

Stephan Scheiper

## Deutsche Staatsidee und Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren

### Ein Resümee

Die Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre kann in der Rückschau als Probe aufs Exempel für die bundesdeutsche Demokratiefähigkeit und Krisenfestigkeit interpretiert werden. Wie gelang vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts diese Probe, die doch als Teil einer allgemeinen Krise der Demokratie im gesamten Westen wahrgenommen wurde<sup>1</sup>?

Um einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage zu leisten, soll im Folgendem zunächst der Wandel des Staatsverständnisses, den vor allem Gabriele Metzler und die Tübinger Westernisierungsforschung nachgewiesen haben<sup>2</sup>, in den Blick genommen werden. Denn hier lagen die Voraussetzungen sowohl für den Terrorismus als auch für die Entwicklungen innerhalb der Terrorismusbekämpfung. Dieser Wandel beherrschte die Neuausrichtung der Staatsidee in den 1960er Jahren, die sich im staatlichen Handeln in den 1970er Jahren manifestierte.

Anschließend sollen die langfristigen Umwälzungen der Staatsidee und im staatlichen Handeln am Beispiel dreier zentraler Phänomene nachgewiesen werden, die sich im Zuge der Terrorismusbekämpfung und mithin durch sie ereigneten. Sie schlossen die

---

<sup>1</sup> Vgl. Michel Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975. Die 1973 ins Leben gerufene Kommission verband einen Rückblick auf den Wandel in der westlichen Hemisphäre mit der Darstellung neuartiger Herausforderungen und der Skepsis, ihnen nach der Erfolgsperiode bis 1972 mit den gleichen parlamentarisch-demokratischen Mitteln begegnen zu können, da diese selbst doch für die Probleme verantwortlich zu sein schienen und die freiheitlichen Werte nun ökonomisch, ökologisch sowie außen- und innenpolitisch besonders in Westeuropa offenbar zur Disposition standen.

<sup>2</sup> Vgl. Gabriele Metzler, *Politische Konzeptionen von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Industriegesellschaft*, Paderborn 2005, S. 297–314; diesen allgemeinen Wandlungsprozess hat Frieder Günther (*Denken vom Staat her. Die deutsche Strafrechtslehre zwischen Dezision und Integration*, München 2004) für die westdeutsche Staatsrechtslehre exemplarisch herausgearbeitet.

vergangene Reformära der Großen und der sozialliberalen Koalition ab und legten zugleich die grundlegenden Koordinaten fest, die auch noch die gegenwärtigen Entwicklungen bestimmen.

Erstens wurde staatliches Handeln in dieser Zeit reflexiv. Die staatlichen Akteure entwickelten durch die Einbeziehung historischer und gegenwärtiger Erfahrungen, mittels neuer sozialwissenschaftlicher Techniken sowie mit Hilfe der Medien die Fähigkeit zur reflexiven Handlung und dauerhaften Selbstevaluation. Damit standen gesellschaftliche Entwicklung und staatliches Handeln in einem unmittelbar aufeinander verwiesenen Wechselverhältnis. Auf diese Weise verstetigten die staatlichen Akteure den Prozess des politischen Lernens in der und für die Gesellschaft zu ihrer immerwährend aktualisierten Reproduktion.

Zweitens orientierte sich staatliches Handeln in den 1970er Jahren nicht mehr am Prinzip der Territorialität<sup>3</sup>, ja es wurde faktisch bereits transnationalisiert. Denn nachdem Werte und Ideen grenzüberschreitenden Charakter angenommen hatten, brach auch das monolithische Denken vom Staat her auf. In den internationalen Beziehungen büßten jene überkommenen politischen Theorien ihre Relevanz ein, nach deren Logik sich die einzelnen Staaten als hermetisch abgeriegelte Einheiten im diplomatischen Spiel der Außenministerien, Armeen und Staatsoberhäupter gegenüberstanden. Die Voraussetzung hierfür war die faktische Konkurrenz zwischen staatlichen Akteuren innerhalb eines – nationalstaatlichen – Territoriums, die ihre Interessen gegeneinander durchzusetzen hofften. Dazu wurden nun immer öfter auch grenzüberschreitende Kontakte genutzt.

Drittens gab es eine allgemeine Beschleunigung, Differenzierung und Spezialisierung gesellschaftlichen und damit auch staatlichen Handelns. Sie vollzog sich durch technische und wissenschaftliche Modernisierungen, neuartige Vernetzungen und nicht zuletzt durch die Beschränkung staatlicher Aktivitäten auf bestimmte Kernfelder im Sinne staatlicher Selbstbescheidung und Konzentration, was in der Bundesrepublik bereits in der Antrittsrede Helmut Schmidts am 17. Mai 1974 zum Ausdruck kam<sup>4</sup>.

Der als gesamtgesellschaftliche Herausforderung interpretierte Terrorismus verschärfte zwar die Krise der 1970er Jahre in der

<sup>3</sup> Vgl. Charles S. Maier, *Consigning the Twentieth Century to History: Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *American Historical Review* 105 (2000), S. 807–831.

<sup>4</sup> Vgl. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 7. Wahlperiode, Stenografische Berichte, Bd. 88, Bonn 1974, S. 6593–6605.

öffentlichen Meinung, machte sie für Teile aber auch erst wirklich sichtbar. Er hatte zugleich katalysatorische Wirkung für die Reformphase seit den 1960er Jahren. Mit der Bewältigung der Krise ging diese Reformära endgültig zu Ende. Daraus erwuchs dem Staat und der bundesdeutschen Gesellschaft insgesamt ein Mehr an Handlungsalternativen, die in der Folgezeit konsolidiert wurden, bevor mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes eine neue Phase beschleunigten gesellschaftlichen Wandels eingeleitet wurde.

## 1. Wandel der Staatsidee

Um die säkulare Bedeutung dieser Entwicklungen in den 1970er Jahren erkennen zu können, muss zunächst die „deutsche Staatsidee“ definiert werden, wobei eingeräumt werden muss, dass es sich dabei allenfalls um eine dominierende und neben anderen existierende Staatsidee handeln kann. Welche Idee vom Staat herrscht in der Gegenwart? Heribert Prantl hat jüngst unter dem Titel „Der Terrorist als Gesetzgeber“ eine Philippika gegen die deutsche Terrorismusgesetzgebung vorgelegt<sup>5</sup>. Prantl wäht den Rechtsstaat des Grundgesetzes bereits in Trümmern. Eine an den Grund- und Menschenrechten orientierte Staatsidee, wie sie in Artikel 1 des Grundgesetzes vorgegeben ist, sei durch die Maßnahmen für die Innere Sicherheit in Gefahr geraten. Ja, unsere offene Gesellschaft insgesamt stehe in ihren Grundfesten zur Disposition, denn unter dem Vorwand, sich schützen zu wollen, werfe sich der Rechtsstaat dem Monstrum Terrorismus zum Fraß vor. Ein Endzeitblues für die liberal-demokratische Staatsidee, weil der Terror selbst die Gesetze macht? Oder skizziert Prantl hier nur das Dilemma konkurrierender Staatsideen, so dass man noch nicht einmal mehr von dominierenden Ideen sprechen kann?

Endzeitstimmung oder Orientierungslosigkeit herrschte im deutschen Staatsdiskurs schon des Öfteren. Man denke an die Behauptung Carl Schmitts in den 1920er Jahren, der Staat im Sinne eines einheitlichen Gesamtwohls und als Träger der wahrhaft souveränen Interessen eines Volkes löse sich bald mitsamt jeder Ordnung auf. Um dem entgegen zu wirken, verdingte Schmitt sich schließlich als Konstrukteur einer einheitlichen Staatsidee und trug so dazu bei, den Terror zum Gesetzgeber zu machen. Offensichtlich stellte dies in den Augen vieler aber die ersehnte einheitliche Souveränität auch auf sozialpsychologischer Ebene in der sogenannten Volks-

<sup>5</sup> Heribert Prantl, *Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht*, München 2008.

gemeinschaft wieder her – eine gemeinschaftliche Souveränität allerdings, die vollständige Autonomie, Autarkie und innere Einheit des „Volkes“ suggerierte und auf Kosten ausgegrenzter Gruppen und Minderheiten ging. Dies realisierte und radikalisierte eine deutsche Staatsidee, wie sie seit Hegel und bis in die 1950er Jahre des 20. Jahrhunderts hinein bestimmend war, ergänzte sie jedoch um die sozialdarwinistisch verbrämte Idee vom Herrenmenschen.

Dieser ursprünglich hegelianischen Idee stellte der Staatstheoretiker Hans Kelsen eine andere gegenüber. Schon 1911 verfocht Kelsen die pluralismustheoretische Demokratieformel, wonach es „eben überhaupt kein ‚Gesamtinteresse‘, sondern immer nur Gruppeninteressen“<sup>6</sup> gebe, deren Gegen- und Miteinander im Staatswillen ihren Ausdruck finden würden. Kelsen wurde im weiteren Verlauf der deutschen Geschichte nur wenig Gehör geschenkt. Es bedurfte des massiven Eingriffs von außen, ehe sich nach 1945 die Möglichkeit ergab, den Deutschen die Vorteile dieser staatstheoretischen Alternative vor Augen zu führen. In den angelsächsischen Ländern hingegen hatte sich diese Staats- und Gesellschaftsidee bereits seit geraumer Zeit gefestigt. Während sie dort, vor allem in den USA, zur traditionellen Vorstellung von Politik im Sinne des *government by discussion* geworden war, musste sie in Deutschland erst verankert und um die grundsätzlichen Menschenrechtsklauseln ergänzt werden. Die Westernisierung der Bundesrepublik in den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Basis für eine menschenrechtsorientierte reformfähige Gesellschaft. Sie sollte eben jene Grundwerte tradieren und zugleich offen für Neues sein – eine Grundhaltung, die in den plötzlichen Krisenerscheinungen der 1970er Jahre ihre erste Bewährungsprobe zu bestehen hatte und dabei, so die zeitgenössische Wahrnehmung, zu scheitern drohte. Das Wort von der „Schönwetterdemokratie“ gab diesem Zeitgeist den prägnanten Ausdruck, als die Auflösung des Bretton-Woods-Systems, die „Grenzen des Wachstums“, das Ende der Planungseuphorie und der Ölpreisschock samt der ihm folgenden Rezession zu Marksteinen einer historischen Zäsur wurden<sup>7</sup>. Kaum eine Gesellschaft erfasste diese Zäsur und das traumatisch anmutende Wort von der „Stagflation“ so sehr wie die boomverwöhnte Bundesrepublik, deren Selbstverständnis doch untrennbar mit dem sogenannten Wirtschaftswunder verbunden war.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1923, S. 479.

<sup>7</sup> Vgl. Thomas Ellwein, Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München 1989.

Es herrschte somit eine Szenerie, die noch 1969 undenkbar schien, als Aufbruch, Planung und Modernisierung die Leitvokabeln des öffentlichen politischen Diskurses waren<sup>8</sup>. Dieser Diskurs hatte zuvor seine Funktion merklich gewandelt, denn in ihm beförderte die freie Medienlandschaft Themen auf die politische Agenda, die sie sorgfältig, nach neuen technisch-wissenschaftlichen Möglichkeiten, aus der Bevölkerung extrapolierte und damit in den politischen Willensbildungsprozess einspeiste. Die Planungseuphoriker auf staatlicher Ebene bedurften dieser Thematisierung in der Öffentlichkeit, weil sie so auf Defizite aufmerksam wurden und durch ihr Handeln auf die Bedürfnisse der Gesellschaft reagieren konnten. Diese mit dem allgemeinen Strukturwandel<sup>9</sup> der bundesdeutschen Gesellschaft einhergehende Entwicklung seit den ausgehenden 1950er Jahren eröffnete erst die Möglichkeit, „mehr Demokratie wagen“ zu können. Sie schob die drängenden Probleme der Gesellschaft in den Vordergrund, wie dies Klaus Weinhauer für das Thema Gewalt und Jugenddelinquenz in den 1960er/70er Jahren nachgewiesen hat<sup>10</sup>.

Diese Form des politischen Agenda-Settings war nur durch den ideellen Wandel des Staatsverständnisses möglich, denn der erst verzahnte die staatlichen Akteure und die gesellschaftlichen Realitäten miteinander. Die Hypostasierung des Staates als Hüter alles Sittlichen und einziger Definitionsinstanz des Gemeinwohls konnte so ad acta gelegt werden. Das Regieren übernahmen nun institutionell ausdifferenzierte Funktionsträger – eben jene staatlichen Akteure – als Protagonisten in der Gesellschaft, damit diese sich politisch selbst organisieren lernte. Das hatte mit einem Regieren im Sinne des Herrschens über die Menschen nichts mehr zu tun. Zugleich aber erfolgte durch die massive Pluralisierung und Liberalisierung der politischen, wissenschaftlichen und technischen Entwicklung eine Vervielfältigung der zu bearbeitenden Felder und Konflikte, in denen Herrschaft auf neue Weise generiert wurde.

<sup>8</sup> Vgl. u.a. Gabriele Metzler, Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: HZ 275 (2002), S. 57–103.

<sup>9</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied 1962; Paul Nolte, Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert, München 2000.

<sup>10</sup> Vgl. Klaus Weinhauer, Eliten, Generationen, Jugenddelinquenz und innere Sicherheit, in: Jörg Requate (Hrsg.), Recht und Justiz im gesellschaftlichen Aufbruch (1960–1975), Baden-Baden 2001, S. 33–58.

## 2. Reflexives Handeln

Die 1960er Jahre legten durch diesen ideellen Wandel und ihre technisch-wissenschaftliche Dynamik Potenziale frei, die es in den 1970er Jahren einzuordnen galt, da sie neue vielfältige Möglichkeiten, aber auch Probleme mit sich brachten. Zu einem der herausragenden Probleme wurde der Terrorismus, der, so zeigt der Vergleich mit totalitären Systemen und Diktaturen, die Freiheiten der offenen Gesellschaft und dort vor allem die Medienlandschaft zu seinen Zwecken nutzen konnte. Die Terroristen benötigten die Medien, um zu wirken, und boten den Medien wiederum im wahrsten Sinne des Wortes Zündstoff, um Aufmerksamkeit zu erzielen<sup>11</sup>. Die Besonderheit der Herausforderung lag aber letztlich darin, dass sie zu einer Zeit kam, in der sich die westlichen Gesellschaften in einem technischen, wirtschaftlichen und politischen Umbruch befanden. Mit der Pluralisierung und Liberalisierung<sup>12</sup> war ein Entwicklungsschub zu verzeichnen, der alte Gewissheiten auf den Prüfstand stellte. Zahlreiche Reformen brachten Umstellungs- und Orientierungsschwierigkeiten mit sich. Diese Probleme zogen Ängste nach sich, die der Terrorismus befeuerte und um ein Vielfaches steigerte. Denn mit ihm rückte die Gewalt nicht mehr nur als kriminelles Phänomen, sondern als potenzielles Mittel des politischen Konfliktaustrags in den Diskussionsfokus. Hoch-, ja gar staatspolitische Bedeutung erlangten die Terroristen, weil sie in der öffentlichen Wahrnehmung das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellten und damit die zentrale Bastion des Staates bei der Friedenssicherung innerhalb einer Gesellschaft zu schleifen drohten.

Dieser Sachverhalt weckte bei der führenden Politikergeneration und bei einem Großteil der Bevölkerung Erinnerungen an die Weimarer Demokratie, die zwischen Gewalt und wirtschaftlichem Niedergang zerrieben worden war. Bundeskanzler Helmut Schmidt war hier das deutlichste Beispiel, wurde er selbst doch zu Beginn der 1930er Jahre Augenzeuge gewalttätiger Auseinandersetzungen auf den Hamburger Straßen. Obwohl die Familien sonst eher Distanz zur Politik hielten, rezipierten sie nun die ausführ-

---

<sup>11</sup> Vgl. Hanno Balz, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a.M. 2008.

<sup>12</sup> Zum Liberalisierungskonzept vgl. Ulrich Herbert, *Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze*, in: ders. (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*, Göttingen 2002, S. 7–49.

lichen Gewaltdarstellungen in den Morgen- und Abendzeitungen. Gewalt politisierte damals weite Teile der Gesellschaft und tat dies auch in den 1970er Jahren wieder<sup>13</sup>.

Galt der Terrorismus in der historischen Konstellation der 1970er Jahre auch als neuartiges Phänomen, so bezogen die staatlichen Akteure dennoch ihre Handlungsoptionen zunächst aus ihren eigenen Erfahrungen mit vergleichbaren Phänomenen und versuchten diese teils bewusst, teils unbewusst, in die gegenwärtigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu transferieren. Neben den Entwicklungen der Weimarer Republik bezog sich das auch auf die Gewalteskalation im Zweiten Weltkrieg. Auch diese Erfahrungen gewannen in der legislativen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus eine gewisse Relevanz. Innere Sicherheit hieß oftmals auch Sicherheit vor den Zuständen der 30er und 40er Jahre. Beispielsweise sollte mit dem „Gesetz zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens“ vom November 1974 Gewalt als Mittel des politischen Konflikts prinzipiell geächtet und somit verhindert werden<sup>14</sup>.

Die Auseinandersetzungen um dieses Gesetz können aber auch als Beispiel für die pluralistische und gesellschaftsintegrative Entscheidungsfindung dienen, die inzwischen zum Modus des staatlichen Handelns geworden war und mit monolithischen Konzepten nichts mehr gemein hatte. Die Parlamentarier überprüften bereits im Vorfeld etwaige Folgen des Gesetzes, zum Beispiel anhand eines juristischen Memorandums einiger Strafrechtswissenschaftler<sup>15</sup>. Die Wissenschaftler mahnten, dass der Begriff Gewaltbefürwortung keine zensierende Wirkung in Presse, Rundfunk und Fernsehen oder auch in der Wissenschaft entfalten dürfe. Solche Kritik ging in die Beratungen ein. Der Bundestag verabschiedete schließlich am 22. April 1976 einen Kompromiss in Form der Paragraphen 88a und 130a Strafgesetzbuch (StGB), der sogenannten Gewaltparagraphen<sup>16</sup>. Die Praxis wiederum sollte zeigen, dass „die Befürwortung von und die vorsätzliche Anleitung zu Straftaten, die den Bestand und die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten“,

<sup>13</sup> Vgl. Helmut Schmidt, Politischer Rückblick auf eine unpolitische Jugend, in: ders. u.a., Kindheit und Jugend unter Hitler, Berlin 1992, S. 188–254, hier S. 195.

<sup>14</sup> Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Drucksachen 7/2772, 7/2854, 7/3030.

<sup>15</sup> Archiv der sozialen Demokratie, SPD-Bundestagsfraktion, 7. Wahlperiode, 2/BTFG003434, Helmut Ridder/Karl-Heinz Ladeux, Schutz des Gemeinschaftsfriedens. Juristisches Memorandum zur geplanten Strafrechtsänderung.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt I/1976, S. 1056f.

vor Gericht nur schwer nachzuweisen war. Die Gesetze wurden aus diesem Grund 1981 wieder abgeschafft, ohne dass das Bundesverfassungsgericht einschreiten musste. Dieses Vorgehen zeugte von der in den 1970er Jahren etablierten Reflexivität staatlichen Handelns. Im heutigen Diskurs als Evaluationen bezeichnete Verfahren der öffentlichen Leistungskontrolle wurden bereits hier praktiziert und eingeübt.

### 3. Transnationales Handeln

Schon im Rahmen der Strafrechtsreform Mitte der 1960er Jahre hatte man die Methode der Strafrechtsvergleichung in den Vordergrund gerückt. Das gab dem grenzüberschreitenden Charakter staatlichen Handelns eine neue Bedeutung. Seither bemühten sich die staatlichen Akteure um einen Rechtskonsens auf euroatlantischer Ebene, der sowohl dem europäischen Einigungsprozess als auch der ideellen Verknüpfung der westlichen Staaten entsprach. Hier brachte der § 129a StGB – die Einführung des Straftatbestands „terroristische Vereinigung“ – eine weitere Angleichung über die Grenzen hinweg mit sich. In der Konzeptionsphase zogen nämlich die Ministerien und Fraktionen ähnlich gelagerte Gesetze aus westlichen Industrienationen als Vorbild und zum Vergleich heran.

Mit dem § 129a StGB sollte vor allem ausgeschlossen werden, dass Terroristen um politisches Asyl in anderen Staaten nachsuchten. Da dieser Paragraph unmittelbar mit klaren Verbrechenskategorien verknüpft war, die in den meisten anderen Staaten ebenfalls unter Strafe standen, konnten Auslieferungsanträge sowie grenzüberschreitende polizeiliche Kooperationen zügig und erfolgreich abgewickelt werden, auch wenn der Geltungsanspruch des Gesetzes an der eigenen Grenze endete. Dies muss deshalb erwähnt werden, weil in der Terrorismusbekämpfung die Gratwanderung zwischen gewöhnlicher Kriminalität und politischer Auseinandersetzung zumindest im öffentlichen Diskurs oft nicht eindeutig geklärt war. Interpol beispielsweise wurde als ungeeignete Instanz betrachtet, die Terroristen effektiv zu verfolgen, was auf seine an nationalstaatlichen Interessen orientierte Arbeitsweise zurückgeführt werden muss.

Neben dieser Gesetzeskonstruktion blieben auch operative Schritte der staatlichen Akteure in der Bundesrepublik nicht mehr auf das eigene staatliche Territorium beschränkt, was die Entterritorialisierung staatlichen Handelns während der 1970er Jahre noch deutlicher macht und die Transnationalisierung staatlicher Strukturen unterstreicht. Der äußere Anlass dazu lag ursprünglich im

grenzüberschreitenden Phänomen des palästinensischen Terrorismus und dessen Vernetzung mit deutschen Gewalttätern. Im September 1970 war man in Bonn darüber informiert, dass sich die gesuchten Baader, Meinhof und Co. in einem PLO-Ausbildungscamp auf jordanischen Terrain aufgehalten hatten. Parallel dazu musste erstmals einer Flugzeugentführung, bei der auch deutsche Passagiere betroffen waren, begegnet werden. Hans-Jürgen Wischniewski, zu jener Zeit Bundesgeschäftsführer der SPD, geriet massiv zwischen die Fronten arabischer und deutscher Interessen<sup>17</sup>. Bundeskanzler Willy Brandt hatte ihn gebeten, nach Amman zu reisen, um mit dem Internationalen Roten Kreuz auf die Befreiung der 38 deutschen Passagiere hinzuwirken, die bei einer Entführung von vier Passagierflugzeugen nach Jordanien als Geiseln genommen worden waren. Die innen- und parteipolitische Funktion Wischniewskis wurde hier erstmalig entterritorialisiert, indem er an den üblichen diplomatischen Barrieren vorbei die deutschen Interessen grenzüberschreitend vertrat.

Auch Innenminister Hans-Dietrich Genscher durchbrach 1973 innerhalb Europas die traditionellen diplomatischen Bahnen und konsultierte direkt seinen französischen Amtskollegen, um eine gemeinsame europäische Konferenz der Innenminister zur Terrorismusbekämpfung ins Leben zu rufen. Dieses bis dahin undenkbar Vorgehen setzte Genschers Amtsnachfolger Werner Maihofer gemeinsam mit dem französischen Innenminister Michel Poniatowski fort, indem sie ihren britischen Kollegen in die Konsultation einbezogen. Auf diese Weise entstanden gemeinsame innenpolitische Kommuniqués mit der Stoßrichtung Europa, um eine von Genscher und Walter Scheel angestrebte Konferenz der europäischen Innenminister zu initiieren. Sie fand ihr Pendant bei den Justizministern und erzielte mit der Europäischen Terrorismuskonvention 1977 ihr erstes manifestes Resultat.

Zur endgültigen Entterritorialisierung des staatlichen Handelns trugen indes die Ereignisse des „Deutschen Herbstes“ von 1977 bei. Zunächst war es höchst bemerkenswert, dass deutsche Exekutivkräfte mit gesetzlich rein innenpolitischem Funktionszuschnitt ihre Aufgaben in anderen Staaten wahrnehmen konnten. Zu nennen ist vor allem die Grenzschutzgruppe 9, die als Polizeieinheit des Bundes ein Sonderkommando für die Innere Sicherheit der Bundesrepublik war. Sie stellte mit ihrem Einsatz in Mogadischu die Freiheitsrechte der entführten Passagiere wieder her und vertei-

<sup>17</sup> Vgl. Hans-Jürgen Wischniewski, *Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadischu und anderswo. Politische Memoiren*, München 1989, S. 127ff.

digte ein Stück deutscher Sicherheit am Horn von Afrika, gewissermaßen ein *Out-of-area-Einsatz avant la lettre*. Zu dieser Entterritorialisierung bundesdeutscher Staatsaktion trat die massive Unterstützung durch die westlichen Bündnispartner. Schmidt beriet sich ununterbrochen mit seinen Kollegen in Paris und London, wobei Großbritannien bei den Verhandlungen in Somalia half und zwei Terrorspezialisten entsandte. Somit ließ sich die Innere Sicherheit der Bundesrepublik nur noch transnational herstellen. Schließlich nahm Premierminister James Callaghan selbst an zwei Bonner Kabinettsitzungen und damit direkt an der bundesdeutschen Regierungstätigkeit teil. Die Politik der Inneren Sicherheit entgrenzte staatliches Handeln und vernetzte die staatlichen Akteure der westlichen Welt auf das Engste miteinander, so dass die Entscheidungen transnational vorbereitet und getragen wurden. Weitere Beispiele sind der Austausch der deutschen Sicherheitsexperten in den Ministerien auf eigens dazu einberufenen Konferenzen oder der gegenseitige Besuch von Polizeieinheiten über den grenznahen Regionalkontext hinaus. Die dadurch eröffneten Kommunikationswege unterstützten diesen Vernetzungsprozess, beschleunigten staatliches Handeln und differenzierten es weiter aus.

#### **4. Beschleunigtes, differenziertes und spezialisiertes Handeln**

Der Beschleunigungsprozess fand zeitversetzt auf mehreren Sektoren statt. Zu nennen ist einmal die technische Modernisierung der Ministerien sowie des Bundeskriminalamts. Das BKA wurde im Verlauf der 1970er Jahre über EDV mit den Landeskriminalämtern vernetzt, wodurch der Informationsaustausch massiv beschleunigt und die Reaktionszeiten an den verschiedenen Standorten stark verringert werden konnten<sup>18</sup>. Hinzu trat eine ausdifferenzierte Gestaltung des Rechts, um die Abwicklung von Rechtsgeschäften effektiver zu machen. Eine Gesetzesflut während der zweiten Legislaturperiode der sozialliberalen Koalition (1972–1976) flankierte diese Entwicklung. Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel konnte bereits Ende 1974 verkünden, dass die angestrebten 152 Vorhaben zu einem guten Drittel umgesetzt seien. Hierunter fielen die zahlreichen Reformen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozessordnung, wodurch die langwierigen Strafprozesse gegen Mitglieder der RAF und anderer Gruppierungen entzerrt und verkürzt

<sup>18</sup> Vgl. Dieter Schenk, *Der Chef. Horst Herold und das BKA*, Hamburg 1998, S. 125–230.

werden konnten. Schmidts Diktum in seiner ersten Regierungserklärung, dass man sich nun auf das Wesentliche konzentriere und anderes beiseite lasse, wurde rasch Realität.

Die Konzentration staatlichen Handelns auf den Sektor Innere Sicherheit war wegweisend für eine dauerhafte Beschränkung und Spezialisierung, die darauf abzielte, Sicherheit herzustellen. Zudem engte sich der Handlungshorizont ein, indem nur mehr die medial in den Vordergrund gerückten Hauptkonflikte bearbeitet wurden. Dabei erreichten die staatlichen Akteure auf legislativer Ebene, wie im Falle des Kontaktsperregesetzes zu sehen, Geschwindigkeiten im Gesetzgebungsverfahren, die ihresgleichen suchten. Auf anderen Sektoren hinterließ der Staat dagegen Lücken, in denen gesellschaftliche Selbststeuerung aus privater Initiative zum Tragen kam oder die staatlichen Akteure als eine von vielen Handlungsparteien ergänzten. Diese Beschleunigungen fanden auf der *politics*-Ebene statt, hatten demnach prozessualen Charakter. Jedoch verschränkte sich dies immer auch automatisch mit den Ebenen der *policy* und der *polity*, da die Rechtsordnung den realen Fakten angepasst werden sollte, ja musste und diesen bisweilen gar hinterherhechelte. Die Exekutivkräfte schufen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung Fakten, die – sofern nicht durch das Bundesverfassungsgericht oder andere wirkmächtige Interessenträger beschnitten – die politischen Rahmenbedingungen auf der *polity*-Ebene nachhaltig veränderten. Das Programm der Inneren Sicherheit – die *policy*-Ebene – trat hierdurch in seiner Dominanz des politischen Geschehens markant hervor und wirkte sich auf andere Bereiche aus, ja dominierte aufgrund der Akteursentscheidungen durchweg die beiden anderen Handlungsebenen.

## 5. Fazit

In all diesen Faktoren lagen die wesentlichen Handlungsveränderungen „des Staates“. Sie lassen sich in die politisch-historischen Kategorien Reflexivierung, Entterritorialisierung und Transnationalisierung, Beschleunigung, Differenzierung und Spezialisierung staatlichen Handelns fassen. In dieser Scharnierfunktion zwischen den statischen Kategorien staatlichen Handelns in der Nachkriegszeit und diesen nun postterritorialen Handlungsstrukturen liegt letztlich die historische Besonderheit der 1970er Jahre, wenn wir sie als Ausgangspunkt und Vorstufe gegenwärtiger Entwicklungen wie zum Beispiel auch der Globalisierung einordnen. Die staatlichen Akteure waren endgültig zu Teilakteuren in der Gesellschaft geworden, die fest eingebunden in ein gesamtwestliches Gesellschaftsgefüge

agierten und die gewandelte Staatsidee untermauerten. Staatliche Souveränität meinte unter diesen Auspizien die Entscheidungsfindung im grenzüberschreitenden *government by discussion*, in der die Akteure ihre individuellen Kompetenzen einbringen konnte. Jedoch war souveränes staatliches Handeln, wie man es im 19. und noch über weite Strecken des 20. Jahrhunderts interpretiert hatte, durch diese Entwicklung undenkbar geworden. Dieser Wandel im Denken und Handeln vollzog sich im Laufe der späten 1960er und 1970er Jahre und festigte sich trotz oder gerade wegen des Terrorismus und im Wechselverhältnis zu ihm als neuer Modus der Herrschaftsgenerierung. Aus den Reformkrisen erwuchs eine neue Form transnationalen Agierens zur Reproduktion staatlicher Herrschaft, die nicht, wie in einigen Studien vermutet, das Ende staatlicher Herrschaft mit sich brachte, sondern diese stärker vernetzte und auf Kernbereiche beschränkte. Die 1970er Jahre schufen demnach Handlungsweisen, die uns heute nicht nur auf staatlicher Ebene als selbstverständlich erscheinen.