

Matthias Dahlke

Polizeiarbeit und Krisenstäbe – Kooperation oder Konkurrenz?

Von Olympia '72 zur Lorenz-Entführung 1975¹

In vielen Ländern der Welt kursieren Polizeiwitze, die den „Freund und Helfer“ oft als etwas peinliche Dorfautorität karikieren. Wie aber sieht der Ernstfall aus, wenn staatliche Vertreter selbst auf „ihre“ Polizei angewiesen sind? Wenn Polizisten – wie im Falle terroristischer Anschläge – plötzlich im Zentrum des weltpolitischen und medialen Geschehens stehen?

Die Geschichte der Terrorismusbekämpfung führt tief hinein in das organisatorische Gestrüpp des deutschen Föderalismus. Wenn man in Deutschland von *der* Polizei spricht, meint man eigentlich einen Plural. Polizeiangelegenheiten sind Ländersache, dementsprechend vielfältig sind ihre Organisationsformen. Die von den alliierten Besatzungsmächten geformten Landespolizeien waren noch in den 1970er Jahren sehr unterschiedlich organisiert². Sichtbarstes Zeichen dafür waren die unterschiedlichen Ausrüstungen und Uniformen, die erst 1977 mit beige-grün vereinheitlicht wurden. Zentrale Bundeseinrichtungen in der Verbrechensbekämpfung, zum Beispiel das Bundeskriminalamt (BKA), waren bis mindestens 1975 den Landesbehörden faktisch nachrangig. Von der Bundesebene konnte keinerlei direkte Weisung an die Länder ergehen. Im Viermächte-Berlin galt dies umso mehr, da 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.

¹ Das diesem Beitrag zugrunde liegende Dissertationsprojekt wurde freundlicherweise von der Gerda Henkel Stiftung gefördert.

² Vgl. Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hrsg.), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969*, Hamburg 2001; Klaus Weinbauer, *Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“*. Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Klaus Weinbauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 244–270.

1. Olympia '72 – verpuffter Urknall

Der Anschlag auf die Olympischen Spiele in München ging als eine Art „Urknall“ in die westeuropäische Geschichte ein: Eine offenbar neue und unberechenbare Gefahr, der transnationale Terrorismus, war über Europa hereingebrochen. Einen Tag lang hatten palästinensische Terroristen elf israelische Sportler in ihrer Gewalt und forderten die Freilassung von 200 Gefangenen aus israelischen Gefängnissen. Alle Geiseln, ein bayerischer Polizeibeamter und fünf arabische Terroristen fanden beim abschließenden Befreiungsversuch den Tod³. Das als betont „heiter“ konzipierte Medienereignis verkehrte sich ins Gegenteil. Ein neues, modernes, weltoffenes Deutschland sollte gezeigt werden, das mit den Olympischen Spielen von 1936 in Berlin nichts mehr gemein hatte. Und doch floss, so kommentierten israelische Medien, „wieder jüdisches Blut“ in München⁴. Massenproteste, Wirtschaftsboykotte und schwerste diplomatische Verstimmungen nicht nur in Israel sondern auch in der arabischen Welt waren die Folge. Wie konnte es zu diesem nicht nur polizeitaktischen, sondern auch politischen Fiasko kommen?

Am Morgen des 5. September 1972 bildeten sich separat voneinander zunächst ein polizeilicher, dann ein „politische[r] Krisenstab“⁵, in dem sich die politisch Verantwortlichen versammelten. Als das Bundeskabinett in Bonn zusammentrat, gab es keine Erfahrungswerte, wie organisatorisch mit solch einer politischen Geiselnahme umzugehen sei. Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher wurde „autorisiert, im Zusammenwirken mit der bayerischen Staatsregierung alles Notwendige zur Rettung der Geiseln zu tun“.

Wer war für die Bekämpfung dieses Anschlags internationaler Größenordnung verantwortlich? Formal war ausschließlich das Land Bayern für die Sicherheit und alle damit zusammenhängenden Fragen zuständig. Auch die Entscheidungskette schien in Vorfeldbesprechungen klar geregelt worden zu sein. Wie Genscher betonte, gab die grundsätzlichen Anweisungen der Landesinnenminister, alles Polizeitaktische oblag dem Münchener Polizeipräsidenten⁶. Die Praxis sah jedoch anders aus.

³ Für eine detailliertere Analyse der Ereignisse vgl. Matthias Dahlke, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland*, München 2006.

⁴ PA-AA, B 36/506, Zitat aus einem Fernschreiben von Botschafter von Puttkamer (Tel Aviv) an das Auswärtige Amt vom 6.9.1972, 19.23 Uhr.

⁵ Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 150; das folgende Zitat findet sich ebenda.

⁶ BA (Zwischenarchiv) Dahlwitz-Hoppegarten, B 106/146543, WDR II-Inter-

Ad hoc und im Bestreben, möglichst alle Kompetenzebenen in den Entscheidungsprozess einzubinden, wurden im Olympischen Dorf überdimensionierte Stäbe gebildet, die zwar vielfältige Sachkenntnis aller Verwaltungsebenen vereinten, Entscheidungen jedoch kompliziert und zu einem rechtswissenschaftlichen Problem machten. Neben der Landesebene und dem Olympischen Komitee musste schon der außenpolitischen Dimension wegen das Auswärtige Amt integriert werden. Bundesinnenminister Genscher fungierte, ohne Zuständigkeit oder Weisungsbefugnis, in Bayern formell nur als Beobachter, er spielte aber – für jedermann sichtbar – als zentraler Verhandlungsführer mit den Terroristen eine prominente Rolle. Der Sprecher der Bundesregierung betonte: Obwohl Genscher „keineswegs direkt zuständig gewesen sei“, habe jedoch eine „moralische“ Verantwortung bestanden⁷. Der Münchener Polizeipräsident und dessen Stellvertreter bildeten die Schnittstelle zwischen polizeilichem und politischem Krisenstab.

Taktisch versuchte der politische Stab, das Dilemma durch vorbehaltloses Nachgeben zu lösen. Jedoch sah die israelische Regierung keine Veranlassung, von ihrer Linie des Nichtverhandelns mit Terroristen abzuweichen. An Geld „in unbestimmter Höhe“⁸ waren die Terroristen nicht interessiert. So täuschte der politische Stab vor, die Israelis seien mit dem Gefangenen austausch einverstanden. Die Terroristen wurden mit den Geiseln in Helikoptern auf den Militärflughafen Fürstenfeldbruck bei München geflogen, von wo aus sie angeblich mit einem Flugzeug nach Kairo weiterfliegen sollten. Ohne rechten Plan, was in Fürstenfeldbruck geschehen sollte, stolperten die Stäbe dem Geschehen hinterher. Nach über 15 Stunden hatten die Bundes- und Landesregierung buchstäblich nichts erreicht, was sie einer Lösung der Situation näher gebracht hätte. Hilfe aus dem Ausland wurde erst viel zu spät erbeten. Der politische Krisenstab hatte sich Schritt für Schritt in eine Sackgasse manövriert⁹.

view in der Sendung „Guten Morgen“ mit Hans-Dietrich Genscher, entstanden vermutlich zwischen dem 7.9. und 10.9.1972.

⁷ PA-AA, B 36/507, ZDF-Interview mit Pressesprecher Conrad Ahlers vom 6.9.1972, 19.45 Uhr (Transkription des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung).

⁸ PA-AA, B 36/501, Bericht des bayerischen Innenministeriums vom 7.9.1972.

⁹ Dies belegen auch die polizeitaktischen Erläuterungen der offiziellen Dokumentation. Vgl. Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft. Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaates Bayern, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972, S.50, Frage 3.

In der Angst, dass die Terroristen mit den Geiseln einfach abfliegen könnten, startete die bayerische Polizei einen gewaltsamen Befreiungsversuch, der schrecklich scheiterte. Die als Flugzeugcrew verkleideten Polizisten versagten im letzten Moment¹⁰, nicht einmal die genaue Zahl der Terroristen war in Fürstenfeldbruck bekannt. Nur fünf Scharfschützen eröffneten das Feuer auf die acht Terroristen, von denen mindestens zwei noch in den Helikoptern saßen. Mehrere technische Probleme spielten zusammen. Nach etwa einer Stunde Schusswechsel brannte ein Hubschrauber nach einer Handgranatenexplosion völlig aus, alle Geiseln starben – vielleicht auch durch Polizeikugeln.

Die Polizei-Einsatzleitung stellte später die „waffenmäßige Überlegenheit der Terroristen gegenüber der Polizei“ heraus¹¹. Das grundlegende Problem lag aber weniger in der Ausrüstung als vielmehr in der mangelnden Voraussicht und schlechten Koordination am Ende der Geiselnahme. Es war in erster Linie eine Frage der Kommunikation, dass nur fünf Scharfschützen auf acht Terroristen schossen und dass gepanzerte Fahrzeuge der Polizei erst Stunden nach der Schießerei in Fürstenfeldbruck eintrafen. Obwohl Polizei- und politischer Krisenstab gut verzahnt waren, also kein strukturelles Kommunikationshemmnis bestand, scheiterten beide Stäbe. Zunächst scheiterte der politische Stab, indem er keine oder viel zu späte Antworten auf die Forderungen der Terroristen fand. Dann, als kein Verhandeln mehr möglich war, scheiterte die Polizei, die weder personell noch logistisch in der Lage war, eine gewaltsame Befreiung durchzuführen. Hilflos und unvorbereitet ließen sich die Krisenstäbe in die Ecke drängen. Oder mit den Worten eines Spiegel-Kommentators: „Der Krisenstab [...] geriet selbst in eine Krise.“¹²

2. Spezialeinheiten und neues Staatsverständnis

Neben vielen kurzfristigen, mitunter auch überzogenen Maßnahmen, die der Olympia-Schock bewirkte, kann als Positivbeispiel die

¹⁰ BAK, B 106/146541, Sachverhaltsrekonstruktion der Staatsanwaltschaft München I zur Begründung der Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen den Münchner Polizeipräsidenten Schreiber und seinen Stellvertreter Wolf. Verfügung vom 5. 2. 1973, S. 30. Der detaillierte Bericht umfasst über 50 Seiten und ist damit wohl die präziseste Vorgangsbeschreibung zum Anschlag von München.

¹¹ ARD-Interview mit Polizei-Einsatzleiter Georg Wolf 1996, Tondokument (Zuschnitt); www.olympia72.de/wolf.mp3.

¹² Der Spiegel vom 11. 9. 1972: „Die schlimmste Nacht der Bundesrepublik“.

Aufstellung von Spezialeinheiten im gesamten Bundesgebiet gelten. Nicht nur die GSG 9, die im Frühjahr 1973 nach intensiver Schulung in Israel einsatzbereit war, fand ein positives Echo, auch die Landespolizeien bauten Sondereinsatzkommandos aus, die auch im Ausland sehr interessiert wahrgenommen wurden. Der entscheidende Impuls zur Gründung eines Spezialeinsatzkommandos in Berlin, das ab November 1972 geschult wurde, ging allerdings vom Münchner Rammelmayr-Bankraub 1971 und nicht von Olympia '72 aus¹³. Die größten Ereignisse müssen eben nicht immer den größten Impuls geben.

Während die Strukturen der Terrorismusbekämpfung auf Bundesebene weitgehend unverändert blieben, wandelten sich die öffentlichen Ansprüche an die Polizei dramatisch. Nicht zuletzt die Kriegsgeneration der Polizeibeamten musste lernen, dass Kritik am Staat und unangepasstes Auftreten vieler Jugendlicher zum neuen Alltag gehörten. Bedingt durch immer mehr Autozulassungen verschob sich zudem die Wahrnehmung der Polizei vom Revierwächter zunehmend zum Verkehrspolizisten.

In Berlin wurde der Wandel 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, zivile, deeskalatorische Herangehensweisen. Die neuen Ideen hießen nun „Strategie der Gewaltabschöpfung mit dem Mittel der Sprache“, Strukturreform nach amerikanisch-betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und absolutes Alkoholverbot für Polizisten. Während progressivere Kräfte nach Wegen suchten, die Polizei zum zivilen „Freund und Helfer“ zu stilisieren, forderte der eher konservative Teil der Bevölkerung die Verteidigung der uniformierten Autorität. Die Polizeibeamten konnten dem rasanten Paradigmenwechsel oft nicht standhalten und stürzten in tiefe Verunsicherung. Stark demoralisiert, beschränkten nicht wenige ihren Dienst auf das Nötigste, einige sympathisierten auch mit linken Protestgruppen¹⁴. Insgesamt versuchte die Polizei aber durchaus, wenn auch mit Problemen, sich organisatorisch und psychologisch den neuen Anforderungen der Zeit zu stellen. Dass dabei im Einsatzfall auch interne, strukturelle Hürden ein Problem waren,

¹³ Vgl. Klaus Hübner, Einsatz. Erinnerungen des Berliner Polizeipräsidenten. 1969–1987, Berlin 1997, S. 249 f.; das folgende Zitat findet sich ebenda, S. 134.

¹⁴ IAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr. 7877, Protokoll der Dienstbesprechung der Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 19. 3. 1975, S. 1 ff.

zeigte sich in der Lorenz-Entführung, die auch noch ein weiteres Kommunikationsdefizit offenbarte: Die Strategen bei den Sicherheitsbehörden übersahen, was die Kollegen vom Auswärtigen Amt auf Fachebene durchaus registrierten – einen sprunghaften Anstieg politischer Geiselnahmen im Ausland¹⁵.

3. Lorenz-Entführung: Langfristige Anpassung der Sicherheitsarchitektur

Am 27. Februar 1975 entführte die linksextreme Gruppe „Bewegung 2. Juni“ den Berliner CDU-Spitzenkandidaten für die bevorstehende Wahl zum Abgeordnetenhaus¹⁶. Die terroristischen Gewalttäter schlugen den Fahrer von Peter Lorenz nieder und kidnapteten den Politiker in seinem eigenen Dienstwagen. Lorenz wurde in den folgenden Tagen – unter relativ großzügigen Bedingungen – in einem gut versteckten Kellerraum gefangen gehalten, wo er am Fernseher seinen eigenen Wahlsieg verfolgen konnte.

Die weitere Geschichte der Entführung verlief in mehreren Phasen. Zunächst einigten sich die überparteilichen politischen Stäbe in Berlin und Bonn – nach mitunter heftiger Diskussion und ohne die Forderungen der Terroristen zu kennen – darauf, Lorenz in jedem Falle freizukaufen. Dabei zog die Bundespolitik die Verantwortung schnell an sich und stieß die traditionelle Länderkompetenz in Polizeifragen um. Die Entführung sprengte zudem alle Parteilinien in der Inneren Sicherheit. Der Berliner SPD-Bürgermeister Klaus Schütz, dessen politisches Überleben von der Unversehrtheit seines Kontrahenten abhing, und der CDU-Vorsitzende und Lorenz-Freund Helmut Kohl schlossen eine Art stille Koalition und drängten den zaudernden Bundeskanzler Helmut Schmidt ins Abseits. Als die Forderungen, unter anderem nach Freilassung von sechs inhaftierten Terroristen, Lösegeld und „Waffenruhe der Polizei“, bekannt wurden, gelang es dem ungleichen Politikerpaar, die Mehrheit der Stäbe hinter sich zu bringen.

¹⁵ Vgl. Matthias Dahlke, Der blinde Fleck. Transnationaler und nationaler Terrorismus auf dem Weg zum „Deutschen Herbst“, in: Zeitgeschichte-online, Thema: Die RAF als Geschichte und Gegenwart, hrsg. von Jan-Holger Kirsch und Annette Vowinkel, Mai 2007; http://www.zeitgeschichte-online.de/zol/portals/_rainbow/documents/pdf/raf/dahlke_dbf.pdf.

¹⁶ Vgl. zum Folgenden Matthias Dahlke, „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678.

Gegen den Willen von Schütz und Kohl wurde im Hintergrund dennoch an Strategien für einen polizeilichen Zugriff gearbeitet¹⁷. Dieser konnte jedoch nicht stattfinden, da die Entführer nur über hinterlegte Botschaften und die Medien kommunizierten, für die Sicherheitskräfte also unsichtbar blieben. Sogar Hellseher wurden herangezogen und Pfarrer illegal in den Gefängniszellen abgehört, um den Aufenthaltsort von Lorenz ausfindig zu machen. Als keine polizeilichen Erfolge zu vermelden waren, enthielt sich der Bundeskanzler durch eine plötzliche Erkrankung indirekt der Stimme und ging schließlich auf Vorschlag des Krisenstabs, dem er vorsah, auf den Handel ein. Die Terroristen wurden ausgeflogen, ein Codewort wurde im Fernsehen übertragen und Lorenz nach einer Woche unversehrt freigelassen. Der Plan der Terroristen war hundertprozentig aufgegangen.

Der Berliner Polizeipräsident Klaus Hübner, unterstützt von einer 96-köpfigen Sonderkommission, fungierte während der Entführung als Verbindungsglied zwischen Polizei und Politik¹⁸. Durch eine Standleitung zwischen ihm und dem in Berlin wegen des Viermächtestatuts nicht handlungsfähigen BKA-Präsidenten Horst Herold waren die Stäbe in Berlin und Bonn auf Arbeitsebene miteinander verbunden. Über Herold ließ Bundeskanzler Schmidt seine Ideen und Wünsche an die Polizei in Berlin weiterleiten, die nicht immer deckungsgleich mit denen der Berliner Politik waren¹⁹. Nach der Freilassung von Lorenz begann eine beispiellose Großfahndung. Die augenscheinlich sehr gut unterrichteten Staatssicherheitsorgane der DDR registrierten mit großer Besorgnis den Einsatz von 15 000 Polizisten aus mehreren Bundesländern sowie von über 100 Kriminalisten des BKA und des Verfassungsschutzes. Das Ergebnis der Analysen des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) war, „daß Bonn den Notstand in Aktion probte“²⁰. Dabei kam auch die EDV-gestützte Rasterfahndung zum Einsatz, ein Lieblingsprojekt des umtriebigen BKA-Präsidenten²¹. Herold konnte zudem einen Teilsieg verbuchen, weil das BKA im Fall Lorenz als vorläufiges

¹⁷ BAK, B 106/106997, undatiertes Vermerk und Pro-Kontra-Tabelle des Bundesinnenministeriums, vermutlich beide vom 28. 2. 1975.

¹⁸ Vgl. Michael März, *Die Machtprobe 1975. Wie RAF und Bewegung 2. Juni den Staat erpressten*, Leipzig 2007, S. 37 f.

¹⁹ Vgl. Hübner, *Einsatz*, S. 277 f.

²⁰ Zentralarchiv der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, ZAIG 14967, MfS-Beurteilung der Ereignisse vom 6. 3. 1975, S. 5.

²¹ Vgl. Dieter Schenk, *Der Chef. Horst Herold und das BKA*, Hamburg 1998.

Koordinationsgremium aktiv wurde²². Trotzdem ließen Fahndungserfolge lange auf sich warten; erst Monate später wurde das „Volksgefängnis“ in der Schenkendorfstraße gefunden.

Doch wie sah das Verhältnis zwischen Polizei und politischen Krisenstäben aus? Der Berliner Polizeipräsident selbst gab eine sehr ernüchternde Einschätzung:

„Die stärksten Fesseln wurden mir stets vom Krisenstab angelegt, wenn ich die ‚Waffenruhe‘ relativieren wollte. Manche Politiker nahmen diese Forderung der Verbrecher so vorbehaltlos hin, als hätten sie einen Vertrag mit Ehrenmännern einzuhalten.“²³

In den Medien kursierten die Begriffe „großer Krisenstab“ (Bonn) und „kleiner Krisenstab“ (Berlin), was jedoch den Kern der Sache nicht traf. Es gab eine Vielzahl von Stäben auf den unterschiedlichsten Ebenen in den unterschiedlichsten Bundesländern. Dabei ist bemerkenswert, wie anstandslos und eifertig die Behörden stets bereit waren, die Forderungen der Terroristen zu erfüllen. Nicht ganz zu unrecht schrieb die „Welt“, die „Arbeits- und Krisenstäbe des Staates“ leisteten den Terroristen „Amtshilfe“²⁴.

In mehreren vertraulichen Berichten schilderte der ehemalige Berliner Bürgermeister Heinrich Albertz²⁵ die komplizierten Zustände in einigen Krisenstäben: „Es waren ja als Frucht des deutschen Föderalismus Beamte aus mindestens drei Ländern und vom Bund anwesend.“ Und an anderer Stelle:

„Sollte, was Gott verhüten möge, noch einmal eine ähnliche Operation durchgeführt werden müssen, kann ich [...] 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.“²⁶

Reibungsverluste zwischen den überdimensionierten Stäben waren es aber nicht allein, die das Krisenmanagement erschwerten. Ein Blick in die Besprechungsprotokolle der Berliner Polizei offenbart eine zutiefst frustrierte Stimmung, die offenbar nicht erst seit der

²² BAK, B 106/106997, Ergebnisvermerk der Innenministerkonferenz der Länder am 28. 2. 1975 in Bonn.

²³ Hübner, Einsatz, S. 281.

²⁴ Die Welt vom 5. 3. 1975: „Die Anatomie des Verbrechens“.

²⁵ Vgl. Jacques Schuster, Heinrich Albertz. Der Mann, der mehrere Leben lebte, Berlin 1997.

²⁶ Beide Zitate in IAB, B Rep. 002 Nr. 6430, Abschlussbericht Albertz' vom 11. 3. 1975, S. 13 und S. 7.

Lorenz-Entführung bestand. Nach den umfassenden Reformen der letzten Jahre war die Polizei zerrüttet²⁷. Teilweise behinderten sogar Sympathisanten der linken Szene die Polizeiarbeit von innen heraus. Ein internes Besprechungsprotokoll hielt fest:

„[Das] Bestreben [sei] erkennbar, Keil zwischen Polizeiführung und Mitarbeitern zu treiben. [...] [Es gebe] ‚Dolchstöße‘ in den eigenen Reihen [...]. [Es gebe] einen anonymen Brief der ‚Gruppe 1. Oktober‘, die sich innerhalb der Beamtenschaft gebildet hat und [...] durchaus ernst zu nehmen ist.“²⁸

Ob die teilweise dramatischen Zustände in den Landespolizeibehörden den Terroristen wirklich in die Hände spielten, muss offen bleiben. Es zeigt sich aber deutlich, dass bei der frühen Terrorismusbekämpfung gravierende interne, organisatorische wie auch psychologische Hürden zu überwinden waren. Der langsame, teilweise auch schmerzhaft Prozess der Anpassung an eine anscheinend neue Gefahr schärfte allerdings auch die Perzeption des Terrorismus als bedrohliche Herausforderung und war somit der Konstruktion eines neuen Politikfelds zuträglich. Im Rückblick wird sogar deutlich, dass die Lorenz-Entführung einen entscheidenden Wendepunkt auf dem Weg zu einer neuen Haltung gegenüber dem Terrorismus markierte. Allerdings setzte sich die neue Linie erst mit einem gewissen Abstand zur konkreten Krisensituation durch, und zwar nach dem Überfall der RAF auf die deutsche Botschaft in Stockholm zwei Monate später. Von nun an galt Kompromisslosigkeit, für die die Regierung Schmidt aus heutiger, vom „Deutschen Herbst“ 1977 stark verstellter Sicht bekannt ist²⁹.

Die Lorenz-Entführung hatte auch in organisatorischer Hinsicht deutlich weitreichendere Konsequenzen als der Anschlag auf Olympia '72, insbesondere da sich auf Bundesebene langfristige organisatorische Änderungen vollzogen. Kurz nach dem Anschlag wurde die Einrichtung eines Lagezentrums im Bundeskanzleramt beschlossen, welches im Sommer 1975 provisorisch einsatzbereit war³⁰. Einen Grund zur Selbstkritik sah die Bundesregierung allerdings nicht; von Seiten der Bundesregierung seien „alle nur erdenklichen Anstrengungen unternommen“ worden, den ja „in erster

²⁷ IAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr. 7877, Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 30. 4. 1975, S. 6.

²⁸ IAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr. 7877, Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 19. 3. 1975, S. 1 ff.

²⁹ Vgl. März, Machtprobe, S. 71–117.

³⁰ BAK, B 136/12976, Schreiben Abteilungsleiter an Chef Bundeskanzleramt, Juli 1975.

Linie verantwortlichen Länder[n]“ zu helfen³¹. 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 Kompetenzen für das BKA zu widersetzen. Noch am Vorabend der wichtigen Generaldebatte zur Inneren Sicherheit am 13. März 1975 im Bundestag einigte sich die Innenministerkonferenz auf die vom Bund schon seit langem geforderte Zentralfunktion des BKA. Damit veränderte die Lorenz-Entführung das Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik nachhaltig.

4. Polizei und Krisenstäbe

Das Zusammenspiel zwischen Polizei und Krisenstäben in den Fällen Olympia '72 und Lorenz-Entführung zeigte Facetten eines Staates, der herausgefordert war, eine neue Form von Sicherheit zu generieren³². Dabei beeinflussten sich polizeiliches und politisches Denken und Handeln gegenseitig. Bei beiden Anschlägen musste ad hoc gehandelt werden, auch Rückgriffe auf Erfahrungswerte im Inland waren nicht möglich. Die Terroristen mit ihren neuartigen Strategien hatten das Heft des Handelns in der Hand; Polizei und Krisenstäbe konnten nur reagieren. Dabei agierten die Polizeivertreter jeweils als Verbindungsglieder zwischen polizeilichen und politischen Stäben. Strukturell waren sie dadurch außerordentlich im Vorteil, konnten jedoch den gewünschten Erfolg der Stäbe nicht erreichen. Bei Olympia '72 scheiterten die Stäbe auf der ganzen Linie – zunächst die Politik, die sich taktisch in die Ecke hatte drängen lassen und mit ihrer Strategie des unbedingten Nachgebens keinen Erfolg hatte, dann die Polizei, die schlecht koordiniert, unvorbereitet und überhastet einen Einsatz durchführte, den sie nicht beherrschte. Bei der Lorenz-Entführung arbeiteten Polizei und Stäbe teilweise sogar gegeneinander. Auch wenn die Entführung unblutig ausging, wurde das Ziel der Polizei, die Terroristen zu finden, nicht erreicht, weshalb die Politik ihre Strategie des Nachgebens erneut durchsetzen konnte. Die von internen Problemen geschüttelte Berliner Polizei fand keinen Zugang zu dem Problem und musste die Haltung der Bundes- und Länderpoli-

³¹ BAK, B 136/14278, Vermerk Abteilung ÖSI/Bundesministerium des Innern vom 6. 3. 1975.

³² Vgl. Klaus Weinhauser, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: AFS 34 (2004), S. 219–242.

tik stützen, Lorenz in jedem Falle freizukaufen. Somit zeigte sich bei der Lorenz-Entführung deutlicher als bei Olympia '72 die wechselseitige Beeinflussung, aber auch Eigendynamik der für die Terrorismusbekämpfung verantwortlichen Ebenen.

Erschwerend kam hinzu, dass die neue Bedrohung des Terrorismus alte Weisungsketten und Organisationsstrukturen faktisch außer Kraft setzte. Die Landespolizeien mussten nun (indirekt) Weisungen der Bundesebene befolgen. Dieser Konflikt zerrieb so manche alte Gepflogenheit und begünstigte wohl auch die Umorientierung staatlichen Handelns und Denkens, die die 1970er Jahre zu einer besonderen Zeit des politischen Wandels machte³³.

Wurde nach dem Anschlag auf Olympia '72 lediglich mit der Aufstellung von Spezialeinheiten reagiert, die Sicherheitsarchitektur jedoch beibehalten, so machte die Lorenz-Entführung – viel zu spät – dreierlei deutlich: erstens, dass sich politische Geiselnahmen nicht als singuläres Ereignis abtun ließen; zweitens, dass Spezialeinheiten keine politisch-strategischen Grundsatzentscheidungen ersetzen konnten; und drittens, dass effektive Terrorismusbekämpfung nur mit effizienten Organisations- und Entscheidungsstrukturen möglich war. Erst die Lorenz-Entführung ließ ausreichend politischen Druck entstehen, um bestehende politische Strukturen den Herausforderungen der Zeit anzupassen. Nachdem der Terrorismus im eigenen Land als akute Bedrohung empfunden wurde, konnten neue, umfassende Antworten durchgesetzt werden, die die Terrorismusbekämpfung des späten 20. Jahrhunderts prägten.

³³ Vgl. Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2005; Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik, S. 188–216.



Historische Tiefenschärfe in aktuellen Debatten



Soziale Ungleichheit im Sozialstaat
Die Bundesrepublik Deutschland und
Großbritannien im Vergleich

Herausgegeben von Hans Günter Hockerts
und Winfried Süß

2010 | 139 S. | Br. | € 16,80
ISBN 978-3-486-59176-7

Soziale Ungleichheit fordert moderne Gesellschaften permanent heraus. Der Sozialstaat kann Ungleichheiten abbauen, aber auch verstetigen und sogar selbst erzeugen. Der vorliegende Band untersucht am Beispiel Deutschlands und Großbritanniens, wie diese Herausforderung in zwei unterschiedlich geprägten Sozialstaaten reflektiert und politisch aufgegriffen wurde. Die Beiträge von Historikern und Sozialwissenschaftlern richten den Blick auf die Problemfelder Armut, Bildungschancen und Geschlechterdifferenzen. Sie fragen nach dem Verhältnis von Staat und Markt in der Alterssicherung sowie nach Konzepten von Gerechtigkeit. Aktuelle Kontroversen über die Zukunft der sozialen Sicherung und Debatten über alte und neue Ungleichheitsmuster erhalten damit die notwendige historische Tiefenschärfe.

Zeitgeschichte im Gespräch, Band 8
Eine Publikation des Instituts für
Zeitgeschichte

Beiträge von Hans Günter Hockerts,
Christiane Kuller, Lutz Leisering,
Christian Marschallek, Wilfried Rudloff,
Winfried Süß, Cornelius Torp