte im Ministerrat ganz neue Grenzen des Rechtsstaats auf:

*„Eine Kernfrage bleibt, wie lange das Geiseldrama noch dauern soll. Es kann bei längerer Dauer von einer Sogwirkung ausgegangen werden. Ein dritter Überfall wäre verheerend; der Regierungsapparat hat dafür zu wenig Personal zur Verfügung und die Gefahr von wilden Racheaktionen von niederländischer Seite werden stark vergrößert.“<sup>569</sup>*

Diese Bündelung von Argumenten – Gesundheit der Geiseln, Angst vor einem dritten Anschlag, personelle Auslastung, vielfältige Eskalationsgefahr – brachte selbst den überzeugten Kommunikator dazu, den betroffenen Ministern zuzustimmen, dass „doch eingegriffen werden müsse, wenn die beiden Besetzungen zu lange dauern.“<sup>570</sup>

Dass das Ende in Beilen dann so plötzlich und erwartet kam, war für alle Beteiligten eine Überraschung.<sup>571</sup> Noch am Abend des Vortags waren die betroffenen Minister aufgerufen worden, sich in Krisenzentrum zu begeben, da sich die Lage „nicht günstig“<sup>572</sup> entwickle. Eigentlich hatten die Stäbe den früheren Ansatz der geduldigen Kommunikation bereits für gescheitert erklärt. Auch wenn es, soweit bekannt, keine ganz konkreten Pläne gab, wie man ein gleichzeitiges Blutbad in Amsterdam bei einer Stürmung verhindern wollte, war es offensichtlich, dass der Grad der Gewaltbereitschaft in den Stäben stieg und mittelfristig auch zu einer Aktion geführt hätte. Insofern ist es dem glücklichen Umstand der freiwilligen Aufgabe zu verdanken, dass sich der Mythos „Dutch approach“ im Sinne von „Verhandeln und Erschöpfen“ überhaupt entwickelte.

## Schlussphase und Paniknacht in Amsterdam

Mit dem Ende der Geiselnahme in Beilen und der vorläufigen Erkenntnis, dass die Lage in Amsterdam unverändert ruhig bliebe, war nur noch die Forderung nach ei-

<sup>567</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.225.

<sup>568</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S.224.

<sup>569</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 9.12.1975, Punkt 1a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>570</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 9.12.1975, Punkt 1a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>571</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S.32, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>572</sup> Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 12.12.1975, Punkt 17h, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

nem hochrangigen Treffen zwischen niederländischen und molukkischen Vertretern zu verhandeln. Der Ministerstab verhandelte über die Tage intern mehrere Versionen einer offiziellen Erklärung, die den Spagat zwischen Nichteinmischung in indonesische Angelegenheit, Nichtbelohnung für terroristische Akte und besänftigendem Entgegenkommen schaffen sollte. Ziel war vor allem ein öffentliches Signal, das die Vorwürfe entkräften sollte, dass die niederländische Regierung den Molukkern kein Gehör schenke. Bevor jedoch eine der Versionen offiziell verkündet werden konnte – Van Agt hatte ähnlich lautende Äußerungen zu einem bevorstehenden Spitzentreffen schon gegenüber den Medien gemacht – war die Geiselnahme beendet.<sup>573</sup>

Vor dem Ende kam es jedoch zu jener denkwürdigen „Paniknacht“ vom 17. auf den 18. Dezember, in der eine gewaltsame Eskalation nur um Haaresbreite verfehlt wurde. Die genauen Abläufe dieser Nacht sind nicht dokumentiert, jedoch finden sich immer wieder Hinweise auf die „25 lebensgefährlichen Minuten“<sup>574</sup>. Das Ministerratsprotokoll spricht für diese „besorgniserregende Nacht“ etwas kryptisch von Entwicklungen, „die Besorgnis über eine Vergrößerung der Situation hervorrufen.“<sup>575</sup> Auch die Presse registrierte, dass der Amsterdamer Stab viel früher als sonst zusammengetreten war.<sup>576</sup>

In der letzten Phase der Geiselnahme wird besonders deutlich, dass die Verhandlungsbereitschaft des Regierungstabes unter Van Agt seine Grenzen hatte. Einerseits wurde perspektivisch versucht, gangbare Verhandlungsformeln zu finden, die zur Auflösung der Geiselnahme führen sollten. Andererseits zeigt die „Paniknacht“ mit dem in letzter Minute abgesagten Stürmungsversuch ganz klar, dass Gewaltanwendung eine realistische Option war. Nach wochenlangen Verhandlungen lagen die Nerven bei allen Beteiligten blank, so dass auch dieses – davon ist auszugehen – Fiasko nur durch glückliche Umstände verhindert wurde.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Verhandlungsstrategie eine uneinheitliche war. Wurde in Beilen unter direkter Regie von Van Agt ein Kurs konfrontativer Härte gefahren, der über den Tod der dritten Geisel zu einer Entschärfung der Lage führte, verlegte sich der Stab in Amsterdam auf vorsichtige Nachgiebigkeit und beruhigte durch zahlreiche Teilschritte die Situation. Gewalt war zu jeder Zeit eine Option, und es lag wohl an einer Mischung aus rechtzeitiger Aufgabe, ungünstiger örtlicher Situation und fehlendem Anreiz bei großem Risiko, dass, vom Ansatz in der „Paniknacht“ abgesehen, kein gewaltsamer Stürmungsversuch unternommen wurde. Es ist nicht stark genug zu betonen, dass selbst Den Uyl in der zweiten Woche auf den harten Kurs von Van Agt einschwenkte, den Geiselnahmen bei weiterer Dauer ein Ende zu setzen. Insofern ist der pazifistisch verstandene „Dutch approach“ schon bei seiner weltweiten Begründung eher Zufall denn Strategie gewesen.

<sup>573</sup> Vgl. Schreiben Den Uyl an Ringnalda, Kist, Merckelbach vom 17. 12. 1975, in: IISG, Archief Den Uyl, 1154.

<sup>574</sup> Vgl. Schriftliche Antwort von Kommissar Kranenburg auf parlamentarische Anfrage vom 3.3. 1976, S. 10, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>575</sup> Beide Zitate im Ministerratsprotokoll vom 18./19. 12. 1975, Punkt 15a, in: NA/Notulen MR, Inv. 1601.

<sup>576</sup> Vgl. ANP-Telexbericht vom 18. 12. 1975, 5.30 Uhr, in: MinJus, Gijzelingen, S.391.

#### 4. Nachklang der Doppelgeiselnahme

Dass die Doppelgeiselnahme eine historische Dimension zumindest für die Niederlande hatte, ist offensichtlich. Doch wie stark war der tatsächliche Impuls für das nachfolgende Regierungshandeln? Veränderte, radikalisierte der Anschlag die niederländische Politik?

Im Grunde begann der Nachklang der Geiselnahme noch während die Konsulatsbesetzung andauerte. In einer vielbeachteten Pressekonferenz am 16. Dezember 1975 wurden Den Uyl und Van Agt mit sehr kritischen Fragen nach Versorgungsproblemen, ihrer weitgehenden Abwesenheit in Beilen und dem Vorwurf der unnötigen Verlängerung der Geiselnahme konfrontiert.<sup>577</sup> Die Presse stellte auch einen Zusammenhang zwischen den molukkesischen und den linken Illusionisten – vertreten durch Den Uyl – her. So kommentierte *De Telegraaf*: „Höchste Zeit, dass die Illusionisten von ihrem Podium steigen.“<sup>578</sup>

Interessanterweise betonte Den Uyl die Lehren aus der französischen Botschaftsbesetzung 1974 und die zunehmende wissenschaftliche Erkenntnis über Geiselnahmen, die sich im Umgang mit der Geiselnahme von Beilen ausgedrückt habe, was deutlich ein selbstreflektiertes Wandlungsbewusstsein zeigt. Nur fünf Tage nach Ende der zweiten Geiselnahme beriet die Regierung mit etwas Ruhe über das weitere Vorgehen, die Auswertung der Ereignisse sowie Konsequenzen.<sup>579</sup> Dass dringend etwas geschehen musste, brachte Van Agt auf den Punkt: „Es erscheint dramatisiert, aber die Chance für ein Entstehen einer ‚IRA‘ in den Niederlanden ist nicht ganz unrealistisch.“<sup>580</sup> Auch ein gemeinsamer Brief der verschiedenen Untergrundführer in Ambon ließ nicht auf baldige Beruhigung schließen.<sup>581</sup>

Zunächst wurden jedoch die Versprechen eingelöst: Am 17. Januar 1976 kam es zur versprochenen Unterredung zwischen der Regierung Den Uyl und der Exilregierung von Manusama. Wiewohl das Gespräch mit größerer Behutsamkeit und besonders intensiver Vorbereitung<sup>582</sup> geführt wurde, viel stärker als das seinerzeit nach dem Anschlag auf die Botschafterresidenz in Wassenaar 1970 der Fall war, war das Ergebnis insgesamt bescheiden.<sup>583</sup> Ein zentrales Problem war sicher auch eine weitgehende,

<sup>577</sup> Vgl. Protokoll der Pressekonferenz Den Uyl und Van Agt vom 16. 12. 1975, in: IISG, Archief Den Uyl, 1154.

<sup>578</sup> Fahrenfort, Jacques in *De Telegraaf* vom 20. 12. 1975, S. 3.

<sup>579</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll vom 24. 12. 1975, Punkt 4, in: NA/Notulen MR, Inv. 1602.

<sup>580</sup> Van Agt vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 24. 12. 1975, Punkt 4, in: NA/Notulen MR, Inv. 1602. Ähnlich berichtete auch z.B. die FAZ. Vgl. N. N.: Die Ambonesen als „Palästinenser“ Hollands?, in: FAZ vom 15. 12. 1975.

<sup>581</sup> Vgl. Brief der ambonesischen Führer an Den Uyl vom 8. 1. 1976, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 397. Es wird darin unterschieden in demokratischen, militärischen und religiösen Führer.

<sup>582</sup> Vgl. die ausführliche Diskussion im Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 5. 1. 1976, Punkte 4 und 12, in: NA/Notulen MR, Inv. 1932. Vgl. Strategiepapier vom 13. 1. 1976 in: IISG, Archief Den Uyl, 1154.

<sup>583</sup> Den Uyl drängte selbst auf einen anderen „Charakter“ des Treffens als im Jahr 1970. Vgl. Den Uyl vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll vom 24. 12. 1975, Punkt 4, in: NA/Notulen MR, Inv. 1602. Für Den Uyl war das Treffen von 1970 deshalb so schlecht verlaufen, weil über die politischen Wünsche der Molukker hinweggegangen worden war und sich die Frustration der Molukker eher noch verstärkt habe. Vgl. Strategiepapier vom 13. 1. 1976 in: IISG,

gegenseitige Fehlwahrnehmung. Während die Regierungsseite erhebliche Fortschritte seit 1970 erkannte, die sich ohne Frage in den Berichten von Beauftragten des Kulturministeriums widerspiegelten, pochten die Molukker auf ihre tägliche Lebenswirklichkeit abseits der niederländischen Gesellschaft und zunehmende Frustration in der ungelösten Souveränitätsfrage. Eine unabhängige, niederländisch-südmolukkische Kommission, die Kommission Köbben-Mantouw, sollte sich ab Mai 1976 mit der Lage der Südmolukker in den Niederlanden, der politischen Situation auf den südmolukkischen Inseln und den historischen Wurzeln der Problematik befassen.<sup>584</sup> Die Kommission zerrieb sich allerdings innerhalb weniger Monate an Grundsatzfragen und bevor eine prinzipielle Einigung überhaupt möglich war, geschahen die nächsten Molukkeranschläge im Sommer 1977. Auch wenn die Kommission Köbben-Mantouw für sich selbst genommen wenig Effekt erzielte, so war sie doch ein Vorbild für spätere Ansätze und nicht zuletzt für das später sogenannte Poldermodell.<sup>585</sup>

Weniger akademisch war der Versuch, durch martialische Razzien dem illegalen Waffenproblem Herr zu werden. Analog zu einer vorhergehenden Razzia von 1970 wurde im Oktober 1976 unter Schwerstbewaffnung ein südmolukakisches Barackenlager durchsucht. Zahlreiche Polizisten wurden von Steinen verletzt, ein Protestierender wurde niedergeschossen. Die Verantwortung für diese offenkundig mäßig erfolgreiche Aktion schob Van Agt dem lokalen Bürgermeister zu, dem er lediglich assistiert habe.<sup>586</sup>

Etwa zeitgleich zur Einlösung der Versprechen gegenüber den Molukkern begann die Aufarbeitung in Papierform: Im Januar 1976 legte die niederländische Regierung einen voluminösen Bericht an die Zweite Kammer vor.<sup>587</sup> Interessanterweise wurde dieser Bericht im Juni 1977 (übersetzt) im deutschen BMI und Bundeskanzleramt auf Wirkweisen der Krisenreaktionsmechanismen analysiert und bis zum Bundeskanzler gereicht, was zeigt, dass dieser Bericht in gewisser Hinsicht internationale Strahlkraft hatte.<sup>588</sup>

Archief Den Uyl, 1154. Das Gespräch von 1970 war häufiger Gegenstand der öffentlichen Debatte, interessanterweise wurde in diesem Zusammenhang aber kaum über den eigentlichen Anschlag von 1970 diskutiert. Vgl. Protokoll Pressekonferenz Den Uyl und Van Agt vom 16. 12. 1975, in: IISG, Archief Den Uyl, 1154. Vgl. den parlamentarischen Bericht über das Treffen in: Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 13766, nr. 3.

<sup>584</sup> Vgl. zum Komplex Köbben-Mantouw-Kommission Bootsma, *Molukse Acties*, S. 175–191. Die molukkischen Jugendlichen waren übrigens zu keiner Zeit weder im Spitzengespräch noch in der Kommission einzeln repräsentiert, obwohl Manusama selbst anfänglich darauf gedrängt hatte. Vgl. Ministerratsprotokoll vom 16. 1. 1976, Punkt 13, in: NA/Notulen MR, Inv. 1923. Vgl. Vermerk zum Spitzengespräch vom 17. 1. 1976, in: IISG, Archief Den Uyl, 1154.

<sup>585</sup> Das Poldermodell bezieht sich begrifflich auf die idealisierte, jahrhundertealte Tradition, gesellschaftsschichtenübergreifend in gemeinsamer Anstrengung dem Meer Land abzutrotzen. Ab 1982 wurde dieser Begriff unter anderem für die niederländische Abstimmung in Wirtschafts- und Sozialfragen verwendet (Pendant etwa zur österreichischen Sozialpartnerschaft).

<sup>586</sup> Vgl. Klerks, *Terreurbestrijding*, S. 45. Eine weitere Razzia fand im September 1977 statt.

<sup>587</sup> Diese hatte während der Geiselnahme kaum Einflussmöglichkeiten gehabt und musste nun umso dringlicher informiert werden. Vgl. zu dieser Thematik Muller, *Terrorisme*, S. 229–231.

<sup>588</sup> Vgl. Schreiben BMI an Chef BuKA mit übersetztem, stark gekürzten Bericht zu den Anschlägen in Beilen und Amsterdam 1975 vom 1. 6. 1977, sowie Auswertung des BuKA für den Bundeskanzler vom 2. 6. 1977, beide Quellen in: BArch Koblenz, B 136/15685.

In den 82 Seiten des Berichts wurde jeder Tag der Geiselnahme eingehend erläutert, obwohl eingeräumt wurde, dass die „Informationen noch lückenhaft“<sup>589</sup> und der Abstand für eine abschließende Beurteilung noch zu gering sei. Der im Bericht zum Anschlag auf die französische Botschaft so charakteristische „weiche“, eher nachdenkliche Tonfall ist hier fast verschwunden und weicht einer eher technischen Analyse des Vorfalls. Dennoch fanden auch grundsätzliche Aussagen Platz. Darunter auch folgende, oft zitierte Passage:

*„Ein Rechtsstaat wie die Niederlande kann eine 100%ige Garantie dafür, dass Gewalttaten vermieden werden können, nicht bieten. Dazu müssten die Polizei und die Nachrichten- und Sicherheitsdienste Befugnisse erhalten, die sich mit den Grundsätzen unserer Rechtsordnung nicht vereinbaren lassen.“*<sup>590</sup>

Offenbar bestand zudem Anlass zur Selbstrechtfertigung:

*„Wir mussten [...] eine Lösung finden, die nicht selbst wiederum eine Ursache für Gewalttaten sein würde, eine Lösung, die der Bevölkerung das beruhigende Gefühl von einem gezielten und wirkungsvollen Auftreten der Verantwortlichen vermittelte, eine Lösung, mit der wir unsere internationalen Verpflichtungen [...] erfüllten.“*<sup>591</sup>

Interessanterweise taucht das spätestens seit der Geiselnahme von Deil intensiv diskutierte Motiv der staatlichen Glaubwürdigkeit in der Langfristperspektive auch hier wieder auf: Ein scheinbares Nachgeben, um die Terroristen auf einfacherem Terrain zu stellen, wurde abgelehnt, „weil die Behörden möglichst vermeiden müssen, dass ihnen im nachhinein falsches Spiel vorgeworfen werden kann.“<sup>592</sup>

Neben diesen knapp gehaltenen Grundsatzfragen ging es in dem Bericht vielmehr um eher tagespolitische Rückschlüsse: Die Rechtslage nahm darin einen besonderen Raum ein, was vielleicht auch ein weiteres Symptom für die Dominanz von Van Agt und des Justizressorts sein mag. So wurde betont, dass die vier Toten eine „schwere Störung der Rechtsordnung“<sup>593</sup> national wie international darstellten und dass eine besondere völkerrechtliche Verpflichtung gegenüber dem Konsulatspersonal bestanden habe.<sup>594</sup> Es sei auf allen Ebenen richtliniengetreu behandelt worden.<sup>595</sup>

Einige Impulse zur Anpassung der Rechtsordnung lassen sich feststellen: Insbesondere in der Strafgesetzgebung sollte geprüft werden, ob eine „Strafbarkeit der Verschwörung zu schweren Verbrechen“ eingeführt werden solle, beziehungsweise ob neben der energischen Fahndung nach verbotenen Waffenbesitz auch eine „Verfolgung von Schusswaffendelikten auf Landesebene“<sup>596</sup> möglich sein solle. Offenbar war aber der Impuls auf die Gesetzgebung trotz der Größe des Anschlags nur gering. Die Experten des deutschen Bundeskanzleramts notierten zur Rechtslage der niederländi-

<sup>589</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>590</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 80, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>591</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 2, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>592</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 13, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>593</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 1, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>594</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 41, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>595</sup> Vgl. Regierungsbericht Beilen, S. 76, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>596</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 80f., in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

schen Krisenbewältigung im Sommer 1977: „Niederländische Regierung hat keine besonderen gesetzlichen Maßnahmen für notwendig gehalten.“<sup>597</sup>

Viele Probleme wurden auffallend perspektivisch thematisiert. Die Lösung etwa der polizeilichen Probleme wurde in weitergehender Zentralisierung gesehen:

*„Die einheitliche Kommandogewalt und die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Sonderunterstützungseinheiten sind von wesentlicher Bedeutung, nicht nur für die Absperrung des Tatorts, sondern auch für die Ausarbeitung von Plänen, um im Notfall mit harten Maßnahmen den Aktionen der Täter ein Ende zu machen. [...] Bei der Novellierung des Polizeigesetzes werden die Erfahrungen mit diesen Aktionen und auch die mit Grobseinsätzen anderer Art – berücksichtigt werden müssen.“<sup>598</sup>*

Hinzu kam die Erkenntnis, das mit der verwalterischen auch die technische Modernisierung der Sicherheitskräfte voranschreiten müsse: So wurde darauf hingewiesen,

*„dass zur Zeit eine technische Sonderunterstützungseinheit im Aufbau ist, die für Sondertransporte, fahrbare Diensträume und andere logistische Maßnahmen zu sorgen hat. Man beabsichtigt, eine solche Einheit, die auch mit fahrbaren Verbindungseinrichtungen ausgerüstet werden kann, ständig einsatzbereit zu halten.“<sup>599</sup>*

Der Veränderungsgedanke ging jedoch weit über polizeiliche Fragen hinaus. So wurde der Angehörigenhilfe oder Fragen der psychologischen Betreuung breiter Raum gelassen. Auch das „Bedürfnis nach einer festen regionalen Infrastruktur im Hinblick auf eine schnelle und gezielte medizinische Hilfe“<sup>600</sup> wurde festgestellt und die Bildung regionaler Gesundheitsdienste als Lösung vorgeschlagen.

Neben diesen organisatorischen Fragen wurden auch, aus Regierungssicht, Ärgernisse und Handlungshemmnisse thematisiert, darunter vor allem das Gegeneinanderwirken von Regierung und Medien. Beklagt wurde eine „Vielzahl an Gerüchten [...]“. Wir haben diese Informationen zentral registrieren lassen, so dass eine Auswertung möglich war. [...] Störend [...] waren die ständigen Gerüchte, Minister oder andere Amtspersonen seien rechtzeitig gewarnt worden.“<sup>601</sup> Letztlich kann dieser Konflikt aber auch so gedeutet werden, dass die Regierung mit einer einheitlichen und wirkungsvollen Pressestrategie an drei Orten überfordert war.

Der umfangreiche Abschlussbericht verfolgte die Verbreitung zweier Botschaften: Einerseits die abstrakte Bestätigung der niederländischen Regierungsgrundsätze, die durch den Terrorismus eben nicht erschüttert worden seien. Andererseits das Bemühen, Schwachpunkte der Krisenbewältigung schnellstmöglich ausfindig zu machen, nüchtern zu analysieren und mit einem pragmatischen Lösungsvorschlag zu neutralisieren. Fazit ist also, dass sich die niederländische Regierung eher auf Feinabstimmungen innerhalb des bestätigt verstandenen Krisen- und Regierungssystems denn auf große Veränderungen des Sicherheitsgefüges verlegte.

Auf Basis dieses ausführlichen Berichts fand am 12. Februar 1976 die große Generaldebatte zum Terrorismus in der Zweiten Kammer statt, die den Anschlag auf die

<sup>597</sup> Schreiben BMI an BuKA vom 1.6.1977 zum Thema der Krisenorganisation während der ambonesischen Zugentführung 1975, in: BArch Koblenz, B 136/15685.

<sup>598</sup> Regierungsbericht Beilen, S.77, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>599</sup> Regierungsbericht Beilen, S. 56, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>600</sup> Regierungsbericht Beilen, S.78, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

<sup>601</sup> Regierungsbericht Beilen, S.3–4, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 401.

französische Botschaft und die Geiselnahme in Scheveningen 1974 gleich mitbehandelte.<sup>602</sup> Kritik am Vorgehen der Regierung wurde höchstens im Detail geübt, ansonsten überwog offenbar das Gefühl von gutem Krisenmanagement, für das man Kompetenzdehnungen hinnehmen konnte.<sup>603</sup> Während die nationale Ebene eher auf Feinabstimmung der Notfallpläne denn auf Neuerungen drängte, warfen die Provinzvertreter analog zu 1974 erneut die Frage auf, wer denn nun im Zweifelsfalle die höchste Entscheidungsbefugnis über wen habe. Auch wenn weitgehend ergebnislos diskutiert wurde, entstand im Februar 1976 die „Ständige Geiselnahmenkommission“<sup>604</sup>, die die Befehlshierarchien auf Provinzebene klären sollte und ein halbes Jahr später Ergebnisse vorlegte.<sup>605</sup>

Der direkte Impuls der Molukkeranschläge von 1975 war somit eher gering und wird erst mit Blick auf die Ereignisse von 1977 sichtbar. Veränderungsbemühungen wurden halbherzig verfolgt und auf niedriger Ebene angesiedelt. Das Krisengefüge hatte sich – bei aller Improvisation – bewährt. Mit der Molukkerproblematik hatte man es nach Einlösung der Versprechen ebenfalls nicht eilig und konnte auf die Köben-Mantouw-Kommission verweisen. Dennoch verfestigte der „große“ Anschlag, der im Parlament noch mit den Anschlägen von 1974 zusammengeführt wurde, das Gefühl, dass der Terrorismus in Form von Geiselnahmen in den Niederlanden angekommen war. Dies äußerte sich im Berichtgebungsverhalten der betroffenen Behörden, die nun Terrorismus gesondert aufführten, wie auch in einer allgemein verbindlichen Regelung zur Terrorismusbekämpfung, dem „Erlass zur Ermittlung bei organisierten Verbrechen terroristischer Art“<sup>606</sup>. Dieser setzte hinter die seit Anfang der 1970er Jahre laufenden Abstimmungsprozesse einen formalen Punkt und bestärkte – wen mag es noch wundern – das Justizministerium als zentrale Leitinstanz in Terrorismusbekämpfungsfragen.

## 5. Fazit Molukkeranschläge 1975: Durchsetzung des Justizprimats und der Zufall des „Dutch Approach“

Die sukzessiven Anschläge von Beilen und Amsterdam im Dezember 1975 stellten in vielerlei Hinsicht eine nie dagewesene Herausforderung für die niederländische Regierung und Verwaltung dar. Die gespannte Lähmung, die große Teile die Niederlande in den 17 Tagen der Geiselnahmen im Griff hielt, wurde begleitet von einem Großauf-

<sup>602</sup> NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1975–1976, Bl. 2806–2860, Inv. 1115.

<sup>603</sup> Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 237f.

<sup>604</sup> Vgl. Vermerk Königlicher Kommissar Südholland vom 13.8.1976, in: NA/Commissaris der Koningin Zuid-Holland II, Inv. 138.

<sup>605</sup> Vgl. Protokoll der Versammlung der Kabinettschefs der Königlichen Kommissare vom 16.1.1976 und 23.3.1976, NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen Chefs Kabinet CdK met MinBZK, Inv. 6. Vgl. Vermerk Kabinet Königlicher Kommissar von Nordholland vom 16.3.1976, in: NHAH, Kabinet CdK, Openbare Orde, Inv. 275. Vgl. Versammlungsprotokoll Königliche Kommissare mit dem Innenminister vom 24.6.1976, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>606</sup> *Beschikking Opsporing Georganiseerde Misdrijven van Terroristische Aard*. Vgl. Muller, *Terrorisme*, S. 61.

gebot an militärischer und polizeilicher Sicherung, die die Angst vor einem dritten Anschlag weiter schürte. An den Grenzen der administrativen Belastbarkeit entschied sich der sich nun endgültig gegen Den Uyl durchsetzende Krisenmanager Van Agt je nach Anschlagort für eine Mischform aus dezentraler und zentraler Krisenbewältigung.

Die weitgehende Autonomie des Amsterdamer Stabes darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in allen Kernbelangen Van Agt die entscheidende politische Figur war, die die Grundsatzentscheidungen traf. Der nordholländische Königliche Kommissar schrieb im Nachhinein in sehr nachdenklichem Tonfall über die Krisenorganisation:

*„Niederländische Funktionsträger haben nicht oft das Gefühl ‚Macht‘ zu besitzen. Aber wenn der gesamte Polizei- und Verwaltungsapparat zu deiner Verfügung steht, wenn jeder bereit ist zu tun, was das Zentrum für notwendig hält, ohne nach dem ‚Warum‘ zu fragen, und wenn in der Tat gesetzliche Grenzen ziemlich außer Kraft gesetzt sind, dann entsteht da so etwas wie ‚Macht‘.“<sup>607</sup>*

Van Agt verstand es ausgezeichnet, diese zu nutzen. Ein Symptom dafür ist auch, dass der Ministerrat zum Informationsgremium abgestuft wurde. Auch wenn der Bürgerliche Notstand nicht ausgerufen wurde, um den Terroristen keinen Triumph zu gönnen, hatte Van Agt durch eine besondere politische Konstellation dennoch enorme Machtbefugnisse, die durchaus als Dehnung des Rechts verstanden werden können.<sup>608</sup> Van Agt konnte sich der Zustimmung von Innenminister De Gaay Fortman sowie der absoluten Zurückhaltung von Verteidigungsminister Vredeling sicher sein, so dass er über eine bequeme Handlungsgewalt verfügte. Den Uyl, der überzeugte „Softie“ und Kommunikator, wurde – wie es sich schon 1974 in Scheveningen abgezeichnet hatte – in den Hintergrund gedrängt. Erst als die Geiselnahme mit der Konsulatsbesetzung international wurde, nahm das politische Gewicht Den Uyls als wichtigster niederländischer Repräsentant nach außen wieder zu. Außenminister Van der Stoel und seine Beamten waren unbequeme Akteure im innenpolitisch und konsensuell orientierten Regierungsstab von Van Agt und De Gaay Fortman. Die Zurückstellung von Interessen des Außenministeriums, des für die Molukkerfragen zuständigen Kulturministeriums (CRM), der Geheimdienste oder auch der Eisenbahngesellschaft (NS) führte somit unvermeidbar zu merklichen Reibungen in den Stäben, konnte jedoch dem grundsätzlichen, auf Van Agt zugeschnittenen Krisenmanagement wenig entgegenzusetzen.<sup>609</sup>

Verhandlungstaktisch versuchte Van Agt zunächst mit passiver Härte, die Geiselnahme zu entschärfen. Der kalkulierte Tod einer Geisel brachte den ersten, frühen Wendepunkt, der jedoch von dem Beginn des zweiten Anschlags überschattet wurde. Statt in der Aufgabe mündete der Wendepunkt allerdings in tagelanger Resignation ohne Aussicht auf einen Ausweg. In Amsterdam wurden angesichts der vielen Kindergeiseln relativ viele Zugeständnisse gemacht, wobei das langsame Verhandeln mit vielen Teilschritten offenbar besonders erfolgreich war. In beiden Fällen wurde allerdings eine politische Anerkennung der terroristischen Forderungen kategorisch abgelehnt, in beiden Fällen endete der Verhandlungsansatz in einer Sackgasse, die ange-

<sup>607</sup> Schriftliche Antwort von Kommissar Kranenburg auf parlamentarische Anfrage vom 3.3. 1976, S. 8, in: NHAH, Kabinet CdK, Vergaderingen, Inv. 5.

<sup>608</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S. 228.

<sup>609</sup> Vgl. Muller, Terrorisme, S. 227.

sichts der Dauer der Geiselnahmen nicht hinnehmbar war. Ohne Zweifel ist es dem besonders starken Einsatz von Psychiatern und molukkesischen Vermittlern zu verdanken, dass die Situation sich auf friedlichem Niveau stabilisierte und zunehmend Unsicherheit unter den Terroristen geschürt wurde. Insbesondere dieser im deutschen Ausland als „modern“ empfundene Einsatz von Psychiatern hat wohl zu einer verzerrten Wahrnehmung unter dem Etikett „Dutch approach“ geführt.<sup>610</sup> Die kommunikative Isolationsstrategie, die vor allem in der Mittelphase der Anschläge versucht wurde, zeigte sich über lange Sicht als zu riskant. Als großes Problem, hier nur am Rande erwähnt, erwies sich der Umgang mit den Medien, die, angeheizt durch spektakuläre Bilder wie die „Balkonszenen“ oder die Erschießung der Geisel vor dem Zug, nicht nur die praktische Arbeit im Regierungsstab Beilen störten, sondern zudem durch relativ ungehemmte Verbreitung von Gerüchten oder Polizeibewegungen auch die Handlungshoheit der Regierung in Frage stellten. Als die Hoffnung auf eine baldige, friedliche Aufgabe im Grunde beigelegt und der Ansatz für den Den Uyl stand gescheitert war, lösten sich beide Geiselnahme mit einigem Abstand ziemlich unverhofft auf. In beiden Fällen stand allerdings ein gewaltsames Eingreifen unmittelbar bevor.

Somit lässt sich das Paradox aufstellen, dass die Durchsetzung des „Dutch Approach“ während der Anschläge von 1975, gleichzeitig dessen Ende bedeutete. Der geistige Vater des „Dutch Approach“ war eigentlich Den Uyl, der fest von der Kunst des Redens als Krisenbewältigung überzeugt war. Da sich das Prinzip 1974 auf eine gewisse Art bewährt hatte, wurde es 1975 erneut angewandt und dank zahlreicher, fast möchte man sagen „glücklicher Umstände“, bis zum Ende durchgehalten. Die Vorzeichen standen jedoch unter der nun durchgesetzten Führung von Van Agt, spätestens seit Scheveningen 1974 der Vertreter des harten, gewaltbereiten Kurses, ganz anders. Im Vordergrund stand nicht Kommunikation und Kompromissbereitschaft, sondern passive Härte, die ganz eindeutig die Möglichkeit der Gewalt einschloss. Dass es 1975 nicht zu einem blutigen Ende kam, war im Grunde reines Glück. Insofern waren hier schon die Weichen gestellt für den blutigen Sommer 1977, als die niederländische Regierung, voran Minister Van Agt, mit schockierender Brutalität die Geiselnahmen von Bovensmilde und de Punt auflöste.

## 6. Exkurs: Molukkeranschläge von 1977/78 – Das Echo auf Beilen und Amsterdam

Der Doppelanschlag von 1977 stellte einen erneuten Höhepunkt terroristischer Gewalt in den Niederlanden dar. Nur cursorisch soll gezeigt werden, dass diese Geiselnahmen, wenn auch mit dramatisch anderem Ausgang, den Mustern von 1975 folgten.<sup>611</sup> In vielerlei Hinsicht können die Anschläge von 1977 als Echo verstanden

<sup>610</sup> Vgl. Herman/Laan Bouma, *Nationalists*, S. 143. Teile dieses Artikels sind als veraltet zu betrachten.

<sup>611</sup> Diese Anschläge entziehen sich aufgrund der bislang noch sehr eingeschränkten Aktenzugangsmöglichkeiten für die späten 1970er Jahre einer tieferen Betrachtung. Der Vollständigkeit halber soll aber cursorisch die Fortentwicklung des Justizprimats der niederländischen Unnachgiebigkeit geschildert werden.

werden.<sup>612</sup> Die staatlichen Reaktionen auf diese Anschläge waren somit eher Anwendung denn Entwicklung von Krisenbewältigungsstrukturen: „Government officials reacted swiftly and deliberately, applying lessons learned 16 months earlier.“<sup>613</sup>

Im Mai 1977 erreichte das Molukkerproblem, das nach den Querelen um die Kommission Köbben-Mantouw inzwischen wieder aus der Tagespolitik verschwunden war, einen weiteren, traurigen Höhepunkt. Nur wenige Kilometer von Beilen entfernt überfielen erneut südmolukkische Jugendliche einen Zug und nahmen über 50 Geiseln. Fast gleichzeitig stürmte eine andere Gruppe die Grundschule von Bovensmilde, ebenfalls keine 20 Kilometer von Beilen entfernt. Sie nahmen über 100 Kinder und fünf Lehrer als Geiseln, was zu einem öffentlichen Aufschrei führte. Die Kernforderung war die Freilassung von 21 zumeist für die Anschläge von 1975 verurteilten Molukkern sowie freie Abreise von Schiphol.<sup>614</sup> Justizminister Van Agt, durch die zeitgleich zur Geiselnahme stattfindende Parlamentswahl besonders herausgefordert, plädierte sehr früh für Gewaltanwendung und intensivierte seinen schon sein Jahren bevorzugten harten Kurs, abermals in Fundamentalopposition zu Ministerpräsident Den Uyl. Die niederländische Öffentlichkeit unterstützte diesen Kurs der Härte so stark wie selten zuvor. Die vielen Kindergeiseln spielten dabei ebenso eine Rolle wie Gerüchte über molukkisch-palästinensische Zusammenarbeit, die keinen weiteren Boden in den Niederlanden finden sollte.<sup>615</sup>

Der Einsatz von Psychiatern und Vermittlern, oftmals dieselben wie 1975, führte ähnlich wie im Fall von Beilen und Amsterdam zwar zu einer Deeskalation, jedoch nicht zur Auflösung der Geiselnahme. Die Terroristen hatten offenbar bestens aus der aus ihrer Sicht erfolglosen Geiselnahme von 1975 gelernt. Sie hatten vermutlich den umfassenden Abschlussbericht gelesen und waren bestens auf die Taktik der Regierung vorbereitet. Ebenso verzichteten sie bewusst auf die Ermordung von Geiseln, um Van Agt nicht erneut das Argument von 1975 zu liefern, dass mit Mördern nicht verhandelt werde.<sup>616</sup> Im kleinen Ministerstab, bestehend abermals aus Den Uyl, Van Agt, De Gaay Fortman, Van der Stoel und Kulturminister Van Doorn, zeichnete sich eine ähnliche Lage wie 1975 ab. Den Uyl wurde nach drei Wochen Geiselnahme nur noch von Van Doorn gestützt und erklärte sich schließlich mit einem gemeinsamen Stürmungsbefehl einverstanden.<sup>617</sup>

<sup>612</sup> Eine ausführliche Analyse der Anschläge findet sich bei Muller, *Terrorisme*, S.253–286. Vgl. ebenso den offiziellen Bericht an die Zweite Kammer vom 21.6.1977, in: NA/Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1977, Bijlage 14610, Nr.1 und 2, Inv. 1163. Vgl. die knappen Ministerratsprotokolle vom 27.5.1977, Punkt 18a (kurzer Sachstand) und vom 3.6.1977, Punkt 6 (nicht protokolliert, sondern den Ministern persönlich zugesandt), in: NA/Notulen MR, Inv. 2203 und 2204. Vgl. Vermerk MinBuZa vom 23.6.1977 zum Ablauf der Ereignisse, in: ABZ Code 9, 1975–1984, 390. Vgl. die in großen Teilen gesperrten Akten aus dem MinBZK in: ABZK, DGOO&V, Directie Politie, Inv. 705 und 706.

<sup>613</sup> Rasser, *Dutch Response*, S.486.

<sup>614</sup> Beatrice de Graaf hat gezeigt, dass auch nichtpolitische Motive eine Rolle auf Seiten der Terroristen gespielt haben. So soll etwa die bei der Stürmung erschossene Hansina Uktolseja an der Geiselnahme nur teilgenommen haben, um ihre Beziehung zu einem anderen Geiselnehmer zu retten und der engen Welt der Molukkeramps zu entkommen. Vgl. Graaf, *Trein-kaapster uit liefde*.

<sup>615</sup> Vgl. Rasser, *Dutch Response*, S.486.

<sup>616</sup> Vgl. Rasser, *Dutch Response*, S.486.

<sup>617</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S.231.

Die Operation am frühen Morgen des 11. Juni 1977 erschreckte in ihrer Brutalität nicht nur die Niederländer. Nicht nur war der Einsatz von sechs Kampffliegern gegen Terroristen ein Novum, auch zeugte das Konzept des „Compartimentierens“ von unverhohlenem Zynismus:

*„Der Plan war, dass Starfighters niedrig über den Zug fliegen sollten, um einen Betäubungseffekt auszulösen. Aus der Distanz sollte der Zug mit stahlbrechenden Kugeln unter Beschuss genommen werden. Die Idee war, den Zug so unter Beschuss zu nehmen, dass die Geiselnahmer sich nicht unter die Geiseln mischen konnten: das ‚Compartimentieren‘. Deshalb wurden die Übergänge zwischen den Abteilen durchsiebt. In Van Agts Erinnerung ging dies zusammen mit dem ‚horizontalen Compartimentieren‘ am Zugvorderteil: wenn die Geiselnahmer auf dem Boden des Zugs liegen blieben, würden sie überleben, aber wenn sie sich aufrichteten, würden sie getroffen werden.“<sup>618</sup>*

Zudem sollten „Froschmänner“<sup>619</sup> und Marinesoldaten die Türen aufsprengen und im Nahkampf die verbliebenen Terroristen überwältigen. Nicht alles lief nach Plan. So wussten die Stäbe trotz aller Abhöraktionen nichts davon, dass einige Geiseln in den zu durchsiebenden Abteilübergängen schliefen. Auch das horizontale Compartimentieren funktionierte nicht immer, so dass mindestens eine Geisel doch noch von einem Terroristen erschossen wurde. Umgekehrt waren möglicherweise einige Marinesoldaten auch etwas vorschnell mit der Erschießung von Terroristen. Die Frage, ob 1977 vielleicht in exzessivem Maße Gewalt angewandt wurde, ist bis heute umstritten.<sup>620</sup> Der vom Ausgang der Operation tief bestürzte Den Uyl soll im privaten Kreise Jahre später zudem von „Exekution“<sup>621</sup> gesprochen haben. Acht Tote und zahlreiche Verletzte auf allen Seiten waren die traurige Bilanz dieses Einsatzes. Die zeitgleiche Erstürmung der Schule in Bovensmilde verlief allerdings ohne Blutvergießen.

Van Agt übernahm schließlich auch im Kabinett die Führung, die er in Terroris- musfragen schon seit Jahren innehatte. Nachdem die lange Regierungsbildung eines zweiten Kabinetts Den Uyl gescheitert war<sup>622</sup>, wurde er im Dezember 1977 Ministerpräsident einer rechtsliberalen Koalition. In seine Amtszeit fiel dann auch der vorerst letzte Molukkeranschlag, die Besetzung des Provinzregierungssitzes von Drenthe in Assen im März 1978.<sup>623</sup> Etwa 70 Geiseln wurden festgehalten, die Königliche Kommissarin selbst konnte durch einen Sprung aus dem Fenster entkommen. In dem Wis-

<sup>618</sup> Merriënboer, Van Agt, S. 230.

<sup>619</sup> Vgl. die Karte des Angriffsplans bei Barker, Not Here, S. 320.

<sup>620</sup> Umfangreiche parlamentarische Anfragen und Antworten finden sich gebündelt in: NA/MinBZK, Bureau Secretaris-Generaal, 1946–1999, B8, Inv. 618.

<sup>621</sup> Vgl. Merriënboer, Van Agt, S. 232. Dieser Frage geht auch der Fernsehdokumentarfilm „Dutch Approach“ von Rene Roelofs aus dem Jahr 2000 anhand von zahlreichen Zeitzeugeninterviews nach.

<sup>622</sup> Über das eher unerwartete Scheitern eines zweiten Kabinetts Den Uyl ist sehr viel publiziert worden. Vgl. Thijn, Dagboek.

<sup>623</sup> In der Tat wurde nach den Anschlägen von 1977 die Molukkerproblematik ernster und beschleunigter behandelt. Vgl. Brief des Vize-Ministerpräsidenten Hans Wiegel an die Zweite Kammer vom 26. 1. 1978 mit Ergebnissen der Molukkerkommission, die sehr präzise die gesellschaftliche Situation der Minderheit analysiert hatte, in: Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14915, Nr. 1–2. Mit der Art der Terrorismusbekämpfung veränderte sich aber auch die Art des Terrorismus selbst. Geiselnahmen und Gebäudebesetzungen, die einen lokal begrenzten Rahmen und eine Verhandlungsbasis mit sich brachten, kamen in den Folgejahren praktisch nicht mehr vor. Die Taktik wandelte sich zu Schießereien, Mord- und Bombenanschlägen. Vgl. Klerks, Terreurbestrijding, S. 29. Dies war damals natürlich nicht zu ahnen. So

sen um Kursgleichheit ließ Van Agt seinem Justizminister Job de Ruiter weitgehend freie Hand. Nachdem eine Geisel hingerichtet und ein Fotograf angeschossen worden war, wurde das Gebäude der Provinzregierung gestürmt, ein Abgeordneter wurde dabei tödlich verwundet. Der Den Uyl'sche „Dutch Approach“ im Sinne von „erschöpfen und plattreden“<sup>624</sup>, so es ihn je gegeben hat, war endgültig beendet.

titelte das Dagblad van Noord Limburg vom 16.3.1978 in düsterer Erwartung: „Dies war nicht die letzte Geiselnahme“.

<sup>624</sup> Merriënboer, Van Agt, S.233.

## D. Ergebnis Niederlande

Gab es nun einen „Dutch approach“? Waren die Niederländer wirklich „Softies aus Überzeugung“<sup>625</sup>, wie es Jan Pronk formuliert hat?

Die generelle Antwort lautet nein. Der lange Weg zur Unnachgiebigkeit hatte sein eigenes niederländisches Spezifikum, das untrennbar mit der Person Dries van Agts verbunden ist. Treffender wäre also „Dutch way“ statt „Dutch approach“. Denn eine vorgefertigte Strategie gab es nicht, schon gar nicht im gewaltablehnenden Sinne. Von einer Vorlage kann man frühestens 1977 sprechen, als zunächst stark auf das Vorgehen von 1975 zurückgegriffen wurde. Dennoch darf nicht der Fehler gemacht werden, die Terrorismusbekämpfung teleologisch zu betrachten. Wie in Deutschland der „Deutsche Herbst“, überschatten in den Niederlanden die Anschläge von 1977 die vorherige Geschichte. Die Geschichte muss vom Beginn erzählt werden.

Die Niederlande hatten keine Tradition politischer Gewalt, weshalb die staatliche Auseinandersetzung mit diesem Phänomen im positiven und negativen Sinne zunächst unvorbelastet, vielleicht auch unbedarft war.<sup>626</sup> Während Deutschland und Österreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Erfahrungen mit politischer Gewalt machten, fiel diese Zeit in den Niederlanden vergleichsweise ruhig aus. Es gab „keine[n] politischen Massenradikalismus“<sup>627</sup>, Probleme wurden parlamentarisch und versäult-konsensorientiert gelöst. Das Wort von Piet de Jong von der „Unschuld“ der Niederländer in Sicherheitsfragen ist da ganz treffend.<sup>628</sup>

Die 1970er Jahre brachten mit der zunehmenden Auflösung versäulter Gesellschaftsstrukturen eine dramatische Veränderung politischer Kultur mit sich. Neue Probleme erforderten neue Antworten. Mitbestimmung, ideal verkörpert durch den linken Idealisten Joop den Uyl, war das neue Schlagwort der Zeit. Dass dieser als Tragener und Gestalter dieser neuen Politikkultur im Rahmen seiner links-konservativen Koalition viel weniger durchsetzen konnte, als vorgehabt, änderte an der Entstehung eines neuen Klimas wenig. Der große Kommunikator Den Uyl, der vielleicht am stärksten die pazifistische Vorstellung eines „Dutch approach“ vertrat, rang mit seinem konservativen Rivalen Dries van Agt, gegen den er zunehmend Boden verlor. Dies wurde ganz besonders deutlich sichtbar in der Terrorismusbekämpfung.

Van Agt, bereits seit 1971 Justizminister, sorgte dafür, dass Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden ein justizpolitisches Primat bekam, das heißt, dass Terrorismus primär unter das Interesse der Verbrechensbekämpfung fiel denn unter das der öffentlichen Ordnung, traditionell vertreten durch Innenminister, Provinz- und Lokalpolitiker. Van Agt stemmte sich in gewisser Hinsicht gegen die Zeichen der Zeit. Er (und seine politischen Verbündeten) standen für eine harte, unnachgiebige Linie gegen Terroristen, einschließlich eines klaren Bekenntnisses zur Gewaltanwendung. Er stand für

<sup>625</sup> Jan Pronk, zitiert nach Bleich, Joop den Uyl, S. 317.

<sup>626</sup> Vgl. Moerings, *Terrorisme*, S. 376. Vgl. Schmid, *Netherlands*, S. 88.

<sup>627</sup> Wielenga, *Niederlande*, S. 9.

<sup>628</sup> Piet de Jong: „Wir waren also ziemlich unschuldig, was das angeht, in dieser Zeit. Aber das hat sich später schnell verändert.“ Zitiert nach Bootsma/Dortmans, *Molukse acties*, S. 64.

Zentralismus im Justizministerium statt dezentrale Organisation, wie sie als „out-standing feature of Dutch society“<sup>629</sup> tradiert war.<sup>630</sup>

Der Kampf zwischen „Softies“ und „Hardlinern“ war über Jahre unentschieden. War zunächst der Ministerpräsident die zentrale Figur und Hauptentscheidungsträger im Anschlagfall (etwa in Wassenaar 1970 oder Den Haag 1974), sorgte Van Agt mit zunehmendem und forciertem Organisationsgrad der Terrorismusbekämpfung dafür, selbst die Entscheidungsgewalt an sich zu ziehen. War das Verhalten in den frühen Anschlägen eher reaktiv, unstrategisch und vor allem nachgiebig, brachte der ungeheime starke, externe Impuls von Olympia 1972 Anlass und Gelegenheit mit sich, neue Strukturen auszuarbeiten, Terrorismusbekämpfung zu planen. Beides, starke externe Rezeptionsfähigkeit, möglicherweise begründet in jahrhundertealten Traditionen globalen Handels, und dezidiert geplantes Vorgehen ohne größeren Präzedenzfall im eigenen Land, sind hervorstechende Merkmale staatlicher niederländischer Reaktion auf den Terrorismus der 1970er Jahre.

Interessanterweise ist der Konflikt zwischen Innen- und Außenpolitik in den Niederlanden nicht ganz eindeutig zu bewerten, nicht zuletzt, da das Justizministerium mit der „Groep Fonteyn“ selbst international agierte. In jedem Falle war dieser Konflikt nachgeordneter Natur zum strategischen Konflikt zwischen Den Uyl und Van Agt. Außenminister Van der Stoel trat als Parteifreund eher als Unterstützer Den Uyls auf, war aber dennoch ein eigener Kopf. Zudem war das Außenministerium in seinen gesonderten Krisenstäben äußerst gut auf den Ernstfall vorbereitet und über terroristische Entwicklungen in der Welt bestens informiert. Zudem funktionierte das Netz der Verbindungsbeamten in anderen Stäben offenbar sehr gut. Van der Stoel blieb trotzdem eine Randfigur. Im Falle der französischen Botschaft übernahm Den Uyl selbst die Chefdiplomatie, unterstützt vom Außenministerium. Im Falle der Molukkeranschläge vermittelte Van der Stoel nach Kräften, spielte aber ebenfalls keine besonders große Rolle, da Van Agt als Entscheidungsträger und Ansprechpartner für die Molukker wichtiger war. Bemerkenswert ist allerdings, dass die niederländische Außenpolitik von vornherein äußerst unnachgiebig war und weder gegenüber Indonesien noch vor internationalen Organisationen dem Erpressungsversuch der Südmolukker nachgegeben hat.<sup>631</sup> Es ist zu vermuten, dass in einem hochgradig extern rezeptiven Land wie den Niederlanden der Konflikt zwischen Innen und Außen nicht in diesem Maße wie in Deutschland ausbrechen konnte, da auch die Fachressorts generell stärker Impulse von außen wahrnahmen. Der gewaltige Einfluss von Olympia 1972 auf die vom Justizministerium betriebene Strukturreform mag hier als Beispiel genügen.

Obwohl es in den Niederlanden erst 1977 zu einem ähnlichen Fiasko wie bei Olympia 1972 kam, ist das Thema der staatlichen Gewalt stets präsent gewesen. Die realistische Option der Gewaltanwendung war von Beginn der 1970er Jahre an Teil jeglicher Terrorismus- und Unruhebekämpfung, umso mehr, als mit den BBEs entsprechende Strukturen geschaffen waren. Die besonders liberal oder pazifistisch verstandene

<sup>629</sup> Schmid, *Countering Terrorism*, S. 80.

<sup>630</sup> Zum Verhältnis von Zentralismus und dezentraler Krisenorganisation in den 1970er Jahren vgl. Müller, *Terrorisme*, S. 399f. Müller stellt fest, dass dezentrale Organisation erst in den 1980er Jahren wieder an Bedeutung gewann.

<sup>631</sup> Vgl. Herman, *South Moluccan Terrorism*, S. 142.

Staatlichkeit in den Niederlanden, die sich auch in der häufigsten Auffassung des „Dutch approach“ ausdrückt, ist in das Reich der Legenden zu verweisen.<sup>632</sup> Die Geiselnahme in der französischen Botschaft war wegen ihrer internationalen Verflechtungen so komplex, dass Van Agt nicht wie gewollt seine Rolle als Krisenmanager einnehmen konnte und Den Uyl ein letztes Mal diesen Platz überlassen musste. Dafür gelang es ihm, auf Basis der fortgeschrittenen Krisenpläne (und auch ad hoc darüber hinaus), die Provinz- und Lokalebene fast vollständig zu entmachten. Die Niederlande, vertreten hauptsächlich von Den Uyl und Außenminister Van der Stoel, überzeugten letztlich auch die deutlich kompromissloseren Franzosen von einem „weichen“ Kurs und gaben den Japanern weitgehend nach. Es setzte sich (bei Van Agt) die Erkenntnis durch, dass Terroristen durch Verhandlungen zwar von weiterer Gewalt abzuhalten, nicht aber zur Aufgabe zu bringen sind.

Als Ende 1974 in Scheveningen eine Geiselnahme auf Befehl von Van Agt mit Gewalt aufgelöst wurde, hatten die Niederlande ihre terrorismuspolitische Unschuld verloren. 1975 nahm Van Agt den Tod einer Geisel für seine Unnachgiebigkeit in Kauf, beinahe wäre es zur gewaltsamen Stürmung gekommen, hätten nicht besondere Umstände der kommunikativen, weichen Linie von Den Uyl noch einmal einen Erfolg beschert. Nicht übersehen werden darf jedoch, dass Den Uyl 1975 schon an den Rand des Krisenmanagements gedrängt war. Van Agt agierte souverän mittels einer Mischform aus zentralem und dezentralem Krisenstabsmanagement, jedoch auch mit massivem Polizei- und Militäraufgebot.

Van Agt war 1975 politisch und administrativ als Krisenmanager gefestigt und unangefochten. Die Vertreter des friedlichen „Dutch approach“ waren also schon in der Minderheit, bevor dieser nach 1975 richtig berühmt wurde. Die gewaltsamen Stürmungen 1977 und 1978 waren somit nur die Fortsetzung dessen, was 1975 bereits austariert worden war. Die niederländische Unnachgiebigkeit war geprägt vom Primat der Justiz, vertreten von Justizminister Van Agt, der seinen generell gewaltbereiten Ansatz über die Jahre erst zur Dominanz verhelfen musste.

Dennoch war das neue strategische Gleichgewicht nicht von Dauer: „Als Ende der Siebzigerjahre der Terrorbekämpfungsapparat einigermaßen fertiggestellt war, zeigte sich, dass die modernen Aktivisten andere Methoden gebrauchten. Die Krisenpläne verschwanden in der Schublade.“<sup>633</sup> Geiselnahmen kamen nur noch selten vor.<sup>634</sup> Und nach einem Jahrzehnt des Terrorismus in den Niederlanden wurde das Thema – trotz mehrerer Anschläge in den 1980er Jahren<sup>635</sup> – wieder so sehr zum Randthema, dass Anfang der 1990er Jahre ausgerechnet der Justizstaatssekretär nach einem Bombenanschlag sagte: „Man will nicht glauben, dass so etwas in den Niederlanden passieren kann.“<sup>636</sup>

<sup>632</sup> Vgl. dazu insbesondere Pekelder, *Sympathie voor de RAF*, der am Beispiel des Gefangenengewesens nachweist, dass die liberal verstandenen Niederlande oft restriktiver vorgehen als es im „Deutschen Modell“ überhaupt möglich gewesen wäre.

<sup>633</sup> Klerks, *Terreurbestrijding*, S. 48.

<sup>634</sup> Ende der 1980er Jahre kam es erneut zu spektakulären Entführungen. So wurde 1987 z. B. der Geschäftsmann Gerrit Jan Heijn für Lösegeld entführt und ermordet. Vgl. zu dieser Zeit Muller, *Terrorisme*, S. 309–394.

<sup>635</sup> Albert Jongman zählte immerhin 249 Anschläge in den 1980er Jahren. Prominent waren vor allem die Anschläge der RaRa-Gruppe. Vgl. Jongman, *Trends*, S. 47.

<sup>636</sup> Justizstaatssekretär Aad Kosto nach einem Bombenanschlag der RaRa-Gruppe auf sein Wohnhaus im November 1991, zitiert nach Muller, *Terrorisme*, S. 374.

# Ergebnis

„Countering terrorism is akin to taking a series of time-lapse photographs. The image captured on film today is not the same as the image yesterday, nor will it be the same tomorrow.“<sup>1</sup> Dennoch verbinden sich die sechs hier vorgestellten Momentaufnahmen terroristischer Anschläge aus historischer Perspektive zu einem größeren Bild europäischer Terrorismusgeschichte. Wie aus den Pioniertagen der Fotografie ist auch das Bild der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren noch etwas körnig und verschwommen und bedarf Erläuterung und Interpretation, damit es verständlich wird. Zueinander in Beziehung gesetzt, zeichnen sich Besonderheiten ab, die bei Einzelbetrachtungen nicht aufgefallen wären.

Die Beobachtung, dass sich in allen drei untersuchten Ländern ab Mitte der 1970er Jahre eine Terrorismuspolitik, eine strategische Unnachgiebigkeit ausprägte, war der Ausgangspunkt dieser Studie. Das Ergebnis bestätigt diese Annahme, zeigt aber auch, dass beträchtliche Unterschiede in der Unnachgiebigkeit bestanden. Der eigentliche Kern der Untersuchung war der Weg zur Unnachgiebigkeit, der sich in jedem Land anders ausprägte.

Auf allen drei Untersuchungsebenen haben sich jenseits aller neugewonnenen Details zum Verlauf und zur Bewältigung der einzelnen Anschläge übergeordnete Erkenntnisse gewinnen lassen. Die Antworten auf die eingangs aufgeworfenen Fragekomplexe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

## **Transnationale Terroristen und nationale Wege zur Unnachgiebigkeit**

In dieser Studie wurde ein zweifacher Schwerpunkt auf transnationale Phänomene gelegt. Einerseits ging es vor allem um Geiselnahmen transnationaler Terroristen. Es hat sich gezeigt, dass transnationaler Terrorismus elementar für das Verständnis der sich entwickelnden Antiterrorismuspolitik der 1970er Jahre ist. Die Anschläge von Olympia 1972, auf die OPEC oder die der Molukker in den Niederlanden haben Spuren im nationalen Selbst- und Sicherheitsverständnis hinterlassen. Nicht immer sind die Auswirkungen auf das staatliche Handeln direkt zu erkennen. Vielmehr wirkte zum Beispiel Olympia 1972 in Deutschland eher unterschwellig weiter. Dennoch wird das Bild der Terrorismusbekämpfung in Deutschland erst vollständig, wenn man auch die weitgehende Nicht-Reaktion auf transnationalen Terrorismus berücksichtigt.

Aus der Perspektive der transnationalen Geschichtsschreibung für das Regierungshandeln der 1970er Jahre zeigen sich vor allem die Grenzen eines transnationalen Ansatzes. Jede Regierung der drei Länder entwickelte eigene, nationale Umgangsformen mit dieser als neu und erst allmählich persistent empfundenen Bedrohung transnationaler Art. Einflüsse aus dem Ausland waren für die Entwicklung nationaler Krisenreaktionsmechanismen eher gering. Auch in der konkreten Anschlagsbewältigung spielten transnationale Erfahrungen keine nachweisbare Rolle. Erst ab Mitte der

<sup>1</sup> Xavier Raufer, paraphrasiert in Hoffman, Terrorism, S.295.

1970er Jahre, nachdem sich eigene Ansätze entwickelt hatten, begann eine stärkere Außenwahrnehmung. Als Sonderfall mag das Fiasko von Olympia 1972 gelten, das in den Niederlanden eine besondere Rolle gespielt hat. Im Zuge dieser starken Binnensicht waren eigene Erfahrungen umso prägender. Die ersten Reaktionen und Erfahrungen mit Geiselnahmen formten Handlungsmuster für folgende Anschläge. Dies heißt aber nicht, dass Ergebnisse vorherbestimmt gewesen oder Weiterentwicklungen ausgeschlossen waren. Eine gemeinsame, gar sozialdemokratische Antiterrorismuspolitik lässt sich nicht feststellen.

In der Bundesrepublik Deutschland entwickelte sich die strategische Unnachgiebigkeit unter dem Primat der Innenpolitik. Dafür wurde das seit Anfang der 1970er Jahre entwickelte, umfassende Konzept der Inneren Sicherheit genutzt, dem andere Politikbereiche untergeordnet wurden. Transnationaler wie nationaler Terrorismus wurden darunter subsumiert. Der in Deutschland starke Linksterrorismus überdeckte den transnationalen Terrorismus in der politischen wie auch in der öffentlichen Wahrnehmung. Obwohl der Anschlag von Olympia 1972 mit der Geiselfreiung von Zagreb historisch einer der bedeutendsten Anschläge transnationaler Terroristen überhaupt war, wirkte er sich für die deutsche Antiterrorismuspolitik eher unterschwellig und auf Expertenebene aus.

Stark von der traditionellen Sicherheitsaufgabe der Bundesländer geprägt, entwickelte sich eine zunehmende Zentralisierungsbewegung der Terrorismusbekämpfungskompetenzen in Richtung Bundesinnenministerium (und nachgeordneten Behörden). Im konkreten Anschlagfall zeichnete sich der deutsche Weg als besonders integrativ aus. Horizontal, vertikal und parteiübergreifend wurden alle maßgeblichen Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden, was einerseits gravierende Entscheidungshemmnisse aufwarf, andererseits eine breite, „monolithisch“ wirkende Entscheidungsbasis schuf, die eine befürchtete Zerfaserung der Politik gegenüber Terroristen verhinderte. Dies führte zu einer zunehmend zentraleren Rolle des Bundeskanzlers als „symbolischer“ Terrorismusbekämpfer jenseits aller föderalen und parteipolitischen Strukturen – eine Rolle, die Helmut Schmidt zögerlich, dann aber umso überzeugender annahm. In Deutschland spielte Terrorismusaußenpolitik eine nachgeordnete Rolle. Zwar beteiligte sich Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre intensiver an bi- und multilateralen Ansätzen, jedoch blieb das Auswärtige Amt im Anschlagfall eher Handlanger für die Innere Sicherheit denn Primärakteur in der Krisenbewältigung. Dies wurde im Fall von Olympia und beim außenpolitischen Teil der Lorenz-Entführung besonders deutlich. In der Zeit grundlegender Umorganisation der Sicherheitsstrukturen Anfang der 1970er Jahre wurde transnationaler Terrorismus schnell unter Innerer Sicherheit absorbiert, außenpolitische Faktoren blieben organisatorisch außen vor.

Österreich dagegen setzte früh auf Außenpolitik als primäres strategisches Mittel zur Terrorismusbekämpfung. Dies war auch dadurch begünstigt, dass nationaler Terrorismus in Österreich keine nennenswerte Rolle spielte und eher Österreichs außenpolitisches Gewicht denn der Staat im Innern angegriffen wurde. Die österreichische Unnachgiebigkeit erschließt sich erst bei genauerem Hinsehen. Im konkreten Anschlagfall wirkte das insbesondere von Bundeskanzler Kreisky dominierte Krisenmanagement in der Öffentlichkeit voreilig nachgiebig und unstrategisch. Jedoch hat sich insbesondere im Fall Marchegg/Schönau 1973 zeigen lassen, dass Kreisky zwar

bewusst nicht öffentlichkeitskonform, dafür aber umso strategischer und unter Einbeziehung aller diplomatischer Mittel handelte. Auch im OPEC-Fall 1975 oder im Wischniewski-Protokoll zeigt sich, dass Kreiskys außenpolitischer Ansatz einer strategischen Unnachgiebigkeit eher abseits der großen Öffentlichkeit verfochten wurde. Kreisky war bereit, strategische Zugeständnisse zu machen, wenn diese einer dauerhaften Eindämmung weiterer terroristischer Gewalt förderlich waren. Somit gehörten einzelne Zugeständnisse – im Falle Marchegg eher Scheinzugeständnisse für die Öffentlichkeit – durchaus zum Bild einer strategischen Unnachgiebigkeit unter außenpolitischen Vorzeichen. In der Innenpolitik spielte Antiterrorismuspolitik vor 1977 keine nennenswerte Rolle, auch wenn die Sicherheitsorgane natürlich zentral an der Bewältigung der Anschläge beteiligt waren. In allen untersuchten Fällen fallen gravierende Kommunikations- und Präventionsdefizite innerhalb des BM.I und nachgeordneter Behörden auf, obwohl ein Hemmnis wie etwa der deutsche Bund-Länder-Konflikt in Österreich angesichts strafferer Strukturen nicht bestand.

Um straffe Strukturen rangen auch die Niederlande, die vielleicht mit noch dezentraleren Strukturen als Deutschland in das Jahrzehnt der Geiselnahmen starteten. Politische Geiselnahmen kamen in den Niederlanden bereits seit 1970 besonders häufig vor. Sukzessive zog Justizminister Dries van Agt nicht nur die Organisation unter Federführung des Justizressorts, sondern auch die Strategie der Krisenbewältigung an sich. Die Strategiefrage wurde über Jahre mit jedem neuen Anschlagsfall kontrovers ausgefochten. Während Ministerpräsident Den Uyl für fast grenzenlose Verhandlungsbereitschaft stand, bevorzugte Van Agt die Demonstration von Härte und Staatsgewalt. Der „Dutch Approach“, seit jeher und vor allem im Ausland ein Zerrbild von niederländischem Liberalismus und Gewaltlosigkeit, war eher ein Zufallsprodukt denn gemeinsamer Kurs der niederländischen Regierung. Auch hier zeigt sich bei Betrachtung der Binnendynamiken, dass die niederländische Regierung nach außen zwar in der Regel geschlossen auftrat, nach innen aber durchaus konkurrierende Ansätze vorherrschten. Nicht nur durch die zunehmend stärkere Position Van Agts war Gewalt gegen Terroristen seit Anfang der 1970er Jahre eine klare Option. Viel unbedarfter als in Deutschland oder Österreich wurden militärische Kräfte zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt.

Bei den ersten Geiselnahmen stand der Ministerpräsident nach dem Motto „Not bricht Recht“ eher informell im Mittelpunkt des Geschehens. Formal hätte es der Provinz- bzw. Gemeindeebene zugestanden, Fragen der öffentlichen Ordnung zu klären. Mit seinem Amtsantritt 1971 entwickelte Justizminister Van Agt auf sich selbst zugeschnittene Strukturen. Sich darauf berufend, konnte er später erfolgreich den Ministerpräsidenten zunehmend marginalisieren. Rückenwind erhielten Van Agts Reformen durch den Anschlag von Olympia 1972, der zum Aufbau von Spezialeinheiten und einer weiteren Zentralisierung der Terrorismusbekämpfung auf nationaler Ebene führte. Dieser starke Impuls aus dem Ausland macht die Niederlande mit Blick auf die Außenwahrnehmung zu einem besonderen Fall der drei hier untersuchten Länder. Dennoch darf der Impuls auch nicht überbewertet werden. Die Niederlande hatten 1972 bereits selbst Erfahrungen mit linken und molukkesischen Terroristen gesammelt. Olympia 1972 verdeutlichte letztlich die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Reformen vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen.

Das Innenressort ordnete sich teils unwissend, teils freiwillig den Plänen Van Agts unter. Die Entmachtung der traditionell starken Provinz- und Gemeindeebene betrieb Van Agt nicht ohne Widerstand, aber mit Ausdauer und Zähigkeit. Auch mit dem Außenressort stand Van Agt im Konflikt. Das Justizministerium betrieb mit der inoffiziellen europäischen „Groep Fonteyjn“ eine eigene, starke Justizaußenpolitik, jedoch blieb das gut informierte und auf transnationale Anschläge vorbereitete Außenministerium ein eigener wichtiger Akteur, vor allem in den konkreten Anschlagfällen.

Im Fall der französischen Botschaft 1974 verlieh gerade die starke außenpolitische Komponente Den Uyl noch einmal das Gewicht, seine Vorstellungen gegen Van Agt durchzusetzen. Bei den Molukkeranschlägen 1975 und 1977 fiel dieser Faktor trotz starker diplomatischer Aktivitäten zunehmend weg. Der Weg für Van Agts Kurs der Härte war frei.

Auf dem Weg der niederländischen Unnachgiebigkeit setzte sich ein umfassendes Primat des Justizressorts durch, das die strategischen Vorstellungen Van Agts mit einschloss. Für ihn bedeutete Unnachgiebigkeit auch die Option der offenen Gewalt gegen Terroristen, was mit den zahlreichen Toten bei der militärischen Erstürmung des besetzten Zuges 1977 in einem ähnlich schockierenden Resultat mündete, wie Olympia 1972 für Deutschland. Hieran zeigt sich auch, dass der „Lerneffekt“ von Olympia 1972 für die Niederlande letztlich sehr begrenzt war. Dieser bestand vorrangig in der verdeutlichten Handlungsnotwendigkeit als in strategischen Transferprozessen.

### Krisenstäbe – Krisenmanagement

Die Krisenstäbe reagierten Anfang der 1970er Jahre in allen drei Ländern mit mehr oder weniger reflektorischer Nachgiebigkeit. Zugeständnisse wurden gemacht, um politische Gewalt schnellstmöglich zu beenden. In späteren Anschlägen wurde das Handeln strategischer, es konnte auf Vorerfahrungen zurückgegriffen werden. Erst gegen Ende des Jahrzehnts, nachdem die eigene Form der Unnachgiebigkeit entwickelt war, wurden Erfahrungen aus dem Ausland wichtiger.

Generell waren die Krisenstäbe höchst heterogen, oftmals tagten auch mehrere Stäbe gleichzeitig auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Auch wenn zumeist nach außen Einvernehmen zur Schau getragen wurde, rangen die Akteure innerhalb dieser Stäbe um Durchsetzung ihrer Vorstellungen. In fast allen Fällen kam es zu Machtverschiebungen oder Versuchen, vor allem die Rolle des Regierungschefs in Frage zu stellen. Ob Kreisky, der beim OPEC-Anschlag von aller Kommunikation abgeschnitten wurde, ob Schmidt, der in der entscheidenden Stunde angesichts der Übermacht von Kohl und Schütz „erkrankte“, ob Den Uyl, der bei den Molukkeranschlägen zum „Berater“ des Justizministers degradiert wurde – allen diesen Situationen gemein ist die eingangs erwähnte „phase of disorder“, die für Krisen so typisch ist. Angesichts fehlender Routinen waren diese Stäbe eine Chance für Aspiranten, direkt oder indirekt, öffentlich oder nur am Kabinetttisch, zu zeigen, dass sie es besser als der „Chef“ konnten. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentrierte sich in der Regel auf den nationalen Regierungschef, insbesondere, wenn eine außenpolitische Dimension hinzukam. Dieses generelle „upshifting“ von Bedeutung und Kompetenzen schlug sich auch in den Krisenstäben nieder, wo häufig jenseits formaler Zuständigkeiten Entscheidungen

getroffen wurden. Daher ist die Rolle der Personen der zweiten Reihe in dieser Kleingruppendynamik besonders bemerkenswert. Krisen verlangten Antworten, und die „zweite Reihe“ war nur zu bereit, diese zu geben. Entweder um dem „Chef“ die eigenen Fähigkeiten jenseits der fachlichen Zuständigkeit zu präsentieren beziehungsweise um diesen ganz zu übertönen. Somit kann die Bedeutung regierungsinterner Rivalitäten für die Entscheidungsfindung in Krisensituationen nicht stark genug betont werden.<sup>2</sup>

In der Regel beherrschten Kommunikationsprobleme und ungeklärte Kompetenzen das Krisenmanagement. Dies verstärkte den Drang zu Profilierung und zur Konkurrenz, oft auch zwischen den Stäben. Manchmal wurde über geltendes Recht hinweggesehen oder Aktionen im Nachhinein passend interpretiert. Das Prinzip „Not brach Recht“, das Müller für die ersten Anschläge in den Niederlanden festgestellt hat, lässt sich problemlos auch auf Deutschland und Österreich übertragen.

In allen Ländern führten die terroristischen Anschläge in den Krisenstäben zu grundsätzlichen technischen Neuerungen – in der Regel allerdings zu spät. Die klassische Krise war eine militärische, in der Rapporteurs dem Kabinett den Stand der Lage berichteten. Wie von der NATO in Deutschland angemahnt, waren die Informationswege über Rapporteurs bereits angesichts der ČSSR-Krise 1968 nicht mehr effizient genug. Aus der „Rapporteurskrise“ wurde eine „Echtzeitkrise“, in der Krisenstäbe unmittelbar und ohne jeglichen Informationsverlust entscheiden mussten. Die Anschaffung von Fernsehern, Radioempfängern oder mehreren Direktwahltelefonen, idealerweise mit Lautsprechfunktion, für die Ministerratsräume war das Resultat eines grundlegenden Wandels staatlicher Krisenwahrnehmung. Terrorismus beschleunigte staatliches Krisenhandeln. Zunehmend waren die Medien besser informiert als die eigenen Behörden, was in Österreich dazu führte, dass die Journalisten den Ministern sagten, was in der OPEC los sei, nicht umgekehrt. Dies erschütterte das Selbstverständnis der Krisenmanager, die fortan auf technische Neuerungen drängten, um dem Tempo terroristischer Krisen gewachsen zu sein.

## Gesellschaftlicher Wandel

Die Frage nach dem Warum dieser getrennten, nationalen Entwicklungen zu einer differenzierten, aber doch gemeinsamen Unnachgiebigkeit Mitte der 1970er Jahre führt auf die Ebene der gesellschaftlichen Umbrüche der frühen 1970er Jahre, die sich im staatlichen Handeln dieser Zeit widerspiegelt.

Alle drei Gesellschaften erlebten eine Zeit dramatischen Wandels. Reformen, politischer Widerstreit und Mitbestimmung prägten das anfangs enthusiastische, nach den ökonomischen Krisen um 1973 zunehmend gedämpfte Bild. Die Auseinandersetzung mit der Stagflation überschattete fast alle anderen Politikbereiche.

So erscheint es verständlich, dass zunächst wenig politische Motivation herrschte, dem Terrorismus, zumal dem transnationalen, einen hochrangigen Platz auf der politischen Agenda einzuräumen. Die Warnungen der Experten blieben lange ungehört,

<sup>2</sup> Vgl. Boin, Politics, S.42f. Hier wird auf den verzerrenden Zusammenhang zwischen Hollywoodfilmen und öffentlicher Erwartung von starken Einzelpersonen in der „Kommandozentrale“ hingewiesen.

politische Geiselnahmen wurden zunächst einfach „abgewickelt“, bis eine Verstetigung der Anschläge zur Erkenntnis eines dauerhaften Problems führte und ein strategisches Vorgehen anmahnte. Die Frage, warum sich drei so unterschiedliche Wege zur Unnachgiebigkeit herausbildeten, lässt sich neben den starken und individuellen politischen Persönlichkeiten dieser Zeit vor allem mit dem Verweis auf unterschiedliche politische Kulturen erklären, in denen die Gewährung von Sicherheit als klassischem Kernstück staatlicher Hoheit und Selbstlegitimation unterschiedliche Rollen spielte. Aber auch spezifische Erfahrungen mit Gewaltphänomenen sind relevant.

Hier hat der nicht zu eng verstandene Begriff der „Pfadabhängigkeit“ im Sinne von „political stickyness“ seine Berechtigung.<sup>3</sup> Ein einmal eingeschlagener politischer Weg ist nur mit hohen politischen „Kosten“ umkehrbar. Dies heißt nicht, dass ein Weg das Ergebnis determiniert. Aber es ist einfacher, eingeschlagene Wege zu verfeinern als grundsätzlich von vorne zu beginnen.<sup>4</sup>

So spielen langfristige Erfahrungswerte eine wichtige Rolle. In Bonn ging das Gespenst von Weimar um, das Erinnerungen an einen schwachen Staat angesichts politischer Gewalt (auf der Straße) evozierte. Bruno Kreisky verwies auf die verfehlte Außenpolitik Österreichs vor dem „Anschluss“, die Leitfaden für seine umso stärkere Internationalisierung in der Zweiten Republik aus eigenem Sicherheitsinteresse war. Aktiv und die Grenzen der Neutralität kreativ ausschöpfend, sollte Österreich gegen externe Bedrohungen vorgehen. In beiden Ländern wurde an Gewalterfahrungen angeknüpft, anhand derer sich bestimmte Vorstellungen und Denkkategorien staatlichen Handelns, vor allem in der Frage staatlicher Gewalt gegen Terroristen, ausgeprägt hatten. Beide Politikfelder erfuhren Anfang der 1970er Jahre ohnehin eine neue Dynamik, so dass es nicht übermäßig schwierig war, auch das neue Phänomen des Terrorismus durch Verfeinerung der Inneren Sicherheit bzw. der Sicherheitsaußenpolitik zu absorbieren.

In den Niederlanden fällt eine Erklärung etwas schwerer. Hier fehlt die Erfahrungskomponente politischer Gewalt im Land. Dafür spielt der Schatten der Dekolonialisierung eine wichtige Rolle, der sich im ambivalenten staatlichen Verhalten gegenüber den Anliegen der Südmolukker zeigt. Auch die Erfahrungen aus der deutschen Besatzungszeit, die sich in großen Ängsten vor dem „deutschen Modell“ der Terrorismusbekämpfung niederschlugen, spielen eine – allerdings eher indirekte – Rolle. Die weitgehende Unerfahrenheit mit Gewalt in der jüngeren Geschichte der Niederlande erklärt wiederum eine gewisse Vorbehaltlosigkeit in der Entwicklung neuer Konzepte und vor allem in der grundsätzlichen Akzeptanz staatlicher Gewalt gegenüber Terroristen.

In den Niederlanden fällt hier die vergleichsweise hohe Rezeptionsbereitschaft von Entwicklungen außerhalb des Landes auf. Stark asymmetrische politische Beziehungen, Besatzungserfahrung und vielleicht auch die Informationskultur einer ehemals globalen Handelsmacht mögen hier eine Rolle für die starke Wahrnehmung der Ereig-

<sup>3</sup> Hier ist weder der Gemeinplatz von „history matters“ noch eine mathematisch nachweisbare Abhängigkeit im Sinne harter rational choice-Theorie gemeint. Zum Konzept der Pfadabhängigkeit mit vielen Anleihen in der ökonomischen Theorie vgl. Pierson, *Politics in Time*. Vgl. zum historischen Institutionalismus Pierson/Skocpol, *Historical Institutionalism*.

<sup>4</sup> Das Konzept des Positive Feedback ist hier übernommen von Pierson, *Politics*, S. 17–53. Vgl. Levi, *Model*.

nisse in Westdeutschland gespielt haben. Neben dem Negativ-Vorbild im Umgang mit Terroristen, das auf jeden Fall vermieden werden sollte, verlieh der Anschlag auf Olympia 1972 den Niederlanden einen ungleich größeren organisatorischen Impuls als Deutschland selbst. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Olympia 1972 eher ein politisches Argument zur Wandlung der Terrorismusbekämpfung auf Basis eigener Erfahrungen war. Denn wesentliche strategische Transferleistungen wurden nicht vollzogen, was sich im unveränderten und stärker werdenden Festhalten an staatlicher Gewalt gegen Terroristen zeigt. Der „Dutch approach“ im Sinne einer liberalen und ausschließlich friedlichen Verhandlungstaktik ließ sich als Mythos und Missverständnis entlarven.

Dass sich schließlich in den Niederlanden das Justizprimat durchsetzte, ist wohl vor allem der Person Van Agts geschuldet. Dieser erkannte die neuen Aufgaben und das politische Potential früh und zog organisatorisch wie auch strategisch die Entscheidungsgewalt sukzessive an sich.<sup>5</sup> Es ist spekulativ, aber durchaus plausibel, dass er im Amt des Innenministers ein innenpolitisches Primat für die Niederlande herbeigeführt hätte.

Eigene Wege beschreitend, kamen diese drei Länder relativ unabhängig voneinander zur Politikkonvergenz der Unnachgiebigkeit.<sup>6</sup> Selbstverständlich hatten alle Regierungen ein Interesse daran, weitere Infragestellungen ihrer Hoheit und Legitimation durch substaatliche Akteure, hier transnational agierende Terroristen, zu verhindern. Diese Kernfrage von Staatlichkeit erforderte offenbar eigene, nationale Antworten. Transnationale Transfers lassen sich kaum feststellen. Erst *nach* der Ausprägung eigener, auf Erfahrungen und Traditionen politischen Handelns zugeschnittene Formen der Unnachgiebigkeit wurde internationaler Kontakt intensiviert und eigene Konzepte mit denen der Nachbarländer abgeglichen, möglicherweise ergänzt. Die laufenden Studien zu den bi- und multilateralen Verhandlungen in der Antiterrorismuspolitik der 1970er Jahre werden hierzu genauere Erkenntnisse liefern. Die grundsätzlichen, auf die eigene politische Kultur, Verwaltung und Wertbeimessung von Sicherheit angepassten Ansätze bestanden jedoch seit etwa 1976 fort und wurden zur Schablone weiteren Umgangs mit terroristischen Geiselnahmen und Entführungen. Und auch wenn die Wege zur Unnachgiebigkeit national geprägt waren und damit auch die Grenzen transnationaler Politik in den 1970er Jahren aufzeigten, so bildeten sie doch einen Teil einer gemeinsamen europäischen Terrorismusgeschichte.

Der transnationale Terrorismus der 1970er Jahre hat mit all seiner Grausamkeit dazu beigetragen, staatliches Handeln und die Erwartungen an staatliches Handeln an die Gegebenheiten der Zeit anzupassen. Sicher ist Terrorismus nicht der einzige Faktor, aber ein wichtiger Punkt für die Erklärung des Wandels der 1970er Jahre.

Und obwohl Terroristen in den hier untersuchten Fällen gerade durch Geiselnahmen und Entführungen die Regierungen der jeweiligen Länder bis an den Rand der Handlungsunfähigkeit gebracht und zahlreiche Forderungen erfüllt bekommen haben,

<sup>5</sup> Dies impliziert natürlich nicht, dass Van Agt die Entwicklungen hätte vorhersehen können. Mit politischem Instinkt verstand er es jedoch, im Zuge von neuen Entwicklungen seinen politischen Spielraum auszuweiten.

<sup>6</sup> Vgl. analog das Konzept „Unabhängiges Problemlösen, Problemdruck“ als Kausalfaktor für Politikkonvergenz nach Holzinger/Jörgens/Knill, Transfer, S. 11–38.

ist es ihnen in keinem Fall gelungen, die Grundstrukturen dieser Demokratien zu erschüttern. Dazu beigetragen hat auch das betonte Festhalten am Fortgang gesellschaftlichen Lebens trotz terroristischer Akte – gedacht sei hier an die Fortsetzung der Olympischen Spiele 1972, die Thronrede der niederländischen Königin 1974, die Abgeordnetenhauswahl in Berlin 1975 oder auch einfach die fortgesetzte Spielaktivität im Burgtheater während des OPEC-Anschlags in Wien 1975. Auch in diesem Sinne waren die Gesellschaften der damaligen Zeit – zunehmend bewusster – unnachgiebig gegenüber dem Ansinnen der Terroristen, mit Gewalt Gesellschaften zu verändern.

Diese Gelassenheit ist umso bemerkenswerter, als dass damals Terrorismus noch eine weit unbekanntere Größe als heute darstellte. Sie mag als Vorbild dienen, auch künftigen Herausforderungen durch Terroristen die Stirn zu bieten.

# Quellen und Literatur

## 1. Ungedruckte Quellen/Archivbestände

### **Deutschland**

#### **BArch – Bundesarchiv Koblenz (einschl. Zwischenarchive St. Augustin-Hangelar und Dahlwitz-Hoppegarten)**

B 106: Bundesministerium des Innern  
B 108: Bundesministerium für Verkehr  
B 122: Bundespräsidialamt  
B 131: Bundeskriminalamt  
B 136: Bundeskanzleramt  
B 141: Bundesministerium der Justiz  
B 185: Organisationskomitee für die Spiele der XX. Olympiade  
München 1972 e.V.  
B 206: Bundesnachrichtendienst  
B 362: Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof  
N 1470: Nachlass Robert Kempner

#### **AdsD – Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn**

SPD-Fraktionsprotokolle der 6. und 7. Wahlperiode des Deutschen  
Bundestages  
WBA: Willy-Brandt-Archiv  
HSAA: Depositum Helmut Schmidt  
HWAK: Nachlass Hans-Jürgen Wischniewski

#### **AdL – Archiv des Liberalismus, Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach**

Depositum Hans-Dietrich Genscher  
Depositum Walter Scheel  
Nachlass Wolfgang Mischnick (darin: FDP-Fraktionsprotokolle der 6. und 7. Wahlperiode des  
Deutschen Bundestages)

#### **PA AA – Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (einschl. Zwischenarchiv)**

B 1: Ministerbüro  
B 2: Büro Staatssekretäre  
B 21: Europäische Fragen  
B 24: Niederlande, Frankreich, Österreich  
B 36: Naher Osten und Nordafrika  
B 46: Koordinierungsreferent

### **BHStA – Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München**

StK: Staatskanzlei des Freistaats Bayern  
MIIn: Bayerisches Ministerium des Innern  
BBbB: Der Bayerische Bevollmächtigte beim Bund

### **HIS – Archiv des Hamburger Instituts für Sozialforschung, Hamburg**

SBe: Soziale Bewegungen  
SAK: Sozialistisches Anwaltskollektiv  
MfS: Kopiersammlung aus dem Archiv des Beauftragten für die Stasiunterlagen (BStU)

### **LAB – Landesarchiv Berlin**

B Rep. 002: Der Regierende Bürgermeister von Berlin/Senatskanzlei  
B Rep. 020: Der Polizeipräsident in Berlin

## **Österreich**

### **StBKA – Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien**

Nachlass Bruno Kreisky  
– Schönau I + II  
– Nahost  
– BRD  
– Willy Brandt  
– Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975  
Nachlass Jans Thalberg  
Tagebücher Josef Staribacher  
Veselsky-Protokolle (Stenographische Protokolle der SPÖ-Ministerratsvorbesprechungen)

### **Parlamentsarchiv, Wien**

Protokolle und Beilagen des Nationalrats

### **AdR – Archiv der Republik, Österreichisches Staatsarchiv, Wien**

BKA: Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle

### **OeM – Österreichische Mediathek, Wien**

## **Niederlande**

### **NHAH: Noord-Hollands Archief Haarlem**

Kabinet Commissaris der Koningin Noord-Holland

### **IISG: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam**

Archief Joop den Uyl  
Archief Ed van Thijn  
Archief Socialist International

**ABZ: Archief Ministerie Buitenlandse Zaken, Den Haag**

Code 9, 1965–1974 und 1975–1984

- Indonesië
- Duitsland (BRD)
- Japan
- Nederland
- Oostenrijk
- Wereldproblemen

Consulaat-Generaal Munchen, 1947–1979, Geheime Stukken

Ambassade Oostenrijk (Wenen), 1955–1974, 1975–1984, Geheime Stukken

**NA: Nationaal Archief, Den Haag**

Notulen Ministerraad/Rijksministerraad

Handelingen/Stukken der Staten-Generaal (Eerste/Tweede Kamer)

Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Defensie

Hoofdkwartier Korps Mariniers

Commissaris der Koningin Zuid-Holland II

**ABZK: Archief Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag**

Bureau Secretaris-Generaal

Directie Openbare Orde & Veiligheid, Directie Politie

**2. Publizierte Quellen**

AAPD: Institut für Zeitgeschichte (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, fortlaufende Jahrgänge, diverse Bearbeiter/innen.

BA: Grebing, Helga/Schöllgen, Gregor/Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Willy Brandt. Berliner Ausgabe, 10 Bde., diverse Bearbeiter/innen, Bonn 2000–2009.

Böhme, Erich (Hrsg.): Willy Brandt. Die *SPIEGEL*-Gespräche 1959–1992, Stuttgart 1993.

BPA (Hrsg.): Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn fortlaufend.

BPA (Hrsg.): Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft. Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaates Bayern, Bonn 1972.

Bundeskanzleramt (Hrsg.): Die Ereignisse vom 28./29. September 1973. Ein Dokumentarbericht, Wien 1973.

Bundeskanzleramt (Hrsg.): Die Vorfälle vom 21. und 22. Dezember 1975. Überfall auf die Teilnehmer der OPEC-Konferenz. Ein Dokumentarbericht, Wien 1976.

Duve, Freimut (Hrsg.): Die Anti-Terror-Debatten im Parlament. Protokolle 1974–1978, Reinbek 1978.

Hoffmann, Martin (Hrsg.): Rote-Armee-Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, Berlin 1997.

Marighella, Carlos: Minimanual of the Urban Guerilla, Ersterscheinung 1969, online unter: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/index.htm>, Abruf vom 9.7.2009.

Ministerie van Justitie (Hrsg.): Gijzelingen 2–19 december 1975, persoverzicht deel A: ANP-telexberichten, Den Haag 1976.

- Meadows, Dennis: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.
- Noelle, Elisabeth/Neumann, Erich Peter (Hrsg.): Jahrbuch der öffentlichen Meinung. 1968–1973 (Bd. 5), Allensbach und Bonn 1974.
- Steininger, Rolf/Agstner, Rudolf (Hrsg.): Israel und der Nahostkonflikt 1972–1976 (Dokumente der österreichischen Botschaft in Israel), München 2006.
- Vogel, Rolf (Hrsg.): Der deutsch-israelische Dialog. Dokumentation eines erregenden Kapitels deutscher Außenpolitik, Bd. 1, München u. a. 1987.

### 3. Zeitungen und Zeitschriften

De Groene Amsterdammer  
De Telegraaf  
Der Österreich-Bericht  
Der Spiegel  
Die Welt  
Die Zeit  
Frankfurter Allgemeine Zeitung  
Hamburger Abendblatt  
Kleine Zeitung  
NRC Handelsblad  
Stern  
Volkskrant  
Washington Post  
Wiener Zeitung

### 4. Darstellungen

- Abels, Paul: „Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kann!“ Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973, in: Duyvesteyn, Isabelle/Graaf, Beatrice de (Hrsg.): Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu, Amsterdam 2007, S. 121–128.
- Abelshauer, Werner: Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009.
- Ächtler, Norman/Gansel, Carsten (Hrsg.): Ikonographie des Terrors? Formen filmischer und literarischer Erinnerung an den Terrorismus in der Bundesrepublik, Göttingen 2009.
- Adams, James: The Financing of Terror, New York 1986.
- Alali, A. Odasuo/Eke, Kenoye Kelvin (Hrsg.): Media Coverage of Terrorism: Methods of Diffusion, Newbury Park 1991.
- Albrich, Thomas: „Österreich ist nicht Deutschland!“. Die Anfänge der israelisch-österreichischen Beziehungen; in: Grabherr, Eva (Hrsg.): Das Dreieck im Sand. 50 Jahre Staat Israel, Wien 1997, S. 178–188.
- Alexander, Yonah (Hrsg.): International Terrorism. National, regional, and global perspectives, New York 1976.
- Alexander, Yonah (Hrsg.): Terrorism. Interdisciplinary perspectives, New York 1977.
- Alexander, Yonah (Hrsg.): The International Library of Terrorism, 5 Bände, New York 1994.
- Alexander, Yonah/Myers, Kenneth (Hrsg.): Terrorism in Europe, London 1982.
- Alexander, Yonah/Rapoport, David (Hrsg.): The Morality of terrorism. Religious and secular justifications, New York 1982.
- Alexander, Yonah: International Terrorism. National, Regional, and Global Perspectives, New York 1976.
- Allemann, Fritz René: Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956.
- Arendt, Hannah: Macht und Gewalt, München 1970.

- Arens, Moshe: Terrorist States, in: Netanyahu, Benjamin (Hrsg.): Terrorism. How the West Can Win, New York <sup>2</sup>1986, S. 93–97.
- Augé, Marc: Un ethnologue dans le métro, Paris 1986.
- Augustinus: Bekenntnisse, übersetzt von Flasch, Kurt/Mojsisch, Burkhard, Stuttgart 2005.
- Aust, Stefan: Der Baader-Meinhof-Komplex, Hamburg 1997 (EA 1986).
- B. Taillon, J. Paul de: Hijacking and hostages: government responses to terrorism, Westport 2002.
- Baberowski, Jörg/Doering-Manteuffel, Anselm: Ordnung durch Terror. Bonn 2006.
- Baberowski, Jörg: Der rote Terror. Die Geschichte des Stalinismus. München 2003.
- Bak, Peter: Een soeverein leven. Biografie van W.F. de Gaay Fortman, Amsterdam 2004.
- Balbier, Uta: Die Olympischen Spiele 1972 in München, in: Paulmann, Johannes (Hrsg.): Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945, Köln u. a. 2005, S. 105–119.
- Bald, Detlef: Politik der Verantwortung. Das Beispiel Helmut Schmidt. Der Primat des Politischen über das Militärische 1965–1975, Berlin 2008.
- Balz, Hanno: Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren. Frankfurt am Main 2008.
- Bar Zohar, Michael/Haber, Eitan: The Quest for the Red Prince. Israel's Relentless Manhunt for One of the World's Deadliest and Most Wanted Arab Terrorists, Pequena 2002.
- Baring, Arnulf/Görtemaker, Manfred: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, München 1984.
- Barker, Ralph: Not here, but in another place, New York 1980.
- Bartos, Helene: Israeli-German relations in the years 2000–2006. A special relationship revisited, Oxford 2007.
- Becker, Frank/Großbölting, Thomas/Owzar, Armin/Schlögl, Rudolf (Hrsg.): Politische Gewalt in der Moderne. Festschrift für Hans-Ulrich Thamer, Münster 2003.
- Becker, Uwe (Hrsg.): Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief, Amsterdam 1993.
- Beerepoot, [N. N.]: De Haagse gijzeling in de Franse en in de Nederlandse pers. Verslag van een onderzoek, Utrecht 1975.
- Bell, J. Bowyer: Contemporary Revolutionary Organizations, in: Keohane, Robert/Nye, Joseph (Hrsg.): Transnational Relations and World Politics, Cambridge 1972, S. 153–168.
- Bell, J. Bowyer: Transnational Terrorism, Washington DC 1976.
- Bender, Thomas: A nation among nations. America's place in world history, New York 2006.
- Bennett, James u. Saaty, Thomas: Terrorism. Patterns for Negotiation. A Case Study Using Hierarchies and Holarchies, in: Kupperman, Robert/Trent, Darrell (Hrsg.): Terrorism. Threat, Reality, Response, Stanford 1979, S. 244–284.
- Benz, Wolfgang/Distel, Barbara (Hrsg.): Ort des Terrors. Geschichte der nationalsozialistischen Konzentrationslager, derzeit 9 Bände, München 2005–2009.
- Berg, Johannes van den/Molleman, Henk: Crisis in de Nederlandse politiek, Alphen aan den Rijn 1974.
- Bielka, Erich/Jankowitsch, Peter/Thalberg, Hans (Hrsg.): Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien u. a. 1983.
- Bleich, Anet: Joop den Uyl. 1919–1987. Dromer en doordouwer, Amsterdam <sup>2</sup>2008.
- Boin, Arjen/Hart, Paul 't/Stern, Eric/Sundelius, Bengt: The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure, Cambridge <sup>5</sup>2008.
- Boin, Arjen/Rosenthal, Uriel/Comfort, Louise (Hrsg.): Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities, Springfield 2001.
- Boll, Friedhelm/Kruke, Anja (Hrsg.): Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn 2008.
- Bootsma, Peter/Breedveld, Willem: De verbeelding aan de macht. Het kabinet-Den Uyl 1973–1977, Den Haag 2000.
- Bootsma, Peter/Dortmans, Hans: De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970–1978, Amsterdam 2000.
- Boterman, Frits/Pekelder, Jacco (Hrsg.): Politiek geweld in Duitsland. Denkbeelden en debatten, Amsterdam 2005.
- Bracher, Karl Dietrich/Jäger, Wolfgang/Link, Werner (Hrsg.): Republik im Wandel. 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986.

- Bracher, Karl Dietrich: Die unerbittlichen Lehren. Gewalt in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik, in: BPA (Hrsg.): Extremismus. Terrorismus. Kriminalität, Bonn 1978, S.9–53.
- Brandt, Willy: Erinnerungen, Hamburg 2006.
- Bräunert, Svea: Konspirative (Kunst-)Räume. Andree Korpys' und Markus Löfflers multimediale Installation Konspiratives Wohnkonzept „Spindy“ (1998–2001), in: Stephan, Inge/Tacke, Alexandra (Hrsg.): NachBilder der RAF. Köln u. a. 2008, S.232–245.
- Broek, I. M. van den: Amateurs op het binnenhof. De Partij van de Arbeid en het kabinet-Den Uyl, in: Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), S.216–239, online unter: <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb1999/vdbroek.pdf>, Abruf vom 5.5.2009.
- Brood, Paul/Kok, René/Mooij, Charles de/Somers, Erik (Hrsg.): Het jaren 70 boek, Zwolle 2007.
- Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung, Stuttgart 2002.
- Buckley, Alan/Olson, Daniel (Hrsg.): International Terrorism. Current Research and Future Directions, Wayne 1980.
- Bufacchi, Vittorio: Two Concepts of Violence, in: Political Studies Review 3 (2005), Nr.2, 193–204.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Analysen zum Terrorismus, 4 Bände, Opladen 1981–1984.
- Bunzl, John: Gewalt ohne Grenzen. Nahost-Terror und Österreich, Wien 1991.
- Burgess-Jackson, Keith: Gewalt in der zeitgenössischen analytischen Philosophie, in: Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John (Hrsg.): Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Wiesbaden 2002, S.1233–1254.
- Carr, Caleb: Terrorism as Warfare. The Lessons of Military History, in: World Policy Journal 13 (1996), Heft 4, S.1–12.
- Cettina, Nathalie: Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, Paris 1995.
- Choi, Jin-Tai: Aviation Terrorism. Historical Survey, Perspectives and Responses, London 1994.
- Cline, Ray/Alexander, Yonah: Terrorism. The Soviet Connection, New York 1984.
- Colin, Nicole/Graaf, Beatrice de/Pekelder, Jacco/Umlauf, Joachim (Hrsg.): Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven, Bielefeld 2008.
- Connell, Robert W.: Der gemachte Mann. Konstruktion und Krise von Männlichkeit, Opladen 1999.
- Connolly, William: The Terms of Political Discourse, Princeton <sup>3</sup>1993 (EA 1974).
- Conrad, Christoph (Hrsg.): Mental Maps (= Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), Heft 3).
- Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.
- Conze, Eckart: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53 (2005), Heft 3, S.357–380.
- Conzen, Peter: Fanatismus. Psychoanalyse eine unheimlichen Phänomens, Stuttgart 2005.
- Cooley, John: Green March, Black September. The Story of the Palestinian Arabs, London 1973.
- Crelinsten, Ronald: Power and Meaning. Terrorism as a Struggle over Access to the Communication Structure, in: Wilkinson, Paul/Stewart, Alasdair (Hrsg.): Contemporary Research on Terrorism, Aberdeen 1987, S.419–450.
- Crenshaw, Martha: The Logic of Terrorism. Terrorist Behavior as a Product of Strategic Choice, in: Reich, Walter (Hrsg.): Origins of Terrorism, Cambridge 1990, S.7–24.
- Cronin, Audrey Kurth: Introduction, in: Cronin, Audrey/Ludes, James (Hrsg.): Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy, Washington DC 2004, S.1–18.
- Cronin, Isaac: Propaganda by Deed – The Greenwich Observatory Bomb of 1894, in: Ders. (Hrsg.): Confronting Fear. A History of Terrorism, New York 2002, S.33–35.
- Daase, Christopher: Terrorismus – Begriffe, Theorien und Gegenstrategien. Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedens-Warte 76 (2001), Heft 1, S.55–79.

- Damir-Geilsdorf, Sabine/Hartmann, Angelika/Hendrich, Béatrice (Hrsg.): *Mental Maps – Raum – Erinnerung. Kulturwissenschaftliche Zugänge zum Verhältnis von Raum und Erinnerung*, Münster u. a. 2005.
- Dekkers, Frans/Dijksman, Daan: *‘n hollandse Stadsguerrilla. Terugblik op de Rode Jeugd*, Amsterdam 1988.
- Derichs, Claudia: *Die Japanische Rote Armee*, in: Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg 2006, Bd. 2, S. 809–827.
- Derichs, Claudia: *Japans Neue Linke. Soziale Bewegung und außerparlamentarische Opposition, 1957–1994*, Hamburg 1995.
- Diekmann, Andreas: *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, Reinbek 2001.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.
- Doering-Manteuffel, Anselm: *Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970*, in: VfZ 55 (2007), Heft 4, S. 559–582.
- Drögemöller, Marc: *Zwei Schwestern in Europa. Deutsche und niederländische Sozialdemokratie 1945–1990*, Berlin 2008.
- Duyvestein, Isabelle: *How new is the New Terrorism*, in: SCT 27 (2004), S. 439–454.
- Duyvesteyn, Isabelle/Graaf, Beatrice de (Hrsg.): *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Amsterdam 2007.
- Eckstein, Harry (Hrsg.): *Internal War. Problems and Approaches*, Westport 1964.
- Ehmke, Horst: *Mittendrin. Von der Großen Koalition bis zur Deutschen Einheit*, Berlin 1994.
- Eibl, Franz: *Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966*, München 2001.
- El-Salamoni, Karim: *Die Liga der Arabischen Staaten und die Vereinten Nationen. Das Verhältnis zwischen regionaler und universeller Organisation nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Heidelberg 2003.
- Elter, Andreas: *Die RAF und die Medien. Ein Fallbeispiel für terroristische Kommunikation*, in: Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg 2006, Bd. 2, S. 1060–1074.
- Embacher, Helga/Reiter, Margit: *Gratwanderungen. Die Beziehungen zwischen Österreich und Israel im Schatten der Vergangenheit*, Wien 1998.
- Enderle-Burcel, Gertrude/Stiefel, Dieter/Teichova, Alice (Hrsg.): *„Zarte Bande“. Österreich und die europäischen planwirtschaftlichen Länder*, Innsbruck 2006.
- Engene, Jan Oskar: *Patterns of Terrorism in Western Europe, 1950–1995*, Bergen 1998.
- Engene, Jan Oskar: *Terrorism in Western Europe. Explaining the Trends since 1950*, Northampton 2004.
- Faist, Thomas: *Grenzen überschreiten. Das Konzept Transstaatliche Räume und seine Anwendungen*, in: Ders. (Hrsg.): *Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*, Bielefeld 2000, S. 9–56.
- Faist, Thomas: *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford 2000.
- Falch, Sabine/Zimmermann, Moshe (Hrsg.): *Israel-Österreich. Von den Anfängen bis zum Eichmannprozeß 1961*, Innsbruck u. a. 2004.
- Fallah-Nodeh, Mehdi: *Österreich und die OPEC-Staaten 1960–1990*, Wien u. a. 1993.
- Faulenbach, Bernd: *Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?* in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 1–37.
- Feifel, Johanna: *Schönau und das Österreichbild in der Hebräisch-Deutsch- und Englischsprachigen israelischen Presse*, Wien 2002.
- Fourastié, Jean: *Les Trente Glorieuses. Ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris 1979.
- Fretes, Anis de/Sahetapy, Babs (Hrsg.): *Lunetten. Moluks dorp in Nederland*, Hoewelaken 1986.
- Fürmetz, Gerhard/Reinke, Herbert/Weinhauer, Klaus (Hrsg.): *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969*, Hamburg 2001.

- Gaddis, John Lewis: *The Landscape of History*, Oxford 2002.
- Gallie, Walter: *Essentially Contested Concepts*, in: Black, Max (Hrsg.): *The Importance of Language*, Englewood Cliffs 1962, S. 121–146.
- Ganor, Boaz: *Defining Terrorism. Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?* in: *Media Asia Communication Quarterly* 29 (2002), Heft 3, S. 123–133.
- Gatty, Werner/Schmid, Gerhard/Steiner, Maria (Hrsg.): *Die Ära Kreisky. Österreich im Wandel 1970–1983*, Innsbruck 1997.
- Gehler, Michael/Sickinger, Hubert (Hrsg.): *Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim*, Thaur 1995.
- Gehler, Michael: *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU*, 2 Bände, Innsbruck u. a. 2002.
- Gehler, Michael: *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, 2 Bände, Innsbruck 2005.
- Geißler, Heiner (Hrsg.): *Der Weg in die Gewalt. Geistige und gesellschaftliche Ursachen des Terrorismus und seine Folgen*, München 1978.
- Genscher, Hans-Dietrich: *Erinnerungen*, Berlin 1995.
- George, Alexander (Hrsg.): *Western State Terrorism*, Cambridge 1991.
- Gerlach, Daniel: *Die doppelte Front. Die Bundesrepublik Deutschland und der Nahostkonflikt 1967–1973*, Berlin 2006.
- Goren, Roberta: *The Soviet Union and Terrorism*, London 1984.
- Görtemaker, Manfred: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, Frankfurt am Main 2004.
- Gortzak, Wouter (Hrsg.): *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl. Gespreken met PvdA-bevindlieden*, Deventer 1978.
- Götz, Ingrid: *Carlos' Handshake. Der Terroranschlag auf das OPEC-Gebäude in Wien*, Ö1-Dokumentation „Hörbilder“ vom 10. 12. 2005, zugänglich in: OeM E51-0512100905.
- Graaf, Beatrice de/Jong, Ben de/Platje, Wies (Hrsg.): *Battleground Western Europe. Intelligence operations in Germany and the Netherlands in the twentieth century*, Apeldoorn 2007.
- Graaf, Beatrice de und Graaff, Bob de: *Counterterrorism in the Netherlands. The „Dutch approach“*, in: Moran, Jon/Phtyhan, Mark (Hrsg.): *Intelligence, Security and Policing Post-9/11. The UK's Response to the War on Terror*, London 2008, S. 183–202.
- Graaf, Beatrice de: *Terrorismebestrijding als voorstelling. Een onderzoek naar de presentatie en perceptie van contraterorismebeleid in Nederland, Duitsland, Amerika en Italië in de jaren zeventig*, erscheint 2009/2010.
- Graaf, Beatrice de: *Treinkaapster uit liefde*, in: *Historisch Nieuwsblad*, Mai 2008, S. 55–62.
- Grabherr, Eva (Hrsg.): *Das Dreieck im Sand. 50 Jahre Staat Israel*, Wien 1997.
- Grass, Günter: *Aus dem Tagebuch einer Schnecke*, Darmstadt 1972.
- Gstettner, Peter: „... wo alle Macht vom Volk ausgeht“. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den „Ortstafelsturm“ in Kärnten. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (2004), S. 81–94.
- Halm, Heinz: *Die Araber. Von der vorislamischen Zeit bis zur Gegenwart*, München 2004.
- Hansén, Dan: *Crisis and Perspectives on Policy Change. Swedish Counter-terrorism Policymaking*, Crismart 2007.
- Hansen, Niels: *Aus dem Schatten der Katastrophe. Die deutsch-israelischen Beziehungen in der Ära Konrad Adenauer und David Ben Gurion. Ein dokumentierter Bericht*, Düsseldorf 2002.
- Hart, Paul 't/Boin, Arjen: *Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics*, in: Rosenthal, Uriel u. a. (Hrsg.): *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield 2001, S. 28–46.
- Hartmann, Jürgen (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Frankfurt am Main u. a. 21994.
- Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John (Hrsg.): *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Wiesbaden 2002.
- Heitmeyer, Wilhelm/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): *Gewalt. Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme*. Frankfurt a. M. 2004.
- Hellema, Duco/Wiebes, Cees/Witte, Toby: *Doelwit Rotterdam. Nederland en de oliecrisis 1973–1974*, Den Haag 1998.

- Hellema, Duco/Wiebes, Cees/Witte, Toby: *The Netherlands and the oil crisis. Business as usual*, Amsterdam 2004.
- Heller, Joseph: *The Stern Gang. Ideology, Politics, and Terror. 1940–1949*, London 1995.
- Hentschel, Volker: *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, München u. a. 1996.
- Herbert, Ulrich (Hrsg.): *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung. 1945–1980*, Göttingen 2002.
- Herbst, Ludolf: *Komplexität und Chaos. Grundzüge einer Theorie der Geschichte*, München 2004.
- Herman, Edward/O'Sullivan, Gerry: ‚Terrorism‘ as Ideology and Cultural Industry, in: George, Alexander (Hrsg.): *Western State Terrorism*, Cambridge 1991, S. 39–75.
- Herman, Edward/O'Sullivan, Gerry: *The ‚Terrorism‘ Industry. The Experts and Institutions that Shape our View of Terror*, New York 1989.
- Herman, Valentine/Laan Bouma, Rob van der: *Nationalists without a Nation. South Moluccan Terrorism in the Netherlands*, in: Lodge, Juliet (Hrsg.): *Terrorism. A Challenge to the State*, Oxford 1981, S. 119–145.
- Hesse, Joachim/Ellwein, Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Opladen 1992.
- Hewitt, Christopher: *The Political Context of Terrorists in America. Ignoring Extremists or Pandering to Them*, in: TPV 12 (2000), Sonderheft 3&4, S. 325–344.
- Hirsch, Alfred: *Recht auf Gewalt?* München 2004.
- Hockerts, Hans Günter: *Zeitgeschichte in Deutschland. Begriff, Methoden, Themenfelder*, in: *Historisches Jahrbuch* 113 (1993), S. 98–127.
- Hoekstra, Frits: *In dienst van de BVD. Spionage en contraspionage in Nederland*, Amsterdam 2004.
- Hoerder, Dirk/Harzig, Christiane/Shubert, Adrian: *The Historical Practice of Diversity. Transcultural Interactions from the Early Modern Mediterranean to the Postcolonial World*, New York u. a. 2003.
- Hoerder, Dirk: *Cultures in Contact. World Migrations in the Second Millennium*, Durham u. a. 2002.
- Hoerder, Dirk: *Transcultural States, Nations, and People*, in: Hoerder, Dirk/Harzig, Christiane/Shubert, Adrian: *The Historical Practice of Diversity. Transcultural Interactions from the Early Modern Mediterranean to the Postcolonial World*, New York u. a. 2003, S. 13–34.
- Hoffman, Bruce: *Inside Terrorism*, New York 2006.
- Hoffmann, Heinz: *Die Bundesministerien 1949–1999. Bezeichnungen, amtliche Abkürzungen, Zuständigkeiten, Aufbauorganisation, Leitungspersonen*, Koblenz 2003.
- Hohensee, Jens: *Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, Stuttgart 1996.
- Höll, Ottmar: *Die Politik des globalen Denkens. Die internationale Bedeutung Bruno Kreiskys*, in: *Stiftung Bruno Kreisky Archiv/Historisches Museum der Stadt Wien* (Hrsg.): *Bruno Kreisky. Seine Zeit und mehr, era and aftermath*, Wien 2000, S. 105–115.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Wiesbaden 2007.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph: *Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen*, in: Dies. (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Wiesbaden 2007, S. 11–38.
- Horst, Han van der: *Onze premiers. 1901–2002. Hun weg naar de top*. Amsterdam 2007.
- Hrabovec, Emilia/Katrebova-Blehova, Beata (Hrsg.): *Slowakei und Österreich im 20. Jahrhundert. Eine Nachbarschaft in historisch-literarischer Perspektive*, Wien 2008.
- Hübner, Emil: *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2000.
- Hübner, Klaus: *Einsatz. Erinnerungen des Berliner Polizeipräsidenten. 1969–1987*, Berlin 1997.
- Jackson, Peter/Penrose, Jan (Hrsg.): *Constructions of Race, Place and Nation*, London 1993.
- Jäger, Wolfgang: *Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974*, in: Bracher, Karl Dietrich/Jäger, Wolfgang/Link, Werner (Hrsg.): *Republik im Wandel. 1969–1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart 1986, S. 15–160.

- James, Harold: Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997.
- Jaraus, Konrad (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008.
- Jenkins, Brian: International Terrorism. A New Kind of Warfare, Santa Monica 1974.
- Jenkins, Brian: The Study of Terrorism. Definitional Problems, Santa Monica 1980.
- Jeschke, Axel/Malanowski, Wolfgang (Hrsg.): Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler, Hamburg 1980.
- Jessup, Philip: Transnational Law, New Haven 1956.
- Jin-Tai Choi, Aviation Terrorism. Historical Survey, Perspectives and Responses, London 1994.
- Jongman, Albert: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, 1968–1988, in: Schmid, Alex/Crelinsten, Ronald (Hrsg.): Western Responses to Terrorism, London 2004 (Reprint Sonderausgabe TPV 4 (1992), Heft 4), S. 26–76.
- Jørgensen, Thomas Ekman: Transformation and Crises. The Left and the Nation in Denmark and Sweden, 1956–1980, London 2008.
- Juergensmeyer, Mark: Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence. Stanford 2000.
- Juergensmeyer, Mark: The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State, Stanford 1994.
- Kaelble, Hartmut: Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1999.
- Karczewski, Johannes von: „Weltwirtschaft ist unser Schicksal“. Helmut Schmidt und die Schaffung der Weltwirtschaftsgipfel, Bonn 2008.
- Kasemir, Gerard: Spätes Ende für ‚wissenschaftlich‘ vorgetragene Rassismus. Die Borodajkewycz-Affäre 1965, in: Gehler, Michael u. a. (Hrsg.): Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim, Thaur 1995, 486–501.
- Katzenstein, Peter J.: Ethnic Political Conflict in South Tyrol, in: Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik 16 (1976), S. 221–230, 270–291 (zwei Teile).
- Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): Political Science. State of the Discipline, New York 2002.
- Koehane, Robert/Nye, Joseph (Hrsg.): Transnational Relations and World Politics, Cambridge 1972.
- Kielmansegg, Peter Graf: Das politische System der Bundesrepublik und die Herausforderungen einer sich wandelnden Welt, in: Raithel, Thomas/Rödder, Andreas/Wirsching, Andreas (Hrsg.): Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, München 2009, S. 141–150.
- Kievelitz, Uwe: Minderheitengewalt und ihre Auswirkungen: Eine empirische Analyse und theoretische Modellentwicklung am Beispiel der Molukker in Holland und Oglala in den USA, Saarbrücken u. a. 1986.
- Kircher, Donald: Thinking Ahead. Now the Transnational Enterprise, in: Harvard Business Review 42 (1964), Heft 3–4, S. 6–10 und 172–176.
- Kissinger, Henry: Years of Upheaval, Boston 1982.
- Klein, Hans-Joachim: Rückkehr in die Menschlichkeit. Appell eines ausgestiegenen Terroristen, Reinbek bei Hamburg 1979.
- Klerks, Peter: Terreurbestrijding in Nederland. 1970–1980, Amsterdam 1989.
- Kliem, Thomas: Reisemotive, Reiseverhalten und Wahrnehmungen deutscher Touristen in Norwegen als Grundlage der Entwicklung neuer Konzepte für die norwegische Tourismuswirtschaft, Duisburg 2003.
- Klughardt, Werner: Die Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus aus strafrechtlich-soziologischer Sicht, München 1984.
- Koenen, Gerd: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967–1977, Köln 2001.
- Kohl, Helmut: Erinnerungen. 1930–1982, München 2004.
- Konrad, Helmut/Maderthaner, Wolfgang (Hrsg.): ...der Rest ist Österreich. Das Werden der Ersten Republik, 2 Bände, Wien 2008.

- Kooi, Jelte van der: Martin. 2–14 december 1975, Zuidwolde 2000.
- Kopp, Magdalena: Die Terrorjahre. Mein Leben an der Seite von Carlos, München 2007.
- Krasmann, Susanne/Martschukat, Jürgen (Hrsg.): Rationalität der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, Bielefeld 2007.
- Krasner, Stephen: Power politics, institutions, and transnational relations, in: Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge 1995, S. 257–279.
- Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.): Die RAF und der linke Terrorismus, 2 Bände, Hamburg 2006.
- Kraushaar, Wolfgang: Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: Ders. (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, S. 1011–1025.
- Kreisky, Bruno: Der Mensch im Mittelpunkt. Der Memoiren dritter Teil, Wien 1996.
- Kreisky, Bruno: Die Zeit in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik, Wien u. a. 1978
- Kreisky, Bruno: Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil, Wien 1988.
- Kriebhaumer, Robert: Die Ära Kreisky. Österreich 1970–1983 in der historischen Analyse, im Urteil der politischen Kontrahenten und in Karikaturen von Ironimus, Wien u. a. 2006.
- Kropp, Sabine: Die Länder in der bundesstaatlichen Ordnung, in: Gabriel, Oscar/Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München u. a. 1997, S. 245–288.
- Kupperman, Robert/Trent, Darrell (Hrsg.): Terrorism. Threat, Reality, Response, Stanford 1979.
- Laabs, Dirk/Feichtenberger, Klaus: Operation OPEC. Terroranschlag in Wien, TV-Produktion ARTE/ZDF, Deutschland 2007.
- Lanc, Erwin: Die Außenpolitik der „Ära Kreisky“, in: Gatty, Werner u. a. (Hrsg.): Die Ära Kreisky. Österreich im Wandel 1970–1983, Innsbruck 1997, S. 81–87.
- Langendorf, Hans (Hrsg.): Wörterbuch der deutschen und niederländischen Rechtssprache. Lexikon für Justiz, Verwaltung, Wirtschaft und Handel, Bd. I (Niederländisch-Deutsch), München 1976.
- Laqueur, Walter: A History of Terrorism, New Brunswick 42006 (EA 1977).
- Laqueur, Walter: The New Terrorism, New York u. a. 1999.
- Laqueur, Walter: World of Terror, in: National Geographic Magazine Online Extra, November 2004, online unter <http://www.laqueur.net/index2.php?r=2&rr=2&id=9>, Abruf vom 2. 7. 2009.
- Lendvai, Paul: Mein Österreich. 50 Jahre hinter den Kulissen der Macht, Wien 2007.
- Levi, Margaret: A Model, A Method, and a Map. Rational Choice in Comparative and Historical Analysis, in: Lichbach, Mark/Zuckerman, Alan (Hrsg.): Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure, Cambridge 1997, S. 19–41.
- Levie, Howard: Terrorism in War – The Law of War Crimes, Dobbs Ferry 1993.
- Lichbach, Mark/Zuckerman, Alan (Hrsg.): Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure, Cambridge 1997.
- Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven 1999.
- Lijphart, Arend: The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea, New Haven 1966.
- Lijphart, Arend: Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, Amsterdam 1968.
- Lodge, Juliet (Hrsg.): Terrorism. A Challenge to the State, Oxford 1981.
- Lynch, Kevin: Das Bild der Stadt, Gütersloh 1968.
- Malik, Omar: Enough of the Definition of Terrorism, London 2000.
- Mamadouh, Virginie: De stad in eigen hand. Provo's, kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging, Amsterdam 1992.
- Marcovitz, Hal: The Munich Olympics, Philadelphia 2002.
- März, Michael: Die Machtprobe 1975. Wie RAF und Bewegung 2. Juni den Staat erpressten, Leipzig 2007.

- Masciandaro, Donato (Hrsg.): Global financial crime. Terrorism, money laundering and off-shore centres, Aldershot 2004, S. 97–124.
- Matthes, Joachim (Hrsg.): Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden, Neuwied 1965.
- Mauhart, Beppo: Ein Stück des Weges gemeinsam. Die Ära Kreisky/Androsch in Texten und Bildern, Wien 2006.
- Meir, Golda: Mein Leben, Hamburg 1975.
- Merari, Ariel: A Classification of Terrorist Groups, in: Terrorism. An International Journal 1 (1978), Heft 3–4, S. 331–346.
- Merriënboer, Johan van/Bootsma, Peter/Griensven, Peter van: Van Agt. Biografie. Tour de force, Amsterdam 2008.
- Merseburger, Peter: Willy Brandt. 1913–1992. Visionär und Realist, München 2004.
- Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2005.
- Meyer, Christoph: Anpassung und Kontinuität. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Niederlande von 1989 bis 1998, S. 43–45.
- Meyer, Till: Staatsfeind. Erinnerungen, Hamburg 1996.
- Middendorff, Wolf: Menschenraub, Flugzeugentführungen, Geiselnahme, Kidnapping. Historische und moderne Erscheinungsformen, Bielefeld 1972.
- Ministerium für Justiz/Ludwig Boltzmann-Institut für Geschichte und Gesellschaft (Hrsg.): 80 Jahre Justizpalastbrand. Recht und gesellschaftliche Konflikte, Wien 2008.
- Moerings, Martin: Terrorisme. Een serieuus probleem voor Nederland, in: Tijdschrift voor Criminologie 31 (1989), Heft 4, S. 358–378.
- Moran, Jon/Ptyhian, Mark (Hrsg.): Intelligence, Security and Policing Post-9/11. The UK's Response to the War on Terror, London 2008.
- Morgenthau, Hans: Politics among Nations. The Struggle for Peace and Power, New York 1948.
- Muller, Erwin: Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, ontvoeringen en aanslagen in Nederland, Arnheim 1994.
- Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Bonn 2002.
- Mury, Gilbert: Schwarzer September. Analysen, Aktionen und Dokumente, Berlin 1974.
- Musolf, Andreas: Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD. Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen, in: Weinhauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Paderborn 2006, S. 302–319.
- Netanyahu, Benjamin (Hrsg.): International Terrorism. Challenge and response. Proceedings of the Jerusalem Conference on International Terrorism convened by the Jonathan Institute on July 2–5, 1979, Somerset 1982.
- Netanyahu, Benjamin: Defining Terrorism, in: Ders. (Hrsg.): Terrorism. How the West Can Win, New York 2019, S. 7–15.
- Noack, Paul: Ludwig Erhard, in: Sternburg, Wilhelm von (Hrsg.): Die deutschen Kanzler. Von Bismarck bis Schmidt, Königstein 1985, S. 393–406.
- Oexle, Otto Gerhard (Hrsg.): Das Problem der Problemgeschichte 1880–1932, Göttingen 2001.
- Pandel, Martin/Polzer, Miroslav/Polzer-Srienz, Mirjam/Vospernik, Reginal (Hrsg.): Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance? Wien 2004.
- Parry, Albert: Terrorism. From Robespierre to Arafat, New York 1976.
- Pas, Niek: Imaazje! De verbeelding van Provo (1965–1967), Amsterdam 2003.
- Patel, Kiran Klaus: Nach der Nationalfixiertheit. Perspektiven einer transnationalen Geschichte, Berlin 2004.
- Paulmann, Johannes (Hrsg.): Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945, Köln u. a. 2005.
- Pechter, Johannes (Hrsg.): 20 Jahre Gendarmerieeinsatzkommando. „Im Dienste der Sicherheit Österreichs“, Wien 1997.
- Pedahzur, Ami/Weinberg Leonard/Hirsch-Hoefler, Sivan: The Challenges of Conceptualizing Terrorism, in: TPV 16 (2004), Heft 4, S. 777–794.

- Pekelder, Jacco: *Sympthie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970–1980*, Amsterdam 2007.
- Pennings, Paul: *Verzuiling: Consensus en controverse*, in: Becker, Uwe (Hrsg.): *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief*, Amsterdam 1993, S.97–120.
- Peterlini, Hans Karl: *Südtiroler Bombenjahre. Von Blut und Tränen zum Happy End?* Bozen 2005.
- Peters, Butz: *RAF. Terrorismus in Deutschland*. München 1993.
- Peters, Butz: *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*, Frankfurt am Main 2007.
- Petri, Mario: *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.
- Pfetsch, Frank: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949–1992. Von der Spaltung zur Vereinigung*, München <sup>2</sup>1993.
- Pierson, Paul/Skocpol, Theda: *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science. State of the Discipline*, New York 2002, S.693–721.
- Pierson, Paul: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.
- Plöhn, Jürgen/Steffani, Winfried: *Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Hartmann, Jürgen (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Frankfurt am Main u.a. 1997, S.19–34.
- Pluchinsky, Dennis: *Political Terrorism in Western Europe. Some Themes and Variations*, in: Alexander, Yonah/Myers, Kenneth (Hrsg.): *Terrorism in Europe*, London 1982, S.40–78.
- Porta, Donatella: *Social movements, political violence, and the state. A comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge 1995.
- Pries, Ludger: *Neue Migration im transnationalen Raum*, in: Ders. (Hrsg.): *Transnationale Migration*, Baden-Baden 1997, S.15–44.
- Prittie, Terence: *Willy Brandt. Biographie*, Frankfurt am Main 1973.
- Rabert, Bernhard: *Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis heute*, Bonn 1995.
- Raithel, Thomas/Rödder, Andreas/Wirsching, Andreas (Hrsg.): *Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren*, München 2009.
- Ramakers, Jan/Voerman, Gerrit/Zwart, Rutger (Hrsg.): *Illusies van Den Uyl? De spreiding van kennis, macht en inkomen*, Amsterdam 1998.
- Rapoport, David/Alexander, Yonah (Hrsg.): *The Morality of terrorism. Religious and secular justifications*, New York 1982.
- Rapoport, David/Weinberg, Leonard (Hrsg.): *The Democratic Experience and Political Violence*, London 2000.
- Rapoport, David: *Assassination & Terrorism*, Toronto 1971.
- Rapoport, David: *The Four Waves of Modern Terrorism*, in: Cronin, Audrey Kurth/Ludes, James (Hrsg.): *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Washington DC 2004, S.S.46–73.
- Rapoport, David: *The Fourth Wave. September 11 in the History of Terrorism*, in: *Current History* 100 (2001), Heft 12, S.419–424.
- Rasler, Karen/Thompson, William: *Looking for Waves of Terrorism*, in: *TPV* 21 (2009), Heft 1, S.28–41.
- Rasser, Martijn: *The Dutch Response to Moluccan Terrorism, 1970–1978*, in: *SCT* 28 (2005), S.481–492.
- Rathkolb, Oliver: *„Europa mit der Seele suchen...“ Bruno Kreiskys andere Europa-Visionen*, in: *Stiftung Bruno Kreisky Archiv/Historisches Museum der Stadt Wien* (Hrsg.): *Bruno Kreisky. Seine Zeit und mehr, era and aftermath*, Wien 2000, S.87–103.
- Rathkolb, Oliver: *Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005*, Wien 2005.
- Rathkolb, Oliver: *Internationalisierung Österreichs seit 1945*, Innsbruck u.a. 2006.
- Reinders, Ralf/Fritzsch, Ronald: *Die Bewegung 2. Juni. Gespräche über Haschrebellen*, Lorenzentführung, Knast, Berlin u.a. 1995.

- Reiter, Margit: Unter Antisemitismus-Verdacht. Die österreichische Linke und Israel nach der Shoah, Innsbruck u. a. 2001.
- Reitsma, Onno/Labeur, Cees: De gijzeling. Honderd uren machteloze kracht. Amsterdam Elsevier 1974.
- Ribberink, Anneke: Leidsvrouwen en zaakwaarneemsters. Een geschiedenis van de actiegroep Man Vrouw Maatschappij, Hilversum 1998.
- Riegler, Thomas: Terrorismus. Geschichte, Image, Reaktion, 2 Bde., Saarbrücken 2009.
- Righart, Hans: De eideloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict, Amsterdam 1995.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge 1995.
- Robinson, Jeffrey, Yamani. The Inside Story, London 1989.
- Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004.
- Rödder, Andreas: Wertewandel und Postmoderne. Gesellschaft und Kultur in der Bundesrepublik Deutschland 1965–1990, Stuttgart 2004.
- Rollnik, Gabriele/Dubbe, Daniel: Keine Angst vor niemand. Über die Siebziger, die Bewegung 2. Juni und die RAF, Hamburg 2004.
- Rosenthal, Uriel: Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland, Amsterdam 1984.
- Ross, Jeffrey: Political Terrorism. An Interdisciplinary Approach, New York u. a. 2006
- Sabitzer, Werner: Einsatzkommando Cobra, in: Öffentliche Sicherheit 3 (2002), Nr. 9/10, S. 6–9, online unter: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2002/09\\_10/Artikel\\_01.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2002/09_10/Artikel_01.aspx), Abruf vom 9. 7. 2009.
- Sanchez, Ilich Ramirez: L'islam revolutionnaire, Textsammlung von Jean-Michel Vernochet, Monaco 2003.
- Scheerer, Sebastian: Die Zukunft des Terrorismus. Drei Szenarien, Lüneburg 2002.
- Scheiper, Stephan: Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Weinbauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Paderborn 2006, S. 188–216.
- Schlögel, Karl: Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik, Berlin 2004.
- Schmid, Alex/Crelinsten, Ronald (Hrsg.): Western Responses to Terrorism, London 2004 (Reprint Sonderausgabe TPV 4 (1992), Heft 4).
- Schmid, Alex/de Graaf, Janny u. a. (Hrsg.): Zuidmoluks Terrorisme, de Media en de Publieke Opinie. Twee studies van het Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, Amsterdam 1982.
- Schmid, Alex/Graaf, Jenny de: Violence as Communication. Insurgent Terrorism and the Western News Media, London 1982.
- Schmid, Alex/Jongman, Albert: Political Terrorism. A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature, Amsterdam 1988.
- Schmid, Alex: Countering Terrorism in The Netherlands, in: Schmid, Alex/Crelinsten, Ronald (Hrsg.): Western Responses to Terrorism, London 2004 (Reprint Sonderausgabe TPV 4 (1992), Heft 4), S. 79–109.
- Schmid, Alex: Frameworks for Conceptualising Terrorism, in: TPV 16 (2004), Heft 2, S. 197–221.
- Schmid, Alex: Political Terrorism. A research guide to concepts, theories, data bases and literature, Amsterdam 1984.
- Schmid, Alex: The Response Problem as a Definition Problem, in: Schmid, Alex/Crelinsten, Ronald (Hrsg.): Western Responses to Terrorism, London 2004 (Reprint Sonderausgabe TPV 4 (1992), Heft 4), S. 7–13.
- Schmid, Gerhard: Österreich im Aufbruch. Die österreichische Sozialdemokratie in der Ära Kreisky (1970–1983), Innsbruck u. a. 1999.
- Schmidt, Helmut: Verantwortung und Gewissen des Politikers, Rede zur Verleihung der Ehrendoktorwürde der Universität Marburg am 27. Februar 2007, Marburg 2007.
- Schmidt, Helmut: Weggefährten. Erinnerungen und Reflexionen, Berlin 1996.

- Schneckener, Ulrich: Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus, Frankfurt am Main 2006.
- Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfänger bis zur Gegenwart, München <sup>3</sup>2004.
- Schorr, Daniel: The Encouragement of Violence, in: Netanyahu, Benjamin (Hrsg.): Terrorism. How the West Can Win, New York <sup>2</sup>1986, S. 114–116.
- Schuster, Jacques: Heinrich Albertz. Der Mann, der mehrere Leben lebte, Berlin 1997.
- Schutti, Gerhild/Henkel, Andreas: Sozialpartnerschaft in der Zweiten Republik, 2006, online unter: [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft\\_ZweiteRepublik.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_ZweiteRepublik.pdf), Abruf vom 9.7.2009.
- Schütz, Klaus, Logenplatz und Schleudersitz, Erinnerungen, Berlin 1992.
- Schwind, Hans-Dieter (Hrsg.): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u.a. 1978.
- Schwind, Hans-Dieter: Zur Entwicklung des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders. (Hrsg.): Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u.a. 1978, S. 25–44.
- Shultz, Richard: Conceptualizing Political Terrorism. A Typology, in: Buckley, Alan/Olson, Daniel (Hrsg.): International Terrorism. Current Research and Future Directions, Wayne 1980, S. 9–14.
- Silke, Andrew: Terrorism and the Blind Men's Elephant, in: TPV 8 (1996), Heft 3, S. 12–28.
- Smith, Colin: Carlos. Portrait of a Terrorist, London 1995 (EA 1976).
- Socialist International (Hrsg.): Report of the Socialist International Fact Finding Mission to the Middle East, London 1977.
- Soell, Hartmut: Helmut Schmidt, 2 Bände, München 2003 und 2008.
- Sontheimer, Kurt: Die verunsicherte Republik. Die Bundesrepublik nach 30 Jahren, München 1979.
- Steijlen, Fridus: RMS van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland. 1951–1994, Amsterdam 1996.
- Steinseifer, Martin: Terrorismus als Medienereignis im Herbst 1977. Strategien, Dynamiken, Darstellungen, Deutungen, in: Weinbauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt a.M. 2006, S. 351–381.
- Stephan, Inge/Tacke, Alexandra (Hrsg.): Nachbilder der RAF. Köln u.a. 2008.
- Sterling, Claire: The terror network. The Secret War of International Terrorism, New York 1981.
- Sterling, Claire: Unraveling the Riddle, in: Netanyahu, Benjamin (Hrsg.): Terrorism. How the West Can Win, New York <sup>2</sup>1986, S. 103–105.
- Stern, Carola: Willy Brandt, Reinbek <sup>6</sup>1998.
- Stern, Eric: Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach, Stockholm 1999.
- Stern, Klaus: Die „Bewegung 2. Juni“ und die Lorenz-Entführung. Die Entführung als Aspekt politisch motivierter Gewalt unter besonderer Berücksichtigung der Reaktion des Staates und der daraus resultierenden Folgen für den Deutschen Herbst, unveröff. Diplomarbeit, Kassel 1998, einsehbar in HIS, SBe 672/42.
- Stern, Klaus/Salge, Klaus: Der Austausch. Die vergessene Entführung des Peter Lorenz, produziert von November Film Berlin 1999 (Auftragsproduktion SFB/SWR), 45 Minuten.
- Stiftung Bruno Kreisky Archiv/Historisches Museum der Stadt Wien (Hrsg.): Bruno Kreisky. Seine Zeit und mehr, era and aftermath, Wien 2000.
- Strauß, Franz Josef: Die Erinnerungen, Berlin <sup>2</sup>1989.
- Terhoeven, Petra: Opferbilder – Täterbilder. Die Fotografie als Medium linksterroristischer Selbstermächtigung in Deutschland und Italien während der 70er Jahre, in: GWU 58 (2007), S. 380–399.
- Thalberg, Hans: Die Nahostpolitik, in: Bielka, Erich u.a. (Hrsg.): Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien u.a. 1983, S. 293–321.
- Thijn, Ed van: Dagboek van een onderhandelaar. 25 mei – 11 november 1977, Amsterdam 1978.
- Thijn, Ed van: Een polonaise zonder vreugde, in: Brood, Paul u.a. (Hrsg.): Het jaren 70 boek, Zwolle 2007, S. 5–16.

- Thornton, Thomas: *Terror as a Weapon of Political Agitation*, in: Eckstein, Harry (Hrsg.): *Internal War. Problems and Approaches*, Westport 1964, S. 71–99.
- Timmer, Jaap: *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn 2005.
- Townshend, Charles: *Terrorism*, Oxford 2002.
- Uhl, Heidemarie: Das „erste Opfer“. Der österreichische Opfermythos und seine Transformation in der Zweiten Republik, in: *ÖZP* 6 (2001), Heft 1, S. 19–34.
- Ullmann, Paul: *Eine schwierige Nachbarschaft. Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei von 1945–1968*, Wien 2006.
- Unfried, Berthold/Mittag, Jürgen/Linden, Marcel van der/Himmelstoss, Eva (Hrsg.): *Transnationale Netzwerke im 20. Jahrhundert. Historische Erkundungen zu Ideen und Praktiken, Individuen und Organisationen*, Leipzig 2008.
- Uyl, Joop den: *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Amsterdam 1978.
- Velde, Henk te: Haast in de politiek. De stijl van Den Uyl en de opkomst van Van Agt, in: Ramakers, Jan/Voerman, Gerrit/Zwart, Rutger (Hrsg.): *Illusies van Den Uyl? De spreiding van kennis, macht en inkomen*, Amsterdam 1998, S. 9–24.
- Velde, Henk te: *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2002.
- Verbij, Antoine: *Tien rode jaren. Links radicalisme in Nederland. 1970–1980*, Amsterdam 2005.
- Verheyen, Nina: *Diskutieren in der frühen Bundesrepublik. Zur Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ zwischen Re-education und Studentenbewegung*, Berlin 2003.
- Viett, Inge: *Nie war ich furchtloser*, Hamburg 1996.
- Violet, Bernard: *Carlos. Les réseaux secrets du terrorisme international*, Paris 1996.
- Vowinckel, Annette: *Der kurze Weg nach Entebbe oder die Verlängerung der deutschen Geschichte in den Nahen Osten*, in: *Zeithistorische Forschungen* 2/2004, online unter <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Vowinckel-2-2004>, Abruf vom 14. 5. 2009.
- Wächter, Wolfgang: *Methodologische Bemerkungen zur Faschismusdebatte*, in: *Bulletin für Faschismus- und Weltkriegsforschung* 22 (2004), S. 48–58.
- Waldmann, Peter: *Terrorismus. Provokation der Macht*, Hamburg <sup>2</sup>2005 (EA 1998).
- Waldner, Gabriele Bernadette: *Bruno Kreisky, Medienstar: Zur Bedeutung von Kalkül und Intuition in der politischen Kommunikation*, Wien 1995.
- Walther, Rudolf: *Terror, Terrorismus*, in: Conze, Werner/Brunner, Otto/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 6, Stuttgart 1990, S. 323–443.
- Waltz, Kenneth: *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, New York 1959.
- Wardlaw, Grant: *Political Terrorism. Theory, Tactics, and Counter-measures*, Cambridge 1990.
- Weger, Michiel de: *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Assen 2006.
- Wehler, Hans-Ulrich: *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. 1949–1990* (Band 5), München 2008.
- Weimann, Gabriel/Winn, Conrad: *The Theater of Terror. Mass Media and International Terrorism*, New York 1994.
- Weinhauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Paderborn 2006.
- Weinhauer, Klaus/Requate, Jörg: *Einleitung*, in: Weinhauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a. M. 2006, S. 9–32.
- Weinhauer, Klaus: *Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre*, in: Krasmann, Susanne/Martschukat, Jürgen (Hrsg.): *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215–238.
- Weinhauer, Klaus: *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 219–242.
- Weinhauer, Klaus: *Terrorismus und Kommunikation. Forschungsstand und -perspektiven zum bundesdeutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre*, in: Colin, Nicole/Graaf, Beatrice de/

- Pekelder, Jacco/Umlauf, Joachim (Hrsg.): Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven, Bielefeld 2008, S. 109–123.
- Weinhauer, Klaus: Zwischen ‚Partisanenkampf‘ und ‚Kommissar Computer‘. Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Weinhauer, Klaus/Requate, Jörg/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a.M. 2006, S. 244–270.
- Weiss, Ingrid: Der sich dem Terror stellte, Wien 2004.
- Wiegrefe, Klaus: Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen, Berlin 2005.
- Wielenga, Friso: Ausgrenzung und Integration. ‚1968‘ und die Folgen in Deutschland und in den Niederlanden, in: Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien 12 (2001), S. 137–162.
- Wielenga, Friso: Die Niederlande. Politik und politische Kultur im 20. Jahrhundert, Münster u. a. 2008.
- Wielenga, Friso: Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945, Münster 2000.
- Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte, 2 Bände, München 32001.
- Wischnewski, Hans-Jürgen: Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadischu und anderswo, München 1989.
- Wolfrum, Edgar: Die 70er Jahre. Republik im Aufbruch, Darmstadt 2007.
- Wördemann, Franz: Terrorismus. Motive, Täter, Strategien, Frankfurt a.M. u. a. 1979.
- Wunschik, Tobias: Die Bewegung 2. Juni, in: Kraushaar, Wolfgang (Hrsg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Hamburg 2006, Bd. 1, S. 531–561.
- Zoonen, Elisabeth van: The Women’s Movement and the Media. Constructing a Public Identity, in: *European Journal of Communication* 7 (1992), Heft 4, S. 453–476.
- Zoonen, Liesbet van: Moeten strijdende vrouwen zo grof zijn? De vrouwenbeweging en de media, Amsterdam 1991.
- Zuijdam, Franciscus: Tussen wens en werkelijkheid. Het debat over vrede en veiligheid binnen de PvdA in de periode 1958–1977, Amsterdam 2002.
- Zulaika, Joseba: Basque Violence. Metaphor and Sacrament, Reno 1988.
- Zulaika, Joseba: Comments on ‚Cultural differences in the behavior of terrorists‘, in: *TPV* 6 (1994), Heft 1, S. 21–23.
- Zulaika, Joseba: Terror, Totem, and Taboo. Reporting on a Report, in: *TPV* 3 (1991), Heft 1, S. 34–49.



# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt (DEU)	BGS	Bundesgrenzschutz (DEU)
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland	BHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München
ABZ	Archief Ministerie Buitenlandse Zaken, Den Haag	BK	Bundeskanzler
ABZK	Archief Ministerie Binnenlandse Zaken en en Koninkrijksrelaties, Den Haag	BKA	Bundeskanzleramt (AUT)
AdL	Archiv des Liberalismus, Gummersbach	BKA	Bundeskriminalamt (DEU)
AdR	Archiv der Republik beim Österreichischen Staatsarchiv	BM	Bundesminister
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie, Bonn	BM.I	Bundesministerium für Inneres (AUT)
AFP	Agence France-Presse –Nachrichtenagentur (FRA)	BMB	Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (DEU)
AfS	Archiv für Sozialgeschichte	BMfaA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (AUT)
AHR	American Historical Review	BMI	Bundesministerium des Innern (DEU)
AKH	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien	BMJ	Bundesministerium der Justiz (DEU)
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau	BMJ	Bundesministerium für Justiz (AUT)
ao.	außerordentlich/e/r	BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung (AUT)
APA	Austria Presse Agentur	BMV	Bundesministerium für Verkehr (DEU)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland	BMVg	Bundesministerium der Verteidigung (DEU)
ARP	Anti-Revolutionaire Partij (NDL)	BMWf	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Doppelministerium 1971 bis 1972) (DEU)
ASKÖ	Arbeitsgemeinschaft für Sport und Körperkultur in Österreich	BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft (DEU)
ASTA	Allgemeiner Studierendenausschuss (DEU)	BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (DEU)
ASTA	Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties = Amtliche Steuerungsgruppe Terroristische Aktionen (NDL)	BND	Bundesnachrichtendienst (DEU)
AUA	Austrian Airlines	BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (DEU)
AUT	Austria/Österreich	BR	Bayerischer Rundfunk
BA	Willy Brandt. Berliner Ausgabe – kommentierte Quellenedition	BRD	Bundesrepublik Deutschland
BArch	Bundesarchiv Koblenz, einschl. Zwischenarchive	BT	Deutscher Bundestag
BAS	Befreiungsausschuss Südtirol	BuKA	Bundeskanzleramt (DEU)
BBbB	Der Bayerische Bevollmächtigte beim Bund	BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst = Inlandsgeheimdienst (NDL)
BBE	Bijzondere Bijstands Eenheid = Besondere Unterstützungseinheit (NDL)	CAZ	Commissariaat Ambonezenzorg = Commissariat Ambonesenfürsorge (NDL)
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz (DEU)	CDA	Christen Democratisch Appèl (NDL)
		CdK	Commissaris der Koningin = Königlicher Kommissar
		CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (DEU)

CHU	Christelijk-Historische Unie (NDL)	GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Zeitschrift
CIA	Central Intelligence Agency (USA)	HIS	Hamburger Institut für Sozialforschung
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk = Ministerium für Kultur, Freizeitgestaltung und Sozialarbeit	HSAA	Helmut-Schmidt-Archiv im AdsD, Bonn
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik	HWAK	Hans-Jürgen-Wischniewski-Archiv im AdsD, Bonn
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. (DEU)	IAEA	International Atomic Energy Agency (UNO)
CTC	Centre for Terrorism and Counterterrorism, Den Haag	ICAO	International Civil Aviation Organization
D'66	Democraten 66 (NDL)	ICEM	Intergovernmental Committee for European Migration
DDR	Deutsche Demokratische Republik	IfZ	Institut für Zeitgeschichte, München/Berlin
DEU	Bundesrepublik Deutschland	IISG	Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik	IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
DLH	Deutsche Lufthansa AG	IMK	Innenministerkonferenz (DEU)
DNPP	Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen (NDL)	IOK	Internationales Olympisches Komitee
dpa	Deutsche Presse-Agentur	IRA	Irish Republican Army
DS'70	Demokratisch Sozialisten '70 (NDL)	JRA	Japanische Rote Armee
EA	Erstauflage/Erstausgabe	JVA	Justizvollzugsanstalt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung	KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij = Königliche Luftfahrtgesellschaft (NDL)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation	KNIL	Koninklijk Nederlands Indisch Leger = Königlich Niederländisch-Indische Armee (NDL)
EG	Europäische Gemeinschaft/en	KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
EKO	Einsatzkommando (AUT)	KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit	KVP	Katholieke Volkspartij (NDL)
ETA	Euskadi Ta Askatasuna	LAB	Landesarchiv Berlin
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	LfV	Landesamt für Verfassungsschutz (DEU)
FAZ/F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung	LH	Deutsche Lufthansa AG
FDP/F.D.P.	Freie Demokratische Partei	LKA	Landeskriminalamt (DEU)
FLQ	Front de libération du Québec	MAD	Amt für den militärischen Abschirmdienst (DEU)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs	MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
FRA	Frankreich	MdB	Mitglied des Bundestags
GEK	Gendarmerieeinsatzkommando (AUT)	MinBuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken = Außenministerium (NDL)
GG	Grundgesetz	MinBZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties = Innenministerium (NDL)
GIGN	Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (FRA)	MinJus	Ministerie van Justitie = Justizministerium (NDL)
GK	Gendarmeriekommando (AUT)	MIInn	Bayerisches Ministerium des Innern
GP	Gesetzgebungsperiode (AUT)		
GRtm	Gendarmerierittmeister (AUT)		
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9 (DEU)		
GUPA	Generalunion Palästinensischer Arbeiter (DEU)		
GUPS	Generalunion Palästinensischer Studenten (DEU)		

MIT	Massachusetts Institute of Technology, Boston	PID	Politie Inlichtingendienst = Polizeiheimdienst (NDL)
MP	Maschinenpistole	PLO	Palestinean Liberation Organisation
MP	Ministerpräsident	PPR	Politieke Partij Radikalen (NDL)
MR	Ministerraad (NDL)	PStS	Parlamentarischer Staatssekretär (DEU)
N. N.	non nescio/unbekannt	PvdA	Partij van de Arbeid (NDL)
NA	Nationaal Archief, Den Haag	RAF	Rote Armee Fraktion (DEU)
NARA	National Archives and Records Administration (USA)	RaRa	Revolutionaire Anti-Racistische Actie
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	RMS	Republik Maluku Selatan (NDL)
NDL	Niederlande	SAK	Sozialistisches Anwaltskollektiv (HIS-Archiv)
NHAH	Noord-Hollands Archief Haarlem	SALT	Strategic Arms Limitation Talks
NÖ	Niederösterreich	SCT	Studies in Conflict and Terrorism, Zeitschrift
NOK	Nationales Olympisches Komitee	SEK	Spezialeinsatzkommando (DEU)
NR	Nationalrat	SI	Sozialistische Internationale
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant, Zeitung (NDL)	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen	SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
NS	Nederlandse Spoorwegen = Staatliche Bahngesellschaft (NDL)	StBKA	Stiftung Bruno-Kreisky-Archiv, Wien
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei	StenProt	Stenographische(s) Protokoll(e)
NTF	Netzwerk für Terrorismusforschung	StK	Staatskanzlei
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen	StS	Beamteter Staatssekretär (DEU)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	TPV	Terrorism and Political Violence, Zeitschriften
OeM	Österreichische Mediathek, Wien	TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale; europäische Abstimmungsgruppe der Justizzusammenarbeit (vermutlich ursprünglich nach dem Brunnen in Rom in der Nähe des
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund		Gründungstreffens und ihrem Gründer, dem Niederländer
OK	Organisationskomitee der Olympischen Spiele		Fonteyjn, benannt und nachträglich als Abkürzung aufgelöst)
OM	Openbaar Ministerie = Generalstaatsanwaltschaft (NDL)	UN/UNO	United Nations Organization
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
ORF	Österreichischer Rundfunk	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ÖS	Öffentliche Sicherheit, Abteilung im BMI (DEU)	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
OTL	Oberstleutnant – Dienstgrad der Bundeswehr (DEU)	Unie BLHP	Unie Bond van Leidinggevend en Hoger Personeel, Gewerkschaft (NDL)
ÖVP	Österreichische Volkspartei	US/USA	United States of America
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft	VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
P.T.T./PTT	Posterijen, Telegrafie en Telefonie = Staatliche Postgesellschaft (NDL)		
PA AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes		
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine		
PFLP-EO	Popular Front for the Liberation of Palestine – External Operations		

VLR	Vortragender Legationsrat, Dienstgrad des höheren Dienstes im Auswärtigen Amt	WBA	Willy-Brandt-Archiv im AdsD, Bonn
VN	Vereinte Nationen (= UNO)	WDR	Westdeutscher Rundfunk
VS-NfD	Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch	ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en De- mocratie (NDL)	ZNS	Zentrum für Niederlande- Studien, Münster

# Namenregister

Kursiv gesetzte Seitenzahlen verweisen auf Fundstellen in den Anmerkungen. Bei transkribierten Namen aus anderen Alphabeten können Verschiebungen im Schrift- und Lautbild vorkommen. Personen der einfachen Verwaltungsebene oder Journalisten werden in der Regel nicht aufgeführt.

- Abdessalam, Bélaïd 246, 256  
Abu Firas 6  
Abu Mahmud 313  
Adenauer, Konrad 99, 107, 108  
Adorno, Theodor 169  
Agt, Dries van 14, 237, 329, 330, 330, 332, 335, 336, 337–339, 344, 344, 346, 346, 348, 350, 354, 356, 357, 359, 359, 361, 362, 364, 372–374, 377–379, 379, 380–382, 388, 389, 399, 399, 401–416, 404, 405, 407–409, 414, 415, 419, 420, 421–426, 429, 430, 433, 433  
Ahlers, Conrad 70, 70, 79, 79, 82, 82, 84, 84  
Aichinger, Ilse 218  
Albertz, Heinrich 54, 137, 137, 138, 138, 140, 141, 141, 143–146, 143, 148, 150, 150, 151, 151, 157, 157, 160  
Alexander, Yonah 21, 21  
Amouzegar, Jamshid 246, 280, 287, 288, 288, 289  
Androsch, Hannes 173, 256, 259, 260, 262, 263, 283, 284, 303  
Arafat, Jassir 33, 177, 180, 235, 307–309, 312–315  
Arendt, Walter 108  
Augstein, Rudolf 87  
Augustinus (antiker Bischof und Theologe) 22  
Avnery, Uri 227  
Ayyubi, Mahmoud al 234  
Azzawi, Rijad al 262, 267, 269  
  
Baader, Andreas 46, 47, 138, 142  
Bacher, Gerd 170, 221  
Badran (tatsächlich: Mohammed Safady) 29, 29, 58, 62, 62, 72  
Bahr, Egon 83, 84, 84  
Barzel, Rainer 86  
Baum, Gerhart 56, 56  
Beatrix der Niederlande, Königin 334  
Becker, Verena 137  
Begin, Menachem 181  
Ben Gurion, David 107, 108, 193  
Ben Horin, Eliashiv 63, 66, 71, 112, 113, 113  
Benya, Anton 173, 174, 174, 232  
Berger, Lieselotte 135  
  
Bernhard von Lippe-Biesterfeld, Prinz 334–336  
Bethencourt, Joao 4  
Bielka, Erich 186, 247, 298  
Biesheuvel, Barend 326, 328, 337, 344, 344, 389  
Birrenbach, Kurt 114, 114, 115  
Bleich, Anet 404  
Blumenfeld, Erik 123  
Boersma, Jaap 407  
Bölling, Klaus 133, 133, 134, 142, 147, 147  
Borodajkewycz, Taras 169  
Bot, Theo 300, 301  
Boumedienne, Houari 246, 292  
Bouteflika, Abd al-Aziz 261, 261, 274, 275, 288, 289, 298, 371  
Bracher, Karl Dietrich 89  
Brandt, Peter 63  
Brandt, Willy 10, 43, 44, 45, 47, 50, 58, 60, 64, 64, 66, 66, 70, 75, 77, 77, 82–86, 83–85, 88–90, 88–90, 93, 93, 98, 98, 99, 99, 105, 107, 108, 109, 111, 111, 113, 114–117, 115, 117, 119, 120, 120, 122, 122, 124, 124, 126, 127, 127, 133, 140, 140, 155, 168, 168, 180, 182, 183, 188, 224, 224, 233, 235, 244, 275, 307, 309, 314, 315, 335  
Bratteli, Trygve 182  
Braun, Sigismund von 63, 66, 81, 108, 109, 118, 118  
Breschnew, Leonid 176  
Broda, Christian 170, 172, 186, 200, 203, 203, 208, 213, 247, 256, 259, 260, 262–264, 270, 270, 271, 284, 284, 296, 297, 299, 302, 303  
Bronner, Gerhard 170  
Brundage, Avery 63  
Buback, Siegfried 152, 154, 306  
Burg, Josef 109  
  
Callaghan, James 182  
Carlos (tatsächlich: Ilich Ramírez Sánchez, „der Schakal“) 7, 8, 132, 132, 246, 246, 247, 251–253, 252, 253, 255, 266, 267, 267, 270, 271, 280, 280, 286, 288–290, 288, 292, 294, 298, 353, 353, 369  
Carstens, Karl 306  
Carter, Jimmy 176, 310

- Chirac, Jacques 365, 366, 367  
 Chruschtschow, Nikita 176  
 Claussen, Walter 73, 73  
 Clemenceau, Georges 167  
 Connolly, William 33, 34  
 Conze, Eckart 3, 13, 44, 77  
 Croissant, Klaus 137  
 Culmann, Herbert 72, 72–74, 73  
 Czezelitz, Herta 251–253, 267  
 Czernetz, Karl 177  
 Czettel, Hans 240, 240
- Daghely, Jalal 121, 121  
 Danawy (tatsächlich: Adnan al-Gashey) 58  
 Danzinger, Robert 203, 256, 257, 302, 302  
 Daume, Willi 63, 64  
 Deutsch, Karl 26  
 Dingels, Hans-Eberhard 308  
 Dollfuß, Engelbert 183  
 Doorn, Harry van 395, 421  
 Dragasevic, Vuko 188  
 Drees, Willem 327, 330  
 Dregger, Alfred 148, 148, 155  
 Drenkmann, Günter von 131, 132, 137  
 Dschallud, Abd al-Salam 288  
 Ducret, Jean 355, 365  
 Duisenberg, Wim 331, 332, 395, 395
- Eban, Abba 112, 132, 194, 229, 230, 230  
 Eisenhower, Dwight D. 248  
 Eliav, Lova 310  
 Elisabeth von Österreich-Ungarn, Kaiserin („Sisi“) 182, 183  
 Embacher, Helga 227  
 Erben, Ernst 193, 197, 199, 200, 202, 203, 204, 212, 213, 213, 215, 215  
 Erhard, Ludwig 107, 108, 108, 179  
 Es, Adri van 344, 345, 345
- Fahmy, Ismail 182, 230  
 Fallah-Nodeh, Mehdi 250, 250  
 Feifel, Johanna 219  
 Feyde, Meshach Otokiti 269  
 Fifai, Said 59  
 Filbinger, Hans 133  
 Firnberg, Hertha 262  
 Fonteijn, A. J. 343, 343, 344, 386, 392, 403, 407, 425, 430  
 Ford, Gerald 176  
 Fortuyn, Pim 323  
 Fourastié, Jean 325  
 Frangi, Abdulla 81, 81, 92, 96, 308  
 Frank, Anne 385  
 Frank, Paul 81, 82, 82, 95, 95, 97, 105, 113, 113, 114, 120, 121, 121
- Franz Ferdinand von Österreich-Este, Erzherzog 182  
 Fried, Erich 218  
 Friedlander, Robert 32  
 Fritzschn, Ronald 130, 131, 143, 152  
 Fröhlich, Siegfried 156  
 Fulbright, James William 225, 225  
 Furuya (Yutaka) 352, 354, 363, 363, 365–369, 371
- Gaay Fortman, Wilhelm Friedrich de 320, 349, 356, 356, 359, 377, 379, 380, 386, 387, 399, 404, 412, 419, 421  
 Gaddafi, Muammar al 23, 120, 121, 148, 177, 180, 207, 212, 234, 289  
 Galili, Israel 112, 112  
 Gallie, Walter Bryce 33  
 Ganor, Boaz 23, 33  
 Garir, Georges 195  
 Gaus, Günter 144  
 Gehart, Friedrich 264  
 Gehler, Michael 14  
 Gehlhoff, Walter 144, 148, 148, 149, 150, 299, 299  
 Geijer, Lennart 186  
 Genscher, Hans-Dietrich 44–46, 48, 50, 50, 51, 57, 58, 58, 60, 60, 61, 61, 63, 64, 67, 67, 71, 73, 75, 78–82, 78, 79, 82, 85, 86, 92, 92, 94–97, 96, 99, 100–103, 101, 102, 105, 105, 109, 116, 121, 122–124, 124, 131, 133, 133, 136, 146, 148, 157, 159, 185, 186  
 Gescheidle, Kurt 132  
 Ghaleb, Murad 116, 116  
 Giscard d'Estaing, Valéry 365–367  
 Glastra van Loon, Jan 377  
 Gogh, Theo van 323  
 Goppel, Alfons 63, 66  
 Görtemaker, Manfred 107  
 Goudsmit, Anneke 336  
 Graaf, Beatrice de 421  
 Grass, Günter 83, 85, 86, 88, 89, 89, 244  
 Gratz, Leopold 256  
 Gromyko, Andrej 176, 226  
 Grosheide, Hans 347  
 Guillaume, Günter 44  
 Gutfreund, Yossef 62
- Haddad, Wadi 247  
 Hansén, Dan 215  
 Harpner, Stefan 105, 105  
 Harpprecht, Klaus 84, 86, 93, 93, 117, 117, 124  
 Häuser, Rudolf 208, 256, 258, 262, 279  
 Haymerle, Heinrich 279, 280  
 Heath, Edward 86

- Heijn, Gerrit Jan 426  
 Heinemann, Gustav 55, 89, 109  
 Heißler, Rolf 137  
 Held, Günter 149, 149  
 Held, Philipp 72  
 Henze, Gerhard 67, 67, 68, 68  
 Herman, Edward 20  
 Hermes, Peter 299  
 Herold, Horst 104, 104, 138, 138, 142, 152, 153, 156  
 Herold, Karl 120, 120  
 Hinterecker, Eduard 253, 255, 256, 266, 267  
 Hitler, Adolf 119, 194  
 Hoffman, Bruce 28  
 Hohensee, Jens 249  
 Holm, Andrej 25  
 Hübner, Klaus 54  
 Humes, John P. 223, 223, 227  
 Hurdes, Felix 170  
 Hussein, König (von Jordanien) 61, 116  
  
 Ignatius, David 309  
 Issa (tatsächlich: Luttfif Afif) 62, 64  
 Izmirlı, Jussuf 253  
  
 Jaenicke, Joachim 72  
 Jahn, Gerhard 75, 85  
 Jandl, Ernst 218  
 Jenkins, Brian 21, 21, 24, 27, 29, 32  
 Johannes Paul II. (Papst) 23  
 Jonas, Franz 85  
 Jong, Piet de 336, 337, 341, 424, 424  
 Jongman, Albert 19, 21, 426  
 Jørgensen, Anker 182  
 Josephus (antiker Geschichtsschreiber) 30  
 Juergensmeyer, Mark 21, 31  
 Juliana der Niederlande, Königin 334, 350, 387, 394  
  
 Karasek, Franz 177  
 Kempner, Robert 96  
 Kennedy, John F. 176  
 Keohane, Robert 36  
 Khafali, Ala'a Hassan 252  
 Khaled, Leila 61, 61, 123  
 Kieseritzky, Wolther von 63  
 Kiesinger, Kurt Georg 82  
 Kiewitt, Peter 307  
 Kirchschläger, Rudolf 108, 174, 174, 221, 229, 229, 230, 232, 236, 295, 296  
 Kirchweger, Ernst 170  
 Kishon, Ephraim 111, 111  
 Kissinger, Henry 85, 176, 230  
 Kittlaus, Manfred 141  
 Klatt, Hartmut 76  
  
 Klaus, Josef 170  
 Klein, Hans-Joachim 246, 247, 251, 252–256, 252, 255, 263, 273, 276, 277, 277, 287, 296, 298, 299  
 Klestil, Thomas 222  
 Klöpffer, Gerald 131, 152  
 Kohl, Helmut (1972 hessischer Staatssekretär) 81  
 Kohl, Helmut 48, 131, 131, 133, 134–136, 135, 140, 140, 146, 147, 158–160, 430  
 Kondo Yutaka 355, 363  
 König, Franz Kardinal 174  
 Kooijmans, Pieter (Peter) 236  
 Kopp, Magdalena 289, 289, 290  
 Korber, Horst 133  
 Koschnick, Hans 188  
 Kossygin, Alexei 179  
 Kosto, Aad 426  
 Kreisky, Bruno 8, 10, 167–184, 168–175, 177, 179–187, 186, 187, 189–192, 190, 191, 194, 194–196, 196, 200, 201, 203, 205–212, 206, 210, 211, 212, 214–251, 215–220, 222–228, 230, 232–235, 239–244, 246, 247, 249, 253, 254, 254, 256, 257, 258–262, 264, 265, 267–287, 267–281, 283–285, 287–291, 290–296, 293–295, 298, 298, 299–310, 300, 302, 307, 310, 314–319, 315, 318, 329, 336, 428–430, 432  
 Kremp, Herbert 142  
 Kröcher-Tiedemann, Gabriele 137, 143–145, 143, 252, 252, 253, 263, 299  
 Kronawitter, Georg 72, 75  
 Kühn, Heinz 145, 145  
 Kuipers, Dries 341  
 Kunzelmann, Dieter 143  
  
 Laabs, Dirk 263  
 Lanc, Erwin 275, 292, 303, 312, 313, 317  
 Lang, Jörg 311  
 Laqueur (1972 westdeutscher Generalkonsul in Zagreb) 72  
 Laqueur, Walter 19–21, 20, 23, 234  
 Lauritzen, Lauritz 74, 75, 85  
 Leber, Georg 78, 79, 85  
 Lembke, Robert 66  
 Lendvai, Paul 282  
 Leodolter, Ingrid 262, 277  
 Leopolder, Kurt 254, 255  
 Liepold, Harmann 198  
 Lijphart, Arend 325  
 Lipset, Seymour Martin 26  
 Loewe, Lothar 64, 65  
 Lorenz, Peter 8, 53, 129–135, 130–132, 137, 139, 139, 141, 142, 145, 151, 151, 152, 155, 159, 160, 306

- Lubbers, Ruud 331, 332  
 Lucheni, Luigi 183  
 Lummer, Heinrich 135, 135  
 Luns, Joseph 341  
 Lutfi, Ashraf 248  
 Lütgendorf, Karl 179  
 Luther, Angela 134  
 Lynch, Jack 85  
  
 Mahler, Horst 56, 137, 137, 143, 143, 146  
 Maihofer, Werner 48, 55, 98, 125, 133, 135,  
 135, 138, 138, 147, 147, 152-157, 159, 252,  
 376  
 Maizière, Ulrich de 185  
 Manusama, Johan (Joop) 341, 386-388,  
 393, 393, 397-401, 403, 414  
 Marighella, Carlos 28, 28, 33  
 Marijnen, Victor 365  
 März, Michael 130  
 Maurer, Andreas 240, 240  
 Meinhof, Ulrike 46, 104, 138, 142  
 Meins, Holger 47, 131, 137, 140, 160  
 Meir, Golda 62, 108-111, 109, 113, 113, 119,  
 126, 177, 181, 182, 182, 190, 191, 193, 194,  
 217, 221-223, 226-233, 227, 229, 236, 238,  
 292, 293, 309  
 Merk, Bruno 63, 63, 64, 64, 67, 68, 74, 80,  
 80, 82  
 Metiary, Samuel 393, 393, 396, 397, 400,  
 401  
 Metzger, Günther 60, 60  
 Metzler, Gabriele 77  
 Meyer, Till 130, 131, 131, 132, 152  
 Meysel, Inge 154, 154  
 Mintoff, Dom 182  
 Mitterand, François 182  
 Moch, Georg 54  
 Möller, Alex 84, 84  
 Mommsen, Ernst Wolf 89  
 Morgenthau, Hans 36  
 Mourkabal, Michel 280  
 Mulder, Albert 365, 394  
 Muller, Erwin 14, 348, 363, 365, 405  
  
 Nannen, Henri 87  
 Nasser, Gamal Abdel 107, 232  
 Nenni, Pietro 182  
 Nestor, Johanna 194, 219, 221, 222, 228,  
 231  
 Netanjahu, Benjamin 23, 32, 33  
 Nettel, Erik 256, 261-264, 261, 263, 269, 277  
 Nittel, Heinz 315  
 Nixon, Richard 43, 84, 85, 86, 126, 223-225,  
 224  
 Nollau, Günther 5, 53, 59, 76, 187  
  
 Nuhr, Dieter 167, 167  
 Nye, Joseph 36  
  
 O'Sullivan, Gerry 20  
 Ohnesorg, Benno 137  
 Osswald, Albert 145  
 Oxfort, Hermann 154  
  
 Pahr, Willibald 186  
 Palme, Olof 160, 182, 244, 244  
 Palmers, Walter 306, 312  
 Parsons, Talcott 26  
 Patel, Kiran Klaus 36, 37  
 Patisch, Yitzchak 174, 193, 194, 196, 199,  
 202, 203, 203, 213, 228, 228, 229  
 Payne, Ronnie 289  
 Pechter, Johannes 193, 194-196, 199  
 Peijster, C. N. 354, 356, 357, 359, 359, 361  
 Pekelder, Jacco 328, 377, 426  
 Pensky, Heinz 61  
 Peres, Shimon 113, 113  
 Peter, Friedrich 170  
 Peterlunger, Oswald 193, 196, 197, 200,  
 200-205, 201, 208, 210, 210, 214, 214, 242,  
 256  
 Pinochet, Augusto 137  
 Pittermann, Bruno 182  
 Pluchinsky, Dennis 23  
 Pohle, Rolf 137, 143, 144  
 Polak, Carel 385, 386  
 Polo, Marco 30  
 Pompidou, Georges 85, 86, 98, 126, 360  
 Poniatowski, Michel 352, 355, 365-368, 381  
 Ponto, Jürgen 306  
 Portisch, Hugo 218  
 Princip, Gavriilo 183  
 Prittie, Terrence 83  
 Pronk, Jan 330, 332, 333, 390, 424, 424  
 Puttkamer, Jesco von (Botschafter) 107-110,  
 108, 110, 112, 112, 114, 114  
  
 Qualtinger, Helmut 170  
  
 Rabin, Yitzhak 231  
 Rammelmayr, Hans Georg 140  
 Rapoport, David 21, 21, 33-35  
 Raspe, Jan-Carl 376  
 Rathkolb, Oliver 13, 169  
 Rawenduzy, Wiriya 257, 257, 287, 289  
 Redies, Helmut 81, 82, 91, 93, 95, 97, 110,  
 110, 118, 120, 120, 122  
 Reidinger, Karl 254  
 Reinders, Ralf 130-132, 143, 152  
 Reiter, Alfred 207, 218, 241, 264  
 Reiter, Margit 227

- Riegler, Thomas 13  
 Righart, Hans 324  
 Rogers, William P. 122, 126, 126  
 Rollnik, Gabriele 131, 132  
 Rösch, Otto 179, 188, 188, 195, 197, 199,  
 201, 201–206, 203–208, 213, 241, 241, 242,  
 243, 250, 256, 257, 257, 259–265, 261, 269,  
 275, 276, 277, 281, 282, 286, 287, 292–294,  
 294, 302, 303, 304, 317  
 Ruhnau, Heinz 93, 102, 103, 158  
 Ruiter, Job de 423  
 Rutschke, Wolfgang 91, 94  
 Sadat, Anwar al 66, 115, 116, 176, 180, 181,  
 230, 231, 232  
 Salameh, Ali Hassan („Roter Prinz“) 309,  
 309, 311, 312  
 Sallinger, Rudolf 173  
 Samkalden, Ivo 401, 401, 404  
 Sartawi, Issam al 308, 310, 310, 312, 314  
 Sattar, Majid 72  
 Sayyat, Muhammad Hassan 117, 117, 118,  
 119, 209  
 Scharf, Kurt 138  
 Scheel, Walter 44, 60, 74, 75, 81, 81, 82, 85,  
 88–90, 95, 97, 99, 105, 105, 107, 107, 109,  
 109, 111–114, 112, 114, 116, 118, 121, 121–  
 124, 123, 126–128, 128  
 Schiller, Karl 45, 84, 84  
 Schleinzer, Karl 172, 216, 216, 241  
 Schleyer, Hanns Martin 47, 104, 137, 306  
 Schmid, Alex 19, 21, 24, 25, 32  
 Schmidt, Helmut 8, 10, 39, 45, 47–49, 48,  
 49, 53, 75, 83, 84, 85, 98, 101, 125, 129, 133,  
 134, 135, 135, 140, 140, 143, 143, 146, 146,  
 148, 154, 156–158, 160–162, 172, 185, 185,  
 188, 299, 299, 305, 305–308, 307, 329, 366,  
 401, 401, 428, 430  
 Schmitz, Karl-Heinz 133, 133  
 Schneider, Andreas 330  
 Schranz, Karl 170  
 Schreiber, Walter 57, 62, 63, 63, 65, 67, 67,  
 72, 74, 75, 79  
 Schröder, Gerhard (CDU-Außenminister)  
 308, 308  
 Schüller, Emil 193, 195, 195, 198, 198–200,  
 200, 203, 204, 204, 215, 220, 240, 240, 241  
 Schütz, Klaus 54, 133, 133, 134, 134, 136,  
 136, 138, 140, 141, 145, 145, 146, 146, 154,  
 158, 159, 430  
 Schwarz, Heinz 96  
 Schwarzer, Alice 47  
 Schwimmer, Kurt 177  
 Seipel, Ignaz 182  
 Sénard, Jacques 353, 360, 366, 368  
 Shamir, Yitzhak 181  
 Shazar, Zalman 109, 109  
 Sidki, Aziz 66, 116  
 Siepmann, Ina 137, 148, 150  
 Silke, Andrew 27  
 Sinowatz, Fred 262  
 Soumokil, Chris 386  
 Soumokil-Taniwel, Josina 386, 393, 398  
 Sowa, Werner 131  
 Spreti, Karl Graf von 139  
 Springer, Axel Cäsar 155  
 Staribacher, Josef 173, 173, 179, 220, 221,  
 221, 228, 241, 241, 247, 247, 251, 256, 258–  
 261, 258–265, 263, 264, 268, 268, 269, 272,  
 272, 273, 279, 281, 281–284, 282, 284, 286,  
 287, 287, 303, 303  
 Steijlen, Fridus 386  
 Steltzer, Hans-Georg 115–119, 115–118, 124  
 Sterling, Claire 21, 23  
 Stern, Avraham 33  
 Stern, Carola 84  
 Stern, Klaus 130, 130, 140  
 Stoel, Max van der 236, 236, 237, 237, 301,  
 301, 334, 334, 354, 356, 356, 359, 366, 372,  
 372, 379, 388, 388, 389, 396, 400, 402, 404,  
 405, 409, 419, 425, 426  
 Stoltenberg, Gerhard 103  
 Strauß, Franz-Josef 48, 67, 67, 83, 88, 108,  
 148, 155  
 Stürgkh, Karl Graf von 182  
 Suharto 341, 341, 397  
 Tacke, Gerd 89  
 Tall, Wasfi 58  
 Taus, Josef 172, 283  
 Teufel, Fritz 152  
 Thalberg, Hans 181, 182, 182, 220, 222, 222,  
 230, 232, 234  
 Thatcher, Margaret 28, 28  
 Thijn, Ed van 236, 236, 327, 406, 406  
 Thornton, Thomas 22  
 Tichler, Anton 195, 195, 252, 252  
 Tito, Josip 178  
 Tokic, Mate 188  
 Toncic-Sorinj, Lujo 177  
 Trip, Boy 353  
 Türk, Helmut 201, 202, 241, 256, 256, 257,  
 257, 267, 268, 277, 285, 286  
 Uktolseja, Hansina 421  
 Ulbricht, Walter 44  
 Uyl, Joop den 10, 14, 171, 171, 182, 224,  
 236, 236, 237, 324, 328–337, 329, 330, 332,  
 333, 336, 342, 350, 353, 354, 355, 355, 356,  
 364–366, 366, 374, 374, 376, 378, 380–382,

- 386–389, 388–390, 393, 393, 394, 397, 397,  
399–406, 401–406, 409, 409, 411–414, 411–  
415, 419–426, 429, 430
- Verger, Louis 355, 365  
 Vetter, Heinz Oskar 154, 154  
 Viett, Inge 131, 132  
 Vogel, Andreas 131, 152  
 Vogel, Hans-Jochen 63, 66, 134, 147, 148,  
159, 186, 299  
 Vorrink, Irene 336  
 Vos, Frits 355, 356, 356, 363, 363  
 Vredeling, Henk 332, 405, 405, 419
- Waldheim, Kurt 123, 177, 229  
 Waldmann, Peter 27, 214  
 Wallschek, Ernst 254  
 Walser, Martin 154, 154  
 Waltz, Kenneth 36  
 Wechmar, Rüdiger Freiherr von 104, 113,  
113  
 Wegener, Ulrich 69, 69, 101, 101, 102, 103  
 Wehner, Herbert 83, 136  
 Weihs, Oskar 262  
 Weinbauer, Klaus 104  
 Well, Günther van 72, 73  
 Werle, Kurt 200, 201
- Werner, Günther Franz 121  
 Westerterp, Tjerk 411, 411  
 Westphal, Heinz 127  
 Weyer, Willi 63  
 Wiegel, Hans 422  
 Wielenga, Frieso 14  
 Wilson, Harold 182, 403  
 Winkler, Heinrich August 84  
 Wischniewski, Hans-Jürgen 94, 117, 117,  
121, 121, 149, 158, 188, 305, 305, 307, 307–  
310, 308, 309  
 Wolf, Georg 57, 67–69, 68, 69, 74, 110  
 Wolfmann, Alfred 104  
 Wormser, Olivier 144  
 Wotruba, Fritz 218  
 Wunschik, Tobias 130
- Yaacobi, Gad 132  
 Yamani, Ahmed Zaki 250, 263, 266, 280,  
280, 287–289, 287–289, 295, 305, 305  
 Yanar, Kaya 323
- Zamir, Zvi 67, 110  
 Zeplik, David 197, 198, 213  
 Zimmermann, Eduard 147, 147  
 Zulaika, Joseba 30