

Johannes Hürter (Hrsg.)  
Terrorismusbekämpfung in Westeuropa

# **Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte**

Herausgegeben vom Institut für  
Zeitgeschichte

Band 104

*Johannes Hürter (Hrsg.)*

# **Terrorismusbekämpfung in Westeuropa**

Demokratie und Sicherheit in den 1970er  
und 1980er Jahren

**DE GRUYTER**  
OLDENBOURG

ISBN 978-3-486-76454-3  
eISBN (PDF) 978-3-11-034544-5  
eISBN (EPUP) 978-3-11-039715-4  
ISSN 0481-3545

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

© 2015 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/München/Boston  
Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen  
© Gedruckt auf säurefreiem Papier  
Printed in Germany

[www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

# Inhalt

Einleitung .....	1
<b>I. Innere Sicherheitspolitik und staatliche Gewalt</b>	
<i>Tobias Hof</i>	
Anti-Terrorismus-Gesetze und Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Italien in den 1970er und 1980er Jahren	7
<i>Gisela Diewald-Kerkmann</i>	
Justiz gegen Terrorismus. „Terroristenprozesse“ in der Bundesrepublik, Italien und Großbritannien. ....	35
<i>Johannes Hürter</i>	
Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminster, Bonn und Rom in den 1970er Jahren .....	63
<i>Bernd Greiner</i>	
Demokratien im Stresstest. Zum historischen Ort staatlicher Terrorismus- bekämpfung .....	81
<b>II. Inszenierung und Kommunikation</b>	
<i>Beatrice de Graaf</i>	
Terrorismus als performativer Akt. Die Bundesrepublik, Italien und die Niederlande im Vergleich .....	93
<i>Gabriele Metzler</i>	
Erzählen, Aufführen, Widerstehen: Westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur der 1970er Jahre. ....	117
<i>Kristina Kütt/Andreas Spreier</i>	
Die Erzählung vom „letzten Ausweg“. Staatliche Narrative über politische Gewalt und Inhaftierung in den USA und im Vereinigten Königreich ...	137
<i>Achim Saupe</i>	
„Innere Sicherheit“ und „law and order“. Die politische Semantik von Ordnung, Sicherheit und Freiheit in der bundesdeutschen Innenpolitik ..	171
<i>Markus Lammert</i>	
Ein neues Analysemodell für die historische Terrorismusforschung? Securitization-Prozesse in Frankreich und Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren .....	201
<b>III. Terrorismusbekämpfung international</b>	
<i>Eva Oberloskamp</i>	
Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren: Bundesdeutsche Akteure und Positionen .....	219

*Bernhard Blumenau*

Einsam oder doch gemeinsam? Bundesdeutsche und westeuropäische  
Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen. . . . . 239

*Tim Geiger*

Westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten. . . . . 259

*Thomas Riegler*

„Es muß ein gegenseitiges Geben und Nehmen sein“. Warschauer-Pakt-  
Staaten und Terrorismusbekämpfung am Beispiel der DDR. . . . . 289

Abkürzungen . . . . . 317

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes . . . . . 323

Personenregister . . . . . 327

# Einleitung

„Terrorismusbekämpfung“ war in den 1970er und 1980er Jahren in mehreren westeuropäischen Demokratien und zumindest ansatzweise auch in den USA nicht nur für die Sicherheitskräfte, sondern auch für Politik und Gesellschaft eine neue, ernst zu nehmende und ernst genommene Herausforderung. Die Angriffe linker und rechter, sozialrevolutionärer, separatistischer und propalästinensischer, national und transnational operierender Terroristen schufen in Verbindung mit der staatlichen Reaktion auf sie ein neues Politikfeld, das man entweder auf das neue Gewaltphänomen bezogen als Anti-Terrorismus-Politik oder weiter gesteckt als innere Sicherheitspolitik bezeichnen kann. *Counterterrorism* und Innere Sicherheit waren jedoch mehr als nur Thema und Aufgabe der nationalen Politik; sie waren ebenso Gegenstand intensiver öffentlicher Diskurse, in denen „Staatsmacht“, politische Kultur und Zivilgesellschaft neu vermessen wurden; und sie waren zunehmend auch Inhalt internationaler Beziehungen und wurden nicht nur national, sondern transnational diskutiert.

Von all dem handelt dieser Sammelband, der aus der Konferenz „Staat gegen Terrorismus. Demokratie und Sicherheit in Westeuropa 1970–1990“ am 8./9. November 2012 am Institut für Zeitgeschichte in München hervorgegangen ist<sup>1</sup>. Wie die Konferenz orientiert sich auch der Band an der übergeordneten und heute unvermindert aktuellen Frage, ob Sicherheit gegen Terrorismus in einer liberal verfassten westlichen Demokratie überhaupt möglich ist, und wenn ja, ob sie möglich ist, ohne den normativen Entwurf von Recht und Freiheit, auf dem sie beruht, zu missachten. Diese Frage bezieht sich auf das Spannungsverhältnis und die Balance zwischen Effektivität und Legitimität; sie zielt damit auf den Kern demokratischer Staaten und Gesellschaften.

Obwohl die Relevanz dieser Fragestellung offenkundig ist, hat die zeithistorische Forschung erst vor einigen Jahren begonnen, das Thema „Staat und Terrorismus“ in der Zeit vor 9/11 quellengestützt und im historischen Kontext zu untersuchen. Davon zeugen Forschungsprojekte wie das am Institut für Zeitgeschichte, das die Münchner Konferenz ausgerichtet hat<sup>2</sup>. Der Schwerpunkt lag bisher – von wenigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen<sup>3</sup> – auf intensiven Beschäfti-

<sup>1</sup> Vgl. den Tagungsbericht von Verena von Wiczlinski, in: H-Soz-u-Kult, 19.3.2013, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=4703>. Den Teilnehmenden, welche die Konferenz durch Referate, Moderationen und Kommentare bereicherten, in diesem Band aber nicht vertreten sind, sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt: Sabine Bergstermann, Gustavo Corni, Christian Jansen, Wolfgang Kraushaar, Ursula Lehmkuhl, Hélène Mirard-Delacroix, Holger Nehring, Sven Reichardt, Klaus Weinhauer, Andreas Wirsching.

<sup>2</sup> Vgl. die Website des Forschungsprojekt „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung. Die Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre in Westeuropa“: <http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/staat-und-terrorismus/>. Da im vorliegenden Band immer wieder auf den Forschungsstand eingegangen wird, muss er in der Einleitung nicht näher referiert werden.

<sup>3</sup> Vgl. vor allem Beatrice de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London/New York 2011; Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transna-*

gungen mit jeweils einem nationalstaatlichen Beispiel<sup>4</sup>. So notwendig diese Pionierstudien auch sind: Sie stehen in der Regel noch parallel und unverbunden nebeneinander.

Hier setzt der vorliegende Sammelband an. Sein Ziel (und Wagnis) ist es, einen Beitrag zu leisten und Impulse zu geben, die verschiedenen auf einzelne Staaten fokussierten, bereits erarbeiteten oder gerade in Arbeit befindlichen Forschungen im Sinne einer modernen Vergleichs- und Beziehungsgeschichte stärker miteinander zu verknüpfen als bisher. Dies geschieht sowohl auf dem Weg des synchronen historischen Vergleichs als auch durch die Analyse der Beziehungen, Verflechtungen und Transfers auf internationaler und transnationaler Ebene.

Der Band ist einer Pluralität der Ansätze, Zugänge und Methoden verpflichtet. Er unterteilt sich dabei in drei große Themenfelder.

Zunächst geht es um **Innere Sicherheitspolitik und staatliche Gewalt** in politikgeschichtlicher Sicht. Es wird diskutiert, wie „der“ Staat dem Sicherheitsversprechen gegenüber seinen Bürgern nachkam und wie auf dem Politikfeld „Staat gegen Terrorismus“ das komplizierte Verhältnis von Staatsmacht und Bürgerfreiheit gestaltet und ausgehandelt wurde. *Tobias Hof* beschäftigt sich komparatistisch mit der Legislative und Exekutive, *Gisela Diewald-Kerkmann* mit der Judikative, während *Johannes Hürter* diskutiert, durch wen und wie Politik gegen Terrorismus gesteuert wurde, und *Bernd Greiner* in seinem Essay die Perspektive weitet, indem er den Umgang von modernen Demokratien mit Notstandssituationen hinterfragt.

Im zweiten Teil rückt die Frage nach der **Inszenierung und Kommunikation** von und in Bezug auf Terrorismusbekämpfung in den Mittelpunkt. Hier wird also gewissermaßen die Kultur- und Diskursgeschichte der staatlichen Politik gegen Terrorismus in den Blick genommen, ganz nach dem berühmten Befund von Peter Waldmann, dass Terrorismus „primär eine Kommunikationsstrategie“ sei<sup>5</sup> – und, so ist hinzuzufügen, auch Staat und Gesellschaft darauf eine kommunikative Antwort finden müssen. *Beatrice de Graaf* betrachtet Terrorismus und seine Bekämpfung als performative Akte. *Gabriele Metzler* integriert die großen *performances* und *counter-narratives* des staatlichen Vorgehens gegen Terrorismus in die generelle politische, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung westlicher Demokratien in den 1970er Jahren. *Kristina Kütt* und *Andreas Spreier* fragen anhand einer Gefängnisrevolte in den USA und der britischen Internierungspraxis im Nordirland-Konflikt nach der Genese und Funktion staatlicher Narrative über Gewalt. *Achim Saupe* belegt die große Bedeutung politischer Sicherheits- und Ordnungsemantiken am bundesdeutschen Beispiel. Und *Markus Lammert* prüft, inwieweit man den diskursanalytischen Ansatz der *Securitization-Studies* zur Erforschung von staatlichem Umgang mit Terrorismus nutzen kann.

tionaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975, München 2011.

<sup>4</sup> Vgl. etwa Stephan Scheiper, *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre*, Paderborn u. a. 2010; Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982*, München 2011.

<sup>5</sup> Vgl. Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht*, Hamburg 2005.

Der dritte und letzte Abschnitt widmet sich dem Thema **Terrorismusbekämpfung international**. Während in den beiden vorhergehenden Themenschwerpunkten – bis auf eine Ausnahme (Achim Saupe) – jeweils mindestens zwei nationale Beispiele miteinander verglichen wurden, wechselt die Perspektive nun vom Vergleich zu den Kooperationen, Beziehungen und Verflechtungen von nationalen und transnationalen Akteuren. Auch diese internationale und transnationale Geschichte der Terrorismusbekämpfung ist noch in vielen Punkten ein Desiderat. *Eva Oberloskamp* beschreibt die Bemühungen der bundesdeutschen Politik und Bürokratie, die eigenen Maßnahmen gegen Terrorismus in eine zunächst noch rudimentäre europäische Zusammenarbeit einzubinden. *Bernhard Blumenau* beschäftigt sich mit den entsprechenden westeuropäischen Initiativen in den Vereinten Nationen. *Tim Geiger* begreift die Auseinandersetzung mit einem transnationalen Gewaltphänomen konsequent als internationale Angelegenheit, die eine rege „Anti-Terrorismus-Diplomatie“ des Westens im Nahen Osten hervorgerufen habe. *Thomas Riegler* ergänzt die westliche Perspektive des Sammelbands schließlich noch um die ambivalente Haltung des Ostblocks hinsichtlich der gegen westliche Staaten agierenden Terroristen, die durch den Spagat zwischen Hilfeleistung und Distanzierung geprägt war.

Noch drei Bemerkungen dazu, was dieser Sammelband aus nachvollziehbaren Gründen *nicht* leisten kann:

Erstens kann und soll hier nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden, weder thematisch noch in Hinsicht auf die von Terrorismus betroffenen Staaten. Da unter den westlichen Demokratien und ihren Gesellschaften Frankreich, Italien, Großbritannien, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland im behandelten Zeitraum am heftigsten, längsten und nachhaltigsten mit terroristischer Gewalt konfrontiert waren, werden sie auch am häufigsten thematisiert und als Vergleichsbeispiele herangezogen. Dass dabei Frankreich und die Niederlande mit jeweils nur einer näheren Berücksichtigung etwas zu kurz kommen, Staaten wie Österreich und Belgien ganz fehlen und mit den USA einmal auch ein Beispiel außerhalb Westeuropas einbezogen wird, mag den einen oder anderen irritieren. Die Konzentration auf wenige zentrale Beispiele hat aber seine Vorteile, vor allem weil die Zugänge, die in den Beiträgen gewählt werden, jeweils verschieden sind.

Zweitens sind Vergleiche immer irgendwie anfechtbar<sup>6</sup>. In diesem Band wird das stillschweigend vorausgesetzt und der Weg, wie mit diesem Problem umzugehen ist, den einzelnen Autorinnen und Autoren überlassen. In der Regel sind die komparatistischen Aufsätze nicht systematisch angelegt und können dies wegen des schmalen Umfangs der Beiträge auch kaum sein. Der Vergleich ergibt sich meist aus der Gegenüberstellung der nationalstaatlichen Beispiele und dem an- oder abschließenden Versuch, die einzelnen Beispiele in analytischer Betrachtung

<sup>6</sup> Zur Methodik des Vergleichs aus geschichtswissenschaftlicher Sicht: Hartmut Kaelble, *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 1999; aus politikwissenschaftlicher Sicht: Petra Stykow, *Vergleich politischer Systeme*, Paderborn 2007.

zusammenzuführen. Das *tertium comparationis* ist die als Leitfrage genannte Spannung zwischen Effektivität und Legitimität von Terrorismusbekämpfung.

Drittens haben sich die Beitragenden darauf geeinigt, an dieser Stelle keine grundsätzliche Diskussion um Definitionen und Begrifflichkeiten zu führen, auch nicht um die Frage, welche Begriffe in ausgeführten oder mitgedachten Anführungszeichen gesetzt werden müssen. Jedem ist klar, dass, um nur die wichtigsten Beispiele zu nennen, a) „der Staat“ und „die Gesellschaft“ keine geschlossenen Entitäten sind, sondern komplexe und offene Systeme mit unterschiedlichen Strukturen und Akteuren, dass b) „die westliche Demokratie“ keine feststehende Norm ist, sondern ein fluides Ordnungsmodell mit verschiedenen Ausprägungen und Zuschreibungen, dass c) „der Terrorismus“ und „die Terroristen“ keine neutralen Begriffe sind, sondern variable, ursprünglich in der Regel abwertende Fremdzuschreibungen für aus dem Untergrund gegen das politische System und/oder gegen die territoriale Integrität eines Staates operierende Gewaltakteure – mit einer entsprechend großen Bandbreite an Varianten, Bedeutungen und Definitionsmöglichkeiten. Es bleibt dem einzelnen Beitragenden überlassen, wie er solche Begriffe heuristisch und analytisch verwendet.

Welche Ergebnisse aus der Zusammenschau der verschiedenen Beiträge gezogen werden können, wird die Rezeption dieses Bandes zeigen. Eines wurde schon auf der Konferenz und wird auch in der Publikation deutlich: Die Frage, ob der Terrorismus die „westliche Welt“ schon vor 9/11 verändert habe, wird mit „Ja“ beantwortet werden müssen. Die Auseinandersetzung mit Terrorismus während der 1970er und 1980er Jahre etablierte in den betroffenen westlichen Demokratien sowie in den internationalen Beziehungen eine neue innere Sicherheitspolitik, die den Kern der liberalen Verfassungen berührte und den demokratischen Staat veränderte. Diese Konstituierungs- und Transformationsprozesse betrafen Staatlichkeit in vielfältiger Hinsicht: die Staatsgewalt, die Gesetzgebung, die Rechtssysteme, die staatliche Performanz, die Narrative und Diskurse über Sicherheit sowie die internationale Zusammenarbeit und Verflechtung von Terrorismusbekämpfung – und Weiteres mehr. So formierten sich im Westen bereits in der Zeit des „alten“ Terrorismus Sicherheitsregime und Diskursräume, die der „neue“ Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001 entgegen verbreiteten Meinungen keineswegs unvorbereitet traf.

Gedankt sei dem „Terrorismus-Projekt“ des Instituts für Zeitgeschichte für den „Input“ bei der Vorbereitung der Konferenz, Dominik Krötz, Frederik Laub und Maike Saueremann für die Hilfe bei der Redaktion des Sammelbands sowie allen Autorinnen und Autoren für die gute Zusammenarbeit.

München, im Juli 2014

Johannes Hürter

# I. Innere Sicherheitspolitik und staatliche Gewalt



*Tobias Hof*

# Anti-Terrorismus-Gesetze und Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Italien in den 1970er und 1980er Jahren

## Einleitung

Seit den späten 1960er Jahren entwickelten sich aus den sozialen Protestbewegungen in Italien und Deutschland linksterroristische Gruppierungen, die trotz grundlegender ideologischer Übereinstimmungen auch bedeutende Differenzen aufwiesen<sup>1</sup>. Während die *Rote Armee Fraktion* (RAF) stets eine bewaffnete „kleine Sekte“<sup>2</sup> blieb, konnten Gruppen wie die *Brigate Rosse* (BR) oder *Prima Linea* (PL) in Italien auf eine Sympathisantenszene zählen, die vermutlich etwa 30 000 Personen umfasste<sup>3</sup>. Zugleich versetzten rechtsterroristische Bombenanschläge und Attentate die italienische Halbinsel in Angst und Schrecken<sup>4</sup>. Deutschland, so der Journalist Hans Schueler, lebe im Vergleich zu seinem „südlichen Nachbarn [...] in tiefem innerem Frieden“<sup>5</sup>. Auf einen breiten Rückhalt in der katholischen Gesellschaft konnte die *Irish Republican Army* (IRA) in Nordirland zählen, die seit den frühen 1970er Jahren auch auf dem britischen Kernland vermehrt Bombenkampagnen startete. Zugleich versuchten loyalistische terroristische Gruppen wie die *Ulster Volunteer Force* (UVF), den Verbleib Nordirlands bei Großbritannien

<sup>1</sup> Vgl. Christian Jansen, *Brigate Rosse und Rote Armee Fraktion. ProtagonistInnen, Propaganda und Praxis des Terrorismus der frühen siebziger Jahre*, in: Oliver von Mengersen u. a. (Hrsg.), *Personen – Soziale Bewegungen – Parteien. Beiträge zur Neuesten Geschichte. Festschrift für Hartmut Soell*, Heidelberg 2004, S. 483–500; Marica Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2006; Rossana Lucchesi, *RAF und Rote Brigaden. Deutschland und Italien von 1970 bis 1985*, Berlin 2013; Petra Terhoeven, *Deutscher Herbst in Europa. Der Linksterrorismus der Siebziger Jahre als transnationales Phänomen*, München 2013.

<sup>2</sup> „Bachab in Richtung Bangladesch?“, in: *Der Spiegel*, 15. 9. 1978, S. 140–150, hier S. 148.

<sup>3</sup> Der italienische Historiker Aldo Giannuli geht sogar von 80 000 bis 90 000 Sympathisanten aus, führt für seine Behauptung jedoch nur unzureichende Belege an. Vgl. Aldo Giannuli, *Bombe a inchiostrato. Luci e ombre della Controinformazione tra il '68 e gli anni di piombo. Da piazza Fontana al rogo di Primavalle, dalla Comune di Dario Fò al processo 7 aprile, i depistaggi dello Stato e i servizi segreti del Movimento*, Mailand 2008, S. 382f.

<sup>4</sup> Vgl. zum italienischen Terrorismus in den 1970er und 1980er Jahren u. a. Donatella Della Porta (Hrsg.), *Terrorismi in Italia*, Bologna 1984; Franco Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Mailand 1995; David Moss, *The Politics of Left-Wing Violence in Italy, 1969–85*, New York 1989; Alessandro Orsini, *Anatomy of the Red Brigades: The Religious Mind-Set of Modern Terrorists*, Ithaca/London 2011; Leonard B. Weinberg/William L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, Boulder/London 1987.

<sup>5</sup> Hans Schueler, *Zaghafte Zustimmung*, in: *Die Zeit*, 24. 3. 1978, S. 3.

mit Attentaten, Morden und Anschlägen zu erhalten<sup>6</sup>. Während Bonn und Rom sich mit einer neuen Form der Gewalt auseinandersetzen mussten, sahen sich London und die nordirische Regierung in Stormont bereits seit 1922 mit dem ethnisch-separatistischen Terrorismus der IRA konfrontiert, der sich allerdings ebenfalls seit Ende der 1960er Jahre massiv radikalisierte. Wie reagierten die drei Staaten auf die terroristischen Herausforderungen in den 1970er und 1980er Jahren, und welche Wege schlugen sie ein, um dem Terrorismus Herr zu werden?

Auch wenn es sich um unterschiedliche Spielarten des Terrorismus handelte, sollen hier einige vergleichende Überlegungen über die staatliche Reaktion auf politischer Makroebene in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Italien angestellt werden. Ein fundierter historischer Vergleich der Anti-Terrorismus-Maßnahmen verschiedener Länder zählt immer noch zu einem Desiderat<sup>7</sup>. Dies liegt zum einen daran, dass bislang nur vereinzelt umfassende Nationalstudien vorgelegt wurden, auch wenn in diesen Bereich in den letzten Jahren Bewegung gekommen ist. Zum anderen wurde und wird der Erkenntnisgewinn eines Vergleichs vielfach in Abrede gestellt, da es sich um genuin unterschiedliche Formen des Terrorismus handelte, auf die der Staat reagieren musste. Auch wenn in der Tat die Ziele der terroristischen Organisationen – von der Loslösung aus dem Vereinigten Königreich bis zur Etablierung eines utopischen marxistisch-leninistischen Staates – auseinandergingen, so waren doch die Mittel, die diese Gruppen anwandten, sehr ähnlich. Entführungen, Morde, Raubüberfälle und Bombenanschläge zählten zum gewaltsamen Repertoire all dieser Gruppen. Die drei Regierungen sahen sich somit zunächst mit ähnlichen Gewaltphänomenen konfron-

<sup>6</sup> Vgl. zum Terrorismus in Nordirland u. a. John B. Bell, *The IRA, 1968–2000*, London 2000; Steve Bruce, *Terrorists and Politics: The Case of Northern Ireland's Loyalist Paramilitaries*, in: *Terrorism and Political Violence* 13 (2001), S. 27–48; Tim P. Coogan, *The IRA*, New York 2002; Richard English, *Armed Struggle. The History of the IRA*, London 2004; Robert W. White, *The Irish Republican Army: An Assessment of Sectarianism*, in: *Terrorism and Political Violence* 9 (1997), S. 20–55. Der Vollständigkeit sei an dieser Stelle auf die linksterroristische Gruppe *Angry Brigade* verwiesen, die vor allem zwischen 1970 und 1972 in London agierte. Vgl. Gordon Carr, *The Angry Brigade. A History of Britain's First Urban Guerilla Group*, Oakland 2010.

<sup>7</sup> Vgl. u. a. Stephen M. Sobieck, *Democratic Responses to Revolutionary Terrorism: A Comparative Study of Great Britain, Italy and West Germany*, Phil. Diss. Claremont 1990; Michael von Tangen Page, *Prisons, Peace and Terrorism. Penal Policy in the Reduction of Political Violence in Northern Ireland, Italy and the Basque Country, 1968–1997*, London 1998. Überlegungen zu einem deutsch-italienischen Vergleich finden sich u. a. in Johannes Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 329–348; ders., *Von deutscher „Härte“ und italienischer „fermezza“*. Die staatlichen Reaktionen auf die Entführungsfälle Schleyer und Moro 1977/78, in: Michael Gehler/Magdalena Guiotto (Hrsg.), *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*, Wien u. a. 2012, S. 383–404. Jüngst wurden Studien veröffentlicht, die sich vor allem der performativen Dimension staatlicher Anti-Terrorismus-Politik widmen. Vgl. Beatrice de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London 2011; Gabriele Metzler, *Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 249–277.

tiert, die es zu unterbinden galt<sup>8</sup>. Im Folgenden soll es aber nicht darum gehen, welchem Staat es letztlich besser gelungen ist, den Terrorismus innerhalb des rechtsstaatlichen Rahmens zu bekämpfen und zugleich die Sicherheit und Unversehrtheit jedes einzelnen Bürgers zu gewährleisten. Ein derartiges Anliegen wäre aufgrund unterschiedlicher nationalstaatlicher Rahmenbedingungen auch nicht zielführend. Ein historischer Vergleich der Anti-Terrorismus-Maßnahmen in Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und Italien soll vielmehr dazu dienen, Gemeinsamkeiten und nationalstaatliche Besonderheiten herauszuarbeiten. Er kann auch helfen, die Frage zu klären, ob die staatlichen Akteure sich vornehmlich gegen die eingesetzten Mittel zur Wehr setzten, oder ob sie bei ihrer Anti-Terrorismus-Strategie auch die Ziele der Terroristen im Blick hatten.

Der Vergleich soll in vier Schritten erfolgen. Zunächst wird auf die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung in den drei Ländern eingegangen. Der zweite Abschnitt widmet sich den Polizeikräften und dem möglichen Einsatz des Militärs im Kampf gegen den Terrorismus. Drittens werden die Nachrichtendienste thematisiert. Sowohl bei den Sicherheitskräften als auch bei den Nachrichtendiensten geht es weniger um die Beschreibung und Analyse der eigentlichen Arbeit auf der Mikroebene. Vielmehr soll es darum gehen, den Einfluss der Terrorismusbekämpfung auf die Sicherheitsstruktur der Staaten zu rekonstruieren, mögliche Reformen zu erläutern und eine sich wandelnde Bedeutung der einzelnen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste im Kampf gegen den Terrorismus zu untersuchen. Bevor in einer abschließenden Bilanz die Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden, wird in einem vierten Abschnitt nach einem möglichen Transfer von Anti-Terrorismus-Maßnahmen zwischen den drei Ländern gefragt.

## 1. Die Anti-Terrorismus-Gesetze

In der **Bundesrepublik** wurde die Gesetzgebung erst nach der Mai-Offensive der RAF im Jahr 1972 auf terroristische Verbrechen hin ausgerichtet. Frühere Maßnahmen wie der „Radikalenerlass“ vom Januar 1972 waren zwar bereits eine Antwort auf den Anstieg von Extremismus und politisch motivierter Gewalt, aber noch keine spezifische Reaktion auf den Linksterrorismus. Im Juni 1972 erläuterte Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) sein sicherheitspolitisches Programm, das vier Hauptanliegen umfasste: erstens Ausbau der Sicherheitskräfte des Bundes, zweitens bessere Kooperation zwischen Bund und Ländern, drittens neue Gesetze zur Intensivierung der Verbrechensbekämpfung und viertens eine Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen<sup>9</sup>. Die Fo-

<sup>8</sup> Vgl. die Ausführungen von Sobieck, *Democratic Responses to Revolutionary Terrorism*, S. 1–37. In Italien ist zudem festzustellen, dass Regierung und Parlament bei der Verabschiedung von Anti-Terrorismus-Maßnahmen in den seltensten Fällen zwischen Rechts- und Linksterrorismus unterschieden.

<sup>9</sup> Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik*, S. 334f.

kussierung auf die Bekämpfung terroristischer Gruppen schwächte sich jedoch zunächst wieder ab. Im Sommer 1972 gelang den Strafverfolgungsbehörden die Festnahme führender Mitglieder der RAF, so dass linksterroristische Gruppen nicht mehr als akute Gefahr für Staat und Gesellschaft angesehen wurden. Walter Scheel (FDP), Vizekanzler und Außenminister, stellte sogar erleichtert fest: „Das Problem Baader-Meinhof ist erledigt.“<sup>10</sup>

Aktionen wie die Entführung des Berliner CDU-Spitzenkandidaten Peter Lorenz und die Botschaftsbesetzung in Stockholm im Jahr 1975 sowie der „Deutsche Herbst“ 1977 erhöhten wieder den Legitimationsdruck und den Handlungszwang auf die sozial-liberale Koalition. Im April 1975 machte Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) deutlich, dass die Bundesregierung gegen terroristische Gruppen entschieden vorgehen werde: „Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will“, so Schmidt, „muss innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist“<sup>11</sup>. Zwischen 1975 und 1978 erließ der Bundestag eine Reihe von reaktiven sowie repressiven Gesetzen und setzte dabei vor allem den dritten Punkt von Genschers Programm aus dem Jahr 1972 um. Genschers Forderung nach einer Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geriet hingegen in den Hintergrund. Es wurden unter anderem die neuen Straftatbestände „Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung“ (§ 129a StGB) und „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130 StGB) eingeführt sowie die Rechte der Angeklagten und der Verteidiger eingeschränkt. Es kam zu einschneidenden Änderungen im Melde- und Demonstrationsrecht sowie im Pass-, Verkehrs- und Kommunikationswesen und zur Beschneidung von Grundrechten wie der Meinungsfreiheit und der Unverletzlichkeit der Wohnung (u. a. „Razziengesetz“ vom 14. April 1978)<sup>12</sup>.

Durch diese Maßnahmen versuchte die bundesdeutsche Regierung sowohl das materielle als auch das formelle Strafrecht an die vermeintlichen Bedürfnisse der Terrorismusbekämpfung anzupassen. Dabei schuf Bonn jedoch eine Art Sonderstrafrecht, da etliche der neuen Bestimmungen direkt an den neuen Straftatbestand „Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung“ gekoppelt waren<sup>13</sup>. Auch wenn die Etablierung eines solchen Sonderstrafrechts aus verfassungsrechtlicher Sicht umstritten war, basierte die Verabschiedung der meisten Gesetze im Kern auf überparteilicher Einigkeit. Diese zeigte sich selbst bei der rechtsstaatlich bedenklichen nachträglichen Legitimierung der Kontaktsperre zwischen Verteidigern und inhaftierten Terroristen durch das gleichnamige Gesetz (§ 31 EGGVG; „Kontaktsperregesetz“ vom 30. September 1977)<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Zitiert nach Johannes Hürter, Sicherheit, Recht und Freiheit. Zum Balanceakt der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er Jahren, in: Martin Löhnig/Mareike Preisner/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre, Tübingen 2012, S. 267–278, hier S. 271.

<sup>11</sup> Rede Helmut Schmidts vor dem Bundestag, 25. 4. 1975, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte, S. 11785.

<sup>12</sup> Hürter, Anti-Terrorismus-Politik, S. 336.

<sup>13</sup> Hürter, Sicherheit, Recht und Freiheit, S. 277.

<sup>14</sup> Hürter, Anti-Terrorismus-Politik, S. 338.

Der Konsens zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien geriet ins Wanken, als die nationale und internationale Kritik an der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik stieg. Zum Missfallen der CDU/CSU-Opposition begann daraufhin die sozial-liberale Koalition, die bisherigen Maßnahmen zu reflektieren und stärker auf deeskalierende Maßnahmen zu setzen. Diese Neuausrichtung der Terrorismusbekämpfung ging insbesondere auf die Initiative des neuen Bundesinnenministers Gerhart Baum (FDP) zurück, der von Justizminister Hans-Jochen Vogel (SPD) in seiner Politik unterstützt wurde<sup>15</sup>. Baum bremste den Übereifer der Strafverfolgungsbehörden und thematisierte das rechtliche Problem des Datenschutzes. Er war ebenso daran beteiligt, eine sozialwissenschaftliche Untersuchung des Phänomens „Terrorismus“ zu fördern, und suchte den Dialog mit ehemaligen Terroristen wie Horst Mahler und ihrem Umfeld<sup>16</sup>. Ein besseres Verständnis der Motivation, der Ideologie und der Ziele der Terroristen sollte helfen, gezielte gesellschaftliche Reformen anzustoßen, wie es Genscher bereits 1972 gefordert hatte.

Wie die Bundesrepublik Deutschland befand sich auch **Italien** zu Beginn der 1970er Jahre in einer Phase wirtschaftlicher, sozialer und politischer Reformen<sup>17</sup>. Auch das Strafgesetz (*Codice Penale*, CP) und die Strafprozessordnung (*Codice di Procedura Penale*, CPP), die beide noch aus faschistischer Zeit stammten, sollten liberalisiert werden. Angesichts der zunehmenden Gewalt versuchten jedoch konservative Mitglieder der christdemokratischen Regierungspartei mit Hilfe neofaschistischer Politiker, den eigentlich dringend notwendigen Liberalisierungsprozess zu stoppen. Sie scheiterten mit ihrem Anliegen vielfach an der gemeinsamen Opposition von Sozialisten und Kommunisten<sup>18</sup>.

Es dauerte bis zum Jahr 1974, bis erste Gesetze zur Wahrung der öffentlichen Ordnung erlassen wurden, die sich aber wie in der Bundesrepublik gegen die Kriminalität im Allgemeinen und nicht speziell gegen terroristische Straftaten richteten. Die *Legge Reale* aus dem Jahr 1975 verschärfte unter anderem die Bestimmungen gegen neofaschistische Gruppen und Straftäter, gewährte den Sicherheitskräften einen erweiterten Gebrauch der Schusswaffe und erleichterte Hausdurchsuchungen und Telefonüberwachungen<sup>19</sup>. Erst als die linksterroristi-

<sup>15</sup> Johannes Hürter, Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1969–1982, in: Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969 – 1982, München 2010, S. 9–20, hier S. 15f.

<sup>16</sup> Hürter, Sicherheit, Recht und Freiheit, S. 273f. Vgl. auch Axel Jascke/Wolfgang Malanowski (Hrsg.), Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler, Hamburg 1980; Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Analysen zum Terrorismus, 4 Bde., Opladen 1981–1984.

<sup>17</sup> Vgl. zur Reformphase der späten 1960er und frühen 1970er Jahre in Italien Paul Ginsborg, A History of Contemporary Italy. Society and Politics 1943–1988, London u. a. 1990, S. 281; Ermanno Taviani, Le riforme del centro-sinistra, in: Lugi Ballini/Sandro Guerrieri/Antonio Versori (Hrsg.), Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra, Rom 2006, S. 360–386.

<sup>18</sup> Tobias Hof, Staat und Terrorismus in Italien, München 2011, S. 124–127.

<sup>19</sup> Neben der *Legge Reale* ist vor allem die *Legge Bartolomei* (1974) zu nennen. Vgl. zu diesen ersten Maßnahmen Hof, Staat und Terrorismus, S. 128–160.

sche Gewalt 1976 im Zuge des Turiner-Prozesses gegen den historischen Kern der *Brigate Rosse* (BR) eskalierte, sich die linksautonome „Bewegung 77“ in den italienischen Metropolen blutige Straßenschlachten mit den Sicherheitskräften lieferte und die Politiker selbst ins Fadenkreuz der Terroristen gerieten, nahmen sich die italienischen Politiker des Terrorismus bewusst an. Die Strategie, welche die christdemokratische Minderheitsregierung unter Giulio Andreotti (*Democrazia Cristiana*; DC) zusammen mit der Kommunistischen Partei Italiens (*Partito Comunista Italiano*; PCI) gegen den Terrorismus einschlagen wollte, glich den Ideen Genschers: Ausbau der Sicherheitsorgane, Verschärfung des Strafrechts, Anpassung der Strafprozesse und gesellschaftliche Reformen. Diese vier Punkte wurden im Juliabkommen 1977 festgehalten, das als gemeinsames parteiübergreifendes Strategiepapier ein Musterbeispiel für die Politik des „historischen Kompromisses“ zwischen Christdemokraten und Kommunisten war<sup>20</sup>. In diesem Zusammenhang wurde vom italienischen Parlament auch ein Gesetz gegen die Jugendarbeitslosigkeit erlassen, die als eine Ursache für den steigenden Terrorismus galt.

Die erhoffte Wirkung blieb jedoch aus<sup>21</sup>. Unter dem Druck der Moro-Entführung im Frühjahr 1978 traten die bescheidenen Ansätze einer langfristigen, präventiven Anti-Terrorismus-Strategie ebenso wie in der Bundesrepublik hinter einer reaktiv-aktionistischen Gesetzgebung zurück, die alle Parteien des Verfassungsbogens von der liberalen Partei über die Christdemokraten bis hin zur kommunistischen Partei unterstützen. Zwischen 1977 und 1980 wurden unter anderem die neuen Straftatbestände „Entführung und Anschlag zu terroristischen Zwecken“ (§ 280 CP und § 289 CP) sowie „terroristische Vereinigung“ (§ 270 CP) eingeführt, die Dauer der Untersuchungshaft auf bis zu zwölf Jahre erhöht (Art. 12 der *Legge Cossiga* vom 6. Februar 1980), die Auswahl von Jury-Mitgliedern gelockert (Art. 3 bis 6 des *Decreto-Legge* n. 31 vom 14. Februar 1978), die Telefonüberwachung vereinfacht (Art. 6 bis 9 der *Legge Moro* vom 16. Mai 1978) und die präventive Festnahme für 48 Stunden ermöglicht (Art. 6 und 7 der *Legge Cossiga*). Letztere hatte für zwei Jahre Bestand und oblag der Kontrolle des Parlaments<sup>22</sup>. Die Strafen für Verbrechen zu terroristischen Zwecken wurden pauschal um die Hälfte erhöht (Art. 1 der *Legge Cossiga*).

Seit 1978 gewährte Italien jenen Terroristen einen Strafnachlass, die mit den staatlichen Behörden zusammenarbeiteten. Diese Idee war inspiriert durch die *Legge Bartolomei* aus dem Jahr 1974, die Entführern eine Haftminderung in Aus-

<sup>20</sup> Vgl. zum Juliabkommen Botschafter Arnold (Rom) an Auswärtiges Amt (Bonn), Betr.: Italienische Innenpolitik, hier: Parlamentarische Behandlung der Programmabsprache, 8.7.1977, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PA-AA), Bestand AV Neues Amt, Nr. 13092; „Schüsse gegen den Kompromiss“, in: *Die Zeit*, 10.6.1977, S. 12; „Debate on Six-Party Pact Opens in Italy“, in: *The Times*, 13.7.1977, S. 7.

<sup>21</sup> *Legge 1 giugno 1977, n. 285: Provvedimenti per l'occupazione giovanile*, in: *Gazzetta Ufficiale* (künftig: GU), 11.6.1977, n. 158, S. 4386–4390; „Italien: Terror nach deutscher Art“, in: *Der Spiegel*, 27.3.1978, S. 115–120, hier S. 120.

<sup>22</sup> Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 256.

sicht stellte, sollten sie ihre Geisel unversehrt freilassen<sup>23</sup>. Trotz rechtsstaatlicher Bedenken wurde diese Maßnahme sukzessive ausgebaut, bis 1982 eine umfassende Kronzeugenregelung für terroristische Straftäter erlassen wurde (*Legge pentiti*). Dabei wurden nicht nur Haftminderungen für vermeintliche Terroristen in Aussicht gestellt, die den Strafverfolgungsbehörden maßgeblich dabei halfen, Straftaten aufzuklären. Ebenso gewährte das Gesetz jedem Terroristen Straffreiheit, der sich von seiner Gruppe lossagte und der Gewalt als politischem Mittel abschwor, sofern er sich kein schweres Verbrechen hatte zu Schulden kommen lassen<sup>24</sup>. Das Verlangen der Italiener, einen Schlusstrich unter die „bleiernen Jahre“ zu ziehen, mündete 1987 in einem Gesetz, das Terroristen Strafnachlass gewährte, die ihre Taten eingestanden und sich von ihren ehemaligen Gruppen distanzieren (*Legge dissociati*). Eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden war nicht mehr notwendig. Dieses auf europäischer Ebene einzigartige Gesetz sollte zur gesellschaftlichen Reintegration ehemaliger „Staatsfeinde“ beitragen<sup>25</sup>. Die Diskussion über die *Legge dissociati* wurde begleitet von einer sukzessiven Liberalisierung oder gar Rücknahme sehr umstrittener Anti-Terrorismus-Maßnahmen wie die exzessive Verlängerung der Dauer der Untersuchungshaft<sup>26</sup>. Denn wie in der Bundesrepublik Deutschland hatte sich auch in Italien ein Sonderstrafrecht für terroristische Vergehen herausgebildet, da etliche Bestimmungen an die neuen Straftatbestände gekoppelt waren – ein Umstand, der auch in Italien auf Kritik stieß<sup>27</sup>.

Als in **Nordirland** 1969 schwere Unruhen ausbrachen, sah sich London nicht genötigt, neue Gesetze zu erlassen<sup>28</sup>. Seit 1922 war der *Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922–1933* in Kraft, der den Sicherheitskräften und dem britischen Militär weitreichende Befugnisse in der Bekämpfung der IRA zusprach. Verdächtige Personen konnten auf unbestimmte Zeit in Gewahrsam gehalten werden. Gegen die Verhaftung konnte der Betroffene keine Rechtsmittel einlegen, ja es mussten ihm noch nicht einmal die Anklagepunkte genannt werden. Da die Sicherheitsbehörden vor allem zwischen 1956 und 1962 mit Hilfe dieses als *internment* bezeichneten Vorgehens große Erfolge gegen die IRA erziel-

<sup>23</sup> Tobias Hof, The Success of Italian Anti-Terrorism Policy, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013 S. 100–114, hier S. 101.

<sup>24</sup> Der Straferlass wurde gewährt, wenn nur eines der folgenden – und kein anderes – Vergehen begangen wurde: Gründung, Organisation, Leitung oder Beteiligung an einer „umstürzlerischen Vereinigung“ (Art. 270-CP) oder einer „terroristischen Vereinigung“ (Art. 270-bis CP), Bildung und Beteiligung an einem „bewaffneten Haufen“ (Art. 306 CP), Duldung einer „politischen Verschwörung“ (Art. 304 CP) oder Gründung einer Vereinigung zum Zwecke der „politischen Verschwörung“ (Art. 305 CP). Vgl. ebenda, S. 104.

<sup>25</sup> Tangen Page, Prisons, Peace and Terrorism, S. 113–115.

<sup>26</sup> Vgl. allgemein zur Rücknahme wichtiger legislativer Anti-Terrorismus-Regelungen Hof, Staat und Terrorismus, S. 303–307.

<sup>27</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati (künftig: Camera), VIII Leg, Discussioni, Resoconto Stenografico, 24. 2. 1982, S. 41308.

<sup>28</sup> Zu den *Troubles* in Nordirland vgl. Andrew Staniforth, The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism, London/New York 2013, S. 52f.

ten, beschloss die nordirische Regierung, diese Maßnahme im August 1971 weiter zu verschärfen<sup>29</sup>. Nun konnten verdächtige Terroristen auf unbestimmte Zeit und ohne richterlichen Beschluss verhaftet werden. Eine Kontrolle durch das nordirische Parlament gab es nicht<sup>30</sup>. Der erhoffte Erfolg sollte sich jedoch nicht einstellen. Anders als in den späten 1950er Jahren verfügten die Sicherheitsbehörden und die Armee nur über veraltete und unzureichende Informationen über die terroristischen Gruppen. Die Anwendung des *internment* führte daher zu einer weiteren Verschärfung der Situation und zu teils starker nationaler und internationaler Kritik an der nordirischen Regierung<sup>31</sup>.

Nach der Übernahme der Regierungsgewalt in Nordirland durch Westminister im März 1972 beschloss die britische Regierung, die Bestimmungen zum *internment* im Juli 1973 durch den *Northern Ireland Emergency Provisions Act* (EPA) zu reglementieren. Auch wenn nach wie vor jede verdächtige Person festgehalten werden konnte, wurde die Dauer auf 72 Stunden beschränkt (Art. 10 des EPA). Weitere Novellierungen folgten in den Jahren 1975 und 1978, als der EPA modifiziert wurde<sup>32</sup>. Bedeutete der EPA eine Beschränkung der präventiven Festnahme, so begünstigte er die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden in anderen Bereichen. Hausdurchsuchungen wurden erleichtert, terroristische Vereinigungen wie die IRA oder die UVF wurden in Nordirland verboten (*Schedule 2* des EPA von 1973) und Terrorverdächtigen konnte ohne Anwesenheit einer Jury der Prozess gemacht werden (*Diplock Courts*, Art. 2 des EPA von 1973). Seit 1981 kam in Nordirland eine Kronzeugenregelung (*supergrass system*) zur Anwendung. Kritik an der Regelung wurde laut, als auf Grundlage von Aussagen der Kronzeugen zahlreiche Personen verhaftet wurden, denen letztlich keine Straftaten nachgewiesen werden konnten. So führten beispielsweise die Geständnisse von 25 Kronzeugen in den Jahren 1981 bis 1983 zur vorübergehenden Inhaftierung von über 600 vermeintlichen Terroristen<sup>33</sup>. Dies hatte zur Konsequenz, dass ab 1983 die Regelung nur noch sporadisch angewendet und 1986 ganz eingestellt wurde.

In Großbritannien selbst gab es zunächst kein spezifisches Gesetz gegen terroristische Straftaten. Erst nach den Anschlägen in Birmingham wurde 1974 der *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* (PTA) erlassen<sup>34</sup>. Die IRA wurde verboten, ihre Unterstützung unter Strafe gestellt, der Innenminister konnte verdächtige Terroristen ausweisen und die präventive Festnahme von 48 Stunden auf fünf Tage verlängern. Finanzielle Unterstützung der verbotenen Gruppen wurde unter Strafe gestellt. Die Existenz des EPA und des PTA, die zu-

<sup>29</sup> Rogelio Alonso, *The IRA and Armed Struggle*, London/New York 2007, S. 31; Staniforth, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, S. 59f.

<sup>30</sup> Sobieck, *Democratic Responses to Revolutionary Terrorism*, S. 173f.

<sup>31</sup> Alonso, *The IRA and Armed Struggle*, S. 31.

<sup>32</sup> Nina Schilling, *Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA*. Britische Anti-Terror-Strategien 1969–1990, unveröffentlichte Magisterarbeit an der LMU München 2006, S. 49–51 und S. 56–57.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 95–96.

<sup>34</sup> Vgl. zur *British Campaign* der IRA, die bereits 1971 begann, Staniforth, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, S. 73.

nächst jährlich und dann halbjährlich durch das britische Parlament überprüft wurden, hatte zur Folge, dass es im Vereinigten Königreich eine unterschiedliche Gesetzgebung im Bezug auf die IRA gab<sup>35</sup>. Wie in der Bundesrepublik und Italien bestand auch in Großbritannien in Fragen der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung eine überparteiliche Einigkeit. Erst als unter Premierministerin Margaret Thatcher die nationale und vor allem internationale Kritik am Vorgehen der Regierung zunahm, kündigte *Labour* die uneingeschränkte Unterstützung allmählich auf. Das Ende der traditionellen *bipartisanship* in der Terrorismusbekämpfung wurde das erste Mal bei der Debatte um die Verlängerung des PTA im Jahr 1984 ersichtlich<sup>36</sup>.

Soziale und wirtschaftliche Reformen, um die Benachteiligung der katholischen Bevölkerung aufzuheben und damit der IRA die gesellschaftliche Unterstützung zu entziehen, standen in diesen Jahren in Westminster nicht auf dem Programm. Die Devise *killing the IRA by kindness* des Nordirlandministers William Whitelaw fand lediglich in vereinzelt Gesprächen zwischen britischen Regierungsvertretern und Mitgliedern der IRA, von *Sinn Féin* oder der Regierung der Republik Irland ihre Umsetzung<sup>37</sup>. Aufgrund einer unflexiblen Verhandlungsstrategie Londons und neuer terroristischer Anschläge verliefen viele dieser Gespräche aber ergebnislos. In einigen Fällen führten die gescheiterten Verhandlungen sogar zu einer Eskalation der Gewalt, da die hohen Erwartungen auf beiden Seiten nicht erfüllt wurden<sup>38</sup>. Ein Wendepunkt stellte erst das *Anglo-Irish-Agreement* vom 15. November 1985 dar. Der Vertrag bestand aus vier Hauptpunkten<sup>39</sup>:

„**Erstens:** Die Republik Irland versicherte, den konstitutionellen Status Nordirlands anzuerkennen, es sei denn, eine Mehrheit der nordirischen Bevölkerung beschliesse eine Änderung. Gleichzeitig erkannte Großbritannien den Wunsch der Nationalisten an, langfristig ein vereintes Irland zu etablieren.

**Zweitens:** Beide Vertragspartner akzeptieren eine künftige *devolution* der Provinz, Großbritannien allerdings mit der Annahme, Nordirland bleibe weiterhin ein Teil der Union.

**Drittens:** Das Vertrauen der katholischen Minderheit in die Exekutive und Judikative Nordirlands sollte wiederhergestellt werden.

**Viertens:** Eine enge Kooperation mit Irland sollte durch grenzüberschreitende Initiativen im ökonomischen, sozialen, kulturellen aber vor allem im sicherheitspolitischen Rahmen gefördert werden.“

Auch wenn Thatcher nach wie vor dem Sicherheitsgedanken Priorität einräumte, so schuf das *Anglo-Irish-Agreement* durch die Einbeziehung der irischen Republik

<sup>35</sup> Schilling, Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA, S. 51 f.

<sup>36</sup> Ebenda, S. 115.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu Audrey Kurt Cronin, *How Terrorism Ends. Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, Princeton 2009, S. 42–44. Die Politik der nordirischen und britischen Regierung gegenüber *Sinn Féin* kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht näher behandelt werden. Vgl. hierzu u. a. Schilling, Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA, S. 104–107.

<sup>38</sup> Tony Geraghty, *The Irish War. The Hidden Conflict between the IRA and British Intelligence*, Baltimore/London 1998, S. 76.

<sup>39</sup> Zitiert nach Schilling, Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA, S. 87 f.

in die Bekämpfung der IRA eine wichtige Grundlage für den späteren Friedensprozess<sup>40</sup>.

## 2. Polizeikräfte und Militär

Angesichts der zunehmenden Gewaltkriminalität Ende der 1960er Jahre sahen sich deutsche, italienische und nordirische Sicherheitskräfte Herausforderungen gegenüber, denen man wegen überkommener Strukturen, veralteter Technik und mangelnder Ausbildung nicht gewachsen schien<sup>41</sup>. Reformen und Modernisierungskonzepte waren somit in allen drei Ländern dringend geboten. In der **Bundesrepublik** führte die zunehmende terroristische Gewalt zu einer schnelleren Umsetzung der bereits 1970 eingeleiteten und auf der Reformpolitik der sozial-liberalen Regierung basierenden Modernisierung der Polizeikräfte. Neben neuer Ausrüstung, einer Aufstockung der finanziellen Mittel sowie mehr Personal wurde nach der Entführung von Peter Lorenz die Position des Bundeskriminalamts (BKA) unter Horst Herold gegenüber den Landeskriminalämtern (LKA) gestärkt. Die Innenministerkonferenz beschloss am 12. März 1975, dem BKA die seit langem vom Bund geforderte Zentralfunktion in der Terrorismusbekämpfung zu übertragen. Dadurch veränderte sich die bislang vom Föderalismus dominierte Sicherheitsstruktur der Bundesrepublik<sup>42</sup>. Das BKA wurde zur wichtigsten Polizeibehörde im Kampf gegen den Terrorismus, und Herold avancierte zum „Terroristenjäger“ Nr. 1. Die Zahl der Mitarbeiter stieg von 933 Personen 1969 im Laufe der nächsten fünf Jahre auf 2212. 1980 beschäftigte das BKA schließlich über 3300 Personen<sup>43</sup>. Herold setzte vor allem auf eine Technisierung des Fahndungsapparates, den Einsatz von Computern (INPOL) und auf neue Methoden wie die Rasterfahndung.

Nach dem Olympia-Attentat 1972 in München wurde außerdem die Spezialeinheit GSG-9 des Bundesgrenzschutzes aufgebaut, die im Frühjahr 1973 in Israel geschult wurde<sup>44</sup>. Bei ihrem ersten erfolgreichen Einsatz im Oktober 1977 gelang ihr die Befreiung der Geiseln der entführten Lufthansa-Maschine „Landshut“ in Mogadischu<sup>45</sup>. Auch die Landeskriminalämter schufen in ihrem Kompetenzbe-

<sup>40</sup> Ebenda, S. 113.

<sup>41</sup> Vgl. zur Situation in Großbritannien T. Smith, *Counter Terrorism: Administrative Response in the United Kingdom*, in: *Public Policy and Administration* 2 (1987), S. 42–55, hier S. 44. Vgl. zur Situation in Italien Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 21–25. Vgl. zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland 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.

<sup>42</sup> Matthias Dahlke, *Polizeiarbeit und Krisenstäbe – Kooperation oder Konkurrent*, in: Hürter/Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre*, S. 31–42, hier S. 40.

<sup>43</sup> Hürter, *Sicherheit, Recht und Freiheit*, S. 271.

<sup>44</sup> Dahlke, *Polizeiarbeit und Krisenstäbe*, S. 35.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu ausführlich Tim Geiger, *Die „Landshut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 413–456.

reich Sondereinsatzkommandos, deren Gründung jedoch nicht immer mit terroristischen Attentaten im Zusammenhang stand<sup>46</sup>. Obwohl die Möglichkeit eines Einsatzes der Bundeswehr im Inneren hin und wieder für Diskussionsstoff sorgte, wurde von einer solchen Maßnahme abgesehen. Selbst als während des „Deutschen Herbstes“ die *moral panic* in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt erreichte, lehnte die Regierung den Armeeinsatz gegen Terroristen ab<sup>47</sup>.

Behinderte in Deutschland zunächst das föderalistische Prinzip die Arbeit der Sicherheitsbehörden, so erschwerten in **Italien** ungenaue Kompetenzverteilung, Konkurrenz und mangelndes Vertrauen der Bürger die Tätigkeit der Staatspolizei und der *Carabinieri*<sup>48</sup>. Es dauerte bis zum Jahr 1981, ehe eine Reform der Polizei umgesetzt wurde. Parteipolitische Interessen und die Angst, die Polizeikräfte durch eine radikale Reform handlungsunfähig zu machen, waren Motive für die zögerliche Haltung der Regierung<sup>49</sup>. Anstatt den Sicherheitsapparat früher zu reformieren, wurde er zunächst nur personell aufgestockt. Ferner vertraute man kleineren Sondereinheiten, die außerhalb der bestehenden hierarchischen Strukturen ad hoc geschaffen wurden und speziell mit der Bekämpfung terroristischer Gruppen beauftragt waren. Die ersten Einheiten der Staatspolizei und *Carabinieri* waren zwischen 1974 und 1975 unter Leitung von Emilio Santillo und *Carabinieri*-General Carlo Alberto Dalla Chiesa tätig. Nach einigen Erfolgen sowohl gegen rechts- wie linksterroristische Organisationen wurden beide Einheiten wieder in die normalen Strukturen von Staatspolizei und *Carabinieri* eingegliedert. Wie in der Bundesrepublik im Sommer 1972 glaubte man nun auch in Rom verfrüht, die terroristische Bedrohung weitestgehend überstanden zu haben<sup>50</sup>. Nach der Entführung Moros im Frühjahr 1978 schuf Rom erneut eine Sondereinheit, die General Dalla Chiesa leitete. In den knapp zwei Jahren ihres Bestehens personifizierte Dalla Chiesa wie Herold in Deutschland den staatlichen Kampf gegen den Terrorismus<sup>51</sup>.

Außerdem schuf Innenminister Francesco Cossiga (DC) im Januar 1978 bei der Staatspolizei den *Ufficio Centrale per la Investigazione Generali e per le Operazioni Speciali* (UCIGOS), eine zentrale Dienststelle für die Bekämpfung des Terrorismus<sup>52</sup>. Die neue Behörde hatte ihren Sitz in Rom und koordinierte von dort

<sup>46</sup> Dahlke, Polizeiarbeit und Krisenstäbe, S. 35.

<sup>47</sup> Mario Petri, Terrorismus und Staat. Versuch einer Definition des Terrorismusphänomens und Analyse zur Existenz einer strategischen Konzeption staatlicher Gegenmaßnahmen am Beispiel der Roten Armee Fraktion in der Bundesrepublik Deutschland, München 2007, S. 271.

<sup>48</sup> Vgl. zur Geschichte der *Carabinieri* und der *Polizia di Stato* u. a. Richard O. Collin, The Blunt Instrument: Italy and the Police, in: Joan Roach/Jürgen Thomanek (Hrsg.), Police and Public Order in Europe, London 1985, S. 185–214.

<sup>49</sup> Vgl. zur Reform der italienischen Staatspolizei Hof, Staat und Terrorismus, S. 279–287.

<sup>50</sup> Vladimiro Satta, Die Polizei und der Terrorismus in Italien, in: Hürter/ Rusconi (Hrsg.), Die bleiernen Jahre, S. 43–52, hier S. 49.

<sup>51</sup> Ebenda, S. 52.

<sup>52</sup> Documento conclusivo sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta dal presidente senatore Paolo Guzzanti, in: Commissione Parlamentare d'Inchiesta concernente il „Dossier Mithrokin“ e l'attività d'intelligence Italiana, n. 374, S. 198.

aus regionale Unterabteilungen. Der Aufgabenbereich des neuen Dezernats umfasste die Informationsbeschaffung über die politische, soziale und wirtschaftliche Lage des Landes, das Sammeln von Informationen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, die Prävention und Repression schwerwiegender Verbrechen und des Terrorismus sowie die enge Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten<sup>53</sup>. Außerdem unterstand dem UCIGOS die Spezialeinheit *Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza* (NOCS), die nach dem Vorbild der GSG-9 aufgebaut worden war. Sie hatte ihren ersten Einsatz im Januar 1982, als es ihr gelang, den amerikanischen General James L. Dozier aus der Gewalt der *Brigate Rosse* zu befreien. Diese Aktion stieß im In- und Ausland auf Bewunderung und führte zu einer Rehabilitierung des Ansehens italienischer Sicherheitskräfte in den Augen der Weltöffentlichkeit<sup>54</sup>. Auch die Führung der *Carabinieri* schuf auf Betreiben von Innenminister Cossiga im Februar 1978 mit der *Gruppo d'Intervento Speciale* (GIS) eine Spezialeinheit. Sie machte erstmals Schlagzeilen, als sie im Januar 1981 eine Geiselnahme im Hochsicherheitsgefängnis Trani beendete<sup>55</sup>.

Vereinzelt griff die italienische Regierung auf die Unterstützung der Armee zurück, um Straßenkontrollen durchzuführen oder Gebäude zu sichern. So setzte sie bei der Suche nach Aldo Moro 1200 Soldaten ein, die insbesondere in Rom und Umgebung tätig waren<sup>56</sup>. Darüber hinaus gab es Überlegungen, die im Frühjahr 1978 gegründete militärische Spezialeinheit *Comsubin* einzusetzen, sollte Moros „Volksgefängnis“ lokalisiert werden. Diese Operation mit dem Namen *smeralda* konnte letztlich nicht durchgeführt werden. Danach wurde die Einheit bei der Terrorismusbekämpfung nicht mehr hinzugezogen<sup>57</sup>. Zu einem direkten Militäreinsatz gegen Terroristen kam es nicht, auch weil man die Soldaten für ungeeignet hielt, terroristische Untergrundeinheiten zu bekämpfen<sup>58</sup>.

Weniger zögerlich zeigte sich die britische Regierung, das Militär gegen Terroristen einzusetzen. Als 1969 die Unruhen in **Nordirland** ausbrachen, waren die nordirische Polizei, die *Royal Ulster Constabulary* (RUC), und deren paramilitärische *B-Specials* (*Ulster Special Constabulary*) nicht in der Lage, die Ausschreitungen unter Kontrolle zu bringen. Daraufhin entsandte Westminister 2500 Soldaten in die Region, um die Gewalt auf ein „annehmbares Maß“ zu reduzieren – eine Aufgabe, der die Armee nicht gewachsen war<sup>59</sup>. Im Gegenteil: Die Strategie der

<sup>53</sup> Decreto Istitutivo dell'UCIGOS, in: Annibale Paloscia/Maurizio Salticchioli, *I Capi della polizia. La Storia della Sicurezza Pubblica attraverso le Strategie del Viminale*, Rom 2003, S. 198; Anhörung Coronas, 27. 6. 1980, in: Commissione Moro, Vol. IV, S. 111.

<sup>54</sup> Vgl. u. a. „Police! Marvelous!“, in: *Time*, 8. 2. 1982, S. 6–8.

<sup>55</sup> Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 205.

<sup>56</sup> Anhörung Coppolas, 20. 1. 1981, in: Commissione Moro, Vol. VII, S. 101 f. Ebenso wurden Militäreinheiten im Vorfeld der Parlamentswahlen im Sommer 1979 zum Schutz von Gebäuden eingesetzt. Vgl. Giulio Andreotti, *Diari 1976–1979: Gli anni della solidarietà*, Mailand 1981, S. 330–333.

<sup>57</sup> Zur Aktion *smeralda* vgl. Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 262.

<sup>58</sup> Ebenda, S. 265–266.

<sup>59</sup> Kevin Boyle/Paddy Hillyard/Tom Hadden, *Ten Years on in Northern Ireland: the Legal Control of Political Violence*, London 1980, S. 25.

britischen Truppen beruhte in erster Linie auf ihren Erfahrungen im Kampf gegen Aufständische in Kolonien wie Malaysia, Kenia, Aden oder Zypern. Auf die Situation in Nordirland und auf die Bekämpfung terroristischer Gruppen, die auf einen breiten Rückhalt in der nordirischen Bevölkerung bauen konnten, war man vollkommen unvorbereitet<sup>60</sup>. Es kam zu immer gewaltsameren Ausschreitungen, die 1972 im *Bloody Sunday* mündeten. „There is“, so konstatierte *Labour*-Politiker Gerald Gardiner, „virtually a war going on between the Government of Northern Ireland and the Irish Republican Army“<sup>61</sup>. Anstatt aber den Einsatz des Militärs zu überdenken, entband Westminister nach der Übernahme der *direct rule* die nordirische Polizei RUC von ihren Anti-Terrorismus-Aufgaben und sandte weitere Truppen nach Nordirland. 1973 waren in Nordirland 22 000 britische Soldaten stationiert, die nun die traditionellen Aufgaben der Polizei im Kampf gegen den Terrorismus übernahmen<sup>62</sup>. Die Anwendung des *internment* sowie wiederkehrende Vorwürfe der Folterung (*Five Techniques*) verhafteter Terroristen führten zu einem enormen Vertrauensverlust der nordirischen Bevölkerung in das britische Militär<sup>63</sup>.

1975 vollzog London deshalb eine Kehrtwende und beauftragte erneut die *Royal Ulster Constabulary* mit der Terrorismusbekämpfung. Aber auch diese Strategie der *Ulsterisation* brachte zunächst nicht die erhofften Erfolge, da die katholische Bevölkerung der nordirischen Polizei misstraute, zumal sich die RUC zu 90 Prozent aus Protestanten zusammensetzte und ebenfalls wie das Militär in etliche Folderskandale geriet. Ein Versuch, das konfessionelle Verhältnis innerhalb des Polizeikorps auszugleichen, scheiterte<sup>64</sup>. Zumindest schaffte Westminister die umstrittenen *B-Specials* ab und ersetzte sie durch eine neue polizeiliche Eingreiftruppe, das *Ulster Defence Regiment*. Aber auch hier gelang es nicht, einen konfessionellen Proporz herzustellen. Ebenso wenig vermochte die Einrichtung eines *Police Complaints Board* im Jahr 1976 das Misstrauen der nordirischen Bevölkerung gegen die Arbeit der Polizei zu entkräften<sup>65</sup>.

Die hauptverantwortliche Polizei im Kampf gegen Terrorismus in Großbritannien selbst war die 1883 gegründete *Special Branch* der *Metropolitan Police London* (MPSB), auch bekannt unter dem Namen *Scotland Yard*. Sie blieb die Avantgarde bei der Bekämpfung des nationalistischen irischen Terrorismus im briti-

<sup>60</sup> Vgl. hierzu u. a. Smith, *Counter Terrorism*, S. 43; Garegthy, *Irish War*, S. 74.

<sup>61</sup> Zitiert nach Garegthy, *Irish War*, S. 91.

<sup>62</sup> Schilling, *Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA*, S. 59; Garegthy, *Irish War*, S. 95.

<sup>63</sup> Vgl. zu den *Five Techniques* Staniforth, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, S. 61–66; Bradley W.C. Bamford, *The Role and Effectiveness of Intelligence in Northern Ireland*, in: *Intelligence and National Security* 20 (2005), S. 581–607, S. 589. Eine Verurteilung durch einen *Diplock Court* war nur bei einem Geständnis des Angeklagten möglich. Dies führte wiederum zur exzessiven Anwendung der *Five Techniques*, um diese Geständnisse aus den vermeintlichen Terroristen regelrecht „herauszupressen“. Vgl. hierzu Garegthy, *Irish War*, S. 95.

<sup>64</sup> Schilling, *Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA*, S. 112.

<sup>65</sup> Ebenda, S. 65–67.

schen Kernland, da London für lange Zeit das Hauptziel terroristischer Anschläge war<sup>66</sup>. Erst nachdem die IRA auch in anderen Regionen Großbritanniens wie in Birmingham Attentate verübte, begannen lokale Polizeikräfte ebenso *Special Branches* aufzubauen. Vergleichbar mit dem bundesdeutschen BKA oder dem italienischen UCIGOS behielt *Scotland Yard* dennoch seine hervorgehobene Stellung<sup>67</sup>. Um dies zu unterstreichen, wurde 1976 innerhalb der MPSB eine Spezialabteilung ins Leben gerufen, die *Anti-Terrorist-Squad* (C13)<sup>68</sup>.

Während auch die nordirischen Polizeikräfte Eingreiftruppen schufen, setzte die britische Regierung in erster Linie die militärische Spezialeinheiten *Special Air Service* (SAS) gegen die IRA ein. Der Impuls für den Aufbau einer eigenen Terrorabwehreinheit innerhalb des SAS ging jedoch nicht vom irischen Terrorismus aus, sondern vom Olympia-Attentat in München 1972<sup>69</sup>. Einerseits sollte allein die Androhung eines SAS-Einsatzes ausreichen, um terroristische Straftaten zu verhindern – einen ähnlichen Gedanken äußerte auch Genscher im Bezug auf die GSG-9<sup>70</sup>. Andererseits wurde der SAS gezielt eingesetzt, um IRA-Terroristen zu ergreifen. Dass die britische Regierung diesbezüglich nicht vorhatte, zimperlich zu agieren, machte der britische Premierminister James Callaghan nach der Ermordung des Staatssekretärs für Nordirland Airey Neave im März 1979 klar: „No effort will be spared to bring the murderers to justice and to rid the United Kingdom of the scourge of terrorism.“<sup>71</sup> Traurige Berühmtheit erlangte die Erschießung von drei IRA-Aktivisten in Gibraltar 1988 (*Operation Flavius*). Da Gibraltar kein Einzelfall war, konnte bis heute der Verdacht nicht ausgeräumt werden, dass es einen regelrechten „Schieß-Befehl“ der Regierung Thatcher gab<sup>72</sup>. Dass sich derartige Vorwürfe gerade gegen die Regierung Thatcher richteten, hing mit Thatchers kompromissloser Haltung gegenüber den Terroristen zusammen. Ermordungen persönlicher Freunde wie Lord Louis Mountbatten im August 1979 oder der missglückte Bombenanschlag auf ihr eigenes Leben in Brighton im Oktober 1984 dürften zu ihrer harten Einstellung beigetragen haben. Auch wenn es sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Italien zu ähnlichen Vorfällen kam, bei denen Sicherheitskräften Tötungsabsichten unterstellt wurden, so waren derartige Fälle und Vorwürfe in Großbritannien vergleichsweise häufig anzutreffen<sup>73</sup>.

<sup>66</sup> Christopher M. Andrew, MI5. Die wahre Geschichte des britischen Geheimdienstes, Berlin 2010, S. 541.

<sup>67</sup> Smith, Counter Terrorism, S. 50f.

<sup>68</sup> Ebenda, S. 51.

<sup>69</sup> Andrew, MI5, S. 558.

<sup>70</sup> Vgl. Sobieck, Democratic Responses to Revolutionary Terrorism, S. 66f.

<sup>71</sup> Zitiert nach Staniforth, The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism, S. 75.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu Schilling, Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA, S. 101–103. Vgl. zum SAS-Einsatz in Gibraltar Bamford, The Role and Effectiveness of Intelligence in Northern Ireland, S. 597–599.

<sup>73</sup> Vgl. zu ähnlichen Skandalen in Italien u. a. Giorgio Galli, Storia del partito armato, 1968–1982, Mailand 1986, S. 220. Vgl. zur Kontroverse über die Erschießung des RAF-Terroristen Wolfgang Grams u. a. Butz Peters, Der letzte Mythos der RAF. Wer erschoss Wolfgang Grams? Das Desaster von Bad Kleinen, Berlin 2006.

### 3. Nachrichtendienste und Terrorismusbekämpfung

Die Nachrichtendienste nehmen eine zentrale Bedeutung in der Bekämpfung terroristischer Gruppen ein. In der Gefahrenabwehr obliegt es ihnen, Informationen über staatsgefährdende Organisationen zu sammeln und den Strafverfolgungsbehörden belastendes Material zu übergeben. Im Gegensatz zu den Polizeikräften werden Nachrichtendienste nicht erst bei einem konkreten Verdacht aktiv, sondern sammeln bereits präventiv Informationen. Bei dieser Vorfeldbeobachtung greifen Nachrichtendienste üblicherweise auf drei Methoden zurück: *Open Source Intelligence* (OSINT), *Signal Intelligence* (SIGINT) und *Human Intelligence* (HUMINT). Insbesondere der Bereich HUMINT, der neben geheimen Ermittlungen und Observationen auch das Einschleusen von V-Männern umfasst, stellte für die Nachrichtendienste in den 1970er und 1980er die wichtigste, wenn auch arbeitsintensivste Informationsquelle dar. Zugleich war die Verwendung von V-Leuten in allen drei Ländern höchst riskant und umstritten<sup>74</sup>. Im Folgenden kann es nicht detailliert um die Arbeitsweise von Nachrichtendiensten gehen. Vielmehr wird gefragt, ob und, wenn ja, wie sich die terroristische Gefahr auf die Organisationsstruktur der Geheimdienste in den drei Ländern auswirkte<sup>75</sup>.

In der **Bundesrepublik** lag die Zuständigkeit für die Bekämpfung des Terrorismus innerhalb der Staatsgrenzen primär beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und bei den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV), die dem Innenministerium des Bundes oder jenen der Länder unterstellt sind. Der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) waren vermutlich nur in seltenen Fällen an der Terrorismusbekämpfung beteiligt, etwa wenn Palästinenser Waffen an die RAF lieferten oder militärische Ziele bedroht waren<sup>76</sup>. Jedoch zeigte jüngst die Affäre um die rechtsterroristische Gruppe *Nationalsozialistischer Untergrund* (NSU), dass die Nachrichtendienste teilweise ihre Kompetenzen überschritten<sup>77</sup>. Die Tätigkeit der deutschen Nachrichtendienste war und ist in erster Linie durch das „Trennungsgebot“ konditioniert. Dieses besagt, dass die Dienste lediglich Informationen sammeln, aber keine polizeilich-exekutiven Aufgaben übernehmen dürfen<sup>78</sup>. Das Gebot war eine Reaktion auf die Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus und basierte auf einer Anordnung der Alliierten Kontrollmächte vom 14. April 1949. Das föderalistische Prin-

<sup>74</sup> Vgl. hierzu Petri, *Terrorismus und Staat*, S. 257; Bamford, *The Role and Effectiveness of Intelligence in Northern Ireland*, S. 590–593. In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde die Notwendigkeit des Einsatzes von V-Männern 1983 bestätigt. Vgl. Petri, *Terrorismus und Staat*, S. 264.

<sup>75</sup> Vgl. zur Einschleusung von V-Männern u. a. Silvano Giroto, *Mi chiamavano frate mitra*, Mailand 2002; Wolfgang Kraushaar, Verena Becker und der Verfassungsschutz, Hamburg 2010.

<sup>76</sup> Petri, *Terrorismus und Staat*, S. 210.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu u. a. Christiane Kohl, 24 Aktenordner – und nichts fiel auf, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21. 11. 2011; „Thüringer Verfassungsschutz: Pleiten, Flops und Pannen“, in: *Der Spiegel*, 19. 12. 2011; Thorsten Denkler, Geheimdienst wollte Neonazi Mundlos anwerben, in: *Süddeutsche Zeitung*, 11. 9. 2012.

<sup>78</sup> Petri, *Terrorismus und Staat*, S. 211.

zip und das „Trennungsgebot“ konfrontierten das BfV und die LfVs mit einer doppelten Herausforderung. Um eine effektive Arbeit zu gewährleisten, musste eine sehr gute Kooperation und Kommunikation nicht nur zwischen dem BfV und den einzelnen Landesämtern vorhanden sein, sondern auch zwischen den Nachrichtendiensten und den Polizeibehörden<sup>79</sup>.

Über die konkreten Auswirkungen der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus auf die Struktur der deutschen Inlandsnachrichtendienste liegt bis heute keine fundierte geschichtswissenschaftliche Untersuchung vor<sup>80</sup>. Aus diesem Grund können an dieser Stelle nur einige Veränderungen skizziert werden, die große Ähnlichkeiten zu den bereits beschriebenen Wandlungen bei BKA und LKA aufweisen. Auch wenn das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln keine den Landesämtern übergeordnete Instanz war, wurde die Position des BfV gestärkt, indem es in den 1970er Jahren zur zentralen nachrichtendienstlichen Koordinierungsstelle im Kampf gegen den Terrorismus erhoben wurde<sup>81</sup>. 1973 wurde zudem innerhalb des Bundesamts eine eigene Sektion für Terrorismus eingerichtet<sup>82</sup>. Ferner drängte BKA-Präsident Horst Herold darauf, dass auch beim Nachrichtendienst eine Technisierung und Modernisierung durchgeführt werde. Als Folge wurde in der Zentrale des BfV das „Nachrichtendienstliche Informationssystem“ (NADIS) geschaffen, über das bereits 1970 nachgedacht worden war. Auf dieses System hatten und haben sämtliche Nachrichtendienste der Bundesrepublik sowie das BKA Zugriff. Die Daten sind üblicherweise nicht in ihrer Gesamtheit einsehbar, so dass NADIS vor allem als ein „Hinweisdienst“ fungiert<sup>83</sup>. Darüber hinausgehende tiefgreifende strukturelle Veränderungen in den 1970er Jahren, die eine unmittelbare Reaktion auf die Bedrohung durch den Linksterrorismus darstellten, sind nicht zu erkennen.

Wurden in der Bundesrepublik keine grundlegenden Reformen im Bereich der Nachrichtendienste durchgeführt, so präsentierte sich das Problem in **Italien** wesentlich komplexer. Der italienische Geheimdienst *Servizio Informazioni Difesa* (SID) galt und gilt als Förderer sowie als Komplize terroristischer Gruppen, viel weniger als ein Instrument, diese zu bekämpfen<sup>84</sup>. Nachweislich konnte der SID

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> Während mittlerweile für die Gründungsphase der Verfassungsschutzbehörden geschichtswissenschaftliche Studien vorliegen (vgl. u. a. Wolfgang Buschfort, *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004), so ist die Historie dieser Behörden in den 1960er und 1970er Jahren noch nicht gründlich untersucht worden. Vereinzelt Hinweise finden sich in Gerhard Boeden, *Vierzig Jahre Verfassungsschutz*, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), *Verfassungsschutz in der Demokratie. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln u. a. 1990, S. 1–26, hier S. 14f. Eine von Constantin Goshler und Michael Walla geleitete Historikerkommission beschäftigt sich gerade mit der Organisationsgeschichte des Bundesamts für Verfassungsschutz 1950–1975.

<sup>81</sup> Petri, *Terrorismus und Staat*, S. 211.

<sup>82</sup> Sobieck, *Democratic Responses to Revolutionary Terrorism*, S. 65.

<sup>83</sup> Ebenda, S. 265f.

<sup>84</sup> Der späteren Forschung bleibt es vorbehalten zu klären, in welchem Maße der italienische Geheimdienst oder die NATO-Organisation *Gladio* den Rechtsterrorismus bewusst förder-

nur wenig zur Aufklärung rechtsterroristischer Anschläge in den frühen 1970er Jahren beitragen und verhalf verdächtigen Terroristen zur Flucht ins Ausland<sup>85</sup>. Im Laufe der Zeit mussten sich zahlreiche Geheimdienstmitarbeiter für solche verdeckten Aktionen vor Gericht verantworten<sup>86</sup>. Trotz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse sowie des immer stärker werdenden öffentlichen Drucks unternahm die politischen Entscheidungsträger keine Schritte, um der undurchsichtigen Geheimdienstpolitik Einhalt zu gebieten<sup>87</sup>. Erst als sich Mitte der 1970er Jahre sowohl die internationalen wie auch die nationalen Rahmenbedingungen wandelten, stieß Ministerpräsident Andreotti mit Unterstützung von Innenminister Francesco Cossiga (DC) im November 1976 die dringend benötigte Reform an<sup>88</sup>. Die Bedeutung des Nachrichtendienstes zur Wahrung der öffentlichen Ordnung wurde nun auch von Politikern linker Parteien betont. „Der derzeitige Ernst der Lage der öffentlichen Ordnung in Italien“, so die Sozialistin Maria Magnani Noyas, „[...] zwingt dazu, dass die maximale Effizienz dieser Behörden garantiert ist, aber vor allem, dass diese Sicherheitsbehörden die größtmögliche Loyalität gegenüber der Verfassung und gegenüber dem demokratischen Staat haben“<sup>89</sup>.

Die am 24. Oktober 1977 verabschiedete Geheimdienstreform war in erster Linie ein Tauschgeschäft zwischen Kommunisten und Christdemokraten<sup>90</sup>. Der Zeitpunkt der Reform wurde dabei bewusst gewählt, um die Zusammenarbeit zwischen beiden Parteien aufrechtzuerhalten, nachdem der Kompromiss des erwähnten Juliabkommens bereits nach wenigen Monaten bröckelte. Es wurden der militärisch ausgerichtete Nachrichtendienst *Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare* (SISMI), der zivile Dienst *Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica* (SISDE) sowie die Koordinierungsbehörde *Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e di Sicurezza* (CESIS) eingerichtet. Die politische Richtlinienkompetenz lag allein beim Ministerpräsidenten, der für die Koordinierung

ten und instrumentalisierten. „Einige Indizien dafür gibt es, harte Beweise aber nicht“, so Hans Woller, *Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert*, München 2010, S. 309. Noch weniger plausibel erscheint die These, geheime Organisationen hätten linksterroristische Gruppen gesteuert. Hierzu finden sich nur spekulative Überlegungen und keinerlei aussagekräftige Beweise. Vgl. Aldo Giannuli, *Storie di intrighi e di processi: dalla strage di Piazza Fontana al caso Sofri*, Rom 1991.

<sup>85</sup> Luciana Stortoni-Wortmann, *The Police Response to Terrorism in Italy from 1969 to 1983*, in: Fernando Rainares (Hrsg.), *European Democracies against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Aldershot u. a. 2000, S. 147–171, hier S. 155.

<sup>86</sup> Anhörung D'Ambrosios, 16. 1. 1997, in: Commissione Stragi, XIII Leg., Vol. II, Tomo I, S. 133 f.

<sup>87</sup> Camera, VI Leg., Bollettino, 4. 7. 1974, S. 7.

<sup>88</sup> Camera, VII Leg., Documenti, Disegno di Legge, 2. 11. 1976, n. 696: Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza; Camera, VII Leg., Discussioni, 26. 7. 1977, S. 9820.

<sup>89</sup> „La gravità della situazione dell'ordine pubblico oggi in Italia, il manifestarsi di una nuova strategia della tensione impongono che sia garantita la massima efficienza di questi servizi, ma soprattutto la massima lealtà da parte dei servizi di sicurezza alla Costituzione ed alla Stato democratico.“ Camera, VII Leg., Discussioni, 25. 7. 1977, S. 9726.

<sup>90</sup> Legge 24 ottobre 1977, n. 801: Istituzioni e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato, in: GU, 7. 11. 1977, n. 303, S. 8055–8058.

der Geheimdienst- und Sicherheitspolitik im Interesse und zur Verteidigung des demokratischen Staates zuständig war. Ihm zur Seite stand ein beratendes interministerielles Komitee, das eine bessere Kommunikation zwischen allen Ministerien ermöglichen sollte<sup>91</sup>.

Der CESIS war dem Ministerpräsidenten direkt unterstellt. Er fungierte als Bindeglied zwischen dem Regierungschef und dem SISMI bzw. dem SISDE und pflegte die Kontakte zu ausländischen Geheimdiensten<sup>92</sup>. Der SISMI unterstand dem Verteidigungsminister. Er war für die geheimdienstliche Tätigkeit im Bereich der militärischen Verteidigung von Unabhängigkeit und Integrität des Staates gegen jegliche Gefahr zuständig. Der SISDE war für die Sicherheit sowie die Verteidigung des demokratischen Staates und der Institutionen gegen jede Form von Umsturzversuchen verantwortlich und unterstand dem Innenminister. Die Bekämpfung links- wie rechtsterroristischer Gruppen in Italien war somit Aufgabe des SISDE. Wie in der Bundesrepublik Deutschland durften die Angestellten der Nachrichtendienste keine polizeilichen Aufgaben übernehmen. Der Informationsaustausch zwischen den Geheimdiensten und der Kriminalpolizei verlief über die Leiter des SISDE und des SISMI. Die Regierung verpflichtete sich außerdem, das Parlament halbjährlich über die Arbeit der Nachrichtendienste zu unterrichten, und richtete ein parlamentarisches Kontrollgremium ein.

Angesichts der erfolglosen Suche der Sicherheitskräfte nach Aldo Moro wuchs die Skepsis der Politiker gegenüber den neuen Strukturen<sup>93</sup>. Die Verantwortlichen der Staatspolizei und der *Carabinieri* ließen dabei keine Gelegenheit aus, das eigene Unvermögen den Nachrichtendiensten anzulasten. Vor der *Commissione Moro* fasste der Polizeichef Giuseppe Parlato dies in folgende Worte: „Es erscheint mir wichtig zu sagen, dass wir uns in diesem Moment in einer Situation befanden, in der zwei große Organe – die Polizei und die *Carabinieri* – ohne Augen und Ohren waren.“<sup>94</sup>

Nach der Ermordung Moros und dem augenscheinlichen Versagen der Sicherheitsbehörden erhoben sich nur noch wenige Stimmen, die eine Ehrenrettung der Geheimdienstreform versuchten<sup>95</sup>. Es war viel einfacher, sich der allgemeinen Polemik anzuschließen, als sich den in der Tat unangenehmen Fragen über die mangelnde Effizienz zu stellen<sup>96</sup>. Den italienischen Nachrichtendiensten wurde die

<sup>91</sup> Vgl. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica (künftig: Senato), VII Leg., Assemblea – Resoconti Stenografici, 15. 11. 1977, S. 8601.

<sup>92</sup> Legge 24 ottobre 1977, n. 801: Istituzioni e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato, in: GU, 7. 11. 1977, n. 303, S. 8055–8058, Art. 3.

<sup>93</sup> Verbale della Riunione del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 1978, in: Archivio Centrale dello Stato (künftig: ACS), PCM, Verbali, 1978, 15. 3. 1978–22. 9. 1978.

<sup>94</sup> „Ritengo opportuno di dover dire che noi ci trovavamo in quel momento nella situazione di due grossissimi organismi – polizia e carabinieri – che erano senza occhi e senza orecchie.“ Anhörung Parlato, 20. 6. 1980, in: Commissione Moro, Vol. III, S. 343.

<sup>95</sup> So äußerte sich u. a. Senator Antonino Occhipinti (DC): „Lo smantellamento dei servizi segreti [...] andava fatto con le dovute cautele per non privarsi del tutto dello strumento informativo.“ Senato, VII. Leg., Assemblea – Resoconti Stenografici, 25. 5. 1978, S. 11802.

<sup>96</sup> Vgl. u. a. ebenda, S. 11792.

zweifelhafte Ehre zuteil, für das Versagen des gesamten Sicherheitsapparates sowie für die politische Elite als Sündenbock herhalten zu müssen<sup>97</sup>. In der Folge entwickelte sich die Geheimdienstreform zu einer politischen Schlammschlacht. Nachdem die Zusammenarbeit zwischen Kommunisten und Christdemokraten im Januar 1979 beendet worden war, zeigte sich, dass die Reform von 1977 ein sehr fragiler Kompromiss zwischen ganz unterschiedlichen Interessen war. Die Regierung und die Christdemokraten gaben dem Parlament und insbesondere den Linksparteien eine Teilschuld an der Misere<sup>98</sup>. Der PCI verwahrte sich gegen die Schuldzuweisung und begann seinerseits, die einst gelobte Geheimdienstreform zu kritisieren. Jedoch stand dabei nicht die nach wie vor als positiv bewertete Struktur im Mittelpunkt, sondern die zu langsame Umsetzung. Damit gaben die Kommunisten der Regierung und den Behörden die Schuld am desolaten Zustand der Nachrichtendienste<sup>99</sup>.

Die Forschung folgte in ihrer Beurteilung der Geheimdienstreform meist der negativen Bewertung, die vor allem durch den „Fall Moro“ geprägt wurde. Die eigentliche Umsetzung der Reform, die Rolle der Parteien und die Rechenschaftsberichte über die Geheimdienstarbeit fanden keine oder nur wenig Beachtung. Waren die Polizeikräfte im März 1978 tatsächlich auf sich allein gestellt, und agierten sie wirklich „ohne Augen und ohne Ohren“? Welche Bedeutung spielten die Behörden CESIS, SISDE und SISMI im Kampf gegen den Terrorismus? Die Ineffizienz der neuen Dienste in ihrer Frühzeit muss nach derzeitigem Kenntnisstand nicht der eigentlichen Fahndungsarbeit, sondern vielmehr den Politikern angelastet werden, die es versäumten, klare Vorgaben zu erlassen und günstige Voraussetzungen zu schaffen<sup>100</sup>.

Die auf legislativer Ebene anzutreffende Flickschusterei bei der Terrorismusbekämpfung, mit der immer wieder kleinere oder größere Defizite bereinigt werden sollten, wurde auch bei der Geheimdienstreform angewandt und erwies sich als fatal. Angesichts einer steigenden Anzahl terroristischer Aktionen verabschiedete die politische Elite eine überhastete und wenig abgestimmte Reform des gesamten Sicherheitsapparates. Es sei daran erinnert, dass es im Frühjahr 1978 ebenso zur Gründung der Sonder- und Spezialeinheiten bei den *Carabinieri* und der

<sup>97</sup> Bezeichnenderweise finden sich zu dieser Zeit weder Äußerungen, die den Zeitpunkt der Reform kritisierten, noch wurde auf Art. 10 des Gesetzes verwiesen, nach dem erst im April 1978 mit dem Einsatz des Geheimdienstes gerechnet wurde – und damit einen Monat nach der Entführung Aldo Moros. Ferner blieb bislang unberücksichtigt, dass ein Geheimdienst grundsätzlich präventive Aufgaben wahrnimmt. Es obliegt ihm, mögliche Anschläge zu verhindern, und weniger, diese aufzuklären. Vgl. Verbale della Riunione del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 1978, in: ACS, PCM, Verbali, 1978, 15. 3. 1978–22. 9. 1978, S. 10f.

<sup>98</sup> Verbale della Riunione del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 1978, in: ACS, PCM, Verbali, 1978, 15. 3. 1978–22. 9. 1978, S. 3f.; Senato, VII Leg., Assemblea, 23. 5. 1978, S. 11691; Anhörung Finocchiaros, 23. 6. 1993, in: Commissione Stragi, XI Leg., Resoconto stenografici delle sedute, S. 84.

<sup>99</sup> Senato, VIII. Leg., Assemblea – Resoconti Stenografici, 11. 12. 1979, S. 3183; Senato, VII. Leg., Assemblea – Resoconti Stenografici, 17. 1. 1979, S. 16106.

<sup>100</sup> „Dopo di lui pediluvio“, in: L'Espresso, 21. 5. 1978, S. 21–23, hier S. 23.

Staatspolizei kam. Es entstand dadurch ein Konglomerat unterschiedlicher Nachrichtendienste und Sicherheitskräfte, die ohne konkrete Vorgaben ihre Aufgaben entweder fortsetzen oder neu aufnehmen sollten. Nicht der Mangel an Behörden war das eigentliche Problem, sondern das Fehlen von Vorgaben und die Existenz zu vieler Sicherheitsbehörden und Geheimdienste<sup>101</sup>. Zwar wurde mit dem CESIS eine offizielle Koordinierungsstelle eingerichtet, doch diese war stark politischen Strömungen ausgesetzt. Erst als die politischen Richtungskämpfe abnahmen, konnten die Nachrichtendienste zum Jahreswechsel 1979/80 ihre Arbeit aufnehmen. Dabei lag der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf drei Gebieten. Erstens sollte nach bundesdeutschem Vorbild die italienische Bevölkerung mehr in die Bekämpfung der terroristischen Gruppen eingebunden werden<sup>102</sup>. Zweitens wurde begonnen, eine zentrale Datenbank über den nationalen und internationalen Terrorismus aufzubauen. Und drittens sollten die Kenntnisse über das Phänomen „Terrorismus“ verbessert werden. Zu diesem Zweck wurde innerhalb des CESIS nach dem Attentat der *Prima Linea* auf eine Turiner Industrieschule im Dezember 1979 eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet<sup>103</sup>.

Die ersten Erfolge stellten sich in den frühen 1980er Jahren ein. Die Geheimdienste verfügten über eine immer bessere Kenntnis des Terrorismus. Dies wird in den Rechenschaftsberichten deutlich, in denen Spezifika des Rechts- und Linksterrorismus, des internationalen Terrorismus und des wieder auflebenden ethnisch-nationalistischen Terrorismus in Südtirol ausführlich behandelt wurden. Auch die kommunikative Dimension des Terrorismus, die Instrumentalisierung der Massenmedien und der Versuch, die Gefängnisse als Rekrutierungsbasen zu missbrauchen, fanden explizit Erwähnung<sup>104</sup>. Trotz positiver Ergebnisse im Kampf gegen den Terrorismus wurde in den frühen 1980er Jahren auch deutlich, dass den Nachrichtendiensten Grenzen gesetzt sind und nicht alle terroristischen Aktionen verhindert werden können. Den Behörden gelang es weder den Anschlag in Bologna an Weihnachten 1984 noch die zeitgleiche Entführung von vier Personen durch die *Brigate Rosse* zu verhindern. Ohne Skandale blieben auch die neuen Geheimdienste nicht. Insbesondere die Verbindung führender Geheimdienstmitarbeiter zur konservativ-rechten Loge *Propaganda 2* führte Anfang der 1980er zu einem Eklat, in dessen Folge die Direktoren der Nachrichtendienste zurücktreten mussten. Dies zeigt exemplarisch, dass es die Reform der Nachrichtendienste trotz einer Verbesserung der operativen Tätigkeit nicht schaffte, Strukturen und Kontrollmechanismen zu etablieren, die einen Missbrauch durch die Politik oder durch einzelne Personen verhindern konnten.

<sup>101</sup> Osservazioni dell'onorevole Stefano Rodotà alla Relazione di maggioranza (Gruppo Misto – Indipendente di Sinistra), in: Commissione Moro, Vol. I, S. 171–177, hier S. 176; Christopher Dobson/Ronald Payne, *Counterattack: The West and Its Battle against the Terrorists*, New York 1984, S. 137.

<sup>102</sup> Anhörung Fariellos, 7. 11. 1980, in: Commissione Moro, Vol. VI, S. 84.

<sup>103</sup> Verbale della Riunione del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1979, in: ACS, PCM, Verbali, 1980, 7. 8. 1979–30. 9. 1980, S. 4.

<sup>104</sup> Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 103–105 und S. 193.

Im **Vereinigten Königreich** gab es Ende der 1960er Jahre eine äußerst komplizierte Aufgabenverteilung. Der britische Inlandsnachrichtendienst MI5 besaß für die Bekämpfung des irisch-republikanischen Terrorismus der IRA auf dem britischen Kernland und in Nordirland keine Weisungsbefugnis. Diese oblag einzig der *Special Branch* von *Scotland Yard* beziehungsweise der *Special Branch* der *Royal Ulster Constabulary*<sup>105</sup>. Bei allen anderen Formen des Terrorismus, der von fundamentalistisch-islamistischen zu irisch-loyalistischen Gruppen reichte, war jedoch der MI5 zuständig, ebenso, wenn irische Terroristen Anschläge auf dem europäischen Kontinent verübten. Der britische Auslandsgeheimdienst MI6 war ebenfalls in der Bekämpfung des Terrorismus involviert. Wie auch beim bundesdeutschen BND betraf dies Fälle, in denen Kontakte zwischen den nationalen terroristischen Gruppen und dem Ausland bestanden wie etwa bei der Finanzierung der IRA durch irische Verbände in den USA oder Waffenlieferungen der Palästinenser<sup>106</sup>.

Als 1969 die Unruhen in Nordirland ausbrachen, wurde der nordirischen Polizei schlagartig bewusst, dass ihre Informationen über die terroristischen Gruppen veraltet waren und eine dringende Verbesserung der Informationsbeschaffung notwendig war<sup>107</sup>. Aus diesem Grund wurde der MI5 um Unterstützung gebeten, der aufgrund der Kompetenzverteilung aber selbst nur wenig Erfahrung im Umgang mit dem Terrorismus der IRA besaß. Der MI5 entsandte zunächst einen Verbindungsmann nach Nordirland und half beim Aufbau der *Current Intelligence Group JIC Ulster Working Group* im April 1969<sup>108</sup>. Diese Gruppe sollte die unterschiedlichen Behörden koordinieren, die mittlerweile in Nordirland in der Beschaffung von Nachrichten tätig waren<sup>109</sup>. Neben der *Special Branch* der RUC hatte auch die Armee begonnen, nachrichtendienstliche Abteilungen wie die *Mobile Reconnaissance Force* aufzubauen<sup>110</sup>. Mit der Einwilligung des RUC avancierte der MI5 im Laufe der Zeit zur zentralen Einheit für die Sammlung von Informationen in Nordirland<sup>111</sup>.

Nach der Einführung der *direct rule* schuf Nordirlandminister Whitelaw das Amt eines Geheimdienstleiters und Koordinators (*Director and Co-ordinator of Intelligence*), der in Nordirland für die Koordination der Dienste zuständig war und als nachrichtendienstliches Bindeglied fungierte, jedoch keine operativen Aufgaben übernahm. Er wurde in den folgenden Jahren zum wichtigsten Berater des Nordirlandministers in Fragen der Terrorismusbekämpfung<sup>112</sup>. Zur gleichen Zeit wurde auch eine *Irish Joint Section* (IJS) eingerichtet, die aus Mitarbeitern

<sup>105</sup> Staniforth, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, S. 51.

<sup>106</sup> Andrew, MI5, S. 541 f.

<sup>107</sup> Bamford, *The Role and Effectiveness of Intelligence in Northern Ireland*, S. 586.

<sup>108</sup> Staniforth, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, S. 61; Andrew, MI5, S. 546.

<sup>109</sup> Zum Problem der fehlenden Zentralisierung und Koordinierung vgl. Bamford, *The Role and Effectiveness of Intelligence in Northern Ireland*, S. 593 f.

<sup>110</sup> Ebenda, S. 587–589.

<sup>111</sup> Andrew, MI5, S. 561.

<sup>112</sup> Ebenda, S. 569 f.

des MI5 und des MI6 bestanden. Dieses Komitee, das über ein Büro in Belfast und eines in London verfügte, war für nachrichtendienstliche Operationen in der Region zuständig. Aufgrund der mangelnden Erfahrung des MI5 in der Bekämpfung des IRA-Terrorismus übernahmen zunächst Agenten des MI6 die Schlüsselpositionen innerhalb des IJS<sup>113</sup>. Die zunehmende Beschäftigung des MI5 mit dem Terrorismus in Nordirland führte schließlich dazu, dass die IJS 1984 als überflüssig angesehen und abgeschafft wurde.

Die Spezialisierung des MI5 auf den Nordirlandkonflikt führte auch in der Zentrale in London zu kleineren strukturellen Veränderungen. 1976 wurde eine eigene Unterabteilung ins Leben gerufen, die sich speziell mit dem Terrorismus in Nordirland beschäftigte. Die Unterabteilung ging acht Jahre später in einer eigenständigen Sektion für Terrorismusbekämpfung auf<sup>114</sup>. Dennoch bestand auf dem britischen Kernland nach wie vor die Situation, dass der MPSB bei der Bekämpfung des irisch-republikanischen Terrorismus die zentrale Dienststelle war. Insbesondere nach der Ermordung von Lord Mountbatten und dem Anschlag in Brighton wurde ausgiebig darüber diskutiert, dem MI5 auch in Großbritannien die nachrichtendienstliche Weisungsbefugnis bei der Bekämpfung der IRA zu übertragen. Jedoch unternahm gerade die Leitung des MI5 keinen Versuch, *Scotland Yard* seine Aufgabe streitig zu machen und das komplizierte Verhältnis zwischen beiden Behörden zu belasten. Aus diesem Grund wurde in erster Linie die Zusammenarbeit verbessert und intensiviert. So wurde unter anderem die Stellung des im Nordirlandministerium angesiedelte *Special Co-ordinator* für nachrichtendienstliche Fragen gestärkt<sup>115</sup>.

#### 4. Transfer von Anti-Terrorismus-Maßnahmen

Auf der Höhe der terroristischen Herausforderung Ende der 1970er Jahre kam es bei etlichen Gelegenheiten zur Zusammenarbeit der drei Staaten. Ein Musterbeispiel dafür ist die Kooperation während der Entführung von Aldo Moro im Frühjahr 1978. London schickte zwei Spezialisten des SAS nach Italien, Washington entsandte den Terrorismus-Experten Steve Pieczenik, und Bundeskanzler Helmut Schmidt stellte Beamte und Computerdaten des BKA zur Verfügung<sup>116</sup>. Aber können neben dieser Zusammenarbeit auch Indizien für einen gegenseitigen Transfer der hier skizzierten Anti-Terrorismus-Maßnahmen gefunden werden? Kann ein aktiver oder passiver Prozess des „Lernens“ festgestellt werden?

In der Gesetzgebung lässt sich immer wieder ein gegenseitiges „sich Beobachten“ feststellen. Informationen über die Gesetze der anderen Staaten wurden gesammelt, deren Effizienz analysiert und deren Rechtsstaatlichkeit überprüft. Eine

<sup>113</sup> Ebenda, S. 569.

<sup>114</sup> Ebenda, S. 588f., S. 609f. und S. 616.

<sup>115</sup> Ebenda, S. 588f. und S. 610.

<sup>116</sup> Hof, Staat und Terrorismus, S. 271f.

wichtige Rolle in diesem Prozess übernahmen auch die Botschaften und Außenministerien der Länder<sup>117</sup>. Auch wenn sich die Gesetzesbestimmungen vielfach ähnelten, wurden einige wichtige legislative Maßnahmen in den anderen Ländern meist verworfen. Zu unterschiedlich erschienen nicht nur die nationalstaatlichen Rechtssysteme, sondern auch die Rechtstraditionen. Die italienische Reaktion auf den 1972 in Deutschland erlassenen „Radikalenerlass“ und die Haltung der Bundesregierung gegenüber der italienischen Kronzeugenregelung sind zwei gute Beispiele, um dies zu illustrieren:

Als gewaltsame Arbeiter- und Studentenproteste Anfang der 1970er Jahre Italien in Unruhe versetzten, blickte Rom auf der Suche nach geeigneten Maßnahmen nach Deutschland. Bonn hatte im Januar 1972 eine Regelung erlassen, um verfassungsfeindliche Kräfte aus dem öffentlichen Dienst auszuschließen. Nicht nur in Deutschland selbst, sondern auch im Ausland formierte sich ein breiter Widerstand gegen diesen Erlass, der als „Berufsverbot“ empfunden wurde. In Italien lehnte nicht nur eine kritische Öffentlichkeit im linkspolitischen Milieu, sondern auch die Regierung in Rom die deutsche Reaktion ab und sah in ihr ein gefährliches Zeichen für eine Rückkehr zu Praktiken der NS-Zeit<sup>118</sup>. Eine Implementierung ähnlicher Maßnahmen in Italien schied somit grundsätzlich aus.

Lehnte Italien einen solchen Schritt ab, weigerte sich die Regierung in Bonn, eine Kronzeugenregelung nach italienischem Muster einzuführen. Die geplante italienische Kronzeugenregelung war eines der zentralen Themen bei einem Gespräch zwischen dem italienischen Innenminister Virginio Rognoni und seinem bundesdeutschen Kollegen Gerhart Baum im Oktober 1981. Gegenüber Baum rechtfertigte Rognoni die Regelung damit, dass es für den Staat besonders wichtig sei, Informationen über den Terrorismus zu erhalten. Diese Argumentation stieß bei Baum auf Unverständnis, da in seinen Augen der „rechtsstaatliche Substanzverlust zu hoch“ war<sup>119</sup>.

Anders sieht es im Bereich der Sicherheitskräfte aus. In Italien übten bundesdeutsche und britische Behörden eine gewisse Faszination aus, was sich in der Gründung der NOCS, der GIS und sogar des UCIGOS zeigte, der mit dem deutschen Bundeskriminalamt oder den britischen *Special Branches* vergleichbar ist<sup>120</sup>. Der erfolgreiche Einsatz der GSG-9 in Mogadischu bewirkte sogar, dass sich das bis dahin sehr negative Bild der deutschen Terrorismusbekämpfung in Italien verbes-

<sup>117</sup> Vgl. hierzu unter anderem den Bericht der britischen Botschaft in Rom über die *Legge Moro*: Telegram from Campbell (Rome) to FCO (London) on Italian Political Situation, 23. 3. 1978, in: The National Archives, Kew (künftig: TNA), FCO 33-3577.

<sup>118</sup> Vgl. u. a. Meyer-Lindenberg (Rom) an AA (Bonn), Betr. Italienische Presse zur Nichtzulassung von Extremisten zum öffentlichen Dienst, 28. 1. 1976, in: PA-AA, Bestand 26, Zwischenarchiv 110.231, Bd. 20.

<sup>119</sup> „Der Staat darf nicht unversöhnlich sein“. Bundesinnenminister Baum und Italiens Innenminister Rognoni über neue Wege der Terrorismusbekämpfung“, in: Der Spiegel, 19. 10. 1981, S. 106–128, hier S. 119.

<sup>120</sup> Telegram from Arculus (Rome) to FCO (London) on Re: Counter Terrorism Cooperation with Italian Police, 28. 11. 1980, in: TNA, FCO 4594.

serte<sup>121</sup>. Auch die britischen Sicherheitskräfte wurden in Rom eingehend studiert, als es unter anderem um den Aufbau der Spezialeinheiten und um die Reform der regulären Staatspolizei ging. Insbesondere die politische Linke plädierte immer wieder dafür, die italienische Polizei nach britischem Muster aufzubauen<sup>122</sup>.

Besonders die italienisch-britischen Beziehungen sind ein gutes Beispiel für den gegenseitigen Transfer im Sicherheitsbereich. Der Beginn der britischen Hilfe für Italien ging auf einen Besuch von Innenminister Cossiga in London zurück, unmittelbar nach der Entführung Moros<sup>123</sup>. Anschließend wurden Trainingsteams der SAS nach Italien geschickt, um die Spezialeinheit *Comsubin* drei Monate lang zu unterrichten<sup>124</sup>. Auch gab die britische Regierung der Bitte Roms statt, Beamte des italienischen Innenministeriums im Stützpunkt der SAS in Hereford zu empfangen und zu unterweisen<sup>125</sup>. Ebenso kam es zu einem intensiven Austausch zwischen Beamten des UCIGOS und der *Special Branch* der *Metropolitan Police*<sup>126</sup>. Dabei verharrten die Briten jedoch nicht in einer passiven Rolle, sondern studierten ihrerseits die Terrorismusbekämpfung in Italien sehr genau, um Rom gezielt zu helfen. Das größte Problem sahen sie in einer fehlenden Koordination zwischen den unterschiedlichen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten. Es wurde eine Liste erstellt, in denen die sechs wichtigsten Punkte festgehalten wurden, die den Italienern vermittelt werden sollten:

- „1. The need for contingency planning to cover all agencies who might be involved in a terrorist incident
2. The role of Government, the central response to an incident, and the function of a crisis centre
3. The role of the police; functions of the police incident centre and forward control post; the police commander's advisory team
4. Negotiating principles and techniques
5. Intelligence: the need for general background intelligence before an incident, and for properly collated intelligence during an incident
6. Technical aids for listening and visual surveillance“<sup>127</sup>.

Angesichts der Tatsache, dass auch in Großbritannien und Nordirland eines der zentralen Probleme der Terrorismusbekämpfung mangelnde Koordination und

<sup>121</sup> Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 96.

<sup>122</sup> Camera, III Leg., Documenti, Relazione della II commissione Permanente, 20. 10. 1962, n. 4164-A, S. 98.

<sup>123</sup> Telegram Goodison (Rome) to FCO (London) on Assistance to Italy on Counter Terrorism, 14. 9. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>124</sup> Telegram from Heaton (London) to Furness (London) on Assistance to Italy on Counter-Terrorism, 31. 8. 1978, in: TNA, FCO 33-3578; Telegram from Morland (London) to Adams (Rome) on SAS Assistance to Italy, 6. 7. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>125</sup> Telegram from Campbell (Rome) to FCO (London) on Assistance to Italy on Counter Terrorism, 6. 10. 1978, in: TNA, FCO 33-3578. Jedoch bestand London darauf, dass nur eine kleine italienische Delegation die SAS-Ausbildungsstätte besuchen sollte. Vgl. hierzu Telegram from Morland (London) to Adams (Rome) on SAS Assistance to Italy, 6. 7. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>126</sup> Telegram Goodison (Rome) to FCO (London) on Assistance to Italy on Counter Terrorism, 14. 9. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>127</sup> Telegram Uden (London) to Adam (Rome) on Assistance to Italy on Counter-Terrorism, 4. 9. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

verworrene Kompetenzaufteilung war, muten die britischen Ratschläge ein wenig überheblich an. Die britische Hilfe für Italien entsprang aber nicht nur einer altruistischen Veranlagung. Wie einem internen Memorandum zu entnehmen ist, stuften die Strategen in London Anfang der 1980er Jahre – zu einem Zeitpunkt, als der Kalte Krieg in eine neue Phase der Spannungen eintrat – ein sicheres und ruhiges Italien als wichtigen Bestandteil für die eigene Sicherheit ein:

„It is clearly worth taking some trouble to tailor our assistance to the Italians’ particular needs. The assistance we are giving them in this field is of very great importance in terms of overall bilateral relations and any consequent improvement in their own security is of course in our own interests also.“<sup>128</sup>

Die Briten zeigten sich sehr zufrieden über die Fortschritte im Kampf gegen den Terrorismus, die General Dalla Chiesa mit seiner Spezialeinheit erzielen konnte. Aber dennoch, so der Tenor, gebe dies nur zu verhaltenem Optimismus Anlass. London müsse Italien in seinen Bemühungen weiter unterstützen. Das Training der italienischen Spezialeinheiten müsse deswegen genauso fortgesetzt werden wie die Technisierung der italienischen Behörden, damit Italien schnelle Erfolge erzielen könne<sup>129</sup>.

Auch wenn die Details der gegenseitigen Unterstützung und des gegenseitigen Lernens ein Geheimnis blieben, so war es in der informierten Öffentlichkeit durchaus bekannt, dass die westlichen Ländern zusammenarbeiteten, die am meisten von terroristischen Gruppen bedroht waren. Bei einer Pressekonferenz 1982 bestätigte ein Sprecher des italienischen Außenministeriums, dass es zwischen den Ländern auf operativer Ebene zu einem gegenseitigen Austausch komme, da „jedes Land seine Spezialität [habe]. Die Amerikaner sind durch Vietnam im Bodenkampf am härtesten, die Deutschen schießen am besten, und wir Italiener hängen im Straßenverkehr jedes Auto ab.“<sup>130</sup>

## 5. Bilanz: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Im Gegensatz zu Großbritannien entwickelte sich in der Bundesrepublik und in Italien in den 1970er Jahren erst allmählich eine „Kultur des Antiterrorismus“ (Francesco Cossiga). Gerade das zögerliche Handeln der Italiener lag an nationalstaatlichen Pfadabhängigkeiten wie einer historisch bedingten toleranteren Einstellung zur Gewalt oder der Spaltung des Landes und des Parlaments in ein katholisches und ein kommunistisches Lager. Der nach der Entführung Moros ein-

<sup>128</sup> Telegram from Campbell (Rome) to FCO (London) on Assistance to Italy on Counter Terrorism, 6. 10. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>129</sup> Letter from Arculus (Rome) to Lord Carrington (London) on Terrorism in Italy, 8. 8. 1980, in: TNA, FCO, 4594: „We have helped Italy considerably in the past by technical assistance and training, and we must take every opportunity to do so in future“. Vgl. ebenso Telegram from Campbell (Rome) to FCO (London) on Assistance to Italy on Counter Terrorism, 10. 10. 1978, in: TNA, FCO 33-3578.

<sup>130</sup> „Italien: Der Schlag gegen die Roten Brigaden“, in: Der Spiegel, 8. 2. 1982, S. 108f., hier S. 109.

tretende Aktionismus ist nicht nur negativ zu bewerten. Denn gerade im Bereich der symbolischen Kommunikation war es von Bedeutung, dass der Staat nicht den Eindruck erweckte, den Terroristen die Tatherrschaft zu überlassen – dies traf freilich auf alle drei Staaten zu. Auch in Westdeutschland und Großbritannien folgten die Maßnahmen meist unmittelbar terroristischen Attentaten, so dass von einer reaktiven, teilweise improvisierenden Anti-Terrorismus-Politik gesprochen werden kann.

Langfristige Strategien, dem Terrorismus vor allem durch gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Reformen zu begegnen, wurden zwar durchaus entworfen und diskutiert, gerieten aber angesichts terroristischer Attentate meist in den Hintergrund. In den wenigen Fällen, in denen Reformen wie das Gesetz zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit 1977 in Italien umgesetzt wurden, entfalteten diese nicht die erhoffte Wirkung. Gerade der italienische Fall zeigte, dass sie nicht die gewünschten Ergebnisse brachten, wenn sie erst nach dem Beginn des Terrorismus implementiert wurden. Für einen wirklichen Erfolg derartiger Maßnahmen müssen mindestens zwei wichtige Voraussetzungen gegeben sein. Erstens muss die Zielgruppe die positiven Auswirkungen der Reform spüren. Zweitens muss ein grundlegendes Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Institutionen vorhanden sein. Fehlgeschlagene oder halbherzige Reformversuche führen hingegen, wie das Beispiel Großbritannien zeigt, zu einem immer größeren Misstrauen und können auch in eine Eskalation der Gewalt münden.

Ebenso ist in allen drei Ländern eine überparteiliche Geschlossenheit zu beobachten, als die terroristischen Aktionen ihre Höhepunkte erreichten: War es in Italien der *compromesso storico* zwischen Kommunisten und Christdemokraten, in Großbritannien der *bipartisanship* zwischen *Labour* und *Conservatives*, sprach man in Deutschland von der „Gemeinsamkeit der Demokraten“<sup>131</sup>. Auch die Mittel und Wege, die alle drei Staaten gegen den Terrorismus einschlugen, ähnelten sich: Modernisierung und Ausbau der Polizeiergane, Aufbau von Spezialeinheiten, Zentralisierung und verbesserte Koordinierung der Polizei- und Sicherheitskräfte, Straferhöhung für terroristische Verbrechen, Anpassung des Strafrechts und der Strafprozessordnung, die Möglichkeit der präventiven Festnahme – um noch einmal einige Kernpunkte zu nennen. Zugleich gelang es, weiterreichende Forderungen wie die Einführung der Todesstrafe oder die Ausrufung des Notstands abzuwehren. Die Vernachlässigung von Reformen und die Konzentration auf die Anpassung des materiellen und formellen Strafrechts sowie auf den Ausbau der Sicherheitsbehörden in allen drei Ländern verdeutlichen, dass bei der Anti-Terrorismus-Strategie in London, Bonn und Rom die unmittelbare Bekämpfung der terroristischen Gewalt im Vordergrund stand. Der Versuch, die propagierten Ziele der Terroristen in den Blick zu nehmen und durch Reformen den terroristischen Gruppen die vermeintliche Legitimität ihrer Aktionen zu entziehen, stand in den 1970er Jahren im Hintergrund. Trotz dieser grundsätzlichen

<sup>131</sup> Vgl. hierzu auch den Beitrag von Johannes Hürter in diesem Band.

Gemeinsamkeiten lassen sich drei bedeutende Unterschiede feststellen. Dies betraf erstens die Informationsbeschaffung, zweitens den Umgang mit den Terroristen und ihrem Umfeld, drittens den Einsatz des Militärs.

**Erstens** setzte Bonn mehr auf einen systematischen Ausbau und eine Technisierung des Fahndungsapparates, um die für die Bekämpfung notwendigen Informationen zu erhalten. In Italien verhinderten politische Machtkämpfe sowie ein angespannter Staatshaushalt zunächst die seit Jahren notwendige Modernisierung der Polizeikräfte im Allgemeinen und der Staatspolizei im Speziellen. Rom versuchte stattdessen durch Kronzeugen an Wissen über den Terrorismus zu gelangen und vertraute kleinen, spezialisierten Sondereinheiten. Auch in Großbritannien galt die Informationsgewinnung als zentrale Säule einer erfolgreichen Terrorismusbekämpfung. London wandte dabei alle nur erdenklichen Möglichkeiten an, um an Informationen zu gelangen: von einem intensiven Einsatz der SIGINT und von V-Leuten über umfangreiche Befragungen und Hausdurchsuchungen bis hin zur Anwendung der Kronzeugenregelung.

Aber trotz dieser Unterschiede: In allen drei Staaten besaß die Beschaffung von Informationen über die terroristischen Gruppen eine sehr hohe Priorität, und letztlich bestätigte sich auch, wie wichtig dies für eine effiziente Bekämpfung des Terrorismus war. Jedoch ist eine ausufernde Informationsgewinnung aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich. Das gilt insbesondere für Maßnahmen, die eine aktive Beschaffung vermeintlich benötigter Hinweise durch die Sicherheitsbehörden begünstigen. Sie gaben in allen drei Ländern vielfach Anlass zu schweren Vorwürfen gegen die Sicherheitsorgane, beeinträchtigten die Privat- und Intimsphäre des Einzelnen und standen im Widerspruch zur in Rechtsstaaten garantierten Kommunikationsfreiheit.

**Zweitens** warb Rom bereits während des Höhepunkts der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus um Aussteiger und sandte damit früh Signale für einen Dialog mit Terroristen und anderen linksextremistischen Aktivisten aus. Dieses staatliche Handeln gegenüber den „Feinden der Republik“ hatte seine Wurzeln in einer politischen Kultur des *trasformismo* und einer durch die katholische Kultur bedingte Aufgeschlossenheit gegenüber dem Grundsatz der „Reue“. In der Bundesrepublik „verloren Exklusion und polizeiliche Repression den alleinigen Vorrang beim Umgang mit dem Terrorismus“<sup>132</sup> erst im Laufe des Jahres 1978 und damit nach dem Höhepunkt der Auseinandersetzung. Dennoch galt auch in der Bundesrepublik wie in Italien der Terrorist aus strafrechtlicher Sicht nicht als Person, die außerhalb des Rechtsstaates stand. In Großbritannien wurde indes der Prozess der Exklusion aus der Gesellschaft wesentlich schärfer durchgeführt. Teils verschwammen die Grenzen hin zu einer eigenen „Feindpolitik“ (Otto Depenheuer) gegenüber Terroristen, die die Grundfesten des britischen Rechtsstaats er-

<sup>132</sup> Klaus Weinbauer, Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martschukat (Hrsg.), Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, Bielefeld 2007, S. 215–237, hier S. 230.

schütterten. Dies lag insbesondere an der Tatsache, dass der Konflikt in Nordirland oftmals nicht als ein innerstaatlicher Konflikt wahrgenommen wurde, sondern als äußere Bedrohung. Dennoch kam es immer wieder zu Versuchen, die Situation in Nordirland durch politische Vereinbarungen zu beruhigen. Allerdings räumte London auch bei diesen Abkommen stets sicherheitspolitischen Aspekten den Vorrang ein und konnte erst in den 1990er Jahren Profit aus den politischen Vereinbarungen ziehen.

**Drittens** setzte nur Großbritannien das Militär zur direkten Bekämpfung terroristischer Gruppen ein. Aufgrund der Erfahrungen in der Niederschlagung von Aufständen in den Kolonien dachte London, dass ein ähnliches Vorgehen auch in Nordirland zum Erfolg führen würde. Erst 1975 gab London die Terrorismusbekämpfung wieder in den Verantwortungsbereich der regulären Polizeikräfte. Weder in Italien noch in der Bundesrepublik kam es zur „Militarisierung“ der Terrorismusbekämpfung, auch wenn über diese Möglichkeit immer wieder diskutiert wurde.

Letztlich erreichten die drei Staaten weder eine Generalprävention vor terroristischen Aktionen, noch waren die Sicherheitsbehörden gegen Fahndungsspannen, Rückschläge und Skandale immun. So gelang es den Behörden in Italien und Deutschland nach der Festnahme des „historischen Kerns“ der RAF (1972) beziehungsweise der BR (1974) nicht, die Gruppen gänzlich zu zerschlagen. London schätzte die Situation in Nordirland zu Beginn der 1970er Jahre vollkommen falsch ein und setzte auf eine repressive Militärstrategie, als ob es sich um die Niederschlagung eines Aufstands in einem Kolonialgebiet handeln würde. Dies führte zu einer massiven Verschärfung der Situation. Alle drei Staaten mussten erst durch weitere terroristische Aktionen „sensibilisiert“ werden, um auf die terroristische Herausforderung adäquat und konsequent zu reagieren. Auch während der Entführung Schleyers und Moros oder während des Einsatzes der SAS in Gibraltar kam es in allen drei Staaten zu Fehlern. In Italien wurden diese Pannen vielfach mit Verschwörungstheorien begründet, galt und gilt doch das Land als Paradies der „okkulten Politik“<sup>133</sup>. Der Ländervergleich scheint diese vermeintliche nationalstaatliche Besonderheit jedoch eher zu relativieren und legt den Schluss nahe, dass kein Staat vor derartigen Pannen bei der Terrorismusbekämpfung sicher zu sein scheint.

<sup>133</sup> Vgl. zur Rolle der Verschwörungstheorien in Italien Tobias Hof, *The Moro Affair – Left-Wing Terrorism and Conspiracy in Italy in the Late 1970s*, in: Cornel Zwierlein/Beatrice de Graaf (Hrsg.), *Security and Conspiracy in Modern History, 16th to 21st century. Special Issue: Historical Social Research* 38 (2013), 1, S. 232–256.

*Gisela Diewald-Kerkmann*

## Justiz gegen Terrorismus

### „Terroristenprozesse“ in der Bundesrepublik, Italien und Großbritannien<sup>1</sup>

#### Einleitung

Dass es äußerst schwierig ist, Strafverfahren gegen Mitglieder der RAF, der Roten Brigaden und der IRA zu vergleichen, muss nicht explizit ausgeführt werden. Tatsächlich werden die Unterschiede vielfach unterschätzt respektive ähnliche Entwicklungen insbesondere der RAF und der Roten Brigaden überschätzt. So dürfen weder die spezifischen Gewalttraditionen der deutschen und italienischen Geschichte noch die unterschiedliche Akzeptanz in der Bevölkerung – vor allem die anfängliche Verbundenheit mit den aktuellen Arbeitskämpfen in Italien – außer Acht gelassen werden. Treffend hebt Christian Jansen hervor:

„Eine Parallelisierung der deutschen und der italienischen Geschichte liegt nahe und wird in der Presse und in populären Darstellungen gerne vorgenommen. Allzu verführerisch sind die Analogien beider Nationalgeschichten im 19. und 20. Jahrhundert: verspätete Nationalstaatsgründung, Faschismus und nach dem gemeinsam verlorenen Zweiten Weltkrieg Läuterung zu parlamentarischen Demokratie. [...] Solche augenfälligen Parallelen verdecken jedoch die gravierenden Unterschiede zwischen beiden politischen Kulturen, die sich an dem scheinbar so ähnlichen Phänomen *Brigate Rosse* bzw. RAF mit dem fast gleichzeitigen Höhepunkt der Schleyer- bzw. der Moro-Entführung 1977/78 anschaulich herausarbeiten lassen.“<sup>2</sup>

Auch Michaela Wunderle verweist auf erhebliche Unterschiede. Demnach habe sich nicht nur die anfängliche Verbundenheit mit den aktuellen Arbeitskämpfen unterschieden, sondern auch die Sympathisantenschar der Roten Brigaden sei sowohl in den großen Fabriken wie in den Universitätsstädten an Zahl und Militanz wesentlich größer als bei der RAF gewesen<sup>3</sup>. Oder, wie das frühere Mitglied Mario Moretti Jahre später feststellte: „Die *Brigate Rosse* waren der ETA oder IRA nicht ähnlich, auch nicht der PLO. [...] Sie waren auch der RAF nicht ähnlich, wie es auf Grund der Parallelität von Zeit und Radikalität scheinen könnte, denn sie entstanden auf einer Welle der Bewegung – ob Arbeiter oder nicht – wie es sie in

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich auch um Teilergebnisse meiner Habilitationsschrift „Frauen, Terrorismus und Justiz. Prozesse gegen weibliche Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni“, die 2009 in der Reihe „Schriften des Bundesarchivs“ (Düsseldorf) veröffentlicht wurde.

<sup>2</sup> Christian Jansen, *Brigate Rosse und Rote Armee Fraktion. ProtagonistInnen, Propaganda und Praxis des Terrorismus der frühen siebziger Jahre*, in: Oliver von Mengersen u. a. (Hrsg.), *Personen, Soziale Bewegungen, Partei. Beiträge zur Neuesten Geschichte. Festschrift für Hartmut Soell*, Heidelberg 2004, S. 483–500, hier S. 483.

<sup>3</sup> Vgl. Michaela Wunderle, *Die Roten Brigaden*, in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg 2006, Bd. 2, S. 782–808, hier S. 782. Siehe ferner Donatella della Porta, *Social Movements. Political Violence and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge 1995.

Deutschland nicht gab. Die RAF wußte um ihre Isolation und wollte das träge deutsche Volk samt der integrierten Arbeiter durchschütteln.“<sup>4</sup>

Vergleicht man darüber hinaus die zahlenmäßige Stärke der terroristischen Gruppen und die Anzahl der Strafverfahren, werden die Unterschiede noch deutlicher. So bestand nach Auffassung des Leiters des Landesamtes für Verfassungsschutz in Hamburg die RAF des Jahres 1970 lediglich aus 17 Mitgliedern<sup>5</sup>. In einer vorläufigen Übersicht des Bundesjustizministeriums wurde für das Jahr 1975 der „harte Kern der deutschen Terroristen“ auf etwa 40 bis 60 Aktivisten und rund 200 potenzielle Mittäter geschätzt<sup>6</sup>. Fast zwei Jahre später gab der Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel im Oktober 1977 eine Zahl von ca. 100 Personen bekannt<sup>7</sup>. Aktuelle Bewertungen gehen von ähnlichen Zahlen aus. Beispielsweise bestand nach Auffassung des Kriminologen Helmut Kury die RAF aus einem harten Kern von 30 bis 40 Leuten, die im Untergrund lebten<sup>8</sup>. Legt man diese Schätzungen zugrunde, reichte die personelle Stärke der RAF von knapp 17 Personen in der Anfangsphase (1970) über ca. 100 Mitglieder im Jahr 1977 bis zu insgesamt – so die Auffassung des früheren Präsidenten des Bundeskriminalamts, Horst Herold – „einigen Hundert“<sup>9</sup>.

Gerade im internationalen Maßstab wird die zahlenmäßige Schwäche der RAF deutlich, wobei allein ein Vergleich mit Italien und Nordirland die Dimensionen relativiert. So kommandierte das Gründungsmitglied der Roten Brigaden, Mario Moretti, „Anfang 1978 sieben Kolonnen mit gut 300 ‚regulären‘ Brigadisten, um die sich [...] viele tausend Sympathisanten scharten“<sup>10</sup>; allein im Jahr 1987 waren ca. „1400 Brigadisten“ inhaftiert. Nach Ansicht des Gründungsmitglieds der Roten Brigaden Alberto Franceschini waren über 200 militante Gruppen aktiv gewesen<sup>11</sup>. Für Nordirland konstatiert Reinhard Hermle, dass die IRA im Jahr 1970 etwa aus 750 Mitgliedern bestanden habe, von denen ca. 330 den aktiven Kern ausmachten<sup>12</sup>. Und nach Auffassung von Robert Krumpach betrug der harte Kern der IRA Jahre später etwa 1500 bis 2000 Personen<sup>13</sup>.

<sup>4</sup> Mario Moretti, *Brigate Rosse. Eine italienische Geschichte*. Interview von Carla Mosca und Rossana Rossanda, Berlin 2006, S. 18.

<sup>5</sup> Hans Josef Horchem, *Die verlorene Revolution. Terrorismus in Deutschland*, Herford 1988, S. 37.

<sup>6</sup> Vorläufige Übersicht des Bundesjustizministeriums über die Opfer terroristischer Gewalttäter und über die von den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten eingeleiteten Verfahren für das Jahr 1975; Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), Bestand (B) 106/107123, Bd. 1.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag. Stenographische Berichte, 8. Wahlperiode, 53. Sitzung, 28. 10. 1977, S. 4091.

<sup>8</sup> *Neue Westfälische*, 24. 04. 2007.

<sup>9</sup> Interview mit dem ehemaligen Präsidenten des Bundeskriminalamts: „Die entscheidende Triebkraft besteht in einem unbändigen, alles ausfüllenden Hass“, in: Kraushaar, *Die RAF*, Bd. 2, S. 1370–1391, hier S. 1383.

<sup>10</sup> Wunderle, *Die Roten Brigaden*, S. 798.

<sup>11</sup> *Der Spiegel*, 17. 2. 2007, S. 122.

<sup>12</sup> Reinhard Hermle, *Der Konflikt in Nordirland. Ursachen, Ausbruch und Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Zeitraums 1963–1972*, München 1979, S. 237. Vgl. auch Manfred Breuer, *Nordirland. Eine Konfliktdanalyse*, Münster 1994.

<sup>13</sup> Robert Krumpach, *Terrorismus in Nordirland – ein Überblick*, in: Manfred Funke (Hrsg.), *Terrorismus. Untersuchungen zur Strategie und Struktur revolutionärer Gewaltpolitik*, Bonn 1977, S. 227.

Die unterschiedliche Stärke der terroristischen Gruppen spiegelt sich auch in den Strafverfahren wider. Die Datenerhebung von Richard Blath und Konrad Hobe<sup>14</sup>, herausgegeben vom Bundesjustizministerium, bezieht sich auf Strafverfahren, die zwischen Januar 1971 und November 1980 gegen Mitglieder der RAF wegen linksterroristischer oder hiermit im Zusammenhang stehender Straftaten geführt und rechtskräftig durch Freispruch oder Verurteilung abgeschlossen wurden. Dabei handelte es sich um 279 rechtskräftige Urteile gegen 234 Personen, wobei 201 Personen mit einem Urteil, 25 Personen mit zwei sowie jeweils vier Personen mit drei oder vier Urteilen vertreten waren. Angesichts der Tatsache, dass dieser Untersuchung primär die Anklageschriften und rechtskräftigen Urteile zugrunde lagen, ergeben sich Einschränkungen für die Aussagekraft der Studie. So wurden weder eingestellte Verfahren und Freisprüche berücksichtigt noch Personen, deren Urteil im untersuchten Zeitraum nicht rechtskräftig wurde, terroristischer Straftaten Beschuldigte oder mit Haftbefehl Gesuchte aufgenommen. Einbezogen wurden 206 Personen, jeweils rechtskräftig verurteilte Straftäterinnen und Straftäter bzw. Unterstützer und Unterstützerinnen<sup>15</sup>. Allerdings wird das quantitative Ausmaß der linksterroristischen Gruppen verzerrt, da sich hierunter auch Personen befanden, die keiner bestimmten Gruppe angehörten. Sie hatten „linksterroristisch motivierte Straftaten [verübt] oder die Begehung solcher Straftaten“<sup>16</sup> unterstützt und waren wegen nachgewiesener Unterstützerhandlungen angeklagt bzw. verurteilt worden. Vielfach handelte es sich um verbale Handlungen, wie die „Befürwortung von Gewalt“, Wandparolen oder die Forderung nach Abschaffung der „Isolationsfolter“ gegen Gefangene. Materielle Handlungen waren die „Gewährung einer Übernachtung“ für gesuchte Personen oder die Beschaffung von Ausweispapieren. In ihrer Untersuchung klassifizieren Blath und Hobe die 206 Straftäter und Straftäterinnen bzw. Unterstützer danach, ob sie Anschläge, gruppenbezogene Handlungen oder Unterstützungshandlungen vorgenommen haben. Als Resultat konstatieren sie, dass lediglich ein Viertel der Frauen und Männer wegen Anschlägen auf Personen des öffentlichen Lebens, Brandstiftung oder Sprengstoffanschlägen auf öffentliche Gebäude verurteilt wurde. Bei der Mehrzahl von ihnen ging es um Handlungen, die der Erhaltung der Gruppe oder der Sicherung der eigenen Handlungs- und Bewegungsfreiheit dienten.

Weitere Zahlen dokumentieren, in welchem Maße in der öffentlichen Debatte die quantitativen Angaben über Strafverfahren gegen Mitglieder terroristischer Gruppen variierten. Nach einer Darstellung des Magazins „Sozialdemokrat“ waren von 1970 bis 1977 136 rechtskräftige Urteile gegen Terroristen und ihre Unterstützer gefällt, 74 Angeklagte in 1. Instanz verurteilt<sup>17</sup>, 107 Personen angeklagt

<sup>14</sup> Richard Blath/Konrad Hobe, Strafverfahren gegen linksterroristische Straftäter und ihre Unterstützer, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Bonn 1982.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>17</sup> Von diesen 74 Personen erhielten u. a. 10 Personen lebenslänglich, 8 Personen Freiheitsstrafen von fünf bis 15 Jahren und 16 Personen von zwei bis fünf Jahren, vgl. Sozialdemokrat Magazin, 10/1977, Heft 10, S. 11.

worden und 240 Ermittlungsverfahren noch in Gang, davon 70 beim Generalbundesanwalt<sup>18</sup>. Aufschlussreich ist eine Übersicht des Generalbundesanwalts aus dem Jahre 1982, wonach 1974 380 Personen wegen linksextremistisch orientierter terroristischer Straftaten verurteilt wurden; hierzu zählten auch so genannte Unterstützerinnen und Unterstützer<sup>19</sup>. Horst Herold, der frühere Präsident des Bundeskriminalamts, stellte im Mai 2000 fest, dass 517 Personen wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und 914 wegen deren Unterstützung verurteilt worden seien<sup>20</sup>. Nach einer statistischen Übersicht des Generalbundesanwalts wurden insgesamt in der Zeit von 1976 bis einschließlich 2006 – die RAF hatte sich im Jahr 1998 aufgelöst – „189 Anklagen erhoben, die den Tatvorwurf der §§ 129, 129a StGB zum Gegenstand hatten. Die daraufhin geführten Gerichtsverfahren endeten in drei Fällen mit Freisprüchen. Die Rechtskraft dieser freisprechenden Urteile trat in zwei Fällen im Jahre 1995 und in einem Fall im Jahre 2005 ein“<sup>21</sup>.

In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, dass nur ein geringer Teil der wegen §§ 129 und 129a StGB eingeleiteten Ermittlungsverfahren ins Stadium der Anklageerhebung gelangte. Allein von 1980 bis 1988 zählte der Generalbundesanwalt etwa 3000 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts gemäß § 129a StGB, wobei 83 Prozent wegen Unterstützungshandlungen und Werbung stattfanden<sup>22</sup>. Wegen geringer Bedeutung gab er 73 Prozent von diesen Verfahren an die Staatsanwaltschaften der Länder ab. Von den restlichen 800 Verfahren wurden 760 Verfahren mangels Tatverdachts eingestellt. In den 40 zur Anklage gebrachten Verfahren erfolgten 32 Verurteilungen gemäß § 129a StGB, jedoch „ergingen in lediglich neun Fällen Verurteilungen, die ausschließlich auf § 129a StGB beruhten“<sup>23</sup>. Der Jurist Josef Grässle-Münscher kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass insgesamt 70 Prozent der angezeigten 3000 Verfahren so genannte „Unbekanntverfahren“ waren, die also nicht gegen namentliche Beschuldigte geführt wurden. Da nicht einmal die Verdächtigung einer bestimmten Person möglich sei, zeige sich, bei welcher geringen Verdachtsschwelle die Ermittlungen aufgenommen wurden. Dass von den 800 Verfahren nur 40 zur Anklage gekommen seien – fünf Prozent der Verfahren –, bezeuge „die Produktivität des Ermittlungsstadiums“ und bestätige „einen enormen Ermittlungsüberschuß“<sup>24</sup>. Demgegenüber lag die Anklagequote im Bereich der allgemeinen Kriminalität im Zeitraum von 1980 bis 1986 bei 45 Prozent der Verfahren<sup>25</sup>. Das kann exemplarisch für den

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Einleitungsreferat, gehalten auf einer Kurztagung für leitende Beamte der Justizvollzugsanstalten und der Aufsichtsbehörden des Strafvollzugs vom 7.–9. Juni 1982; BArch, B 106/626020/18.

<sup>20</sup> Süddeutsche Zeitung, 20./21. 5. 2000.

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 31. 10. 2007. Drucksache 16/6892, S. 4.

<sup>22</sup> Vgl. Josef Grässle-Münscher, Kriminelle Vereinigung. Von den Burschenschaften bis zur RAF, Hamburg 1991, S. 163.

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 164.

<sup>25</sup> Rolf Gössner, Das Anti-Terror-System. Politische Justiz im präventiven Sicherheitsstaat, Hamburg 1991, S. 289 ff.

Stadtstaat Hamburg rekonstruiert werden: In elf Jahren, von 1976 bis 1987, wurden insgesamt 185 Ermittlungsverfahren nach § 129a StGB eingeleitet. Daraus resultierten elf Anklagen (ca. 6 Prozent); knapp 94 Prozent der Ermittlungsverfahren wurden eingestellt. Von den elf Anklagen waren fünf nicht erfolgreich; die Hauptverhandlung wurde in vier Fällen nicht eröffnet und in einem Fall das Verfahren gerichtlich eingestellt. Nur sechs Gerichtsverfahren (3,2 Prozent aller eingeleiteten Ermittlungsverfahren) führten zu Verurteilungen. Somit führten „mehr als 96 Prozent der Fälle [...] nicht zu dem vorgeblich angestrebten Erfolg, nämlich eine gerichtliche Hauptverhandlung und Überprüfung mit Schluß-Entscheidung per Urteil herbeizuführen“<sup>26</sup>.

Dass auch die Strafverfahren gegen Mitglieder der RAF erheblich von den Terroristenprozessen in Italien und Nordirland abwichen, verdeutlichen die folgenden Angaben. Allein in Italien war – so die Auffassung von Stefan Seifert – im Zeitraum von 1971 bis 1986 über 6000 Personen der Prozess wegen „rotem Terrorismus“ gemacht worden, über 4000 waren zu diesem Zeitpunkt noch angeklagt, darunter befanden sich etwa 300 per Haftbefehl Gesuchte. Annähernd 800 „politische Gefangene“<sup>27</sup> befanden sich in den Gefängnissen. Für Nordirland führt Johannes Kandel aus, dass in den Jahren 1976 und 1977 über 2500 Personen wegen Mord, Mordversuch und anderer mit Waffen- und Sprengstoffbesitz verbundenen Vergehen verurteilt wurden<sup>28</sup>.

Im Folgenden richtet sich der Fokus auf vier Aspekte: Auf die Fragestellung „Politischer Prozess“ oder „Gewöhnliches Strafverfahren gegen Kriminelle“, auf das Verhalten der Angeklagten und die Gerichtsatmosphäre, auf die Strafrechtsänderungen und auf die Rolle der Kronzeugen. Das soll zum einen der Komplexität des Themas gerecht werden und zum anderen adäquate Vergleichskriterien schaffen. Zwangsläufig muss die hier vorgenommene Schwerpunktsetzung zu einer Ausdehnung des Prozessbegriffes führen, zum Beispiel von der Ebene der Geschehensabläufe im Strafverfahren zum Wechselverhältnis zwischen Staat und Täterinnen bzw. Täter oder staatlicher Reaktion einerseits und Haltung der Justiz andererseits.

## 1. „Politischer Prozess“ oder „Gewöhnliches Strafverfahren gegen Kriminelle“?

Dass die Gratwanderung der Justiz vor allem im politischen Strafrecht offensichtlich wird und das Strafrecht in den verschiedenen Rechtssystemen der Vergangenheit auch schon immer eine Ausrichtung gegen staatsfeindliche Taten

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Stefan Seifert, *Lotta Armata. Bewaffneter Kampf in Italien*, Berlin 1991, S. 166.

<sup>28</sup> Johannes Kandel, *Der Nordirland-Konflikt. Von seinen historischen Wurzeln bis zur Gegenwart*, Bonn 2005, S. 167. Vgl. auch Michael Cox/Stephen A. Guelke, *A Farewell to Arms? From "Long War" to Long Peace in Northern Ireland*, Manchester 2000.

und Bestrebungen hatte, belegen zahlreiche Arbeiten<sup>29</sup>. Sie machen deutlich, dass sowohl „die Staatsgewalt als auch einzelne Gruppierungen von Staatsbürgern [...] sich in der Neuzeit immer wieder, welches Rechtssystem auch gelten mochte, darum bemüht (haben), die Unterstützung der Gerichte zu mobilisieren, um das politische Machtgleichgewicht zu konsolidieren oder zu verschieben“<sup>30</sup>. Aber hierbei darf nicht unterschätzt werden, in welchem Maße der Gerichtssaal einen symbolisch aufgeladenen Ort darstellte (und immer noch darstellt), in dem staatliche Macht inszeniert wird. Der Kriminologe Fritz Sack verweist zu Recht auf die Abgrenzung des politischen vom normalen Straftäter. Demnach ist „der politische Straftäter [...] derjenige, der strafbare Handlungen als Instrument und Mittel zu einem politischen, moralischen oder wertbezogenen, kurz: zu einem über ihn hinausweisenden Zweck einsetzt, im Gegensatz zu demjenigen, dessen Straftaten eine Funktion des privaten und individuell bestimmbaren Bedürfnissystems des Täters sind.“<sup>31</sup> Insoweit stellt der so genannte normale Kriminelle die Legitimität der verletzten Norm und das staatliche Gewaltmonopol nicht in Frage, während die Legitimität und das Gewaltmonopol des Staates von Mitgliedern der RAF, der IRA und der Roten Brigaden grundsätzlich bestritten wurden.

Bezogen auf den bundesdeutschen Terrorismus ist festzustellen, dass die RAF von der Bundesregierung und der Opposition, staatlichen Instanzen und Medien schon relativ früh als wachsende Bedrohung eingeschätzt wurde. Während die Handlungen der RAF auf der politischen und medialen Ebene als Frontalangriff gegen die Gesellschaftsordnung und auf den Rechtsstaat verstanden wurden, galten sie auf der juristischen Ebene als gewöhnliche, kriminelle Straftaten, denen keine politischen Motive zugrunde lagen. Letztlich bedeutete das: Da nur gewöhnliche Verbrechen abgeurteilt wurden, waren politische Vorstellungen der Angeklagten nicht relevant. Die RAF-Mitglieder wurden bereits 1971/1972 von Politik und Medien als „Staatsfeinde“ beschrieben und in ihren Handlungen die „Staatskrise“ und die „Herausforderung des Rechtsstaates“ beschworen. Nicht nur politische Repräsentanten der Bundesregierung, der Opposition oder Vertreter staatlicher Instanzen vertraten die Meinung, dass es sich bei ihnen um eine „besondere Art von Tätern“ („Anarchisten“, „Umstürzler“, „Staatsverneiner“, „Staatsfeinde“) und eben keine „gewöhnlichen Kriminellen“ handele. Günther Weinmann, der Generalstaatsanwalt beim Oberlandesgericht Stuttgart, formu-

<sup>29</sup> Vgl. Otto Kirchheimer, Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Frankfurt a.M. 1985; Joachim Wagner, Politischer Terrorismus und Strafrecht im Deutschen Kaiserreich von 1871, Heidelberg 1981; Dirk Blasius, Geschichte der politischen Kriminalität in Deutschland 1800–1980, Frankfurt a.M. 1983; Karsten Felske, Kriminelle und terroristische Vereinigungen – §§ 129, 129a StGB: Reformdiskussion und Gesetzgebung seit dem 19. Jahrhundert, Baden-Baden 2002; Diether Posser, Anwalt im Kalten Krieg. Deutsche Geschichte in politischen Prozessen 1951–1968, Bonn 2000.

<sup>30</sup> Kirchheimer, Politische Justiz, S. 81.

<sup>31</sup> Fritz Sack, Politische Delikte, politische Kriminalität, in: Günther Kaiser/Hans-Jürgen Kerner/Fritz Sack/Hartmut Schellhoss (Hrsg.), Kleines Kriminologisches Wörterbuch, Heidelberg 1993, S. 382–392, hier S. 383f.

lierte im April 1974 vor dem Prozess gegen Ulrike Meinhof, Gudrun Ensslin, Andreas Baader, Holger Meins und Jan-Carl Raspe, es bestehe kein vernünftiger Zweifel, „dass wir es hier nicht mit einem politischen Prozess zu tun haben, sondern dass es um rein kriminelle Handlungen geht“<sup>32</sup>.

Auch der Bundesanwalt Heinrich Wunder, einer der vier Anklagevertreter in Stammheim, hob in der Verhandlung am 30. Juli 1975 hervor, dass es sich nicht um einen politischen Prozess handle. Vielmehr seien Delikte angeklagt aus dem Bereich des allgemeinen Strafrechts, also der allgemeinen Kriminalität<sup>33</sup>. In seinem Schlussvortrag am 5. Oktober 1976 – nach 149 Verhandlungstagen mit fast 400 Zeugen, Sachverständigen, über 80 Richterablehnungsgesuchen und Tonbandniederschriften von 12 000 Seiten – bezeichnete der Ankläger die Mitglieder der RAF als „Rechtsbrecher, die in elitärer Selbstüberschätzung ihren utopischen Zielen freien Lauf gelassen hätten. Sie seien keine Revolutionäre und keine politischen Straftäter, bestenfalls Revoluzzer, die kriminell geworden seien, weil sie die Durchsetzung ihrer Utopien hatten erzwingen“<sup>34</sup> wollen. Prinzipiell wies Wunder die Auffassung der Angeklagten und der Wahlverteidiger zurück, sie seien politische Straftäter. Vielmehr habe die Beweisaufnahme keinen Anhaltspunkt geboten, dass ihnen etwa Hochverrat zur Last gelegt werden könnte. Entscheidend für die Wertung als politische Straftat sei nicht die subjektive Einstellung, das Motiv, sondern die Art des angegriffenen Rechtsguts. Für politisch motivierten Mord gebe es keinen privilegierten Tatbestand, wobei den Angeklagten überhaupt Logik und Blick für die Realität gefehlt habe. Der Versuch, eine revolutionäre Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen, habe scheitern müssen<sup>35</sup>. Der Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof, Peter Zeis, fasste als zweiter Sprecher der Anklagebehörde die Indizien und die Zeugenaussagen zusammen, aus denen sich die Zugehörigkeit der Angeklagten zu einer kriminellen Vereinigung ergebe. Für die Bundesanwaltschaft begründete er im Einzelnen, warum „die ‚Baader-Meinhof-Bande‘“ als eine kriminelle Gruppe angesehen werden müsse. Durch zahlreiche bereits von verschiedenen Gerichten gegen Mitglieder der RAF ergangene rechtskräftige Urteile sowie Erklärungen der Angeklagten selbst werde deutlich, „daß es sich um eine kriminelle Vereinigung im Sinne des Strafparagrafen 129 handle“<sup>36</sup>. Das vor allem von Meinhof niedergelegte politische Konzept der RAF sei nach seiner Meinung der „größte Etikettenschwindel des Jahrzehnts“ gewesen. Bei dem Versuch, eine rein kriminelle Bande als politische Organisation zu verkaufen, habe es sich „um versuchte Volksverdummung gehandelt“<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Zitiert nach Otto Schily, Antrag zur Einstellung des Verfahrens in Stammheim (überarbeitete Fassung der Gerichtsmittschrift), in: Wolfgang Dressen (Hrsg.), Politische Prozesse ohne Verteidigung, Berlin 1976, S. 57–85, hier S. 64.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 78.

<sup>34</sup> Stuttgarter Zeitung, 6. 10. 1976.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 10. 1976.

<sup>37</sup> Stuttgarter Zeitung, 6. 10. 1976.

Ähnlich hatte bereits zuvor der Generalbundesanwalt Siegfried Buback argumentiert: „Was im Zusammenhang mit dem Baader-Meinhof-Verfahren mit dem Wort politisch verbrämt wird, ist in der Tat ein Etikettenschwindel. Man kann allenfalls sagen, es handelt sich um schwerste Kriminalität, bei der man versucht, sie politisch zu motivieren“.<sup>38</sup> Die Bundesanwaltschaft hatte schon zu Beginn ihrer Plädoyers im „größten und aufwendigsten Strafprozess in der Geschichte der Bundesrepublik“ die RAF als „verbrecherische kriminelle Bande“<sup>39</sup> bezeichnet und betont, dass die Angeklagten sich bewusst im Bereich der Schwerkriminalität bewegt und ihre Taten aus Eigensucht begangen hätten<sup>40</sup>. Oder, wie der Bundesanwalt Werner Widera den Angeklagten vorhielt: Ihre Taten hätten „lediglich einer ‚kleinen, letztlich unbedeutenden Gruppe‘ ein ‚angenehmes Leben‘ und die ‚totale Freiheit‘ verschaffen sollen“<sup>41</sup>. Überhaupt sei es der Bundesanwaltschaft darum gegangen, „den Rädelsführern der Baader-Meinhof-Bande die ‚revolutionäre Maske vom Gesicht zu reißen, hinter der sich die Fratze des gemeinen, hinterhältigen Terrorismus verborgen hält“<sup>42</sup>. Auch Kurt Rebmann, seit dem 1. Juli 1977 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, stellte in einer Rede auf dem Deutschen Richtertag im Jahr 1979 fest, der Strafrechtspflege sei eine neue Aufgabe erwachsen, nachdem Baader, Ensslin, Meinhof, Mahler und andere versucht hätten, „in der Bundesrepublik eine bewaffnete Untergrundarmee aufzubauen“<sup>43</sup>. So würden mit der Strafverfolgung terroristischer Gewalttäter Staatsanwaltschaften und Gerichte ihren Beitrag zur Gewährleistung des inneren Friedens und der inneren Sicherheit im Staat leisten<sup>44</sup>. Insgesamt wurde die Frage, ob das Strafverfahren gegen die Gründungsmitglieder der RAF ein „politisches“ war, nicht nur „von Nichtjuristen [...] unterschiedlich beantwortet – je nach der politisch eher staatstragenden, staatskritischen oder staatsfeindlichen Einstellung und Ideologie des Befragten. Übereinstimmung [war] selbst unter Juristen nicht zu erzielen, da verschiedene Maßstäbe angelegt“<sup>45</sup> wurden.

Jedoch gab es auch kritische Stimmen. Exemplarisch kann der ehemalige Präsident des Oberlandesgerichts Stuttgart, Richard Schmid, angeführt werden, der auf den „ganz verfehlten Gegensatz von politisch und kriminell“ hinwies und Zweifel anmeldete, die festgenommenen RAF-Mitglieder als „rein kriminelle Verbrecher“ darzustellen. In einem Interview im Süddeutschen Rundfunk am 2. Juli 1975 machte er deutlich:

<sup>38</sup> Zitiert nach Hannes Breucker, *Verteidigungsfremdes Verhalten. Anträge und Erklärungen im „Baader-Meinhof-Prozeß“*, Berlin 1993, S. 86.

<sup>39</sup> *Frankfurter Rundschau*, 6. 10. 1976.

<sup>40</sup> Vgl. *Stuttgarter Nachrichten*, 6. 10. 1976.

<sup>41</sup> *Frankfurter Rundschau*, 6. 10. 1976.

<sup>42</sup> *Deutsche Zeitung*, 15. 10. 1976.

<sup>43</sup> Rede des Generalbundesanwalts Kurt Rebmann auf dem Deutschen Richtertag „Terrorismus und Rechtsordnung“, September 1979, in: *Deutscher Richterbund* (Hrsg.), *Kurskorrekturen im Recht*, Köln 1980, S. 109.

<sup>44</sup> Ebenda.

<sup>45</sup> Breucker, *Verteidigungsfremdes Verhalten*, S. 65.

„Leider hat die Justiz selber sich ein paar Begriffe und Stichworte zu eigen gemacht, die von der sachlich-strafrechtlichen Betrachtung des Falles abführen. [...] Damit will sie einerseits mit dem Wort ‚kriminell‘ Stimmung gegen die Angeklagten machen, ohne aber andererseits darauf zu verzichten, die Angeklagten als gefährliche Anarchisten hinzustellen und als Leute, die unsere Gesellschaft umzustürzen versuchen, was doch offenbar ein politisches Ziel ist. [...] Wenn auch die Mittel gewiss kriminell sind, so ist doch trotzdem die Tat politisch motiviert, und darauf kommt es an. Das ist eine in der Geschichte des Strafrechts häufige Erscheinung, ebenso wie es bei solchen Taten auch unbeteiligte Opfer gibt. Gegen alle Logik daraus Stimmung mit dem populären Sinn des Wortes ‚kriminell‘ zu machen, ist einer Justizbehörde unwürdig.“<sup>46</sup>

Dass die Justiz in Italien und Nordirland ebenfalls das Ziel verfolgte, Terroristenprozesse als normale Strafverfahren gegen gewöhnliche Kriminelle zu führen, überrascht nicht. Zu Recht hebt Tobias Hof in seiner Untersuchung hervor, dass etwa in Strafverfahren gegen den „historischen Kern“ der Roten Brigaden in Turin – mit 46 Angeklagten – im Mai 1976 diese sich „zu politischen Gefangenen [erklärten] und [...] die Legitimität des Gerichts [bestritten]. [Die] Verhandlung wurde zu einem Politikum, zu einem neuen Schauplatz der Auseinandersetzung zwischen Staat und Terroristen.“ Hierbei kristallisierten sich vor allem zwei Konfliktlinien heraus; „die Frage, ob sich ein Angeklagter vor Gericht selbst verteidigen dürfe und die von der Strafprozessordnung vorgeschriebene Zahl von sechs Laienrichtern“<sup>47</sup>. Weiter wird deutlich, dass die am Prozess beteiligten Personen und die politische Elite sehr darauf bedacht gewesen seien, die Terroristen als „gewöhnliche Kriminelle“ zu behandeln<sup>48</sup>.

Ebenso wenig überrascht es, dass sich die Mitglieder der Roten Brigaden und der IRA als politische Gefangene verstanden, die die Legitimität der Justiz negierten. Im Kontext des Prozesses in Turin 1977 verweist Seifert beispielsweise auf eine Erklärung der beschuldigten Mitglieder der Roten Brigaden, wonach gesetzliche Voraussetzungen jeglichen Wert für sie verloren hätten: „Die ‚Angeklagten‘ haben nichts, wofür sie sich verteidigen müssten, während ganz im Gegenteil, die ‚Ankläger‘ ihre kriminelle, gegen das Volk gerichtete Politik des infamen Regimes, das sie repräsentieren, verteidigen müssen.“<sup>49</sup> Allerdings lehnten die Brigadisten nicht nur die Zusammenarbeit mit den Gerichten ab, sondern verweigerten auch die Kooperation mit ihren Anwälten. So hatten sie weiter erklärt: „[...] um jegliche Zweideutigkeit auszuschließen, entziehen wir unseren Anwälten das Mandat der Verteidigung und fordern sie auf, im Falle ihrer Nominierung als unsere Pflichtverteidiger, sich jeder Kollaboration mit der Macht zu verweigern“<sup>50</sup>. Dagegen spielten die Verteidiger in den bundesdeutschen Strafverfahren gegen Mitglieder der RAF eine zentrale Rolle. Unbestritten scheint hier ein gravierender Unterschied zu liegen.

<sup>46</sup> Dr. Richard Schmid, Ein Kommentar zum Baader-Meinhof Prozeß, Süddeutscher Rundfunk Stuttgart, Chefredaktion Politik, Sendung: Di, 2. 7. 1975/21.00 h/SF, „Näher betrachtet“, Sendemanuskript, S. 1.

<sup>47</sup> Tobias Hof, Der Prozess gegen den „historischen Kern“ der Brigade Rosse in Turin, in: Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982, München 2010, 63–72, hier S. 63.

<sup>48</sup> Vgl. ebenda, S. 71.

<sup>49</sup> Seifert, Lotta Armata, S. 74.

<sup>50</sup> Ebenda.

Für die IRA konstatieren Johannes Kandel und Manfred Tieger, dass deren Mitglieder die Hungerstreiks benutzten, um den politischen Status als „Kriegsgefangene“ zu erzwingen. Die britische Regierung sollte zur faktischen Legitimation des bewaffneten Kampfes als einem regulären Krieg zwischen der IRA und den Briten bewegt werden<sup>51</sup>. Tatsächlich war den IRA-Inhaftierten seit 1971 ein Sonderstatus für politische Gefangene („Special Category Status“) gewährt worden, mit dem sie ihre politischen Motive geltend machen konnten. Diese Entscheidung hatte die IRA „als Anerkennung ihrer gefangenen ‚Kämpfer‘ als ‚politische Gefangene‘ interpretiert“<sup>52</sup>. Der zuvor eingeräumte Sonderstatus wurde jedoch 1976 wieder aufgehoben. Wie in der Bundesrepublik Deutschland und Italien galt der nach dem 1. März 1976 wegen terroristischen Aktivitäten Verurteilte als „normaler Krimineller“.

## 2. Verhalten der Angeklagten und Gerichtsatmosphäre

Die beklemmende Atmosphäre im Gerichtssaal – exemplarisch für die Bundesrepublik steht hierfür der Stammheim-Prozess gegen die Gründungsmitglieder der RAF 1975–1977 – und die kaum überbrückbaren Gegensätze stellten alle Beteiligten vor eine ungewöhnliche Aufgabe. Unbestritten spiegeln die Kontroversen im Gerichtssaal, angefangen von Auseinandersetzungen um allgemeine Verfahrensgrundsätze, Polemik, eigenmächtigen Wortergreifungen, Unterbrechungen über Wortentziehungen bis zu den heftigen Vorwürfen ein Ausnahmeklima wider. Das zeigte sich nicht zuletzt darin, dass die Gerichtsverhandlung in einem extra für den Terroristenprozess, zunächst gegen Gründungsmitglieder der RAF, errichteten Gebäude stattfand. Es handelte sich um eine „neben der Haftanstalt Stammheim für 16 Millionen DM eigens errichtete“<sup>53</sup> schuss- und detonationssichere Mehrzweckhalle, die von fünfhundert Kräften der Schutz- und Kriminalpolizei, von mobilen Einsatzkommandos der Polizei und des Bundesgrenzschutzes bewacht und kontrolliert wurde<sup>54</sup>. Darüber hinaus wurde das Prozessgebäude von Betonmauern, Stacheldraht, spanischen Reitern, Alarmanlagen und Videokameras geschützt. Dass der Hochsicherheitstrakt Stammheim zu einem Begriff in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland geworden ist, muss eigentlich nicht gesondert erwähnt werden.

Genauso steht außer Frage, dass die Richter in einer bisher noch nicht erlebten Art und Weise diffamiert wurden. Die Prozessakten dokumentieren, in welchem Maße der Gerichtssaal als „Bühne“ für eigene Agitations- und Propagandazwecke instrumentalisiert wurde. Die Angeklagten benahmen sich „zum Teil wie Rasen-

<sup>51</sup> Kandel, Nordirland-Konflikt, S. 233; Manfred P. Tieger, Nordirland. Geschichte und Gegenwart, Basel 1985, S. 187f.

<sup>52</sup> Kandel, Nordirland-Konflikt, S. 234.

<sup>53</sup> Thomas Flemming/Bernd Ulrich, Vor Gericht. Deutsche Prozesse in Ost und West nach 1945, Berlin 2005, S. 156.

<sup>54</sup> Vgl. Butz Peters, Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF, Berlin 2004, S. 336.

de, in einer fürchterlich beleidigenden Sprache auch gegenüber dem Gericht“<sup>55</sup>. Ihre Haltung indizierte nicht Unterwerfung, sondern Gewissheit, „dem geltenden Code bessere Normen entgegenzusetzen“<sup>56</sup>. Oder, wie der Journalist Werner Birkenmaier formulierte: „Solchen Angeklagten wie Andreas Baader und solchen Verteidigern wie Otto Schily war [der Vorsitzende Richter] Prinzing in seinem bisherigen Richterleben noch nicht begegnet“.<sup>57</sup> Sein Nachfolger – der Vorsitzende Richter Eberhard Foth – schreibt, dass das „neue Verhalten der Angeklagten und der als Zuhörer anwesenden Sympathisanten [...] für die Gerichte erhebliche Schwierigkeiten mit sich [brachten]. Es kam zu zahlreichen Tumulten und Exzessen im Gerichtssaal; plötzlich gewannen die vielen Richtern kaum bekannten Vorschriften über Sitzungspolizei und Ungebühr an Bedeutung (§§ 176ff. GVG).“<sup>58</sup>

Hierin zeigt sich nicht nur die Strategie der RAF: „Zwischen uns und dem Feind einen klaren Trennungsstrich ziehen!“<sup>59</sup>, sondern auch „die Aufspaltung in ‚zwei ganz verschiedene Kommunikationssysteme‘ [...] bis zu extremer Zuspitzung“<sup>60</sup>. Es ging um eine „Totalopposition gegen die Strafgerichtsbarkeit“<sup>61</sup>. Bereits in der von Meinhof im April 1972 verfassten Druckschrift „Dem Volk dienen. Stadtguerilla und Klassenkampf“<sup>62</sup> hatte sie gefordert, dass jede Zusammenarbeit mit Gerichten, Polizei, Behörden, Spitzeln und Verrätern verweigert werden müsse, „ihnen keine Mühe erspart, kein Beweis erleichtert, keine Information geschenkt und kein Aufwand abgenommen“<sup>63</sup> werden dürfe. Genauso hatte Baader im Prozess jede Basis zwischen den Angeklagten und der Justiz mit den Worten verneint: „das ist wirklich der unlösbare Widerspruch, in dem sich die Veranstaltung hier dahinschleppt, weil die revolutionäre Politik nicht justiziabel ist“<sup>64</sup>. Die Inhaftierten versuchten, den Gerichtssaal zu einem politischen Forum umzufunktionieren. Dabei scheint der „kriminalistische Teil“ der Verhandlung, also die sachliche Verteidigung gegen die Anklage, für Baader, Ensslin, Meinhof und Ras-

<sup>55</sup> Uwe Wesel, *Die verspielte Revolution: 1968 und die Folgen*, München 2002, S. 259.

<sup>56</sup> Wilfried Rasch, *Die Gestaltung der Haftbedingungen für politisch motivierte Täter in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 59 (1976), Heft 2/3, S. 61–69, hier S. 61 f.

<sup>57</sup> Zitiert nach: Klaus Stern/Jörg Herrmann, *Andreas Baader. Das Leben eines Staatsfeindes*, München 2007, S. 218.

<sup>58</sup> Foth, Eberhard, *Terrorismus vor Gericht*, in: *Deutsche Richter Zeitung* 79 (2001), S. 388–398, hier S. 390.

<sup>59</sup> Einleitungszitat von Mao Tse-tung, in: *Das Konzept Stadtguerilla*, April 1971, in: ID-Verlag (Hrsg.), *Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF*, Berlin 1997, S. 27–48, hier S. 27.

<sup>60</sup> Herbert Jäger/Lorenz Böllinger, *Studien zur Sozialisation von Terroristen*, in: *Analysen zum Terrorismus*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bd. 2: Herbert Jäger/Gerhard Schmidtchen/Lieselotte Stüllwold, *Lebenslaufanalysen*, Opladen 1981, S. 117–243, hier S. 151.

<sup>61</sup> Foth, *Terrorismus*, S. 388.

<sup>62</sup> *Dem Volk dienen. Stadtguerilla und Klassenkampf*, April 1972, in: *Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien*, S. 112–144.

<sup>63</sup> Ebenda, S. 143.

<sup>64</sup> Zitiert nach: Breucker, *Verteidigungsfremdes Verhalten*, S. 64.

pe nicht wichtig gewesen zu sein. Sie wollten sich „politisch“ verteidigen. Der frühere Mitarbeiter des Bundeskriminalamts, Alfred Klaus<sup>65</sup>, konstatiert, dass es nicht ihr Ziel gewesen sei, sich gegen die strafrechtlich relevanten Vorwürfe der Anklage zur Wehr zu setzen oder bestimmte Anklagepunkte zu widerlegen. Vielmehr sollte das Gericht als öffentliche Bühne benutzt werden, um den Staat anzuklagen. Damit verbunden war der Vorwurf eines „neuen Faschismus“<sup>66</sup>, oder wie Meinhof im Prozess ausführte: „Es sind nicht wir, die den Fanatismus nötig haben, sondern Bundesanwaltschaft und Gericht sind fanatisch [...] als Schaltstelle des innerstaatlichen Faschisierungsprozesses.“<sup>67</sup>

Der frühere Richter Kurt Breucker, der als jüngster Richter am Baader-Meinhof-Prozess in Stuttgart-Stammheim teilgenommen hatte, schilderte Jahre später: „Wenn wir Richter den Saal betraten, schlug uns – körperlich spürbar – blanker Hass entgegen, der Hass der Angeklagten sowie der zahlreichen Unterstützer und Sympathisanten. Gudrun Ensslin hatte gefordert, ‚den 24-Stunden-Tag auf den Begriff Hass zu bringen‘. Ich zitiere sie noch einmal: ‚Lieber einen Richter umlegen, als ein Richter sein‘ [...].“<sup>68</sup> Mohnhaupt soll ihm gegenüber bei der Vernehmung erklärt haben: „Das Verhältnis zwischen uns, dem Gericht, der Justiz und der Bundesanwaltschaft ist der genaue Begriff Krieg.“<sup>69</sup> Auch der Rundfunkjournalist Leo Waltermann hatte die Situation der Richter mit den Worten charakterisiert: „Man muß einfach mal überlegen, was geschieht, wenn Sie als Richter über Jahre unter Sicherungsvorkehrungen stehen. Sie gehen mit einer Pistole. Sie machen regelmäßig Schießübungen. [...] Die Bundesanwälte fahren unter Polizeischutz, halten an keiner Ampel, fühlen sich ständig bedroht und dann kommen sie in den Gerichtssaal und da ist einer, dem sie sowohl ihre ‚Bedeutung‘ wie auch die ‚Einschränkung ihrer persönlichen Freiheit‘ verdanken. [...] Dann kommt, glaube ich, ganz schnell so etwas wie eine Frontkämpfer- oder Grabenkampfmentalität auf.“<sup>70</sup> Zweifellos schürten der Anschlag auf den Bundesrichter Wolfgang Buddenberg am 15. Mai 1972, die Ermordung des Generalbundesanwalts Siegfried Buback am 7. April 1977 und der versuchte Raketenanschlag auf die Bundesanwaltschaft am 25. August 1977 die Angst.

Nicht zuletzt diese Konfrontationen bestätigen die Auffassung Otto Kirchheimers, wonach eine Instrumentalisierung juristischer Mittel für politische Zwecke sich eben nicht nur auf Handlungen staatlicher Organe beschränkt. Vielmehr gibt

<sup>65</sup> Vortrag Alfred Klaus, „Methoden und Taktiken der Fortsetzung des bewaffneten Kampfes aus der Haft“; BArch, B 106/576, (Az. 626 020/18), S. 76.

<sup>66</sup> Über den bewaffneten Kampf in Westeuropa, Mai 1971, in: Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien, S. 49–111, hier S. 102.

<sup>67</sup> Zitiert nach: Breucker, Verteidigungsfremdes Verhalten, S. 93.

<sup>68</sup> Interview mit Kurt Breucker, in: Möhringer Rundschau, 7. 3. 2001. In diesem Kontext möchte ich Dr. Breucker für seine Gesprächsbereitschaft am 18. 09. 2007 danken.

<sup>69</sup> Stammheim ist ein Teil von ihnen geworden. Der Fall Brigitte Mohnhaupt: ein Richter und ein Vollzugsbeamter erinnern sich, in: Stuttgarter Zeitung, 9. 2. 2007, S. 3.

<sup>70</sup> Zitiert nach: Margot Overath, Drachenzähne. Gespräche, Dokumente und Recherchen aus der Wirklichkeit der Hochsicherheitsjustiz, Hamburg 1991, S. 251.

das Gerichtsverfahren auch dem Angeklagten „eine Kampfchance [...], auf die er nicht zu verzichten wagt.“<sup>71</sup>

Dass auch die Mitglieder der Roten Brigaden die Gerichtsverhandlung instrumentalisierten bzw. als Plattform für ihre politischen Ziele benutzten, ist bekannt. Sie störten massiv den Prozessverlauf und versuchten durch Anschläge, Morde und Mordversuche Druck auszuüben. Beispielsweise ermordeten Mitglieder der Roten Brigaden im Juni 1976 in Genua den Generalstaatsanwalt Francesco Coco und dessen zwei Leibwächter, ein Jahr später „erschossen sie am 28. April 1977 den Präsidenten der Turiner Anwaltskammer. [...] Allein 1977/78 fielen den Terroristen 15 Sicherheitsbeamte zum Opfer.“<sup>72</sup> Ziel war, den Gerichtssaal „von einem neutralen Ort in einen ‚Ort des Kampfes‘“ umzufunktionieren, in dem der Richter seine neutrale Position nicht mehr wahren könne. Deswegen forderte der Richterrat, so Hof, eine rechtliche Handhabe, damit die Angeklagten bei grober Störung des Verfahrens aus dem Gerichtssaal entfernt werden könnten<sup>73</sup>. In diesem Kontext stellt sich die Frage, in welchem Maße sich die italienische Politik an der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Gesetzgebung orientierte.

Auch die Prozesse gegen IRA-Mitglieder belegen die Politisierung der Strafverfahren und die Instrumentalisierung des Rechts. Welche konkreten Auswirkungen sich hieraus für die Gerichtsatmosphäre, hier insbesondere für die Richter ergaben, demonstriert exemplarisch ein Verfahren gegen 38 Terroristen im Jahr 1982, das Richter Kelly übernommen hatte. Er wurde während der 117 Verhandlungstage von sechs Polizisten bewacht, zum Gerichtsgebäude in Belfast in einem kugelsicheren Wagen gebracht, jeden Tag auf einer anderen Route. Er trug unter der Robe eine schusssichere Weste, und neben seinem Stuhl standen zwei Scharfschützen, die täglich mehrmals abgelöst wurden<sup>74</sup>.

### 3. Strafrechtsänderungen

Politik und Öffentlichkeit stellten in der Bundesrepublik Deutschland hohe Anforderungen an das Rechtssystem. Dabei kristallisierte sich für die Bundesrepublik das Muster heraus, dass der Gesetzgeber in Konfliktsituationen jeweils mit der Änderung der Strafprozessordnung reagierte<sup>75</sup> respektive – so der Bundesjustizminister im Jahr 1978 – „jeweils aufgrund konkreter Ereignisse und Bedürfnisse“

<sup>71</sup> Kirchheimer, Politische Justiz, 1985, S. 87.

<sup>72</sup> Tobias Hof, Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982, München 2011, S. 63f.

<sup>73</sup> Vgl. Hof, Der Prozess, S. 69.

<sup>74</sup> Vgl. Die Zeit, 12. 8. 1983.

<sup>75</sup> Ein Überblick über die Gesetzesänderungen in dieser Zeit untermauert diese These. I. Änderungen im materiellen Recht: 1) § 129a StGB, 2) verschärftes Waffenrecht; II. Änderungen im Verfahrensrecht: 1) Neuregelungen im Bereich des Ermittlungsverfahrens, 2) Kontaktsperre-gesetz, 3) Neuregelungen im Recht der Verteidigung, a) Beschränkung der Zahl der Verteidiger, b) Verbot der gemeinschaftlichen Verteidigung, c) Ausschluss der Verteidigung, d) Überwachung des schriftlichen Verkehrs, e) Überwachung des mündlichen Verkehrs. Vgl. Rebmann, Terrorismus und Rechtsordnung, 110ff.

handelte<sup>76</sup>. Es waren keine Beschlüsse nach langwierigen Diskussionen, sondern „unmittelbare Reaktion des Staates auf die Provokationen der RAF“<sup>77</sup>, mit denen nicht zuletzt die eigene Handlungsfähigkeit demonstriert werden sollte. Die Befürchtung des damaligen Justizsenators von Berlin, Jürgen Baumann, dass die dritte Gewalt zurückgedrängt werde, schien begründet<sup>78</sup>.

Es wurde vorgeschrieben, dass ein Angeschuldigter nicht mehr als drei Wahlverteidiger<sup>79</sup> haben durfte und ein Verteidiger nur noch jeweils einen Mandanten vertreten konnte<sup>80</sup>. Zuvor waren infolge der „seinerzeit zulässigen Mehrfachverteidigung insgesamt 32 Anwälte tätig. Bei Anklageerhebung, am 2. Oktober 1974, betrug die Gesamtzahl der Verteidiger noch 30“<sup>81</sup>. Durch die Regelungen für den Ausschluss von Verteidigern und das Verbot der Mehrfachverteidigung verloren die Angeklagten nicht nur erfahrene und eingearbeitete Verteidiger, sondern auch das Recht, sich zu mehreren von demselben Verteidiger vertreten zu lassen. Auf die Folgen weist der Strafverteidiger Klaus Eschen hin, wonach sich für jede neue Verhandlung neue Rechtsanwälte in die zu Hunderten zählenden Akten mit Prozessmaterial einarbeiten mussten. Noch gravierender war, dass alle Rechtsanwälte, die jemals einen Mandanten aus der RAF verteidigt hatten, in den weiteren Prozessen nicht mehr eingesetzt werden konnten bzw. „verbraucht“ waren. Damit durften die älteren, erfahrenen Anwälte die Verteidigung nicht mehr übernehmen, „so daß den Angeklagten häufig zwar tüchtige und engagierte, gleichwohl aber junge, unerfahrene Berufsanfänger zur Seite standen, während die Anklage von altgedienten Bundesanwälten vertreten wurde“<sup>82</sup>. Die Zahl der Wahlverteidiger wurde auf drei in „Terrorismungsverfahren“ beschränkt und die Unterbrechung für die Vorbereitung neuer Verteidiger aufgehoben. Dazu kamen Ausschlüsse von Strafverteidigern (Klaus Croissant, Kurt Groenewold und Hans-Christian Ströbele), Entpflichtungen und Zurückweisungen von zehn Verteidigern sowie Ehrengerichtsverfahren gegen Anwälte wegen ihrer Verteidigung im Stammheim-Prozess.

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeit, subjektive Tatbeiträge individuell zuzuordnen, reagierte im Jahr 1976 – wie bereits 1974 – der Gesetzgeber, indem er das große „Anti-Terror-Paket“ beschloss, das der Bundestag am 18. August 1976

<sup>76</sup> Hans-Jochen Vogel, Strafverfahrensrecht und Terrorismus – eine Bilanz, in: Neue Juristische Wochenschrift 31 (1978), Heft 25, S. 1217–1228, hier S. 1219.

<sup>77</sup> Veronica Biermann, „Metropolenguerrilla“ contra „Schweinesystem“ – „Rechtsstaat“ contra „Baader-Meinhof-Bande“, in: Christoph Jahr/Uwe Mai/Kathrin Roller (Hrsg.), Feindbilder in der deutschen Geschichte. Studien zur Vorurteilsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 1994, S. 225–250, hier S. 242.

<sup>78</sup> Der Spiegel, 3. 10. 1977, S. 19 und S. 21.

<sup>79</sup> § 137 Abs. 1 S. 2 StPO.

<sup>80</sup> § 146 StPO.

<sup>81</sup> Gerhard Löchner, Politische Verteidigung in Verfahren gegen terroristische Gewalttäter, in: Heinz Eyrich/Walter Odersky/Frank Jürgen Säcker (Hrsg.), Festschrift für Kurt Rebmann zum 65. Geburtstag, München 1989, S. 303–319, hier 311.

<sup>82</sup> Klaus Eschen, Rechtsstaat ohne Konfliktkultur. Die RAF-Prozesse im politischen Ausnahmezustand, in: Michael Sontheimer/Otto Kallscheuer (Hrsg.), Einschüsse. Besichtigung eines Frontverlaufs. Zehn Jahre nach dem Deutschen Herbst, Berlin 1987, S. 78–98, hier S. 84.

verabschiedete. Danach wurde mit dem § 129a des Strafgesetzbuchs der Straftatbestand der „Bildung terroristischer Vereinigungen“ eingeführt<sup>83</sup>, was zu einer Aufwertung des Straftatbestandes der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung führte. Bislang gab es nur den Straftatbestand der „Bildung krimineller Vereinigungen“ (§ 129 StGB). Die im Jahr 1951 vorgenommene Verschärfung des § 129 StGB, mit dem Ziel „den organisierten Staatsfeind schon um dieser Organisation wegen zu treffen und ihn unschädlich zu machen, bevor er in Aktion treten kann“<sup>84</sup>, schien jetzt nicht mehr auszureichen. Der Jurist Ingo Müller bemerkt hierzu: „Obwohl im bislang größten ‚Terroristenprozeß‘ [...] die Anklage sich auch nur auf den § 129 StGB stützen konnte, wurde im Spätsommer 1976 ein neuer Tatbestand in das Strafgesetzbuch eingerückt, der Gründung und Unterstützung einer ‚terroristischen Vereinigung‘, das Werben für sie und die Mitgliedschaft in ihr noch einmal gesondert unter Strafe stellte.“<sup>85</sup> Nach seiner Meinung liegt die Bedeutung des Straftatbestandes in der Fülle von Folgeregelungen, die dafür sorgten, dass für einen nach § 129a StGB Angeklagten eine andere Rechtsordnung gelte. Sie reichte von der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts, verschärften Fahndungsmaßnahmen (Straßensperren, Razzien, Durchsuchung ganzer Gebäudekomplexe, Festnahmen Unbeteiligter zu „erkennungsdienstlicher Behandlung“), Telefonüberwachung, Kontrolle des Schriftverkehrs des Inhaftierten mit seinem Verteidiger über die Anordnung von Untersuchungshaft ohne Haftgrund und der Isolierung der Gefangenen bis zu den Hauptverfahren vor speziellen Gerichten, den Staatsschutzkammern bzw. Staatsschutzsenaten der Oberlandesgerichte<sup>86</sup>. Nach Auffassung von Rainer Hamm und Regina Michalke handelte es sich um „in höchstem Maße unerfreuliche rechtspolitische Auseinandersetzungen, an deren vorläufigem Ende eine Strafprozessordnung entstand, die gerade hinsichtlich der Beschuldigten- und Verteidigerrechte weit hinter dem im Jahr 1964 erreichten Liberalisierungsstand zurückfiel“<sup>87</sup>. Darüber hinaus konnte der Prozess auch dann geführt werden, wenn die Angeklagten nicht anwesend waren (§ 231a StPO). Das widersprach, so der Jurist Uwe Wesel, eindeutig den Grundregeln des Strafprozesses.

Der Höhepunkt der Konfrontationen bildete das Jahr 1977, in dem am 7. April 1977 der Generalbundesanwalt Siegfried Buback, sein Fahrer Wolfgang Göbel sowie der Leiter der Fahrbereitschaft der Bundesanwaltschaft Georg Wurster, am 30. Juli 1977 der Bankier Jürgen Ponto und am 18./19. Oktober 1977 der Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer von der RAF getötet wurden. Bei der Ent-

<sup>83</sup> Rose Langer-Stein, Legitimation und Interpretation der strafrechtlichen Verbote krimineller und terroristischer Vereinigungen (§§ 129, 129a StGB), München 1987.

<sup>84</sup> 1. Strafrechtsänderungsgesetz, 30. 8. 1951, BGBl. I, S. 739.

<sup>85</sup> Ingo Müller, Justiz und Politische Opposition, in: Helmut Janssen/Michael Schubert (Hrsg.), Staatssicherheit. Die Bekämpfung des politischen Feindes im Innern, Bielefeld 1990, S. 27-37, hier S. 35.

<sup>86</sup> Ebenda.

<sup>87</sup> Rainer Hamm/Regina Michalke, Funktionswandel der Strafverteidigung, in: Anwälte und ihre Geschichte. Zum 140. Gründungsjahr des Deutschen Anwaltsvereins, hrsg. vom Deutschen Anwaltsverein, Tübingen 2011, S. 411-429, hier S. 415.

führung des Arbeitgeberpräsidenten am 5. September 1977 wurden außerdem sein Fahrer Heinz Marcisz und die Polizisten Reinhold Brändle, Helmut Ulmer und Roland Pieler erschossen. Auf diesen Entführungsfall reagierte die Legislative am 30. September 1977 mit dem Kontaktsperregesetz<sup>88</sup>, „das schnellste Gesetz in der bundesdeutschen Rechtsgeschichte [...] innerhalb von drei Tagen beschlossen von Bundestag und Bundesrat, unterzeichnet vom Bundespräsidenten und veröffentlicht im Gesetzesblatt. Normalerweise dauert so etwas ein Jahr.“<sup>89</sup> Das Gesetz war bei vier Nein-Stimmen und 17 Enthaltungen durch Abgeordnete der Koalitionsfraktionen SPD und FDP in zweiter und dritter Lesung angenommen worden. Die sozialdemokratischen Abgeordneten Manfred Coppik, Karl-Heinz Hansen, Klaus Thuesing und Dieter Lattmann hatten ihre Zustimmung verweigert, da der „Kampf gegen den Terrorismus [...] nicht durch Sondergesetze gewonnen [wird], sondern durch eine entschlossene Anwendung des geltenden Rechts, verbunden mit einem glaubwürdigen und überzeugenden Einstehen für rechtsstaatliche Prinzipien“<sup>90</sup>. Nach Ansicht des Frankfurter Strafverteidigers Erich Schmidt-Leichner handelte es sich bei dem Kontaktsperregesetz um ein „ausgesprochenes Notstandsgesetz“, das einen schweren Eingriff der Exekutive in die Rechte der Judikative, der Dritten Gewalt, bedeute<sup>91</sup>. Die SPD-Bundestagsabgeordnete Herta Däubler-Gmelin beanstandete, die Berufung auf den übergesetzlichen rechtfertigenden Notstand des § 34 StGB sei problematisch und überdies unsicher<sup>92</sup>. Selbst nach Ansicht des BKA-Präsidenten Horst Herold war das Kontaktsperregesetz kontraproduktiv. Es sei schädlich gewesen, „weil seitdem kaum noch Erkenntnisse über das RAF-Umfeld gewonnen werden konnten“<sup>93</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 1. August 1978 festgestellt, dass dieses Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar sei und die Maßnahmen die betroffenen Gefangenen nicht übermäßig belasten würden.

Auch nach dem „Deutschen Herbst“ gab es weitere Strafverfahrensänderungsgesetze. So wurden im Jahr 1978 in Verfahren wegen der Zugehörigkeit zu terroristischen Vereinigungen für das mündliche Gespräch zwischen dem Verteidiger und dem inhaftierten Mandanten die Einrichtung von Trennscheiben vorgeschrieben und darüber hinaus Durchsuchungsbefugnisse und Identitätsfeststellungen erweitert. Gerade angesichts der Tatsache, dass erst Jahre zuvor Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung liberalisiert und die Rechte der Angeklagten und Verteidiger gestärkt worden waren, erhielten diese Änderungen ihre Brisanz. So stellt der Historiker Dirk Blasius fest, dass die sechziger Jahre „als Wasserschei-

<sup>88</sup> Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz, BGBl. I, S. 1877.

<sup>89</sup> Wesel, Die verspielte Revolution, S. 278.

<sup>90</sup> So der Rechtsanwalt Manfred Coppik vor dem Bundestagsplenum, zitiert nach: Hermann Vinke/Gabriele Witt, Die Anti-Terror-Debatten, Reinbek bei Hamburg 1978, S. 268.

<sup>91</sup> Zitiert nach: Ebenda.

<sup>92</sup> Herta Däubler-Gmelin, Im Zweifel für die Grundrechte oder Kontaktsperre im Parlament, in: Sontheimer/Kallscheuer (Hrsg.), Einschlüsse, S. 99–116, hier S. 100.

<sup>93</sup> Zitiert nach: Heribert Prantl, Verdächtig. Der starke Staat und die Politik der inneren Unsicherheit, Hamburg 2002, S. 28.

de der bundesrepublikanischen Nachkriegsentwicklung [...] auch auf dem Feld der Rechtspolitik einen Liberalisierungsschub gebracht“ hatten<sup>94</sup>. Es gab, wie Klaus Lüderssen formuliert, „1965 bis 1970 eine Liberalisierung [...], 1970 bis 1978 eine Entliberalisierung des Strafrechts“<sup>95</sup>. Zweifellos kamen die neuen Vorschriften – in kurzer Zeit allein sechs Gesetze mit insgesamt 27 Einschränkungen von Rechten der Verteidigung und Erleichterung für die Strafverfolgung durch Staatsanwaltschaft und Bundesanwaltschaft<sup>96</sup> – verfassungsrechtlich einem Balanceakt gleich. Das äußerte selbst Bundeskanzler Schmidt mit der Aussage: „Ich kann nur nachträglich den deutschen Juristen danken, daß sie das alles nicht verfassungsrechtlich untersucht haben.“<sup>97</sup> Mit den neuen Vorschriften war aber auch die Anforderung an die Judikative verbunden, im Kampf gegen die Staatsfeinde bis an die Grenzen des Rechtsstaates zu gehen. Jahre später schreibt der Vorsitzende Richter Foth, dass die Anwendung des „neuen Rechts“ für die Gerichte, „die von den neuen Regelungen ereilt wurden, [...] erhebliche Schwierigkeiten mit sich“<sup>98</sup> gebracht hätte.

Gerade hier wird ein signifikanter Unterschied zwischen Deutschland und Italien deutlich. Während in der Bundesrepublik vor allem die Politik Anforderungen an die Justiz formulierte und der Gesetzgeber in Konfliktsituationen mit Strafrechtsänderungen reagierte, scheint die italienische Regierung solche Forderungen respektive legislative Eingriffe zunächst abgelehnt zu haben. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch das Vorgehen des Richterrats im Kontext des Strafverfahrens in Turin. Oder, wie Tobias Hof konstatiert: „Einen legislativen Eingriff in das laufende Verfahren lehnte die Regierung unter Ministerpräsident Giulio Andreotti aber zunächst ab. Als jedoch immer deutlicher wurde, dass es dem Turiner Gericht nicht gelingen würde, den Brigadisten unter Wahrung der gültigen strafrechtlichen Verfahrensregeln den Prozess zu machen, gab die Regierung Anfang 1977 dem Drängen aus Turin nach.“<sup>99</sup> Unbestritten forderten die Richter die Regierung zum Handeln auf, um den Terroristenprozess überhaupt führen zu können. Zahlreiche Vertreter der Justiz kritisierten das Verhalten der Politik und verlangten legislative Reaktionen. Im Gegensatz hierzu beurteilten deutsche Richter und Staatsanwälte die Strafrechtsänderungen eher als Belastungen des Strafverfahrens. Allein die Verordnung des italienischen Justizministers vom 30. April 1977 macht deutlich, in welchem Maße die Politik Forderungen des Richterrats nachkam und etwa die Dauer der Untersuchungshaft verlängerte. Nicht zuletzt nach der Entführung Aldo Moros im April 1978 erfolgte eine Verschärfung der Strafgesetze. So wurde beispielsweise der Artikel 434 der Strafprozessordnung ge-

<sup>94</sup> Blasius, Geschichte der politischen Kriminalität, S. 23.

<sup>95</sup> Klaus Lüderssen, Kriminalpolitik auf verschlungenen Wegen? Aufsätze zur Vermittlung von Theorie und Praxis, Frankfurt a. M. 1981, S. 226.

<sup>96</sup> Uwe Wesel, Im Innern der Festung. Die RAF-Prozesse – ein trübes Kapitel der bundesdeutschen Rechtsgeschichte, in: Die ZeitGeschichte, 6. 9. 2007, S. 69f., hier S. 69.

<sup>97</sup> Der Spiegel, 15. 1. 1979, S. 42.

<sup>98</sup> Foth, Terrorismus, S. 389.

<sup>99</sup> Hof, Der Prozess, S. 65.

ändert und hierdurch dem Richter ermöglicht, „einen Angeklagten, der den ordnungsgemäßen Ablauf der Verhandlungen zweimal störte, aus dem Gerichtssaal entfernen zu lassen“<sup>100</sup>. Weiter wurde veranlasst, dass sich die Hauptangeklagten beim Turiner Prozess im Gerichtssaal hinter Gitterstäben aufhalten mussten. Damit kam, wie Hof feststellt, „die Regierung den Wünschen der Turiner Justizbehörden und des Obersten Richterrats nach und griff mit Gesetzen in das Verfahren ein“<sup>101</sup>. In Italien seien unter dem Druck der Ereignisse die bescheidenen Ansätze einer langfristigen, präventiven Anti-Terrorismus-Politik hinter ein reaktiv-aktionistisches Handlungsmuster zurückgetreten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das italienische Parlament bereits im Mai 1975 ein Notstandsgesetz, die „Legge Reale“, verabschiedete, das den polizeilichen Todesschuss legitimierte. Wunderle weist darauf hin, dass allein in den folgenden zehn Monaten 58 Menschen bei Polizeieinsätzen um Leben kamen, darunter befanden sich unbeteiligte Passanten<sup>102</sup>.

Anders als in Italien reagierte in Großbritannien die Regierung – ähnlich wie die bundesdeutsche Politik – in Konfliktsituationen mit Strafrechtsverschärfungen. Die 1972 durchgeführten Veränderungen der Strafprozessordnung sollten dazu beitragen, mehr politische Gewalttäter vor Gericht stellen zu können. So wurden 1972 über 530 Personen wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt. 1973 waren es schon über 1400. Seitens der britischen Regierung folgten unmittelbare Reaktionen auf Bombenanschläge der IRA, angefangen von der Einrichtung von Gerichtshöfen ohne Schöffen für bestimmte terroristische Verbrechen bis zu einer stärkeren Gewichtung von Zeugenaussagen und Geständnissen, um mehr und raschere Verurteilungen herbeizuführen. Nach Auffassung von Reinhard Hermle sollten die Strafrechtsänderungen von 1972 dazu beitragen, dass mehr politische Gewalttäter vor Gericht gestellt werden konnten<sup>103</sup>. Zweifellos erhielten die Geständnisse der Angeklagten ein stärkeres Gewicht, wobei, wie Kandel konstatiert, Armee und Polizei zunehmend „professionelle“ Verhöre einsetzten. Gegen diese Verhörpraxis erhoben sich kritische Stimmen, da es „einzelne Fälle von Misshandlungen gegeben habe“<sup>104</sup>. Als Antwort verwies die britische Regierung auf Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der im Falle einer nationalen Notlage die zeitweise Aussetzung von bestimmten Rechten und Freiheiten erlaubt. Die Regierung machte diesen „öffentlichen Notstand“ geltend<sup>105</sup>. Besondere Bedeutung erlangten die „Diplock Courts“, in denen ohne Jury verhandelt wurde. „Diese Courts erhielten ihren Namen nach

<sup>100</sup> Ebenda, S. 70.

<sup>101</sup> Ebenda, S. 71.

<sup>102</sup> Vgl. Wunderle, Die Roten Brigaden, S. 795.

<sup>103</sup> Vgl. Hermle, Der Konflikt in Nordirland, S. 257. „Dieser Versuch war offensichtlich erfolgreich. In den letzten fünf Monaten des Jahres 1972 wurden 531 Personen wegen terroristischer Aktivitäten angeklagt. 1973 waren es insgesamt 1418, 1974 verringerte sich die Gesamtzahl auf 1379, Vgl. Report der Human Rights Commission, S. 542ff., ebenda.

<sup>104</sup> Kandel, Nordirland-Konflikt, S. 166.

<sup>105</sup> Vgl. ebenda, S. 167f.

Lord Diplock, einem hohen Richter, auf dessen Empfehlung die Sondergerichte nur noch mit einem Richter besetzt sind, jede Aussage des Beschuldigten zulässig ist, es sei denn, sie wäre durch Folter erreicht worden, und die Umkehr der Beweislast für jeden, der eine Feuerwaffe oder Explosivstoffe illegal besitzt, eingeführt wurde.“<sup>106</sup>

#### 4. Kronzeugen

Angesichts der schwierigen Beweisführung spielten die Kronzeugen in den Prozessen gegen Mitglieder der RAF eine zentrale Rolle. Nach Florian Jeßberger ist der Kronzeuge eine Person, die mit der Strafjustiz kooperiert und „die selbst der Begehung einer Straftat verdächtigt oder beschuldigt ist, ihr Wissen über die Straftaten anderer offenbart und der Staat dieses Verhalten durch völliges Absehen von der Bestrafung oder eine mildere Bestrafung honoriert“<sup>107</sup>. Erst 1989 wurde – laut Uwe Wesel gegen Bedenken von Sachverständigen und mit Sonder Sitzungen von Rechtsausschuss und Innenausschuss – die Kronzeugenregelung mit der Absicht der „Straffreiheit für Terroristen, die gegen ihre eigenen Leute aussagen“<sup>108</sup>, legalisiert. Zuvor hatte der Strafrechtler und ehemalige Justizsenator von Hamburg, Ulrich Klug, kritisiert, dass die Einführung des Kronzeugengesetzes eine Rechtsstaatsbeugung, ein Handelsgeschäft zwischen einem Mörder und einem Bundesanwalt bedeute, mit dem die Strafjustiz im Grunde völlig ausgehebelt werde. Das schlechte Gewissen des Gesetzgebers komme allein schon durch die zeitlich begrenzte Geltungsdauer dieser Regelung zum Ausdruck<sup>109</sup>. Der Richterbund hatte schon im Oktober 1986 die Einführung des Kronzeugen im bundesdeutschen Strafrecht kritisiert und festgestellt, dass man durch die Figur des Kronzeugen in „Widerspruch mit wesentlichen Grundsätzen der Strafgerichtsverfassung und der Strafrechtspflege“<sup>110</sup> gerate.

In den Prozessen gegen Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni waren vor allem drei Kronzeugen entscheidend. Es handelt sich um Karl-Heinz Ruhland (Verfahren gegen *Ingrid Schubert*, *Irene Goergens*, *Horst Mahler*, Prozess gegen *Astrid Proll*, Verfahren gegen *Ulrike Meinhof*, *Horst Mahler*, *Hans-Jürgen Bäcker*, Sammelverfahren gegen *Monika Berberich*, *Ingrid Schubert*, *Irene Goergens*, *Brigitte Asdonk*, *Eric Grusdat*, *Hans-Jürgen Bäcker* und Prozess gegen *Marianne Herzog*),

<sup>106</sup> Tieger, Nordirland, S. 107f.

<sup>107</sup> Florian Jeßberger, Kooperation und Strafzumessung. Der Kronzeuge im deutschen und amerikanischen Strafrecht, Köln 1999, S. 25f. Vgl. auch Uwe Bocker, Der Kronzeuge. Genese und Funktion der Kronzeugenregelung in der politischen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, Pfaffenweiler 1991; Matthias Breucker, Die Kronzeugenregelung: Erfahrungen, Anwendungsfälle, Entwicklungen, Stuttgart 1999.

<sup>108</sup> Wesel, Die verspielte Revolution, S. 279. Vgl. Gesetz zur Änderung des StGB und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9. 6. 1989 (BGBl. I, S. 1059).

<sup>109</sup> Spiegel, 3. 11. 1986, S. 22.

<sup>110</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. 10. 1986.

um Gerhard Müller (Hauptverfahren gegen *Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Gudrun Ensslin, Jan-Carl Raspe*) und um Volker Speitel<sup>111</sup> (Verfahren gegen *Stefan Wisniewski*, Verfahren gegen *Peter-Jürgen Boock*, Prozess gegen *Brigitte Mohnhaupt, Christian Klar*). Ihre Aussagen, an deren Wahrheitsgehalt Zweifel bestanden, bildeten die Grundlage für das häufig zitierte „gerichts- bzw. offenkundige Wissen“ der Gerichte. Damit bestätigt sich der von Helmut Janssen beschriebene Mechanismus, dass nach den Feststellungen der ersten Urteile, die primär auf Aussagen von Kronzeugen basierten, sich die weiteren Urteile der Staatsschutzsenate jeweils auf dieses Wissen bezogen. Das „gesicherte Wissen“ und die „gerichtskundigen Tatsachen“ über Struktur und Ziele der RAF oder über Tatbeteiligungen einzelner Mitglieder gründeten sich damit auf ein Wissen, das auf den unsicheren und von der Verteidigung kaum zu überprüfenden Aussagen der Kronzeugen beruhte<sup>112</sup>.

Der Kronzeuge Ruhland war nach Aussage eines Vernehmungsbeamten „ein kleiner Fisch. Wir haben deshalb auch gesagt: ‚Hören Sie mal zu, sagen Sie aus. Wenn Sie nämlich nicht aussagen, dann laufen Sie Gefahr, daß Sie ein großer Fisch werden.‘“<sup>113</sup> Laut Heinrich Hannover handelte es sich bei Ruhland um den „berühmtesten oder richtiger ruhmlosesten aller bisherigen Kronzeugen“<sup>114</sup>. Im Dezember 1970 in Oberhausen festgenommen, wurde dem Autoschlosser vorgeworfen, sich seit August 1970 an einer kriminellen Vereinigung als Mitglied sowie an Raubüberfällen beteiligt zu haben. Ab Januar 1971 machte Ruhland ausführliche Aussagen, „die so umfassend, so detailliert, so präzise waren“<sup>115</sup>, wobei er die Zusicherung erhalten hatte, weder den Mitbeschuldigten gegenübergestellt zu werden noch vor Gericht als Zeuge aussagen zu müssen. Weiter knüpfte er seine Aussagebereitschaft daran, dass „den Verteidigern von Mitbeschuldigten kein Einblick in die Protokolle über meine Vernehmungen gewährt wird“<sup>116</sup>. Der Strafverteidiger Ulrich K. Preuß weist darauf hin, dass hier ein drastischer Sonderfall eines verdeckten Eindringens polizeilicher Wahrheit in die justizielle vorliege, wenn die Polizei, wie bei Ruhland geschehen, einem Informanten aus der „Szene“ zusage, er werde nicht als Zeuge vor Gericht aufzutreten haben<sup>117</sup>.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu die Artikelserie von Volker Speitel, „Wir wollten alles und gleichzeitig nichts“, in: *Der Spiegel*, 28. 7. 1980, 4. 8. 1980 und 11. 8. 1980.

<sup>112</sup> Helmut Janssen, *Der Sicherheitsstaat und die „RAF“ – Wie man mit Recht eine „terroristische Vereinigung“ (be-)gründet und sie (recht wirkungslos) bekämpft*, in: Helmut Janssen/Michael Schubert (Hrsg.), *Staatsicherheit. Die Bekämpfung des politischen Feindes im Innern*, Bielefeld 1990, S. 116–139, hier S. 121.

<sup>113</sup> Der Vernehmungsbeamte Zimniak war Zeuge im Astrid Proll-Prozess (1979), zitiert nach: Hannover, *Terroristenprozesse*, S. 142.

<sup>114</sup> Ebenda, S. 140.

<sup>115</sup> *Der Spiegel*, 24. 1. 1972, S. 29; BArch, B 362/3128.

<sup>116</sup> Vernehmungsprotokoll der Sicherungsgruppe des BKA, 31. 3. 1971; BArch, B 362/6224, Bd. 10, Bl. 1.

<sup>117</sup> Ulrich K. Preuß, *Justizielle und polizeiliche Wahrheit im Strafverfahren*, in: *Kritische Justiz* 14 (1981), S. 109–126, hier S. 123. Allerdings entschloss sich das BKA später, „Ruhland doch als Zeugen zur Verfügung zu stellen, und seine Aussagen gelangten zu den Ermittlungsakten der verschiedenen Strafverfahren“, vgl. ebenda.

Nach Ansicht der Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamts zielte die Vernehmung des Kronzeugen Ruhland darauf ab, einen „geeigneten Hintergrund für Fahndungsmaßnahmen zu erbringen“<sup>118</sup>. Beispielsweise ging es in den Vernehmungen um die Zusammensetzung der Baader-Meinhof-Gruppe, um die Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe<sup>119</sup>, um die Charakterisierung der Mitglieder und um ihre Tatbeteiligung an der Baader-Befreiung am 14. Mai 1970<sup>120</sup> oder an Raubüberfällen<sup>121</sup>. Ruhland, der über Tage vernommen wurde, musste seine Aussagen häufig korrigieren. In den Vernehmungsniederschriften finden sich Äußerungen wie: „Hierzu erkläre ich, daß ich in der oben aufgeführten Vernehmung der Staatsanwaltschaft nicht die Wahrheit gesagt habe“<sup>122</sup>, oder „Die von mir geschilderten Ereignisse in Hannover haben sich überhaupt nicht zugetragen. In diesem Punkt habe ich absolut die Unwahrheit gesagt“<sup>123</sup>. Dessen ungeachtet stellte der Generalbundesanwalt in der Anklageschrift vom 20. Juli 1971 fest, Ruhland sei durch sein umfassendes Geständnis freiwillig und ernsthaft bemüht, das Fortbestehen der Baader-Mahler-Gruppe zu verhindern. Seine Angaben hätten wesentlich dazu beigetragen, das Treiben der Gruppe aufzudecken und ihre Aktionsmöglichkeiten einzuschränken, wobei die politischen Ziele und Motive der Gruppe für ihn uninteressant gewesen seien<sup>124</sup>. In den Prozessen gegen Mahler, Schubert und Goergens im Jahr 1972 und gegen Asdonk, Berberich, Goergens, Schubert, Grusdat und Bäcker im Jahr 1973 hatten Zeugen darauf hingewiesen, dass Ruhland erzählt habe, er werde „nur drei Jahre Haft bekommen“, wenn er Mahler belaste. Er müsse nur Aussagen machen, die der Bundesanwaltschaft und der Polizei genehm seien<sup>125</sup>. Als Gegenleistung werde er eine Freiheitsstrafe von vier bis fünf Jahren bekommen, brauche aber nicht länger als drei Jahre in Haft verbringen. Tatsächlich wurde er am 15. März 1972 vom Oberlandesgericht Düsseldorf wegen Unterstützung einer kriminellen Vereinigung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von vier Jahren und sechs Monaten verurteilt, von denen er jedoch nur zweieinhalb Jahre verbüßte<sup>126</sup>. Der Rest wurde ihm durch Gnadenerlass des Bundespräsidenten Gustav Heinemann erlassen<sup>127</sup>.

Dass die Rolle Ruhlands als erster Baader-Meinhof-Kronzeuge kritisch zu betrachten ist, belegt sein Spiegel-Interview vom 1. März 1976. Hier machte er deutlich, dass zahlreiche Mitglieder der RAF nur durch seine Aussagen „überführt“ und

<sup>118</sup> Vernehmungsniederschrift der Sicherungsgruppe des BKA, 30. 1. 1971; BArch, B 362/3179, Bl. 19.

<sup>119</sup> Vernehmung Ruhland am 1. 3. 1971; BArch, B 362/6234, Bd. 4, Teil 1, Bl. 248.

<sup>120</sup> Vernehmungen Ruhland am 18., 24. und 26. 2. 1971; BArch, B 362/6202, Bd. 5, Bl. 2 ff.

<sup>121</sup> Vernehmungsberichte, 5. 2. 1971; BArch, B 362/6222, Bd. 9, Teil 1, Bl. 2 ff.

<sup>122</sup> Ebenda, Bl. 105.

<sup>123</sup> Ebenda, Bl. 106.

<sup>124</sup> Anklageschrift (Az.: StE 1/71), 20. 7. 1971; BArch, B 362/3205, Sammelakte, Bd. 1.

<sup>125</sup> Vgl. Der Kronzeuge Ruhland, Versprechungen, Vorteile, Geldzuwendungen, Straferlaß. Zusammengestellt vom Rechtsanwalt (RA) Hans Heldmann; Archiv des Hamburger Instituts für Sozialforschung, Ba A/007.001, S. 3 ff.

<sup>126</sup> Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf (Az.: 1 BJs 6/71), 15. 3. 1972; BArch, B 362/3205, Sammelakte, Bd. 1.

<sup>127</sup> Tagesspiegel, 21. 8. 1973; BArch, ZSg 148/1.

zu langjährigen Freiheitsstrafen verurteilt worden seien. Er müsse „noch fünf Jahre lang als Zeuge zu diesen Prozessen“, wobei es sich ungefähr um 30 bis 40 Verfahren handelte: „Ich muß zu jedem kleinen Sympathisantenprozeß und über Leute aussagen, die ich überhaupt nicht kenne.“<sup>128</sup> Auf die Frage der Journalisten, ob sich der Handel mit der Justiz für ihn gelohnt habe, verneinte er vehement und führte aus: „Ich hatte mir das damals alles ganz anders vorgestellt.“ Vor diesem Hintergrund ist ein Beweisantrag der Verteidigung einzuordnen, in dem die Vernehmung eines BKA-Kriminalbeamten als Zeuge gefordert wurde. Er solle bestätigen, dass Ruhland nach seiner Haftentlassung regelmäßige Zuwendungen von der Sicherungsgruppe Bonn des BKA in Höhe von monatlich ca. 1000,- DM erhalten habe<sup>129</sup>.

Gerhard Müller war im Verfahren gegen die RAF-Gründungsmitglieder Hauptbelastungszeuge, wobei er von der Bundesanwaltschaft als „Kronzeuge“<sup>130</sup> präsentiert wurde. Gerade seine Aussagen wurden in der sich seit dem ersten Prozesstag dahinschleppenden Beweisaufnahme als „Paukenschlag“<sup>131</sup> bewertet. Der Anwalt Hans-Christian Ströbele widersprach als Zeuge der Verteidigung den Aussagen Müllers und wies darauf hin, die Ermittlungsbeamten hätten Müller relativ früh Straferlass, Geld und Vermittlung an die Presse versprochen, „um seine Geschichte zu verkaufen“<sup>132</sup>. Gerade die Befragung dieses Kronzeugen durch Schily demonstriert, „welchen Versuchungen Anklage und präsumtive Verräter, die vorher Mittäter waren, bei einer Einführung des anglo-amerikanischen Kronzeugen ausgesetzt wären“<sup>133</sup>. Thema der Befragung war das „mögliche Geschäft“ Müllers mit den Staatsschutzbehörden. Um seine Rolle als Kronzeuge kritisch zu hinterfragen, hatte die Verteidigung am 20. Juli 1976 beantragt, den Bundesjustizminister als Zeugen zu hören, der „bekunden [werde], dass Gerhard Müller [...] gestanden hat, [...] in Hamburg-Poppenbüttel (am 22. Oktober 1971) [...] den PM [Polizeimeister] Schmidt erschossen zu haben“<sup>134</sup>. Dieses Geständnis sei erst zu Protokoll gegeben worden, nachdem ihm im Hinblick auf die geplante „Kronzeugenregelung“ zugesagt worden sei, die vom Gesetz für Mord vorgesehene Höchststrafe nicht zu bekommen. Der Generalbundesanwalt Buback führte aus, Angehörige seiner Behörden hätten dem Zeugen Müller zu keinem Zeitpunkt Angebote als „Gegenleistung für eine Aussage“ gemacht. Von Beamten der Bundesanwaltschaft sei ihm nicht angedeutet worden, er habe „sonst mit einer lebenslangen Freiheitsstrafe zu rechnen“<sup>135</sup>. Ebenso we-

<sup>128</sup> Der Spiegel, 1. 3. 1976 S. 38f.

<sup>129</sup> Schreiben des RA Schily an das OLG Stuttgart, 30. 11. 1976; BArch, B 362/3386, Bd. 2.

<sup>130</sup> Frankfurter Rundschau, 9. 9. 1976; BArch, ZSg 148/4. Zu Müller vgl. auch Hannover, Terroristenprozesse, S. 144ff.

<sup>131</sup> Die Welt, 16. 7. 1976; BArch, ZSg 148/4.

<sup>132</sup> Ebenda.

<sup>133</sup> Die Zeit, 23. 7. 1976; BArch, ZSg 148/4.

<sup>134</sup> Schreiben der Rechtsanwältin Dieter Hoffmann und Ulrich Thieme an das OLG Stuttgart, 20. 7. 1976; BArch, B 362/3385.

<sup>135</sup> Schreiben des Generalbundesanwalts an den Vorsitzenden des 2. Strafsenats des OLG Stuttgart, 27. 8. 1976; BArch, B 362/3385. Vgl. hierzu auch Süddeutsche Zeitung, 15. 10. 1976; BArch, ZSg 148/4.

nig sei eine Absprache der Bundesanwaltschaft mit dem Zeugen Müller getroffen worden, wonach das Urteil in seinem eigenen Strafverfahren abzuwarten sei und erst nach Ablauf der Revisionsfrist für die Staatsanwaltschaft Aussagen protokolliert werden sollten. Ein Einvernehmen, „möglichst viel für die publizistische Verwertung seiner Aussagen herauszuschlagen“<sup>136</sup>, habe es zwischen Müller und Bundesanwaltschaft nicht gegeben. In der Tat hatte Müller das Urteil des Landgerichts Hamburg zuvor angefochten, damit es nicht rechtskräftig werden konnte. Merkwürdigerweise oder – wie die Süddeutsche Zeitung schrieb – „erstaunlicherweise“ hatte die Anklage in Hamburg den Mordvorwurf gegen Gerhard Müller fallen gelassen, weil der Kollege des ermordeten Polizisten ihn nicht als Täter wiedererkannt habe. Die spätere Aussage Schillers, er habe geschossen, konnte ihm „nichts mehr anhaben“<sup>137</sup>. In diesem Zusammenhang beantragte die Verteidigung die Vernehmung einer Zeugin, die aussagen werde, Müller erwarte aus Pressehonoraren und Ähnlichem Einkünfte in Höhe von ca. 50 000 DM. So habe der Kronzeuge Müller ihr gegenüber erklärt, mehrere Beamte hätten nach seiner Verhaftung versucht, ihn zu Aussagen gegen die RAF zu bewegen. Dabei habe ein Beamter der Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamts ihm deutlich gemacht, „er werde auch finanziell gut wegkommen, wenn er aussage. [...]“ ferner hätten ihm Ermittlungsbeamte bedeutet, dass man auch anders könne, wenn er nicht aussage.“<sup>138</sup>

Ein weiterer Schritt in der Konfrontation zwischen Verteidigung und Kronzeuge war die Strafanzeige Schilys gegen den Zeugen Müller am 8. November 1976 wegen falscher uneidlicher Aussage. Einige Monate später wiederholte die Strafverteidigung den Antrag, den Bundesjustizminister als Zeugen zu vernehmen. Er werde bestätigen, dass die von der Bundesregierung geplante Kronzeugenregelung als Gesetzesvorhaben direkt für den Gefangenen Müller und gezielt für dessen spätere Funktion in allen anhängigen und noch bevorstehenden Strafverfahren gegen die Rote Armee Fraktion als Gesetz verwirklicht werden solle. Müller habe seine Aussagebereitschaft davon abhängig gemacht, dass die von ihm gestellten Bedingungen erfüllt würden: Straffreiheit, eine neue bürgerliche Identität in Amerika, Geld, eine gesicherte bürgerliche Existenz und Polizeischutz. Der Zeuge werde aussagen, dass er für „die Planung dieses Sondergesetzesvorhabens und seiner einzelnen Bestimmungen [...] ständig vom Bundeskriminalamt bzw. von sog. ‚Ermittlungsexperten‘ der Polizei oder Dienststellen [...] beraten oder angewiesen wurde, die von ihnen begehrten oder geforderten Regelungen in den Sondergesetzentwurf einzubringen“<sup>139</sup>. Der Rollentausch von Müller wurde noch Jahre später in der Öffentlichkeit kritisiert und der Verdacht geäußert, dass „von seiten staatlicher Ermittler die Aufklärung eines Mordes an einem Polizeibeamten durch ein Hamburger Gericht verhindert wurde, um den Zeugen vereinbarungsgemäß

<sup>136</sup> Ebenda.

<sup>137</sup> Süddeutsche Zeitung, 19. 7. 1976; BArch, ZSg 148/4.

<sup>138</sup> Schreiben des RA Schily an das OLG Stuttgart, 20. 9. 1976; BArch, B 362/3385.

<sup>139</sup> Schreiben der Verteidigung an das OLG Stuttgart, 9. 11. 1976; ebenda.

zu decken<sup>140</sup>. So sei Müller ein Informant des Bundeskriminalamts gewesen, der „nach einigen Auftritten vor Gerichten für andere Verfahren nicht mehr erreichbar war, weil das BKA seinen Verbleib nicht offenbarte“<sup>141</sup>.

Die Bedeutung der Kronzeugen in Terroristenverfahren bestätigt auch eine im Auftrag des Bundesinnenministeriums erstellte Studie zur Kronzeugenregelung, wonach sie in knapp 20 Verfahren nach § 129a StGB entscheidend waren. In der Mehrzahl der Fälle, in denen sie aussagten, seien die Angeklagten nur wegen der belastenden Aussagen verurteilt worden. „Ohne dessen Aussagen wäre es z. T. zu Freisprüchen, jedenfalls aber zu erheblich geringeren Haftstrafen gegen die (Mit-) Angeklagten gekommen.“<sup>142</sup> Die Problematik des Kronzeugen, der trotz eigener Beteiligung eine Strafverminderung erhält oder straffrei bleibt, jedoch aussagen muss, spiegelt sich in der Befristung des Gesetzes von 1989 bis 1992, nach einer weiteren Verlängerung bis 1999, wider. Der Deutsche Richterbund lehnte 2004 eine Wiedereinführung der Kronzeugenregelung ab und wandte sich damit gegen einen von Bayern und Niedersachsen in den Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf. So könne bereits nach den geltenden Gesetzen die Kooperationsbereitschaft eines Beschuldigten ausreichend berücksichtigt und „honoriert“ werden, wobei das Kronzeugengesetz von 1989 – so der Deutsche Richterbund weiter – die Erwartungen der Praxis nicht erfüllt habe. Vielmehr bestehe die Gefahr des Missbrauchs: „Um die eigene Strafbarkeit zu verharmlosen, werde falsch ausgesagt. Dritte würden zu Unrecht belastet.“<sup>143</sup>

Auch in Italien wurden Anreize geschaffen, um die Kooperationsbereitschaft der Brigadisten zu forcieren. Insbesondere die 1980 verabschiedete und 1982 erweiterte Kronzeugenregelung verfolgte dieses Ziel. Wer die ihm zur Last gelegten Taten „bereute“, erhielt erheblichen Strafnachlass. Wer Mittäter nannte, erhielt die Möglichkeit, unter einer anderen Identität ein neues Leben zu beginnen. Laut Michaela Wunderle schwanken die Angaben über die Zahl der Pentiti, also der Mitglieder, die bereuten. Im März 1987 trat ein Sondergesetz in Kraft, das Ex-Terroristen den Weg zurück in die Gesellschaft ebnet sollte. Es gewährte Haft erleichterungen und Strafnachlässe für die glaubhafte Lossagung von der Gewalt, ohne die Zusammenarbeit mit der Polizei zur Voraussetzung zu machen. Dieses Gesetz galt zunächst nur 30 Tage, binnen deren sich über 560 Häftlinge vom Terrorismus lossagten. Schließlich hatten sich von den rund 1400 Brigadisten, die 1987 einsaßen, 80 Prozent von der Gewalt losgesagt. Zweifellos sollten Erfolge gegen den Terrorismus der Roten Brigaden nicht ausschließlich durch repressive Maßnahmen, sondern auch durch Anreize zur Kooperation mit den Behörden erzielt werden. Laut Tobias Hof erfolgte der Durchbruch dieser Politik durch die Verabschiedung der Kronzeugenregelung im Mai 1982. Die Haftstrafe für Straftäter

<sup>140</sup> Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 22. 5. 2005.

<sup>141</sup> Preuß, Justizielle und polizeiliche Wahrheit, S. 110.

<sup>142</sup> Uwe Mühlhoff/Stefanie Mehrens, Das Kronzeugengesetz im Urteil der Praxis. Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung, Baden-Baden 1999, S. 22.

<sup>143</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. 1. 2004.

und Straftäterinnen terroristischer Gruppen konnte nun um bis zu zwei Drittel reduziert werden, „wenn sie mit den Behörden kooperierten und sich zu ihren Taten bekannten. Personen, die lediglich Mitglied in einer terroristischen Vereinigung waren und sich von dieser distanzieren, sollten gänzlich straffrei bleiben.“<sup>144</sup> Mittels dieser Deeskalationspolitik sollten frühere Feinde wieder in die italienische Gesellschaft integriert werden. Diese Politik wurde seit 1978 forciert und erreichte im Jahr 1987 ihren Höhepunkt.

Gerade die im Jahr 1980 verabschiedete und im Jahr 1982 erweiterte Kronzeugenregelung scheint „die Zungen vieler Linksterroristen“ gelöst zu haben, mit der Folge, „dass die große Welle linksterroristischer Gewalt schließlich verebte“<sup>145</sup>. So erhielt der, der die ihm zur Last gelegten Taten „bereute“, Strafnachlass. Falls einer Mittäter nannte, konnte er eine neue Identität erhalten. Aber treffend weist Michaela Wunderle darauf hin, dass diese Regelungen elementaren Prinzipien eines Rechtsstaatsverständnisses widersprechen, da der Mörder, der andere denunziert, milder bestraft werde als jemand, der nichts sagen wolle. Solchen Häftlingen drohe Haftverschärfung. Exemplarisch sei hier der Fall des bekannten Mitglieds der Roten Brigaden Renato Curcio genannt, der seine Haftstrafe bis zum letzten Tage verbüßen musste. Wegen Bildung einer bewaffneten Vereinigung und Beteiligung an Häftlingsrevolten wurde er verurteilt und erhielt „erst nach 17 – teils in Einzelhaft und Isolation verbrachten – Jahren die Erlaubnis, das Gefängnis als Freigänger tagsüber zu verlassen“<sup>146</sup>. Henner Hess verweist auf ein weiteres Spezialgesetz von 1987, das schon verurteilten und in Strafhaft befindlichen Tätern oder unter Anklage stehenden Tatverdächtigen für vor dem 31. Dezember 1983 begangene terroristische Straftaten Strafmilderungen gewährte, wenn die Täter dem Richter gegenüber glaubhaft machen konnten, dass sie alle eigenen Delikte gestanden und der Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzung abgeschworen hätten. Dabei sei das Besondere an dem neuen Gesetz gewesen, dass eine Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz nicht Voraussetzung für seine Anwendung war<sup>147</sup>.

Für Nordirland zeigt Krumpach, dass sich für die Strafverfolgung das Problem ergab, überhaupt Zeugen zu finden, da die meisten Personen Angst vor Repressalien hatten<sup>148</sup>. Vor diesem Hintergrund war der britische Staat bestrebt, den Einsatz von Kronzeugen zu forcieren. Ein Resultat war, dass im Zeitraum von 1970 bis 1993 aufgrund der Zeugenaussagen von 32 Kronzeugen über 600 Personen verhaftet und gegen 245 Angeklagte Strafprozesse eröffnet wurden. Hiervon erfolgte in 145 Fällen eine Verurteilung, „darunter 69 allein aufgrund der Zeugenaussage

<sup>144</sup> Hof, Anti-Terrorismus-Politik in Italien 1969–1982, in: Hürter/Rusconi (Hrsg.), Die bleiernen Jahre, S. 27.

<sup>145</sup> Wunderle, Die Roten Brigaden, S. 805.

<sup>146</sup> Ebenda, S. 808.

<sup>147</sup> Henner Hess, Italien: Die ambivalente Revolte, in: Henner Hess u. a. (Hrsg.), Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus, Frankfurt a. M. 1988, Bd. 2, S. 9–166, hier S. 128.

<sup>148</sup> Vgl. Krumpach, Terrorismus, S. 230.

der Supergrasses, ohne dass zusätzliche Beweismittel zur Bestätigung der Aussagen beigebracht wurden<sup>149</sup>. In diesem Zusammenhang dürfen aber die kontroversen Diskussionen um die Wirkungen dieser Regelung nicht außer Acht gelassen werden. Einerseits hoben die Befürworter hervor, dass durch den Einsatz der Informanten und „Supergrasses“ das Netzwerk des Terrorismus zumindest teilweise transparent gemacht werde. Überhaupt sei der Einsatz von Kronzeugen und die Zulassung von deren Geständnissen als Beweismittel in vielen demokratischen Staaten mit unabhängiger Justiz üblich. Andererseits verwiesen Kritiker darauf, dass diese Regelung zu krassen Fehlurteilen führen könne, wobei „Supergrasses“ nicht als „reue Terroristen“ zu betrachten seien. „Ihr einziges Motiv auszusagen, sei das Bestreben, ihre eigene Haut zu retten und dafür ehemalige Kameraden umso schwerer zu belasten.“<sup>150</sup> Auch Tieger verweist auf die Supergrass-Methode, die auf Empfehlung von Sir Maurice Oldfield, ehemaliger Direktor des MI6 und einer der höchsten Geheimdienst-Chefs, eingeführt worden sein soll, und das „Umdrehen“ von Terroristen bedeutete<sup>151</sup>. Beispielsweise lieferte der IRA-Mann Christopher Black im Jahr 1983 Aussagen gegen 38 ehemalige IRA-Mitglieder, von denen 22 zusammen zu mehr als 4000 Jahren Gefängnis verurteilt wurden. Dieses Rechtsverfahren wurde offiziell gerechtfertigt als ein Preis, der im Kampf gegen den Terrorismus bezahlt werden müsse<sup>152</sup>.

Insgesamt wird deutlich, dass dem Strafrecht bei der Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Terrorismus eine besondere Bedeutung zukommt, weil – wie Trutz von Trotha schreibt – „es die rechtliche Form der grundlegenden Voraussetzung von Staatlichkeit, nämlich des Gewaltmonopols ist“<sup>153</sup>. Die Frage stellt sich, in welchem Maße politische Konflikte in den siebziger Jahren auf die strafrechtliche Ebene transformiert und mit den Mitteln des Strafrechts und der Strafverfolgungsinstitutionen geführt wurden. Aufschlussreich ist hier die Position des BGH-Richters Thomas Fischer, wonach das Strafverfahren die symbolische Inszenierung eines Konflikts zwischen dessen Beteiligten nach normativen Regeln und damit seinerseits ein Konfliktverfahren sei. Weiter sei es offenkundig, „daß zwischen dem Beschuldigten eines Strafverfahrens und der Staatsmacht, welche das Gericht repräsentiert, ein Konflikt“<sup>154</sup> bestehe. Aber auf keinen Fall darf dabei der historische Kontext vernachlässigt werden, der verdeutlicht, dass das Strafrecht in den verschiedenen Rechtssystemen der Vergangenheit auch schon immer eine Ausrichtung gegen staatsfeindliche Taten und Bestrebungen hatte. So wird sichtbar, dass sowohl „die Staatsgewalt als auch einzelne Gruppierungen von Staatsbürgern [...] sich in der Neuzeit immer wieder, welches Rechtssystem auch gelten

<sup>149</sup> Kandel, Nordirland-Konflikt, S. 183.

<sup>150</sup> Ebenda, S. 184 f.

<sup>151</sup> Tieger, Nordirland, S. 106 f.

<sup>152</sup> Ebenda, 107 f.

<sup>153</sup> Trutz von Trotha, Distanz und Nähe. Über Politik, Recht und Gesellschaft zwischen Selbsthilfe und Gewaltmonopol, Tübingen 1987, S. 54 f.

<sup>154</sup> Thomas Fischer, Konfliktverteidigung, Missbrauch von Verteidigungsrechten und das Beweis-antragsrecht, in: Strafverteidiger 30 (2010), Heft 8, S. 423–428, hier S. 424.

mochte, darum bemüht [haben], die Unterstützung der Gerichte zu mobilisieren, um das politische Machtgleichgewicht zu konsolidieren oder zu verschieben<sup>155</sup>. Gerade diese Tendenzen dokumentieren die Schwierigkeiten des Rechts, „den eigenen Ruf und das eigene Gesicht zu wahren, d. h. die ‚Herrschaft des Rechts‘ statt die des Staates und seiner politischen Kräfte zu sein“<sup>156</sup>. Das gilt nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern gleichermaßen für Italien und für Großbritannien.

<sup>155</sup> Otto Kirchheimer, Politische Justiz, S. 81.

<sup>156</sup> Sack, Politische Delikte, S. 382.



*Johannes Hürter*

## Regieren gegen Terrorismus

### Die Beispiele Westminster, Bonn und Rom in den 1970er Jahren

Wer steuert in einer westlichen Demokratie Anti-Terrorismus-Politik, wer „regiert“ gegen Terrorismus? Diese Frage bezieht sich vertikal auf die Kernexekutive der Regierung (*government*) und die ihr nachgeordnete Verwaltung, horizontal darüber hinaus auf die politische Regelung insgesamt durch die Interaktion aller beteiligten staatlichen und gesellschaftlichen Akteure (*governance*)<sup>1</sup>. Wie diese Begriffe bereits nahe legen, nehmen die folgenden Überlegungen auf politologische Theorien, Modelle und Definitionen Bezug. Beim historischen Demokratievergleich sind die von der Politikwissenschaft für den Vergleich politischer Systeme vorgeschlagenen und diskutierten Typologien und Kategorien nützlich, wenn nicht sogar notwendig<sup>2</sup>. So schematisch jene Modelle auch sein mögen, so bieten sie doch Parameter, an denen sich auch die vergleichende Zeitgeschichtsforschung orientieren kann.

Um der Frage nach der Lenkung von Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er (und frühen 1980er) Jahren nachzugehen, kann die typologische Unterscheidung von Mehrheitsdemokratie und Konsens(us)demokratie durch den niederländischen Politikwissenschaftler Arend Lijphart als konzeptionelles Werkzeug und Analyserahmen dienen<sup>3</sup>. Der Unterschied zwischen diesen beiden Grundtypen betrifft vor allem die Entscheidungsmechanismen, die in einer Mehrheitsdemokratie mit ihren Mehrheitsentscheidungen und Machtkonzentrationen viel weniger kompliziert sind als in einer Konsensdemokratie, die „auf der Herstellung von Kompromissen durch Kommunikation, Verhandlung und Tausch zwischen möglichst vielen gesellschaftlichen Interessen bzw. ihren Repräsentanten“ beruht<sup>4</sup>. Lijphart nennt in seinem Modell für die beiden Demokratietypen zehn Gegensatzpaare an institutionellen Merkmalen, die wiederum zu jeweils der Hälfte zwei

<sup>1</sup> Vgl. Arthur Benz (Hrsg.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.

<sup>2</sup> Eine gute Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft bietet: Petra Stykow, *Vergleich politischer Systeme*, Paderborn 2007.

<sup>3</sup> Vgl. vor allem Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London 1999; außerdem: Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984. Zusammenfassung und kritische Diskussion des Modells bei Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008, S. 319–335. Wichtige Fragen und Ergänzungen auch von Steffen Ganghof, *Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtete Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2005), S. 406–431.

<sup>4</sup> Stykow, *Vergleich politischer Systeme*, S. 259.

Dimensionen zugeordnet werden. In der Exekutive-Parteien-Dimension kennzeichnen den Idealtypus Mehrheitsdemokratie: Einparteien-Mehrheitsregierung, Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative, Mehrheitswahlrecht, Zweiparteiensystem und pluralistisches Interessengruppensystem; die entsprechenden Indikatoren beim Idealtypus Konsensdemokratie sind: Vielparteien-Koalitionsregierung, Balance zwischen Exekutive und Legislative, Verhältniswahlrecht, Mehrparteiensystem und korporatistisches Interessengruppensystem. In der Unitarismus-Föderalismus-Dimension sind die fünf Gegensätze zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie: Unitarismus versus Föderalismus, Einkammersystem versus Zweikammersystem, leicht zu verändernde bzw. gar keine kodifizierte Verfassung versus schwer zu verändernde Verfassung, keine letztentscheidende richterliche Nachprüfung der Konstitutionalität der Gesetzgebung versus starke Verfassungsgerichtsbarkeit, von der Exekutive abhängige Zentralbank versus autonome Zentralbank.

Lijphart versteht sein Modell als Kontinuum, in dem die 36 von ihm untersuchten Demokratien (Zeitraum: 1945–1996) eine unterschiedliche Position zwischen den idealtypischen Extremen einnehmen<sup>5</sup>. So sind beispielsweise Mehrheitsdemokratien keineswegs immer unitarisch und Konsensdemokratien keineswegs immer föderal, wie etwa die Beispiele der föderalen Mehrheitsdemokratien Nordamerikas oder der unitarischen Konsensdemokratien Skandinaviens zeigen. Andere Autoren wie Manfred G. Schmidt haben deshalb eine deutlich stärkere Differenzierung innerhalb der beiden Gruppen angemahnt. Auch fragt sich, ob nicht der Begriff „Verhandlungsdemokratie“ der schlüssigere Gegenbegriff zur „Mehrheitsdemokratie“ ist<sup>6</sup>. Kontrovers diskutiert wird außerdem Lijpharts normatives Ergebnis, dass Konsensdemokratien wirtschaftlich leistungsfähiger, sozial fairer und politisch demokratischer seien. Ein weiteres Problem ist, dass im Modell Lijpharts die Institutionen statische Größen bleiben und die Variablen ihres Verhaltens nicht weiter berücksichtigt werden. Gerade wenn man nach den Arrangements und der Effizienz des Regierens gegen Terrorismus vergleichend in mehreren westlichen Demokratien fragt, ist es notwendig, die institutionelle Per-

<sup>5</sup> Auch wenn Lijpharts Messungen umstritten bleiben, sind seine Ergebnisse für die im Folgenden verglichenen drei Demokratien doch interessant und sollen kurz genannt werden: In der Exekutive-Parteien-Dimension hat Italien (1,07) einen höheren Wert in Richtung Konsensdemokratie als die Bundesrepublik (0,67), während Großbritannien (-1,21), wenig überraschend, in seiner ausgeprägten Mehrheitsdemokratie nur von einigen Karibikstaaten und Botswana übertroffen wird. Auch in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension hat „Westminster“ (-1,12) einen Spitzenwert an Machtkonzentration (Rang 2 hinter Neuseeland). Die Bundesrepublik (2,52) kennzeichnen dagegen in diesem Modell die von allen 36 Staaten höchsten Messwerte für Machtaufteilung; Italien (-0,21) belegt eine Position zwischen diesen beiden Polen. Vgl. Lijphart, *Patterns of Democracy*, S. 312.

<sup>6</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 308–316, über „Verhandlungsdemokratie“ als Synonym für „Konkordanzdemokratie“ (versus „Konkurrenzdemokratie“). Vgl. auch Roland Czada, *Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung*, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Frankfurt a. M. 2003, S. 171–202, mit kritischen Einwänden sowohl zu Lijphart als auch zu Schmidt.

spektive auf die verschiedenen Demokratietypen mit der stärker handlungsorientierten Perspektive auf die Akteure zu verknüpfen, seien sie nun institutionell und in der Verfassung vorgesehen oder nicht. Damit gerät vor allem das politische Handeln der „Vetospierer“<sup>7</sup> und „Mitregenten“<sup>8</sup> in den Blick.

Die Regierungsführung auf dem Politikfeld der Inneren Sicherheit war und ist davon abhängig, welche Handlungsbefugnisse den einzelnen individuellen und kollektiven Akteuren im politischen System zugewiesen sind. Das betrifft zunächst die Regierung selbst, dann das Parlament, die Parteien, Gerichte, Bürokratien, Verbände und andere interne und externe Akteure und Machtfaktoren. Das staatliche Handeln gegen den Terrorismus galt und gilt in den westlichen Demokratien als eine Art Lackmustest, wie effizient im jeweiligen Verfassungsrahmen regiert werden kann. In Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und Italien zum Beispiel mag die Wahrnehmung von Terrorismus in den 1970er Jahren teilweise ähnlich gewesen sein; die institutionellen Möglichkeiten, auf diese Bedrohung zu reagieren, waren aber sehr unterschiedlich. Im Folgenden wird anhand dieser drei nationalen Beispiele analysiert, wie sich das Regieren gegen Terrorismus aufgrund der verschiedenen Voraussetzungen unterschied und welche Gemeinsamkeiten es trotzdem gab. Am Ende steht auch hier die Frage nach der Leistungsfähigkeit von unterschiedlich verfassten Demokratien, auf deren Beantwortung Lijpharts Modell vor allem zielt. Der historische Vergleich der Politiksteuerung gegen Terrorismus in drei von dieser Form politischer Gewalt besonders betroffenen und zugleich in ihren Systemmerkmalen divergierenden Staaten kann zu diesem „Performanztest“ beitragen.

## Großbritannien

Auf dem Lijphartschen Kontinuum zwischen den Polen Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie markiert Großbritannien einen besonders weiten Ausschlag

<sup>7</sup> George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002, S. 37: „Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo.“ Mögliche Vetospierer sind etwa die Parteien einer Koalitionsregierung, die Einparteienregierung, das Parlament, der föderale Länderrat (Bundesrat), der Staatspräsident, das Verfassungsgericht, die Zentralbank. Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 330–334, präsentiert einen „Index der Vetospierer und Mitregenten“, der zehn Variablen nennt und nach ihrem Vorhandensein oder Fehlen den Grad der Zügelung der Exekutive und ihrer Legislativmehrheit misst: 1) Konkordanzdemokratie, 2) Föderalismus, 3) Zentralbankautonomie, 4) richterliche Kontrolle des Gesetzgebers, 5) EU-Mitgliedschaft, 6) ausgeprägter Minderheitenschutz, 7) Zweikammersystem, 8) Koalitionsregierung, 9) Selbstverwaltungsstrukturen in der Sozialpolitik, 10) ausgebaute Direktdemokratie.

<sup>8</sup> Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München <sup>2</sup>2011, S. 41, Anm. 60: „Mitregenten‘ sind de facto, wenngleich nicht de jure, einflussreiche Mitgestalter der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu einer Politik (im Sinne von ‚policy‘), aber nicht notwendig mit einem Vetorecht ausgestattete Mitspieler wie die konstitutionellen und parteipolitischen ‚Vetospierer‘ im Sinne von Tsebelis 2002.“

in Richtung Mehrheitsdemokratie, ja „Westminster“ steht als Sitz von Regierung und Parlament in London geradezu archetypisch und synonym für diese Spielart der Demokratie. Machtkonzentration bei der Exekutive, die gegenüber dem Parlament und den Parteien dominiert, Einparteienregierung, Zweiparteiensystem, Mehrheitswahlrecht, Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit, Unitarismus, geringe Zahl an Mitregenten und mit „Her Majesty’s Government“ nur ein Vetospieler, also ein Alleinentscheider – diese wesentlichen Systemmerkmale einer Mehrheitsdemokratie bildeten besonders auch in den 1970er und 1980er Jahren den Rahmen politischer Steuerung im Vereinigten Königreich<sup>9</sup>.

Dieses System begünstigte ein hierarchisches „Durchregieren“ gegen den nordirischen Terrorismus der (*Provisional*) *Irish Republican Army* (IRA)<sup>10</sup>. Die politische und administrative Führungsrolle des Premierministers und seiner zuständigen Kabinettskollegen war zwar selbst hier nicht unbegrenzt, aber wesentlich größer als in der Bundesrepublik und in Italien. Willensbildung und Entscheidungsfindung der Exekutive müssen auch in Großbritannien die Beschlüsse der Regierungspartei sowie die von den Massenmedien vermittelten Stimmungen und Erwartungen der Öffentlichkeit berücksichtigen. Doch gerade in der Terrorismusbekämpfung zeigte sich, wie schnell, weitgehend und relativ autonom die Regierung handeln konnte.

Zwischen dem Beginn der *Troubles* im August 1969 und dem traurigen Höhepunkt des *Bloody Sunday* vom 30. Januar 1972, an dem in der nordirischen Stadt Derry 14 Demonstranten von britischen Soldaten erschossen wurden, eskalierte der Nordirland-Konflikt<sup>11</sup>. Die nordirische Regierung in Stormont/Belfast reagierte mit Zustimmung der konservativen Regierung in Westminster unter Premierminister Edward Heath mit so harten wie zweifelhaften Maßnahmen, etwa im August 1971 mit der Einführung von *Internment without Trial*, die zur Folge hatte, dass bis Dezember 1975 insgesamt etwa zweitausend Verdächtige ohne Ge-

<sup>9</sup> Zum „Westminster Modell“ und Regieren in Großbritannien vgl. aus politikwissenschaftlicher Sicht Emil Hübner/Ursula Münch, *Das politische System Großbritanniens. Eine Einführung*, München 2<sup>1999</sup>; Roland Sturm, *Politik in Großbritannien*, Wiesbaden 2009; Stefan Schieren, *Großbritannien. Eine Einführung in das politische System*, Schwalbach/Ts. 2010. In historischer Perspektive und außerdem zur Nachkriegsentwicklung insgesamt: Thomas Mergel, *Großbritannien seit 1945*, Göttingen 2005, vgl. etwa S. 24–47 (politisches System), S. 173–177 (Nordirland).

<sup>10</sup> Auf den protestantischen Terrorismus in Nordirland und die staatlichen Maßnahmen gegen ihn kann hier nicht eingegangen werden.

<sup>11</sup> Zum Nordirland-Konflikt vgl. Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969–2000*, Manchester/New York 2001; Richard English, *Armed Struggle. The History of the IRA*, London 2003; Johannes Kandel, *Der Nordirland-Konflikt. Von seinen historischen Wurzeln bis zur Gegenwart*, Bonn 2005. Ein wissenschaftliches Standardwerk zur Reaktion des britischen Staates auf den IRA-Terrorismus fehlt bisher. Einen guten Überblick bietet eine unveröffentlichte Magisterarbeit an der Ludwig-Maximilians-Universität München (2006): Nina Schilling, *Großbritannien und die Auseinandersetzung mit der IRA. Britische Anti-Terror-Strategien 1969–1990. Zu den ersten Jahren der Auseinandersetzung* vgl. jetzt William Beattie Smith, *The British State and the Northern Ireland Crisis, 1969–73. From Violence to Power-Sharing*, Washington, D.C. 2011. Vgl. auch James Dingley (Hrsg.), *Combating Terrorism in Northern Ireland*, London 2009.

richtsverfahren und ohne hinreichende Beweisaufnahme interniert wurden. Bei der Bekämpfung der Unruhen und des separatistischen Terrorismus wurden die nordirische Polizei und andere einheimische Sicherheitskräfte bereits seit 1969 in immer größerem Umfang von der britischen Armee unterstützt. Der Konflikt war in der Perspektive Großbritanniens ein Aufstand, vergleichbar den Unabhängigkeitskämpfen in Kolonial- und Dekolonisierungskriegen. Das schien Internierungen, wie sie auch in den Kolonien üblich waren, und den Einsatz der in *counterinsurgency* weltweit erfahrenen Berufsarmee zu erfordern und zu legitimieren. Diese Wahrnehmungsmuster erleichterten der britischen Politik und Öffentlichkeit, den Nordirland-Konflikt zu externalisieren und als auswärtige Angelegenheit, Krieg und Ausnahmezustand zu deuten, als einen Sonderbereich, für den das britische Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, *the rule of law*, nicht unbedingt gelten müsse.

Als sich Stormont dem *Urban Guerilla*-Terrorismus der IRA immer weniger gewachsen zeigte, wurde im März 1972 das nordirische Parlament suspendiert und die britische Direktherrschaft (*Direct Rule*) über Nordirland wieder eingeführt. Damit übernahm Westminster die Verantwortung für die Sicherheitslage in Nordirland. Beraten von einem Komitee unter Vorsitz des Richters Lord Kenneth Diplock, ließ die britische Regierung im Juli 1973 mit dem *Northern Ireland Emergency Provisions Act* (EPA) ein Notstandsgesetz für die nordirischen Provinzen verabschieden, das den *Special Powers Act* von 1922 nach über fünfzig Jahren ablöste. Der EPA baute die Befugnisse von Militär, Polizei und Justiz in Nordirland aus. Verfahren gegen Terrorismus-Verdächtige wurden speziellen Sondergerichten ohne Geschworene übertragen, den sogenannten *Diplock Courts*. Wie die Internierungsmaßnahmen stieß auch der EPA auf die Kritik von Labour, deren Parlamentsabgeordnete sich bei der Verabschiedung des Gesetzes der Stimme enthielten. Das blieb im Westminster-System allerdings ebenso ohne Folgen wie die eher laue Opposition gegen *Internment without Trial*.

Die Zweifel an dieser Notstandsmaßnahme hinderten die Labour Party nicht, ihrerseits für die turnusgemäße jeweils halbjährige Verlängerung des EPA zu sorgen, als sie seit März 1974 die Unterhausmehrheit stellte und die Regierungsverantwortung trug. Die neue Labour-Regierung unter Harold Wilson hielt nicht allein an dem sicherheitspolitischen Sondergesetz für Nordirland fest, sondern machte bald den weitgehenden Maßnahmenkatalog gegen den IRA-Terrorismus auch in Großbritannien zum Gesetz. Den Anlass bot im Herbst 1974 eine verheerende Serie von Bombenanschlägen der IRA auf Pubs in England mit fünf Toten und 65 Verletzten in Guildford (5. Oktober), zwei Todesopfern in Woolwich (7. November) sowie 21 Toten und 182 Verletzten in Birmingham (21. November). Die Attentate verdeutlichten in schockierender Weise, dass der Nordirland-Konflikt eben doch kein bewaffneter Konflikt auf einem fernen Kontinent war, sondern auch auf der britischen Insel ausgetragen wurde.

Die Labour-Regierung benötigte nach den Anschlägen auf die zwei Birminghamer Pubs nur wenige Tage, um das erste große Anti-Terrorismus-Gesetz für Großbritannien vorzulegen. Der am 29. November 1974 verabschiedete *Preven-*

*tion of Terrorism (Temporary Provisions) Act* (PTA) erweiterte, analog zum EPA, auch für die Hauptinsel die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und schränkte die Beschuldigtenrechte ein, etwa indem er die Verhaftung auf Verdacht ohne Haftbefehl für zwei Tage und mit Zustimmung des Innenministers sogar für sieben Tage ermöglichte – von 1974 bis 1979 wurden 1174 Verdächtige auf dieser Grundlage verhaftet, von denen nur 61 angeklagt werden konnten. Traurige Berühmtheit erlangte der Fall der *Guildford Four*, von denen die beiden Hauptverdächtigen unmittelbar nach Verabschiedung des PTA verhaftet und mit Gewalt zu falschen Geständnissen gezwungen wurden, auf denen dann die skandalösen Fehlurteile basierten<sup>12</sup>.

Die Kosten der Entscheidung, mit dem PTA ein grundlegendes Anti-Terrorismus-Gesetz für Großbritannien zu schaffen, das die bürgerlichen Freiheitsrechte beschnitt, waren wie schon beim EPA gering. Ausschlaggebend und ausreichend war die etatistische Steuerung durch die Regierung, die von einer überschaubaren Zahl von Experten beraten wurde. Wie sein konservativer Vorgänger ließ dabei auch das Kabinett Wilson vor allem die umstrittene Diplock-Kommission mitwirken.

Die Labour-Kabinette Harold Wilson (1974–1976) und James Callaghan (1976–1979) mussten im Westminster-System auf die Opposition ebenso wenig Rücksicht nehmen wie die Tory-Regierungen von 1970 bis 1974 (Heath) und nach 1979 (Thatcher). Dessen ungeachtet war die britische Politik gegen den IRA-Terrorismus zumindest in den Jahren von 1974 bis 1984, teilweise bereits seit 1969 und, wenn auch weniger deutlich, selbst noch in den späteren 1980er Jahren, dadurch charakterisiert, dass in dieser Frage ein langlebiger Konsens zwischen den Parteien, eine Art stille Große Koalition bestand. Dies wurde dadurch erleichtert, dass Labour in der Regierungsverantwortung als Law-and-Order-Partei auftrat. Auch über den – durch zahlreiche Sonderregelungen stets konterkarierten – Strategiewechsel, den Nordirland-Konflikt zu „normalisieren“, indem etwa die Militärpräsenz abgebaut und im Dezember 1975 die Internierungspraxis beendet wurde, herrschte Übereinstimmung. Die entschlossene Sicherheitspolitik der Labour-Regierung und der entsprechend leicht herzustellende parteiübergreifende Konsens mit der Tory-Opposition fanden 1976 bis 1979 in der Amtszeit von Nordirlandminister Roy Mason (Labour) ihren Höhepunkt.

Im November 1974 passierte der PTA das Parlament ohne eine einzige Gegenstimme. Und obwohl er wie schon der EPA als Notstandsgesetz, nicht auf Dauer, konzipiert war, wurde er bis 1980 halbjährlich, dann jährlich mit der Zustimmung der jeweiligen Opposition verlängert. Erst 1981 und 1982 begann sich Labour aus dem sicherheitspolitischen Pakt mit den Konservativen, der noch die ersten beiden Amtsjahre der Tory-Regierung Thatcher gehalten hatte, zu lösen und enthielt sich bei der Erneuerung des PTA im Unterhaus der Stimme, um die

<sup>12</sup> Vgl. Brenda J. Lutz/James M. Lutz/Georgia Wralstad Ulmschneider, *Trial of the Guildford Four: Government Error or Government Prosecution*, in: *Terrorism and Political Violence* 14/4 (2002), S. 113–130. Die Urteile wurden erst im Oktober 1989 aufgehoben.

Regierung zur Überprüfung des Gesetzes durch eine unabhängige Kommission zu bewegen. Diese wurde tatsächlich eingesetzt und empfahl, das temporäre Maßnahmengesetz zu verstetigen und auf die Bekämpfung auch des internationalen Terrorismus auszuweiten. Als die Regierung diese Empfehlungen im März 1983 in das Gesetz aufnahm, stimmte Labour erstmals gegen den PTA und Ende 1984 auch gegen den EPA, ohne diese beiden Grundpfeiler der britischen Sondergesetzgebung gegen den Terrorismus zum Kippen bringen zu können.

Die „eiserne Lady“ Margret Thatcher folgte als Premierministerin seit Mai 1979 weitgehend dem von der Labour-Administration eingeschlagenen Kurs, die Bekämpfung der IRA zu entpolitisieren und zu entmilitarisieren, also die IRA-Kämpfer nicht als Kombattanten und Kriegsgefangene, sondern als gewöhnliche Kriminelle zu behandeln (*Criminalisation*), politische Verhandlungen auszuschließen, verstärkt nordirische nichtmilitärische Sicherheitskräfte gegen sie einzusetzen und gleichzeitig das Engagement und die Truppenzahl (1973: 22 000 Mann) der britischen Armee in Nordirland zu reduzieren (*Ulsterisation*). Die zusätzlichen, stark repressiven Ad-hoc-Maßnahmen ihrer Regierung verstärkten zwar die kritischen Stimmen innerhalb von Labour, doch zumindest bis 1983/84 war kaum ein Unterschied in den Anti-Terrorismus-Konzepten der beiden dominierenden Parteien zu erkennen. Nur bei der Forderung nach Einführung der Todesstrafe für Terroristen, die von Thatcher unterstützt wurde, gingen die Meinungen deutlich auseinander, nicht allein zwischen den Parteien, sondern auch innerhalb der Tories. Entsprechende Vorstöße scheiterten 1974, 1975 und 1982 im Parlament.

In Verbindung mit der breiten Akzeptanz der Anti-Terror-Maßnahmen in der britischen Bevölkerung, die nach Anschlägen wie in Birmingham besonders groß war und auch in den etwas ruhigeren Phasen des Nordirland-Konflikts zunächst kaum abnahm, gab die affirmative Haltung der Opposition dem Regierungshandeln in Westminster ein zwar nicht unabdingbares, aber nützlich Plus an Legitimität. Das stand in der Tradition der Übereinstimmung zwischen den beiden Parteien angesichts besonderer Herausforderungen (*bipartisanship*) und entsprach dem ebenfalls traditionell starken Rückhalt, den der Staat und die von ihm bewahrte Ordnung in der britischen Gesellschaft besaßen (*consensus*). Beides, *bipartisanship* und *consensus*, prägte die politische Kultur Großbritanniens zumindest bis in die Ära Thatcher hinein.

Umso geringer war die Bereitschaft der politischen Elite, die vielen punktuellen und reaktiven Maßnahmen der Regierung auf den Prüfstand zu stellen und eine alternative Strategie zu entwickeln. Auch die Einführung der Kronzeugenregelung (*Supergrass System*) in Nordirland im Jahr 1981 wirkte konfliktverschärfend und führte erneut zu fragwürdigen Festnahmen, Verurteilungen und Inhaftierungen. Deeskalierende Konzepte – etwa einer engen Zusammenarbeit mit der Republik Irland oder demonstrativer Zugeständnisse gegenüber der katholischen Bevölkerung in Nordirland – gelangten erst zur Geltung, nachdem der sicherheitspolitische Pakt zwischen Labour und Konservativen beendet war. Das *Anglo-Irish-Agreement* von November 1985 markierte schließlich eine, wenn auch reichlich späte

Trendwende. Der taktischen Flexibilität des britischen Regierungssystems stand ein Mangel an strategischer Flexibilität gegenüber. Dieser Mangel wurde durch den *bipartisanship* der Parteien noch verstärkt, denn diese stillschweigende Übereinkunft beruhte in der britischen Mehrheitsdemokratie nicht auf einem notwendigen und mühsam ausgehandelten Kompromiss.

So war das Regieren gegen den Terrorismus in Großbritannien dadurch gekennzeichnet, dass die Exekutive in der Legislative lange keinen Gegenspieler hatte und außerdem keine judikative Kontrollinstanz einer Verfassungsgerichtsbarkeit existierte, dass der Regierung auch sonst keine nennenswerten Mitregenten und Vetospieler in die Quere kamen, dass der gesellschaftliche Input schwach war und dass sich auch die „vierte Gewalt“ der Massenmedien meist zu unkritisch und zu wenig investigativ verhielt. Der Politiksteuerung durch die mit großen Machtmitteln ausgestattete Regierung fehlten im hier behandelten Zeitraum die notwendigen Korrekture und Kontrollen. Wenn man den üblichen Politikzyklus vom Agendasetting über die politische Entscheidung und Implementierung bis zur Evaluierung und Neuformulierung dieser Politik zugrunde legt<sup>13</sup>, dann lässt sich konstatieren, dass in der britischen Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre zumindest die beiden letzten Phasen (Evaluierung, Neuformulierung) erheblich gestört und in ihrem Ablauf verlangsamt waren.

Bezeichnend war, dass wirksamer Widerstand gegen die teilweise höchst fragwürdigen Methoden der britischen Terrorismusbekämpfung zunächst viel weniger von Innen als von Außen kam. Dabei erwies sich, dass die nationalstaatlichen Eigenheiten der britischen Maßnahmen gegen den IRA-Terrorismus, vor allem die extensive Auslegung und Anwendung einer dauerhaft installierten Notstandsgesetzgebung, nicht von der internationalen Debatte um die *Human Rights* zu isolieren waren. Besonders kritisiert wurden das teilweise brutale Vorgehen von Spezialeinheiten wie dem *Special Air Service* (SAS) und der Geheimdienste, die oft willkürlichen Inhaftierungen und Urteile, die nachweislich auch viele Unschuldige trafen, die Haftbedingungen, der Umgang mit Hungerstreiks sowie die Methoden der Beweisaufnahme, etwa durch zweifelhafte Kronzeugen oder unmenschliche Verhörmethoden wie den berüchtigten und – eine Ausnahme in diesen Jahren – auch in Großbritannien bereits 1971/72 kritisch debattierten *Five Techniques* (*wall-standing, hooding, subjection to noise, deprivation of sleep, deprivation of food and drink*).

Vor allem die zahlreichen Klagen, etwa der irischen Regierung, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg wegen britischer Verstöße gegen die – auch von London unterzeichnete – Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Interventionen internationaler Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* förderten nach und nach ein Umdenken, auch im vergleichsweise überschaubaren Kreis der Regierenden selbst. Besonders die Foltervorwürfe schaden dem internationalen Renommee Großbritanniens erheblich

<sup>13</sup> Vgl. Volker Schneider/Frank Janning, Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006.

und konnten nicht ignoriert werden. Ohne die Kritik durch oder über auswärtige Institutionen wäre es aber kaum dazu gekommen, dass im Vereinigten Königreich der Schutz von Bürger- und Menschenrechten innerhalb der spezifisch britischen, verfassungslosen Rechtsordnung zunehmend als zu schwach erkannt und auf die politische Agenda gesetzt wurde. Von Innen heraus war im Westminster-System eine selbstkritische Prüfung und Reform der Anti-Terrorismus-Politik offenbar nur bedingt möglich.

## Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik bestehen deutlich kompliziertere Spielregeln der politischen Problembewältigung, da ihr politisches System eher den Typen Konsensdemokratie und Verhandlungsdemokratie entspricht<sup>14</sup>. Dabei ist der Bundeskanzler, wenn auch nicht so stark wie der britische Premierminister, durchaus nicht schwach. Die Richtlinienkompetenz gibt ihm die Möglichkeit, Ausgangspunkt hierarchischer Politiklenkung zu sein. Trotz der Kanzlerdominanz ist der Handlungsspielraum der Regierung aber durch eine dichte Politikverflechtung und große Zahl von Mitregenten und Vetospielern eingeschränkt. Die starken Positionen der Legislative von Bundestag und Bundesrat, der Judikative mit einem mächtigen Bundesverfassungsgericht, der Parteien in Koalitionsregierungen und der Länder im Föderalismus zwingen zu Kompromissen, die durch den Dauerkampfbund, Ländern und Kommunen, eine dynamische gesellschaftliche Partizipation mit zahlreichen Interessenverbänden und eine einflussreiche Medienlandschaft erschwert werden. Das Regieren im „halbsouveränen Staat“ (Manfred G. Schmidt) ist nicht allein hierarchisch oder nach dem Mehrheitsprinzip, sondern nur in mühsamen Aushandlungsprozessen möglich. Entsprechend hoch sind die Entscheidungskosten.

Inwieweit behinderten diese komplizierten politisch-institutionellen Strukturen das staatliche Handeln gegen den Terrorismus<sup>15</sup>? Sowohl die Gesetzgebung

<sup>14</sup> Vgl. Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 102004; Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Zum „Regieren“* vgl. auch Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden 2006, und dort besonders den Beitrag von Hans-Jürgen Lange, *Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit*, ebenda, S. 87–112; außerdem: Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, *Politik und Regieren in Deutschland*, Paderborn u. a. 32009. Zur historischen Entwicklung und Einordnung am besten die Gesamtdarstellung von Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*, München 2009.

<sup>15</sup> Die folgenden Überlegungen stützen sich auf eigene Forschungen (vgl. u. a. Johannes Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 [2009], S. 329–348; ders., *Sicherheit, Recht und Freiheit. Zum Balanceakt der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er Jahren*, in: Martin Löhnig/Mareike Preisner/Thomas Schlemmer (Hrsg.), *Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre*, Tübingen 2012, S. 267–278) sowie auf die, nach langer Vernachlässigung des Themas sowohl in der Politik- als auch in der Geschichtswissenschaft, seit eini-

als auch der Ausbau des Sicherheitsapparats resultierten aus einer höchst verschlungenen politischen und administrativen Aushandlung. Die Programme zur Inneren Sicherheit 1970, 1972 und 1974, die vor allem das Bundeskriminalamt (BKA) stärkten, wurden von den Innenministern des Bundes und der Länder sowie zahlreichen Beratergremien arbeits- und zeitaufwendig diskutiert und vorbereitet. An den großen Anti-Terrorismus-Gesetzen von 1974 bis 1978 wirkten neben den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Behörden die Parteien und Bundestagsausschüsse, die Länder und Bundesratsausschüsse sowie berufsständische Verbände etwa der Richter, der Rechtsanwälte und der Polizei mit. Jeder Zeithistoriker, der sich mit dieser Gesetzgebung beschäftigt und sich durch den Aktendschub der Vorlagen, Formulierungshilfen, Anträge und Debatten schlagen muss, weiß nur zu gut, was Verhandlungsdemokratie bedeutet!

Der Nachteil dieses aufwendigen Verfahrens war eine relativ lange Reaktionszeit der Exekutive und Legislative. So waren die Anti-Terrorismus-Gesetze in ihrem Kern reaktive Maßnahmen, doch dauerte es – mit der einzigen Ausnahme des „Kontaktsperregesetzes“ von 1977 – jeweils viele Monate vom Agendasetting durch die Wahrnehmung und Deutung eines bestimmten Phänomens als zu behebendes „Problem“ bis zur Verabschiedung des Gesetzes. Der Vorteil war eine genaue Prüfung der geplanten Maßnahmen und die Einbeziehung der Opposition, berufsständischer Verbände, unabhängiger Experten und anderer Akteure. Derselbe Aufwand wurde auch bei der Implementierung der Gesetze und Maßnahmen in der gesellschaftlichen Praxis betrieben, die von einer ständigen Bewertung und Diskussion nicht allein im Regierungsapparat, sondern auch im Parlament, in den Verbänden und in der medialen Öffentlichkeit begleitet wurde. So war es kein Sonderfall, sondern systeminhärent, wenn etwa eine von vornherein umstrittene Neuregelung wie der im April 1976 geschaffene Straftatbestand „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130a StGB) jahrelang in Politik, Bürokratie, Wissenschaft und Medien intensiv diskutiert, in ihrer Effizienz bewertet und schließlich bereits im August 1981 vorerst wieder gestrichen wurde. Die Fähigkeit zur Evaluierung

gen Jahren wachsende Literatur zum staatlichen Vorgehen gegen den Linksterrorismus in der Bundesrepublik, vgl. vor allem: Wolfgang Kraushaar, *Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes*, in: Ders., *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 1011–1025; Klaus Weinhauer, *Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre*, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martschukat (Hrsg.), *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215–238; Mario Petri, *Terrorismus und Staat. Versuch einer Definition des Terrorismusphänomens und Analyse zur Existenz einer strategischen Konzeption staatlicher Gegenmaßnahmen am Beispiel der Roten Armee Fraktion in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2007; Stephan Scheiper, *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre*, Paderborn u. a. 2010; Philipp H. Schulte, *Terrorismus und Anti-Terrorismus-Gesetzgebung. Eine rechtssoziologische Analyse*, Münster u. a. 2008; Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, S. 41–163. Hier kann auf eine nähere Darstellung der staatlichen Politik und Maßnahmen verzichtet werden, auch um zu starke Überschneidungen mit anderen Beiträgen des vorliegenden Bands zu vermeiden.

und Neuformulierung von Politik zeigte sich im sensiblen Bereich der Terrorismusbekämpfung nicht immer so deutlich, doch insgesamt lässt sich auch auf diesem Politikfeld eine viel stärker differenzierte und diskursive Konfliktregelung erkennen als in einer Mehrheitsdemokratie wie Großbritannien.

In diesen komplexen politischen Steuerungsprozessen und Akteurskonstellationen trug auch die bloße Existenz des Vetospielers Bundesverfassungsgericht dazu bei, dass die Grenzen des liberalen Verfassungsstaats beachtet wurden. Selbst während des gefühlten Ausnahmezustands im Herbst 1977 fügten sich die Regierenden und der Gesetzgeber vorsehend der judikativen Höchstinstanz, indem sie die administrative Notmaßnahme der Kontaktsperre so schnell wie möglich auf eine gesetzliche Grundlage stellten, bevor die betroffenen Häftlinge eine einstweilige Anordnung gegen sie in Karlsruhe erwirken konnten. So umstritten das am 29./30. September 1977 im Eilverfahren von Bundestag und Bundesrat verabschiedete „Kontaktsperregesetz“ auch war: In Großbritannien wäre eine solche Rücksicht gar nicht erst notwendig gewesen. Dieses situative Maßnahmengesetz war auch der äußerste Schritt der Legislative, der bei der Terrorismusbekämpfung innerhalb des politischen Systems und der Rechtsordnung der Bundesrepublik in Richtung „Notstand“ möglich schien und getan wurde. Schon allein die Autorität und Reputation des Bundesverfassungsgerichts als Wächter einer Verfassung, in der Menschen- und Bürgerrechte fest verankert waren, machten eine regelrechte Notstandsgesetzgebung gegen den RAF-Terrorismus unwahrscheinlich – sie wurde von der Bundesregierung auch zu keinem Zeitpunkt ernsthaft angestrebt.

Regieren gegen Terrorismus war in der Bundesrepublik also ein schwieriges Geschäft. Der Gestaltungsspielraum der Regierung war selbst auf diesem so dringend zu bearbeitenden Politikfeld begrenzt. Die Machtaufteilung führte dennoch keineswegs zur Ohnmacht des Bundeskabinetts. Der Kanzler sowie der Innen- und der Justizminister konnten immer wieder Steuerungsimpulse geben. So war es vor allem Helmut Schmidt, der während der Botschaftsbesetzung in Stockholm im Frühjahr 1975 die Exekutive auf die strikte Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen festlegte und diesen Kurs im Herbst 1977 am ersten Tag der Schleyer-Entführung erneut durchsetzte. Und ohne Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP) wäre die bisherige Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Koalition nach 1978 wohl kaum so bald nach dem Krisenjahr 1977 kritisch hinterfragt und um deeskalierende Ansätze ergänzt worden. Ohnehin bildete der kleine liberale Koalitionspartner teilweise ein gewisses Gegengewicht zum parteipolitischen Konsens, der – trotz aller Differenzen – auch in der Bundesrepublik de facto zu einer Großen Koalition von Konservativen und Sozialdemokraten in der Inneren Sicherheit führte. Denn die hitzigen Debatten und knappen Abstimmungen im Bundestag, die vor allem der symbolpolitischen Abgrenzung vom politischen Gegner dienten, konnten kaum darüber hinwegtäuschen, dass die legislativen und operativen Maßnahmen gegen den Terrorismus auch die Handschrift der CDU/CSU trugen. Die Opposition regierte über die Parlamentsausschüsse und Länder mit, was häufig zu einer Verschärfung der Maßnahmen führte.

Die Einschnitte in die Beschuldigten- und Verteidigerrechte – Verteidigerausschluss, Überwachung des Schriftverkehrs, Kontaktsperre, Trennscheibenregelung usw. – sowie Eingriffe in die Grundrechte der Meinungsfreiheit, des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses und der Unverletzlichkeit der Wohnung stießen in der SPD und mehr noch in der FDP viel häufiger auf grundsätzliche Vorbehalte als in der CDU/CSU. Die parlamentarische Unterstützung für die von 1974 bis 1978 besonders entschlossene Bekämpfung des RAF-Terrorismus, die tatsächlich – wie Helmut Schmidt es im April 1975 im Bundestag forderte<sup>16</sup> – bis an die Grenzen des vom Rechtsstaat Erlaubten ging, wurde durch die kritischen Gegenpositionen innerhalb der beiden Regierungsparteien jedoch nicht ernsthaft gefährdet. Die Anstöße zu einer Evaluierung und Modifizierung der in den 1970er Jahren implementierten Terrorismusbekämpfung kamen weniger aus dem Parlament als aus dem Regierungsapparat und aus der Gesellschaft, in der die Kritik am „Überwachungsstaat“ nach 1977 größer wurde. Dabei zeigte sich, dass der Rechtsstaat und die Zivilgesellschaft als Richtwerte der politischen Kultur in der Bundesrepublik inzwischen tief verankert waren – offenbar sogar mehr als in der viel längeren demokratischen Tradition Großbritanniens.

## Italien

Das letzte Beispiel, Italien, steht unter allen drei Staaten dem Typus Konsensdemokratie vermutlich am nächsten<sup>17</sup>. Ebenso wie das westdeutsche Grundgesetz war auch die italienische Verfassung von 1947 eine Antwort auf die totalitäre Vergangenheit und bemüht, die Regierungsmacht zu beschränken und einzuhegen. Dem Ministerpräsidenten wurde die Richtlinienkompetenz vorenthalten. Er sollte im Kabinett lediglich als *primus inter pares* fungieren. Die beiden gleichberechtigten Kammern des Parlaments (Abgeordnetenhaus, Senat) waren dagegen mit starken Rechten ausgestattet. Die Gesetzgebung erforderte mühsame Beratungen in den Parlamentsausschüssen – ein Schlichtungsverfahren wie in der Bundesrepublik gab es nicht. Die Parteien, die wegen des konsequenten Verhältniswahlrechts in größerer Zahl an der Macht partizipierten als in Großbritannien und der Bundesrepublik, besaßen in der italienischen *partitocrazia* eine besonders einflussreiche Stellung, so dass Regieren vor allem mit ihnen zu verhandeln war. Außerdem musste auf eine Judikative mit Verfassungsgerichtsbarkeit Rücksicht genommen werden. Die Aushandlungsprozesse waren mindestens genau so kompliziert und langwierig wie in der Bundesrepublik. Immerhin besaß die italienische Regierung die Kompetenz, Gesetzesdekrete (*decreti legge*) zu erlassen, die inner-

<sup>16</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte, S. 11785 (25. 4. 1975).

<sup>17</sup> Vgl. Stefan Köppl, Das politische System Italiens. Eine Einführung, Wiesbaden 2007; sowie, eingebettet in die italienische Nachkriegsgeschichte, Christian Jansen, Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 24–33 (vgl. auch ebenda, S. 174–182, zum Terrorismus). Vgl. außerdem Hans Woller, Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, München 2010.

halb von 60 Tagen vom Parlament ratifiziert werden mussten. Dadurch konnte sie im Notfall die Legislative unter Druck setzen und das Verfahren beschleunigen.

Von dieser Möglichkeit machte die Regierung bei den beiden wichtigsten Anti-Terrorismus-Gesetzen Gebrauch<sup>18</sup>. Die *Legge Moro* im März 1978 und die *Legge Cossiga* im Dezember 1979 waren schnelle, vom Justizministerium vorbereitete und von der Regierung dekretierte Reaktionen auf spektakuläre terroristische Aktionen – die Entführung Aldo Moros durch die *Brigate Rosse* (16. März 1978), die schließlich mit der Ermordung des christdemokratischen Parteiführers und mehrmaligen Ministers und Ministerpräsidenten endete (9. Mai 1978), sowie der Überfall einer anderen linksterroristischen Gruppierung, der *Prima Linea*, auf eine Berufsbildungseinrichtung in Turin (11. Dezember 1979). Beide Gesetzgebungsverfahren belegten ebenso die selbst bei Gesetzesdekreten erhebliche Mitsprache der Parteien, deren Vorstellungen von vornherein berücksichtigt werden mussten und die dann über die parlamentarische Konvertierung die Möglichkeit zu Eingriffen besaßen und auch nutzten.

Das Regieren gegen Terrorismus profitierte davon, dass es sich während der Jahre des „historischen Kompromisses“ zwischen Christdemokraten (*Democrazia Cristiana*) und Kommunisten von 1976 bis 1979, die zugleich die schlimmsten der *anni di piombo*, der „bleiernen Jahre“ des Terrorismus waren, die Unterstützung der Kommunistischen Partei (PCI) sichern konnte. Das informelle Bündnis der beiden größten Parteien gab der christdemokratisch geführten Regierung nicht nur größere Legitimation, sondern bildete teilweise auch ein gewisses Korrektiv im demokratisch-rechtsstaatlichen Sinne, da die Auffassungen von Christdemokraten und Kommunisten über den Linksterrorismus und seine Bekämpfung schwerer zu vereinbaren waren, als das bei Konservativen und Sozialisten bzw. Sozialdemokraten in Großbritannien und der Bundesrepublik der Fall war.

Die notwendige Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Konzepte der Linksparteien verhinderte nicht, dass die beiden genannten Anti-Terrorismus-Gesetze die Befugnisse von Polizei und Justiz deutlich stärker und problematischer erweiterten als die vergleichbaren Gesetze in der Bundesrepublik. Die Minderung bürgerlicher Grundrechte, vor allem der Beschuldigtenrechte führte wie in Großbritannien zu zahlreichen Härten und Ungerechtigkeiten, etwa zu tagelangen Inhaftierungen und Verhören ohne Rechtsmittel, jahrelanger Untersuchungshaft in überfüllten Sondergefängnissen und rücksichtslosem Vorgehen von

<sup>18</sup> Zum Folgenden vgl. vor allem Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982*, München 2011; außerdem Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik*; Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010. Zum italienischen Linksterrorismus vgl. besonders: Henner Hess, *Italien: Die ambivalente Revolte*, in: Ders. u. a. (Hrsg.), *Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus*, Bd. 2, Frankfurt a. M. 1988, S. 9–166; Donatella Della Porta, *Il terrorismo della sinistra*, Bologna 1990; dies., *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge 1995; Robert C. Meade, *Red Brigades. The Story of Italian Terrorism*, London 1990.

Spezialeinheiten. Die italienischen Sicherheitsorgane sahen sich wie die britischen wiederholt mit gut begründeten Foltervorwürfen konfrontiert.

Immerhin aber waren die Zwangsmaßnahmen der Terrorismusabwehr bereits in der *Legge Moro* mit deeskalierenden Angeboten an jene Terroristen verbunden, die sich vom bewaffneten Kampf lossagten. In den folgenden Jahren wurden die Anreize für ausstiegs- und kooperationswillige Terroristen bis zur Straffreiheit ausgebaut. Legislative Maßnahmen wie das berühmte Kronzeugengesetz vom Mai 1982 (*Legge pentiti*) waren auch ein taktisches Mittel, die terroristischen Gruppen, vor allem die *Brigate rosse*, von Innen zu schwächen. Doch zugleich war das Entgegenkommen gegenüber den „Reuigen“, den *pentiti*, tief in der katholischen Gesellschaft Italiens und ihren normativen Vorstellungen von Reue und Vergebung verwurzelt. Das unterschied Italien von der Bundesrepublik, wo man sich lange schwer tat, mit „Verbrechern“ zu reden, geschweige denn sie für „Verrat“ zu „belohnen“, und Großbritannien, wo die Kronzeugenregelung eher rein funktional als „Geschäft“ und Mittel zum Zweck verstanden wurde.

Das staatliche Handeln wurde durch seinen Kompromisscharakter zumindest teilweise gemäßigt, blieb jedoch in der Hochphase des linksrevolutionären Terrorismus (1976–1979) ohne ein wirksames parlamentarisches Gegengewicht. Auch in Italien musste sich die Opposition gegen die Anti-Terrorismus-Politik außerhalb der staatlichen Institutionen und des Parlaments formieren – und tat das ebenso wie in der Bundesrepublik und im Unterschied zu Großbritannien. Allerdings trug der Zwang zu Konsens, Kompromiss und Kooperation zwischen den Regierenden und den vielen Mitregenten dazu bei, dass die Politik nicht allein wegen der Proteste von außen, sondern auch von Innen heraus ihre Konzepte überdachte und schließlich mehr und mehr um deeskalierende Angebote an die Terroristen und ihr Umfeld ergänzte. Diese Fähigkeit zur Evaluierung und Neuformulierung wurde dadurch erleichtert, dass linke Militante in Italien stärker als in anderen westeuropäischen Staaten als „Kinder“ der eigenen Gesellschaft gesehen wurden.

Wenn man fragt, wer in Italien gegen den Terrorismus regierte, so wird man die Ministerialbürokratie (und die Sicherheitsbehörden) sowie die Parteien vor den schnell wechselnden Kabinetten, Ministerpräsidenten und Ministern nennen müssen. Bezeichnend war das Krisenmanagement während der Moro-Entführung. Ministerpräsident Giulio Andreotti (DC) konnte viel weniger regieren als Helmut Schmidt während der Schleyer-Entführung<sup>19</sup>. Wichtiger waren die Absprachen zwischen den Parteiführern und die Beratung durch Spezialisten aus den Ministerien und dem Sicherheitsapparat. Bereits unmittelbar nach der Gewalttat trafen sich, noch bevor die Regierung zur Beratung zusammentreten konnte,

<sup>19</sup> Vgl. Johannes Hürter, Von deutscher „Härte“ und italienischer „fermezza“. Die staatlichen Reaktionen auf die Entführungsfälle Schleyer und Moro 1977/78, in: Michael Gehler/Maddalena Guiotto (Hrsg.), Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart, Wien/Köln/Weimar 2012, S. 383–404.

die Spitzen aller die Verfassung bejahenden Parlamentsparteien zu einer richtungweisenden Parteiführerbesprechung, in der eine Strategie der Unnachgiebigkeit verabredet wurde. In den kommenden Wochen waren Andreotti und sein Innenminister Francesco Cossiga an die informellen Vereinbarungen zwischen den Parteien, vor allem den Christdemokraten und Kommunisten, gebunden. Das unmittelbare Krisenmanagement oblag einem operativen Stab der zahlreichen miteinander konkurrierenden Sicherheitsorgane (Carabinieri, Staatspolizei, Finanzpolizei, Geheimdienste), der zwar von Cossiga geleitet wurde, aber eher bürokratischen als ministeriellen Charakter besaß. Das Kabinett, die übrigen Minister und teilweise sogar Ministerpräsident Andreotti blieben im Hintergrund. Angesichts solcher Spezifika der italienischen Politik überrascht es nicht, dass Andreotti genau registrierte, wie „stark“ die Regierung nördlich der Alpen in einer durch Terroristen provozierten Krise „führen“ konnte<sup>20</sup>.

Die höchst vertrackte Politiklenkung in einem Regierungssystem, das auf den Konsens von fünf oder sechs Parteien sowie eine schwerfällige Bürokratie angewiesen war und den kurzlebigen Regierungen weder an der Spitze noch als Kollektiv genügend Kompetenzen gab, hätte vermutlich der terroristischen Herausforderung kaum wirksam begegnen können, wenn die italienische Politik nicht ein erstaunliches Maß an Flexibilität und Improvisation gezeigt hätte. Immer dann, wenn es dringend erforderlich war, gelang es den Verantwortlichen, die staatlichen Machtmittel schneller und effizienter auf das Problem Terrorismus auszurichten, als es die erheblichen Beschränkungen des Regierens im politischen System Italiens vermuten ließen.

## Schlussbetrachtung: Die Performanz des Regierens

Die Effizienz oder, politikwissenschaftlich formuliert, Performanz des Regierens gegen Terrorismus zu beurteilen, ist nicht zuletzt Ermessenssache und hängt etwa von der Frage ab, wie man die unterschiedlichen Größenordnungen der terroristischen Bedrohung und der gegen sie eingesetzten staatlichen Machtmittel bewertet. Dass der Nordirland-Konflikt mit seinen zwischen 1969 bis 2001 insgesamt 3531 Todesopfern<sup>21</sup> ungleich blutiger verlief als die Auseinandersetzung des italienischen Staates mit dem nationalen Terrorismus von links und rechts (ca. 400 Tote) und diese wiederum deutlich mehr Opfer forderte als die Konfliktgeschichte Staat versus RAF (und andere Linksterroristen) in der Bundesrepublik (ca. 70

<sup>20</sup> Bei einem Treffen mit Helmut Schmidt am 1. 12. 1977 in Valeggio sul Mincio sprach Andreotti dem Bundeskanzler seine „große Bewunderung für die Art und Weise“ aus, wie dieser während der Schleyer/Mogadishu-Krise (wörtlich:) „die Dinge geführt“ habe; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977, Bd. 2, München 2008, S. 1654 (Dok. 345).

<sup>21</sup> Diese Zahl nach der plausiblen Berechnung von Malcolm Sutton, *An Index of Deaths from the Conflict in Ireland* (Stand: Oktober 2002), <http://cain.ulst.ac.uk/sutton/book/index.html#append>.

Tote), sollte nicht vergessen werden. Unter diesem Vorbehalt stehen auch die abschließenden vergleichenden Bemerkungen.

Für Arend Lijphart sind Konsensdemokratien leistungsfähiger als Mehrheitsdemokratien. Zwar bestreitet er nicht, dass die Machtkonzentration auf wenige Akteure im Modell „Westminster“ eine kurzfristig sehr effiziente Politiksteuerung ermögliche. Dem stellt er jedoch die Nachhaltigkeit des Regierens im inklusiven System der Konsensdemokratie mit ihren zahlreichen *policy-making*-Akteuren und ihrer hohen Input-Qualität entgegen. Die Effektivität von konsensualen Entscheidungsprozessen ist demnach nicht geringer, in längerer Sicht sogar größer und stabiler, da eine solche Politik mehr Input, Akzeptanz und Legitimität besitzt.

Dieses normativ-bewertende Ergebnis von Lijphart ist kontrovers diskutiert worden. Doch auf den hier vorgestellten Zeitraum (1970er und frühe 1980er Jahre), thematischen Ausschnitt (Terrorismusbekämpfung) und nationalstaatlichen Vergleich zwischen „Westminster“, „Bonn“ und „Rom“ bezogen, lässt sich konstatieren, dass die komplizierten Aushandlungsprozesse des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien dem stärker hierarchisch-autoritären Regieren in Großbritannien zumindest nicht unterlegen waren. Die Handlungsfähigkeit wurde allerdings auch dadurch gefördert, dass man in Bonn und Rom in akuten Krisensituationen bereit und in der Lage war, die gewohnten Verfahren punktuell aufzubrechen und zu beschleunigen. Die dem Typus Konsensdemokratie inhärente Gefahr einer zu langwierigen und durch den Zwang zu Kompromissen uneindeutigen politischen Entscheidung und Implementation konnte somit umgangen werden.

In Großbritannien musste niemand davon überzeugt werden, dass die Regierung im Konflikt mit dem nordirisch-republikanischen Terrorismus „stark“ zu sein hatte. Hier hätte ein gründlich und langwierig abwägender, diskursiver Entscheidungsprozess überrascht, wenn nicht sogar irritiert und in der Gesellschaft negative Effekte evoziert. Die breite Übereinstimmung mit „Westminster“ zeigte sich auch darin, dass öffentliche Kritik an der, ja durchaus kritikwürdigen, staatlichen Terrorismusbekämpfung im Vereinigten Königreich lange die Ausnahme blieb. In der Bundesrepublik aber, wo gerade in diesen Jahren die Globalsteuerungseuphorie abflaute und sich Zweifel an der „Regierbarkeit“ breit machten, und in Italien, wo der Staat vor und nach dem Faschismus traditionell als „schwach“ galt, musste das Regieren gegen Terrorismus als überraschend konsequent, zielgerichtet und effizient erscheinen und der staatlichen Gesamtleitung neue Legitimität geben. Entsprechend positiv wurde es, besonders während der großen Krisen um die Entführungen Schleyers und Moros, in weiten Teilen der Bevölkerung wahrgenommen, rief jedoch zugleich in anderen Teilen Sorgen vor einer staatlichen Allmacht hervor, wie sie für die posttotalitären Nachkriegsgesellschaften Westdeutschlands und Italiens charakteristisch waren.

Die Tatsache, dass sich die Anti-Terrorismus-Politik in allen drei Staaten de facto auf eine Große Koalition der Inneren Sicherheit stützen konnte, ist eher eine äußerliche Gemeinsamkeit. In Italien und der Bundesrepublik war das stete Bemühen um eine konsensuale Kooperation zwischen den politischen Kräften

eine allgemein akzeptierte Voraussetzung von Regierungshandeln überhaupt, also nicht die – keineswegs unbedingt benötigte – Ausnahme wie im exklusiven und kompetitiven Regierungssystem des Vereinigten Königreichs, sondern die Regel. Dieser Konsens musste hart erarbeitet und mit Kompromissen erkaufte werden. Dadurch war die Macht der Exekutive gebremst und kontrolliert. In der britischen Mehrheitsdemokratie wirkte sich das jahrelange Fehlen einer sicherheitspolitischen Opposition im Parlament vermutlich negativer aus als in der Bundesrepublik und Italien, wo die nicht in der Regierung vertretenen Parteien nicht nur zustimmten, sondern mitgestalteten, und wo außerdem der gesellschaftliche Input dynamischer war. Gerade die Tatsache, dass die Gegenkräfte außerhalb von Regierung und Parlament so vernehmbar waren und gehört wurden, zeigte die Vitalität der bundesdeutschen und auch der italienischen Demokratie, die sich nicht zuletzt auch aus diesem Grund als resistent gegenüber der politischen Gewalt von links zeigten.

Für die Politikgestaltung gegen den Terrorismus der 1970er und 1980er lässt sich in den eher konsensualen Demokratien ein größeres Maß an Flexibilität, Evaluierung und Verknüpfung mit den öffentlichen Diskursen feststellen. Das erhöhte die Legitimität des *policy-making* und stärkte die Zivilgesellschaft. Dagegen hatte es die Regierung in Großbritannien mit dem Regieren zu leicht. Taktisch mag das von Vorteil gewesen sein, strategisch nicht. Der tatkräftigen und schnellen Reaktion auf den IRA-Terrorismus folgten erhebliche Schwierigkeiten, den einmal eingeschlagenen Kurs zu evaluieren und zu korrigieren bzw. eine neue Politik zu formulieren – obwohl immer deutlicher wurde, dass sich die staatliche Anti-Terrorismus-Politik zu wenig an einer wesentlichen Dimension des Gemeinwohls orientierte: den Bürger- und Menschenrechten. So schlank und handlungsfähig der Regierungsapparat in Großbritannien auch war: Gerade die Beschränkungen des Regierens in der Bundesrepublik und Italien, das mühsame Ausräumen der Meinungen und Interessen vieler verschiedener Regierender, Mitregenten und Vetospieler, förderten eine insgesamt doch – trotz aller unbestreitbaren und alles andere als unerheblichen Härten, Verfehlungen und Unverträglichkeiten – in die liberal-rechtsstaatliche Verfassungsordnung eingefügte Problembewältigung auf dem hochsensiblen Feld der Terrorismusbekämpfung.



*Bernd Greiner*

## Demokratien im Stresstest

### Zum historischen Ort staatlicher Terrorismus- bekämpfung

Über politische Folgekosten von Terrorismus sinnvoll zu diskutieren, heißt, den Bogen weiter zu spannen und Fragen von offenkundig zeitloser Aktualität aufzuwerfen. Wie werden Demokratien ganz allgemein mit substanziellen Herausforderungen fertig: mit Aufständen und Bürgerkriegen, mit schweren Wirtschaftskrisen oder zwischenstaatlichen Kriegen? Wie stellt man in Zeiten des Notstands die Handlungsfähigkeit des Souveräns sicher, der nur im Modus der Repräsentation souverän sein kann? Wer regiert in Krisen mit welcher Legitimation – und vor allem: zu wessen Vorteil, auf wessen Kosten und mit welchen Folgen für das „common good“?

Darum ging es, diesseits wie jenseits des Atlantiks, bereits in der Zwischenkriegszeit von 1919 bis 1939. Der Kalte Krieg, von den Zeitgenossen mit guten Gründen als permanenter Notstand und Leben in einer entgrenzten Gefahrenzone wahrgenommen, bestärkte die Vermutung einer säkularen, mithin unhintergehbaren Stärkung der Exekutive auf der einen und einer ebenso dauerhaften Entmachtung der Legislative auf der anderen Seite. Dass der hausgemachte Terrorismus, erst recht aber die Aktionen international vernetzter Terrorgruppen das Problem seit den frühen 1970er Jahren dramatisiert haben, liegt auf der Hand.

Den vorerst letzten Anlass zum Nachdenken über die Wetterfestigkeit moderner Demokratien liefern seit 2008 die scheinbar lösungsresistenten Krisen der Finanz- und Kapitalmärkte. Unter dem Eindruck dieser multiplen Herausforderungen wird mittlerweile mit Verve darüber gestritten, ob die Exekutive dominanter denn je zuvor in der Geschichte auftritt. Unstrittig scheint indes, dass exekutives Krisenhandeln – im nationalen Rahmen wie im Kontext intergouvernementaler Kooperation – zu einer Abkoppelung konstitutioneller Kontrollorgane geführt hat und obendrein als umständehalber diktiert, gleichsam „alternativlos“ gedeutet wird. Dafür steht Angela Merkels viel zitiertes, auf Auslandseinsätze der Bundeswehr gemünztes, aber weit darüber hinaus zielendes Wort vom Parlamentsvorbehalt als „limitierender Faktor“; oder aber ihre Behauptung, dass am Ende nur „marktkonforme“, also vor störenden Alternativen geschützte Politik krisentauglich sei<sup>1</sup>. Kurzum: Wie stressresistent sind Demokratien? Und wie realitätstüchtig ist der fast schon routinierte Appell, das demokratische Minimum aus Gewaltenteilung, Transparenz und parlamentarischer Kontrolle auf keinen Fall zur Disposition zu stellen?

<sup>1</sup> Vgl. Adrian Lobe, Irre Effizienzlogik, in: Süddeutsche Zeitung, 2.8.2011, S. 13.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Clinton Rossiter publizierte 1948 einen aufsehenerregenden, auch heute noch lesenswerten Beitrag über die Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Politik im Notstand. Ob von Terrorismus, Wirtschaftskrise oder Kriegen auf die Probe gestellt: Demokratien können Rossiter zufolge substantielle Krisen nur meistern, wenn sie zur zeitweiligen Suspendierung ihrer politischen und rechtlichen Gründungsakte bereit sind. Rettung des republikanischen Kernbestands durch dessen Außerkraftsetzung für die Dauer des Notstands – darauf zielt sein Begriff des „constitutional dictatorship“ oder der „verfassungsgemäßen Diktatur“. „Verfassungsgemäß“ ist dabei wortwörtlich zu verstehen: Die Option einer außerplanmäßigen „Diktatur“ muss im Verfassungstext explizit vorgesehen und mit der nicht verhandelbaren Verpflichtung verknüpft sein, so schnell wie möglich zum Status quo ante zurückzukehren<sup>2</sup>.

Mit diesem positiv konnotierten – von nationalsozialistischen und stalinistischen Bezügen noch unberührten – Diktaturbegriff knüpfte Rossiter an ähnlich gelagerte Überlegungen von Niccolò Machiavelli und Alexander Hamilton an, die ebenfalls einer verbrieften Wehrhaftigkeit gegen unkalkulierbare Wechselfälle das Wort geredet hatten und in den 1940er Jahren in den USA von Carl J. Friedrich und Frederick M. Watkins wiederentdeckt worden waren<sup>3</sup>. Ihnen allen schwebte das in der römischen Republik über Jahrzehnte erfolgreich praktizierte Krisenmanagement vor: mit legalen Mitteln und Methoden autokratische Macht an einen Diktator zu übertragen, dessen Kompetenzen sachlich beschränkt und zeitlich befristet sind. Ob der Auftrag an einen Einzelnen oder ein Gremium ergeht, spielt letztlich keine Rolle. „Einzig darum und um nichts mehr geht es [der verfassungsgemäßen Diktatur]: Die Krise zu beenden und normale Verhältnisse wieder herzustellen.“<sup>4</sup>

Die Rezeptur fußt auf der Unterstellung, dass eine substanziell herausgeforderte oder gar im Kern bedrohte Demokratie nicht mit ihren ureigensten Mitteln stabilisiert werden kann. Demokratie lebt von der Entschleunigung der Beschlussfassung, von der deliberativen Einbindung möglichst vieler Interessenvertreter, vom Kompromiss sowie von der öffentlichen Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen. Sie ist darauf angewiesen, dass Zeit als Handlungsressource vorhanden ist und genutzt wird. Erst dadurch entsteht und regeneriert sich die Essenz des demokratischen Verfahrens: Legitimation. Ausgerechnet Zeit steht aber in akuten Krisen nicht zur Verfügung, sie schwindet proportional zum Grad der Bedrohung. Krisenhafte Zuspitzungen verlangen folglich schnelles, ungehindertes und zielführendes Handeln. Anders ausgedrückt: den Primat der Exekutive, die Ausschaltung bürokratischer oder sonstiger Widerlager und Konzentration statt Teilung der Macht – Attribute also, die unter vergleichsweise normalen Be-

<sup>2</sup> Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton/Oxford 1948.

<sup>3</sup> Jack M. Balkin/Sanford Levinson, *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, in: *Minnesota Law Review* (94) 2010, S. 1795 ff. Vgl. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, New York 1950.

<sup>4</sup> Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 7. Vgl. ebenda, S. 11.

dingungen Anathema sind, aber um den Preis der Selbstaufgabe in Extremsituationen nicht tabuisiert werden dürfen<sup>5</sup>.

Rossiters Pointe besteht darin, dass er die Schwachstellen seiner Überlegungen offen anspricht und den Leser auf diesem Weg zu einer kontroversen Debatte einlädt. „Eine verfassungsgemäße Diktatur ist [...] politisches und soziales Dynamit, [...] das von jedem freien Volk auf das Gründlichste bedacht und kontrolliert werden muss.“<sup>6</sup> Eingedenk der europäischen und amerikanischen Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit kommt er zu einer Reihe von Empfehlungen, um die Zündschnur am „politischen und sozialen Dynamit“ der „verfassungsgemäßen Diktatur“ zu kapfen. Demnach soll die autokratische Lösung nur dann zum Tragen kommen, wenn es erkennbar um das politische und gesellschaftliche Überleben geht; die Entscheidung zur Verhängung oder Beendigung eines Notstandsregimes darf nicht von jenen getroffen werden, die für das politisch operative Geschäft zuständig sind; nicht nur die Modalitäten der Verhängung, sondern auch der Beendigung einer derartigen Diktatur müssen im Vorwege geregelt sein; bei der Wahl der Mittel ist darauf zu achten, dass sie ausschließlich auf die Eindämmung und Überwindung der akuten Krise zielen, also nicht als Allzweckwaffe zur großflächigen Regulierung des politischen Raums missbraucht werden; autokratisch verordnete Maßnahmen und Gesetze müssen unter allen Umständen befristet sein; nicht allein die politische Verantwortung für Notstandsgesetze, sondern auch die Haftung für deren Folgen ist von einer sozial und gesellschaftlich repräsentativen Gruppe zu übernehmen.

In anderen Worten: Wie auch immer der Notstand geartet ist, er darf unter keinen Umständen als rechtsfreier Raum interpretiert werden. Wer die Rede „Not kennt kein Gebot“ als Legitimation des Rechtsbruchs nimmt, schafft nicht nur einen zur Nachahmung einladenden Präzedenzfall; er stellt zugleich das Recht und damit das Fundament demokratischer Verfahren unter einen permanenten Vorbehalt. 65 Jahre nach der Erstausgabe von Clinton Rossiters Buch und angesichts des Umstands, dass krisenhafte Belastungen – sei es durch politisch-militärische Konfrontationen, hausgemachte Wirtschaftskrisen oder unterschiedliche Spielarten des Terrorismus – keineswegs die Ausnahme darstellen, sondern fast schon zur Regel geworden sind, fordert das Buch noch immer, genauer gesagt: mehr denn je zum Nachdenken über die Frage heraus, welchen Preis Demokratien für die Eindämmung des Notstands und die nicht enden wollenden Erschütterungen ihrer strukturellen wie normativen Grundlagen zahlen. Von zufriedenstellenden Antworten sind wir heute genauso weit entfernt wie Rossiter. Sechs Jahrzehnte einschlägiger Erfahrungen erlauben jedoch eine präzisere Beschreibung der Probleme und einen illusionsloseren Blick auf den Umgang mit ihnen.

Das Verlangen nach einer antizipatorischen Verregelung von Krisen- und Notstandspolitik überzeugt weniger denn je. Weil die spezifischen Umstände einer Krise niemals hinreichend, in der Regel noch nicht einmal annähernd antizipiert

<sup>5</sup> Ebenda, S. 9ff., 288ff.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 13.

werden können, ist auch die Vorstellung eines krisenfesten Modus vorab zu delegierender Kompetenzen illusorisch. Feste Regeln zu entwerfen und obendrein in der Verfassung zu verankern, kann auf eine kontraproduktive Verengung von Krisenhandeln und Flexibilität hinauslaufen. Oder es provoziert just jene Praxis, die es eigentlich zu vermeiden gilt – nämlich den Bruch oder die Beugung eines defizitären Krisenrechts zur Rückgewinnung von Handlungsspielräumen. Je detaillierter das gesetzliche Vorsorgeregister, so ließe sich aus dieser Überlegung folgern, desto schlechter ist es um die Fähigkeit zur Krisenregulierung bestellt. Indem sie Flexibilitätsreserven beschneidet, trägt eine „verfassungsgemäße Diktatur“ eher zur Verschärfung denn zur Lösung von Problemen bei. Folglich bleibt, so unbefriedigend es auch sein mag, im Grunde nur die Hoffnung auf das Funktionieren von Ad-hoc-Lösungen – also die Einsicht, dass die adäquate Reaktion auf Unberechenbares den Mut zur Improvisation und vor allem die Bereitschaft zur Inklusion von Akteuren jenseits staatlicher Exekutivorgane voraussetzt. Letzteres erklärt beispielsweise die hohe Akzeptanz der bundesdeutschen und italienischen Antiterrorpolitik der 1970er Jahre: sie verdankt ihre Legitimation nicht zuletzt dem Verzicht auf bürokratisch fixierte Zuständigkeiten und der konsultativen Öffnung für Vertreter von Parteien, Justiz und Nichtregierungsorganisationen<sup>7</sup>.

Hinzu kommt, dass vorab kodifizierte Notstandsbefugnisse, und seien sie noch so präzise formuliert, ein entscheidendes Problem nicht aus der Welt schaffen: Was genau ist unter einer existentiellen Krise zu verstehen? Wer befindet darüber? Wann und in welcher Weise kommen parteiliche Interessen ins Spiel, genauer gesagt willkürliche Manipulationen des Notstandes? Die Überstrapazierung der Ermächtigungsgesetze im Deutschland der frühen 1920er Jahren zeigt, worum es geht. Sachfremd auch zur Reform des Justizwesens und der Finanzierung von Renten- und Sozialversicherung eingesetzt, trug diese Variante der Krisenpolitik mehr zur Delegitimierung statt zur Stabilisierung der jungen Republik bei. Wer aber im Verdacht steht, das Gemeinwesen nur durch Außerkraftsetzung normaler Gepflogenheiten schützen zu können, also notorisch überfordert zu sein, verbraucht Prestige, Legitimität und Vertrauen im Übermaß. Eben damit ist die zersetzende Dynamik des Artikels 48 der Weimarer Verfassung beschrieben. Konzipiert für Zeiten existenzieller Not, wurde er am Ende hauptsächlich zur Wahrung elitärer Macht- und Herrschaftsprivilegien missbraucht, für Zwecke also, die mit der ursprünglichen Intention des Artikels nichts zu tun hatten. Auch wenn der heutige Kontext wenig mit den damaligen Gegebenheiten zu tun hat, die gegen Antiterrorgesetze immer wieder vorgebrachte Kritik der missbräuchlichen, unter der Hand vollzogenen Übertragung auf andere Politikfelder – beispielsweise Ausländer- und Einwanderungspolitik – zeigt, dass sich das grundsätzliche Problem längst nicht erledigt hat.

<sup>7</sup> Vgl. Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982*, München 2011; Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010.

Damit rückt eines der umstrittensten Probleme bei der Terrorismusbekämpfung in den Blick, die politische Eigendynamik im Zugriff auf außeralltägliche Befugnisse. Genauer gesagt die Versuchung, sich nicht mit dem vorgesehenen Inventar an Notstandsoptionen zufrieden zu geben, sondern ständig neue Kompetenzen zu fordern und einzusetzen – auch solche, die zur Behebung der Krise nicht erforderlich sind. Unmittelbar damit verquickt ist die Beobachtung, dass eine Rückkehr zum „Status quo ante“, also der erfolgreiche Rückbau von Notstandsverordnungen, in der Regel misslingt. Trotz seines entschiedenen Plädoyers für eine „verfassungsgemäße Diktatur“ konnte sich selbst Rossiter dieser Einsicht nicht verschließen. „Keine Demokratie hat jemals eine kompromisslose Periode verfassungsgemäßer Diktatur durchlebt ohne eine dauerhafte und oft nachteilige Veränderung ihres Regierungsmodells.“<sup>8</sup> In der Tat: Die Bilanz der transatlantischen Terrorismusbekämpfung seit den 1970er Jahren unterstreicht die These von der schier irreversiblen Stärkung staatlicher Funktionen und exekutiver Kompetenzen<sup>9</sup>.

Von einer gleichförmigen oder gar unaufhaltsamen Dynamisierung kann indes keine Rede sein. Das illustrieren einschlägige Studien zur Zwischenkriegszeit<sup>10</sup>. Damals fuhren jene Staaten am besten, die über keine verfassungsrechtlich verankerten Notstandsklauseln verfügten. In erster Linie sind dabei die USA und Großbritannien zu nennen. In den USA führte Präsident Franklin D. Roosevelt zwischen 1933 und 1945 vor Augen, wie aus der Not eine Tugend gemacht werden kann und aus situativer Improvisation ein belastbares Krisenmanagement entsteht. Er erklärte am 6. März 1933 den „nationalen Notstand“ und verlangte zur Bewältigung der „Großen Depression“ Vollmachten, die eigentlich nur für den Fall einer Invasion fremder Truppen vorgesehen sind. Bekanntlich willigte der Kongress ein, überließ dem Weißen Haus die Gesetzesinitiative und nicht zuletzt auch das Privileg, die verabschiedeten Gesetze nach eigenem Ermessen zu interpretieren und anzuwenden. Gleichwohl standen alle diese Zugeständnisse unter dem Vorbehalt einer legislativen Endverantwortung – eine Einschränkung, die der Oberste Gerichtshof mit der Annullierung wichtiger New-Deal-Vorhaben auf geradezu drastische Weise bestätigte<sup>11</sup>. Auch in Großbritannien räumte die Legislative seit Herbst 1920 der Regierung wiederholt weitreichende Notstandsbefugnisse ein und zog der „Kabinettsdiktatur“ dennoch Grenzen: Die „Emergency Powers“ durften nur im Falle landesweit lähmender Streiks und für einen klar befristeten Zeitraum eingesetzt werden. Vor allem tagte das Parlament in dieser

<sup>8</sup> Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 13. Vgl. ebenda, S. 295 ff., 313 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden 2007; Anna Oehmichen, *Terrorism and Anti-Terror Legislation: The Terrorized Legislator? A Comparison of Counter-Terror Legislation and Its Implications on Human Rights in the Legal Systems of the United Kingdom, Spain, Germany and France*, Antwerpen 2009.

<sup>10</sup> Vgl. Andreas Wirsching (Hrsg.), *Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie. Die Weimarer Republik im europäischen Vergleich*, München 2007.

<sup>11</sup> Zum Handlungsspielraum Franklin D. Roosevelts vgl. David M. Kennedy, *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929–1945*, Oxford 1999.

Zeit ununterbrochen, stellte sich mithin seiner Verantwortung und Kontrollpflicht<sup>12</sup>.

Andererseits lässt sich am amerikanischen Beispiel studieren, welche Umstände und Faktoren einer Festschreibung von Krisen- und Notstandsverordnungen besonders förderlich sind. In der 1789 verabschiedeten Verfassung sind bekanntlich keinerlei Vorkehrungen für Not- und Ausnahmezustände niedergelegt, vom Fall einer ausländischen Invasion abgesehen. Stattdessen bleibt es der Politik, vornehmlich der Exekutive und dem Präsidenten, vorbehalten, das Notwendige zu veranlassen – unter dem Vorbehalt, dass die Legislative als Vertretung des Souveräns jederzeit ihr Recht auf Annullierung geltend machen kann. Dass dieser auf den ersten Blick starke demokratische Vorbehalt zuverlässig unterlaufen wurde, ist in erster Linie durch die Eigenheiten des Präsidialsystems bedingt<sup>13</sup>. Genau genommen haben fast alle Präsidenten während wirtschaftlicher, politischer oder militärischer Krisen Sonderrechte ohne demokratische Legitimation in Anspruch genommen, Befugnisse also, die weder im Vorwege vom Kongress gebilligt worden waren, noch im Nachhinein zur öffentlichen Abstimmung gestellt wurden. Stattdessen machte man eine angeblich im Wahlverfahren wurzelnde Machtprivilegierung des Amtes geltend: Da sie sich als Einzige dem gesamten Volk zur Wahl stellen, so die Rechtfertigung, sind allein Präsidenten befugt, für dieses Volk als Ganzes zu sprechen – in normalen und erst recht in turbulenten Zeiten.

Just in diesem Anspruch keimt die Anfälligkeit von Präsidialsystemen für autokratische Lösungen. Ob, wann und wie sie zum Tragen kommt, hängt keineswegs nur von objektiven Umständen ab, sondern auch davon, wie rabiata ein Amtsinhaber mit dem Anspruch auf maximale Handlungsfreiheit auftritt, welchen Willen zur Macht er also in die Waagschale wirft und wie ausgeprägt der Widerstandswille in den Institutionen respektive der politischen Öffentlichkeit ist. Dessen war sich auch Clinton Rossiter bewusst. Dass man bis 1945 bei der Wahl des Präsidenten von Persönlichkeiten mit übertrieben autokratischen Neigungen verschont geblieben war, ließ er deshalb als Einwand nicht gelten – umso weniger, als es seitens amerikanischer Wähler eine ausgeprägte Bereitschaft gibt, das höchste Amt im Staat mit zivilreligiösen Attributen zu überfrachten und Charismatiker zu prämiieren, deren Unberechenbarkeit gerade angesichts derartiger Zuschreibungen Gestalt annehmen kann. Wegen dieser Doppelung – der konstitutionell herausgehobenen Position von Präsidenten einerseits und der überzogenen Anforderungen an eine erfolgreiche Performanz im Amt andererseits – hielt Rossiter die amerikanische Republik in Zeiten akuter Gefahren und beim Versuch der Gefahrenabwehr für besonders schadensanfällig<sup>14</sup>. Die Bilanz der seit „9/11“ betriebenen Antiterrorpolitik mutet wie eine nachgereichte Bestätigung seines um die Mitte des 20. Jahrhunderts noch diffusen Verdachts an.

<sup>12</sup> Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 174–179, 257–266.

<sup>13</sup> Vgl. William E. Scheuermann, *Präsidialdemokratie und Ausnahmezustand in den USA nach dem 11. September*, in: Alf Lüdtke/Michael Wildt (Hrsg.), *Staats-Gewalt: Ausnahmezustand und Sicherheitsregimes. Historische Perspektiven*, Göttingen 2008, S. 275–307.

<sup>14</sup> Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, S. 287.

Aber auch in parlamentarischen Demokratien finden sich günstige Voraussetzungen für eine entfristete Fortschreibung von Notstandsregularien. Davon handelt die Karriere des modernen Verwaltungsstaates, der mitunter auch als Synonym für „entleerte Demokratie“ gedeutet wird – eine Kritik, die in mehrfacher Hinsicht plausibel erscheint. Werden Kontrolle, Rechenschaftspflicht und Transparenz als demokratisches Minimum definiert, so läuft die Proliferation staatlicher Betätigungsfelder just auf das Gegenteil hinaus – nämlich auf die Etablierung eines Mehrebenensystems mit einer wuchernden Bürokratie, die für das kleinteilige Bearbeiten stetig wachsender Anforderungen unvermeidlich ist. Eine Multiplikation von Akteuren geht aber nicht allein mit der Diffusion von Zuständigkeiten und der Verästelung von Entscheidungswegen einher; sie steht vor allem für die Herausbildung fragmentierter Machtzentren ohne demokratische Legitimation. Für Milieus mit integriertem Kompetenzüberschuss also, die sich korrigierenden Zugriffen verlässlich entziehen, sei es wegen der bürokratischen Tendenz zur Selbstabschottung und des Widerwillens von Experten, sich der Kontrolle von „Nicht-Experten“ zu unterwerfen, sei es wegen der Neigung des Gesetzgebers, die Umsetzung komplexer, schwer durchschaubarer Sachverhalte an die „permanente Bürokratie“ zu delegieren und auf deren überlegene Expertise zu vertrauen. Im Begriff des „distributed dictatorship“ oder wahlweise des „National Security State“ hat dieses Charakteristikum des administrativen Staates seine ebenso angemessene wie irritierende Umschreibung gefunden<sup>15</sup>.

Wie es scheint, fällt das gewandelte Sicherheitsverständnis in der westlichen Welt bei der strukturellen Verfestigung von „Sicherheitsregimes“ mindestens so stark ins Gewicht wie das institutionelle Gefüge repräsentativer Demokratien. Gemeint ist eine Entwicklung, die während der Weltwirtschaftskrise einsetzte und im Verlauf des Zweiten Weltkrieges beschleunigt wurde. Seit dieser Zeit war die Vorstellung „uneingeschränkter“ oder „universeller Sicherheit“ populär: Sicherheit der Arbeitsplätze, der Märkte, der Finanzwelt, Sicherheit in der Lebensplanung und Abwehr äußerer Gefahren. Man könnte auch von einer Verflüssigung traditionell markanter Grenzlinien sprechen. Innenpolitik wird zu einem integralen Bestandteil der Außenpolitik und umgekehrt, Militärstrategie ist von Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht mehr zu trennen, kulturelle Identität wird an eine auch jenseits der eigenen Grenzen zu wahrende Sicherheit gekoppelt. Kurz: Sicherheit ist nur als unteilbar vorstellbar. Und es geht darum, Ängste mit und in diesem erweiterten Begriff ruhig zu stellen, wenn nicht unsichtbar zu machen.

Ausgerechnet die Ausweitung des staatlichen Sicherheitsversprechens schärfte die Sensibilität für reale und imaginierte Unsicherheiten und wurde folglich zum Nährboden neuer, in der Tendenz maßloser Ängste. Mit dieser ironischen Pointe ist zugleich eine unhintergehbare Überforderung politischer Akteure und Apparate umschrieben. Sicherheit ist im Öffentlichen wie im Privaten nur mittels Prävention und allumfassender Vorsorge zu gewährleisten. Diesem Verständnis zufolge müssen Gefahren bekämpft werden, bevor sie konkret geworden sind, auch

<sup>15</sup> Vgl. Balkin/Levinson, *Constitutional Dictatorship*, S. 1841–1843.

dann, wenn weder schlüssige Vermutungen noch hinreichende Beweise für eine Bedrohung vorliegen. In anderen Worten: Die Frage ist nicht, ob oder wie wahrscheinlich ein Szenario ist; dass es potentiell möglich scheint, gibt den Ausschlag. Weil jederzeit alles für möglich gehalten wird und die Wirklichkeit selbst der krudesten Phantasie stets vorauszuweichen scheint, wiegen die Risiken des Nichthandelns allemal schwerer als die Gefahren des Handelns. Den schlimmstmöglichen Fall zur Richtschnur zu machen, definiert eine „proaktive Sicherheitspolitik“ und mit ihr eine überladene, kaum mehr einzulösende Agenda von Fürsorgepflicht und Schutzverantwortung. Und dennoch scheint, wie der Soziologe Cass Sunstein schreibt, das Vorsorgeprinzip allein deshalb Orientierung zu schaffen, weil es Zweifel dämpft und „die Frage der Wahrscheinlichkeit vernachlässigt“<sup>16</sup>.

Dass diese „Versicherheitlichung“ auf die Legitimation eines starken Staates und einer dominanten Exekutive hinausläuft, gehört zu den einschlägigen Erfahrungen der zurückliegenden Jahrzehnte. Krisen weiten sich immer mehr zu strukturellen Dauerphänomenen aus, sind also kein kurzfristig irritierendes und in -einem überschaubaren Zeithorizont lösbares Problem mehr. Dementsprechend entschieden wird die Forderung nach einer Vervielfältigung von Präventionskompetenzen, wenn nicht gar von Präventionsregimes laut, die ein denkbar weites Spektrum abdecken – von der Sozialpolitik bis zur Vorsorge gegen Umweltkatastrophen, von finanzieller Stabilisierung bis hin zur militärgestützten Gewährleistung von Menschenrechten. Der Staat tritt nicht mehr nur als „ultimativer Rückversicherer“ für alle möglichen Lebensumstände auf, sondern wird in dieser Rolle auch zunehmend begehrt und akzeptiert<sup>17</sup>.

Der unhintergehbare Preis einer so verstandenen „Versicherheitlichung“ besteht darin, dass jedwede Ausweitung des Sicherheitsversprechens die Sensibilität für reale und imaginierte Unsicherheiten schärft und unweigerlich zum Nährboden neuer, gar maßloser Ängste wird – und zur Matrix einer Politik, die mit manichäischen, auf die Auslöschung des Bösen fixierten Visionen den politischen Diskurs vergiftet. In den Worten des Politikwissenschaftlers Ulrich Schneckener: „Die staatlichen Sicherheitsdienste und mit ihnen die demokratische Politik werden auf diese Weise zu ‚Gefangenen‘ ihrer eigenen Fantasien, die zu immer neuen imaginierten ‚Sicherheitslücken‘ und damit zu immer neuen Deckungsproblemen führen.“<sup>18</sup> Weil aber dergleichen Sicherheitsbedürfnisse strukturell unstillbar sind, tendiert die ihnen anverwandelte Präventionslogik zum Totalitären. Und zwar umso mehr, je weniger der Staat seine selbst reklamierten Sicherungs- und Schutzfunktionen einlösen kann<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cass Sunstein, *Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips*, Frankfurt a. M. 2007, S. 63. Vgl. ebenda, S. 14–16, 26, 56, 98, 103 ff.

<sup>17</sup> Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt a. M. 2007, S. 246.

<sup>18</sup> Ulrich Schneckener, *Zehn Jahre nach 9/11. Zum politischen Umgang mit dem „Terrorrisiko“*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 52 (2011), S. 355–372, hier S. 364.

<sup>19</sup> Zur neueren Diskussion über die „Versicherheitlichung“ des Politischen vgl. Christopher Daase/Stefan Engert/Julian Junk (Hrsg.), *Verunsicherte Gesellschaft – überforderter Staat. Zum Wandel der Sicherheitskultur*, Frankfurt a. M./New York 2013.

Ihre nachhaltige Wucht bezieht diese Entwicklung aus dem gleichzeitigen Bedeutungsverlust politischer Widerlager. Mit Blick auf die Legislative sprechen amerikanische Politikwissenschaftler seit den späten 1970er Jahren von „Legiscide“, einer Selbstentmachtung der Parlamente also<sup>20</sup>. Die subtilen Mechanismen der Delegation von Macht an die Exekutive und ihre Bürokratie sind für die Zwischenkriegszeit hinreichend dokumentiert. Dass wir es heute in allen westlichen Demokratien mit einer beschleunigten Fortschreibung etatistischer Steuerung zu tun haben, ist ebenso unbestritten wie die Wirkung dieses Prozesses: Einmal delegiert, sind Kompetenzen faktisch nicht mehr rückholbar<sup>21</sup>. Der in der französischen und deutschen Verfassung verankerte und andernorts höchstrichterlich beglaubigte Parlamentsvorbehalt verkommt derweil zu einem Ritual – bestenfalls. Mitunter versagt man ihm gar den symbolischen Respekt. So gesehen läuft „Versicherheitlichung“ auf eine Stilllegung des politischen Diskurses und die Essentialisierung nicht mehr hinterfragbarer Grundannahmen hinaus.

Dass zivilgesellschaftliche Akteure in die Bresche springen können, erscheint im Lichte neuerer Forschungen als überzogene, wenn nicht eitle Hoffnung. Gewiss betreten in Zeiten des Notstands und der Krise immer wieder Akteure die Bühne, die – in der Tradition demokratischer Bewegungen seit dem 18. Jahrhundert stehend – mehr Transparenz und Partizipation einfordern. Eine zumindest ebenbürtige, oft überlegene Konkurrenz findet sich jedoch im diffusen Raum selbstmobilisierter Affekte und Ressentiments. Die Akklamation der „starken Hand“ und die Denunziation des „schwachen Parlaments“ markieren den Kern ihres plebiszitären Populismus. Dass davon nicht zuletzt Eliten profitieren, die im Namen der Effizienz für eine Suspendierung demokratischer Regeln und Verfahren werben, unterstreicht den ambivalenten Form- und Strukturwandel von Öffentlichkeit in Zeiten der Krise.

Just unter diesem Eindruck formulierte Ralf Dahrendorf seine bekannt düstere, an Rossiter anknüpfende Prognose: „Ein Jahrhundert des Autoritarismus ist keineswegs die unwahrscheinlichste Prognose für das 21. Jahrhundert.“<sup>22</sup> Damit ist zugleich die irritierende Brisanz der zum Überdruß zitierten Formel umschrieben, wonach Demokratien von Voraussetzungen leben, die sie nicht garantieren können: vornehmlich vom Vertrauen in Institutionen, Verfahren und Eliten sowie von der Hoffnung, dass Zukunft mit einer in Vergangenheit und Gegenwart bewährten Rezeptur gestaltbar bleibt. Aus dieser Perspektive spiegelt die Wiederentdeckung von Rossiters Schrift auch ein hilfreiches Entsetzen über die naive Zuversicht, die nach 1945 im Erstaunen über ein goldenes Zeitalter der Modernisierung Fuß gefasst hatte und am Ende des Kalten Krieges in der Rede vom „Ende der Geschichte“ reaktiviert worden war.

<sup>20</sup> Vgl. Balkin/Levinson, *Constitutional Dictatorship*, S. 1813.

<sup>21</sup> Zum amerikanischen Fall vgl. ebenda, S. 1834–1836; Bernd Greiner, 9/11. Der Tag, die Angst, die Folgen, München 2011, S. 234ff.; Benjamin A. Kleinerman, *The Discretionary President. The Promise and Peril of Executive Power*, University Press of Kansas 2009; Thomas E. Mann/Norman J. Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks. How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, New York 2012.

<sup>22</sup> Ralf Dahrendorf, in: *Die Zeit*, 14. 11. 1997.



## II. Inszenierung und Kommunikation



*Beatrice de Graaf*

# Terrorismus als performativer Akt

## Die Bundesrepublik, Italien und die Niederlande im Vergleich

### 1. Einführung

Aus der schillernden Bedeutungswelt des Begriffs „Terrorismus“ und seinem „essentially contested“ Charakter<sup>1</sup> wird in diesem Aufsatz die symbolische und kommunikative Funktion sowohl des Terrorismus als auch der Bekämpfungsmethoden und -strategien gegen ihn thematisiert. Diese Funktion der als terroristisch attestierten Verbrechen oder Handlungen umfasst neben der politischen Botschaft auch die Mobilisierung von Unterstützern sowie die Verbreitung von Angst und damit das Ziel der Destabilisierung und Delegitimierung des jeweiligen Herrschaftssystems. Auf diese kommunikative Funktion von Terrorismus soll im Folgenden näher eingegangen werden, insbesondere auf die performative Funktion von Terrorismus als nicht nur sprach- und text-, sondern auch handlungsbezogene Form der Kommunikation, wie sie Erika Fischer-Lichte in ihrem einflussreichen Werk beschrieben hat<sup>2</sup>. Theatralische Akte und Selbstinszenierungen waren fester Bestandteil sowohl von Terrorismus als auch von dessen Bekämpfung.

Terrorismus ist, nach Alex P. Schmid<sup>3</sup>, eine Form der Kommunikation. Brian Jenkins konstatierte schon im Jahr 1975, dass Terrorismus außerdem auch eine Art Theater sei<sup>4</sup>. Peter Waldmann ergänzte, dass Terroristen diesen theatralischen Effekt ausdrücklich beabsichtigten, weil sie darauf zielten, die Regierung zu provozieren<sup>5</sup>. Damit stützte Waldmann die sogenannte Provokations-Repressions-Theorie von Carlos Marighella<sup>6</sup>. Gleichzeitig wollen die Terroristen mit ihren Ta-

<sup>1</sup> William E. Conolly, *The Terms of Political Discourse*, Princeton <sup>3</sup>1993, S. 10.

<sup>2</sup> Erika Fischer-Lichte, Notwendige Ergänzung des Text-Modells, in: *Frankfurter Rundschau*, 23. 11. 1999, S. 20; dies., *Theater als Modell für eine performative Kultur. Zum performative turn in der europäischen Kultur des 20. Jahrhunderts*, Saarbrücken 2000; Vgl. auch dies., *Performance, Inszenierung, Ritual. Zur Klärung kulturwissenschaftlicher Schlüsselbegriffe*, in: Jürgen Martschukat/Steffen Patzold (Hrsg.), *Geschichtswissenschaft und „performative turn“*. Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit, Köln 2003, S. 34–54.

<sup>3</sup> Alex P. Schmid/Janny de Graaf, *Violence as Communication. Insurgent Terrorism and the Western News Media*, London 1982, S. 175.

<sup>4</sup> Brian M. Jenkins, *International Terrorism: A New Mode of Conflict*, in: David Carlton/Carlo Schaerf (Hrsg.), *International Terrorism and World Security*, London 1975, S. 16.

<sup>5</sup> Vgl. Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht*, Hamburg <sup>2</sup>2005; Louise Richardson, *What Terrorists Want. Understanding the Enemy, Containing the Threat*, New York 2006.

<sup>6</sup> Vgl. Christopher Hewitt, *Consequences of Political Violence*, Dartmouth 1993, S. 61: „By attacking the establishment and the security forces, the insurgents provoke the state into mass repression which alienates the general public, and increases support for the rebels.“

ten ihrer Anhängerschaft eine Botschaft über Recht und Unrecht vermitteln. Was hierbei häufig übersehen wird, ist die Tatsache, dass auch Terrorismusbekämpfung eine Form der Kommunikation ist – und sogar eine Form der Kommunikation sein muss<sup>7</sup>.

Obwohl moderne Gesellschaften vermeintlich vor allem auf sprach- und textbasierten Verständigungsmethoden gründen sowie im politischen, administrativen und zwischenmenschlichen Verkehr an rationale, standardisierte Austauschmethoden gewohnt sind, bleiben Performances, Aufführungen, Inszenierungen und Rituale in hohem Maße konstitutiv für Wertvorstellungen und -ordnungen. Das gilt auch und vor allem für Akte der Gewalt. Gerade in Gesellschaften, die sich immer sicherer glauben und deren Sicherheit immer besser gewährleistet und von Recht und Gesetz garantiert wird, sind Akte außerordentlicher, nicht-alltäglicher Gewalt die Momente von Liminalität, von Grenzüberschreitungen und von Neubestimmungen von Tabu und Verletzlichkeit in der Gesellschaft. Was gilt als gefährdet, was als schützenswert, und was darf nicht verletzt werden?

Terroristische Attentate sind nicht nur zweckrationale Handlungen, die darauf abzielen, im Hinblick auf eine Herrschaftsordnung oder politische Eliten bestimmte politische, ideologische oder religiöse Ziele zu erreichen. Sie sind auch expressive Akte, in denen die Täter ihre Identität, ihre Rolle inszenieren, mit denen sie Aufmerksamkeit auf ihre Existenz, ihre (Ohn)Macht ziehen möchten. Damit zwingen sie die Gesellschaft, sich gegenüber diesem Rollenspiel, diesem Sich-zur-Schau-Stellen zu verhalten und gleichfalls eine Position zu beziehen. Terroristische Attentate sind auch bedeutungskonstituierende Handlungen. Laut Jürgen Martschukat gilt: „Die Bedeutung einer Äußerung [oder Handlung] wird folglich erst im Augenblick der Rezeption von den Rezipientinnen und Rezipienten generiert. Dabei wirken Handlung, Rezipierende und die in diesem spezifischen Augenblick vorherrschenden Konventionen zusammen. In jedem Akt der Rezeption wird so von neuem Bedeutung hervorgebracht.“<sup>8</sup> Mit anderen Worten: Ein terroristisches Attentat mag physisch und materiell enormen Schaden generieren, Opfer hervorbringen und schreckliches Leid erzeugen – eine politische und kulturelle Bedeutung erlangt ein Attentat nur dann, wenn Aktionen, Publikum, „Aufführungsbestimmungen“ zusammenwirken und durch Wiederholung in der Realität, in der kulturellen Erinnerung oder in der medialen Repräsentation jene Bedeutung stabilisieren. Um als Performanz zu gelingen, brauchen auch terroristische Akte vergleichsweise feste, institutionalisierte Rahmen.

Wie werden diese Rahmen gesetzt? Wie wird ein terroristischer Akt performativ? In diesem Aufsatz wird anhand dreier Beispiele theatralischer terroristischer

<sup>7</sup> Vgl. Beatrice de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London/New York 2011, S. 8–10.

<sup>8</sup> Jürgen Martschukat/Steffen Patzold, *Geschichtswissenschaft und „performative turn“*. Eine Einführung in Fragestellungen, Konzepte und Literatur, in: Dies. (Hrsg.), *Geschichtswissenschaft*, S. 1–31, hier S. 6.

Attentate der Frage nachgegangen, inwieweit das Zusammenwirken von Akteuren, Akten, Publikum und sonstigen sozio-kulturellen Figurationen diesen Attentaten eine performative Qualität verlieh, die die gesellschaftlichen und politischen Grenzen in Bezug auf Sicherheit, Unsicherheit, Recht und Gerechtigkeit veränderte. Sowohl die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland als auch Italien sind demokratische Staatsgefüge, die in den 1970er Jahren mit relativ vergleichbaren terroristischen Attentaten konfrontiert wurden. Die Niederlande als Fallstudie dienen dazu, den allzu geläufigen Vergleich Deutschland-Italien aufzubrechen, diesen um eine weitere Komponente zu bereichern und zu erfassen, wie das Zusammenspiel von Terrorismus und Demokratie als Performanz funktioniert.

Die staatlichen Reaktionen auf politische Verbrechen und Bedrohungsszenarien in den drei Ländern reichten von neuen polizeilichen und strafrechtlichen Gesetzen über öffentlich inszenierte, performative und „politische“ Prozesse, um die Mitglieder der kriminellen/terroristischen Vereinigung zu überführen, bis hin zu präventiv-polizeilichen Maßnahmen, um die öffentliche Debatte über politische Kriminalität und ihre (womöglich legitimen) Ursachen/Motive zu kontrollieren. Terroristische Attentate wurden öffentlich inszeniert, bedienten sich der unterschiedlichen Formen von Publizistik (Erklärungen, Rundfunk- oder Fernsehbotschaften, Flugschriften, Pamphlete) und wollten ihre „gerechten“ Motive wie z. B. den legitimen Widerstand gegen das Herrschaftssystem durch die Tat und die sie begleitenden symbolischen, öffentlichen oder „propagandistischen“ Handlungen vermitteln<sup>9</sup>.

Ebenso reagierten Obrigkeiten und Staaten auf der öffentlichen Ebene, nahmen Stellung, publizierten Erklärungen, Gesetze oder Gerichtsakten und nutzten die Justiz als Forum, um dem politischen Verbrechen Legitimität abzusprechen – es gleichsam auszulöschen – und die staatlichen Reaktionen als gerechtfertigt darzustellen. In diesem Sinn waren die entsprechenden Strafverfahren und Strafen „politisch“, auch wenn sie sich im vorgegebenen rechtlichen Rahmen bewegten. Sie dienten der öffentlichen Inszenierung der Reaktionen von Obrigkeit und Staat und sollten sowohl die politischen Motive der Tat/des Täters diskreditieren als auch die Stabilität und Legitimität der jeweiligen Ordnung vermitteln<sup>10</sup>. Dabei gilt, dass weder terroristische Attentate noch deren Bekämpfung und ihre Methoden vorgegebenen Vorstellungen über Recht und Unrecht folgen, sondern selbst die vorherrschenden Rechtsnormen und deren Legitimität im Augenblick der Ausführung, des Äußerns oder sich Verhaltens neu hervorbringen, verändern, beugen oder sogar außer Kraft setzen.

<sup>9</sup> Vgl. Beatrice de Graaf/Karl Härter (Hrsg.), *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2012.

<sup>10</sup> Vgl. Beatrice de Graaf, *Terroristen vor Gericht. Terrorismusprozesse als Fortsetzung des Kampfes um die Kommunikationshoheit. Eine Typologie*, in: Klaus Weinbauer/Jörg Requate (Hrsg.), *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2012, S. 281–300.

Die drei Beispiele in diesem Beitrag sind der Geschichte von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden, Italien und der Bundesrepublik Deutschland in den 1970er Jahren entnommen. Wir werden drei Attentate aus dieser Zeit (davon eines, das von molukkischen Aktivisten in den Niederlanden, in zwei Akten) sowie die gesellschaftlichen und politischen Reaktionen und Verhaltensweisen diesen Anschlägen gegenüber auf ihren performativen Charakter überprüfen, indem wir Tat, Täter, Mobilisierungsmomente in der Gesellschaft sowie rechtliche und polizeiliche Reaktionen unterscheiden und miteinander vergleichen. Die drei terroristischen Momente sind in der Literatur bereits ausgiebig dargestellt und analysiert worden. Daher geht es hier nicht darum, neue Details oder Fakten zu den einzelnen Taten vorzulegen, sondern diese Taten in Hinsicht auf ihre Performativität zu untersuchen.

Noch eine weitere Vorbemerkung: In meiner Monographie zur Performativität von Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden, Deutschland, Italien und den Vereinigten Staaten<sup>11</sup> widme ich mich der Erforschung der Performativität der offiziellen und informellen Regierungsmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene. Der Untersuchungsgegenstand ist weniger das materielle Endergebnis von Sicherheitsmaßnahmen als vielmehr die Frage, wie diese Sicherheitsmaßnahmen „vorgestellt“, ausgelebt, „performed“ wurden: Was wollten die Terrorismusbekämpfer, wie setzten sie ihr Anliegen auf die politische Tagesordnung, wie definierten sie ihre Maßnahmen, und wie setzten sie diese um? Aus diesen Fragestellungen entstand die folgende Definition: Mit „Performativität der Terrorismusbekämpfung“ ist das Maß gemeint, in dem die Behörden mit ihrer offiziellen Strategie zur Terrorismusbekämpfung und ihrem diesbezüglichen Diskurs (in Erklärungen, Gesetzen, Maßnahmen, sonstigen Wortlauten) darin Erfolg hatten, gesellschaftliche und politische Unterstützung zu mobilisieren sowie die öffentliche Debatte und Meinung zu beeinflussen. Diese Definition von Performativität zielt nicht einseitig auf „Erfolg“ (wie man diesen auch messen mag) der ausgeführten Sicherheitsmaßnahmen ab und ist ebenso wenig rein „politikwissenschaftlich“ gemeint<sup>12</sup>, sondern gilt als Anwendung des kulturwissenschaftlichen Konzepts von Performanz, um dadurch den performativen Charakter der Maßnahmen im Hinblick auf die Konstituierung von neuen Auffassungen, Normen und Attitüden in der Gesellschaft hinsichtlich Recht, Unrecht oder Legitimität auszuloten.

Das bedeutet, dass der Akt des Terrors und dessen Bekämpfung hier als Performanz aufgefasst werden, wobei sowohl die Terroristen und die Gesellschaft als auch die Behörden in ihren wechselseitigen Rollen als Akteur und Publikum, als Protagonist und Zuschauer, kurz: als Teilnehmer in einem Spektakel aus der Gat-

<sup>11</sup> Vgl. Beatrice de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam 2010; englische Fassung: *Dies., Evaluating Counterterrorism Performance*.

<sup>12</sup> Vgl. Gabriele Metzler, *Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 249–277, hier S. 262, Anm. 66. Dort wird das Performanz-Konzept, das meiner Studie zugrunde liegt, nicht völlig richtig wiedergegeben.

tung der „simultaneous dramaturgy“ analysiert werden: „a technique designed to involve spectators in a scene without requiring their physical presence onstage“<sup>13</sup>. Sowohl Terroristen, Sicherheitsbehörden oder sonstige Vertreter des Staates als auch betroffene Mitglieder aus der Gesellschaft geben sich Mühe, mit ihrer Performanz zu überzeugen, sie werben um Solidarität und Übereinstimmung mit ihrer Auffassung von Recht und Unrecht. Mit diesem Typus von Performanz wird der Versuch unternommen, „to demolish the wall that separates actors from spectators. Spectators feel that they can intervene in the action. The action ceases to be presented in a deterministic manner, as something inevitable, as Fate“<sup>14</sup>. Gleichzeitig hat Performanz damit einen völlig offenen Charakter: Die Zuschauer oder sonstige Protagonisten können das Bühnenskript vollkommen anders gestalten, umschreiben oder verwerfen. Das Modell des performativen Akts in diesem offen-dramaturgischen Sinne ist geeignet, die Frage zu beantworten, inwiefern das ungeplante Zusammenspiel von terroristischen Attentaten und unmittelbaren Reaktionen darauf – in Wechselwirkung mit ihrem historischen Kontext, ihren kulturellen Traditionen und *action repertoires* – danach erfolgt, dieselben Traditionen aufzubrechen, sozio-politische Konstellationen zu unterminieren und neue Formen des öffentlichen Diskurses hinsichtlich Vorstellungen von Recht und Unrecht hervorzubringen.

Ein letztes, aber grundlegendes Caveat sei noch angebracht: Der Performanz-Ansatz öffnet eine ganz bestimmte, kommunikationswissenschaftliche Perspektive auf Akte des Terrors sowie ihr gesellschaftliches Echo und Nachspiel. Es handelt sich um ein konzeptuelles Instrument, das uns erlaubt, auf die gesellschaftlich-transformatorischen Aspekte von Terrorismus näher einzugehen. Die Aspekte, die sich dem Blick der Öffentlichkeit entziehen, die sich im Verborgenen abspielen, sich auf jahrelange politische, juristische oder geheimdienstliche Vorbereitungen, Beratungen und Machenschaften erstrecken, werden viel weniger adäquat mit dem Performanz-Ansatz analysiert und auf ihre gesellschaftliche Wirkung hin überprüft werden können. Das macht diesen Ansatz nicht weniger tauglich, nur sollte er streng eingegrenzt und konditioniert angewandt werden.

## 2. Die Zug-Entführungen in den Niederlanden 1975 und 1977<sup>15</sup>

### a. Terror in zwei Akten – 1. Akt: 1975

Am 2. Dezember 1975 hielten sieben molukkische Jugendliche den Nahverkehrszug von Groningen nach Zwolle auf der Höhe des in Drenthe gelegenen Dorfes Wijster an. Sie forderten, dass sich die Niederlande bei der indonesischen Regie-

<sup>13</sup> Vgl. Elizabeth Bell, *Theories of Performance*, Los Angeles 2008, S. 208.

<sup>14</sup> Augusto Boal, *Theatre of the Oppressed*, New York 1985, S. 134.

<sup>15</sup> Zu diesen Fällen ausführlicher und ausgiebig dokumentiert: De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance*; dies., *Theater van de angst*.

rung für eine freie Republik der Südmolukken einsetzen solle. Sie erschossen den Lokführer, Hans Braam, und exekutierten später, als die niederländische Regierung nicht schnell genug auf ihre Forderungen einging, zwei Passagiere, Leo Bulter und Bert Bierling. Am 4. Dezember besetzte eine andere Gruppe von Molukern als flankierende Aktion das indonesische Konsulat in Amsterdam. Erst am 14. Dezember ergaben sich die Zugentführer – die Temperaturen waren unter den Gefrierpunkt gefallen, was die Lage der Entführer und Passagiere im Zug immer unerträglicher machte. Überdies schien die indonesische Regierung mit Repressionen gegen Familienangehörige auf den Molukken zu drohen. Eine Delegation südmolukkischer Führungspersonen unter der Leitung des Exilpräsidenten Johan Manusama konnte die Entführer schließlich zum Verlassen des Zuges überreden. Am 19. Dezember 1975 ergaben sich auch die Besetzer des Konsulats, nachdem ihnen ein Gespräch zwischen Manusama und der niederländischen Regierung zugesagt worden war. Die molukkischen Zugentführer wurden wegen zweifachen Mordes und Totschlags zu einer vierzehnjährigen Gefängnisstrafe verurteilt, die Konsulatsbesetzer erhielten jeweils eine Haftstrafe von sieben Jahren<sup>16</sup>.

Die beiden Anschläge wurden von den Attentätern genau inszeniert. Das fing damit an dass die Molukker-Aktivisten ihre Waffen als Sinterklaas<sup>17</sup>-Geschenke verpackten und sich selber als *Black Power*-Aktivisten verkleideten. Damit wurde einerseits verdeutlicht, inwieweit die molukkischen Jugendlichen die niederländischen kulturellen Sitten verinnerlicht hatten, und sich andererseits als Widerstandskämpfer, als Rächer ihrer, in ihren Augen, vernachlässigten und in ihrer patriotischen Ehre verletzten Eltern sahen. Ihr Protest richtete sich gegen eine Kolonialmacht, der sie die Legitimität absprachen, weil diese sich nicht an die „Abmachung“ gehalten hätten, sich in der UN und bei der Regierung Indonesiens für die Rückkehr in ihre Heimat einzusetzen. Die Molukker hatten während der Kolonialzeit auf der Seite der Niederländer gekämpft, waren nach der indonesischen Unabhängigkeit 1950 „vorläufig“ in die Niederlande emigriert, hatten ihren militärischen Status verloren und waren in Baracken einquartiert worden, wo sie 1975 immer noch lebten, inzwischen zu einer beachtlichen Minderheit von 50 000 Personen herangewachsen. Während die Generation ihrer Eltern die stille Hoffnung gehegt hatte, einmal an ihren Geburtsort auf den „Gewürzinseln“ zurückkehren zu können, wollte die radikale Jugendbewegung die niederländische und die indonesische Regierung mit Gewalt auf ihre Verantwortung für den Verlust ihrer Heimat hinweisen.

Der Terrorakt im Dezember 1975 vollzog sich über mehrere Tage. Die Klimax wurde schon am ersten Tag mit der Erschießung des Lokführers und anschließend mit den Ultimaten und den Exekutionen der beiden Passagiere erreicht. Da

<sup>16</sup> Vgl. Peter Bootsma, *De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970–1978*, Amsterdam 2000, S. 79–174; Vgl. auch Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, S. 321–426.

<sup>17</sup> Sinterklaas (Santa Klaus) ist der niederländische Nikolaus.

die Fenster des Zuges abgeklebt waren, das Militär das Gelände um den Zug herum abgeriegelt hatte und die Presse das Geschehen nur aus weiter Ferne beobachten konnte, kam es nicht zu einem Spektakel in den Medien. Alle Zuschauer wurden vom Militär auf Distanz gehalten. Erstaunlicherweise berichteten die Medien auch nur sparsam über das Ereignis. Auch die Regierungssprecherin, Truus Faber, hielt die Meldungen kurz und knapp. Angehörige der Opfer oder der Geiseln wurden nicht interviewt.

Obwohl der Terrorakt das Land in Schrecken versetzte, entstand dennoch nicht das Gefühl, dass die herrschenden Gesetze jetzt angepasst werden sollten. Sogar über die Verhängung des Notstands waren die Minister sich nicht einig. Bis Dezember 1975 hatte das Kabinett noch nicht darüber nachgedacht, anlässlich terroristischer Taten den Notstand auszurufen. Selbst die 1972 nach den Ereignissen von München sowie der Explosion von mehreren Bomben in den Niederlanden (keine Todesopfer) vom Generalsekretär des Justizministeriums geäußerte Idee eines „Mini-Notstands“ war damals sogleich verworfen worden. Gleichwohl sprachen die Minister während der Zugentführung vom Dezember 1975 öffentlich über die Schaffung einer Institution für „erhöhte Wachsamkeit im Land“<sup>18</sup>. Auch die öffentliche Meinung wurde empfänglicher für die terroristische Bedrohung. In Rotterdam wurde am 5. Dezember, drei Tage nach dem Beginn der Zug-Entführung, spontan ein Aktionskomitee zur Förderung eines Antiterrorismusgesetzes gegründet. Noch am gleichen Tag sammelte dieses Komitee in der Rotterdamer Einkaufsstraße *Lijnbaan* 1550 Unterschriften<sup>19</sup>. Nach Beendigung der Geiselnahme war die Aufregung dann allerdings auch schnell wieder vorüber. Im Gegensatz zu Westdeutschland, wo die zweite Generation der RAF-Terroristen die Bevölkerung noch jahrelang in Angst und Schrecken versetzte, kehrte in den Niederlanden rasch wieder Ruhe ein.

Der performative Charakter des Attentats in Bezug auf die Konstruktion von Legitimität, von neuen Auffassungen über Recht oder Unrecht, bestand darin, dass die Molukker-Terroristen mit ihrer Gewalt zwar die Rechtsnormen beugten, im Grunde jedoch in ihrer Identität als Kämpfer für ihre Rechte in der Bevölkerung durchaus auf Verständnis stießen. Die Bedeutung, die der Entführung beigegeben wurde, lag darin, dass sowohl auf der rechten als auch auf der linken Seite des politischen Spektrums die Legitimität der Molukker-Proteste gegen ihre Behandlung und Verwehrlosung erkannt und sogar von der Regierung bestätigt wurde. Der Terrorakt spiegelte in seinem Unrecht das Unrecht, das den Moluk kern angetan worden war, und brachte Recht hervor: Der Fall endete mit relativ milden Strafen, mit politischer Anerkennung und mit einem Einvernehmen, den Unmut der Molukker jetzt am Verhandlungstisch politisch lösen zu wollen.

<sup>18</sup> Vgl. den Artikel „Kabinet bespreekt instelling ‚verhoogde waakzaamheid‘“, in: NRC Handelsblad, 5. 12. 1975. Zur Gründung dieser Institution kam es aber nicht.

<sup>19</sup> Vgl. NRC Handelsblad, 5. 12. 1975, „Rotterdams actiecomité Anti-terroristenwet. Veel bijval ontvangen“. Siehe auch: NRC Handelsblad, 10. 12. 1975, „Terrorisme verheft de roep om ‚bijzondere maatregelen‘“.

## b. Der 2. Akt: 1977

Dann erfolgte der zweite Akt. Im Jahr 1977 sorgten die Molukker wieder für Aufregung. Einige Gruppen von Jugendlichen waren frustriert über die gewaltsame Räumung des molukkischen Viertels in Vaassen im Oktober 1976. Zudem waren die radikalen Jugendlichen der Meinung, dass die Regierungskommissionen, die 1975 und 1976 eingesetzt worden waren, um die Integrationspolitik für die Molukker anzukurbeln und ihnen mehr Mitsprache einzuräumen, lediglich ein Trostpflaster gewesen seien. Ihrer Meinung nach waren die Regierung und ihre eigene Führung lediglich damit beschäftigt, die molukkische Bevölkerung zu beschwichtigen<sup>20</sup>. Neun junge Molukker aus Bovensmilde und Assen nahmen daher am 23. Mai 1977 in Groningen erneut die Insassen eines Zuges in Geiselschaft, während vier ihrer Freunde eine Schule in Bovensmilde besetzten und 105 Schüler und fünf Lehrkräfte festhielten. Drei Wochen später, am 11. Juni, bereiteten Spezialeinheiten beiden Aktionen ein Ende. Sechs Geiselnnehmer und zwei Passagiere verloren während der Erstürmung des Zuges und der Schule ihr Leben<sup>21</sup>.

Obwohl die Attentäter erneut versuchten, sich als legitime Rächer und Aktivisten der Molukker-Frage zu gerieren, war die Rezeption ihrer Performanz jetzt vom vorherigen Akt eingefärbt. Auch wenn die Täter sich untereinander abgesprochen hatten, diesmal keine Todesopfer herbeizuführen, um die Sympathie in der Bevölkerung und die Verhandlungsbereitschaft der Regierung nicht zu gefährden, waren die sozio-kulturellen Bedingungen 1977 wesentlich anders. Das gesellschaftliche Klima hatte sich nach den Attentaten 1975 verhärtet. Im Juni 1977, also unmittelbar nach der Geiselnahme, hatte zwar noch fast ein Drittel der niederländischen Bevölkerung Verständnis für die Molukker und ihr Schicksal<sup>22</sup>, die molukkische Gemeinschaft wurde jedoch mit Blick auf die Aktionen zunehmend für schuldig gehalten.

Während der südmolukkischen Aktionen im Dezember 1975 hatte Ministerpräsident Joop den Uyl sich noch entschieden, die Spezialeinheiten nicht einzusetzen, ungeachtet der Tatsache, dass die Geiselnnehmer bereits zwei Passagiere exekutiert und auch den Lokführer erschossen hatten<sup>23</sup>. Auch im Jahre 1977 setzte der Regierungschef anfänglich noch seine Hoffnung auf Verhandlungen zwischen den Geiselnnehmern und den südmolukkischen Anführern. Aber diesmal waren die Aktivisten auch nach drei Wochen nicht zum Verlassen des Zuges zu überreden. Der Terrorakt endete daher mit einer Performanz repressiv-militäri-

<sup>20</sup> Vgl. Henk Smeets/Fridus Steijlen, *In Nederland gebleven. De geschiedenis van Molukkers*, Amsterdam 2006, S. 252–254.

<sup>21</sup> Vgl. Bootsma, *De Molukse acties*, S. 193–352.

<sup>22</sup> Vgl. A.P. Schmid u. a., *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*, Amsterdam 1982, S. 61.

<sup>23</sup> Ein dritter Passagier war ebenfalls niedergeschossen worden, konnte aber später entkommen, da er sich tot gestellt hatte. Zum Handeln den Uyls und des damaligen Justizministers van Agt vgl. auch die entsprechenden Abschnitte in: Anet Bleich, *Joop den Uyl 1919–1987. Dromer en doordouwer*, Amsterdam 2008.

scher Anti-Terror-Politik: Düsenjäger und Spezialeinheiten kamen zum Einsatz, der Zug wurde gestürmt, völlig durchlöchert und sechs der neun Geiseln erschossen, wobei auch zwei Passagiere versehentlich von den Kommandos getötet wurden. Das Drama endete als Tragödie und mit einer Erklärung des Ministerpräsidenten, der das Ereignis als „große Niederlage“ bezeichnete.

Diesmal lag die Performativität jedoch ebenso wenig in der Konstruktion neuer Gesetze oder neuer „modes of governance“ wie zwei Jahre zuvor. Nach wie vor wurde den Molukker-Protesten Legitimität und historisches Recht zugesprochen, aber die Normen der öffentlichen Ordnung wurden jetzt schneller und strikter gehandhabt als zuvor. Laut Justizminister Dries van Agt waren terroristische Taten Straftaten, denen Polizei und Justiz mit erhöhter Anstrengung entgegenzutreten müssten, notfalls unter Einbeziehung von Spezialeinheiten – in den Niederlanden durfte das Justizministerium unter bestimmten Vorkehrungen sogar die Unterstützung des Militärs anfordern. Van Agts Beamte und die Oberstaatsanwälte hatten sich dabei intern wiederholt für ein hartes und deutliches Auftreten ausgesprochen.

Auch war das Spektakel diesmal eindringlicher bis in die Wohnzimmer gelangt, einerseits durch die Berichterstattung ausländischer Medien, andererseits durch die Tatsache, dass die Zug-Entführung von einer Schulbesetzung und der Geiselnahme von 105 Schulkindern begleitet wurde. Die Geiselnahmer stellten die Kinder vor die Fenster und befahlen ihnen „Van Agt, wir wollen leben“ zu schreien. Die Wiederholung dieser Bilder von als Geiseln missbrauchten Kindern unterminierte die Legitimität der Molukker als militärische Kämpfer für Ehre und Recht ihrer Eltern.

### c. Die Performanz staatlicher Reaktion als antiwestdeutsches Schauspiel

Charakteristisch für die Performanz der offiziellen Terrorismusbekämpfung blieb jedoch, und darauf beruhen wahrscheinlich deren spätere Interpretation als nachgiebig, die Tatsache, dass die Bevölkerung nicht mobilisiert wurde. Es wurden keine Horrorszenerien ausgemalt, und es wurde auch keine politische Hexenjagd auf die betreffenden Organisationen, Bevölkerungsgruppen oder politischen Bewegungen eröffnet. Im Gegenteil: Die Vereitelung von weiteren und flankierenden Attentatsversuchen wurde geheim gehalten. Die Gegenmaßnahmen wurden so weit wie möglich innerhalb von Beratungskommissionen besprochen, die aus hohen Beamten der Staatsanwaltschaft, der Polizei und des Justizministeriums bestanden<sup>24</sup>. Der Parlamentarier Aad Kosto (Arbeitspartei) meinte nicht zu Unrecht einigermaßen empört, der gesamte Komplex der Tätigkeit neuer Antiterrorismuseinheiten sei lediglich rein zufällig ans Licht gekommen.

<sup>24</sup> Siehe beispielsweise die Ministerratsprotokolle vom 8. 9. 1972 (Nr. 5730, Nationaal Archief, Den Haag) sowie Peter Klerks, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, Amsterdam 1989, S. 50–53.

Bei der Untersuchung der niederländischen Politik zur Terrorabwehr in den 1970er Jahren fällt auf, dass die verantwortlichen Minister und Beamten ihre Aktivitäten so weit wie möglich vor der Öffentlichkeit und sogar vor der politischen Arena abschirmten. Die Presse wurde gemieden, und parlamentarische Anfragen waren ebenfalls nicht willkommen. Terrortaten sollten in erster Linie auf gewaltlose Weise bekämpft werden – mit Hilfe von Informations- und Sicherheitsdiensten, Verhaftungen oder Verhandlungen. Wenn es sein musste, schreckte die Regierung nicht vor dem Einsatz von Spezialeinheiten zurück: Molukker in Assen, Lunteren oder Capelle aan den IJssel wurden mit bewaffneten Einsätzen, Hausdurchsuchungen und gewalttätigen Räumungen konfrontiert.

Die Politik der Terrorismusbekämpfung war vor allem durch einen Mangel an zentraler Durchsetzungsmacht der unterschiedlichen Ministerien sowie der lokalen, provinziellen und polizeilichen Behörden charakterisiert. Die dezentralen Strukturen hatten zur Folge, dass die Krisen- und Entscheidungszentren, die über den Einsatz der sogenannten Antiterrorereinheiten bestimmten, mit zu vielen unterschiedlichen Befugnissen konfrontiert wurden. Das Innenministerium konkurrierte mit dem Justizministerium, die Regierung wiederum mit den vor Ort befindlichen Entscheidungsträgern. Die Richtlinien und Rundschreiben waren nicht überall bekannt. Es gab keine formalen Regelungen zur Lösung eventueller Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Instanzen, und die hierarchischen Linien waren nicht immer verfassungskonform. Zuweilen behielten daher Bemühungen, die eigenen Kompetenzen zu schützen, die Oberhand. So weigerte sich der Amsterdamer Polizeipräsident Toorenaar im September 1975, die Ermittlungen im Zusammenhang mit einer – nach einem Hinweis der Staatssicherheit – vereitelten Entführung des Warschau-Expresses durch Syrer palästinensischer Abstammung an Generalstaatsanwalt Gonsalves zu übertragen und das überregionale *Landelijk Bijstandsteam Terreurbestrijding* hinzuzuziehen. Als im Dezember 1975 südmolukkische Jugendliche den indonesischen Generalkonsul in Amsterdam als Geisel genommen hatten, passierte in den ersten Stunden der Geiselnahme zunächst überhaupt nichts – Grund hierfür war ein Streit über die Frage, ob der Bürgermeister oder der Oberstaatsanwalt die Führung über das Entscheidungszentrum hat<sup>25</sup>.

Die Verhältnisse erwiesen sich auch in anderen Fällen als überaus kompliziert. Während der molukkischen Geiselnahmen der Jahre 1975 und 1977 mussten die betroffenen Bürgermeister und Kommissare der Königin akzeptieren, dass sie dem Oberstaatsanwalt untergeordnet waren, während sie normalerweise autonom handeln konnten<sup>26</sup>. Schließlich wurden diese Probleme „pragmatisch“ gelöst. Parteipolitische Gräben spielten bei den Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung kaum eine Rolle. Nicht die Politiker saßen am Verhandlungstisch, sondern die Beamten und Sicherheitsexperten. Die

<sup>25</sup> Vgl. R.A. Gonsalves/G.J. Verhoog, Mr. Gonsalves. Mémoires, Amsterdam/Antwerpen 1999, S. 183–188.

<sup>26</sup> Vgl. Klerks, *Terreurbestrijding in Nederland*, S. 41–43.

auftretenden Konflikte entstanden nicht durch parteipolitische Friktionen, sondern durch Dissonanzen zwischen den zentralen Behörden auf der einen und den provinziellen und lokalen Autoritäten auf der anderen Seite, die genau im Auge behielten, ob ihre Interessen und ihre Autonomie auf dem Gebiet von Sicherheit und Ordnung Schaden nahmen. Andere Spannungen wurden durch unterschiedliche Herangehensweisen der Sicherheits- und Polizeidienste verursacht.<sup>27</sup>

Diese „pragmatische“ und dezentrale Praxis der Terrorismusbekämpfung hätte natürlich genauso wie in der Bundesrepublik politisiert werden können. Das Bestreben der involvierten Parteien, dies nicht zu tun, wurde jedoch inspiriert von explizit antiwestdeutschen Sentiments. Ministerpräsident Joop den Uyl zum Beispiel wollte den Terrorismus zwar bekämpfen, aber nicht auf die „deutsche“ Art und Weise. Im Gegensatz zu manchen seiner Parteigenossen war er nicht der Ansicht, die Bundesrepublik entwickle sich in Richtung eines Polizeistaates, aber er machte noch im September 1977 (drei Monate nach der Beendigung der Zug-Entführung und zwei Tage, nachdem das RAF-Mitglied Knut Folkerts in Utrecht den Polizeibeamten Arie Kranenburg erschossen hatte) in einem Fernsehinterview ernste Bemerkungen zur „massiven Machtdemonstration der Polizei“ in der Bundesrepublik. Er äußerte bei dieser Gelegenheit: „Es ist die Frage, wie weit man für die Atmosphäre der Freiheit, Liberalität und auch Verletzbarkeit, die der Demokratie zu eigen ist, gehen kann und darf, ohne diese Atmosphäre preiszugeben.“<sup>28</sup>

Unter den Uyl entstand demnach ein komplexes Gefüge von Gegensätzen: Die eigene Identität, „der offene Charakter der Gesellschaft“, wurde im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nicht nur von den Straftaten abgegrenzt, die die Terroristen verübten, sondern auch in Relation zur Herangehensweise der Nachbarn im Osten gesetzt. Während die Kabinette Biesheuvel (Biesheuvel I: 1971–1972; Biesheuvel II: 1972–1973) noch auf die Schaffung von Scharfschützeneinheiten in Frankreich, Belgien und Westdeutschland als Vorbild hingewiesen hatten, distanzierte sich den Uyl von solchen Maßnahmen. Der „Dutch Approach“ sei in erster Linie auf Verhandlungen und eine friedliche Beendigung terroristischer Taten ausgerichtet, und der Einsatz von Gewalt sei nur als *Ultima Ratio* gedacht. Der Rechtsstaat solle ganz gewiss nicht angepasst werden. In seiner Performanz-Auffassung war weder für Gewalt noch für öffentliche Hysterie und Mobilmachung viel Platz.

Diese Meinung fand sich auch in vielen Kommentaren der linksliberalen Medien<sup>29</sup>. Nach Meinung des Historikers Jacco Pekelder spielte dabei um 1975 nicht nur die Angst vor einem Wiederaufleben „faschistischer“ Tendenzen eine Rolle,

<sup>27</sup> Vgl. auch Dahlke, *Demokratischer Staat*, S. 419.

<sup>28</sup> C. Labeur u. a., Interview met minister-president Joop den Uyl, in: Hier en nu, NCRV (*Nederlandse Christelijke Radio-Vereniging*/Niederländischer Christlicher Rundfunkverein), 24. 9. 1977; Archief Beeld en Geluid Hilversum, Nr. M58499. Die Aussage wird zitiert in: J. Martens, „Geen kans voor Baader Meinhof“. De Rote Armee Fraktion op de Nederlandse radio en televisie, 1968–1979, Diplomarbeit im Fach Geschichte, Universität Amsterdam 2004, S. 51–53.

<sup>29</sup> Aber auch in der Tageszeitung *de Volkskrant* wurde auf die Einschränkung von Freiheitsrechten und die Gefahren der Antiterrormaßnahmen des westdeutschen Staates für die Demokratie hingewiesen. Vgl. Jürgen Hess/Friso Wielenga, *Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969–1980*, 's-Gravenhage 1982.

sondern auch ein Unbehagen über die weitreichende staatliche Kontrolle der Gesellschaft mit Hilfe moderner und totalitärer Sicherheitssysteme, wie sie in den kommunistischen Diktaturen zum Teil bereits verwirklicht gewesen sei<sup>30</sup>. Der Journalist Henk Hofland sprach in diesem Zusammenhang in der *Haagse Post* von einem „Loerdersstaat“ – einem Staat auf der Lauer, in dem die „Gesellschaft durch das gegenseitige Spionieren und die gegenseitige Kontrolle beherrscht wird, durch die gegenseitige Überprüfung auf geringste Symptome politisch abweichenden Verhaltens“<sup>31</sup>. Frank Kuitenbrouwer, Journalist des *NRC-Handelsblad*, fragte in diesem Kontext rhetorisch: „Was für eine Art von Gesellschaft wollen wir uns antun?“<sup>32</sup>

Maßgeblich für das Auslaufen der politischen Gewaltspirale war die Haltung der Molukker Gemeinschaft selbst, die sich nach einer letzten Geiselnahme im Frühjahr 1978, wobei Geiselnahmer zwei Beamte eines Provinzhauses töteten, klar gegen Gewalt aussprach: Diese müsse nun ein Ende haben. Die Molukker hatten inzwischen kollektiv begriffen, dass ihr Anliegen, politische Anerkennung und Mitspracherecht zu erreichen, erfüllt war, dass der Traum einer Rückkehr in eine unabhängige Republik der Süd-Molukker in Indonesien eine Utopie war und dass weitere Aktionen sie ihrem Ideal nicht näher brächten, sondern die Legitimität ihres Anliegen nur untergraben und ihre Lage in den Niederlanden, die sich jetzt verbessert hatte, verschlechtern würden<sup>33</sup>.

Die neue Regierung unter dem Christdemokraten Dries van Agt hatte überdies verdeutlicht, dass man in Zukunft hart vorgehen werde<sup>34</sup>. Da neue Geiseldramen nach 1978 ausblieben, kam es – wie bereits erwähnt – nicht zu diesen Maßnahmen. Das Thema Terrorismus verschwand in der Folgezeit sowohl von der öffentlichen als auch von der politischen Tagesordnung – und hinterließ weder in der Jurisprudenz noch im Gesetzbuch Spuren. Das Drama der Molukker hatte ein vorsichtig-positives Ende.

### 3. Die Schleyer-Entführung, September 1977

#### a. Der Terrorakt

Zwischen dem 5. September und dem 19. Oktober 1977 versetzte die Entführung Schleyers die Bundesrepublik in höchsten Alarmzustand. Am 5. September 1977 wurde das Auto des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer überfallen, seine drei Personenschützer und sein Chauffeur wurden erschossen. Die Entführer schafften Schleyer in eine Hochhaus-Wohnung im nahe gelegenen Erftstadt-

<sup>30</sup> Vgl. Jacco Pekelder, *Sympathie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970–1980*, Amsterdam 2007.

<sup>31</sup> H.J.A. Hofland, *De loerdersstaat*, in: *Haagse Post*, 1. 10. 1977.

<sup>32</sup> Die Aussage stammt aus einem Fernsehinterview, vgl. Martens, „Geen kans voor Baader Meinhof“, S. 58.

<sup>33</sup> Schmid u. a., *Zuidmoluks terrorisme*, S. 353–376.

<sup>34</sup> Vgl. Bootsma, *De Molukse acties*, S. 286–295.

Liblar. Die RAF forderte die Freilassung von zehn inhaftierten Gesinnungsgenossen. Die Bundesregierung beschloss, hart zu bleiben, und reagierte mit der Isolierung der Häftlinge. Nach dem 8. Oktober ging ein RAF-Foto des entführten Schleyer um die Welt – mit dem Schild und der Aufschrift „seit 31 Tagen Gefangener“ um den Hals. Am 13. Oktober brachte ein palästinensisches Kommando die Lufthansa-Maschine „Landshut“ auf dem Flug von Palma (Mallorca) nach Frankfurt in ihre Gewalt und verlangte die Erfüllung der Forderung der Schleyer-Entführer. In der Nacht zum 18. Oktober wurden die 91 Geiseln in Mogadischu befreit. Daraufhin töteten sich die Häftlinge Andreas Baader, Gudrun Ensslin und Jan-Carl Raspe im Hochsicherheitsgefängnis Stuttgart-Stammheim. Am nächsten Tag wurde die Leiche des Arbeitgeberpräsidenten im Kofferraum eines Autos im elsässischen Mülhausen gefunden.

Der Terrorakt war eingebettet in ein überheiztes politisches Klima in Folge der Attentate und Aktionen der RAF. Die große Unruhe, die in der Bevölkerung nach den Morden an Generalbundesanwalt Siegfried Buback und dem Bankier Jürgen Ponto sowie der Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer im Jahr 1977 entstand, verlieh den Diskussionen über die Terrorismusbekämpfung eine eigene Dynamik, durch die sich die sozialliberale Regierung ständig gezwungen sah, in punkto Tatkraft, Wahrung der Ordnung sowie Unbeugsamkeit mit der Opposition Schritt zu halten. Diese *moral panic* in der Bundesrepublik ist eine Geschichte für sich<sup>35</sup>. Es waren nicht nur oder in erster Linie die regierenden Politiker, die für diese Dramatik verantwortlich waren. Die Oppositionsparteien CDU und CSU reagierten ebenfalls auf die zum Teil äußerst rabiaten Stimmen aus der Bevölkerung, die in vielen Briefen und Petitionen laut wurden. Auch die Polizeigewerkschaften forderten größere Vollmachten für die Polizei und waren schon 1975 gegen die Verhandlungen mit den Entführern des Berliner CDU-Politikers Peter Lorenz.

## b. Die Performanz einer streitbaren Demokratie

Die Performanz der Tatkraft auf Seiten der Regierung begann mit der Einführung eines Krisenrates, der faktisch wie eine verkappte Allparteienregierung auftrat. Am 6. September beschloss dieser Rat eine völlige Informations- und Kontaktblockade für die in Stammheim einsitzenden Gefangenen, die bereits in Kraft war, bevor das Kontaktsperregesetz am 29. September nachträglich innerhalb weniger Stunden vom Bundestag angenommen wurde. Nach Aussage einiger Juristen, die daran beteiligt waren, war noch niemals ein Gesetz so schnell durch das Parlament gebracht worden<sup>36</sup>. Vielen Politikern ging dies noch nicht weit genug. Der CSU-Vorsitzende

<sup>35</sup> Zum Diskurs und der „moral panic“ im Jahr 1977 vgl. Hanno Balz, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a. M./New York 2008.

<sup>36</sup> Interview mit Joachim Lampe, Karlsruhe, 29. 6. 2006; Interview mit Gerd Harms, Abteilungsleiter des Staatsschutzreferats des Justizministeriums (1974–1978) und Staatsanwalt in Karlsruhe (1978–1987), Detmold, 24. 3. 2006.

Franz Josef Strauß schlug sogar vor, als Vergeltungsmaßnahme für die Geiselnahmen „jede Stunde einen [der RAF-Häftlinge] zu exekutieren“ – ein Vorschlag, der womöglich seinen Ursprung in dem in jener Zeit oft gehörten Spruch „Buback, Ponto, Schleyer – der nächste ist ein Bayer“ hatte. Zudem war Strauß zum Zeitpunkt der Äußerung wahrscheinlich etwas angetrunken. Es gab jedoch auch andere, die solche Vorschläge machten, sogar Generalbundesanwalt Kurt Rebmann dachte über sie nach<sup>37</sup>. In einem Telefonat mit dem französischen Präsidenten Valéry Giscard d’Estaing am 13. September 1977 seufzte Bundeskanzler Schmidt vor diesem Hintergrund, die öffentliche Meinung befinde sich in Westdeutschland in einem „schrecklichen Zustand“: Von allen Seiten, sogar von Politikern, werde von ihm verlangt, Geiselschießungen an den inhaftierten Terroristen vorzunehmen. Er wolle aber keinerlei Zweifel daran lassen, dass er die Verfassung und die Rechtsordnung strikt einhalten werde. Er stehe aber unter starkem Druck überwiegend seitens der Opposition, aber auch aus dem eigenen Lager und aus weiten Kreisen parteipolitisch nicht gebundener Bürger<sup>38</sup>.

Die Performanz der Bundesregierung hatte Züge einer Tragödie. Schmidts Herangehensweise war unter den vorgeschlagenen „Lösungen“ sogar noch die gemäßigteste. Er suchte die Basis für seine Politik in der „Gemeinsamkeit der Demokraten“. Damit verwies er auf das nach 1945 in der Bundesrepublik übernommene Konzept der „streitbaren Demokratie“. Dieses Konzept besagte, dass die Bundesrepublik eine konstitutionelle Demokratie sei, dass sie über die Macht verfüge, jede mögliche Bedrohung dieser demokratischen Ordnung abzuwehren, und dass sie entsprechende Maßnahmen auch anzuwenden habe<sup>39</sup>. Die Demokratie und der Rechtsstaat mussten geschützt werden – darum ging es Schmidt. Daher wies er auch alle Vorschläge, die nicht dem Grundgesetz entsprachen (neben den bereits erwähnten „Geiselschießungen“ machten auch andere Vorschläge für Vergeltungsmaßnahmen gegen RAF-Gefangene oder sogar Familienmitglieder die Runde), rigoros zurück. Solche Notmaßnahmen hätten seiner Meinung nach eine „moralische Spaltung des Volkes“ zur Folge. Sein Kanzleramtschef Manfred Schüler äußerte sich zu derartigen Vorschlägen noch deutlicher, indem er sie als „Schnapsidee“ betitelte<sup>40</sup>.

Schmidts Skrupel in Bezug auf das Grundgesetz und sein demokratischer Eifer wurden jedoch nicht erkannt – was das „tragische“ Element seiner Performanz darstellt. Das Bild, das im In- und Ausland vom Auftreten der Regierung entstand, wurde in erster Linie durch die Fernsehaufnahmen der bewachten Festung Stammheim (der Drohkulisse), von der gewaltsamen Befreiung der Geiseln in

<sup>37</sup> Vgl. Klaus Wiegrefe, Schrecklicher Zustand, in: *Der Spiegel*, 3. 3. 2008, S. 68. Für mehr Dokumente und Protokolle aus dieser Zeit siehe: Institut für Zeitgeschichte (Hrsg.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977*, 2 Bde., München 2008.

<sup>38</sup> Vgl. ebenda, Bd. 2, S. 1189.

<sup>39</sup> Vgl. Karl Mannheim, *Diagnosis of Our Time. Wartime Essays of a Sociologist*, London 1943; Karl Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in: *American Political Science Review* (1937), S. 417–433, 638–658.

<sup>40</sup> Vgl. Georg Bönisch/Klaus Wiegrefe, Massive Gegendrohung, in: *Der Spiegel*, 8. 9. 2008, S. 48–53.

Mogadischu (der Staat als gewalttätiger Protagonist), von der Preisgabe des Lebens von Hanns Martin Schleyer (Schmidt als skrupelloser und rücksichtsloser Manager) und vom Selbstmord der RAF-Anführer (die RAF als Opfer) bestimmt. Schmidt hatte in seinem Handeln seine Regierung und die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich – dies bedeutete jedoch nicht, dass nicht gehörige Zweifel an der deutschen Demokratie geäußert wurden<sup>41</sup>.

Die RAF-Sympathisanten und -Helfer fachten diese Zweifel bewusst an, um neue Anschläge und Rekrutierungskampagnen zu untermauern und zu rechtfertigen. Die Tatsache, dass die Entscheidungen zur Bekämpfung des Terrorismus von der gesamten Regierung getragen wurden, wurde von linken Kritikern im In- und Ausland nicht als Zeichen für Demokratie gedeutet, sondern vielmehr als Bedrohung eben dieser Demokratie. Aber auch in den Parteien der Mitte gab es Sorge oder Unbehagen über den Zustand des Rechtsstaats in Deutschland<sup>42</sup>. Die Reformierte Kirche der Niederlande schickte sogar eine offizielle Delegation, um die Prozesse gegen die RAF einmal genauer in Augenschein zu nehmen.

Das Spektakel des Deutschen Herbstes hatte kurzfristig die Rollen vertauscht, die Unterschiede zwischen Opfern, Tätern, Beobachtern und *Bystanders* wurden verwischt. Sympathisanten wurden verfolgt, Täter erhängten sich, und der Regierung wurde, angesichts der Drohkulisse des Stammheimer Komplexes und der Anti-Terror-Gesetze, die demokratische Legitimität aberkannt. Die Leiche von Schleyer war dabei genauso aussagekräftig wie die Bilder der erhängten und getöteten Terroristen in ihrer Zelle, aber schwieriger zu interpretieren: Wer hatte ihn ermordet? Die RAF oder die Regierung durch ihre Unnachgiebigkeit? Erst längerfristig machte diese Perzeption und Form der repressiven Terrorismusbekämpfung, die laut Johannes Hürter auf massive Strafverfolgung und Anti-Terror-Gesetze vertraute, einer liberalen Gegenbewegung Platz – und es kam auch in den linken Kreisen Kritik an der Selbstdarstellung der RAF als Opfer von Staatsgewalt auf<sup>43</sup>. Die streitbare Demokratie zeigte sich weniger Streitbar und zunehmend offen und liberal.

## 4. Die Moro-Entführung, März-Mai 1978

### a. Der Terrorakt

Am Donnerstag, den 16. März 1978, kurz nach neun Uhr morgens wurde Aldo Moros Auto von den *Brigate Rosse* (BR) überfallen, als er sich auf dem Weg zum Parlament befand. Bei dem Überfall wurden seine fünf Leibwächter getötet. Die

<sup>41</sup> Vgl. Rudolf Wassermann, Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaates?, in: Josef Augstein u. a. (Hrsg.), Terrorismus contra Rechtsstaat, Darmstadt/Neuwied 1976, S. 125–162.

<sup>42</sup> Vgl. Friso Wielenga, Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945, Münster 2000, S. 391 ff.

<sup>43</sup> Johannes Hürter, Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 329–348, hier S. 339.

Terroristen hielten ihn 55 Tage lang in ihrer Gewalt, ohne dass die Polizei und die Sicherheitsbehörden im Stande waren, Moros „Volksgefängnis“ zu lokalisieren. Am 9. Mai 1978 wurde er tot im Kofferraum eines Autos aufgefunden, das in der Via Michelangelo Caetani abgestellt worden war, in der Innenstadt von Rom und in der Nähe von den Zentralen des *Partito Comunista Italiano* (PCI) und der *Democrazia Cristiana*. Mario Moretti hatte ihn mit acht Schüssen ermordet, nachdem die Forderungen der BR-Terroristen nach Freilassung inhaftierter Gesinnungsgenossen nicht erfüllt worden waren. Papst Paul VI. hatte sich vergeblich im Austausch als Geisel für seinen Freund Aldo Moro angeboten. Die Hintergründe der Tat sind bis heute ungeklärt und umstritten<sup>44</sup>.

Auch hier war die Performanz des Terroraktes enorm. Da die Akteure einen perfekt inszenierten Überfall ausgeführt hatten, Moro wochenlang in einer belagerten Stadt versteckt zu halten wussten und mit ihrem „Kangaroo-Trial“ die justiziellen Normen auf den Kopf stellten, dominierten sie mehrere Wochen die Bühne der Öffentlichkeit. Sie führten Regie. Hier regierte nicht das italienische, zu weiten Strecken noch faschistisch diktierte Gesetzbuch, sondern die terroristischen Auffassungen von Recht und Gerechtigkeit. Die Brigadisten wussten – jedenfalls während der Entführung und vor dem Mord an Moro – auch die Zuschauer für ihre Proteste gegen den Staat zu mobilisieren. Obwohl sich laut Tobias Hof seit dem Prozess gegen den historischen Kern der BR das „ursprüngliche positive Bild der BR als ‚italienischem Robin Hood‘ aufzulösen begann, bedeutete dies noch keine bedingungslose Solidarisierung der Bevölkerung mit dem Staat im Kampf gegen den Terrorismus“<sup>45</sup>.

## b. Eine Performanz der Terrorismusbekämpfung mit mittelbarem Erfolg

Fünf Tage nach der Entführung initiierte die Regierung Andreotti ein Gesetz, die *Legge Moro*, das gestufte Maßnahmen in Hinsicht auf „Entführungen zu terroristischem Zweck“ vorsah: Zusammenarbeit mit den Behörden und Freilassung von Geiseln sollten zu Strafmilderung führen. Die Möglichkeiten zum Abhören von Telefonaten sowie sonstige Aufklärungs- und Ermittlungskompetenzen wurden ausgebaut (Verdächtige durften ohne Anwalt 24 Stunden lang einem Verhör unterworfen werden), (Unter-)Mieter wurden zur Registrierung verpflichtet<sup>46</sup>. Außerdem wurde die 1974 aufgelöste Antiterror-Einheit unter Führung von General Alberto Dalla Chiesa wieder eingesetzt. Dalla Chiesa operierte unmittelbar unterhalb des Innenministers, ohne dass das Parlament oder sonstige Organe Kontrolle über ihn und seine Einheit ausüben konnten – sein Spielraum war somit faktisch

<sup>44</sup> Vgl. Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982*, München 2011, S. 208f.; Marco Clementi, *La pazzia di Aldo Moro*, Mailand 2006; Sergio Flamigni, „Il mio sangue ricadrà su di loro“. *Gli scritti di Aldo Moro prigioniero delle BR*, Mailand 1997, S. 110–113.

<sup>45</sup> Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 213.

<sup>46</sup> Verbale della riunione del Consiglio dei Ministri, 21.3.1978; Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), Verbali, Buste 67; Archivio Centrale dello Stato (ACS), Rom.

antidemokratisch. Die Regierung stellte weitere 520 Milliarden Lire für die Modernisierung des Sicherheitsapparats bereit, vor allem für technologische Reformen, sowie eine beachtliche Summe an Risikozuschlägen für das Sicherheitspersonal<sup>47</sup>.

Die italienischen Terrorismusbekämpfer verabschiedeten sich nun vollends von ihrer bis 1977 gewährten Zurückhaltung hinsichtlich der linksradikalen Bewegung und entschieden sich für eine demonstrative, performative Politik der „Härte“ (*fermezza*)<sup>48</sup>. Im April 1979 wurde der marxistische Philosoph Antonio (Toni) Negri, einer der Vordenker des *Movimento '77*, sowie einige andere Intellektuelle verhaftet, die pauschal als „cattivi maestri“ (schlechte Lehrer) hinter den terroristischen Attentaten betrachtet wurden. Negri wurde zu 30 Jahren Haft wegen Mitgliedschaft in einer „subversiven Organisation“ und „Teilnahme an einem bewaffneten Aufstand gegen den Staat“ verurteilt<sup>49</sup>.

Der Quantensprung der Antiterrorismusgesetzgebung erfolgte am 15. Dezember 1979 mit der Einführung der *Legge Cossiga* (nach Innenminister Francesco Cossiga benannt). Unter dem Titel „Dringende Maßnahmen zum Schutze der demokratischen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit“ wurden erstmals eine „terroristische Straftat“ sowie die Mitgliedschaft in einer „terroristischen Vereinigung“ ins Strafrecht aufgenommen, neben dem bereits existierenden Paragrafen zur „Subversion der demokratischen Ordnung“. Die Untersuchungshaft wurde auf bis zu zehn Jahre ausgedehnt, Freilassung auf Kautions gestrichen und das Strafmaß verlängert. Außerdem wurde der Polizei erlaubt, Terrorismusverdächtige ohne Haftbefehl 48 Stunden lang in Gewahrsam zu halten. Da der Begriff des Terrorismus im Gesetz nicht näher definiert wurde, konnten die Sicherheitsorgane und Richter die Gesetze nach eigenem Ermessen anwenden<sup>50</sup>. Am 19. Dezember 1979 befanden sich insgesamt 742 Terroristen in U-Haft, unter ihnen 357 Mitglieder der *Brigate Rosse*, 182 der *Nuclei Armati Proletari* (NAP) und 131 der *Prima Linea*<sup>51</sup>.

Die *Legge Cossiga* bot den Terrorismusverdächtigen neben diesem repressiven Maßnahmenpaket jedoch auch die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit den Behörden. Nachdem bereits die *Legge Moro* Strafmilderung für Entführer vorgesehen hatte, erlaubte es nun die *Legge Cossiga*, die Haftstrafe von zu lebenslänglich verurteilten Terroristen als Gegenleistung für Auskünfte auf zwölf Jahre zu reduzieren. Andere Strafen konnten zwischen einem Drittel und der Hälfte erlassen werden. Auch wenn dieses Gesetz später anders präsentiert wurde, war diese Maß-

<sup>47</sup> Verbale della riunione del Consiglio dei Ministri, 21. 4. 1978; PCM, Verbali, Buste 67; ACS, Rom.

<sup>48</sup> Hof, Staat und Terrorismus, S. 211 ff.

<sup>49</sup> Negri konnte aus seiner U-Haft nach Frankreich entkommen, kehrte 1977 freiwillig nach Italien zurück und wurde 2003 aus der Haft entlassen. Vgl. Claudio Calia, *E' primavera. Intervista a Antonio Negri*, Padua 2008.

<sup>50</sup> Veröffentlicht in der *Gazzetta Ufficiale*, 17. 12. 1979, nr. 342. Vgl. Hof, Staat und Terrorismus, S. 257.

<sup>51</sup> Vittoriofranco S. Pisano, *The Red Brigades: A Challenge to Italian Democracy*, in: *Conflict Studies* (1980), Nr. 120, S. 1–19, hier S. 13.

nahme weniger von Ideen zur Versöhnung oder Reintegration als durch taktische und pragmatische Aufklärungsbedürfnisse inspiriert.

Dass diese Antiterrormaßnahmen ermittlungstechnische Erfolge erzielten, wurde in den folgenden Jahren klar. Der erste, der das Angebot zur Strafverringerung gegen eine Aussage annahm, war der Führer der Turiner BR, Patrizio Peci, der im Februar 1980 verhaftet worden war. Dank der Informationen, die er General Dalla Chiesa mitteilte, konnten 85 flüchtige Terrorismusverdächtige gefasst werden. Die Verhaftungen verliefen nicht immer nach Plan. Während eines Zugriffs auf ein *Safe House* in Genua, im März 1980, starben vier Terrorismusverdächtige im Kugelregen. Die Kooperationsangebote wurden aufgrund dieser Ermittlungserfolge jedoch noch ausgeweitet. 1982 wurde das Gesetz auf die „Reumütigen“ (die *Pentiti*) ausgedehnt und eine sogenannte „Kronzeugenregelung“ angenommen. „Reumütige“ Täter, die sich mit ihren Taten auseinandersetzten, Reue zeigten und mit der Justiz zusammenarbeiteten, konnten ihre Strafe auf zwei Drittel des Strafmaßes reduzieren. Verdächtige, die nur als einfaches Mitglied in einer terroristischen Organisation mitgearbeitet und sich nicht unmittelbar selbst an Attentaten beteiligt hatten, konnten sich von ihrer Mitgliedschaft distanzieren und kamen als *Dissociati* für einen völligen Erlass der Strafe in Betracht<sup>52</sup>.

Die Einführung dieser Kronzeugenregelung, die Ermittlungserfolge der Antiterrorereinheiten sowie die Isolation, in die die restlichen *Brigatisti* gerieten, setzten die BR unter schweren Sachzwang. Die Streitigkeiten und Zweifel innerhalb der Kolonnen wuchsen. Adriana Faranda, die während der Moro-Aktion als Kurier fungiert hatte, und Valerio Morucci, gleichfalls Mitglied in der Römischen Abteilung der BR, wurden bereits im Mai 1979 verhaftet. Sie erklärten, dass sie sich der Ermordung Moros widersetzt hätten, und nahmen die Regelung für *Dissociati* in Anspruch<sup>53</sup>. Ein Jahr später beschuldigte die BR-Kolonie „Walter Alasia“ aus Mailand den BR-Führer Mario Moretti der Alleinherrschaft und warf ihm vor, dass die Ermordung Moros nur negative politische Ergebnisse erzielt habe. Der Performanz der terroristischen Aktion wurde somit nachträglich auch die terroristische Legitimität abgesprochen. Die Aushöhlung der Legitimität schuf die Voraussetzung für die weitere Untergrabung der BR. Bei einem Versuch, eine neue Abteilung der BR in Mailand zu gründen, nachdem die alte Mailänder Gruppe aus der Organisation entfernt worden war, tappte Moretti im April 1981 in eine Falle, die ihm seine Kontaktperson gestellt hatte. Fast die ganze römische Abteilung der BR, die für die Entführung von Moro verantwortlich war, saß nun in Haft.

Die roten Brigaden hatten aber noch nicht ganz ausgespielt. Nach der Entführung Moros hatten sie eine „militärische Konfrontation mit dem Staat“ ausgerufen – eine vierte Phase in ihrem Kampf, die von 1978 bis 1982 dauerte. Aus Rache an Patrizio Peci „Verrat“ ermordeten einige *Brigatisti* Peci Bruder Roberto<sup>54</sup> –

<sup>52</sup> Vgl. Marcello Maddalena, *Le circostanze attenuanti per i terroristi ‚pentiti‘* (La legislazione dell’emergenza. Commenti ed atti ufficiali), Varese 1984.

<sup>53</sup> Vgl. Adriana Faranda, *Il volo della Farfalla*, Mailand 2006.

<sup>54</sup> Vgl. Patrizio Peci, *Io l’infame*, Mailand 1983.

ein Mord, der die Regierung veranlasste, ein Zeugenschutzprogramm für *Pentiti* zu schaffen<sup>55</sup>. Als BR-Führer Alfredo Bonavita, der seit 1974 inhaftiert war, seine Kameraden im Juni 1981 aufrief, den bewaffneten Kampf aufzugeben, wurde er von seinen ehemaligen Mitkämpfern ebenfalls zum Tode verurteilt; eine Verurteilung, die aufgrund seiner Haftstrafe schwerlich vollzogen werden konnte<sup>56</sup>.

Auch nach diesen Aufspaltungen setzten die Kolonnen ihren Kampf fort. Mit der Entführung des amerikanischen NATO-Generals James Lee Dozier aus seiner Wohnung in Verona, am 17. Dezember 1981, wollte die venezianische Abteilung der BR ihre Schlagkraft unter Beweis stellen und der antiimperialistischen Ideologie neues Leben einhauchen, um damit die verloren gegangene Sympathie der radikal-linken Bewegung zurückzugewinnen. Stattdessen boten sie eine Angriffsfläche für die Aufklärungseinheit der US-Armee sowie für die 1977 gegründete Sondereinheit der Carabinieri (*Gruppo d'Intervento Speciale*, GIS) und den operativen Sicherheitsdienst der Staatspolizei (*Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza*, NOCS). Unter der Losung „Sicut nox silentes“ (still wie die Nacht) hatte Innenminister Cossiga 1977/78 die Antiterrorereinheiten der Polizei und der Carabinieri wieder zusammengefügt<sup>57</sup>.

Diesmal war die Performanz aus Aufklärungs- und Ermittlungsperspektive makellos. Es zeigte sich, wie sehr die Behörden aus den mannigfaltigen Attentaten und *intelligence failures* Lehren gezogen hatten. Nach 42 Tagen, am 28. Januar 1982, konnte die NOCS Dozier aus seiner Gefangenschaft in Padua befreien, mithilfe einer Einheit des *US Army Intelligence Support Activity* und eines Hinweises der lokalen Mafia<sup>58</sup>. Die verhafteten Terrorismusverdächtigen, unter ihnen der Leiter des Kommandos, Antonio Savasta, wurden laut des damaligen Chefs der NOCS, Salvatore Genova, dermaßen „bearbeitet“ (sie wurden unter anderem gezwungen, Salzwasser zu trinken, und es wurden ihnen Schamhaare ausgerissen), dass sie mit der Polizei zusammenarbeiteten und alle Details preisgaben<sup>59</sup>. Von diesem Schlag erholten sich die BR-Kommandos nicht mehr. Zu einer ähnlich umfassenden Aktion waren sie später nicht mehr in der Lage.

### c. Die Performanz der Verschwörungstheorien

Ungeachtet dieser Erfolge auf längere Dauer war die Performanz der Terrorismusbekämpfung von den Fehlern der ersten Wochen und Monaten nach der Entführung Moros gekennzeichnet. Die Unfähigkeit der Sicherheitsbehörden, den

<sup>55</sup> Protokolle des Ministerrats, 28. 8. 1981; PCM, Verbali, Buste 71; ACS, Rom.

<sup>56</sup> Vgl. das Interview mit Bonavita, in: Sergio Zavoli, *La notte della repubblica*, Rom u. a. 1992, S. 88–92.

<sup>57</sup> <http://www.poliziadistato.it/pds/chisiamo/territorio/reparti/nocs/storia.htm>.

<sup>58</sup> Jeffrey T. Richelson, *Truth Conquers All Chains: The U.S. Army Intelligence Support Activity, 1981–1989*, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 12 (1999), Nr. 2, S. 168–200; „Mafia's Help Reported In the Rescue of Dozier“, *New York Times*, 21. 2. 1983.

<sup>59</sup> „L'ombra del G8 incombe sul futuro capo della Polizia“, *Secolo XIX*, 17. 6. 2007; Adalberto Baldoni/Sandro Provvionato, *La notte piu' lunga della repubblica. Sinistra e destra. Ideologie, estremismi, lotta armata (1968–1989)*, Rom 1989, S. 398 f.

Terroristen während der Entführung auf die Spur zu kommen, sowie das Unvermögen oder der Unwillen der Regierung Andreotti, auf die Forderungen der Terroristen einzugehen, und die Tatsache, dass der Erfolg der staatlichen Maßnahmen nur mittelbar eintrat, gaben Anlass zu einer Fülle von Verschwörungstheorien, wie Tobias Hof noch einmal ausführlich aufgezeigt hat<sup>60</sup>. Anders als im Fall Schleyer, wo klar war, wer die Akteure waren, wird im Fall Moro bis auf den heutigen Tag über die faktischen Drahtzieher der Aktion gerätselt. Die Linie der „fermezza“ wurde nicht als „Gemeinsamkeit der Demokraten“ betrachtet, sondern als Taktik, Moro loszuwerden und die politische Alternative des historischen Kompromisses endgültig zu begraben. Die Christdemokraten waren tatsächlich sehr zurückhaltend, um nicht den Eindruck zu erwecken, ein Mitglied der eigenen Partei zu schützen und gleichzeitig andere Geiseln dem Wohl des Staates zu opfern. „Die lassen ihren Leader einfach schmoren“, staunte *Der Spiegel* bereits am 17. April 1978. Für viele Italiener, die vielleicht nicht sofort an internationale oder nationale Verschwörungstheorien glaubten, war der Fall Moro erneut ein Beispiel für die Unfähigkeit und die Skandale, die dem politischen Establishment anklebten. „Weder mit dem Staat noch mit der BR“, so konnte die Stimmung zusammengefasst werden.

Die Haltung der Schadenfreude, Zurückhaltung oder Gleichgültigkeit endete, als Moro ab dem 29. März 1978 selbst als Hauptdarsteller des Spektakels in das Geschehen eingriff und mit seinen Botschaften und Briefen zur Erfüllung der Forderungen aufrief. Die Regierung versuchte daraufhin sofort, die Authentizität der Briefe in Frage zu stellen.

Verhandlungen hinter den Kulissen führten zu keinem Ergebnis, da die Terroristen ihrerseits nicht an Kompromissen interessiert waren, sondern eine öffentliche und politische Anerkennung anstrebten, die ihre Position und die Sympathie in der Bevölkerung und insbesondere in den linksextremen Kreisen wieder verstärken sollte. Ihr Kalkül ging jedoch nicht auf. „Aldo Moro ist schuldig und wird daher zum Tode verurteilt“, gab die BR am 15. April bekannt. Sie schlugen die Bitte von Papst Paul VI. vom 22. April aus und hofften bis zuletzt auf ein öffentliches Entgegenkommen der Regierung. Als deutlich wurde, dass eine Begnadigung inhaftierter Terroristen nicht in Betracht gezogen wurde, vollstreckte die BR am 9. Mai 1978 ihr „Urteil“ und ermordete Moro. Wieso sie ihn an diesem Tag töteten und nicht weiter abwarten wollten, ist nach wie vor unklar.

Die Ermordung kam wie ein Schock. Am Ende dominierte das Bild Aldo Moros in Gefangenschaft, eine Art Jesus-Figur, der seine Parteifreunde mit den biblischen Worten „Mein Blut komme über sie“ wegen ihrer Unnachgiebigkeit hinsichtlich eines Gefangenen austausches verfluchte. Gleichzeitig war das Bild Moros vor der BR-Fahne auch ein Verhängnis für die Terroristen, die damit unbewusst eine Iko-

<sup>60</sup> Tobias Hof, *The Moro Affair – Left Wing Terrorism and Conspiracy in Italy in the Late 1970s*, in: Beatrice de Graaf/Cornel Zwierlein (Hrsg.), *Security and Conspiracy in Modern History, 16th to 21st century. Special Issue: Historical Social Research* 38 (2013), Nr. 1, S. 232–256; Vgl. auch De Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance*, S. 116–121.

ne des Leidens geschaffen hatten. Mit dieser Ikonographie des verhafteten, ermüdeten und abgemagerten Mannes hatten sie unbewusst historische Assoziationen mit den gefangenen Partisanen im Zweiten Weltkrieg evoziert. Nicht sie, sondern Moro wurde jetzt zum heldenhaften Märtyrer, einer zum Mitleid auffordernden Figur. Die kaltblütigen Morde und die Hinrichtung führten jetzt auch bei den meisten Linksintellektuellen und Linksextremen zu einer endgültigen Abkehr von den Roten Brigaden.

Die Performanz der Terroristen legte somit das Fundament für eine umfassendere Akzeptanz der staatlichen Anti-Terrorismus-Politik, erhöhte die Legitimität der neuen Anti-Terror-Gesetze von 1978/1979 und erodierte die weit verbreitete Akzeptanz für Gewaltanwendung bei der Austragung politischer Konflikte in der Bevölkerung. Gleichzeitig legten der Unwillen und/oder das Unvermögen der Regierung Andreotti, die Moro-Entführung vollständig aufzuklären und Verschwörungstheorien effektiv zu widerlegen, eine bleierne Last auf die bereits heftig angegriffene italienische Demokratie. Die Chance, die entstandene Offenheit für Dialog, für Akzeptanz des Staates und des verfassungsrechtlichen Rahmens dieses Staates auch unter ehemaligen Staatsfeinden auszunutzen, um die festgefahrene italienische Legitimitätskrise endgültig zu überwinden, wurde nicht genutzt. Daher konnte das Moro-Drama nicht zu einer Katharsis führen wie – mit einigen Abstrichen – in den niederländischen und westdeutschen Entführungstragödien.

## 5. Das Zusammenspiel von Terrorismus und Demokratie als Performanz

Bei allen beschriebenen Terrorakten sticht der performative Charakter hervor, der im Laufe der Zeit auch in den zahllosen Verfilmungen, Dramatisierungen und literarischen Verarbeitungen dieser Entführungen bestätigt wurde und zum Ausdruck kommt – etwa in dem Film *Buongiorno Notte*, in dem der Regisseur Marco Bellocchio mittels einer Traumsequenz das Ende der Moro-Entführung dahingehend manipuliert und umimaginiert, dass er eine Terroristin einen alternativen Verlauf der Ereignisse träumen lässt: Sie öffnet die Tür zu Moros Gefängnis und lässt ihn als freien Mann in die Nacht hinaus.

In diesem Aufsatz wurde gezeigt, dass Akte, die mit einer bewussten, genau inszenierten Tat von bestimmten Akteuren begannen, schon sehr bald zu einem offenen Drama aus der Kategorie der „simultanen Dramaturgie“ wurden, einem Drama, in dem die Rollen verwischten, in dem das Publikum in das Geschehen einzugreifen versuchte (mit Petitionen), den Protagonisten Empathie und Verständnis entgegenbrachte (den Molukkern), in dem das Skript zu völlig unerwarteten Wendungen gelangte (Stammheim) oder geradezu unaufhaltsam auf das tragische Ende zusteuerte (die Hinrichtung Moros).

Die Reaktionen der Behörden zeigten in allen drei Fällen Versuche zur „Versicherheitlichung“, aber in unterschiedlichem Maße. In Deutschland und Italien wurde eine harte Anti-Terror-Politik verfolgt, wobei die Regierung Schmidt in der

Bundesrepublik noch unnachgiebiger an der Strafverfolgung und am rechtlichen Rahmen festhielt, als dies in Italien der Fall war. In der Bundesrepublik und in Italien mischte sich auch die Gesellschaft stark in das Geschehen ein, forderte härtere Strafen (Bundesrepublik) oder demonstrierte auf der Straße für ein Ende der Gewalt (Italien). In den Niederlanden blieb eine bewusste Steuerung und Mobilisierung der Gesellschaft von Seiten der Regierung aus. Gerade weil die Terroristen versuchten, ihr Anliegen öffentlich darzustellen, strengten sich die Behörden an, Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit so weit wie möglich einzuschränken, bis hin zur räumlichen Isolierung der gekidnappten Züge und zur Geheimhaltung von Forderungen und weiteren Attentatsversuchen.

Die sozio-kulturellen Figurationen waren schwer zu beeinflussen. Die Täter in den Niederlanden nahmen eine Rolle ein, die es ihnen erlaubte, vor der Öffentlichkeit als legitimes Opfer aufzutreten. Die wenigen Tendenzen zu mehr Versicherheitlichung innerhalb des Justizministeriums setzten sich nicht durch, da die links-liberale Regierungskoalition ihre Prioritäten nicht im Bereich der Inneren Sicherheit hatte und auch die Opposition sie nicht in diese Richtung drängte. Die historischen Skripts diktierten keine Unnachgiebigkeit oder Härte gegenüber linksextremem Terror, sondern Empathie mit den Molukkern als „Kindern der Kolonialkriege“ und – mit Blick auf die Ereignisse im östlichen Nachbarland – Abscheu gegenüber vermeintlich neofaschistischen oder totalitären Tendenzen.<sup>61</sup> Sowohl Terroristen als auch Staat und Bevölkerung teilten in den Niederlanden letzten Endes die gleichen Vorstellungen von Recht und Gerechtigkeit. Auch in Italien entstand eine Situation der vorläufigen Versöhnung, besonders nach der Hinrichtung Moros. Allerdings wurde diese kurzzeitige Versöhnung durch die Konjunktur von Verschwörungstheorien wieder vollends untergraben. In der Bundesrepublik klafften in Hinsicht auf das Schleyer/Stammheim-Drama die Wahrnehmungen von Recht und Unrecht sowie von demokratischer Legitimität in der Bevölkerung auf den ersten Blick viel weiter auseinander, als es tatsächlich der Fall war.

Abschließend kann nochmals die performative Bedeutung der rechtlichen Reaktionen und der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Öffentlichkeiten, Foren und Arenen, in denen politische Kriminalität und deren Deutung verhandelt wurden, als fruchtbarer methodischer Zugang und wesentliches Ergebnis einer Geschichte der politischen Gewalt in den 1970er Jahren hervorgehoben werden. Nicht allein der „Terrorismus“, sondern zahlreiche Formen politischer Dissidenz/Gewalt zielten auf öffentliche Wirkung und waren Teil eines auch öffentlich-medial vermittelten Diskurses, in dem über die Legitimität von Herrschaft, Recht, Justiz, Widerstand, Dissidenz, Sicherheit oder „Terror“ kommuniziert und gestritten wurde. Die rechtlichen und polizeilichen Reaktionen auf po-

<sup>61</sup> Darin weiche ich von den Schlussfolgerungen Dahlkes in Hinblick auf die niederländische Bekämpfung des Terrorismus ab. Unnachgiebigkeit als politische Linie wurde zwar vom Justizminister van Agt bevorzugt, jedoch vom gesellschaftspolitischen Klima einerseits und vom Mangel an zentralistischen Sicherheitsstrukturen andererseits unterminiert. Vgl. Dahlke, *Demokratischer Staat*, S. 424–426.

litisch motivierte Gewaltverbrechen bildeten nicht nur ein wesentliches Element dieses Diskurses, sondern konnten sogar die politische Botschaft und die destabilisierende Wirkung politischer Dissidenz/Kriminalität noch verstärken. Terrorismus, politische Gewalttaten und Sicherheitsbedrohungen waren Objekt von Kontestation, von staatlicher Sicherheitspolitik und von politischem Agendasetting. Damit wurden Akte des Terrors in gerade diesem Zusammenspiel zu wahrhaftigen Momenten der Liminalität, der Katharsis und der Dramaturgie der Demokratie.



*Gabriele Metzler*

## **Erzählen, Aufführen, Widerstehen: Westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur der 1970er Jahre**

Politisch motivierte Morde, Entführungen hochrangiger Vertreter von Staat und Wirtschaft, Bombenanschläge, Banküberfälle und diverse, gleichfalls politisch erklärte kleinere Delikte – in jedem Fall bestimmt Gewalt das Handeln terroristischer Gruppierungen. Sie üben Gewalt aus, sie drohen Gewalt an, sie fantasieren Gewalt. Mochte es manchen besorgten Zeitgenossen auch so erscheinen, so war die Strategie, mit Gewalt gegen eine bestehende Ordnung vorzugehen, in den 1970er und 1980er Jahren kein historisches Novum. Vielmehr ließe sich die Geschichte des Terrorismus in die Antike zurückverfolgen oder zu den Gewaltkampagnen, die in Zeiten der Revolution gegen Andersdenkende unternommen wurden, oder zu den Sprengstoffattentaten, die seit Erfindung des Dynamits ihren festen Platz im Handlungsrepertoire der Anarchisten hatten<sup>1</sup>. Dass bestehende politische Ordnungen gegen solche Gewaltakte verteidigt wurden, ist ebenfalls über alle Epochen hinweg zu beobachten. Gewiss, zu unterschiedlichen Zeiten griff man hierfür zu unterschiedlichen Mitteln, immer aber erfolgte in der einen oder anderen Form eine Gegenwehr.

In modernen Staaten sind terroristische Akte Angriffe auf das staatliche Gewaltmonopol. In diesem Sinne zielen sie in der Tat „auf das Herz des Staates“<sup>2</sup>. Für staatliche Akteure stand deshalb immer außer Frage, dass das Gewaltmonopol behauptet werden musste. Doch die westlichen Gesellschaften, die in den 1970er und 1980er Jahren eine Welle politischer Gewalt erlebten, hatten noch mehr zu verteidigen: Demokratie und liberale Rechtsstaatlichkeit wurden durch den Terrorismus herausgefordert, und sie wandelten sich in der Auseinandersetzung mit politisch motivierter Gewalt. Dieser Wandel ist es, der uns heute, da staatliche Terrorabwehr zu einem, wenn nicht dem zentralen Politikfeld geworden ist, als Historiker und Historikerinnen besonders interessieren muss. Denn die westlichen Staaten fanden sich nach den Erfahrungen des Terrorismus nicht im Status quo ante wieder; sie hatten sich verändert, in ihrem Handlungsrepertoire, wohl auch in ihrem Selbstverständnis. Darum soll es in diesem Beitrag gehen.

Das Vorhaben, zu breit angelegten, systematischen Einsichten zu gelangen, kann nur gelingen, weil wir auf eine erfreulich wachsende Zahl von Forschungsarbeiten zurückgreifen können, die in den vergangenen Jahren zur staatlichen

<sup>1</sup> Rudolf Walther, Terror und Terrorismus. Eine begriffs- und sozialgeschichtliche Skizze, in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, 2 Bde., Hamburg 2006, Bd. 1, S. 64-77. Vgl. auch Gérard Chaliand/Arnaud Belin (Hrsg.), The History of Terrorism. From Antiquity to Al Qaeda, Berkeley u. a. 2007.

<sup>2</sup> Henner Hess u. a. (Hrsg.), Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1988.

Antiterrorpolitik erschienen sind; auch einige komparativ angelegte Studien sind darunter<sup>3</sup>. In diesen Arbeiten ist deutlich geworden, dass wir staatliches Handeln nicht isoliert betrachten können, entwickelt es sich doch in einer permanenten, höchst dynamischen Wechselwirkung zum Terrorismus, vor allem aber vollzieht es sich in einem spannungsreichen Wechselspiel mit der Öffentlichkeit, deren Rolle deshalb immer mit zu thematisieren ist<sup>4</sup>. Terrorismus, nota bene, ist ein jeweils zeitgenössischer Begriff, den man eigentlich nur in Anführungszeichen gebrauchen kann; für die Form politischer Gewalt, die uns hier interessiert, ist er freilich gebräuchlich geworden.

Liberale Staaten sind keine monolithischen Blöcke. Auch das hat die bisherige Forschung verdeutlicht. Wir müssen eine ganze Bandbreite staatlicher Akteure in den Blick nehmen, um staatliches Handeln ganz erklären zu können, Akteure in Regierungen und Parlamenten, im Polizeiapparat und in der Justiz, die mit der strafrechtlichen Verfolgung politisch motivierter Taten befasst waren. Sie alle hatten der Öffentlichkeit zu erklären, was geschehen war, gegebenenfalls Gesetze zu verabschieden, wenn die bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht auszureichen schienen, um den Terrorismus einzudämmen, oder Korrekturen am Zusammenspiel der Institutionen vorzunehmen, wenn sie sich davon ein wirksameres Vorgehen gegen die Gewalt versprochen. Das im Ganzen zu erläutern, über zwei Jahrzehnte und mehrere Länder flächendeckend zu behandeln, würde den Rahmen eines einzelnen Beitrags bei weitem sprengen. Ich habe mich deshalb gegen die Chronologie und eine Länderschau entschieden. Stattdessen möchte ich meine Überlegungen an ausgewählten Punkten kommunikativer Verdichtungen präsentieren, an denen das Zusammenspiel von Staat, Terrorismus und Gesellschaft besonders gut erkennbar ist, und an denen politische, soziale und kulturelle Wechselwirkungen sich gut zeigen lassen. Sechs solcher Verdichtungspunkte beleuchte ich im Folgenden, vom Terrorismus über seine Verfolgung, das Sich-Zeigen des Staates, die Prozesse und Gefängnisse bis hin zur Gesetzgebung. Mit einigen Überlegungen zur historischen Einordnung werde ich schließen.

## I. Die Terroristen oder: What's the problem?

Vergegenwärtigen wir uns zu Beginn nochmals kurz, worin das Problem eigentlich liegt. „Terrorismus [...] ist primär eine Kommunikationsstrategie“, schreibt

<sup>3</sup> Besonders zu nennen sind hier: Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011; Beatrice de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*, Amsterdam 2010; Johannes Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 329–348. Vgl. auch Gabriele Metzler, *Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 249–277.

<sup>4</sup> Klaus Weinbauer, *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit*, in: *Archiv für Sozialforschung* 44 (2004), S. 219–242.

der Soziologe Peter Waldmann in seinem vielbeachteten Standardwerk zum Thema<sup>5</sup>. Das ist keine nachträgliche Zuschreibung durch den Wissenschaftler von seinem Schreibtisch aus, sondern die Terroristen selbst sahen das so. Ihnen ging es nicht um den Menschen an sich, den sie entführten und ermordeten, sondern um das System, das er repräsentiert. Nicht den jungen Menschen Ian Curtis ermordete die IRA 1971, sondern den britischen Soldaten, der die fremde Besatzungsmacht repräsentierte<sup>6</sup>. Nicht den Menschen Jürgen Ponto wollte die RAF ermorden, sondern sie wollte das kapitalistische System treffen, für das er als Vorstandssprecher der Dresdner Bank tätig war, sie töteten ihn als einen der „Typen, die in der Dritten Welt Kriege auslösen und Völker ausrotten“<sup>7</sup>. Nicht den Menschen Francesco Coco ermordeten die Roten Brigaden 1976, sondern den Staatsanwalt als Vertreter des Justizapparats und „des konterrevolutionären Charakters des imperialistischen Staates“<sup>8</sup>.

Die Liste der Morde und ihrer Rechtfertigungen ließe sich weiter fortsetzen, aber es dürfte bereits deutlich geworden sein, dass die Taten zum einen politisch motiviert waren, und dass sie zum anderen einer kalten Zwangsläufigkeit folgten, in die sich die Täter hineinfantasiert hatten. Solche Konstruktionsleistungen können wir bei jeder terroristischen Gruppierung beobachten, ganz gleich, ob wir auf die linken Gewalttäter der 1970er und 1980er Jahre sehen, die sich im Klassenkampf und im letzten Gefecht für die globale Befreiung vom Joch des Kapitalismus und des Imperialismus wähnten, und die sich als Stadtguerilleros eins glaubten mit den Befreiungsbewegungen der sogenannten Dritten Welt<sup>9</sup>; ob wir auf die Rechtsterroristen schauen, die von nationaler Größe und, wie im italienischen Fall der 60er und 70er Jahre, einem totalitären Staat träumten, der alle Probleme der Gegenwart lösen würde, und von ethnisch homogenen Gesellschaften<sup>10</sup>; oder ob wir die islamistische Herausforderung von heute vor Augen haben. In jedem Fall ist Terrorismus politisch begründet, ihm liegt eine bestimmte, fest gefügte Weltsicht zugrunde, und im Griff zur Waffe sehen Terroristen nur eine logische, zwangsläufige, legitime Konsequenz. Sie organisieren ihr Leben neu, stellen es ganz in den vermeintlichen historischen Auftrag; Jan Philipp Reemtsma spricht richtig vom Terrorismus als einer „Lebensform“<sup>11</sup>. Gewaltakte halten die Gruppen zusammen.

<sup>5</sup> Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht*, Hamburg <sup>3</sup>2011, S. 17.

<sup>6</sup> Richard English, *Armed Struggle. The History of the IRA*, London 2003, S. 149.

<sup>7</sup> Erklärung der RAF vom 14. 8. 1977, in: ID-Verlag (Hrsg.), *Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF*, Berlin 1997, S. 269.

<sup>8</sup> Comunicato N° 6 del processo di Torino, in: Lorenzo Ruggiero (Hrsg.): *Dossier Brigate Rosse 1976–1978: Le BR sanguinarie di Moretti: documenti, comunicati e censure*, Mailand 2007, S. 43f., hier S. 44.

<sup>9</sup> Hierzu v. a. die Beiträge in Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*.

<sup>10</sup> Die Geschichte des Rechtsterrorismus ist bislang allenfalls ansatzweise historisch untersucht. Vergleichsweise am besten sind wir über den italienischen Fall informiert, dazu: Franco Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Mailand 1995.

<sup>11</sup> Jan Philipp Reemtsma, *Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne*, Hamburg 2008, S. 504.

Terroristische Taten sind, auch wenn dies zynisch klingen mag, symbolische Akte. Mit ausgefeilten Medienstrategien gaben Terroristen Nachrichten von ihren Taten an die Öffentlichkeit<sup>12</sup>. Sie verteilten Bekennerschreiben und Pamphlete, in denen sie den Sinn ihres Handelns erläuterten; machten „Kriegserklärungen“ publik; aber sie spielten den Medien auch Tonbänder zu, Fotos, Videoaufnahmen, auf denen sie ihre Macht über ihr Entführungsoffer zeigten – man denke an die im kollektiven Gedächtnis fest verankerten Bilder von Hanns Martin Schleyer oder Aldo Moro<sup>13</sup>. Zusammengenommen formten diese Äußerungen ein mächtiges Gegennarrativ, das die liberalen Rechtsstaaten herausforderte. Es war nicht die Mordtat, nicht der Bombenanschlag, nicht die Entführung an sich, die die Herausforderung darstellten, sondern der Sinn, der diesen Taten zugeschrieben wurde.

Es sind denkbar radikale Gegennarrative, mit denen die liberalen Gesellschaften konfrontiert wurden. Um die Bedeutung von Gegennarrativen zu verstehen, lohnt es sich, die einschlägige linguistische Literatur zu konsultieren. Hier wird Gegennarrativen die Funktion zugeschrieben, dominante Machtzuweisungen zu unterlaufen und herauszufordern. Anstatt im zugewiesenen Objektstatus zu verharren, nehmen die Subjekte von Gegennarrativen für sich Handlungsmacht in Anspruch, ihre zugeteilte Position weisen sie entschieden zurück<sup>14</sup>. Auf terroristische Gruppierungen der 1970er Jahre übertragen, lassen sich Gegennarrative identifizieren in ihrem steten Rekurs auf eine antiimperialistische Abwehrfront, die es zu errichten gelte; oder darauf, dass sie sich ermächtigten, den liberalen Staaten den „Krieg“ zu erklären<sup>15</sup>. Die Legitimität von Strafverfolgung und gerichtlichen Verfahren bestritten sie grundsätzlich. Dagegen erhoben sie den Anspruch, in „Volksgefängnissen“ ihre Entführungsoffer zu „verhören“ und am Ende Recht zu sprechen<sup>16</sup>. So verurteilten die Roten Brigaden nach 51-tägigem „Verhör“ den entführten Aldo Moro „zum Tode“<sup>17</sup>, die RAF nahm sich die Macht,

<sup>12</sup> Exemplarisch: Andreas Elter, *Propaganda der Tat. Die RAF und die Medien*, Frankfurt a.M. 2008; Andreas Musolff, *Krieg gegen die Öffentlichkeit. Terrorismus und politischer Sprachgebrauch*, Opladen 1996.

<sup>13</sup> Petra Terhoeven, *Opferbilder – Täterbilder. Die Fotografie als Medium linksterroristischer Selbstermächtigung in Deutschland und Italien während der 1970er Jahre*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 58 (2007), S. 380–399; Charlotte Klonk, *Bildterrorismus. Von Meins zu Schleyer*, in: Inge Stephan/Alexandra Tacke (Hrsg.), *Nachbilder der RAF*, Weimar/Wien 2008, S. 197–215.

<sup>14</sup> Michael Bamberg, *Considering Counter-Narratives*, in: Michael Bamberg/Molly Andrews (Hrsg.), *Considering Counter-Narratives. Narrating, resisting, making sense*, Amsterdam/Philadelphia 2004, S. 351–371.

<sup>15</sup> Exemplarisch: *Communique #1 From the Weatherman Underground [The Berkeley Tribe, 31. 7. 1970]*, in: Harold Jacobs (Hrsg.), *Weatherman*, Berkeley 1970, S. 509–511.

<sup>16</sup> Zum „Volksgefängnis“ der RAF und ihrem „Verhör“ Hanns Martin Schleyers: Stefan Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex, erweiterte und aktualisierte Aufl.* Hamburg 1997, S. 491, 496; zum „Volksgefängnis“ Aldo Moros: *Sequestro Moro, Comunicato N° 1*, 18. 3. 1978, in: *Dossier Brigade Rosse 1976–1978*, S. 293.

<sup>17</sup> Dazu die Erklärungen der Roten Brigaden: *Sequestro Moro, Comunicato N° 1 bis 9*, in: *Dossier Brigade Rosse 1976–1978*, S. 293–335, „Todesurteil“ gegen Moro als einen „der Hauptverantwortlichen für das dreißigjährige dreckige christdemokratische Regime“, 5. Mai 1976, S. 332.

„die korrupte Existenz Hanns-Martin Schleyers“ zu beenden<sup>18</sup>. Die amerikanischen Weatherman erklärten dem Generalstaatsanwalt, er solle nicht nach ihnen suchen – „wir finden Dich zuerst“<sup>19</sup>.

## II. Benennen, zeigen und fahnden

Terroristen kommunizieren auf vielfältige Weise. Genauso freilich kommunizieren staatliche Akteure. Sie sind nicht allein Empfänger terroristischer Botschaften, sondern sie setzen ihnen aktiv eigene Botschaften entgegen – auf nicht minder vielfältige Weise. Beatrice de Graaf hat als erste die Bedeutung staatlicher Narrative für die Bekämpfung des Terrorismus herausgearbeitet, indem sie gezeigt hat, wie etwa der deutsche Bundeskanzler sich in den 1970er Jahren sprachlich positionierte und den terroristischen Selbstdeutungen wirkmächtige „Gegennarrative“ entgegensetzte<sup>20</sup>. Vertreter der Staatsgewalt schrieben auf ihre Weise terroristischen Taten Bedeutung zu, eine andere, als jene der terroristischen Gruppen selbst, aber eine nicht minder wirkmächtige. Im Akt solcher Zuschreibungen wurde Terrorismus überhaupt erst zu Terrorismus, zu etwas Besonderem, Außergewöhnlichen, das den normalen Ablauf von Routinen stört. Man kann in allen liberalen Staaten ein grobes Muster der sprachlichen Auseinandersetzung mit politisch motivierter Gewalt erkennen, das ihnen gemeinsam ist: Sie begann mit tastenden Versuchen, eine Sprache für das zu finden, was vorging.

Wie etwa Stephan Scheiper und Matthias Dahlke gezeigt haben, taten sich staatliche Akteure am leichtesten, wenn die Gewalt von außen kam oder man sie als von außen kommend deuten konnte. Beispiel hierfür wäre das Olympia-Attentat von 1972, bei dem die Täter einen palästinensischen Hintergrund hatten. Ursachen und Sinn der Tat konnten gewissermaßen externalisiert werden, Gegenmaßnahmen schöpften aus dem Reservoir des Ausländerrechts<sup>21</sup>. Auch bei den Bombenanschlägen und Geiselnahmen durch die Molukker, zumeist Kinder aus Soldatenfamilien, die aus Indonesien in die Niederlande eingewandert waren, war solche Externalisierung noch möglich<sup>22</sup>. Auf die Abwehr einer von außen kommenden Gefahr waren liberale Demokratien eingerichtet, die Gewähr äußerer Sicherheit ist gewissermaßen das Kerngeschäft des neuzeitlichen Staates überhaupt.

<sup>18</sup> Communiqué der Entführer an die Zeitung Libération, 19. 10. 1977, zitiert nach ID-Verlag (Hrsg.), Rote Armee Fraktion, S. 273.

<sup>19</sup> Communiqué #3 From The Weatherman Underground, 26. 7. 1970, in: Jacobs (Hrsg.), Weatherman, S. 515.

<sup>20</sup> Beatrice de Graaf, Counter-Narratives and the Unintentional Messages Counterterrorism Policies Unwittingly Produce: The Case of West Germany, in: Countering Violent Extremist Narratives, Den Haag 2010, S. 12–19.

<sup>21</sup> Matthias Dahlke, Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland, München 2006; Dahlke, Demokratischer Staat, S. 57ff.; Stephan Scheiper, Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre, Paderborn 2010, S. 297–304.

<sup>22</sup> Dahlke, Demokratischer Staat, S. 383ff.

Bei Bedrohungen von innen musste eine andere Sprache gefunden werden. Politische Gewalttäter wurden als „Banden“ bezeichnet, als „Anarchisten“, oder auch einfach als „irregeleitete Psychopathen“. Auf Äußerlichkeiten – ungepflegte Kleidung, vermeintlich auffällige Physiognomien – wurde verwiesen, um Terroristen als Fremde, Andere zu markieren. Wieder anders waren die Irritationen zu verarbeiten, die weibliche Täter, wie sie gerade in den linksterroristischen Gruppen der 1970er Jahre prominent vertreten waren, in der Mehrheitsgesellschaft auslösten. In ihnen sah man „Flintenweiber“ oder *femmes fatales* mit der Waffe in der Hand – in jedem Fall einen Ausdruck gefährdeter Geschlechterordnungen<sup>23</sup>.

Indes erfolgten sprachliche Markierungen und Abgrenzungen nicht allein durch Konstruktionen von Alterität. Vielmehr sind mannigfaltige Versuche staatlicher Akteure zu beobachten, die Identität einer nicht-gewalttätigen Mehrheit zu stiften und auf diese Weise die Terroristen gesellschaftlich zu isolieren. In der Bundesrepublik wurde die „Gemeinsamkeit der Demokraten“ beschworen, in den USA sprach der Präsident zu einer vermeintlichen „silent majority“<sup>24</sup>, in den Niederlanden stellte die Regierung das Selbstverständnis als liberale, auf Konsens orientierte und gewaltabstinente Gesellschaft in den Vordergrund ihrer rhetorischen Auseinandersetzung mit politischen Gewalttätern<sup>25</sup>.

Greifen wir an dieser Stelle nochmals Michael Bambergs Überlegungen zur Form und Bedeutung von *counter-narratives* auf. Wenn wir uns deren konstitutive Berücksichtigung von Machtperspektiven zu eigen machen, dann lassen sich die Erzählungen staatlicher Akteure nicht primär als Gegennarrativ zu terroristischen Narrativen deuten<sup>26</sup>, sondern vielmehr als Versuche, das Masternarrativ liberaler Rechtsstaaten zu verteidigen und zu festigen. Auf den ersten Blick mag diese Differenz nur von marginaler Bedeutung sein. Mir erscheint sie jedoch als wesentlich, weil das Verständnis von Masternarrativ die Dimension von Macht konstitutiv mit einschließt; weil Masternarrative, so verstanden, soziale Ordnungen repräsentieren, für die nun, im Moment terroristischer Bedrohung, von den Bürgern erneuerte Loyalitätsbekenntnisse eingefordert wurden. Binäre Logiken wurden in solchen Situationen wirksam, und zwar auf beiden Seiten, Logiken, die durch die Wahl zwischen „Dafür-sein“ und „Dagegen-sein“, zwischen „Freund“ und „Feind“ klare Grenzziehungen induzierten. In der Positionierung und Ar-

<sup>23</sup> David Cunningham, *There's Something Happening Here: The New Left, the Klan and FBI Counterintelligence*, Berkeley/Los Angeles/London 2004, S. 99; 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.), *Der linke Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 244–270, hier S. 257f.; Gisela Diewald-Kerkmann, *Frauen, Terrorismus und Justiz. Prozesse gegen weibliche Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni*, Düsseldorf 2009, S. 138.

<sup>24</sup> Scheiper, *Innere Sicherheit*, S. 113f.; Nixons „silent majority“-Rede vom 3. 11. 1969, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2303>; in klarerer innenpolitischer Perspektive Nixons Ausführungen in Ocean Grove, N.J., 17. 10. 1970, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2729&st=silent+majority&st1=>.

<sup>25</sup> Dahlke, *Demokratischer Staat*, S. 336–340.

<sup>26</sup> De Graaf, *Counter-Narratives*.

mierung des Masternarrativs wurde eine Entscheidungssituation geschaffen, in der es für den Bürger nur ein klares „Ja“ oder „Nein“ geben konnte. Diffuse Sympathien, Verständnis für die Täter sollten eliminiert werden.

Dramatische Appelle durch hochrangige Vertreter des Staates suggerierten Handlungsfähigkeit; „Härte und Entschlossenheit“ wurden zu politischen Leitvokabeln, mit denen die Sprecher auch Männlichkeit bewiesen, wo sie doch zugleich für den Schutz ihres Lebens auf eine Armada von Leibwächtern angewiesen waren. In diesen Rahmen passt die Reaktion der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die nach dem Anschlag der IRA auf die Parteikonferenz der Tories nach wenigen Worten der Anteilnahme für die Opfer die straffe Parole von „business as usual“ ausgab<sup>27</sup>. Auch der Kampf gegen den Terrorismus wurde für viele zu einer Lebensform, die die Möglichkeit des eigenen Todes immer mit einschloss, wie die Mordanschläge auf Generalbundesanwalt Siegfried Buback oder eine ganze Reihe italienischer Staatsanwälte und Richter belegen. Der Kampf gegen den Terror wurde symbolisch auf eine existenzielle Ebene gehoben. Zu diesem Zweck präsentierten staatliche Akteure große Erzählungen, zu diesem Zweck zeigten sie aber auch Bilder.

Dass Visualisierungen in den Strategien der Terroristen eine wichtige Rolle spielen, haben wir gelernt. Längst ist aber auch die Bilderpolitik des Staates ins Blickfeld der Forschung gerückt. Terroristen erhielten ein Gesicht, nach ihnen wurde gefahndet, ihre Konterfeis auf Fahndungsplakaten waren zeitweise allgegenwärtig. Dass, wie etwa Susanne Regener für die RAF gezeigt hat, die Fotos häufig manipuliert waren und dem älteren Typus des Verbrecherbildes entsprachen, passt ins Bild<sup>28</sup>. Im Zeigen liegt eine Demonstration des Wissens – man hatte den Täter identifiziert, er konnte nicht entkommen –, eine abermalige Aufforderung an die Gesellschaft, mitzuwirken bei der Suche und auf diese Weise einen scharfen Trennstrich zwischen sich und den Terroristen zu ziehen; und darin liegt eine Dramatisierung, wenn die vermeintlich allgegenwärtige Gefahr diesen wenigen Menschen zugeschrieben wurde<sup>29</sup>.

Während sich all dies vor aller Augen abspielte, während „Staat“ sich zeigte, liefen im Hintergrund, zumeist verborgen vor den Augen der Öffentlichkeit, die Fahndungsmaschinen. Wissen wurde akkumuliert, Deutung produziert, technokratische Handlungszwänge geschaffen. Um Wissen zu gewinnen, mussten bisweilen staatliche Akteure Rollenwechsel vollziehen. Sie suchten terroristische Gruppen zu infiltrieren, um Taten antizipieren, das innere Gefüge der Gruppen verstehen, ja sie durch Verunsicherung und Vertrauenserosion von innen zersetzen zu können. Manchmal gelang das, wie das niederländische Beispiel der *Rode Jeugd* zeigt, die sich schon anschickte, zu einer Polder-Variante der RAF zu wer-

<sup>27</sup> Rede Margaret Thatchers vor der Parteikonferenz in Brighton, 12. 10. 1984, <http://www.margaretthatcher.org/document/105763>.

<sup>28</sup> Susanne Regener, „Anarchistische Gewalttäter“. Zur Mediengeschichte der RAF-Plakate, in: Gerhard Paul (Hrsg.), *Das Jahrhundert der Bilder. 1949 bis heute*, Göttingen 2008, S. 402–409.

<sup>29</sup> De Graaf, Theater, S. 175–177.

den, dann aber, ihre Erfolgsaussichten in einem Anflug von Realismus wägend, den Kampf aufgab<sup>30</sup>. Häufiger gelang es nicht. Der Einsatz von *Undercover*-Agenten und V-Männern konnte am Ende kontraproduktiv wirken, wenn etwa Beweismittel, die auf diese Weise erhoben wurden, vor Gericht nicht verwendet werden durften<sup>31</sup>.

### III. „Staat zeigen“

Alltägliche Situationen im Kampf gegen den Terrorismus: Vor öffentlichen Gebäuden wurden Zugangskontrollen eingerichtet, wer sie betreten wollte, musste seine Taschen durchsuchen lassen, Körper wurden auf der Suche nach Waffen oder Sprengstoff abgetastet. Auf den Straßen wurden Autofahrer an Kontrollstellen angehalten, mussten ihre Papiere vorzeigen, manchmal den Kofferraum öffnen und den Wagen durchsuchen lassen.

In Situationen wie diesen zeigte sich der Staat. Klaus Weinhauer hat deutlich gemacht, wie dieses Sich-Zeigen dramatische Formen annehmen konnte, wie das vielzitierte deutsche Beispiel der „Hubschrauberspringfahndung“ belegt<sup>32</sup>; wie es sich aber auch in Alltagssituationen einbetten konnte, wofür man die ungezählten Polizeikontrollpunkte und verstärkten Patrouillengänge und -fahrten überall in den vom Terrorismus bedrohten westlichen Gesellschaften als Beleg nennen könnte. Was auf den ersten Blick wie eine pragmatische polizeiliche Maßnahme anmutet – gesunder Menschenverstand würde wohl ausreichen, um Kontrollen vor Polizeirevieren einzurichten, wenn bereits mehrere Dienststellen Ziele von Bombenanschlägen waren –, lässt sich bei näherem Hinsehen als ein performativer Akt deuten, durch welchen staatliche Akteure und Öffentlichkeit in Interaktion traten und durch den Sinn erzeugt wurde.

Der Begriff des Performativen, von der Sprachphilosophie und den Theaterwissenschaften geprägt, wird seit einigen Jahren auch von den Geschichtswissenschaften adaptiert<sup>33</sup>. In der historischen Forschung der Antiterrorpolitik hat vor allem Beatrice de Graaf auf deren theatralische Dimensionen aufmerksam ge-

<sup>30</sup> Beatrice de Graaf/Leena Malkki, *Killing It Softly? Explaining the Early Demise of Left-Wing Terrorism in the Netherlands*, in: *Terrorism and Political Violence* 22 (2010), S. 623–640, besonders S. 633f.; De Graaf, *Theater*, S. 216; Maarten van Riel, *Zaterdagmiddagrevolutie*. Portret van de Rode Jeugd, Amsterdam 2010.

<sup>31</sup> Für das Beispiel der Weatherman: Jeremy Varon, *Bringing the War Home: The Weather Underground, the Red Army Faction, and Revolutionary Violence in the Sixties and Seventies*, Los Angeles/London 2004, S. 297.

<sup>32</sup> Klaus Weinhauer, „Staat zeigen“. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF*, Bd. 2, S. 932–947; ders., *Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“*.

<sup>33</sup> Vgl. Jürgen Martschukat/Steffen Patzold (Hrsg.), *Geschichtswissenschaft und „performative turn“*. Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit, Köln/Weimar/Wien 2003; Doris Bachmann-Medick, *Cultural Turns*. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften, Frankfurt a. M. 2006, S. 104–143.

macht. In ihrer Studie „Das Theater von der Angst“ zeigt sie, wie staatliche Akteure und Terroristen ein soziales Drama zur Aufführung brachten, in dem beide durch Performanz das Publikum – die Öffentlichkeit – für sich zu gewinnen suchten<sup>34</sup>. Schon die sorgenvollen Mienen hoher Staatsvertreter, die öffentlich die besondere Gefahr beschworen, die von Terroristen ausgehe, gehörten zur Aufführung, genauso wie verstärkte Polizeipräsenz im öffentlichen Raum oder spektakuläre Fahndungstechniken, wie sie im Einsatz von Hubschraubern etwa zum Ausdruck kamen. Diese Adaption performanztheoretischer Überlegungen hat die Terrorismusforschung enorm befruchtet.

Weitere Erkenntnisse lassen sich gewinnen, wenn man in dieser Richtung noch einen Schritt weiter geht und Performanz weniger als Aufführung eines Dramas sieht, sondern als *performance*. In der *performance*, schreibt die Theaterwissenschaftlerin Erika Fischer-Lichte, wird nicht etwas Vorgegebenes aufgeführt, sondern „Wirklichkeit konstituiert“<sup>35</sup>. Performativ bringen Akteure „Bedeutung im Augenblick des Äußerns, Aufführens und Sich-Verhaltens selbst hervor“, und zwar stets „im Zusammenspiel aller Beteiligten“<sup>36</sup>. Nicht allein „Staat“ und „Terroristen“ als Antagonisten erscheinen aus dieser Perspektive als Akteure, sondern hier ist immer auch „der Dritte“, Mehrheitsgesellschaft und Öffentlichkeit, mit dabei; statt des bloßen Antagonismus zwischen zweien entfaltet sich ein komplexes Wechselspiel zwischen mehreren Akteuren und auf mehreren Ebenen. Konstitutiv für eine *performance* ist der Umstand, dass Akteure die Rollen wechseln<sup>37</sup>. Wähnt man sich eben noch als unbeteiligter Zuschauer einer Aufführung, so ist man im nächsten Moment ein Teil von ihr. Hat man sich in die eine Rolle hineingefunden, wird man schon in eine andere geworfen. Wenn bei einer Polizeikontrolle die einen weiterfahren durften, die anderen aber beiseite gewunken wurden, ihre Papiere vorzeigen und den Kofferraum öffnen mussten, wechselten sie von der Rolle des normalen Bürgers in die eines potenziell Verdächtigen. Fischer-Lichte weist auf das Moment der Irritation und Verunsicherung hin, das *performances* eigen ist<sup>38</sup>. Liberale Rechtsstaaten zeichnen sich dadurch aus, dass die Bürger stabile Erwartungen an den Vollzug von Routinen haben; sie erwarten, dass auch in außergewöhnlichen Situationen nicht allzu weit von Routinen abgewichen wird. Die „Militarisierung der Polizei“<sup>39</sup>, die mit gepanzerten Fahrzeugen auffuhr, und der Aufbau schwer bewaffneter und für die Terrorabwehr eigens trainierter spezieller Einsatzkräfte konnten Routinen stören; auf längere Sicht fügten sie sich in den – veränderten! – rechtsstaatlichen Erwartungshorizont der Bürger ein. Das Spannungsverhältnis zwischen Erwartungsstabilität und Irritation machte aus performativen Akten in liberalen Rechtsstaaten prekäre Gratwanderungen, bei denen Rechtsstaatlichkeit

<sup>34</sup> De Graaf, Theater.

<sup>35</sup> Erika Fischer-Lichte, *Ästhetik des Performativen*, Frankfurt a. M. 2004, S. 34.

<sup>36</sup> Martschukat/Patzold, *Geschichtswissenschaft*, S. 27.

<sup>37</sup> Fischer-Lichte, *Ästhetik*, S. 63 ff.

<sup>38</sup> Ebenda, S. 257.

<sup>39</sup> Ronald Crelinsten, *Counterterrorism*, Cambridge 2009, S. 83f.; zur Bedeutung von Spezialeinheiten auch De Graaf, Theater, S. 178 ff.

jedes Mal aufs neue – und womöglich ein wenig anders als beim vorigen Mal – erzeugt (und eben nicht bloß dargestellt) wurde.

Aus dieser Perspektive erscheint auch die auf Hochtouren, doch im Verborgenen laufende Fahndungsmaschinerie in einem anderen Licht. Die Öffentlichkeit war von dieser Aufführung nicht ausgeschlossen, wie man aus dem Blickwinkel der Theatertheorie argumentieren würde. Vielmehr war sie Teil der *performance*, ohne zu wissen, wie das Skript weiterging; die Daten von Bürgern flossen in die Fahndungscomputer und wurden zum Teil des Skripts, und blitzschnell wurden Rollenwechsel vollzogen, war der Bürger ein Verdächtiger, ein Unverdächtiger, in jedem Fall ein Mitspieler. Man kann nicht unbeteiligt sein, wenn staatliche Anti-terrorpolitik sich performativ gestaltet.

#### IV. Langen Prozess machen

Als besonders fruchtbar erweist sich die Adaption von Performanztheorien für die Analyse von Gerichtsverfahren<sup>40</sup>. Terroristen waren schwierige Angeklagte. Sie nutzten das Gericht als Bühne, auf der sie ihre politischen Anliegen vortrugen, vor allem aber den übrigen Prozessbeteiligten ihre Legitimation absprachen. Sie hielten sich nicht an die Regeln, durchbrachen das Ritual, wie es die Strafprozessordnung vorgab. Im zwei Jahre andauernden Turiner Prozess gegen den historischen Kern der Roten Brigaden etwa beanspruchten die Angeklagten für sich das in der Strafprozessordnung nicht vorgesehene Recht, sich selbst zu verteidigen<sup>41</sup>; im Stammheimer Verfahren gegen Baader, Meinhof, Ensslin und Raspe gab es Querelen um zahlreiche Befangenheitsanträge, die Angeklagten begaben sich mehrfach in Hungerstreiks, die tägliche Verhandlungsdauer musste verkürzt werden<sup>42</sup>. In Turin drohten die Angeklagten, ihre Genossen draußen würden jeden ermorden, der sich als Laienrichter, wie sie die Prozessordnung fordert, zur Verfügung stellte<sup>43</sup>. Das alles wissen wir, und doch lohnt es sich, noch einmal genauer auf die vielfältigen Facetten von Strafprozessen und ihre Bedeutung für liberale Rechtsstaaten zu sehen. Zwei Facetten möchte ich hier näher erläutern.

Zum einen: Gerichtsverfahren lassen sich als Aufführung von Dramen deuten, in denen sowohl die Terroristen als auch die Vertreter der Justiz ihre Anliegen dem Publikum vortrugen. Aus den Forschungen von Beatrice de Graaf, aber auch von Hanno Balz oder Gisela Diewald-Kerkmann lernen wir etwa im Hinblick auf den deutschen Fall, wie bewusst kalkuliert die Aufführungen waren, welche Effekte beabsichtigt und welche Erzählungen zum Vortrag gebracht wurden<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Auf die performative Qualität von Gerichtsverfahren verweist auch Fischer-Lichte, *Performativität*, S. 117f.

<sup>41</sup> Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien*, München 2011, S. 171f.

<sup>42</sup> Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*, S. 337ff.

<sup>43</sup> Hof, *Staat und Terrorismus in Italien*, S. 172.

<sup>44</sup> Vgl. Beatrice de Graaf, *Terrorists on Trial: A Performance Perspective*. Expert Meeting Paper, International Center for Counter-Terrorism, Den Haag 2011, <http://www.icct.nl/download/>

Aber auch hier möchte ich vorschlagen, das methodische Instrumentarium noch etwas weiter zu schärfen. Dies gilt zum einen für die performanztheoretische Perspektive, die ich noch radikaler einnehmen und auch Verfahren vor Gericht als *performances* im eben beschriebenen Sinne deuten würde. Das ermöglicht es uns, Rollenwechsel zu beobachten und zu problematisieren und insbesondere das Publikum als aktiven Mitspieler zu begreifen. Angeklagte wechselten die Rolle und wurden zum Ankläger der „Schweinejustiz“ und des repressiven Systems, Zuschauer wurden vor Einlass in den Saal scharf kontrolliert und wechselten in die Rolle mutmaßlicher Unterstützer der Angeklagten, Verteidiger wurden unter Verdacht gestellt oder vom Verfahren ausgeschlossen<sup>45</sup>. Sitzordnungen und besondere Vorkehrungen strukturierten die *performance* mit, wenn Angeklagte dem Verfahren in Handschellen zu folgen hatten oder hinter dicken Glasscheiben oder Gittern Platz nahmen<sup>46</sup>. Auch in diesem komplexen Wechselspiel wurde Rechtsstaatlichkeit hervorgebracht und wandelte sich Rechtsstaatlichkeit.

Zum anderen: Hören wir noch genauer auf die Erzählungen. Die vielfältigen Forschungen aus dem Bereich der Erzähltheorie, wie sie in den Arbeiten zum *legal storytelling* fruchtbar adaptiert wurden, aus dem Feld der *law and literature studies*, einem spannenden Schnittfeld von Literatur- und Rechtswissenschaften, aber auch aus der forensischen Linguistik legen es nahe, genauer auf die Erzählungen und die Sprache vor Gericht zu achten<sup>47</sup>. Vor Gericht werden Geschichten erzählt. Angeklagte erzählen, was sie getan und was sie nicht getan haben, und warum sie es tun mussten. Verteidiger fügen die Erzählungen ihrer Mandanten in Formen, die die Strafprozessordnung und das Strafrecht vorgeben; sie erzählen von mildernden Umständen oder davon, warum ihre Mandanten so und nicht anders handeln konnten. Staatsanwälte entfalten wiederum ein anderes Narrativ, das von der Unrechtmäßigkeit handelt und von den verwerflichen Motiven der Angeklagten. Am Ende hat der Richter darüber zu entscheiden, welche Erzählung am plausibelsten ist und welche legitim. Denn nicht alles, was plausibel ist, ist auch legitim. Das hängt von den Umständen ab, unter denen erzählt wird; es

file/ICCT-de-Graaf-EM-Paper-Terrorism-Trials-as-Theatre.pdf; dies., Terroristen vor Gericht. Terrorismusprozesse als kommunikative Fortsetzung des Kampfes um Recht und Gerechtigkeit, in: Klaus Weinbauer/Jörg Requate (Hrsg.), Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert, Frankfurt a. M./New York 2012, S. 281–298; Diewald-Kerkmann, Frauen; Hanno Balz, Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren, Frankfurt a. M. 2008. S. 151 ff.

<sup>45</sup> Für den westdeutschen Fall: Jörg Requate, „Terroristenanwälte“ und Rechtsstaat: Zur Auseinandersetzung um die Rolle der Verteidiger in den Terroristenverfahren der 1970er Jahre, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik, S. 271–299; Balz, Von Terroristen, S. 123–135.

<sup>46</sup> So beispielsweise im genannten Turiner Prozess, vgl. Hof, Staat und Terrorismus in Italien, S. 177.

<sup>47</sup> Vgl. aus einer reichen Literatur: Richard Posner, *Law & Literature*, Cambridge, Mass./London 32009; Paul Gerwin/Peter Brooks (Hrsg.), *Law's Stories. Narrative and Rhetoric in the Law*, New Haven/London 1996; John Gibbons, *Forensic Linguistics. An Introduction to Language in the Justice System*, Oxford 2003.

hängt davon ab, in welchem gesellschaftlichen und kulturellen Kontext erzählt wird und nicht zuletzt auch davon, welchen Punkt die Erzählung als Anfang wählt<sup>48</sup>.

So haben die Erzählungen vor Gericht unterschiedliche historische Tiefe, je nachdem, ob sie die schwierige Jugend eines Angeklagten thematisieren oder die Tat als Konsequenz einer schon lange anhaltenden Unrechtserfahrung präsentieren. Wenn die Verteidiger der RAF darauf verwiesen, dass hier eine Generation den Faschismus bekämpfe, weil ihre Eltern dies unterlassen hätten, so wählten sie bewusst einen Erzählanfang, der den Sinn der Erzählung vorstrukturierte. Umgekehrt präsentierten aber auch die Vertreter der Anklage und die Richter Erzählungen; in einem „Kontinuum von Texten“ – vom Haftbefehl über die Anklageschrift und die Plädoyers bis hin zum Urteilsspruch – legten sie ein Narrativ dar, das – anders als das der Angeklagten – bestimmten Regeln unterworfen war<sup>49</sup>. Das betraf einerseits die Form, die durch das Strafrecht und Strafprozessrecht vorstrukturiert war. Liberale Rechtsstaaten folgen, anders als Despotien, in denen allein der Wille des Herrschers maßgeblich ist, gesetzten Regeln, die wiederum in einem verregelten Verfahren zustande gekommen sind. Andererseits gelten Regeln auch für den Inhalt „staatlicher“ Erzählungen vor Gericht. Es können nur Tatbestände thematisiert werden, die das Strafrecht kennt; und es können nur Urteile gesprochen werden, wenn keine Zweifel an der Schuld des Angeklagten bestehen; das Strafmaß wiederum hat sich in einem vorgegebenen Rahmen zu bewegen. In Rechnung zu stellen ist dabei, nebenbei bemerkt, auch, dass sich die westlichen Rechtsstaaten im Strafprozessrecht unterscheiden. Folgt man den *law and literature studies*, so schafft das anglo-amerikanische *common law* andere erzählerische Spielräume für Ankläger und Verteidigung als etwa das deutsche Strafverfahren, in dem es um die Ermittlung von „Wahrheit“ durch den Richter geht, der sich nicht am Präzedenzfall orientiert, sondern Tatbestände unter Rechtsnormen subsumiert<sup>50</sup>.

Man mag in den Erzählsituationen vor Gericht ein asymmetrisches Verhältnis sehen – die einen konnten erzählen, was sie wollten oder für richtig hielten, die anderen nicht. Die einen konnten von der lang anhaltenden Unterdrückung Nordirlands durch den britischen Staat oder vom Kryptofaschismus des liberalen Rechtsstaats erzählen, Anklage und Richter mussten bei den konkreten zu verhandelnden Tatbeständen bleiben. Bleibt ihren Erzählungen deshalb der historische Rekurs, die historische Tiefe verschlossen? Verlieren dadurch ihre Argumente an Kraft und historisch gespeister Legitimation? Ja, lohnt es sich überhaupt, ihre Erzählungen zu analysieren? Dieser Schluss könnte nahe liegen, doch wäre er wohl falsch. Das wird zum einen deutlich, wenn man all die Narrative mit einbezieht, die um den jeweiligen Prozess herum entfaltet wurden, in öffentlichen Statements und Presseinterviews etwa. Zum anderen lag die historische Sinnebe-

<sup>48</sup> Zur forensischen Bedeutung von Erzählanfängen: Kim Lane Scheppelle, Telling Stories, in: Michigan Law Review 87 (1989), S. 2073–2098.

<sup>49</sup> Paul A. Ferguson, Untold Stories in the Law, in: Gerwitz/Brooks (Hrsg.), Law's Stories, S. 84–98, hier S. 84.

<sup>50</sup> Gibbons, Forensic Linguistics, S. 4–7.

ne vielleicht gar nicht in erster Linie in den Erzählungen von Anklägern und Richtern vor Gericht selbst, sondern sie ist vielmehr in den ihren Erzählungen zugrunde liegenden Rechtsnormen und Gesetzestexten eingekapselt. Und sie kam in der Sprache der Staatsanwälte und Richter zum Ausdruck, die bestimmte sprachliche Ausdrücke oder Metaphern wählten, andere hingegen fallen ließen; die das eine Detail eines Sachverhalts akzentuierten, das andere aber nicht, und die durch sprachliche Zuschreibungen historisch gesättigte Deutungshorizonte aufreißen konnten. Nicht zuletzt ist in Rechnung zu stellen, dass Erzählungen vor Gericht immer auch die Erzähltraditionen und erzählerische Topoi, die in den sie umgebenden Gesellschaften etabliert sind, in sich schließen – so zum Beispiel, wenn uns in der Zuschreibung sexueller Hörigkeit von Terroristinnen<sup>51</sup> eine ganze Geschlechterordnung entgegentritt und uns die erzählerische Urform des *boy-meets-girl*-Motivs begegnet<sup>52</sup>.

## V. Das Gefängnis

Strafverfahren gegen Terroristen endeten mit der Verhängung langjähriger Haftstrafen. Mit der Überstellung ins Gefängnis war der Fall vorerst abgeschlossen, nun hätte öffentliche Ruhe wieder einkehren können. Indes war das Gefängnis sehr viel mehr als ein abgeriegelter Ort, an dem verurteilte Täter ihre Haftstrafen verbüßten, vermeintlich abgeschirmt von der Öffentlichkeit. Die Justiz erhoffte sich von der Verurteilung und Inhaftierung von Terroristen eine Schwächung der Gewaltgruppen, wurde ihnen durch die Inhaftierung von Mitgliedern doch *manpower* entzogen, und wirkte die Verhängung womöglich langer Haftstrafen doch idealerweise abschreckend auf künftige Täter.

Tatsächlich war das Gefängnis ein Ort dynamischster Interaktion zwischen liberalen Rechtsstaaten und politischen Gewalttätern. Strategisch und identitätspolitisch spielte das Gefängnis für terroristische Gruppen eine zentrale Rolle, wie am Beispiel der RAF und der IRA geradezu idealtypisch zu erkennen ist. Das Gefängnis war der Ort, von dem aus die dunklen, menschenverachtenden Seiten des „Schweinesystems“ mit neuem Nachdruck und – tatsächlicher oder vermeintlicher – Evidenz ins Licht gerückt werden konnten. So waren die Haftbedingungen für Angeklagte in Untersuchungshaft und verurteilte Täter immer ein Thema öffentlicher Anklagen von Seiten terroristischer Gruppen. Verweise auf die Haftbedingungen hatten beachtliches Potenzial, weitere Männer und Frauen für den Kampf im Untergrund zu mobilisieren, wie nicht nur die sogenannte „zweite Generation“ der RAF zeigt<sup>53</sup>. Gefangenenerbefreiungen waren für terroristische Grup-

<sup>51</sup> Diewald-Kerkmann, Frauen, S. 138.

<sup>52</sup> José Brunner, The Narrative Construction of Reality, in: Critical Enquiry 18 (1991), S. 1–21, hier S. 6.

<sup>53</sup> Varon, Bringing the War Home, S. 216–233; Balz, Von Terroristen, S. 137f.; Dan Berger, Outlaws of America. The Weather Underground and the Politics of Solidarity, Oakland, CA, 2006, S. 168f.

pen gleichermaßen heroische wie legitime Akte. Die Befreiung Andreas Baaders bei einem Ausgang aus dem Gefängnis war der Gründungsakt der RAF, die Befreiung des Drogengurus Timothy Leary durch die Weatherman eine triumphale Bestätigung ihres *counter-narratives*, beides Coups für die Öffentlichkeit<sup>54</sup>.

Doch auch indem die Inhaftierten selbst die Regeln des Strafvollzugs immer wieder zu durchbrechen suchten, sei es, indem sie sich als politische Gefangene bezeichneten und das Tragen von Häftlingskleidung verweigerten, sei es, dass sie ihre Zellen verwüsteten und besondere Haftbedingungen forderten, sei es aber auch, dass sie Mitteilungen und politische Traktate nach draußen schmuggeln ließen, schufen sie Öffentlichkeit an einem Ort, der eigentlich keine Öffentlichkeit hatte<sup>55</sup>. Sie verweigerten dem Gefängnis die Anerkennung und suchten sich dem mit der Inhaftierung verbundenen „Rollenwechsel“ mit aller Macht zu entziehen, so dass das fein austarierte innere Gefüge des Gefängnisses als „totaler Institution“<sup>56</sup> kaum funktionieren konnte.

Doch selbst jenseits der Extremsituationen von Gefangenenbefreiung und Hungerstreik, auf den ich gleich zurückkomme, war das Gefängnis für liberale Demokratien ein schwieriges Terrain. Das Prinzip gleichen Rechts für alle legte auch eine Gleichheit hinter Gittern nahe, ist doch die Gleichmachung der Insassen geradezu das Merkmal „totaler Institutionen“<sup>57</sup>, die jedoch faktisch wie rechtlich nur allzu bald aufgegeben wurde, sobald Terroristen inhaftiert wurden. Aus Sorge vor Flucht oder Gefangenenbefreiung wurden Hochsicherheitsgefängnisse eingerichtet oder besondere Haftbedingungen in bestehenden Anstalten geschaffen wie die H-Blocks von Maze nahe Belfast oder der Hochsicherheitstrakt im siebten Stockwerk der JVA Stammheim<sup>58</sup>. Masseninternierungen ohne Prozess wie in den Baracken auf der stillgelegten Air Force-Basis Long Kesh zwischen 1971 und 1974 trugen auf ihre Weise zur Mythenbildung bei. Denn Hochsicherheitsgefängnisse waren jenseits der Erfüllung besonderer Sicherheitsbedürfnisse Orte, an denen sich die Konfrontation zwischen liberalen Rechtsstaaten und politischer Gewalt noch einmal symbolisch zuspitzte. In dieser Konfrontation wurden die Reformmöglichkeiten und Liberalisierungsbestrebungen demokratischer Staaten auf die Probe gestellt, wie sich an der Frage nach der Geltung des Resozialisie-

<sup>54</sup> Communiqué #4 From the Weather Underground, 15.9.1970, in: Jacobs (Hrsg.), Weatherman, S. 516; RAF, Die Rote Armee aufbauen, 5.6.1970, in: ID-Verlag (Hrsg.), Rote Armee Fraktion, S. 24–26.

<sup>55</sup> Vgl. Tiphaine Granger, Une stratégie de l'IRA: la lutte en prison (1971–1981), in: Vingtième Siècle 70 (2001), S. 19–30; English, Armed Struggle, S. 187ff.; Hof, Staat und Terrorismus, S. 200ff.; Varon, Bringing the War Home, S. 221ff.

<sup>56</sup> Erving Goffman, Über die Merkmale totaler Institutionen, in: Ders., Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Frankfurt a.M. 1973, S. 13–123, zum „Rollenverlust“ besonders S. 25f.

<sup>57</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>58</sup> Beide sind mittlerweile zu „Erinnerungsorten“ geworden: Brian Graham/Sara McDowell, Meaning in the Maze. The Heritage of Long Kesh, in: Cultural Geographies 14 (2007), S. 343–368; Annette Vowinckel, Stammheim, Erfstadt, Mogadischu. Liebsame und unliebsame Erinnerungsorte der Bonner Republik, in: Benoît Majerus u. a. (Hrsg.), Dépasser le cadre national des „lieux de mémoire“, Brüssel 2009, S. 141–154.

rungsgedankens für Terroristen ebenso zeigt wie in den harten Konflikten um vorzeitige Begnadigungen inhaftierter Täter noch viele Jahre nach ihren Taten.

Und schließlich war das Gefängnis der Ort, an dem die terroristischen Märtyrer geboren wurden, jene, die im letzten Kampf ihren eigenen Körper und ihr eigenes Leben für die Sache zu opfern bereit waren. „Der Hungerstreik wird zu einer Waffe im Kampf um Öffentlichkeit“, schreibt Hanno Balz. „Die Grenze dieser lebensbedrohlichen, existenziellen Auseinandersetzung verläuft dabei am und durch den Körper des Gefangenen. So ist der Hungerstreik auch eine Rückerobung des eigenen Körpers (und Willens) gegenüber der vorangegangenen Vereinbarung durch Institutionen und Diskurs.“<sup>59</sup> Man kann noch einen Schritt weiter gehen und die These formulieren: Im Hungerstreik behaupteten Häftlinge biopolitische Souveränität; sie nahmen sich das Recht, selbst über ihr Leben oder ihr Sterben zu entscheiden<sup>60</sup>.

Liberale Rechtsstaaten traf gerade der Hungerstreik an einer empfindlichen Stelle. Sie traten dem Sterben-Wollen entgegen, indem sie den Hungernden zwangsernähren ließen, eine gewaltsame Intervention in den Körper des Gefangenen, die wiederum mobilisierende Proteste draußen nach sich zog<sup>61</sup>. Oder sie ignorierten das Sterben-Wollen und das damit verbundene Ringen um biopolitische Souveränität, wie etwa die britische Regierung im Falle der IRA-Hungerstreikenden um Bobby Sands, und trugen auf diese Weise zur Festigung des Märtyrer-Status bei. Den Märtyrer-Mythen hatten liberale Rechtsstaaten wenig entgegenzusetzen, sie konnten nur auf die Rechtmäßigkeit und Rationalität von Verfahren verweisen. Es wäre noch zu untersuchen, inwieweit im offiziellen Totengedenken an die Opfer terroristischer Gewaltakte auch ein kleiner Kern von Märtyrer-Erzählung enthalten sein könnte; soweit ich die Forschung überblicke, wissen wir darüber noch nichts.

## VI. Die Gesetze

Liberale Rechtsstaaten können nicht handeln ohne gesetzliche Basis. Darin liegt das Vertrauen ihrer Bürger und ihre Legitimation begründet; staatliches Handeln muss normativ berechenbar sein. Selbst der Ausnahmezustand kennt nicht die unbeschränkte Macht der Exekutive; die *Maxime* „Not kennt kein Gebot“ soll keine Geltung haben. Soweit die Theorie.

Die Praxis folgte ihr, zumindest auf den ersten Blick. Zur Bekämpfung des Terrorismus wurden bestehende Gesetze angewendet. Indem terroristische Taten als „normale“ Delikte im Sinne des Strafrechts verfolgt und behandelt wurden, ließen sich terroristische Gruppierungen delegitimieren, ihnen wurde die Glorifizie-

<sup>59</sup> Balz, *Von Terroristen*, S. 139.

<sup>60</sup> Diese These in Anlehnung an Michel Foucault, *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*, Frankfurt a. M. 1987, S. 134.

<sup>61</sup> Zum medialen Echo auf die Hungerstreiks der RAF: Balz, *Von Terroristen*, S. 139–150; Varon, *Bringing the War Home*, S. 218ff.; English, *Armed Struggle*, S. 187ff.

nung versagt<sup>62</sup>. Aber in den 1970er Jahren wurden in aller Regel auch neue Straftatbestände geschaffen, etwa die „Bildung und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung“, wie sie mit dem neuen § 129a ins deutsche Strafgesetzbuch eingefügt wurde, oder die „Entführung zu terroristischen Zwecken“, wie sie die italienische *Legge Moro* aus gegebenem Anlass strafbar machte. Durch neue Gesetze konnten Rechte von Angeklagten und Verteidigern beschnitten werden, auch hierfür bieten die bundesdeutschen Antiterrorgesetze und die *Legge Moro* reiches Anschauungsmaterial. In vielen Fällen verlief der Prozess der Gesetzgebung bemerkenswert zügig, parlamentarische Verfahren wurden gestrafft. Dadurch demonstrierten liberale Rechtsstaaten ihre Handlungsfähigkeit, die im Angesicht besonderer Herausforderungen auch den Faktor Zeit maßgeblich beeinflussen konnte<sup>63</sup>. Gesetze konnten aber auch die räumlichen Dimensionen der terroristischen Bedrohung präzisieren, wie der *Crime Control Act*, der den Transport von Sprengstoff über die Grenzen von Bundesstaaten innerhalb der USA unter Strafe stellte und auf diese Weise verdeutlichte, dass die zahlreichen Bombenanschläge nicht einzelne *hot spots*, sondern die gesamten Vereinigten Staaten bedrohten. Dass selbst in Momenten der größten Herausforderung durch den Terrorismus, wie sie die Schleyer- und Moro-Entführungen darstellten, Gesetze verabschiedet wurden, die staatliches Handeln legitimieren sollten, lag einerseits in der beschriebenen Logik rechtsstaatlichen Handelns begründet, ist andererseits aber auch in einer symbolischen Dimension zu verstehen, konterkarierte der Akt der Gesetzgebung doch den Vorwurf der Terroristen, ein nur demokratisch camoufflierter faschistischer Staat zu sein.

Mochten die neuen Gesetze oder die Ergänzungen bestehenden Strafrechts als Ausdruck rechtsstaatlichen Handelns im Augenblick außergewöhnlicher Gefahren gemeint gewesen sein, so liegt eine etwas andere Deutung nahe, wenn man sie in einem längeren zeitlichen Horizont betrachtet. Dann markierten sie in gewissem Sinne einen ganz zentralen Punkt im Prozess der Liberalisierung westlicher Rechtsstaaten, einem Prozess, der auf dem Feld des Strafrechts erste wesentliche Impulse im späten 19. Jahrhundert erhalten hatte und mit Unterbrechungen durch die Kriege – in die wir den Kalten Krieg mit einrechnen sollten – bis in die 1960er Jahre anhielt. In die 1960er und frühen 1970er Jahren fielen Reformen des Strafrechts in liberaler Absicht, man denke an die große Strafrechtsreform in der Bundesrepublik oder an die italienischen Reformen, die – eine Ironie der Geschichte – Aldo Moro als Ministerpräsident ab 1964 mit angestoßen hatte. Weitere Beispiele ließen sich nennen.

Obedrein sind in der Gesetzgebungspraxis in den 1970er Jahren Spuren zu erkennen, die auf die Persistenz kolonialer bzw. kriegsrechtlicher Praktiken hindeuten. Gewiss das markanteste Beispiel hierfür ist der Rückgriff auf das Instrument der Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren, *detention without trial*, dessen

<sup>62</sup> Crelinsten, Counterterrorism, S. 52.

<sup>63</sup> Zu den strukturellen Spezifika von Antiterrorgesetzgebung am britischen Beispiel vgl. auch Andrew W. Neal, Terrorism, Lawmaking, and Democratic Politics: Legislators as Security Actors, in: *Terrorism and Political Violence* 24 (2012), S. 357–374.

sich die staatlichen Autoritäten in Nordirland zwischen 1971 und 1975 bedienten. Sie nahmen dafür als gesetzliche Basis zunächst den *Civil Authorities (Special Powers) Act* von 1922, ehe neue Gesetze verabschiedet wurden, die an der Sache freilich nichts änderten<sup>64</sup>. Guantanamo warf seine Schatten voraus.

## Schluss

Ich könnte mit einem ganz eindeutigen, positiven Fazit schließen: Die liberalen Rechtsstaaten haben den Kampf gegen die terroristische Herausforderung der 1970er und 1980er Jahre gewonnen. Früher oder später waren die Täter gefasst, der Zustrom neuer Aktivisten gestoppt, terroristische Gruppierungen lösten sich auf oder gingen zum legalen Kampf über. Nirgends kam es zur Revolution, nirgends wurde die kapitalistische Ordnung aufgegeben, nirgends das parlamentarische System gestürzt. Mit Blick auf Spanien ließe sich sogar argumentieren, dass die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus der ETA dazu beitrug, dass die junge spanische Demokratie rechtsstaatliche Praktiken erlernte, schließlich ging man dort sukzessive von harten, repressiven und kaum als rechtsstaatlich zu bezeichnenden Mitteln ab<sup>65</sup>.

Es gelang den liberalen Rechtsstaaten, das Masternarrativ zu verteidigen und weiten Konsens herzustellen, der Terroristen eigene Handlungsmacht absprach und ihren *counter-narratives* die Anerkennung versagte. Dazu bedienten sich staatliche Akteure einer breiten Palette von Handlungsformen, die erzählerische und performative Elemente an zentraler Stelle mit einschloss. Gerade in diesen wurde Rechtsstaatlichkeit nicht dargestellt oder abgebildet, sondern immer wieder aufs neue hergestellt, in überaus komplexen, nuancenreichen Wechselspielen mit allen Beteiligten, den Terroristen selbst, aber auch der übrigen Gesellschaft. Die performative Konstitution von Rechtsstaatlichkeit konnte dabei durchaus Verunsicherung und Irritation hervorrufen, die wiederum auf die Ausprägung des Rechtsstaats unmittelbar zurückwirkte. Dass die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus der 70er und 80er Jahre produktiv wirken konnte, haben etwa Klaus Weinbauer, Nikolas Büchse und Holger Nehring in ihren Forschungen zur Bundesrepublik akzentuiert, indem sie darauf verwiesen, wie sich linke Politik neu organisierte und ausrichtete und in neuen sozialen Bewegungen neue Aktionsformen fand; und, damit zusammenhängend, wie Staatsgewalt zivilisiert wurde und, so Holger Nehrings These, die Gewalthaftigkeit staatlichen Handelns zurückgedrängt wurde<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Laura K. Donohue, *Counter-Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom, 1922–2000*, Dublin/Portland, OR, 2001, S. 131 ff.

<sup>65</sup> Paddy Woodworth, *Dirty War, Clean Hands. ETA, the GAL and Spanish Democracy*, Cork 2001.

<sup>66</sup> Nicolas Büchse, *Von Staatsbürgern und Protestbürgern. Der Deutsche Herbst und die Veränderung der politischen Kultur in der Bundesrepublik*, in: Habbo Knoch (Hrsg.), *Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jah-*

Ich könnte aber auch schließen mit einem pessimistischeren Fazit, wenn nicht mit dem bedrückenden Szenario, das Sebastian Scheerer in seinem Artikel über „Terror“ in Ulrich Bröcklings „Glossar der Gegenwart“ entworfen hat: dass nämlich der liberale Rechtsstaat in seinem Kampf gegen den Terrorismus in einer Abfolge von mehreren Schritten selbst zum Terror-Staat wird, der seine Bürger kontrolliert und reglementiert, Andersdenkende ausgrenzt und sie Repressalien aussetzt<sup>67</sup>. Wenn im Kontext dieses Sammelbandes nach der Spezifik des Umbruchs der 1970er und 1980er Jahre gefragt wird, könnte das Fazit meines Beitrags zwischen diesen beiden Deutungslinien liegen.

Blicken wir zunächst auf den historischen Ort der Antiterrorpolitik der 1970er und 1980er Jahre. Ich habe bereits darauf verwiesen, dass etwa die Antiterrorgesetzgebung in eine Phase der Liberalisierung gerade auch des Strafrechts fiel. Man muss sie nicht unbedingt als eine scharfe Zäsur deuten. Vielmehr ließe sich konstatieren, dass die Antiterrorgesetze für eine Kontraktion im Prozess der Liberalisierung sorgten, was die Möglichkeit der Fortführung von Liberalisierung zumindest theoretisch mit einschloße. In der Praxis vermag ich sie nicht recht zu erkennen, denn die Gesetze galten auch weiterhin, nachdem die Welle politischer Gewalt in den 80er Jahren wieder abgeebbt war.

Verknüpft man diesen Befund mit der Beobachtung, dass zur gleichen Zeit, seit den 1970er Jahren, andere Politikfelder ebenfalls erheblich transformiert wurden, ergibt sich das Bild eines grundlegenden Wandels von Staatlichkeit. Denn die 70er Jahre markierten auch das Ende umfassender politischer Planungsvorstellungen und -absichten, in ihnen begann der Umbau der westlichen Sozialstaaten, begann allmählich die Privatisierung von Staatsaufgaben. Ganz scheint es, als hätten sich die liberalen westlichen Staaten der Tendenz nach auf das Kerngeschäft neuzeitlicher Staatlichkeit zurückgezogen, die Gewährleistung von Sicherheit, nach außen, aber auch im Inneren<sup>68</sup>.

Der Gedanke innerer Sicherheit war in den 1970er Jahren nicht neu, aber er wurde neu gefasst. Die Blaupause dafür können wir in den Konzepten der „wehrhaften Demokratie“ erkennen, wie sie in klassischer Form von Karl Loewenstein Ende der 1930er Jahre formuliert wurden. Als er seine Gedanken 1937 zu Papier brachte – die erneute Lektüre lohnt sich in jedem Fall<sup>69</sup> –, marschierten vor sei-

ren, Göttingen 2007, S. 311–332; Holger Nehring, The Era of Non-Violence: ‚Terrorism‘ and the Emergence of Conceptions of Non-Violent Statehood in Western Europe, 1967–1983, in: *European Review of History* 14 (2007), S. 343–371; Klaus Weinhauer, Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martschukat (Hrsg.): *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215–238.

<sup>67</sup> Sebastian Scheerer, Terror, in: Ulrich Bröckling u. a. (Hrsg.), *Glossar der Gegenwart*, Frankfurt a. M. 2004, S. 257–262.

<sup>68</sup> Dazu ausführlicher: Gabriele Metzler, Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 243–260.

<sup>69</sup> Karl Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in: *American Political Science Review* 31 (1937), Teil I: S. 417–432, Teil II: S. 638–658.

nem inneren Auge die Marschkolonnen der extremistischen Parteien, die deren zynischen Siegeszug erst bei der Eroberung, dann bei der Aushöhlung der Parlamente von Innen heraus lautstark und gewaltsam begleiteten. Loewenstein sah Uniformen und Zeichen, die der offiziellen Staatssymbolik eine eigene semiotische Welt entgegensetzten. Daraus schloss er, dass liberale Demokratien militant sein müssten, den Feinden der Freiheit die Freiheit versagen und ihrem Tun Einhalt gebieten müssten, um selbst zu überleben. So haben westliche Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg auch gehandelt, so haben Politik, Justiz und Polizei ihre Aufgaben verstanden. Vor der Folie des Kalten Kriegs ließ sich zudem die äußere Bedrohung immer zugleich auch als eine Bedrohung im Inneren deuten.

Das ging in den 1970er Jahren nicht mehr, zumindest nicht mehr ohne weiteres. Denn einerseits hatten im Angesicht von *Détente*, aber auch und vor allem von Protestbewegungen in den westlichen Gesellschaften die Erzählungen von der Bedrohung an Plausibilität verloren. Andererseits traten die terroristischen Gruppierungen nicht auf wie Schlägertrupps radikaler Parteien, sie wollten in aller Regel auch nicht ins Parlament, um dieses von innen heraus zu zerstören. Entsprechend richtete sich die wehrhafte Demokratie westlicher Staaten neu aus, passte sich an die veränderte Bedrohungslage an.

Dabei kam es in den 1970er Jahren zu Überdehnungen staatlicher Gewalt auf dem Feld der inneren Sicherheit. Viele Zeitgenossen haben dies kritisch gesehen, haben andere Formen politischen Handelns angemahnt und sind auf Distanz zum hart durchgreifenden Staat gegangen. Man kann dies durchaus als Zivilisierung von Staatsgewalt verstehen<sup>70</sup>. Man kann aber auch argumentieren, dass Staatsgewalt durch die Erfahrung von Terrorismus und kritischer Öffentlichkeit subtiler wurde, mit anderen technologischen Mitteln operierte, eher im Verborgenen wirkte, als auf der Straße Kontrollstellen zu positionieren. Die Ausprägung des nationalen Sicherheitsstaats von heute reflektiert ja nicht nur aktuelle Bedrohungen bzw. deren Wahrnehmung, sondern sie spiegelt auch historische Erfahrungen wider. Das sind die Erfahrungen des Terrorismus der 70er und 80er Jahre und deren Abwehr; und es sind die kritischen Einwände, die viele Bürger gegen die Methoden der Abwehr formuliert hatten. Zugespißt gesagt: Der Staat hat sich nicht aus der Politik der inneren Sicherheit zurückgezogen, er hat nur sein Handlungsrepertoire verändert und agiert heute viel radikaler als in den 70er Jahren. Die Antiterrorpolitik der 70er Jahre gleichsam als ein Scharnier zum *war on terrorism* zu deuten, in dem wir uns heute befinden, ließe sich mit weiteren Argumenten begründen: mit der Tendenz zur Stärkung des Amtes des Präsidenten in den USA beispielsweise, die unter Nixon zur *imperial presidency* wurde, zu einer Machtbastion in einer Vorstellungswelt, die nur die Differenz zwischen Freund und Feind kennt. Es ließe sich begründen mit der Entdifferenzierung der Gewalten, wie sie beispielsweise in der italienischen Antiterrorgesetzgebung zum Ausdruck kam, die die Grenzen zwischen exekutiver und judikativer Macht verwischte. Andere Beispiele aus anderen Staaten ließen sich nennen.

<sup>70</sup> So die Hauptthese von Nehring, *Era of Non-Violence*.

Zu einer Einhegung der Politik der inneren Sicherheit kam es in den 70er und 80er Jahren in gewissem Sinne, weil es eine kritische Öffentlichkeit gab, aber auch, weil die Konstellation des Ost-West-Konflikts eine vollständige Entliberalisierung mit verhinderte. Denn es ist gut möglich, dass die liberalen Rechtsstaaten, wie sie sich in der westlichen Welt nach 1945 voll entfalteten, die Erfahrung der Diktatur brauchten, um in der Auseinandersetzung mit dem Anderen das Eigene, Liberale, zu entwickeln. Aus ihrem Sieg über den Nationalsozialismus zogen liberale westliche Staaten, namentlich Großbritannien und die USA, einen Gutteil ihrer Legitimation und ihres Selbstverständnisses, während aus der Konfrontation mit den – als solchen wahrgenommenen – roten Diktaturen auch die neuen liberalen Staaten, denken wir an Italien und die Bundesrepublik, Sinn und Statur zu gewinnen vermochten. Heute, da das Andere nicht mehr so eindeutig zu erkennen ist, tut sich liberale Rechtsstaatlichkeit schwerer, dem Zug zum kontrollierenden und präventiven Sicherheitsstaat zu widerstehen. Sollte dies tatsächlich so sein, wäre dies kein beruhigender Gedanke.

*Kristina Kütt/Andreas Spreier*

## Die Erzählung vom „letzten Ausweg“

### Staatliche Narrative über politische Gewalt und Inhaftierung in den USA und im Vereinigten Königreich

#### 1. Einleitung

Anfang der 1970er Jahre sahen sich die USA und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland<sup>1</sup> wie die meisten westlich-liberalen Demokratien mit politischer Gewalt konfrontiert, welche die Souveränität des Staates grundsätzlich in Frage stellte und die Regierungen dazu zwang, auf die Bedrohung zu reagieren. In beiden Ländern mussten die verantwortlichen staatlichen Akteure Erklärungsmuster der Konfliktsituation und ihres eigenen Handelns entwerfen, um ihr Handeln zu legitimieren und die Staatshoheit zu verteidigen. Dabei rückten die Praxis der Inhaftierung und das Gefängnis in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung zwischen Staat und politischen Gewaltakteuren.

In den USA hatte die Bürgerrechtsbewegung in den 1960er Jahren grundlegende Rechte wie das uneingeschränkte, allgemeine Wahlrecht für Afro-Amerikaner erkämpft. Am Ende des Jahrzehnts war der anfängliche Jubel über die errungenen Grundrechte jedoch in großen Teilen der Gesellschaft verfliegen, da gravierende Diskriminierungen und Rassismus nach wie vor den Alltag der überwiegenden Mehrheit der schwarzen Bevölkerung bestimmten und von Gleichberechtigung nicht die Rede sein konnte. Daher radikalisierte sich die Bürgerrechtsbewegung in den USA zunehmend, Forderungen nach besseren Lebensbedingungen, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung und ein weithin sichtbarer Ausdruck afro-amerikanischer Militanz prägten die *Black Power*-Bewegung<sup>2</sup>. Die Aktionen umfassten beispielsweise die bewaffnete Verteidigung der eigenen Bevölkerungsgruppe gegen Übergriffe der Polizei oder des *Ku-Klux-Klans*, aber auch Eigenorganisation in Bildungsprogrammen und *community organizing* in den schwarzen Wohnvierteln und den Aufbau militanter Gruppen in Gefängnissen.

Das radikale Auftreten dieser Gruppen stellte für weite Teile der weißen Mehrheitsgesellschaft eine ernstzunehmende Provokation dar. Der Großteil der amerikanischen Gesellschaft identifizierte die radikale Bürgerrechtsbewegung Anfang

<sup>1</sup> Das Vereinigte Königreich umfasst Großbritannien, das aus England, Wales und Schottland besteht, und Nordirland, wobei die Regierung in London in unterschiedlichem Maß für die verschiedenen Länder verantwortlich war und ist. In diesem Beitrag wird der Begriff Vereinigtes Königreich verwendet, wenn nicht nur auf Großbritannien oder Nordirland, sondern auf das gesamte Königreich Bezug genommen wird.

<sup>2</sup> Peniel E. Joseph, Introduction. Toward a Historiography of the Black Power Movement, in: Ders. (Hrsg.), *The Black Power Movement. Rethinking the Civil Rights – Black Power Era*, New York 2006, S. 1–27, hier S. 3.

der 1970er Jahre als Hauptverursacher der schwerwiegenden gesellschaftlichen Turbulenzen. Die *Black Power*-Bewegung geriet dabei relativ undifferenziert zu einer Projektionsfläche weiter reichender Bedrohungsgefühle in der amerikanischen Gesellschaft. So argumentiert Peniel E. Joseph, dass in der amerikanischen „popular imagination“ damals wie heute *Black Power* auf Symbole der gewalttätigen Selbstverteidigung reduziert werde<sup>3</sup>. Vor diesem Hintergrund geriet die *Black Power*-Bewegung auch in den Fokus der staatlichen Behörden. Auf allen Ebenen staatlicher Institutionen, der Polizei, aber auch des Justiz- und Gefängnisystems, wurden die militanten afro-amerikanischen Gruppierungen als ernsthafte Gefahr eingestuft. Eine Wahrnehmung, die sich in der Einschätzung Edgar Hoovers, Chef des *Federal Bureau of Investigation* (FBI), der *Black Panther* als „the greatest threat to the internal security of the country“<sup>4</sup> verdichtete.

Die Forderungen nach Gleichberechtigung der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung fanden ab Mitte der 1960er Jahre auch auf der anderen Seite des Atlantiks in Nordirland Anklang. Beeinflusst vom amerikanischen *Civil Rights Movement*, den Studentenprotesten und der weltweiten Agitation gegen den Vietnamkrieg, formierte sich in der *Province* eine Bürgerrechtsbewegung, die sich für die Gleichberechtigung der katholischen Minderheit gegenüber der protestantischen Mehrheit einsetzte<sup>5</sup>. Seit der Teilung Irlands im Jahr 1920 und der folgenden Gründung eines nordirischen Staates waren die Katholiken durch die Einparteiensherrschaft der protestantischen Unionisten politisch ausgegrenzt und sozio-ökonomisch benachteiligt worden. Als die Bürgerrechtsbewegung sich auf die Fahnen schrieb, gegen die Diskriminierung der Katholiken in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens anzukämpfen, sahen viele Protestanten ihre Herrschaft in Nordirland und damit die Union mit Großbritannien bedroht. In dieser Gemengelage entflammte ein Konflikt zwischen Protestanten und Katholiken, der schließlich derart eskalierte, dass sich die britische Regierung im August 1969 dazu gezwungen sah, die Armee erstmals seit 1921 wieder in Nordirland einzusetzen, um die katholische Minderheit vor Übergriffen von Seiten der Protestanten zu schützen und den Konflikt zu befrieden<sup>6</sup>.

Nachdem die Armee anfangs von der katholischen *community* mit offenen Armen empfangen worden war, breitete sich bald ein tiefes Misstrauen gegenüber den britischen Sicherheitskräften aus. Die Armee wurde als Besatzungsarmee und Bedrohung für die katholische Minderheit wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund formierte sich die *Provisional Irish Republican Army* (PIRA), um sich für

<sup>3</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>4</sup> Jessica Christina Harris, *Revolutionary Black Nationalism. The Black Panther Party*, in: *The Journal of Negro History* 85, 3 (2000), S. 162–174, hier S. 169.

<sup>5</sup> Zur Entstehung der Bürgerrechtsbewegung und ihrem Zusammenhang zum Nordirlandkonflikt vgl. Simon Prince, *Northern Ireland's '68. Civil Rights, Global Revolt and the Origins of the Troubles*, Dublin/Portland 2007.

<sup>6</sup> Zur Rolle der britischen Armee im Nordirlandkonflikt vgl. Alistair Irwin/Mike Mahoney, *The Military Response*, in: James Dingley (Hrsg.), *Combating Terrorism in Northern Ireland*, London 2009, S. 198–226.

den Schutz der Katholiken einzusetzen und eine Wiedervereinigung Irlands außerhalb des Vereinigten Königreichs zu erkämpfen<sup>7</sup>. Die Gewalt der IRA stellte die Souveränität des Vereinigten Königreichs in zweifacher Hinsicht in Frage. Sie unterminierte das staatliche Gewaltmonopol und griff darüber hinaus die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs an<sup>8</sup>. Zudem erhöhte sich angesichts der IRA-Anschläge der Druck der unionistischen Hardliner auf die nordirische Regierung, härtere Maßnahmen anzuwenden, um den Staat zu schützen und die Union Nordirlands mit Großbritannien zu sichern. Im August 1971 griff der nordirische Premier schließlich auf eine Maßnahme zurück, die bereits zuvor in beiden Teilen Irlands zum Tragen gekommen war: Die Internierung von mutmaßlichen IRA-Mitgliedern ohne Gerichtsverfahren<sup>9</sup>.

Das Aufkommen der politischen Gewalt in den USA und im Vereinigten Königreich stellte die Souveränität des Staates in Frage, da sie das Gewaltmonopol untergrub und damit die Kernkompetenz westlicher Demokratien bedrohte. Die verantwortlichen staatlichen Akteure waren gezwungen, auf diese Herausforderung zu reagieren. Wie alle demokratischen Staaten bewegten sich die Regierungen dabei in einer rechtsstaatlichen Grauzone, da sie darauf angewiesen waren, die „traditionelle Balance zwischen dem Schutz der Freiheits- und Grundrechte [...] einerseits und dem Streben nach individueller und kollektiver Sicherheit andererseits“<sup>10</sup> zu halten. Staatliche Institutionen in liberalen Demokratien können nicht autonom handeln, sind sie doch auf die Legitimation durch die Gesellschaft angewiesen. Daher mussten die US-amerikanische und die britische Regierung in ihren Versuchen, die politische Gewalt einzudämmen, besonders darauf achten, die Souveränität des Staates zu behaupten, ohne ihre eigene Legitimität zu untergraben.

Diese Problematik wird insbesondere offensichtlich, wenn man auf die Inhaftierungspraktiken blickt, die demokratische Staaten anwandten, um der politischen Gewalt zu begegnen. In westlichen Demokratien ist das Gefängnis die „Endstation“ des Strafjustizsystems, die zentrale Institution, mit der Verstöße gegen die Rechtsordnung geahndet werden, und dadurch ein entscheidender Ort, an dem Rechtsstaatlichkeit hergestellt wird. Da die Praxis des Einsperrens zur Normalität der Strafverfolgung in Demokratien gehört, ist die Bestrafung durch

<sup>7</sup> Richard English, *Armed Struggle. The History of the IRA*, London 2003, S. 106–108. Da sich die PIRA als wichtigste paramilitärische Vereinigung der republikanischen Bewegung durchsetzte, etablierte sich die Bezeichnung Irish Republican Army (IRA) für diese Organisation (vgl. James Dingley, *Northern Ireland and the ‚Troubles‘*, in: Ders. (Hrsg.), *Combating Terrorism*, S. 10–34, hier S. 10). Im Folgenden wird daher die Bezeichnung IRA verwendet.

<sup>8</sup> Für einen Überblick zu den verschiedenen paramilitärischen Gruppierungen und ihren Zielen siehe Peter R. Neumann, *The Rise of the Paramilitaries*, in: James Dingley (Hrsg.), *Combating Terrorism*, S. 35–53.

<sup>9</sup> Zur Geschichte des Nordirlandkonflikts siehe Johannes Kandel, *Der Nordirland-Konflikt. Von seinen historischen Wurzeln bis zur Gegenwart*, Bonn 2005. Zur britischen Nordirlandpolitik in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vgl. vor allem William Beattie Smith, *The British State and the Northern Ireland Crisis, 1969–73. From Violence to Power-Sharing*, Washington, D.C. 2011.

<sup>10</sup> Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht*, Hamburg 2005, S. 230.

Freiheitsentzug streng geregelt. So muss der Staat insbesondere die zentralen Grundrechte der individuellen Freiheit und der Menschenwürde einhalten. Demokratische Regierungen laufen daher Gefahr, gegen ihre eigenen Prinzipien zu verstoßen und sich Kritik von Seiten der Gesellschaft auszusetzen, wenn sie „Terroristen“ mithilfe von Sonderregelungen inhaftieren. Gerade wenn „Terroristen“ abseits der normalen Haftanstalten in speziellen Gefängnissen eingesperrt werden, geraten die verantwortlichen staatlichen Akteure unter erhöhten Legitimationsdruck, müssen sie doch plausibel machen, warum sie den festgesetzten Personen ihr Menschenrecht auf Freiheit und Sicherheit verwehren. Doch auch innerhalb der Strafvollzugsanstalten muss der Staat seine eigenen Grundsätze einhalten, um keinen Legitimationsverlust seiner gesamtgesellschaftlichen Disziplinarfunktion zu riskieren<sup>11</sup>. Mit dieser Problematik ist der Staat insbesondere konfrontiert, wenn seine Kontrollmacht im Gefängnis von Seiten der Häftlinge und/oder gesellschaftlicher Akteure außerhalb der Gefängnismauern herausgefordert wird. In der Konfliktsituation sind die staatlichen Akteure dazu gezwungen, sich zu rechtfertigen und darzulegen, wie sie den Ausnahmezustand beenden wollen, ohne die Grundrechte der Häftlinge zu verletzen. Sei es durch spezielle Gefangenenlager oder durch die Missachtung von Häftlingsrechten in regulären Gefängnissen, durch den Bruch wird Normalität in ihrer Selbstverständlichkeit hinterfragt, die Aushandlung von Normalität wird erst sicht- und beschreibbar und Inhaftierungspraktiken avancieren zum Gradmesser für Rechtsstaatlichkeit.

Nicht die Normalität des Strafvollzugs rückt daher im Folgenden in den Blick, sondern zwei Konfliktsituationen, in denen vermeintliche Normalitäten angegriffen und in Zweifel gezogen wurden. Zwei Fallbeispiele, eines aus den USA und eines aus dem Vereinigten Königreich, werden vergleichend auf den staatlichen Umgang mit der Bedrohung der politischen Gewalt untersucht: der Aufstand im Attica-Gefängnis im Bundesstaat New York im September 1971 und die Internierung ohne Gerichtsverfahren während des Nordirlandkonflikts ab August 1971. Dabei stehen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Deutungen dieser Konfliktsituationen durch die staatlichen Akteure in den USA und im Vereinigten Königreich in ihrem jeweiligen spezifischen historischen Kontext im Mittelpunkt. Es wird der Frage nachgegangen, in welche größeren Deutungsmuster sich die Verlautbarungen staatlicher Akteure verorten lassen und welche Funktionen diesen Deutungen für das staatliche Handeln zukamen.

Um die einzelnen Äußerungen im Kontext größerer Deutungsmuster zu verorten, kann das methodische Werkzeug der Narratologie genutzt werden<sup>12</sup>. Die Erzähltheorie geht davon aus, dass sich Menschen die Welt grundsätzlich mithilfe von Narrativen erklären, indem sie komplexe Geschehnisse in Geschichten ord-

<sup>11</sup> Zur Einhaltung der Grundrechte in Gefängnissen vgl. Michel Foucault, *Überwachen und Strafen*, Frankfurt a. M. 1975, S. 295ff., besonders S. 302. Zur Rolle von Gefängnissen für die gesamtgesellschaftliche Disziplinarfunktion siehe S. 277.

<sup>12</sup> Im Englischen als *Narrative Analysis* bezeichnet, hat sich im Deutschen der Begriff „Narratologie“ oder „Erzähltheorie“ durchgesetzt. Vgl. Monika Fludernik, *Erzähltheorie. Eine Einführung*, Darmstadt 2011.

nen, die Sinn ergeben und Sinn stiften<sup>13</sup>. Deutungszuschreibungen strukturieren sich demnach immer narrativ. Indem Narrative Ereignisse in einer Geschichte mit einem logischen Anfang und einem Ende verorten, strukturieren sie die Geschehnisse zeitlich und räumlich nach Ursachen, Aus- und Wechselwirkungen. Diese narrative Struktur wirkt komplexitätsreduzierend, weil sie empirische Fakten in ein Netz von Erklärungs- und Deutungsmustern einpasst und die Geschichte in bereits bestehende gesellschaftliche Narrationsformen und -traditionen einfügt<sup>14</sup>. Im Unterschied zur literaturwissenschaftlichen Herangehensweise ist es bei einem geschichtswissenschaftlichen Zugriff jedoch sinnvoll, die Untersuchung von Narrativen nicht auf einen Text zu beschränken, sondern von einem Zusammenhang unterschiedlichster Äußerungen auszugehen, die zusammen ein Narrativ formen, das es zu untersuchen gilt<sup>15</sup>. Folgende, aus der Literaturwissenschaft entlehene Elemente des Narrativs rücken somit bei einer geschichtswissenschaftlichen Analyse in den Vordergrund:

*Die zeitliche Struktur.* Welche Zeitpunkte werden als Anfang, Mitte und Ende der Erzählung ausgemacht, und wie wird die Story damit in einem größeren Narrativ verortet? *Die räumliche Dimension.* Welche räumlichen Grenzen werden durch die Geschichte gezogen? *Die Protagonisten.* Welche Akteure werden als die zentralen Protagonisten der Geschichte identifiziert, und wie werden sie zueinander in Bezug gesetzt<sup>16</sup>? Den Protagonisten werden (zumeist) zielgerichtete Handlungen unterstellt, die für die *Plotstruktur* entscheidend sind und damit den Ablauf in einem zeitlichen und räumlichen Kontext verankern<sup>17</sup>. Menschliche Handlungen und Entscheidungen werden in ein Erzählmuster eingepasst und treiben die Entwicklung der Geschichte voran. Narrative Elemente funktionieren außerdem immer normativ, wie am Beispiel der Einteilung von Akteuren in Protagonisten und Antagonisten beziehungsweise Helden und Antihelden deutlich wird. Insofern generieren Narrative nicht nur Deutungszuschreibungen, die Fakten nach einer eigenen Logik strukturieren, sondern werten diese Ereignisse auch<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Die These, dass menschliche Deutungszusammenhänge und Erklärungsversuche der sozialen Welt immer narrative Strukturen haben, ist nicht neu und findet seit den 1990er Jahren in den Sozialwissenschaften immer weiter Verbreitung: „The theory of literary interpretation can thus be extended to the field of social sciences.“ Barbara Czarniawska, *Narratives in Social Science Research*, London 2004, S. 7.

<sup>14</sup> Jerome Bruner, *The Narrative Construction of Reality*, in: *Critical Inquiry* 18 (1991), S. 1–21, hier S. 4.

<sup>15</sup> Marie-Laure Ryan, *On the Theoretical Foundations of Transmedial Narratology*, in: Jan Christoph Meiser (Hrsg.), *Narratology beyond Literary Criticism. Mediality, Disciplinarity*, Berlin/New York 2005, S. 1–24, hier S. 3. Ryan macht vor allem auf die Transmedialität von Narrativen aufmerksam und argumentiert, dass Narrative nicht mehr nur an ein sprachliches Medium zu knüpfen und daher nicht ausschließlich Texte in den Blick zu nehmen seien. Gleichzeitig warnt sie davor, den Narrativ-Begriff zu verwässern. Unabhängig von den untersuchten Medien fordert sie deshalb, eine Untersuchung klarer „semantic features“ von Narrativen wie „action, temporality, causality and world-construction“.

<sup>16</sup> Fludernik, *Erzähltheorie*, S. 14f.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>18</sup> Bruner, *Narrative Construction*, S. 15.

Anhand der staatlichen Verlautbarungen kann so untersucht werden, mit welchen narrativen Strategien die staatlichen Akteure die Auseinandersetzung mit der politischen Gewalt strukturierten, worin sie die Ursachen des Konflikts sahen, wen sie als Feind benannten, wie sie sich selbst innerhalb des Konflikts verorteten und welche Deutungsmuster dadurch konstituiert wurden. Fremd- und Eigenbeschreibungen, sprachliche Inklusions- und Exklusionsbemühungen, pejorative Feindstilisierungen krimineller „extremists“ oder „terrorists“ gehören deshalb ebenso zum Untersuchungsgegenstand wie staatliche Schuldzuweisungen und Kriegsmetaphern<sup>19</sup>. Staatliche Narrative konstruierten und legitimierten während und nach diesen Konflikten in und um die rechtsstaatliche Institution Gefängnis das staatliche Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. Im Zentrum der Untersuchung steht somit die Frage, wie staatliche Akteure Kernkompetenzen des Staates wie das Gewaltmonopol oder *law and order* behaupteten und welches Verständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Umgang mit der Herausforderung durch politische Gewalt generiert wurde<sup>20</sup>.

## 2. Aufstand im Attica-Gefängnis, USA, 1971

Der Gefängnisaufstand in Attica begann am Morgen des 9. September 1971, einem Donnerstag. Der Tod des kalifornischen Häftlings und bekannten Gefängnisautors George Jackson sowie eine ungewöhnliche Konfrontation zwischen Häftlingen und Wärtern im Gefängnishof hatten in den vorausgehenden Tagen bereits zu Spannungen geführt. Auf die Ereignisse des Donnerstagvormittags war die Gefängnisleitung nicht vorbereitet – durch eine Unterbesetzung gab es nicht die nötige Präsenz von Sicherheitskräften, um die rebellierenden Häftlinge sofort wieder unter Kontrolle zu bekommen<sup>21</sup>. Deshalb begann der zuständige *Commissioner of Corrections* des Bundesstaates New York, Russell Oswald, noch am gleichen Tag mit den 1281 Häftlingen zu verhandeln<sup>22</sup>. Diese hatten sich auf dem D-Yard, einem der vier Höfe des Gefängnisses, zurückgezogen und sich dort mit den 33 Wärtern, die sie als Geiseln genommen hatten, verbarrikadiert. Der Anspruch der

<sup>19</sup> Vgl. die Untersuchungen zur Kriegsmetapher im Zusammenhang mit „Terrorismus“ von Andreas Musolff, Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD. Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen, in: Klaus Weinbauer u. a. (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren. Frankfurt a. M. 2006, S. 302–319; Andreas Musolff, Krieg gegen die Öffentlichkeit. Terrorismus und politischer Sprachgebrauch, Opladen 1996.

<sup>20</sup> Wir knüpfen mit dieser Fragestellung, die auch im Zentrum unserer jeweiligen Dissertationen steht, an die Gedanken von Gabriele Metzler an, die einen solchen Zugang in einem programmatischen Aufsatz dargelegt hat. Vgl. Gabriele Metzler, Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 249–277.

<sup>21</sup> Attica. The Official Report of the New York State Special Commission on Attica, New York/Washington/London 1972 (im Folgenden: McKay-Report), S. 188.

<sup>22</sup> McKay-Report, S. 194.

Gefängnisleitung und Oswalds, diese so schnell wie möglich durch Verhandlungen zu befreien, konnte nicht umgesetzt werden. Die Häftlinge hatten nicht vor, die Geiseln freizulassen, sondern präsentierten Oswald ihrerseits einen Forderungskatalog von Gefängnisreformen.

Der Zugang, der Medienvertretern während der nächsten Tage und folgenden Verhandlungen in das Gefängnis gegeben wurde, war umfassend und brachte exzeptionelle Bilder aus dem sonst so hermetisch abgeschlossenen Raum an die Öffentlichkeit. Neu war vor allem die prominente Selbstdarstellung der Häftlinge als Männer, die ihre Menschlichkeit verteidigten, welche von den Medien übernommen wurde – und somit die staatliche Legitimität der Gefängnisführung in Frage stellte. Die Worte eines Häftlings erfuhren besonders weite mediale Aufmerksamkeit: „We have come to the conclusion, after close study, after much suffering, after much consideration, that if we cannot live as people, then we will at least try to die like men.“<sup>23</sup> Das Interesse der Medien galt allen beteiligten Seiten des Aufstandes<sup>24</sup>. So wurde das Tauziehen der Verhandlungspartner, der Häftlinge auf der einen und des *Commissioner* Oswald auf der anderen Seite, und die Vermittlungsversuche einer unabhängigen Gruppe zivilgesellschaftlicher Akteure zum öffentlichen Spektakel. Die Zustände des Gefängnisalltags amerikanischer *Correctional Facilities* wurden damit in die Öffentlichkeit getragen. „Attica Prisoners win 28 demands, but still resist. Hold out for full amnesty from prosecution and for superintendants ouster“<sup>25</sup>, titelte die *New York Times* am 13. September. Am Sonntag, den 12. September, stimmte *Commissioner* Oswald den meisten der Forderungen zu. Diese beinhalteten jedoch viele Reformen, welche er den Häftlingen schon Monate vor dem Aufstand versprochen hatte, unter anderem praktische Forderungen nach besserem Essen und Ausbildungsmöglichkeiten und medizinischer Versorgung<sup>26</sup>. Strittig blieb die Absetzung des Gefängnisleiters, Vincent Mancuzi, und der Schutz vor Strafverfolgung für alle Häftlinge, die sich am Aufstand beteiligt hatten<sup>27</sup>. Der Gouverneur New Yorks, der Republikaner Nelson Rockefeller, verweigerte eine Amnestie. Mit dem Hinweis, es liege nicht in seiner konstitutionellen Autorität, einen Straferlass zu gewähren, unterstrich er, dass eine Amnestie den Rechtsstaat aushöhlen würde: „I would not [grant such a demand] even if I had the authority because to do so would undermine the very

<sup>23</sup> Ebenda, S. 245.

<sup>24</sup> Malcolm Bell, *The Turkey Shoot*, New York 1985, S. 262. Durch ihre regionale Nähe setzte die *New York Times* einen besonderen Schwerpunkt auf das Thema. Ihr Reporter vor Ort, Fred Ferretti, konnte für seine Artikel über Attica so viel Druckplatz einfordern, wie er wollte.

<sup>25</sup> Fred Ferretti, *Attica Prisoners Win 28 Demands, But Still Resist. Hold Out for Full Amnesty from Prosecution and for Superintendants Ouster*, in: *New York Times*, 13. 9. 1971, S. 1.

<sup>26</sup> „Oswald responded to each proposal and told the inmates he agreed ‚in principle‘ with most of them.“ McKay-Report, S. 223.

<sup>27</sup> Es handelte sich hierbei um eine Amnestie für mögliche während des Aufstandes begangene Straftaten. Die Häftlinge befürchteten, wegen ihrer Rebellion verlängerte Gefängnisstrafen zu bekommen. Nachdem einer der am Donnerstagmorgen verletzten Wärter am Samstag an seinen Verletzungen gestorben war, sahen sich die Häftlinge mit einer möglichen Strafverfolgung wegen Mordes konfrontiert.

essence of our free society – the fair and impartial application of the law.“<sup>28</sup> Obwohl an diesem Sonntag noch verhandelt wurde, rückte das Eingreifen des Staates als plausibles Instrument in den Vordergrund, um den Ausnahmezustand zu beenden. Die vor dem Gefängnis anrückenden *State Trooper*-Einheiten, Wärter und Sheriffs, insgesamt fast 500 zum Teil schwer bewaffnete Männer, waren eine sichtbare staatliche Machtdemonstration<sup>29</sup>.

Am 13. September, um 9:45 Uhr, begann mit dem Abwurf von Tränengas in den D-Yard die Erstürmung des Gefängnisses durch staatliche Polizeikräfte. Der genaue Ablauf der 15 Minuten, die folgten, sollte zum Gegenstand zahlreicher Ermittlungen und ziviler Aufklärungskommissionen in den kommenden Jahren werden. Mangelnde Vorbereitung des Einsatzes, fehlerhafte Ausrüstung und eklatante Fehlplanungen kennzeichneten das polizeiliche Eingreifen<sup>30</sup>. Das Resultat der Rückeroberung waren 39 Tote, davon 27 Häftlinge, elf Geiseln und ein Polizist und über 80 weitere verwundete Häftlinge.

Am 13. September 1971, 10:40 Uhr, kurz nach dem gewaltsamen Ende des Gefängnisauflandes, stellte sich der *Commissioner of Corrections*, Russell Oswald, der Presse: „In spite of all these positive efforts towards peaceful resolution on my part, the inmates [...] were not going to participate in reasonable negotiations. [...] That behavior was not different from their behavior on the street, where several were convicted of serious assault, manslaughter and murder. [...] The action now under way was initiated with extreme reluctance, only after all attempts to achieve a peaceful solution failed. [...] Armed rebellion of this type we have faced threatens the destruction of our free society. We cannot permit that destruction to happen.“<sup>31</sup> In diesem Zitat sind bereits viele wichtige Versatzstücke des Narrativs enthalten, das sich in der Folgezeit durch die Äußerungen der staatlichen Akteure herausbildete. Die Häftlinge wurden nicht nur als unvernünftig bezeichnet, der Verweis auf ihre kriminelle Vergangenheit funktionierte vielmehr abwertend und wandelte sich damit von einer Be- zu einer Zuschreibung genereller anti-sozialer Gesinnung. Die Häftlinge wurden zu einer Bedrohung nicht nur der Gefängnisordnung. Durch die organisierte und bewaffnete „armed rebellion“ wurde ihr Aufbegehren zu einem schwerwiegenden, ja gefährlichen Angriff auf die staatliche Ordnung, den es abzuwehren galt. Die Betonung der „extreme reluctance“ stilisierte die Sicherheitskräfte zu Rettern der staatlichen Ordnung und hob ihre moralische Überlegenheit nochmals hervor, da man erst eingegriffen habe, als alle anderen Möglichkeiten erschöpft gewesen seien. Entlang dieser dichotomen Zuschreibungen entfaltete sich eine *Storyline*, die als staatliches Narrativ weiter ausgeführt und entfaltet werden konnte. Nach den vier langen, chaoti-

<sup>28</sup> Fred Ferretti, *Attica Prisoners Win 28 Demands, But Still Resist. Hold Out for Full Amnesty from Prosecution and for Superintendants Ouster*, in: *New York Times*, 13.9.1971, S. 1.

<sup>29</sup> Vgl. ebenda. „The scene was like the siege of a fortress“, beschrieb ein Reporter das staatliche Aufrüsten vor dem Gefängnis. Vgl. J. John Goldman, *Prisoners Demand Foreign Asylum*, in: *Los Angeles Times*, 11.9.1971, S. 1.

<sup>30</sup> So die Schlussfolgerungen des McKay-Reports.

<sup>31</sup> Statement by Commissioner Oswald, in: *Special to the New York Times*, 14.9.1971, S. 28.

schen Tagen des Aufstandes formte sich in den folgenden Wochen aus den Äußerungen der staatlichen Akteure eine in sich geschlossene Erzählung über das staatliche Handeln im Attica-Gefängnis, die sich aus komplexen Erklärungs- und Deutungsmustern zusammensetzte.

Durch die Rhetorik der Häftlinge, ihre Forderungen nach mehr Menschenwürde im Gefängnis und berühmte zivilgesellschaftliche Vermittler im D-Yard wie etwa Bobby Seale von der *Black Panther Party* reihte sich der Aufstand in die *Black Power*-Bewegung der frühen 1970er Jahre ein<sup>32</sup>. Auch von staatlicher Seite wurde der Konflikt in diesen Kontext eingeordnet. In den staatlichen Verlautbarungen und in der weitreichenden gesellschaftlichen Debatte um den Attica-Aufstand war der Zusammenhang zur *Black Power*-Bewegung jedoch negativ konnotiert. In der amerikanischen Öffentlichkeit wurden schwarze Kriminelle stark mit den zeitgenössischen gesellschaftlichen „controversial issues related to race and rebellion“ verbunden<sup>33</sup>. Auch die rassistischen Ressentiments der *State Troopers*, der staatlichen Polizeikräfte, die aus der ländlichen Umgebung des Staates New York stammten und weiß waren, spielten in diesem Zusammenhang eine große Rolle<sup>34</sup>. Als sich in den Stunden nach der Niederschlagung des Aufstandes das Gerücht verbreitete, Busladungen von afro-amerikanischen Bewohnern New York Citys würden bald Attica erreichen, verbarrikadierten sich zahlreiche Bürger, und die Leichen der Erschossenen wurden unter Hochsicherheitsvorkehrungen zum Pathologen gebracht<sup>35</sup>. Williams Van Deburg argumentiert zugespitzt, dass die (weiße) Konstruktion von „Blackness“ eng mit einer Dämonisierung von *Black Power*-Aktivisten einherging: „In this model, it is the social construction of blackness (when considered in close proximity to power) that alienated and terrified whites, causing them to view all manner of black power activists as dangerous, threatening, even villainous and demonic.“<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Allerdings waren nicht alle Häftlinge im D-Yard Afro-Amerikaner: „There was a 10 percent higher proportion of blacks and Puerto Ricans among the inmates in D-Yard than there was at Attica as a whole. Blacks constituted 63.8 percent of the D-yard population and Puerto Ricans another 9.5 percent.“ Vgl. McKay-Report, S. 194.

<sup>33</sup> Marie Gottschalk hat in ihrer Studie zu der Entwicklung des amerikanischen Gefängnisystems seit den späten 1960er Jahren darauf hingewiesen, dass die 1970er Jahre mit ihren berühmten *Black Power*-Häftlingen wie Eldridge Cleaver, Huey P. Newton oder George Jackson und den Riots und Gefängnisaufständen dazu führten, dass in einer breiten Öffentlichkeit thematische Querverbindungen zwischen Straftätern und race gezogen wurden. Vgl. Marie Gottschalk, *The Prison and the Gallows. The Politics of Mass Incarceration in America*, Cambridge 2006, S. 12.

<sup>34</sup> „In September 1971 [...] there was one black civilian teacher, no black correction officers, and one Puerto Rican correction officer“; McKay-Report, S. 24. Die *Los Angeles Times* zitierte beispielsweise die vor dem Gefängnis wartenden *State Troopers* mit dem Ausruf: „White Power, White Power! What do you think of that?“ Vgl. John J. Goldman, *Copters and Snipers Unleashed. Inside the Walls of Attica. How the Rebellion Was Smashed*, in: *Los Angeles Times*, 14. 9. 1971, S. 1.

<sup>35</sup> Murray Schumach, *Unfounded Rumors Still Cause Fear and Uncertainty in Attica*, in: *New York Times*, 18. 9. 1971, S. 14; Bell, *Turkey Shoot*, S. 353.

<sup>36</sup> William L. Van Deburg, *Villains, Demons, and Social Bandits. White Fear of the Black Cultural Revolution*, in: Brian Ward (Hrsg.), *Media, Culture, and the Modern African American Freedom Struggle*, Gainesville 2001, S. 197–210, hier S. 199.

Dieser Zusammenhang lässt sich auch in den Zuschreibungen während und nach dem Attica-Aufstand beobachten. Die Deutung der Häftlinge als immanent kriminelle und die Annahme gewaltbereiter (schwarzer) Unterstützer aus der Stadt konstruierten ein Feindbild und bauten Angst auf. Es zeigt sich ein Bild dichotomer Zuschreibungen. Dem „unreasonable“, „unrational“, ja sogar „psychopathic“ Verhalten der „Revolutionäre“, der „Extremisten“, der „forces of violence and crime“ wurde in den öffentlichen Äußerungen der staatlichen Akteure das eigene soziale, humane, rationale und zivilisierte Verhalten entgegengesetzt<sup>37</sup>. Der gewalttätige, kriminelle, revolutionäre Häftling, der deutlich in die Schwarz-Weiß-Problematik eingeordnet wurde, stand in den Darstellungen der staatlichen Akteure dem „law-abiding citizen“<sup>38</sup> gegenüber. Es gelte den in seiner Freiheit und Sicherheit bedrohten Bürger zu schützen und dessen „values“ und „morality“ aufrecht zu erhalten<sup>39</sup>. Solche Statements von Akteuren wie Gouverneur Rockefeller, Oswald, aber auch Präsident Nixon und seinem Vizepräsidenten Agnew sind in Semantiken einzuordnen, die sich innerhalb der republikanischen Partei seit dem Wahlkampf von 1968 immer mehr durchsetzten<sup>40</sup>. Vor allem Nixon evizierte immer wieder das Bild der Mehrheit friedliebender Bürger, der „Silent Majority“, um seine Politik zu begründen<sup>41</sup>.

Durch diese Attribute wurden die Protagonisten nicht nur dargestellt und in Verbindung zueinander gesetzt, sondern darüber hinaus wurde ihnen ihr Platz im Narrativ zugewiesen. Die dichotomen Zuschreibungen Gut-Böse und Schuld-Unschuld teilten die Protagonisten (die staatlichen Akteure) und ihre Antagonisten (die Attica-Aufständischen/die *Black Power*-Aktivisten) auch unterschiedlichen Sphären zu. Denn die oben aufgeführten voneinander abgegrenzten Begriffspaare unterteilten die Akteure in Kategorien wie rechtschaffen versus antisozial oder legitim versus illegitim. Diese binären Attribute standen für unterschiedliche gesellschaftliche Positionierungen und nahmen damit auch eine räumliche Trennung der Protagonisten und Antagonisten vor. Oswald verband seine Zuschreibungen der kriminellen Häftlinge sogar mit dem gesonderten Raum „der Straße“, den er mit einem Katalog von abwertenden menschlichen Eigenschaften verbob: „That behavior was not different from their behavior on the street, where several were convicted of serious assault, manslaughter and murder.“<sup>42</sup> Das Gefängnis als zentraler Ort der Auseinandersetzung wurde somit um weitere örtliche Zugehörigkeiten der jeweiligen Protagonisten erweitert. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass Gouverneur Rockefeller sich weigerte, während des Auf-

<sup>37</sup> So beispielsweise bei Spiro T. Agnew, The „Root Causes“ of Attica, in: New York Times, 17. 9. 1971, S. 43; oder Gouverneur Rockefeller, zitiert in: Carroll Kilpatrick, Nixon Reiterates Support of Attica Raid, in: Washington Post, 16. 9. 1971, S. 7.

<sup>38</sup> Spiro T. Agnew, The „Root Causes“ of Attica, in: New York Times, 17. 9. 1971, S. 43.

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Lee Bernstein, *America is the Prison*, Chapel Hill 2010, S. 21.

<sup>41</sup> Michael W. Flamm zeichnet in seiner Monographie die Anfänge der Forderung nach „Recht und Ordnung“ nach: Michael W. Flamm, *Law and Order. Street Crime, Civil Unrest and the Crisis of Liberalism in the 1960s*, New York 2005.

<sup>42</sup> Statement by Commissioner Oswald, in: Special to the New York Times, 14. 9. 1971, S. 28.

standes persönlich in Attica zu erscheinen – eine weitere räumliche Komponente, die den Gouverneur, obwohl er derjenige war, der letztendlich den Befehl zum Einsatz gab, vom Geschehen und damit vom Konflikt dissoziierte<sup>43</sup>. In den Zuschreibungen der Protagonisten und der räumlichen wie semantischen Distanzierung wurde somit auch festgelegt, welcher der Kontrahenten einen legitimen Anspruch auf den gesellschaftlichen Raum der „free society“ erheben konnte. Den Häftlingen wurde jeglicher Anspruch auf politische Legitimität abgesprochen, die Zuschreibung „kriminell“ delegitimierte die politischen Forderungen der „extremists“.<sup>44</sup>

Die Attribute der Protagonisten stellten außerdem eine Korrelation zwischen den Verhaltensweisen und dem generellen Wesen der Akteure her. So wurden zukünftige Erwartungshaltungen – negative an die Häftlinge, positive an die staatlichen Akteure – für den weiteren Verlauf der Ereignisse aufgebaut. Direkt nach der Rückeroberung des Attica-Gefängnisses wurde von offizieller Seite der Tod der Geiseln wie selbstverständlich den Häftlingen zugeschoben. Die zuvor konstruierte Erwartungshaltung hatte sich dermaßen festsetzen können, dass die Medien diese Fehlinformation einige Tage lang unkritisch übernahmen. „The Governor called the slayings ‚cold-blooded slayings‘ by the ‚highly organized revolutionary militants‘“, zitierte die *Los Angeles Times* Rockefeller<sup>45</sup>.

In den Äußerungen der staatlichen Akteure wurde eine Bedrohungssituation der staatlichen Ordnung konstruiert. Deren Anfang wurde in den Aufstieg der radikalisierten, gewaltbereiten Extremisten der Neuen Linken und der *Black Power*-Bewegung in den 1960er Jahren verlegt. Mit dieser zeitlichen Verortung verlagerten die Regierungsakteure die Ursachen der Gewalt in eine von den Demokraten geprägte Epoche und distanzieren sich damit als (republikanische) Politiker von den Ursachen der Gewalt. Implizit war die zeitliche Strukturierung der Vorgeschichte des Attica-Aufstandes damit auch ein Angriff auf die liberale Politik der 1960er, welche, so Vizepräsident Spiro T. Agnew, die urbane Gewalt und die Bedrohung der Gesellschaft nicht ernst genug genommen und den Häftling als „outlaw“ idealisiert habe<sup>46</sup>.

Wem wurde die Schuld an dem Gewaltausbruch in Attica zugeschrieben? In den staatlichen narrativen Konstruktionen wurde die Gewalt der Häftlinge als Ausgangspunkt für den Konflikt festgelegt. Diese Schuldzuweisung zielte ganz auf die

<sup>43</sup> Außerdem erschien kein offizieller Staatsrepräsentant bei den Beerdigungen der getöteten Geiseln, auch hier ist die räumliche Distanzierung also gegeben. Phillip D. Carter, High Officials Absent as Attica Buries Hostage, in: *Washington Post*, 16. 9. 1971, S. 7.

<sup>44</sup> Das amerikanische Recht erkennt keine „politische Kriminalität“ an, vgl. Jacob, B. James, *New Perspectives on Prisons and Imprisonment*, Ithaca/London 1983, S. 26.

<sup>45</sup> Nelson Bryce, Hostages Tell of Prison Terror. 37 Deaths as Riot is Crushed, in: *Los Angeles Times*, 14. 9. 1971, S. 1. Zunächst wurde hier auch die Information verbreitet: „One of the prison employees had been castrated and the other had been stabbed to death“, was sich kurz darauf als falsch herausstellte.

<sup>46</sup> Spiro T. Agnew, The „Root Causes“ of Attica, in: *New York Times*, 17. 9. 1971, S. 43; Zur Stillierung des Gefangenen als „Outlaw“ vgl. Eric Cummins, *The Rise and Fall of California’s Radical Prison Movement*, Stanford 1994, S. 61.

individuellen Entscheidungen der Kriminellen, eine Straftat zu begehen, und ihre individuelle Verantwortung ab, ohne die Umstände der Kriminalität zu berücksichtigen. „These situations do not evolve because society in general failed these people [...]. It evolves because they [the prisoners] attempted to politicize their plight, caused by their antisocial conduct“, zitierte die *New York Times* am 7. Oktober 1971 den Vizepräsidenten bei einem Besuch in Buffalo, ganz in der Nähe von Attica. Dieser sah den Gewaltausbruch als „caused by the convicts, without question“<sup>47</sup>. Für die staatlichen Akteure schien diese individuelle Verantwortung nicht zu gelten. In den Quellen stößt man auf ein Karussell der Schuldzuschreibungen. Alle Akteure versicherten auf die eine oder andere Art, dass sie im Umgang mit der Situation ihr Bestes gegeben hätten, um eine gewalttätige Lösung des Konfliktes zu vermeiden. Durch das Verhalten der Häftlinge, die eine immanente Gefahr für das freiheitliche System Amerikas darstellten, sei die Konfrontation jedoch unvermeidlich gewesen<sup>48</sup>. „We cannot permit that destruction to happen“<sup>49</sup>, schloss Oswald und konstruierte in dieser „Wir“-Zuschreibung die rechtschaffenen Vertreter staatlicher Ordnung, die eben diese durch ihr Handeln verteidigt hätten.

Darüber hinaus spielte ein weiterer Faktor in der Legitimation der staatlichen Akteure eine wichtige Rolle: Nicht nur schien die eigene, moralisch überlegene Positionierung Grund genug, hart durchzugreifen, vielmehr war durch die Abwertung der Häftlingsposition deren Unversehrtheit als Priorität in den Hintergrund geraten. Es sei ein Angriff auf die menschliche Sensibilität, „to compare the loss of life by those who violate the society’s law with a loss of life of those whose job it is to uphold it“<sup>50</sup>, stellte Vizepräsident Agnew nur einige Tage nach dem Ende des Attica-Aufstandes fest. „To position the ‚demands‘ of convicted felons in a place of equal dignity with legitimate aspirations of law-abiding citizens [...] represents not simply an assault on human sensibility, but an insult to reason. Worst of all, it gives status and seeming respectability to the extremists in our society.“<sup>51</sup> Mit diesem Statement delegitimierte Agnew nicht nur die Forderungen der Häftlinge. Er wies den Protagonisten und Antagonisten des Narrativs die Kategorien menschlich und unmenschlich zu und wertete dadurch das Recht auf Leben der Gefangenen ab. Die immanente Bedrohung, die von den Häftlingen ausging, verstärkte die Entschlossenheit, die bestehende Ordnung zu verteidigen, und machte die Handlungsoption des gewaltsamen Eingreifens unvermeidlich. Es habe „no alternative“ bestanden – so rechtfertigte auch Gouverneur Rockefeller seinen Entschluss, das Gefängnis stürmen zu lassen<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Agnew Blames Convicts, in: *New York Times*, 8. 10. 1971, S. 47.

<sup>48</sup> Dabei waren die beiden wichtigsten Entscheidungsträger abwesend. Gouverneur Rockefeller verbrachte das Wochenende auf seinem Landsitz, und auch der Superintendent der State Police, William Kirwan, hatte sich den Montag frei genommen. Bell, *Turkey Shoot*, S. 23.

<sup>49</sup> Statement by Commissioner Oswald, in: *Special to the New York Times*, 14. 9. 1971, S. 28.

<sup>50</sup> Spiro T. Agnew, The „Root Causes“ of Attica, in: *New York Times*, 17. 9. 1971, S. 43.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> William E. Farrell, Governor Defends Order to Quell Attica Uprising. „No Alternative“. Rockefeller also Tells why He Refused to Talk to Prisoners, in: *New York Times*, 16. 9. 1971, S. 1.

Schuld an der Gewalt waren in diesem Narrativ die Häftlinge selbst. Ihr extremistisches, gewaltbereites, irrationales Verhalten und die damit verbundene Bedrohung staatlicher Ordnung war in diesem nachträglich vorgebrachten Erklärungsmuster der staatlichen Akteure die Ursache des unvermeidlichen staatlichen Durchgriffs. Dabei griff das Deutungsmuster auf bereits existierende kulturelle Stereotypen zurück, überspitzte diese Darstellungen des „Wir“ und des „Anderen“ und ordnete diese aktualisierten narrativen Elemente in eine Erzählung ein.

Das Narrativ, nach dem die grundlegende Bedrohung durch gewaltbereite „Extremisten“ unvermeidlich den „firm stance“<sup>53</sup> des Staates nach sich zog, wurde in der Folgezeit immer stärker hervorgehoben. In den öffentlichen Äußerungen der staatlichen Akteure – von Autobiographien bis zu Pressekonferenzen und anderen öffentlichen Statements, die in der Presse wiedergegeben wurden – wurde in der fortlaufenden Debatte um Attica das Motiv des „geplanten Aufstandes“ der revolutionären Gruppe reaktualisiert<sup>54</sup>. Mit dieser Anschuldigung einer „conspiracy“ möglicherweise marxistischer und maoistischer Agitatoren wiederholte sich ein zentrales amerikanisches Thema des Kalten Krieges<sup>55</sup>. Durch die unterschwellige Einordnung in den Kontext der Ost-West-Konfrontation wurde die Konfliktsituation von einem Angriff auf die staatliche Ordnung im Gefängnis zu einer Bedrohung des demokratischen Systems an sich gesteigert<sup>56</sup>. Der Gefängnisaufrast wurde in dieser Konstruktion von einem inneramerikanischen Problem zu einer externen Bedrohung umgedeutet. Das Durchgreifen der Sicherheitskräfte im Rahmen des Gefängnisaufrastes stellte sich aus dieser Perspektive als Verteidigung des Staates dar.

Die öffentliche Auseinandersetzung um Attica beruhigte sich nur langsam. Nach und nach setzte sich die Maschinerie der Aufklärung in Gang und wuchs die Kritik am staatlichen Vorgehen. Die Verantwortlichen sahen sich in Legitimierungsnot, da Fehlinformationen und vorschnelles Einordnen der Geschehnisse auf die Glaubwürdigkeit der staatlichen Vertreter zurückfielen. Denn die elf toten

<sup>53</sup> Fred Ferretti, *Attica Prisoners Win 28 Demands, But Still Resist. Hold Out for Full Amnesty from Prosecution and for Superintendants Ouster*, in: *New York Times*, 13.9.1971, S. 1.

<sup>54</sup> Auf Bundesebene wurde unter anderem das Committee on Internal Security des House of Representatives mit der Aufklärung betraut. Das Committee widmete sich Gruppen, die das Ziel hatten, „to overthrow or alter, or assist in the overthrow or alteration of, the form of government of the United States or any State thereof“, und war daher berechtigt, „organizations or groups, their members, agents, and affiliates, which incite or employ acts of force, violence, terrorism, or any unlawful means, to obstruct or oppose the lawful authority of the Government“ zu untersuchen. *Revolutionary Target: The American Penal System. Report by the Committee on Internal Security, House of Representatives, 93rd Congress, 1st Session, Washington D.C. 1973, S. V.*

<sup>55</sup> Schwarze Selbstorganisation in den Innenstädten war seit den 1920ern mit der bolschewistischen Revolution in Verbindung gebracht worden. Vgl. Jane Rhodes, *Framing the Black Panthers. The Spectacular Rise of a Black Power Icon*, London/New York 2007, S. 41.

<sup>56</sup> Vgl. die Aussage Russell G. Oswalds in: *Revolutionary Activities Directed toward the Administration of Penal or Correctional Systems, Part I. Hearings before the Committee on Internal Security. House of Representatives, 93rd Congress, 1st Session, March 29th, May 1st, 1973, Washington D.C. 1973, S. 102.*

Geiseln waren nicht, wie zunächst von offizieller Seite behauptet, von den Häftlingen exekutiert worden, sondern durch Schüsse der Polizeikräfte umgekommen, die das Gefängnis gestürmt hatten. Auch Horrorgeschichten von Verstümmelungen und Racheakten, welche die Häftlinge an ihren Geiseln vollzogen haben sollten, stellten sich einige Tage nach dem 13. September durch die Autopsien der Getöteten als falsch heraus. Das staatliche Narrativ schien kurzzeitig zu wanken: War die Bedrohung letztlich gar nicht so groß gewesen? Hatte die Reaktion des Staates selbst erst die Grenzen der Rechtmäßigkeit überschritten?

Deshalb wurde neben der kriminaltechnischen Untersuchung noch im September 1971 von Gouverneur Rockefeller eine unabhängige, zivile Aufklärungskommission eingesetzt, die sich unter Berücksichtigung aller Seiten ein neutrales Bild der Lage machen und rekonstruieren sollte, was „wirklich“ in Attica geschehen war<sup>57</sup>. Es handelt sich hier ganz eindeutig um den Versuch, Glaubwürdigkeit durch das logische, rationale Sortieren der Fakten von einer mit angesehenen Wissenschaftlern besetzten Kommission, einer „truth seeking commission“<sup>58</sup>, wiederherzustellen<sup>59</sup>.

Nach seinem Erscheinen 1972 wurde der McKay-Report jedoch von öffentlichen Akteuren teils ignoriert, teils trotz seiner wissenschaftlichen Fundierung diffamiert und zu widerlegen versucht. Dieser vermeintliche Widerspruch ist maßgeblich dadurch zu erklären, dass das bisherige staatliche Narrativ von der nach und nach rekonstruierten Faktenlage des Aufstandes untergraben wurde. Die McKay-Kommission beließ es nicht bei einer konkreten Kritik am Polizeieinsatz vom 13. September 1971, sondern griff die Prämisse des Narrativs der staatlichen Entscheidungsträger an: die individuelle Schuld der verurteilten kriminellen Häftlinge. Der McKay-Report führte die gesellschaftlichen Unruhen auf die Entwicklung von Ungleichheiten zurück, die er für die „explosive mixture which has been accumulating in our cities since the end of World War II“ verantwortlich machte<sup>60</sup>. Auch der Theorie eines „geplanten Aufstandes“, der durch einige „troublemaker“ durchgeführt worden sei, erteilte der Bericht eine klare Absage und bezeichnete sie als „dubious policy“<sup>61</sup>. Damit steht der Bericht in einer Reihe mit der Kritik von demokratischen Politikern, die ebenfalls sozioökonomische Probleme und ihre Verbindung mit dem amerikanischen Kriminalitätsproblem her-

<sup>57</sup> Weitere Untersuchungen folgten: Zwei Grand Jury Investigations, die erstmals ab 1975 auch eine potenzielle „Überreaktion“ der Polizeikräfte in den Blick nahmen, führten dazu, dass sich das legale Nachspiel um Schuld- und Kompensationsfragen bis ins Jahr 2001 zog. Vgl. Sidney L. Harring/George W. Dowdall, *The Attica Trials. A Thirty-Year Pursuit of Justice*, in: Steven Chermak/Frankie Y. Bailey (Hrsg.), *Crimes and Trials of the Century. From the Black Sox Scandal to the Attica Prison Riots*, Westport/London 2007, S. 327–340.

<sup>58</sup> Rockefeller Says Hostages Died in Crossfire from Authorities, in: *Los Angeles Times*, 17. 9. 1971, S. 1.

<sup>59</sup> Das bestätigte Rockefeller. Vgl. N.Y. Legislator Seeks to Impeach Rockefeller, in: *Los Angeles Times*, 26. 1. 1972, S. 4.

<sup>60</sup> McKay-Report, S. 112. Hier wird der ältere, schon von Präsident Johnson in Auftrag gegebene Kerner-Report von 1968 zitiert.

<sup>61</sup> McKay-Report, S. 112.

vorhoben<sup>62</sup>. Der beginnende Präsidentschaftswahlkampf brachte die narrative Verbindung von Kriminalität und gesellschaftlichen Problemen, wie sie in der demokratischen Partei traditionell gesehen wurde, zeitgleich in das mediale Spotlight<sup>63</sup>.

Selbst nachdem nachgewiesen wurde, dass sich der Aufstand spontan entwickelt hatte, die Häftlinge nur wenige selbst gefertigte Messer besessen hatten und ihre Aktion deshalb schwerlich als „armed rebellion“<sup>64</sup> bezeichnet werden konnte, hielten die verantwortlichen staatlichen Vertreter an dem aufgebauten Bedrohungsszenario fest. In dem – in sich geschlossenen – staatlichen Narrativ, das die Gegner im Kampf um das freiheitliche System bereits ausgemacht hatten, blieb kein Platz für Kritik oder Uneindeutigkeiten. Öffentlicher Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Staates führte nicht zu Veränderungen oder Kurskorrekturen der Darstellung. Im Gegenteil: In der Folgezeit radikalisierte sich der staatliche Standpunkt eher noch. Gouverneur Rockefeller hielt an seiner ursprünglichen Einordnung der Geschehnisse in Attica fest: „modern-day revolutionaries [...] pose a serious threat to the ability of free government to preserve order and to protect the security of the individual citizen.“<sup>65</sup> Diese Erzählung, nach welcher der Staat von „Revolutionären“ angegriffen worden sei, findet sich auch in der Autobiographie von Commissioner Oswald, „Attica. My Story“, die 1972 erschien: „The rebels were, in fact, holding out for revolutionary demands that had nothing to do with prison reform“. Die Bewertung durch Oswalds ist sehr viel weiter gefasst als seine Einschätzungen ein Jahr zuvor, als er mit den Häftlingen verhandelt hatte. „The demands [were] a total negation of the rule of law and a threat to the fundamental American system.“<sup>66</sup> Die Topoi der Unvermeidlichkeit des staatlichen Durchgreifens und der „thoughness“ finden sich auch hier wieder<sup>67</sup>.

Mit diesem narrativen Erklärungsmuster wurde auch die staatliche Reaktion auf den Aufstand im Attica-Gefängnis gerechtfertigt: „From a moral standpoint, the deaths were ‚justifiable homicide‘“<sup>68</sup> – so wurde Gouverneur Rockefeller zitiert. „Justifiable homicide“, also der „gerechtfertigte Mord“ eines Kriminellen<sup>69</sup>,

<sup>62</sup> John Darnton, Attica Reaction Widens, Prison Reform Proposed, in: New York Times, 15. 9. 1971, S. 33.

<sup>63</sup> Ebenda. Vgl. auch Frank Lynn, Lindsay Criticizes Governor on Attica, in: New York Times, 18. 9. 1971, S. 15; vgl. außerdem: Leonard Orland, Human Rights for Prisoners, in: New York Times, 24. 9. 1971, S. 41.

<sup>64</sup> Statement by Commissioner Oswald, in: Special to the New York Times vom 14. 9. 1971, S. 28.

<sup>65</sup> McKay-Report, S. 319.

<sup>66</sup> Russell G. Oswald, Attica. My Story, New York 1972, S. 231.

<sup>67</sup> Richard Andrew Featherstone, Narratives from the 1971 Attica Prison Riot. Toward a Theory of Correctional Disturbances, Lewiston 2005. Featherstone geht in seiner Arbeit ausführlich auf Autobiographien beteiligter Akteure und die auseinanderdriftenden Erinnerungskulturen ein.

<sup>68</sup> Rockefeller Says Hostages Died in Crossfire from Authorities, in: Los Angeles Times, 17. 9. 1971, S. 1.

<sup>69</sup> „Justifiable homicide“ wird im Staat New York definiert als „situation that results in the justified killing of a criminal“; <http://criminaljustice.state.ny.us/dict/dataelement238.htm> (24. 3. 2014).

entlastete rechtlich die Polizisten und *State Trooper* und enthob die staatlichen Verantwortungsträger jeglicher Schuld. Der polizeiliche Einsatz gegen illegitime Angreifer der freiheitlichen Staatsordnung wurde nach wie vor als rechtmäßig und notwendig dargestellt, trotz 39 Toter. 1974 formulierte Gouverneur Rockefeller sogar, dass es ein „schwerer Fehler“ gewesen sei, das Gefängnis nicht sofort zu stürmen<sup>70</sup>.

Trotz anfänglich vehementer gesellschaftlicher Kritik avancierte der Fall Attica zum Vorbild weiterer staatlicher Politik. Vom härteren polizeilichen Durchgreifen bis hin zu schärferen Bestrafungsmaßnahmen wurde der Fokus vor allem auf das Strafjustizsystem gelegt: „The politics of law and order became less symbolic and expressive and more substantive and instrumental.“<sup>71</sup> Gefängnisreformen wurden in der Folgezeit im Zusammenhang mit dem Ruf nach speziellen „maximum-maximum security“-Einrichtungen für „radikale Unruhestifter“ verhandelt. Dagegen rückten Verbesserungen der Haftbedingungen zunehmend in den Hintergrund<sup>72</sup>. Die staatlichen Narrative um Attica trugen in einem Klima der kulturellen Auseinandersetzung um Gefängnisreformen Anfang der 1970er Jahre zu einem Paradigmenwechsel bei. Die bloße Verwahrung von Kriminellen gewann gegenüber früheren Ansätzen der Reformierung des Strafvollzugs und der Rehabilitierung von Straftätern Oberhand als definierte Funktion von Gefängnissen<sup>73</sup>.

### 3. Internierung ohne Gerichtsverfahren im Nordirlandkonflikt, 1971

„I do not think that I have ever approached the Irish situation with as deep a sense of foreboding and impending tragedy as I do today. I say that without wishing in any way to be a Cassandra.“<sup>74</sup> Mit diesen Worten kam James Callaghan am 5. August 1971 im Unterhaus auf den Nordirlandkonflikt zu sprechen. Der Politiker der Labour-Opposition zeichnete in der Tat ein düsteres Bild von der Situation in der *Province* während der *adjournment-debate*, der letzten Debatte des Unterhauses vor der Sommerpause. Im Gegensatz zu seiner Feststellung, nicht die Rolle der Cassandra einnehmen zu wollen, sagte er eine ernsthafte Verschlechterung der Situation voraus und forderte die Regierung auf, das Unterhaus gegebenenfalls aus der Sommerpause zu rufen. Die konservative Regierung um Premierminister Edward Heath hielt sich bedeckt. Innenminister Reginald Maudling verkündete: „I

<sup>70</sup> Robert MacFadden, Rockefeller Admits Making a „Serious Mistake“ in Role in Attica, in: New York Times, 23. 11. 1974, S. 16.

<sup>71</sup> Gottschalk, The Prison and the Gallows, S. 7.

<sup>72</sup> Ross K. Baker, Politics Goes to Prison. Political Staging Areas, in: Washington Post, 7. 11. 1971, S. B1; vgl. auch Robert E. Tomasson, Experts Divided on Special Prison: State Urged to be Cautious in Segregating Militants, in: New York Times, 10. 10. 1971, S. 40.

<sup>73</sup> Vgl. Bruce Schulman, The Seventies. The Great Shift in American Culture, Society and Politics, New York 2001, S. 7.

<sup>74</sup> James Callaghan, in: Hansard 822, Commons Sitting, 5. 8. 1971, Sp. 1871.

did not think it helpful, and I did not believe that it would be seen to be helpful, if I were to make a statement when there was nothing new to announce.”<sup>75</sup>

Sechs Wochen später wurde das Parlament tatsächlich zu einer Sondersitzung einberufen. Seit dem Zweiten Weltkrieg war die Sommerpause des *House of Commons* erst vier Mal unterbrochen worden<sup>76</sup>. 14 Soldaten und 34 Zivilisten hatten ihr Leben verloren. Die Hoffnung Callaghans – „I hope that my Cassandra-like fears will prove to be unfounded”<sup>77</sup> – hatte sich zerschlagen. Was war geschehen? Am selben Tag, an dem Callaghans Kassandraruuf im Parlament erscholl, hatte die britische Regierung den nordirischen Premier Brian Faulkner empfangen. Während dieses Treffens hatte Heath dem Drängen Faulkners nachgegeben und der Einführung einer Maßnahme zugestimmt, die in beiden Teilen Irlands bereits zuvor zum Tragen gekommen war: *internment without trial*<sup>78</sup>. Auf der Grundlage der Ausnahmegesetzgebung des *Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland)* von 1922 (SPA) konnte der nordirische Innenminister jede Person, die staatsgefährdender Aktivitäten verdächtigt wurde, auf unbestimmte Zeit ohne Gerichtsverfahren internieren<sup>79</sup>. Der SPA war damit „arguably the most powerful legislative measure in the Western world designed to cope with terrorism”<sup>80</sup>. Da die britische Regierung im Juli 1971 wegen der prekären Sicherheitslage damit rechnen musste, dass Faulkner jederzeit um Erlaubnis bitten könnte, die Internierung mutmaßlicher Anhänger der IRA anzuordnen, hatte sie das Treffen bewusst auf den Tag der *adjournment-debate* hinausgezögert, um einer öffentlichen Debatte darüber, was hinter den verschlossenen Türen von *10 Downing Street* besprochen wurde, zu entgehen<sup>81</sup>.

Nur vier Tage später, in den frühen Morgenstunden des 9. August 1971, führte die Armee unter dem Codenamen *Operation Demetrius* eine breit angelegte Verhaftungsaktion in Nordirland durch. 342 Personen wurden nachts aus ihren Häusern gezerzt und inhaftiert. Alle waren Katholiken. Bis Anfang September wurden etwa 100 der Internierten wieder frei gelassen, da sich herausstellte, dass keinerlei Verbindung zur IRA bestand<sup>82</sup>. Der Grund hierfür lag in erster Linie in der ungenügenden nachrichtendienstlichen Informationslage der nordirischen Polizei *Royal Ulster Constabulary* (RUC), die bereits im Vorfeld auch der Öffentlichkeit bekannt war<sup>83</sup>. Vor allem aufgrund des Vorwurfs einer einseitigen Internierung von

<sup>75</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 822, Commons Sitting, 5. 8. 1971, Sp. 1879.

<sup>76</sup> Vgl. Not the Time to Recall Parliament, in: *The Times*, 18. 8. 1971, S. 13.

<sup>77</sup> James Callaghan, in: Hansard 822, Commons Sitting, 5. 8. 1971, Sp. 1878.

<sup>78</sup> Vgl. Note eines Treffens des Cabinet Office am 5. 8. 1971, in: UK Public Record Office, PREM 15/478, 6. 8. 1971.

<sup>79</sup> Zur Anwendung des Special Powers Act vgl. Laura K. Donohue, *Regulating Northern Ireland: The Special Powers Acts, 1922–1972*, in: *The Historical Journal* 41 (1998), S. 1089–1120.

<sup>80</sup> Marcel Berlins, *Stormont's Last Resort against Terrorism*, in: *The Times*, 10. 8. 1971, S. 12.

<sup>81</sup> Vgl. Note eines Treffens zwischen Edward Heath, Lord Carrington und Reginald Maudling am 2. 8. 1971, in: UK Public Record Office, PREM 15/478, 2. 8. 1971.

<sup>82</sup> Vgl. Kandel, *Der Nordirland-Konflikt*, S. 141 f. Vgl. für die Zahlen: John Clare, *Detained Men to Boycott Inquiry*, in: *The Times*, 2. 9. 1971, S. 1.

<sup>83</sup> Vgl. Hugh Noyes, *Direct Rule Bill as Last Resort for Ulster*, in: *The Times*, 7. 4. 1971, S. 1.

Katholiken bewirkte *internment* das Gegenteil dessen, was sich die britische und die nordirische Regierung erhofft hatten. Anstatt die Sicherheitslage deutlich zu verbessern, geriet die Situation nun völlig außer Kontrolle. Die Gewalt zwischen der protestantischen und der katholischen *community* flammte erneut auf, ganze Straßenzüge brannten nieder, tausende Katholiken flüchteten über die innerirische Grenze, um in Flüchtlingslagern der Republik Irland Zuflucht zu finden, täglich detonierten Bomben, die IRA lieferte sich einen offenen Kampf mit der britischen Armee.

Diese Ereignisse zogen eine weitreichende Kritik nach sich. Bereits nach einer knappen Woche stellte die Zeitung *The Times* fest: „This past week has been almost as bad for Britannia’s image as the Suez adventure 15 years ago.“<sup>84</sup> Im Vereinigten Königreich und in Irland machten die meisten Kritiker die Einführung der Internierung als Ursache für die erneute Eskalation der Gewalt zwischen Protestanten und Katholiken aus. Das zentrale Argument lautete dabei, die Internierung treibe den katholischen Bevölkerungsteil in die Arme der IRA. In der hitzigen Debatte um die eskalierende Gewalt spielte die grundlegende Frage, inwieweit die Internierung ohne Gerichtsverfahren mit den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sei, jedoch nur eine untergeordnete Rolle<sup>85</sup>. Die unionistische Regierung Nordirlands vertrat den Standpunkt, die Sicherheit der Bevölkerung wiege mehr als die individuelle Freiheit einzelner, eine Lesart, der die Vertreter der katholischen *community* vehement widersprachen<sup>86</sup>.

Vor diesem Hintergrund sah sich die britische Regierung gezwungen, dem Drängen der Opposition nachzugeben und das Parlament am 22. September 1971 zu einer zweitägigen Sondersitzung einzuberufen<sup>87</sup>. Der Premierminister rechtfertigte, dass die Regierung erst im Nachhinein zu der Internierung Stellung bezog, indem er anführte: „No one wanted this action to be taken a moment earlier than was necessary, and even when it is taken it is action which, by its very nature, must be taken and only afterwards reported.“<sup>88</sup> Die Regierung unterstrich, dass sie stets „the abhorrence of all free men in a democratic society of detention with-

<sup>84</sup> The Times Diary. Russians Report Ulster from Afar PHS, in: The Times, 14. 8. 1971, S. 12.

<sup>85</sup> So merkte Hugh Bredin, Dozent für Scholastic Philosophy an der Queen’s University Belfast, kritisch an, dass die meisten Argumente, die gegen die Internierung angeführt wurden, „derive from the belief that internment might be justified in some circumstances“. Vgl. Hugh Bredin, Why Internment Is Wrong, in: The Irish News. In: Linen Hall Library, Northern Ireland Political Collection (NIPC), Northern Ireland Office, Press Cutting Files, Internment 2, 28. 8. 1971.

<sup>86</sup> Zu der Frage, wie die Internierung in Nordirland gedeutet wurde, vgl. Sissel Rosland, Narratives of Legitimacy: Political Discourse in the Early Phase of the Troubles in Northern Ireland, in: Katy Hayward/Catherine O’Donnell (Hrsg.), Peace and Conflict Studies. Special Issue on „Political Discourse as an Instrument of Conflict and Peace: Lessons from Northern Ireland“. Peace and Conflict Studies 15 (2008), S. 21–42, hier besonders S. 27f. Rosland konzentriert sich in ihrer Analyse des Legitimitätsdiskurses um internment auf die Äußerungen nationalistischer und unionistischer politischer Aktivisten und Politiker.

<sup>87</sup> Vgl. Nicholas Jones, Mr Callaghan’s Hardening Attitude to Internment Encourages Demand for Recall of Parliament, in: The Times, 16. 8. 1971, S. 2.

<sup>88</sup> Edward Heath, in: Hansard 823, Commons Sitting, 23. 9. 1971, Sp. 322.

out trial“ betont und hervorgehoben habe, „that it be used only in the last resort“<sup>89</sup>. Um die Einführung der Maßnahme zu rechtfertigen, verwies Innenminister Maudling auf eine Feststellung, die er bereits im Frühjahr im Parlament getroffen hatte: „In the past I have said that I regard internment as a hideous measure, but I have also said that I do not regard it as hideous as a campaign of murder and terrorism.“<sup>90</sup> Im Gegensatz zu der äußerst positiv konnotierten Sprache, welche die Verlautbarungen des konservativen Kabinetts zum Nordirlandkonflikt bisher geprägt hatte, zeichnete die Regierung ein sehr düsteres Bild von der Lage in der *Province* als „one of great gravity and tragedy“<sup>91</sup> und „guerilla warfare“<sup>92</sup>. Der Premierminister stellte fest, dass die Situation die Inseln vor eine Herausforderung stelle, welche sie bisher noch nicht erlebt hätten.

Um zu erklären, wie es zu dieser Situation hatte kommen können, ließ Maudling die Bemühungen der *Labour*- und *Conservative*-Regierungen, den Konflikt zu befrieden, Revue passieren: „May I turn now to developments since the Downing Street Declaration of 1969, which I believe is an historic point in the development of the recent history of Northern Ireland.“<sup>93</sup> Im Folgenden knüpfte Maudling an die gemeinsame Deklaration der nordirischen und der britischen Regierungen an, die allen Bürgern Nordirlands Gleichberechtigung garantiert hatte<sup>94</sup>. Seitdem seien zahlreiche Reformen umgesetzt worden, um die Diskriminierung der katholischen Minderheit zu beseitigen. Die Umsetzung des Reformprogramms und der Einsatz der britischen Armee zum Schutz der katholischen Bevölkerung hätten dazu geführt, dass die Gewalt zwischen Protestanten und Katholiken bis Anfang 1971 weitestgehend zurückgegangen sei. Diese positive Entwicklung habe den Absichten der IRA widersprochen, „whose only purpose is chaos and who seek to achieve their political ends by a breakdown of law and order“<sup>95</sup>. Deshalb habe die IRA Anfang des Jahres „a new campaign of violence on a growing scale“<sup>96</sup> begonnen, um das soziale und wirtschaftliche Leben Nordirlands zum Erliegen zu bringen und die Auseinandersetzung zwischen der protestantischen und der katholischen *community* wieder aufleben zu lassen. Der Innenminister zog aus dieser Lesart des Konfliktverlaufs den Schluss: „The prob-

<sup>89</sup> Ebenda, Sp. 320.

<sup>90</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 8. Das Statement, auf das Maudling verweist, findet sich hier: Reginald Maudling, in: Hansard 815, Commons Sitting, 6. 4. 1971, Sp. 268f.

<sup>91</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 2.

<sup>92</sup> Lord Balniel, in: Hansard 823, Commons Sitting, 23. 9. 1971, Sp. 204.

<sup>93</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 5.

<sup>94</sup> Im Paragraph 6 der Declaration heißt es: „The two Governments at their meeting at 10 Downing Street today have reaffirmed that in all legislation and executive decisions of Government every citizen of Northern Ireland is entitled to the same equality of treatment and freedom from discrimination as obtains in the rest of the United Kingdom, irrespective of political views or religion.“ Her Majesty’s Stationery Office (HMSO), Command paper (Cmnd.) 4154. Northern Ireland. Text of a Communique and Declaration Issued after a Meeting Held at 10 Downing Street on 19. 8. 1969, London 1969, S. 4.

<sup>95</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 7.

<sup>96</sup> Ebenda.

lem for the security forces has changed from dealing with massive sectarian clashes on the streets of Belfast and other cities to dealing with a campaign of terrorism. It is really a different problem.”<sup>97</sup>

In diesem Narrativ markierte die *Downing Street Declaration* aus dem Jahr 1969 den Beginn der britischen Verpflichtung und wies damit implizit jede Verantwortung für die vorherige Entstehung des Konflikts zurück. Indem er die Erfolge des Reformprogramms positiv deutete, dementierte der Innenminister implizit die Vorwürfe, *internment* sei eine Repressionsmaßnahme zur Diskriminierung der katholischen Bevölkerung. Darauf aufbauend versuchte die britische Regierung die Internierung zu rechtfertigen, indem sie der IRA die alleinige Schuld an der erneuten Eskalation der Gewalt zuwies und die Internierung als Reaktion auf die Gewalt darstellte. Mit dieser narrativen Strukturierung aktualisierte die Regierung ihre bisherige Darstellung von *internment* als „last resort“ und markierte den 9. August als den Zeitpunkt, an dem keine andere Möglichkeit mehr geblieben sei, um die Sicherheit der Bürger zu garantieren.

Diese Erzählung wurde vor allem durch die Darstellung der IRA als „terrorists“ getragen, welche die britische Regierung bereits im Vorfeld sprachlich aufgeladen hatte. Seit dem Ausbruch der Gewalt versuchte die Regierung die „men of violence“ sprachlich zu isolieren. Durch diese Exklusion reduzierte die Regierung das *law and order*-Problem auf einen kleinen Personenkreis, der mithilfe des staatlichen Gewaltmonopols in Schach gehalten werden könne<sup>98</sup>. Zudem kam der sprachlichen Ausgrenzung die Funktion zu, den Konflikt zu strukturieren, indem die kleine Minderheit der „men of violence“ der überwiegenden Mehrheit der „people of good will“ gegenübergestellt wurde. Mithilfe eines Argumentationsmusters, demzufolge die britische Regierung die überwiegende Mehrheit der nordirischen Bevölkerung in Schutz nahm, wenn sie mit aller Härte gegen die „men of violence“ vorging, überspielten die staatlichen Akteure die Auseinandersetzungen zwischen Protestanten und Katholiken und identifizierte die „gunmen“ als gemeinsamen Feind<sup>99</sup>.

Diese Exklusion verschärfte sich parallel zur Steigerung der Gewalt der IRA seit 1971<sup>100</sup>. Im Februar kam der erste britische Soldat in Irland seit 1921 ums Leben<sup>101</sup>. Die Stellungnahmen der britischen Regierung nach den tödlichen Schüssen der IRA lassen das gleiche Narrativ erkennen, das der Innenminister gebrauchte, um die Internierung zu rechtfertigen<sup>102</sup>. Der entscheidende Unterschied

<sup>97</sup> Ebenda, Sp. 6.

<sup>98</sup> Vgl. Reginald Maudling, in: Hansard 803, Commons Sitting, 3. 7. 1970, Sp. 205. Zu dieser Einschätzung der Regierung vgl. Kathleen Peroff/Christopher Hewitt, Rioting in Northern Ireland. The Effects of Different Policies, in: *The Journal of Conflict Resolution* 24 (1980), S. 593–612, hier S. 603.

<sup>99</sup> Für diesen Topos der Darstellung des Nordirlandkonflikts durch die britische Regierung vgl. beispielsweise Lord Balniel, in: Hansard 803, Commons Sitting, 6. 7. 1970, Sp. 329 oder Lord Balniel, in: Hansard 815, Commons Sitting, 6. 4. 1971, Sp. 368.

<sup>100</sup> Vgl. zur sprachlichen Exklusion Paul Bew/Henry Patterson, *The British State and the Ulster Crisis. From Wilson to Thatcher*, London 1985, S. 31.

<sup>101</sup> Peter Taylor, *Brits. The War against the IRA*, London 2001, S. 58.

<sup>102</sup> Vgl. Reginald Maudling, in: Hansard 811, Commons Sitting, 15. 2. 1971, Sp. 1319. Zum Rückgang der „riot-related deaths“ vgl. Peroff/Hewitt, Rioting in Northern Ireland, S. 595.

war jedoch, dass die Regierung zu diesem Zeitpunkt auf die pejorative Fremdbestimmung des Begriffs „terrorist“ verzichtete. Erst als die IRA im März mit der Ermordung drei weiterer Soldaten im Alter von 17, 18 und 23 Jahren, außerhalb ihres Dienstes, eine weitere Hemmschwelle überschritt<sup>103</sup>, erreichte die sprachliche Ausgrenzung ihren vorläufigen Höhepunkt: „The terrorists are not only behaving in a demented and wholly subhuman manner. They have no hope whatever of achieving their objective.”<sup>104</sup> Diese Deutung der Gewalt veranschaulicht, dass die konservativen Politiker die IRA nicht nur durch die Klassifikation als „terrorists“ stigmatisierten, um sie zu delegitimieren<sup>105</sup>. Mit der Umschreibung „wholly subhuman manner“ lud die Regierung vielmehr den Feindbegriff „terrorist“ darüber hinaus zusätzlich auf. Die Grenzziehung zwischen „unmenschlich“ und „menschlich“ definierte die „terrorists“ endgültig aus der Gesellschaft heraus und untermauerte die zentrale Botschaft, welche die britische Regierung der „all-out terrorist campaign“<sup>106</sup> entgegensetzte: „violence will not succeed“<sup>107</sup>.

Die Zuschreibung als „terrorists“ war nicht nur eine Kampfansage an die IRA, sondern auch eine Botschaft an die radikalen Unionisten in Nordirland, die den nordirischen Premierminister James Chichester-Clark immer stärker unter Druck setzten, *internment without trial* einzuführen, um gegen die IRA vorzugehen<sup>108</sup>. Die britische Regierung betonte ein ums andere Mal ihre Entschlossenheit, die „terrorists“ zu bekämpfen, wies jedoch die Entscheidung, ob die Internierungsmaßnahme eingesetzt werden sollte, von sich: „The actual power of internment lies in the hands of the Northern Ireland Government.“<sup>109</sup> Das konservative Kabinett betrachtete eine Einführung der Internierung nicht als eine Frage, die im Kontext des Prinzips von *the rule of law* zu diskutieren sei, sondern reduzierte sie auf eine pragmatische Entscheidung: „that this is more a decision of practice than of principle. Internment is a hideous step to have to take, but it is no more hideous than a campaign of murder. Therefore, we should assess whether it would make a contribution to the cessation of the campaign.”<sup>110</sup> Das Verständnis von

<sup>103</sup> Vgl. Brendan O’Duffy, *The Price of Containment: Deaths and Debate on Northern Ireland in the House of Commons, 1968–94*, in: Peter Catterall/Sean McDougall (Hrsg.), *The Northern Ireland Question in British Politics*, New York 1996, S. 102–128, hier S. 105.

<sup>104</sup> Ian Gilmour, in: *Hansard* 813, Commons Sitting, 11. 3. 1971, Sp. 679f.

<sup>105</sup> Zur Funktion des Feindbegriffs „terrorist“ vgl. Musolff, *Terrorismus*, S. 302.

<sup>106</sup> Reginald Maudling, in: *Hansard* 815, Commons Sitting, 6. 4. 1971, Sp. 263.

<sup>107</sup> Reginald Maudling, in: *Hansard* 811, Commons Sitting, 15. 2. 1971, Sp. 1323. Vgl. zudem Reginald Maudling, in: *Hansard* 813, Commons Sitting, 11. 3. 1971, Sp. 598. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die britische Regierung den paramilitärischen Gruppierungen Nordirlands mit der Bezeichnung „terrorists“ nicht absprach, ein politisches Ziel zu verfolgen, wie dies in der Regel im Rahmen der Terrorismusbekämpfung geschieht (Vgl. Musolff, *Krieg gegen die Öffentlichkeit*, S. 11). Die britische Regierung gebrauchte die Begriffe „terrorists“ und „violence for political ends“ vielmehr synonym.

<sup>108</sup> Vgl. Simon Winchester, *Support for Internment Grows in Ulster*, in: *The Guardian*, 15. 3. 1971, S. 20.

<sup>109</sup> Edward Heath, zitiert nach, *Heath Pledge on Army Conduct in Ulster*, in: *The Times*, 29. 3. 1971, S. 4.

<sup>110</sup> Reginald Maudling, in: *Hansard* 815, Commons Sitting, 6. 4. 1971, Sp. 267f.

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, das durch die Verlautbarungen der britischen Regierung und der Opposition zur Internierung transportiert wurde, brachte *The Times* auf den Punkt: „Toleration has its proper limits even in a democracy and these limits are drawn where the consequences of toleration appear to threaten the fabric of democracy itself.“<sup>111</sup>

Als sich die Sicherheitslage in den kommenden Monaten weiter verschlechterte und der Druck auf die nordirische Regierung stieg, *internment* einzusetzen, ging die britische Regierung dazu über, den Konflikt als Krieg umzudeuten. Kurz vor der Einführung der Internierung bezeichnete Innenminister Maudling die Situation in Nordirland als „a state of open war existing between the IRA and the British Army“<sup>112</sup>. Die Schuld für diesen Kriegszustand wurde dabei eindeutig der IRA zugeschrieben, die der britischen Regierung den Krieg erklärt habe<sup>113</sup>. Die Exklusion der „men of violence“, die mit der Kriegsmetapher ihren Höhepunkt erreichte, wurde mit der *Operation Demetrius* schließlich in die Tat umgesetzt.

Die Internierung markierte jedoch nicht den Endpunkt des Narrativs, das aus den Stellungnahmen der Regierung am 22. September im Unterhaus herausgelesen werden kann. Innenminister Maudling zog aus der Eskalation der Gewalt vielmehr den Schluss, dass dem Konflikt in Zukunft anders begegnet werden müsse, und betonte die Wichtigkeit einer neuen Initiative, die er bereits Anfang September angekündigt hatte<sup>114</sup>. Mit dieser Bekräftigung einer neuen Nordirlandpolitik im Parlament ging eine narrative Umdeutung des gesamten Nordirlandkonflikts einher. Bisher hatten die *Labour*- und *Conservative*-Regierungen die Unruhen im Wesentlichen auf die Benachteiligung der katholischen Minderheit und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der *Province* zurückgeführt<sup>115</sup>. In dieser Deutung der Konfliktursachen spiegelte sich ein allgemeiner Reformglaube wider, der die Politik zu jener Zeit in den westlichen Demokratien maßgeblich bestimm-

<sup>111</sup> Ronald Butt, Mr Wilson's Service to the Nation, in: *The Times*, 25. 9. 1971, S. 12.

<sup>112</sup> No Advance Notice if Internment is Introduced in Ulster, Mr Maudling Tells Backbenchers, in: *The Times*, 29. 7. 1971, S. 2.

<sup>113</sup> Vgl. Reginald Maudling, in: Hansard 822, Commons Sitting, 5. 8. 1971, Sp. 1879. Die Umdeutung der Situation als „war“ muss im Zusammenhang mit Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention betrachtet werden, die ein Abweichen von Artikel 5 „Recht auf Freiheit und Sicherheit“ nur „im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht“, gestattet (Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 7. 8. 1952, in: Bundesgesetzblatt Teil II, ausgegeben zu Bonn am 22. 8. 1952, S. 685–700, hier S. 691). Am 20. 8. 1971 informierte die britische Regierung den Europarat, dass sie aufgrund der Situation in Nordirland von der europäischen Menschenrechtskonvention abweichen müsse.

<sup>114</sup> Vgl. George Clark, Maudling Offer to Talk with Whole Ulster Community Gets a Rebuff, in: *The Times*, 8. 9. 1971, S. 1.

<sup>115</sup> Vgl. beispielsweise Reginald Maudling, in: Hansard 815, Commons Sitting, 6. 4. 1971, Sp. 260. Zur Kontinuität dieser Ursachenerklärung der britischen Regierung vgl. Peroff/Hewitt, Rioting in Northern Ireland, S. 599; Peter R. Neumann, The Government's Response, in: James Dingley (Hrsg.), *Combating Terrorism in Northern Ireland*, London 2009, S. 137–156, S. 145. Zum Zusammenhang der wirtschaftlichen Situation Nordirlands und der Entstehung der „Troubles“ vgl. zusammenfassend Frank Otto, *Der Nordirlandkonflikt. Ursprung. Verlauf. Perspektiven*, München 2005, S. 83.

te<sup>116</sup>. Die konservative Regierung führte den Nordirlandkonflikt auf die soziale, politische und ökonomische Rückständigkeit der Nachbarinsel zurück, die durch Reformen behoben werden könne<sup>117</sup>. Dieses Konflikt-Narrativ wies keinen eindeutigen Anfangspunkt auf. Das zentrale Erklärungsmuster der Rückständigkeit verwies jedoch implizit auf die Frühphase des nordirischen Staates, in der die Unionisten sich die Vorherrschaft über die katholische Minderheit gesichert hatten, und auf die wirtschaftliche Rezession der *Province* seit den späten 1950er Jahren<sup>118</sup>. Das gedachte Ende des Konflikts wurde mit dem Punkt markiert, an dem Nordirland durch Reformen an das Vorbild Großbritannien angeglichen sein würde: „The principle is to work for the same standards in Northern Ireland as in the rest of the United Kingdom in community relations, in economic and social progress and in the maintenance of law and order. This Government have never wavered in this objective and we shall not do so.”<sup>119</sup> In diesem Narrativ schwang unterschwellig eine Konnotation von *Britishness* mit, die sich durch die Attribute *modern* und *civilised* auszeichnete und im 18. und 19. Jahrhundert herausgebildet hatte<sup>120</sup>. Die Deutung der Rückständigkeit Nordirlands als Hauptursache des Konflikts ging mit einer Distinktion zwischen einer britischen, rationalen Mentalität und einer (nord-)irischen, irrationalen und emotionsgeleiteten Mentalität einher<sup>121</sup>.

Jetzt aber wich der Innenminister von dieser narrativen Deutung der Konfliktursachen ab und stellte fest, dass der Konflikt nicht durch die bisherige Reform- und Sicherheitspolitik gelöst werden könne, sondern vielmehr durch Gespräche zwischen allen Beteiligten beigelegt werden müsse. Mit dieser neuen politischen Initiative knüpfte Maudling an die bisherige Grenzziehung zwischen den „men of violence“ und den „people of good will“ an. Die dichotome Strukturierung des Konflikts diene Maudling als zentrales Kriterium für politische Legitimität, entschied er doch entlang dieser Trennlinie, wer an den Gesprächen über die Zukunft Nordirlands partizipieren dürfe und wer nicht. Der Innenminister brachte diesen Grundsatz, der für den weiteren Verlauf des Nordirlandkonflikts entscheidend sein sollte, auf folgende Formel: „We cannot treat with the men of violence. We can seek a solution with all men of good will.“<sup>122</sup>

<sup>116</sup> Vgl. Anthony Seldon, *The Heath Government History*, in: Stuart Ball/Anthony Seldon (Hrsg.), *The Heath Government 1970–1974. A Reappraisal*, London/New York 1996, S. 1–19, hier S. 5.

<sup>117</sup> Zur Deutung der Ursache des Konflikts als „Modernisierungsdefizit“ vgl. Andreas Helle, *Nordirland als Problem der britischen Politik*, in: Jürgen Elvert (Hrsg.), *Nordirland in Geschichte und Gegenwart*, Stuttgart 1994, S. 276–298, hier S. 294; Michael J. Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland, 1969–2000*. Manchester 2001, S. 160.

<sup>118</sup> Vgl. Otto, *Der Nordirlandkonflikt*, S. 83.

<sup>119</sup> Edward Heath, in: Hansard 823, Commons Sitting, 23. 9. 1971, Sp. 317. Für den weiteren Verlauf der Darstellung Großbritanniens als Vorbild für Nordirland vgl. William Whitelaw, in: Hansard 853, Commons Sitting, 20. 3. 1973, Sp. 240.

<sup>120</sup> Zum Konzept der *Britishness* vgl. Joseph Ruane/Jennifer Todd, *The Dynamics of Conflict in Northern Ireland. Power, Conflict and Emancipation*, Cambridge 2000, S. 210.

<sup>121</sup> Zur Darstellung nordirischer Politiker als „largely devoid of reason“ vgl. Smith, *The British State*, S. 132.

<sup>122</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 16.

Um die neue Initiative zu erklären, löste Maudling diese scharfe Gegenüberstellung jedoch auf und zog eine weitere Trennlinie, die er der bisherigen Strukturierung des Konflikts überordnete: „There is, above all, the traditional hostility between the two communities in Northern Ireland; the memories and emotions that stretch back not for generations but almost for centuries, with differences between the two communities not only in political affiliation and religious outlook but even in education and culture, and even in leisure activities.”<sup>123</sup> Diese Entgrenzung des Konflikts durch die Betonung der „deep, abiding and long-established difference between the two communities“<sup>124</sup> markiert eine Kehrtwende in der narrativen Deutung des Nordirlandkonflikts durch die britische Regierung<sup>125</sup>. In den bisherigen Stellungnahmen hatten die konservativen Politiker in der Regel die „small minority of extremists“ von der „majority of peaceable and law-abiding people“<sup>126</sup> abgegrenzt und dadurch die Antagonismen zwischen Protestanten und Katholiken in den Hintergrund gerückt. Nun unterstrich Maudling die tiefe Spaltung der nordirischen Gesellschaft, um daraus den Lösungsansatz abzuleiten, dass der Konflikt nur durch Gespräche zwischen den Konfliktparteien überwunden werden könne<sup>127</sup>. Die Betonung der tiefen Spaltung der nordirischen Gesellschaft hob ein Motiv hervor, das für das Konflikt-Narrativ der britischen Regierung kennzeichnend war. London inszenierte sich als „honest broker“, der – ohne ein eigenes Interesse zu verfolgen – zwischen den Konfliktparteien vermittelte<sup>128</sup>.

Der Vorstoß des Innenministers, den Konflikt durch Gespräche zwischen allen Beteiligten beilegen zu wollen, rückte die Internierung in den Mittelpunkt der Lösungssuche. Die Vertreter der katholischen *community* verkündeten, dass sie sich erst an den Gesprächen beteiligen würden, wenn der „roadblock of internment“ beseitigt sei<sup>129</sup>. Die Debatte um die Internierung wurde zusätzlich durch Beschuldigungen gegen die Sicherheitskräfte angeheizt, die von der katholischen Minderheit und der Regierung der Republik Irland nach der *Operation Demetrius* erhoben worden waren. Um die Vorwürfe, im Zuge der Internierung sei gefoltert worden, auszuräumen, richtete die britische Regierung Ende August 1971 ein Komitee ein, das unter der Leitung von Sir Edmund Compton den Beschwerden unter Ausschluss der Öffentlichkeit nachgehen sollte. Bis der Bericht des Komitees am 16. November veröffentlicht wurde, vermied es das konservative Kabinett

<sup>123</sup> Ebenda, Sp. 3.

<sup>124</sup> Ebenda.

<sup>125</sup> Zur Deutung der „Troubles“ als einen „anachronistischen Konflikt zweier seit Jahrhunderten verfeindeter Religionsgemeinschaften“ vgl. Helle, Nordirland, S. 294.

<sup>126</sup> Ian Gilmour, in: Hansard 813, Commons Sitting, 11. 3. 1971, Sp. 673. Zur Exklusion der „terrorists“ vgl. beispielsweise zudem Reginald Maudling, in: Hansard 813, Commons Sitting, 11. 3. 1971, Sp. 597.

<sup>127</sup> Vgl. Reginald Maudling, in: Hansard 823, Commons Sitting, 22. 9. 1971, Sp. 4.

<sup>128</sup> Zur Rolle Großbritanniens als „honest broker“ vgl. Dingley, Northern Ireland and the ‚Troubles‘, S. 19f. und David Bloomfield/Maeve Lankford, From Whitewash to Mayhem: The State of the Secretary in Northern Ireland, in: Peter Catterall/Sean McDougall (Hrsg.), The Northern Ireland Question in British Politics, New York 1996, S. 143–161, hier S. 144.

<sup>129</sup> Gerry Fitt, zitiert nach: Leaders Seek an End to Violence, in: The Times, 29. 9. 1971, S. 2.

weitgehend einen Standpunkt zu den Folttervorwürfen einzunehmen<sup>130</sup>. Der *Compton-Report* bescheinigte den Sicherheitskräften schließlich, dass es zwar zu „physical ill-treatment“ gekommen sei, jedoch keine „torture“ gegeben habe<sup>131</sup>.

Die Veröffentlichung des Berichts zog eine Debatte im Unterhaus nach sich, in der die Regierung den moralischen Konflikt auf den Punkt brachte: „How far is it acceptable or permissible to go, in a democracy, in the defence of innocent people against terrorism of this kind?“<sup>132</sup> Innenminister Maudling deutete diese Frage, die das staatliche Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Kern berührte, als ein „argument of degree“. Es müsse eine Grenze zwischen bloßer Befragung und Folter gezogen werden, „between doing nothing and doing too much“. Die Regierung formulierte damit ein graduelles Rechtsstaatlichkeitsverständnis, für dessen exakte Bestimmung sie nicht verantwortlich zeichnen wollte. Vielmehr setzte sie ein weiteres Komitee ein, das die bestehenden Richtlinien über die Verhörmethoden der Sicherheitskräfte prüfen sollte<sup>133</sup>. Die Regierung ließ sich nicht darauf ein, die Grenzen dessen, was unter rechtsstaatlichen Prinzipien getan werden durfte, öffentlich auszuloten. Dennoch legte sie die generelle Stoßrichtung fest, indem sie mit der Rückendeckung des *Compton-Reports* das Verhalten der Sicherheitskräfte während der *Operation Demetrius* in Schutz nahm: „It is necessary to take vigorous measures to fight a ruthless enemy, a terrorist and murderous enemy.“<sup>134</sup>

Diese Begründung setzte sich mit zunehmendem Abstand zum 9. August 1971 als Argumentationsmuster durch, um die Internierungspraxis zu rechtfertigen. Während dieser Notwendigkeits-Topos die Darstellung von *internment* maßgeblich prägte, verlagerte sich das „last resort“-Narrativ auf die Ankündigung einer möglichen Übernahme der direkten Regierungsverantwortung für Nordirland durch die britische Regierung. Tatsächlich spitzte sich der Konflikt schließlich derart zu, dass sich die britische Regierung am 24. März 1972 gezwungen sah, *direct rule* einzuführen.

Mit *direct rule* änderte sich die Deutung der Internierung grundlegend, da die britische Regierung die nordirische Administration nun nicht mehr für die Einsperrungspraxis verantwortlich machen konnte<sup>135</sup>. Das „last resort“-Narrativ, das

<sup>130</sup> Vgl. beispielsweise Lord Balniel, in: Hansard 823, Commons Sitting, 23. 9. 1971, Sp. 213.

<sup>131</sup> HMSO, Cmnd. 4823. Report of the Enquiry into Allegations against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9th August, 1971. Chairman Sir Edmund Compton, London 1971, S. V.

<sup>132</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 826, Commons Sitting, 17. 11. 1971, Sp. 444.

<sup>133</sup> Für den Bericht des Komitee unter Lord Parker siehe: HMSO, Cmnd. 4901. Report of the Committee of Privy Counsellors Appointed to Consider Authorised Procedures for the Interrogation of Persons Suspected of Terrorism. Chairman Lord Parker of Waddington, London 1972.

<sup>134</sup> Reginald Maudling, in: Hansard 826, Commons Sitting, 17. 11. 1971, Sp. 446. Zur Verteidigung des Verhaltens der Armee vgl. beispielsweise Reginald Maudling, in: Hansard 826, Commons Sitting, 17. 11. 1971, Sp. 442.

<sup>135</sup> Die britische Regierung hatte zuvor argumentiert, dem Gesetz nach sei die nordirische Administration für die Einführung von *internment* verantwortlich. Vgl. Reginald Maudling, in: Hansard 827, Commons Sitting, 29. 11. 1971, Sp. 44.

zuerst *internment*, dann *direct rule* als Höhepunkt einer Konflikterzählung gesetzt hatte, wurde nach der Übernahme der direkten Regierungsverantwortung durch ein Interims-Narrativ überlagert. Die konservativen Politiker versuchten nun, *direct rule* als Übergangslösung darzustellen<sup>136</sup>. Die Regierung verortete nicht mehr drastische Maßnahmen wie *internment* oder *direct rule* als Höhepunkt eines möglichen Konfliktverlaufs, um eine Drohkulisse aufzubauen, sondern bemühte sich vielmehr, den temporären Charakter von *direct rule* zu betonen, indem sie die Rückkehr zur Normalität als neuen Endpunkt ihrer Deutung der *Troubles* festlegte. Diesem Interims-Narrativ folgte auch die Darstellung der Internierung. Als Edward Heath die direkte Regierungsverantwortung für Nordirland im Parlament bekannt machte, kündigte er zugleich an, „that we should make a start in the process of bringing internment to an end“<sup>137</sup>.

Die Abwendung von der Internierung ging mit einem grundsätzlichen Strategiewechsel der britischen Nordirlandpolitik einher, in dessen Folge die Gewalt der paramilitärischen Gruppierungen als Kriminalität gedeutet und verfolgt wurde. Die sukzessive Neujustierung des staatlichen Umgangs mit der politischen Gewalt zeigte sich zunächst, als 1973 Gerichtsverfahren ohne Jury eingeführt wurden, um möglichst viele Anhänger paramilitärischer Gruppierungen nicht länger zu internieren, sondern vor Gericht zu stellen<sup>138</sup>. Mit der gesetzlichen Grundlage für die *non-jury trials*, dem *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* von 1973, wurde der *Special Powers Act* aufgehoben, der in der katholischen Bevölkerung ein Symbol für den undemokratischen Charakter des nordirischen Staates gewesen war<sup>139</sup>. In ihrer Begründung des Gesetzes vor dem Parlament sprachen die Regierungsmitglieder nicht wie die übrigen Teilnehmer der Debatte von einem „state of emergency“<sup>140</sup>. Sie bemühten sich vielmehr, die Ausnahmesituation nicht als zu gravierend erscheinen zu lassen, um ihrer zentralen Botschaft größeren Nachdruck zu verleihen, dass die Sonderregelungen Nordirland dazu verhelfen würden, wieder zur Normalität zurückzukehren: „We cannot allow a small number of vicious killers to dictate to the United Kingdom Government and the people of

<sup>136</sup> Dieser temporäre Charakter, dem die britische Regierung *direct rule* verleihen wollte, zeigt sich am deutlichsten in der Bezeichnung des Gesetzes, mit dem die britische Regierung die verfassungsmäßige Grundlage für die direkte Regierungsverantwortung für Nordirland schuf: *The Northern Ireland (Temporary Provisions) Act*. Vgl. hierzu Cunningham, *British Government Policy*, S. 12.

<sup>137</sup> Edward Heath, in: *Hansard* 833, Commons Sitting, 24. 3. 1972, Sp. 1861.

<sup>138</sup> Die Regierung folgte mit der Einführung der *non-jury trials* der Einschätzung einer Kommission, die unter Lord Diplock Alternativen zu *internment without trial* erarbeitet hatte. Die Kommission war zu dem Ergebnis gekommen, dass die herkömmliche gerichtliche Strafverfolgung auf der Grundlage des *common law* nicht weiter angewandt werden konnte, wurden die Jury-Mitglieder doch durch die paramilitärischen Gruppierungen bedroht. Vgl. HMSO, Cmnd. 5185. *Report of the Commission to Consider Legal Procedures to Deal with Terrorist Activities in Northern Ireland*. Chairman Lord Diplock, London 1972.

<sup>139</sup> Vgl. Fionnuala Ni Aolain, *The Fortification of an Emergency Regime*, in: *Albany Law Review* 59 (1996), S. 1353–1387, hier S. 1355.

<sup>140</sup> Merlyn Rees, in: *Hansard* 855, Commons Sitting, 17. 4. 1973, Sp. 293 und Sir Elwyn Jones, in: *Hansard* 855, Commons Sitting, 17. 4. 1973, Sp. 369.

Northern Ireland and prevent a return to peace and normality.”<sup>141</sup> Die Gegenüberstellung von *Emergency Provisions* und Normalität folgt einer gängigen Lesart: Der Ausnahmezustand wird in der Regel als Gegensatz zur Normalität gedacht und darf daher zwingend nur eine befristete Zeit andauern<sup>142</sup>.

Trotz der Kriminalisierung der politischen Gewalt und trotz des Versuchs, die paramilitärischen Gruppierungen mit Maßnahmen zu bekämpfen, die sich mit den Prinzipien des Rechtsstaates vereinbaren ließen, änderte die britische Regierung nur die gesetzliche Grundlage und den konkreten Ablauf der Internierungspraxis, hielt die Maßnahme jedoch im Wesentlichen aufrecht. Mit der neuen gesetzlichen Grundlage nahm die Regierung zudem eine Umdeutung der Internierung vor. *Internment* wurde in *detention* umbenannt, um sich von der bisherigen Praxis zu distanzieren<sup>143</sup>. Dies änderte sich auch nicht, als 1974 die *Labour-Party* die Wahlen zum Unterhaus gewann und unter Premierminister Harold Wilson die Regierungsverantwortung von den *Tories* übernahm. Sowohl unter der *Conservative*- als auch unter der *Labour*-Regierung folgte die Rechtfertigung der Internierungsmaßnahme weiterhin dem Notwendigkeits-Topos: „While terrorism continues, so must the powers necessary to deal with it.”<sup>144</sup>

Dennoch markierte der Regierungswechsel einen Einschnitt in der Anwendung der Internierung. Vor dem Hintergrund einer Waffenruhe der IRA seit Ende 1974 begann die *Labour*-Regierung vermehrt *detainees* zu entlassen. Auch wenn die Regierung die gesetzliche Grundlage für *detention without trial* aufrecht erhielt, wurde die Internierung mit der Entlassung der letzten 47 *detainees* am 5. Dezember 1975 faktisch beendet. Mit der Einstellung der Internierungspraxis war der Konflikt um die Orte der Einsperrung jedoch keineswegs beigelegt. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre sollte die Konfrontation zwischen dem britischen Staat und den paramilitärischen Akteuren das *Maze-Gefängnis*, in dem die meisten paramilitärischen Häftlinge einsaßen, zu einem der „most notorious symbols of the conflict in Northern Ireland“<sup>145</sup> werden lassen. Während der Notwendigkeits-

<sup>141</sup> William Whitelaw, in: Hansard 855, Commons Sitting, 17. 4. 1973, Sp. 275.

<sup>142</sup> Vgl. Oren Gross, „Once More unto the Breach“: The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies, in: *The Yale Journal of International Law* 23 (1998), S. 437–501, hier S. 339f.

<sup>143</sup> Diese Änderung wurde mit der *The Detention of Terrorists (Northern Ireland) Order 1972* vorgenommen. Das Gesetz wurde mit dem *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973*, mit dem die non-jury trials eingeführt wurden, zwar aufgehoben, die Regelungen für *detention* blieben jedoch bestehen. Mit dem *Northern Ireland (Emergency Provisions) (Amendment) Act 1975* wurde die rechtliche Grundlage von *detention* abermals abgeändert. Für eine Zusammenfassung der Gesetzgebung im Zusammenhang mit politischer Gewalt in Nordirland siehe: Austen Morgan, *Northern Ireland Terrorism. The Legal Response*, in: James Dingley (Hrsg.), *Combating Terrorism in Northern Ireland*, London u. a. 2009, S. 157–176.

<sup>144</sup> Merlyn Rees, in: Hansard 894, Commons Sitting, 26. 6. 1975, Sp. 814.

<sup>145</sup> Chris Ryder, *Inside the Maze. The Untold Story of the Northern Ireland Prison Service*, London 2001, S. IX. Zur Rolle der Internierungslager und Gefängnisse im Nordirlandkonflikt vgl. zudem Kieran McEvoy, *Paramilitary Imprisonment in Northern Ireland. Resistance, Management, and Release*, Oxford/New York 2001.

Topos mit dem Aussetzen der *detention*-Praxis in den Hintergrund trat, gewann das „last resort“-Narrativ wieder an Bedeutung. Nordirlandminister Merlyn Rees stellte fest, dass er wieder von *detention* Gebrauch machen würde, wenn die Gewalt erneut einsetze, betonte jedoch: „But it is only as a last resort that I have used the powers of detention, and that continues to be my policy and that of the Government.“<sup>146</sup>

#### 4. „last-resort“ – Vergleich der staatlichen Narrative

Als entscheidende Gemeinsamkeit der staatlichen Darstellung des Aufstandes im Attica-Gefängnis und der Einführung der Internierung ohne Gerichtsverfahren kann das „last resort“-Narrativ ausgemacht werden, das den staatlichen Akteuren in beiden Fällen dazu diente, das eigene Handeln zu legitimieren. Die zentrale Argumentation des Narrativs stellte das staatliche Handeln als letzten Ausweg dar, um die freiheitlich demokratische Grundordnung gegen die Bedrohung der politischen Gewalt zu verteidigen. Diese Erzählung wurde durch ein „Rücken zur Wand“-Motiv getragen, das die Dramaturgie des narrativen Ablaufs bestimmte und das staatliche Handeln als Reaktion auf die politische Gewalt rechtfertigte. Dabei war vor allem die Anordnung der handelnden Personen sowie die zeitliche Abfolge der Ereignisse entscheidend.

Durch das „last-resort“-Narrativ aktualisierten die staatlichen Akteure eine dichotome Gliederung der Protagonisten, die bereits im Vorfeld des Attica-Aufstandes beziehungsweise der Einführung der Internierung ihre Verlautbarungen geprägt hatte. Der überwiegenden Mehrheit von „law-abiding citizens“ wurde eine kleine Minderheit gegenüber gestellt, die mittels pejorativer Fremdbezeichnungen wie „extremists“, „men of violence“ oder „terrorists“ aus der Mehrheitsgesellschaft heraus definiert wurde. Die sprachliche Exklusion erreichte mit der Beschreibung des Gegners als „subhuman“ ihren Höhepunkt. In Bezug auf diese Konstruktion ist ein Gedankengang Judith Butlers entscheidend, welcher der Annahme eine Absage erteilt, dass alle Menschen in westlichen Gesellschaften als gleichwertige Subjekte konstruiert würden. Die Verhandlung, wem in einer Gesellschaft Menschlichkeit zugeschrieben wird, wer „betrauerbar“<sup>147</sup> ist und damit als lebenswertes Leben qualifiziert, das es zu verteidigen gilt, ist laut Butler einer ständigen Fortentwicklung und Neudefinition unterworfen<sup>148</sup>. Diesem Prozess der Entmenschlichung kommt in den staatlichen Narrativen in den USA und im Vereinigten Königreich eine zentrale Bedeutung für das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu. Folgt man dem Gedankengang Butlers, identifizierten die pejorativen Be-

<sup>146</sup> Merlyn Rees, in: Hansard 894, Commons Sitting, 26. 6. 1975, Sp. 819.

<sup>147</sup> Vgl. Judith Butler, *Raster des Krieges. Warum wir nicht jedes Leid beklagen*, Frankfurt a. M./New York 2009, S. 22.

<sup>148</sup> Butler benutzt das englische Wort „shifting“, um diesen Prozess zu beschreiben. Vgl. ebenda, S. 11.

zeichnungen den Kreis der Personen, deren Leben nicht als schützenswert anerkannt wurde. Als Begründung dafür, dass die rechtsstaatlichen Prinzipien für diesen Personenkreis nicht zu gelten hatten, führten die staatlichen Akteure an, dass die „extremists“ das schützenswerte Leben der „people of good will“ bedrohten. Mit dieser Argumentation hoben die staatlichen Akteure die Schutzfunktion des Rechtsstaates für das Wohlergehen seiner Bürger für die Personen auf, die als Extremisten identifiziert wurden und erzeugten damit gleichzeitig eine Inklusion der Mehrheitsgesellschaft. Die staatlichen Akteure verorteten sich auf der Seite der überwiegenden Mehrheit der „people of good will“ und unterstrichen damit die Schutzfunktion des Staates für diesen Teil der Bevölkerung als eines der zentralen Aufgabenfelder des Rechtsstaates.

Diese Protagonistenkonstellation des „last-resort“-Narrativs aktualisierte tiefergreifende Deutungsmuster. In den USA fand die Exklusion des irrationalen Gewalttäters einen Anknüpfungspunkt an dem alten stereotypen Deutungsmuster des „schwarzen Mannes“ als inhärent aggressiven, gewaltbereiten „evildoer“<sup>149</sup>. Die *Black Power*-Bewegung wehrte sich vehement gegen diese negativen Kategorisierungen und stilisierte das abwertende Image des „dark-skinned villains“<sup>150</sup> um, indem sie den schwarzen Häftling als „outlaw“ zu einer positiv besetzten Figur afro-amerikanischer Befreiung umdeutete<sup>151</sup>. Durch diese Reaktualisierung erneuerte sich wiederum die Angstkulisse der (weißen) Mehrheitsgesellschaft<sup>152</sup>. Das Zusammenspiel der Attribute „kriminell“, „extremistisch“ und „schwarz“ intensivierete die Dämonisierung der Häftlinge, die Politisierung der Kriminellen verstärkte die Ausgrenzung aus der Mehrheitsgesellschaft. Vor dem Hintergrund innerstädtischer *Riots*, Gewalt an den Universitäten und auf der Straße, fügte sich der Attica-Aufstand in weitreichende Ängste vor einem inneramerikanischen Bürgerkrieg ein<sup>153</sup>. Gewaltanwendung wurde zu einem entscheidenden Ausschlusskriterium aus der Gruppe der „law abiding citizens“. Obwohl sich die aufstrebende afro-amerikanische Mittelschicht seit den 1960ern mehr und mehr in die Mehrheitsgesellschaft integrierte und Nixon die Gemeinsamkeiten der „Silent Majority“ und „Working Americans“ beschwor<sup>154</sup>, wurden gewaltbereite schwarze Häftlinge und Kriminelle weiterhin zu einer gesellschaftlichen Bedrohung stilisiert.

Im Vereinigten Königreich zogen die staatlichen Akteure eine Demarkationslinie zwischen Großbritannien und (Nord-)Irland, die der Abgrenzung zwischen

<sup>149</sup> Van Deburg, *Villains, Demons*, S. 199.

<sup>150</sup> Ebenda.

<sup>151</sup> Cummins, *Radical Prison Movement*, S. 94.

<sup>152</sup> Jane Rhodes zeigt überzeugend, dass sich diese Bilder der Angst vor Black Power in schwarzen communities, unerheblich, ob Black Power-Ideale geteilt wurden, nicht zeigten. Vgl. Rhodes, *Framing the Black Panthers*, S. 312.

<sup>153</sup> Melvin Small, *The Presidency of Richard Nixon*, Lawrence 1999, S. 157.

<sup>154</sup> Vgl. Flamm, *Law and Order*, S. 162f.; Neben dieser Rhetorik besaß die republikanische Regierung 1968 keine kohärent formulierte Politik zur „Civil Rights“-Problematik. In Nixons erster Wahlperiode überwogen kurzfristige taktische Überlegungen gegenüber politischen Entscheidungen. Vgl. Hugh Davis Graham, *The Civil Rights Era. Origins and Development of National Policy, 1960–1972*, New York 1990, S. 302.

den „men of violence“ und den „people of good will“ übergeordnet war. Dieser Abstand, der die verfassungsmäßige Zusammengehörigkeit Großbritanniens und Nordirlands im Vereinigten Königreich relativierte, verdichtete sich in einer räumlichen Distanzierung: „Because Northern Ireland is across the water and is geographically part of the island of Ireland, it has different problems from the rest of the United Kingdom.“<sup>155</sup> Die Abgrenzung Großbritanniens von Nordirland fand zwar in unterschiedlichen Themenkomplexen ihren Ausdruck, war aber immer von einer Darstellung (Nord-)Irlands als rückständig gekennzeichnet. In Bezug auf den Umgang des britischen Staates mit der politischen Gewalt zeigte sich dieser Antagonismus am deutlichsten in der Abgrenzung einer rationalen britischen von einer irrationalen irischen Mentalität. In den staatlichen Narrativen war dieses Motiv der Irrationalität tief in der Geschichte Irlands verwurzelt und stand mit einer Gewalttradition in Zusammenhang, die für die *Troubles* seit Ende der 1960er Jahre verantwortlich gemacht wurde. Während der Suche nach einer Konfliktlösung Anfang der 1970er Jahre entwickelte sich die Anwendung von Gewalt zum zentralen Entscheidungskriterium, wer an den demokratischen Strukturen partizipieren durfte. Damit wurden Demokratie und Gewalt als ein Gegensatzpaar konstruiert, das in den Verlautbarungen der staatlichen Akteure fast synonym mit britisch und irisch verwendet wurde. Mit diesen beiden Trennlinien, der Teilung der nordirischen Gesellschaft in „law-abiding citizens“ und „men of violence“ einerseits und der Betonung scharfer Gegensätze zwischen einer britischen und einer irischen Mentalität andererseits, inszenierten sich die staatlichen Akteure Großbritanniens als „honest broker“ in einem Konflikt, den sie außerhalb der britischen Geschichte lokalisierten.

Wie in den USA spielte auch im Vereinigten Königreich die Exklusion der Gewalttäter eine zentrale Rolle für die Konstruktion der Mehrheitsgesellschaft. In beiden Fällen hatte die sprachliche Abgrenzung der Antagonisten von der Bevölkerung eine politische Dimension. Im Nordirlandkonflikt ging die britische Regierung jedoch erst im Zuge der Abkehr von der Internierungspraxis dazu über, die politische Gewalt zu kriminalisieren, um sie zu delegitimieren und der Selbstbezeichnung der IRA als *Army* entgegenzutreten<sup>156</sup>.

Die Trennlinien zwischen „weiß“ und „schwarz“ sowie britisch und irisch waren zudem auch für die Struktur der zeitlichen Abfolge der Ereignisse des „last-resort“-Narrativs ausschlaggebend. Zum einen setzten die staatlichen Akteure in beiden Fällen die Gewaltausübung der zuvor identifizierten Gegner an den Anfang der Erzählung. Dadurch wurden die staatlichen Maßnahmen als Reaktion gedeutet, die dem eigenen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zwar widersprachen, jedoch aufgrund der Gewalthaftigkeit der Antagonisten alternativlos waren. Zum anderen verorteten die staatlichen Akteure den Konflikt in weiteren historischen Zusammenhängen, um das staatliche Handeln zu untermauern. Während in den USA die republikanischen Politiker, welche zum Zeit-

<sup>155</sup> William Whitelaw, in: Hansard 846, Commons Sitting, 13. 11. 1972, Sp. 45.

<sup>156</sup> Vgl. Musolff: Krieg gegen die Öffentlichkeit, S. 225, 238.

punkt des Attica-Aufstandes die Regierungsverantwortung trugen, den Ausgangspunkt des Konflikts in der Bürgerrechtsbewegung der demokratisch regierten 1960er Jahre und einer vermeintlich falschen staatlichen Politik verorteten, ließ die britische konservative Regierung die Vorgeschichte der Internierungspraxis mit der *Downing Street Declaration* von 1969 beginnen, die zwischen der damaligen britischen *Labour*-Regierung unter Harold Wilson und der nordirischen Administration abgeschlossen worden war. Im Gegensatz zur US-amerikanischen Regierung versuchte die britische Regierung damit nicht, der Opposition die Verantwortung zuzuschieben, sondern gab allein den Akteuren Nordirlands die Schuld an der Entstehungsgeschichte der *Troubles* und damit an der Internierungspraxis.

Die Personenkonstellation und die zeitliche Struktur der Erzählung bildeten einen dramaturgischen Ablauf, der mit der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols als letztem Ausweg seinen Höhepunkt erreichte und dadurch eine in sich geschlossene Erklärungskette entwarf, die alle Kritik am staatlichen Handeln entkräften sollte. Die fundamentale Frage, ob es gerechtfertigt werden konnte, außerrechtsstaatliche Maßnahmen anzuwenden, wurde zu einer pragmatischen Entscheidung reduziert, welche die verantwortlichen Akteure aufgrund ihrer Funktion innerhalb des Staates zu treffen hatten. Die staatlichen Akteure stellten damit ein graduelles Verständnis von Rechtsstaatlichkeit her: Je mehr Gewalt die „Extremisten“ anwandten, desto weiter durfte der Staat die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit überschreiten, um die Demokratie zu schützen. Diese Sichtweise ernannte nicht die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, sondern die politische Gewalt zum Maßstab staatlichen Handelns. Im Gegensatz zur britischen Regierung, die deutlich formulierte, dass die Internierung nicht den eigenen Vorstellungen von *the rule of law* und Demokratie entspreche, sahen die amerikanischen Verantwortlichen von Beginn an keinen Widerspruch zwischen ihrem harten Durchgreifen und ihren demokratischen Werten. Kritik an der fehlerhaften Umsetzung wurde von der grundsätzlichen Notwendigkeit, die Kontrolle über das Gefängnis wiederzuerlangen, abgekoppelt. Sie legitimierten ihr Durchgreifen in Attica mit dem Verweis auf eine grundlegende Bedrohung der rechtsstaatlichen Stabilität über den Angriff auf das Gefängnis hinaus. Nach dieser Lesart handelte der Staat nicht, er reagierte. Mit dieser Argumentationsfigur diente das „last resort“-Narrativ den staatlichen Akteuren sowohl in den USA als auch im Vereinigten Königreich dazu, die moralische Unanfechtbarkeit des staatlichen Handelns zu betonen und die öffentliche Kritik auszuhebeln.

Für den Spannungsbogen der staatlichen Narrative war der Zeitpunkt, zu dem die staatlichen Akteure zu den Geschehnissen Stellung bezogen, von entscheidender Bedeutung. Weder die Stürmung des Attica-Gefängnisses noch die Einführung der Internierung wurde im Vorfeld angekündigt. Die staatlichen Akteure rechtfertigten ihre Handlung retrospektiv, als der Ausgang des Geschehens bekannt war und in das staatliche Narrativ einbezogen werden konnte. Dieses Moment der Nachträglichkeit dürfte über die beiden Fallbeispiele hinaus charakteristisch für die staatliche Darstellung von Anti-Terrorpolitik sein, da Anti-Terror-

Maßnahmen in der Regel geheim gehalten werden müssen, um den intendierten Effekt zu erzielen.

Der dramaturgische Ablauf des „last resort“-Narrativs erhielt erst durch die Bildsprache der staatlichen Akteure seine Kraft. Von zentraler Bedeutung war dabei die Kriegsmetapher<sup>157</sup>, welche die außerrechtsstaatlichen Praktiken der Staatsmacht als legitime Maßnahmen gegen die politische Gewalt erscheinen lassen sollte. In den USA verorteten die staatlichen Akteure die Auseinandersetzungen im Attica-Gefängnis im größeren Kontext des Kalten Krieges, was den Gefängnisaufrastand zu einer externen Bedrohung werden ließ. Außerdem ist der Aufrastand und seine Niederschlagung im Kontext von Nixon's „War on Crime“-Politik mit dieser Kriegsmetapher in Verbindung zu setzen<sup>158</sup>.

Während sich die staatlichen Verlautbarungen in den USA nur vorsichtig Kriegsmetaphern bedienen, bezeichneten die staatlichen Akteure im Vereinigten Königreich die Konfliktsituation bereits im Vorfeld der Einführung der Internierung ohne Umschweife als „war“. Die Sprache von Krieg relativierte nicht nur das staatliche Handeln, sondern exponierte und verhärtete auch die Fronten zwischen den Protagonisten, die im „last resort“-Narrativ ausgemacht worden waren. Die komplizierten gesellschaftlichen Konstellationen in den USA und in Nordirland wurden mit der Deutung der Konfliktsituation als Krieg eingeebnet und durch eine dichotome Innen-Außen-Struktur ersetzt<sup>159</sup>.

Der sprachlichen Exklusion der politischen Gewalttäter kam damit eine Doppelfunktion zu: Durch die Ausgrenzung eines kleinen, aber dafür umso gefährlicheren Gegners ohne jeglichen legitimen politischen Anspruch wurde die Bedrohung des Rechtsstaates erstens auf einen überschaubaren Kreis von „Extremisten“ begrenzt, die mithilfe des staatlichen Gewaltmonopols bezwungen werden konnten. Zweitens hielt die sprachliche Abtrennung der kleinen Minderheit von „men of violence“ von der überwiegenden Mehrheit von „people of good will“ die gewalttätige Auseinandersetzung zwischen dem Staat und den „Extremisten“ von den größeren Konfliktlinien fern, welche die Gesellschaft in den USA zwischen „schwarz“ und „weiß“ und in Nordirland zwischen „katholisch“ und „protestantisch“, beziehungsweise „irisch“ und „britisch“ durchzogen<sup>160</sup>. Mehr noch: Mit dieser Konstruktion einer vermeintlich funktionierenden Mehrheitsgesellschaft sollte darüber hinaus der Vorwurf der Minderheiten ausgeräumt werden, die In-

<sup>157</sup> Zur staatlichen Deutung einer Auseinandersetzung des Staates als Krieg, deren Funktion und Folgen ausführlich ebenda, S. 12.

<sup>158</sup> Ebenda, S. 159.

<sup>159</sup> Zur Funktion von „Innen-Außen-Abgrenzungen“ vgl. Reinhart Koselleck, *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*, Frankfurt a. M. 2006, S. 275.

<sup>160</sup> In diesem Zusammenhang ist die Überlegung von Hanno Balz relevant, dass in Zeiten der Krise und Verunsicherung die Möglichkeit einer klaren Benennung von Täter und Opfer zusammen mit der Kontextualisierung von Verantwortlichen ein wesentliches Element beim staatlichen Streben nach der Durchsetzung von sozialer Ordnung sei. Vgl. Hanno Balz, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a. M./New York 2007, S. 186.

haftierungspraktiken richteten sich einseitig gegen die afro-amerikanische beziehungsweise katholische *community*.

Wie einleitend mit Foucaults Gedankengang zur Funktion von Gefängnissen argumentiert wurde, richtete sich das Vorgehen des Staates im Zusammenhang mit dem Attica-Aufstand und der Internierung in Nordirland also nicht nur an die Gefangenen beziehungsweise Internierten, sondern vor allem an die Staatsbürger, die sich außerhalb der absoluten staatlichen Handlungsmacht befanden<sup>161</sup>. In den staatlichen Narrativen um die Inhaftierungspraxis war die Definition des Eigenen genauso prominent wie die Ausgrenzung des Anderen. Während der immer wieder vorgebrachte „law-abiding citizen“ auch die Funktion eines Kontrollinstruments ausübte, diente die Dämonisierung des kriminellen Häftlings als Abschreckung und Disziplinarfolie zugleich, die in die Gesellschaft hineinwirkte.

Mit zunehmendem Abstand zu den Ereignissen entwickelten sich die Konflikt-Narrative in den USA und im Vereinigten Königreich jedoch auseinander. Im Fall von Attica rückte der Ruf nach mehr Ordnungsbefugnissen des Staates in den Vordergrund und das „last resort“-Narrativ, verlor nach und nach an Bedeutung. Trotz andauernder öffentlicher Kritik am staatlichen Vorgehen setzte sich die Handlungsoption, welche die staatlichen Akteure für den Fall Attica noch als „letzten Ausweg“ dargestellt hatten, im weiteren Verlauf als offizielle Strategie durch. Das „last resort“-Narrativ mit seinem Verständnis gradueller rechtsstaatlicher Verteidigungsoptionen wurde durch eine neue Politik des sofortigen Durchgreifens ersetzt. Nicht die Verhandlungen, sondern das rigorose polizeiliche Durchgreifen in Attica wurde in der Folge zur neuen Richtlinie, die im Bundesstaat New York festgelegt und in anderen Staaten wie Kalifornien bekräftigt wurde. Insofern kann am Beispiel Attica auch die Entwicklung der *law and order*-Politik beobachtet werden, die von den republikanischen Regierungen bis in die 1980er Jahre hinein getragen wurde<sup>162</sup>.

Im Gegensatz dazu hielt die britische Regierung das „last resort“-Narrativ aufrecht. Auch wenn sich die Darstellung der Internierung stark wandelte, rechtfertigten die staatlichen Akteure die Entlassung der letzten Häftlinge, die ohne Gerichtsurteil inhaftiert waren, im Dezember 1975 mit der Ankündigung, wieder von *detention without trial* Gebrauch zu machen, wenn es erneut zu weitverbreiteter Gewalt kommen sollte. Trotz aller Veränderungen kann die Argumentation des „last resort“-Narrativs und das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, das damit einherging, als eine Konstante der staatlichen Darstellung des Nordirlandkonflikts identifiziert werden.

Während die unmittelbaren sprachlichen Reaktionen auf den Attica-Aufstand und die Internierungsmaßnahme grundsätzliche Gemeinsamkeiten aufweisen,

<sup>161</sup> Vgl. Foucault, Überwachen und Strafen, S. 295 f., besonders S. 302.

<sup>162</sup> Zu der sich durchsetzenden konservativen Weltsicht, welche die amerikanische Gesellschaft der späten 1970er und 1980er prägen sollte, vgl. u. a. William C. Berman, *America's Right Turn. From Nixon to Clinton*, Baltimore 1998.

lassen sich in einer längeren Perspektive entscheidende Unterschiede der staatlichen Narrative ausmachen. Angesichts des andauernden Konflikts in Nordirland ließ der Druck auf die britische Regierung, gegen die politische Gewalt vorzugehen und das staatliche Handeln öffentlich zu rechtfertigen, nicht im gleichen Maße nach wie in den USA. Im Vereinigten Königreich kam das „last resort“-Narrativ daher weiterhin zum Tragen. Auch wenn die narrativen Muster sich in den USA und im Vereinigten Königreich auseinanderentwickelten, beanspruchten die staatlichen Akteure in beiden Ländern eine moralische Überlegenheit gegenüber ihren Gegnern, aus der sie das Recht ableiteten, über den Geltungsraum rechtsstaatlicher Grundsätze zu verfügen.

*Achim Saupe*

## „Innere Sicherheit“ und „law and order“

### Die politische Semantik von Ordnung, Sicherheit und Freiheit in der bundesdeutschen Innenpolitik

Die 1970er Jahre der Bundesrepublik sind schon frühzeitig als das „Jahrzehnt innerer Sicherheit“ beschrieben worden<sup>1</sup>. Seitdem diente der Begriff immer wieder der „innenpolitischen Legitimation von Staatlichkeit“ und umfasst „ein komplexes Maßnahmenbündel zur Definition, Darstellung und Festigung von Staatsfunktionen nach innen“<sup>2</sup>. Die „innere Sicherheit“ ist dabei kein Rechtsbegriff wie „öffentliche Sicherheit“ bzw. „öffentliche Sicherheit und Ordnung“. „Innere Sicherheit“ ist vielmehr ein mehrdeutiger Begriff der politisch-publizistischen Sprache, ein politischer „Kampf-“ bzw. „Streitbegriff“<sup>3</sup>. Schnell wurde der Begriff fast ausschließlich mit der Terrorismusbekämpfung verknüpft, obwohl dieses neue Politikfeld auch eine Reaktion auf steigende Kriminalitätsraten war, mit denen sich westliche Staaten allgemein seit Mitte der 1960er Jahre konfrontiert sahen. Technische Innovationen wie „Bildfunkstrecken“ und „elektronische Datenverarbeitung“ bargen zudem die Hoffnung, die polizeiliche Arbeit effektiver zu können und größere Ermittlungserfolge etwa mittels der „Rasterfahndung“ zu erzielen, wenn sie nicht sogar – wie im Falle von Horst Herold, der im September 1971 neuer Präsident des Bundeskriminalamts (BKA) geworden war – dazu führten, Möglichkeiten des *social engineering* auf ganz neue Weise zu denken<sup>4</sup>.

Die zeithistorische Forschung hat sich in den letzten Jahren insbesondere mit Akteuren und Institutionen der inneren Sicherheit in den 1970er Jahren auseinandergesetzt<sup>5</sup>. Einen politikgeschichtlich-vergleichenden Ansatz verfolgen die

<sup>1</sup> Albrecht Funk/Falco Werkentin, Die siebziger Jahre. Das Jahrzehnt innerer Sicherheit, in: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Wir Bürger als Sicherheitsrisiko. Berufsverbot und Lauschangriff. Beiträge zur Verfassung unserer Republik, Hamburg 1977, S. 189–210.

<sup>2</sup> Klaus Weinbauer, Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martschukat (Hrsg.), Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen im 19. und 20. Jahrhundert, Bielefeld 2008, S. 215–237, hier S. 216.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. Thomas Kunz, Der Sicherheitsdiskurs. Die innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik, Bielefeld 2005, S. 136f.; Manfred G. Schmidt/Hans Peter Bull, „Innere Sicherheit“, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2002, S. 204f.; Erhard Blankenburg (Hrsg.), Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt a. M. 1980, S. 162–169.

<sup>4</sup> Horst Herold, Technische und rechtliche Entwicklungstendenzen der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Behörden der Vollzugspolizei, in: Andreas von Schoeler/Erhard Denninger (Hrsg.), Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat? Strategien zur Wahrung der Freiheitsrechte im Computerzeitalter, Opladen 1986, S. 65–106.

<sup>5</sup> Stephan Scheiper, Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre, Paderborn 2010.

Studien zur Geschichte der Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre in Westeuropa der Forschergruppe um Johannes Hürter, in denen die staatlichen Reaktionen auf den Linksterrorismus in Deutschland, Italien und Frankreich untersucht werden<sup>6</sup>. Die USA einbeziehend und stärker auf kommunikative Aspekte des Terrorismus ausgerichtet sind die Arbeiten von Gabriele Metzler<sup>7</sup>. Im Rahmen der historiographischen Analysen von „1968“, des Linksterrorismus und des „Deutschen Herbstes“ 1977<sup>8</sup> hat Klaus Weinbauer eine Historisierung des Linksterrorismus im Kontext einer „Kulturgeschichte der inneren Sicherheit“ eingefordert, die „gesellschaftliche, staatlich-politische und kulturelle Aspekte sowie deren Wechselwirkungen“ integrieren soll, um den Wandel staatlicher Herrschaft, die Ausbildung bzw. Transformation von „Sicherheitsgesellschaften“ zu erforschen<sup>9</sup>. Weinbauer hat dabei vorgeschlagen, nicht nur die Entstehung des Begriffs der inneren Sicherheit, sondern auch die Entwicklung polizeilich registrierter Kriminalität, Jugenddelinquenz, Drogenkonsum und die oft militanten Proteste der Neuen Sozialen Bewegungen miteinzubeziehen. Zudem schlug er vor, „Sprachbilder“, „Metaphern“ und „Dramatisierungsmuster“ zu untersuchen, um die gesellschaftlich-soziale Konstruktion des Terrorismus zu analysieren<sup>10</sup>.

Zu den Dramatisierungsmustern der Politik innerer Sicherheit gehörte seit den ausgehenden 1960er Jahren die Rhetorik von *law and order*, mit der ein rechtskonservatives, moralisch höchst aufgeladenes politisches Gesellschafts- und Staatsverständnis gemeint war, das der sozialliberalen Politik entgegengesetzt wurde. Beide Schlagworte charakterisierten seit den 1960er Jahren immer wieder den Sound des Innenpolitischen und umfassten sowohl die Terrorismusbekämpfung als auch die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung. In „semantischen Kämpfen“<sup>11</sup> fand im Rahmen der Debatten über die mit ihnen verbundenen Konzepte

<sup>6</sup> Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010; Johannes Hürter *Anti-Terrorismuspolitik der sozialliberalen Bundesregierung 1962–1982*, in: Hürter/Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre*, S. 9–20; ders., *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 329–348.

<sup>7</sup> Gabriele Metzler, *Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 249–277. Zum Forschungsstand über die kommunikativen Aspekte des Terrorismus vgl. Klaus Weinbauer, *Terrorismus und Kommunikation: Forschungsstand und -perspektiven zum bundesdeutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre*, in: Nicole Colin u. a. (Hrsg.), *Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven*, Bielefeld 2008, S. 109–123.

<sup>8</sup> Herausgegriffen sei hier nur das zweibändige Werk von Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Hamburg 2006.

<sup>9</sup> Klaus Weinbauer, *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 219–242, hier S. 221 f.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 223.

<sup>11</sup> Vgl. Ekkehard Felder (Hrsg.), *Semantische Kämpfe. Macht und Sprache in den Wissenschaften*, Berlin 2006; Georg Stötzel/Martin Wengeler (Hrsg.), *Kontroverse Begriffe. Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1995.

eine politische Profilierung statt, die den Raum des Sagbaren und Möglichkeiten des Machbaren im Bereich der Innenpolitik beeinflussten<sup>12</sup>.

Insofern wird hier die Frage nach dem Wandel staatlicher Gewalt im Zuge der Terrorismusbewältigung nicht in Bezug auf die legislative, judikative und exekutive Gewalt gestellt. Vielmehr geht es um jene Gewalt, die in der politischen Sprache und Rede zum Ausdruck kommt. Politische Sprechakte zielen nicht allein auf den Streit und Austausch der Argumente, sie zielen nicht allein auf Verständigung und den Kompromiss<sup>13</sup>. Schon allein der rhetorische Appell an den „(Grund-) Konsens aller Demokraten“, der in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus von allen Parteien immer wieder beschworen wurde, schloss mögliche „Sympathisanten“ oder „geistige Terroristen“ aus. Die parlamentarischen Auseinandersetzungen waren insofern – gerade in den 1970er Jahren – auch als Formen gewaltsamer Rede konzipiert und wurden als solche verstanden. Dazu trug auch die kapitalismuskritische Sprachkritik bei, wie sie etwa bei Herbert Marcuse zu finden war<sup>14</sup>. Mit der „Kultur der Wärme“, dem Bedürfnis nach „Authentizität und Gemeinschaft“ ging in den Neuen Sozialen Bewegungen eine Sensibilisierung einher, die über die Anerkennung der Verwundbarkeit der eigenen Person auch die Verletzbarkeit durch Worte auf neue Weise thematisieren konnte<sup>15</sup>. Die Macht der Sprache wurde zudem im konservativen Lager reflektiert, etwa in der CDU-Arbeitsgruppe um Kurt Biedenkopf<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Vgl. Willibald Steinmetz, *Das Sagbare und das Machbare. Zum Wandel politischer Entscheidungsspielräume: England 1780–1867*, Stuttgart 1993, S. 19; Thomas Mergel, *Kulturgeschichte der Politik*, Version: 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 11. 2. 2010, [http://www.docupedia.de/zg/Kulturgeschichte\\_der\\_Politik?oldid=75525](http://www.docupedia.de/zg/Kulturgeschichte_der_Politik?oldid=75525).

<sup>13</sup> Vgl. zur Analyse der Sprache des Parlamentarismus u. a. Steinmetz, *Das Sagbare und das Machbare*; Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002; Armin Burkhardt/Kornelia Pape (Hrsg.), *Sprache des deutschen Parlamentarismus*, Wiesbaden 2000.

<sup>14</sup> Herbert Marcuse, *Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft*, Neuwied/Berlin 1967; ders., *Versuch über die Befreiung*, Frankfurt a. M. 1969. Die Auswirkung auf die Sprache der RAF beschreibt: Olaf Gätje, *Das „info“-System der RAF von 1973 bis 1977 in sprachwissenschaftlicher Perspektive*, in: Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 1, S. 714–733.

<sup>15</sup> Sven Reichardt, *Authentizität und Gemeinschaftsbindung. Politik und Lebensstil im linksalternativen Milieu vom Ende der 1960er bis zum Anfang der 1980er Jahre*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 21 (2008), H. 3, S. 118–130; ders., *Inszenierung und Authentizität. Zirkulation visueller Vorstellungen über den Typus des linksalternativen Körpers*, in: Habbo Knoch (Hrsg.), *Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren*, Göttingen 2007, S. 225–250.

<sup>16</sup> Kurt Biedenkopf, *Bericht des Generalsekretärs*, in: CDU (Hrsg.), *22. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands*, Hamburg 18.–20. November 1973, Bonn 1973; ders., *Politik und Sprache*, in: Hans Jürgen Heringer (Hrsg.), *Holzfeuer im hölzernen Ofen. Aufsätze zur politischen Sprachkritik*, Tübingen 1975, S. 189–197; Wolfgang Bergsdorf (Hrsg.), *Wörter als Waffen. Sprache als Mittel der Politik*, Stuttgart 1979; ders., *Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland*, Pfullingen 1983. Zusammenfassend Martin W. Geyer, *War over Words. The Search for a Public Language in West-Germany*, in: Willibald Steinmetz (Hrsg.), *Political Languages in the Age of Extremes*, Oxford 2011, S. 293–330.

Die „Gewalt der Sprache“ zu untersuchen, birgt allerdings zahlreiche Probleme. Schaut man in die neuere Forschung, so wird einerseits festgestellt, dass es „keine Sprache oder kein Sprechen [gibt], das nicht gewaltsam wäre“<sup>17</sup>. Andererseits reflektieren diese Ansätze selbstkritisch, dass man damit tendenziell einer „Entgrenzung des Gewaltbegriffs“<sup>18</sup> folgt, die nicht zuletzt von der soziologischen und rechtswissenschaftlichen Forschung vielfach kritisiert wurde. Im Rahmen eines historisierenden Ansatzes lassen sich beide Perspektiven jedoch verbinden, ist doch die Entgrenzung des Gewaltbegriffs geradezu ein Charakteristikum der 1970er Jahre. Das lässt sich etwa im Werk von Johan Galtung ablesen, der Formen struktureller, psychischer bzw. moralischer Gewalt analysierte<sup>19</sup>. Gleichzeitig ist ein Wandel von einem täterzentrierten zu einem stärker opferorientierten Strafrecht zu konstatieren, wie es etwa im „Laeppe-Urteil“ von 1969 seinen Niederschlag fand. Mit der Begründung, dass derjenige „mit Gewalt nötigt, wer psychischen Zwang ausübt“, wurden Sitzblockaden, Go-ins, Zwischenrufe und Störungen in Universitätsveranstaltungen und Vorlesungen als Gewaltaktivitäten strafrechtlich belangbar<sup>20</sup>.

Im Anschluss an frühere Ergebnisse<sup>21</sup> richtet sich das Augenmerk des vorliegenden Beitrags auf die Semantiken von „Ordnung“, „Sicherheit“ und „Freiheit“ in der Innenpolitik der 1970er Jahre und den mit ihnen verbundenen Sicherheitsversprechungen, gesellschaftlichen Bedrohungsszenarien und Risiken, wobei ein Schwerpunkt auf die Konzeptionen der beiden großen Volksparteien gelegt wird. Die Sicherheitssemantik bietet als „Grund- und Wertbegriff der politisch-sozialen Sprache“ sowie soziokultureller Orientierungsbegriff<sup>22</sup> die Möglichkeit, gesellschaftliche Zukunftsentwürfe und -erwartungen sowie die mit ihnen verknüpften Gesellschaftsmodelle, Ordnungsansprüche und -motive zu analysieren. Hier wird jedoch vorgeschlagen, der „Suche nach Sicherheit“, die als ein zentrales Charakteristikum

<sup>17</sup> Steffen Kitty Herrmann/Sybille Krämer/Hannes Kuch, Verletzende Worte. Eine Einleitung, in: Dies. (Hrsg.), Verletzende Worte. Die Grammatik sprachlicher Missachtung, Bielefeld 2007, S. 7–30, hier S. 16.

<sup>18</sup> Sybille Krämer, „Humane Dimensionen“ sprachlicher Gewalt oder: Warum symbolische und körperliche Gewalt wohl zu unterscheiden sind, in: Dies./Elke Koch (Hrsg.), Gewalt in der Sprache. Rhetoriken verletzenden Sprechens, München 2009, S. 21–44, hier S. 24. Die historische Gewaltforschung zum 20. Jahrhundert konzentriert sich deshalb oft auf physische Gewalt.

<sup>19</sup> Johan Galtung, Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek bei Hamburg 1975.

<sup>20</sup> Vgl. das „Läpple-Urteil“ vom 8. 8. 1969, Landgericht Köln, 2 StR 171/69.

<sup>21</sup> Achim Saupe, Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 7 (2010), H. 2, <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Saupe-2-2010> [abgerufen am 1. 8. 2013, ebenso wie alle folgenden Internetdokumente]. Vorliegender Beitrag ist Teil eines Projekts, welches sich ausgehend von beiden Schlagwörtern mit dem Wandel von Sicherheits- und Ordnungsvorstellungen in der Bundesrepublik und in Großbritannien beschäftigt.

<sup>22</sup> Eckart Conze, Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 53 (2005), S. 357–380, der vom „Orientierungshorizont“ des Sicherheitsbegriffs spricht.

der Geschichte der Bundesrepublik beschrieben worden ist<sup>23</sup>, die Semantiken von Ordnung und Freiheit als zentrale gesellschaftliche Grundbegriffe gegenüberzustellen. Dies erfolgt zunächst anhand der Analyse der politischen Rhetorik von *law and order*. Verfolgt wird der Transfer des zunächst mit der amerikanischen Politik verbundenen Slogans, der eine Antwort der amerikanischen Rechten auf die Liberalisierung der Gesellschaft und die Studentenbewegung der 1960er Jahre darstellte, anhand der überregionalen Presse. Abschließend widme ich mich der *law and order*-Parole als Skandalisierungsformel in Debatten des Deutschen Bundestags.

## Innere Sicherheit in der Parteipolitik nach 1969

Nach dem Regierungsantritt der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt 1969 und dem damit verbundenen „Programm innerer Reformen“ gewann die innere Sicherheit als politisch-publizistisches Schlagwort an größerer Bedeutung. Angezeigt war damit eine neue gesellschaftliche Tragweite des Sicherheitsbegriffs<sup>24</sup>. Brandts Regierungserklärung, die unter dem zentralen Motto „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ stand<sup>25</sup>, versprach, „die Sicherheit in unserem Land zu gewährleisten“, was 1970 mit dem „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ konkretisiert wurde und dann im Ausbau des BKA und zahlreichen Gesetzgebungsverfahren zur inneren Sicherheit weitergeführt wurde<sup>26</sup>.

Rhetorisch eingeleitet wurde dieser Aufbruch zu mehr Demokratie noch durch die Sorge um die „innere Ordnung“ – nicht zuletzt aufgrund der Studentenbe-

<sup>23</sup> Eckart Conze, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gegenwart bis zu den Anfängen*, Berlin 2009. Dass Sicherheit ein „universeller Code“ der politischen Wahlwerbung seit den 1950er Jahren war, zeigt: Thomas Mergel, *Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfs in der Bundesrepublik 1949–1990*, Göttingen 2010, S. 270–281.

<sup>24</sup> In der Folge sollten zahlreiche neue Politikfelder unter Sicherheitsaspekten subsumiert werden, wobei sich tendenziell eine Verschiebung der Diskurse über Sicherheit von Fragen nationaler Bedrohung über Verwundbarkeitstopoi in vielschichtige Risikodiskurse beobachten lässt: Christopher Daase, *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, München 2009, S. 137–153. Zur „securitization“ der Politik vgl. Ole Wæver, *Securitization and Desecuritization*, in: Ronnie D. Lipschutz (Hrsg.), *On Security*, New York 1995, S. 46–86. Neue Dimensionen des Sicherheitsbegriffs wurden zu Beginn der 1970er Jahre auch von der Soziologie reflektiert: Franz Xaver Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1973.

<sup>25</sup> Vor dem Hintergrund des Bruchs des Telefon- und Briefgeheimnisses hat Josef Foscith unlängst eine kritische Beurteilung des Regierungsprogramms der sozialliberalen Koalition vorgelegt, welches er polemisch unter dem Schlagwort „mehr Staat wagen“ kennzeichnet: Josef Foscith, *Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik*, Göttingen 2012; ähnlich auch Rigoll, *Staatschutz in Deutschland*, S. 247–333.

<sup>26</sup> Das 1972 von der sozialliberalen Koalition verabschiedete „Programm für die innere Sicherheit“ wurde in der *Zeit* dahingehend kommentiert, dass sich die Regierung nicht von der „stimmträchtigen law and order-Hysterie“ habe anstecken lassen: Vgl. „Mit Vernunft“, in: *Die Zeit*, 31. 3. 1972.

wegung –, die durch mehr Mitverantwortung und Teilhabe aller Bürger wiederhergestellt werden sollte<sup>27</sup>. Die demokratische Ordnung – so Brandt in seiner Regierungserklärung – brauche „außerordentliche Geduld im Zuhören und außerordentliche Anstrengung, sich gegenseitig zu verstehen“. Dies war eine Verständigungsempfasse, die durchaus auch im Einklang mit der latent psychologischen Metaphorik innerer Sicherheit war. Gerade im Kreise jener, die als linke, linksliberale oder einfach kritische Wissenschaftler als mögliche „Sympathisanten“ öffentlich kritisiert bzw. sich selbst stigmatisiert sahen, erkannte man, dass mit der Rhetorik der inneren Sicherheit eine neue „gesellschaftspsychologische“ Dimension verbunden war – etwa, wenn kritisch von der „inneren Unsicherheit“<sup>28</sup> gesprochen wurde, die gerade durch die Politik der inneren Sicherheit geschaffen würde. Diese kritischen Stimmen machten deutlich, dass nicht nur Gesetzesänderungen und neue exekutive Maßnahmen, sondern auch die Rhetorik innerer Sicherheit als Teil der staatlichen Herrschaftspraxis angesehen wurde<sup>29</sup>.

Noch im Wahlkampfprogramm von 1969, welches in allen politischen Bereichen von der Sicherheitssemantik geprägt war, wurde die Kriminalitätspolitik unter der Rubrik „Reformen der staatlichen Ordnung“ subsumiert und eine erfolgreiche Bekämpfung der „steigenden Kriminalität“ durch den Ausbau der Polizei angestrebt. Gleichzeitig wurden „Freiheit und Ordnung als Grundlagen der Demokratie“ angesehen. „Uneingeschränkt“ wurde „das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht auf Kritik an den bestehenden Verhältnissen“ bejaht, während politischem Extremismus sowie „jedem Versuch, die demokratische Ordnung zu beseitigen“, entschiedener Widerstand angekündigt wurde. Pointiert fasste das Programm zusammen: „Freiheit und Ordnung sind keine Gegensätze. Sie stehen in einem Spannungsverhältnis.“<sup>30</sup>

Im Wahlprogramm der SPD von 1972 stand dann die Kriminalitätspolitik nicht mehr in der Rubrik „staatliche Ordnung“, sondern gleich nach der Außenpolitik als zweiter Hauptpunkt unter dem Titel „innere Sicherheit“<sup>31</sup>. Damit wurde ein neues Politikfeld benannt, dessen Erfolge und Ziele auf immerhin vier Seiten dem Bürger näher gebracht wurden: „Unsere Bürger haben Anspruch auf Sicherheit“, formulierte die SPD, und das hieß hier zunächst fortschrittsoptimistisch

<sup>27</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 29. 10. 1969, S. 1121–1128.

<sup>28</sup> Wolf-Dieter Narr, Die Bundesrepublik Deutschland – Kontur einer angstvollen Versicherungsgesellschaft, in: Ders., Wir Bürger als Sicherheitsrisiko. Berufsverbot und Lauschangriff. Beiträge zur Verfassung unserer Republik, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 189–210, S. 19–57, hier S. 25 ff., S. 44 f.

<sup>29</sup> Vgl. Saupe, Von „Ruhe und Ordnung“.

<sup>30</sup> Vgl. Erfolg – Stabilität – Reformen. Regierungsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1969. Beschlossen vom Außenordentlichen Parteitag der SPD am 17. April 1969 in Bad Godesberg, Electronic ed.: Bonn: FES Library 2004, <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fa-06999.pdf>, S. 14.

<sup>31</sup> Mit Willy Brandt für Frieden, Sicherheit und eine bessere Qualität des Lebens. Wahlprogramm der SPD. Beschlossen vom Außenordentlichen Parteitag, Dortmund, 13. Oktober 1972, Electronic ed.: Bonn: FES Library 2004, <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fa92-02386.pdf>. Hier und im Folgenden S. 14–17.

als auch wissenschaftsgläubig, dass man die wissenschaftliche Untersuchung von Kriminalitätsursachen stützen wollte. Diese Ursachen wurden – man griff etwas vorweg – in der „psychischen Struktur des Menschen, wie in der Gesellschaft, in der er aufwächst“, gesehen. Ziel sei die „Verhinderung von Verbrechen“ durch „Reform jener Verhältnisse, in denen die Kriminalität ihren Nährboden hat“. Eingebettet in eine weitreichende Sozialpolitik implizierte diese erstmalige Benennung der inneren Sicherheit als parteipolitisches und gesellschaftliches Programm darüber hinaus eine Verbesserung von Interpol, eine schärfere Anwendung des Ausländergesetzes sowie eine verbesserte „Kontrolle extremistischer Ausländergruppen“, damit „die Bundesrepublik nicht zum Tummelplatz von Auseinandersetzungen wird, die ihre Ursachen in den Konflikten anderer Staaten haben“<sup>32</sup>. Zugleich wurde ein Schwerpunkt auf den Ausbau des Rechtsstaats unter dem Schlagwort „Recht und Gesetz“ gelegt, denn beide würden „zuallererst auf der Gerechtigkeit“ beruhen: „Schutz der Schwachen, Bändigung der Mächtigen und Übermütigen; sie erfordern einen Staat, der das Notwendige mit Hilfe klarer Gesetze und einer effektiven Verwaltung – auch gegen die geballten Interessen von Privilegierten durchsetzen kann.“ Von „Ordnung“ wurde in diesem Zusammenhang nicht gesprochen, vielmehr programmatisch festgehalten: „Der Staat schützt die Freiheitsrechte seiner Bürger“. Mit der Terrorismusbekämpfung verlor das gesellschaftliche Reformprojekt, welches von sozialdemokratischer Seite aus mit dem Konzept der „inneren Sicherheit“ zunächst mitgedacht worden war, in der innenpolitischen Kommunikation und der öffentlichen Wahrnehmung an Bedeutung<sup>33</sup>. Gleichzeitig geriet die SPD in der Regierungsverantwortung aber auch aus Reihen der Jungsozialisten und des linken Flügels der Partei sowie in der Presse immer wieder selbst in den Verdacht, eine autoritäre Politik zu verfolgen<sup>34</sup>.

Trotzdem wurde immer wieder hervorgehoben, wie 1976 von Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel, dass die „sozialdemokratische Sicherheitspolitik [...] im Kern Gesellschaftspolitik“ sei, und zwar „als Teil der am Bürger zu gewährleisteten Freiheitssphäre und ebenso als ein Teil seiner konkreten Lebensqualität.“<sup>35</sup> Das stand im Einklang mit dem Wahlkampfprogramm desselben Jahres, wobei gegenüber 1972 das Politikfeld der inneren Sicherheit im Schatten der Wirtschaftskrise, ansteigender Arbeitslosigkeit und einer sich insbesondere auf Solidarität berufenden Sozialpolitik in den Hintergrund getreten war. Unter dem Titel

<sup>32</sup> Vgl. dazu Quinn Slobodian, *The Borders of the Rechtsstaat in the Arab Autumn: Deportation and Law in West Germany, 1972/73*, in: *German History* 31 (2013), S. 204–224.

<sup>33</sup> Vgl. auch Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1962–1982*, S. 19, der im Handeln der sozialliberalen Regierung gegen den Terrorismus drei Phasen unterscheidet. Das reformpolitische Programm der SPD habe sich 1974 zur „reaktiven Krisenbewältigung unter dem Primat der Strafverfolgung“ verselbstständigt, bevor sich dann 1978 Ansätze für einen Strategiewechsel „zu flexibleren, auch deeskalierenden und integrierenden Maßnahmen bemerkbar machten“.

<sup>34</sup> Vgl. etwa die Bemerkung über „Helmut („Law and order“-) Schmidt“ in: „Wir wollen uns keinen Bruch heben“, in: *Der Spiegel*, 15. 11. 1971, 36–49, hier S. 38

<sup>35</sup> Hans-Jochen Vogel, *Innere Sicherheit ist ein elementares Bürgerrecht*, in: *Recht und Politik* 3 (1976), S. 135–138.

„Den Rechtsstaat bewahren und ausbauen“ betonte man nun, dass „innere Freiheit und innere Sicherheit“ zusammengehören: „Angriffe auf die Grundlagen des Rechtsstaates“ war man entschlossen, mit „verfassungsmäßigen Mitteln abzuwehren“, was verbunden wurde mit einem Bekenntnis zur „wehrhaften Demokratie“<sup>36</sup>. Gleichzeitig sah man die „demokratische Ordnung“ mittlerweile als gefestigt an und betonte gegenüber der CDU, dass man sich nicht zu einer „falschen Alternative Freiheit oder Sicherheit“ verleiten lassen wolle. Diese seien keine Gegensätze, sondern würden sich gegenseitig bedingen: „Je freier und unbefangener sich die demokratische Meinungs- und Willensbildung entfaltet“, desto glaubwürdiger und wirksamer seien auch „unsere Anstrengungen zum Schutze der Inneren Sicherheit“ – die hier mittlerweile großgeschrieben wurde. Zudem betonte man, dass die innere Sicherheit kein Thema für „Angst- und Panikmache sei“, denn die CDU missbrauche „das berechtigte Verlangen unserer Bürger nach innerer Sicherheit für ihr Geschäft mit der Angst“. Der Kampf gegen die politisch motivierte Kriminalität könne nur erfolgreich sein, „wenn freie Diskussionen in einer liberalen Atmosphäre immer aufs neue alle ins Unrecht setzt, die anderen ihre Meinung durch Terror aufzwingen wollen“. Nur so könnten „potentielle Sympathisanten an die freiheitlich demokratische Grundordnung“ gebunden werden und „wirkliche Sympathisanten“ zum Umdenken veranlasst werden<sup>37</sup>.

Nachdem es im Herbst 1977 mit dem „Großen Krisenstab“ zu einem „nicht-erklärten Ausnahmezustand“<sup>38</sup> gekommen war, deutete sich ein Politikwechsel an, der mit dazu führte, dass für die SPD 1980 die innere Sicherheit kein hervorgehobenes politisches Thema mehr war. Im Wahlkampfprogramm fand man es nun versteckt in einem Paragraphen, der für „Zuversicht für die Zukunft [...] für den Einzelnen und für die Familie“ sowie nicht zuletzt für den „inneren Zusammenhalt“ der Gesellschaft warb<sup>39</sup>. Das war gleichzeitig mit einer Ausweitung des Konzepts der inneren Sicherheit verbunden: „Innere Sicherheit setzt die Verwirklichung von Chancen- und Rechtsgleichheit sowie soziale Sicherheit voraus. Nicht nur Kriminalität und Terrorismus, auch die Verweigerung von sozialer Gerechtig-

<sup>36</sup> Weiter arbeiten am Modell Deutschland. Regierungsprogramm für 1976–1980 der SPD. Beschluss des Außerordentlichen Parteitages in Dortmund 18./19. Juni 1976, Electronic ed.: Bonn: FES Library 2004, <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fc-02947.pdf>. Hier und im Folgenden S. 38–40.

<sup>37</sup> Einher ging damit auch eine Erklärung zum Verfahren bei der „Regelanfrage“ nach dem sogenannten Radikalenerlass, nachdem der Versuch, ein einheitliches Verfahren in den Bundesländern zu erzielen, gescheitert war. Obwohl man weiterhin erwarten müsse, dass sich Angehörige des öffentlichen Dienstes aktiv für die freiheitliche Grundordnung einsetzen sollten, sah man nun in der Praxis der CDU/CSU-regierten Länder die Gefahr der „Gesinnungsschnüffelei und politischen Kriminalisierung von Andersdenkenden“.

<sup>38</sup> Wolfgang Kraushaar, Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: Ders. (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, S. 1001–1025.

<sup>39</sup> Sicherheit für Deutschland. Wahlprogramm 1980, Vorstand der SPD, Abt. Presse und Information. Beschlossen von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands auf dem Wahlpartei-tag in Essen, 9./10. Juni 1980, Electronic ed., Bonn: FES Library, 2004, <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/a80-03353.pdf>. Hier und im Folgenden S. 36 f.

keit, die Einschränkung der Lebensqualität durch Umweltschädigung und der Missbrauch wirtschaftlicher Macht unter dem Schein des Rechts“ würden eine Gefährdung der inneren Sicherheit bedeuten.

Vom Regierungsantritt Brandts bis zu den beginnenden 1980er Jahren lässt sich feststellen, dass in der SPD „Ordnung“ sowohl als Beschreibungskategorie für die Gesellschaft als auch für die Benennung zentraler Staatsaufgaben an Bedeutung verlor. Zugleich wurde nun der Problemzusammenhang von Freiheit und Sicherheit zum zentralen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, wobei Freiheit nun in erster Linie Bürgerrechte meinte, Sicherheit nicht mehr allein mit derjenigen des Staates (so wie das etwa noch in den 1950er Jahren oder während der Höhepunkte der terroristischen Gewalt der Fall war), sondern zunehmend mit der Sicherheit des einzelnen Staatsbürgers verbunden wurde. Gleichzeitig setzte eine verstärkte Auseinandersetzung mit der inneren Sicherheit als politisch tragfähigem Konzept ein<sup>40</sup>. In der *Neuen Gesellschaft* beschäftigte sich etwa Reinhard Schubert in einer tiefgreifenden Analyse mit dem Begriff und seiner historischen Einordnung, die nicht zuletzt die Ausweitung des Konzepts durch die SPD legitimierten. Schubert stellte fest, dass die innere Sicherheit ein Begriff der politischen Sprache sei, der „noch nicht auf übereinstimmenden inhaltlichen Vorstellungen der Sprachgemeinschaft“ beruhe. So seien etwa Äußerungen zu finden, nach denen der Begriff den „Schutz der Bürger vor Kriminalität und der Bestand unserer demokratischen Ordnung“ beinhalte, und für den 1975 zurückgetretenen Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz Günther Nollau sei es jener „Grad von Stabilität vor umstürzlerischen Bestrebungen“ gewesen, „den eine gegebene Ordnung aufweist“. Der Begriff sei also Wandlungen unterworfen, ein „gleichsam im Übergang“ befindlicher Begriff, bei dem jeder Versuch, ihn zu einem Rechtsbegriff zu machen, eine Gefahr darstelle<sup>41</sup>. Zudem bemerkte er, dass sich „staatliche Unterlassungen, sozial oder wirtschaftlich Schwächere oder die Umwelt vor schweren Schäden zu schützen“, heute „auch als Probleme der inneren Sicherheit“ darstellen würden<sup>42</sup>. Erkannt wurde damit schon die „Versicherheitlichung“<sup>43</sup> weiter Teilbereiche der Politik. Innere Sicherheit war nun eine Aufgabe, die die „Grundlagen des Gemeinschaftslebens in einem umfassenden, polizeiliche und nachrichtendienstliche Aufgaben übersteigenden Sinne“ zu schützen habe. Dem hielt er aber entgegen, dass nicht allein alle schweren Freiheitsgefährdungen die innere Sicherheit bedrohen können, sondern zunehmend „mögliche Gefährdungen der inneren Sicherheit durch staatliches Verhalten“ zu erkennen seien<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Vgl. etwa Narr, *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko; Veränderungen beobachtet auch: Hans Braun, Das Streben nach „Sicherheit“ in den 50er Jahren: soziale und politische Ursachen und Erscheinungsweisen*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 18 (1978), S. 280–306.

<sup>41</sup> Reinhard Schubert, *Innere Sicherheit. Schranke oder Schutz der Freiheit*, in: *Neue Gesellschaft* 27 (1980), S. 607–612, hier S. 608.

<sup>42</sup> Ebenda, S. 611.

<sup>43</sup> Eckart Conze, *Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), S. 453–467.

<sup>44</sup> Schubert, *Innere Sicherheit*, S. 611.

## Oppositionelle Angriffe auf die Regierung

Nachdem die Opposition schon im Zuge des Sofortprogramms zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung von 1970 eine große Anfrage im Bundestag gestellt hatte, ob die Maßnahmen angesichts steigender Kriminalitätsraten ausreichend seien, reklamierten die Unionsfraktionen die Initiative und Durchführung des Gesetzespakets zur inneren Sicherheit, das der Deutsche Bundestag im Juni 1972 verabschieden sollte, für sich. Wie der Bundesvorsitzende der CDU Rainer Barzel formulierte, sei es durch eine prinzipiell unwillige Regierung erst unter dem Druck der öffentlichen Meinung und den Eingaben der CDU/CSU verabschiedet worden, nachdem die Bundesregierung den Antrag der CDU zuvor als ein „Geschäft mit der Angst“ abzuqualifizieren“ versucht hätte<sup>45</sup>. Barzel ging es nach dem Münchener Anschlag auf die Olympischen Sommerspiele 1972 insbesondere um die „Aktivität radikaler Ausländerorganisationen“, die eine „schwere Bedrohung der inneren Sicherheit unseres Landes“ bedeuten würden: „Leib und Leben unserer Bürger“ würden in Gefahr gebracht, „weil ausländische Radikale ihre innenpolitischen Auseinandersetzungen auf deutschem Boden austragen“<sup>46</sup>. Nun werde „zwar etwas weniger demonstriert und randaliert als vor einigen Jahren, dafür aber mehr terrorisiert und gemordet“. Die Bundesregierung selbst müsse an den „Gedanken der kämpferischen Demokratie“ erinnert werden, und polemisch formulierte er, dass die Voraussetzung für die „Wiederherstellung der inneren Sicherheit in unserem Land [...] die Wiedergewinnung der inneren Sicherheit der verantwortlichen Staatsführung“ sei<sup>47</sup>.

Die Durchsetzung von Recht und Ordnung als politische Forderung war durch die 1964 neu gegründete NPD und deren Propaganda in den Wahlkämpfen Ende der 1960er Jahre, als sie etwa bei der Bundestagswahl 1969 mit 4,3 Prozent nur knapp an der Fünfprozenthürde scheiterte, eigentlich diskreditiert<sup>48</sup>. Das hielt

<sup>45</sup> Rainer Barzel, Eröffnungsrede des Parteivorsitzenden beim 20. Parteitag der CDU, in: Union in Deutschland. Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands [im Folgenden: UiD] 39 (1972), S. 2–10, hier S. 7.

<sup>46</sup> Ebenda, S. 7f.: Deshalb schlug er vor, dass „Maßnahmen gegen gewalttätige ausländische Organisationen sich nicht allein auf die palästinensischen Terroristen erstrecken sollten, sondern daß alle ausländischen Gruppen im Bundesgebiet, die die Gewalt als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele ansehen, ohne Rücksicht auf ihre Nationalität und ihre politische Motivation verboten und ihre Mitglieder ausgewiesen werden sollten.“

<sup>47</sup> Ebenda. Die Wochenzeitschrift *Die Zeit* kommentierte das Wahlkampfprogramm der CDU/CSU kritisch: Bei einem erfolgreichen Wahlausgang für die CDU/CSU würden insbesondere „Law and Order“ – Gesetz und Ordnung [...] in kapitalen Lettern in einem Regierungsprogramm [...] vermerkt sein“, und zwar im Bereich der Hochschulpolitik und der Justizpolitik: „Wahrscheinlich ist ferner, daß der Staat wieder stärker als bisher als Tugend- und Sittengewächter in Anspruch genommen wird. Der politische Radikalismus von links und vieles, was von biedereren Bürgern dafür gehalten wird, würde als die große Gefahr für die Bundesrepublik dargestellt werden.“ Vgl. Rolf Zundel, Die Mannschaft der Opposition, in: *Die Zeit*, 17. 3. 1972.

<sup>48</sup> Vgl. Eckhard Jesse, Das Auf und Ab der NPD, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 42 (2005), <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41915/die-npd?p=all>; Uwe Hoffmann, Die NPD. Entwicklung, Ideologie und Struktur, Frankfurt a. M. 1999.

den rechten Flügel der CDU nicht ab, „Recht und Ordnung“ oder aber „Gesetz und Ordnung“ als Semantiken des starken Staates zu bedienen. Gleichzeitig bildete sich aber eine rhetorische Strategie, der Diffamierung der CDU als „law and order-Partei“ durch SPD und FDP entgegenzutreten, um im gleichen Atemzug das eigene konservative Profil zu schärfen.

Dies lässt sich gut anhand einer Rede des Bundestagspräsidenten Kai-Uwe von Hassel im Rahmen des Evangelischen Arbeitskreises von 1972 ablesen:

„Wir müssen auch mehr als bisher für die Verteidigung unserer Sicherheit nach innen tun. Viele machen heute die Formel ‚Law and Order‘, ‚Recht und Ordnung‘, zum intellektuellen Diffamierungsstigma, als ob, wie Schelsky sagt, diejenigen, die für die konsequente Aufrechterhaltung des Rechtsstaates eintreten, mit jenem Vertreter des Obrigkeitsstaates identisch wären, der ‚Ruhe zur ersten Bürgerpflicht‘ erklärt.

Nein. Diejenigen in unserem Staate, die sich für die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates einsetzen, können auf unsere Unterstützung rechnen. Sie sollten auch wissen, daß wir bereit sind, die notwendigen Schritte gegen die DKP, gegen die Baader-Meinhoff-Bande, gegen Revolutionäre wie Mandel, mit zu tragen. (Beifall)

Wir wollen keinen Obrigkeitsstaat! Aber wir wollen auch keinen schlappen Staat! Wir wollen keinen Staat, der sich zum Popanz von Leuten wie Baader, Meinhoff, Brückner oder Mandel macht. (Beifall)“<sup>49</sup>

Folgerichtig schlossen die Pforzheimer Thesen des Evangelischen Arbeitskreises der CDU mit einer Ablehnung „radikaler Utopien und Gewaltanwendung, denn wer den ‚gesellschaftlichen Fortschritt‘ wolle, müsse ‚den politischen Radikalismus konsequent bekämpfen.“<sup>50</sup> Helmut Schelsky, der hier von Kai-Uwe von Hassel zitiert wurde, hatte 1971 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (FAZ) eine Strategie der „Systemüberwindung“ ausgemacht, zu der er auch „die systematische Diffamierung (‚Bullen‘) und Verunsicherung der Polizei“ zählte, „deren Gewalt zur Bekämpfung der Kriminalität Maßstäben der ‚Wahrung der Persönlichkeitsrechte‘ der Kriminellen unterworfen, deren Strenge man glücklicherweise aus ‚pädagogischem Verständnis‘ auf die akademische Jugend nicht überträgt“<sup>51</sup>. Die „Erforschung der Gesellschaftsbezogenheit und sozialen Aufgaben der Justiz“ werde von „politisch radikal engagierten jüngeren Sozialwissenschaftlern zu einer planmäßigen Diffamierungssoziologie der Juristen umgestaltet“. Schelsky, dessen

<sup>49</sup> Dokumentation der 17. Bundestagung des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU am 12. März 1972, S. III, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_25259-544-1-30.pdf?110902100658](http://www.kas.de/wf/doc/kas_25259-544-1-30.pdf?110902100658).

<sup>50</sup> Dokumentation des 17. Bundestagung des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU am 12. März 1972, S. V, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_25259-544-1-30.pdf?110902100658](http://www.kas.de/wf/doc/kas_25259-544-1-30.pdf?110902100658). Etwas moderater formulierte der rheinland-pfälzische Innenminister Heinz Schwarz (CDU), seit 1973 Vorsitzender der Innenministerkonferenz, indem er das Streben nach Sicherheit als „Natur des Menschen“ bezeichnete und die Ursachen „innerer Unsicherheit“, mithin soziale Missstände beheben wollte. Jedoch sei die Polizei zur Ohnmacht verurteilt, „wenn der Staat systematisch seiner Autorität beraubt wird“. Vgl. Heinz Schwarz, *Sicherheit oder Freiheit? Innere Sicherheit als Prüfstein der Demokratie*, Stuttgart 1974.

<sup>51</sup> Helmut Schelsky, *Die Strategie der Systemüberwindung. Der lange Marsch durch die Institutionen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 10. 12. 1971, S. 11; vgl. auch ders., *Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung*, München 1973. Schelskys Thesen führten u. a. zu Nachfragen im Bundestag am 21. 6. 1972 durch die SPD, nachdem ein Auszug des Textes in der Bundeswehr-Publikation „Information für die Truppe“ erschienen war.

Denken in den frühen 1970er Jahren eine „tendenziell verschwörungstheoretische Wendung“<sup>52</sup> nahm, führte weiter aus, dass die „exzessive Wahrnehmung der Demonstrationenfreiheit, eines im modernen Informations- und Öffentlichkeitssystem ohnehin fragwürdig gewordenen individuellen Grundrechtes“ als Teil einer revolutionären Strategie die Souveränität des Staates bedrohen würde. Ohnehin würden Demonstrationen „heute nur noch in den seltensten Fällen der öffentlichen Bekundung von Volks- oder Minderheitenmeinungen gegenüber dem legitimen Adressaten (Gesetzgeber, Regierungen) [gelten], sondern sind an das Fernsehen und die Publizistik gerichtet, versorgen also andere Öffentlichkeitsmedien nur mit Anlässen der Berichterstattung, und dies nur mit der besonderen Chance, emotionelle und argumententlastete Bekundungen ins Spiel der Öffentlichkeit zu bringen“<sup>53</sup>.

Einen besonderen Anlass für die CDU und die konservativ-liberale Presse, in-nerer Sicherheit mit der Aufrechterhaltung von Ordnung zu verknüpfen, bot der Frankfurter Häuserkampf, der im Februar 1973 mit einer gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen Demonstranten und Polizei einen Höhepunkt gefunden hatte. Diese „Kostprobe des Bürgerkrieges“ wurde in der FAZ als Versuch gedeutet, „unseren Staat auf seine Belastbarkeit zu erproben“. Jede „weitere Verharmlosung der jetzigen Exzesse“ würde zum „Niedergang unseres demokratischen Gemeinwesens“ führen<sup>54</sup>. Pointiert formulierte das unionseigene Parteiblatt zu Beginn des Jahres 1974, dass trotz beschlossener Maßnahmen gegen künftige Ausschreitungen die hessische SPD „gewissen Teilen der Partei“ klarmachen müsse, „dass Recht und Ordnung keine Zielpunkte für sozialdemokratische Attacken, sondern Grundvoraussetzung für unser freiheitlich-demokratisches Staatswesen sind.“<sup>55</sup>

Auch Oppositionsführer Helmut Kohl folgte dieser Linie der Anti-Diffamierung in der „Sicherheitsdebatte“ des Bundestages am 13. März 1975:

„Zur inneren Sicherheit gehört die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Es muß endlich Schluß damit sein, daß man jeden Versuch, rechtsstaatliche Mittel zu nutzen und einzusetzen, polemisch als ‚law and order‘-Politik abqualifiziert. [...] Es muß Schluß damit sein, daß unsere Bürger immer häufiger erleben, daß sie bei einem Verkehrsvergehen sofort mit hohen Strafen und Gebühren bedroht sind, während andere Straftäter Rathäuser stürmen, Universitätsinstitute demolieren, Professoren und Lehrer tätlich angreifen, jedoch nur selten wirklich zur Rechenschaft gezogen werden.“<sup>56</sup>

Auf der Tagesordnung stand der auf eine Initiative der CDU/CSU-Fraktion zurückgehende Entwurf des „Gesetzes zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens“, mit

<sup>52</sup> Jens Hacke, Philosophie der Bürgerlichkeit. Die liberalkonservative Begründung der Bundesrepublik, Göttingen 2006, S. 151.

<sup>53</sup> Schelsky, Strategie der Systemüberwindung, S. 11.

<sup>54</sup> Konrad Zimmer, Zeugnis schwindenden Rechtsbewußtseins, in: FAZ, 12. 3. 1974, S. 13.

<sup>55</sup> Die SPD und ihre Krawalle, in: UiD, 28. 2. 1974, S. 5. Ähnlich auch Günther Gillissen, Rechnungen mit Versäumnis-Zuschlag. Die Frankfurter Unruhen und die Wiesbadener Politik, in: FAZ, 26. 2. 1974, S. 2.

<sup>56</sup> Helmut Kohl, Staat und Gesellschaft vor ihren Feinden schützen, in: UiD-Information 12/1975, Beilage.

dem man insgesamt „der Ausbreitung von Gewalttaten, zumal solcher, die die Allgemeinheit besonders beunruhigen“, entgegenwirken wollte. Die heftig geführte Debatte führte zum Eklat, als Herbert Wehner sowohl Franz Josef Strauß als auch den „Semantikern unter Ihnen als auch den Krisenorganisatoren und Herbeirufnern unter Ihnen“ vorwarf, nicht Terroristen zu verfolgen, sondern willkürlich erweiterbare „Dunstkreise“ zu definieren, zu der dann potentiell auch die Sozialdemokratie zählte. Nachdem Wehner Strauß „geistig ein Terrorist“<sup>57</sup> titulierte hatte, kam es zu Zwischenrufen durch den CDU-Abgeordneten Gerhard O. Pfeffermann, den Herbert Wehner daraufhin im Gefecht der Auseinandersetzung mit Goebbels verglich.

Bei der Debatte ging es nicht nur um die äußerst umstrittenen Formulierungen der 1976 dann eingeführten Straftatbestände der Paragraphen 129a StGB („Bildung oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung“), § 88a StGB („Verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten“), und § 130a („Anleitung zu Straftaten“), sondern gleichzeitig um ein breites gesellschaftliches Sicherheits- und Ordnungsverständnis, bei dem die Terrorismusbekämpfung zwar ein zentraler, aber eben auch nur ein Punkt unter zahlreichen Belangen der inneren Sicherheit war. Für die Union bedeutete dabei freilich der Schulterschluss „aller Demokraten“, dass „die Regierung nicht der Kritik der Opposition entzogen“ werden dürfe<sup>58</sup>. Weiter hieß es in der Informationsschrift der Union, dass man den „liberalen und starken Staat“<sup>59</sup> wolle, und hier ins Konkrete übersetzt, dass Treffen von Anwälten mit Terroristen in „bestimmten Fällen“ überwacht werden sollten. Das in diesem Rahmen häufig verwendete, volksnahe Argument, dass Verkehrsdelikte

<sup>57</sup> Damit folgte Wehner dem Bremer Juso-Rat, der 1974 nach dem Anschlag auf den Bremer Hauptbahnhof und der Ermordung des Berliner Richters von Drenkmann „Personen wie Dregger, Carstens, Strauß, Löwenthal“ als „die für die Demokratie weitaus gefährlicheren ‚geistigen Terroristen‘“ bezeichnet hatte. Das hatte die Bremer CDU dazu veranlasst, eine Strafanzeige wegen „politisch übler Nachrede“ zu stellen; die Bremer SPD distanzierte sich von dem Juso-Papier. Zu Verleumdungsklagen und einstweiligen Verfügungen kam es auch gegenüber satirischen Veröffentlichungen: 1972 hatte sich der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß gegen mehrere Beiträge in der Juli-Ausgabe der Frankfurter satirischen Monatszeitschrift „Pardon“ gewehrt. In deutlich ironischer Form war darin behauptet worden, Strauß habe mit der Baader-Meinhof-Gruppe zusammengearbeitet, um vor dem terroristischen Hintergrund leichter seine „law-and-order-Vorstellung“ durchsetzen zu können. Die vom Landgericht München erlassene einstweilige Verfügung veranlasste die Zeitschrift „Pardon“ dazu, künftig nicht mehr zu behaupten, Strauß habe „als Leiter einer Interessengruppe ‚F.J.‘ am 4. April 1972 einen Vertrag mit der ‚Roten Armee Fraktion‘“ geschlossen, in dem sich die RAF verpflichtet habe, „durch weiterführende Aktivitäten auf einen Regierungswechsel in Bonn hinzuarbeiten, während Strauß sich verpflichtet habe, der Forderung der RAF nach Errichtung eines totalitären Regimes nachzukommen“. Zitiert nach: „Verfügung gegen ‚Pardon““, in: FAZ, 8. 7. 1972, S. 29.

<sup>58</sup> Siehe die Zusammenfassung der Positionen der Union „Solidarität aller Deutschen. Voraussetzung für Sicherheit im Rechtsstaat“, in: UiD-Information 12/1975, Beilage.

<sup>59</sup> Das konnte allerdings auch schärfer formuliert werden: „Die Stärke des Staates ist die Voraussetzung für die Freiheit seiner Bürger. Deshalb ist nur ein starker Staat auch ein liberaler Staat. Die CDU wird Sicherheit und Schutz des Bürgers verbessern, damit jeder sich frei entfalten kann.“ Vgl. Union schafft Sicherheit und Ordnung im Innern, in: UiD-Dokumentation 35 (1976), Beilage, S. 8.

strenger verfolgt würden als „Vergehen mit politischem Hintergrund“ – gemeint waren verfassungsfeindliche Befürwortungen von Gewalt –, wurde dahingehend weiter interpretiert, dass der „Mißbrauch der Demonstrationsfreiheit“ unterbunden werden müsse. Und schließlich sollte die Öffentlichkeit ausreichend über „das Ausmaß der Gefahr, über Strategien und Methoden des Kampfes aller Verfassungsfeinde gegen den Rechtsstaat“ informiert werden: „Eine ungeschminkte Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb nötig, weil die Arbeit der Polizei ohne Mithilfe der Bevölkerung nur geringen Erfolg“ haben könne<sup>60</sup>.

Die Bedrohung des Staats und seiner Repräsentanten durch den Linksterrorismus wurde hier mit der Bedrohung des gesamten politischen Gemeinwesens verknüpft. Wie Innenminister Werner Maihofer (FDP) auf der Basis einer repräsentativen Umfrage des Marplan-Instituts ausführte, die nach der Entführung und Freilassung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz durchgeführt worden war, fühlten sich die Bundesbürger allerdings nicht persönlich bedroht. So antworteten insgesamt 78 Prozent der Befragten, dass sie sich gar nicht (53 Prozent) oder kaum (25 Prozent) bedroht fühlten. Und die Frage, ob es in der westlichen Welt Staaten gebe, in denen die Bürger besser gegen Terroristen geschützt seien als in der Bundesrepublik, beantworteten 79 Prozent mit einem klaren „Nein“, wovon auch die CDU/CSU-Anhänger mit 74 Prozent nur wenig nach unten abwichen<sup>61</sup>.

1976 stand das Wahlprogramm der CDU unter dem Slogan „Aus Liebe zu Deutschland: Für die Freiheit, die wir lieben. Für die Sicherheit, die wir brauchen. Für die Zukunft, die wir wollen.“ Insgesamt wurden Ergebnisse der Semantik-Arbeitsgruppe um Kurt Biedenkopf aufgegriffen, um der sozialliberalen Koalition ihre Kernkompetenzen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik streitig zu machen. „Freiheit“ wurde zum zentralen Begriff der Wahlkampfstrategie erhoben, wobei die polarisierende Formel „Freiheit statt Sozialismus“ in der Schlussoffensive des Wahlkampfes zugunsten des positiveren und inklusiven Slogans „Die Freiheit wählen“ ersetzt wurde<sup>62</sup>. Das Themenfeld der inneren Sicherheit fand sich nun in Ausführungen zum „Staat im Dienste des Bürgers“: Das allgemeine politische Klima der letzten Jahre, in dem „Extremismus und Terrorismus gedeihen konnten“, müsse von Grund auf verändert werden. Daneben waren aber auch weiterhin jene „steigenden Kriminalitätsraten“ im Visier der Parteistrategen, weshalb man Maßnahmen gegen Gewaltverbrechen, kriminelles Bandenwesen, Straftaten an Kindern sowie alten und hilflosen Menschen, gegen Rauschgift- und Wirtschaftskriminalität beschlossen habe<sup>63</sup>.

Die immer wieder beschworene „Gemeinsamkeit“, der „Grundkonsens“ aller Demokraten im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus führte ebenso wie die

<sup>60</sup> Ebenda.

<sup>61</sup> Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 155. Sitzung, 13. 3. 1975, S. 10750.

<sup>62</sup> Mergel, Propaganda nach Hitler, S. 269.

<sup>63</sup> Aus Liebe zu Deutschland: Für die Freiheit, die wir lieben. Für die Sicherheit, die wir brauchen. Für die Zukunft, die wir wollen. Das Wahlprogramm der CDU und CSU 1976, Bonn 1976, S. 12.

wichtigen, aber doch auch oft als semantische Spitzfindigkeiten empfunden Auseinandersetzungen über den Zusammenhang von Freiheit und Sicherheit bzw. Sicherheit und Freiheit dazu, dass die Presse versuchte, etwas zur Profilbildung im Bereich der inneren Sicherheit beizutragen. In der Wahlkampfberichterstattung der FAZ versuchten die Redakteure auf Basis von Hintergrund-Interviews den beiden „Hauptleuten der ‚inneren Front‘“, Werner Maihofer (FDP) und Alfred Dregger (CDU), mehr Profil zu geben. Maihofer, so die FAZ, würde „bei aller Liebe zum Detail“, das Thema der inneren Sicherheit „dem liberalen Staatsgedanken unterordnen und spräche von der ‚richtigen Mitte zwischen der Freiheit des einzelnen und der notwendigen Sicherheit des Ganzen“. Während Maihofer zu dem Schluss käme, „im Zweifel für die Freiheit“, fände Dregger diese These „absurd“, eine „verfälschende Alternativformulierung“, auch wenn er dies nicht im öffentlichen Auftritt, sondern nur im internen Gespräch mitteile. „Der Staat muß Sicherheit gewährleisten, um Freiheit zu ermöglichen“, wurde Dregger wiedergegeben. Für die FAZ war dies kein Widerspruch, sondern nur der Versuch, zu „pointieren“ und „Prioritäten“ zu setzen. Dabei störte es Dregger nicht, „daß ihn die Gegner gemeinhin und abwertend als ‚Law-and-order-Mann‘ klassifizieren. ‚Was heißt denn law and order?‘ stellt er die Gegenfrage und beantwortet sie selbst: ‚Im Rechtsstaat heißt das Frieden, und ich bin für den Frieden.“<sup>64</sup>

Trotz des neuen parteiübergreifenden Diskurses über Freiheit und Sicherheit behielt die Ordnungssemantik für die CDU eine integrative Kraft und betraf auch den Kern ihres Staats- und Gesellschaftsverständnisses: „Die Wahrung von Sicherheit und Ordnung ist nicht Selbstzweck, sie ist Grundvoraussetzung für die freie Entfaltung des einzelnen und das solidarische Zusammenwirken aller in der Gemeinschaft. Ohne Sicherheit und Ordnung gibt es keinen inneren Frieden.“<sup>65</sup> Dies war eine Art Präambel, die in den nächsten Jahren unterschiedlich ergänzt werden sollte. So hieß es 1976: „Während der letzten sieben Jahre ist es in unserem Lande nicht sicherer geworden. Verbrechen und Vergehen haben zugenommen. Terroristen konnten unser Land in Schrecken versetzen. Die Gefahr, die der Freiheit aller Bürger durch Linksextremisten droht, ist gewachsen.“<sup>66</sup> Und 1980 führte man nach der gleichen Einleitung fort: „Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten und damit den inneren Frieden in unserer Gemeinschaft zu sichern, gehört zu den wichtigsten Aufgaben des Staates. Wenn der Staat dem einzelnen und der Gemeinschaft nicht mehr Schutz gewährleisten kann, werden das Vertrauen und die Zustimmung des Bürgers zu ihm erschüttert.“<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Thomas Meyer, Maihofer und Dregger – als meine jeder ein anderes Land. Die „Hauptleute der inneren Front“ ignorieren sich, in: FAZ, 15.9.1976, S. 3.

<sup>65</sup> Union schafft Sicherheit und Ordnung im Innern, in: UiD-Dokumentation 35 (1976), S. 1.

<sup>66</sup> Ebenda.

<sup>67</sup> Für Frieden und Freiheit in der Bundesrepublik und in der Welt. Wahlprogramm der CDU und CSU für die Bundestagswahl 1980, Bonn 1980, S. 24, [http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme\\_Bundestag/1980\\_Fuer-Frieden-und-Freiheit.pdf](http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1980_Fuer-Frieden-und-Freiheit.pdf).

Die Attraktivität des Ordnungstopos wurde auch 1983 noch einmal deutlich. Während die CDU u. a. mit dem Slogan „Arbeit, Frieden, Zukunft. Miteinander schaffen wir's“ Wählerstimmen gewinnen wollte, betonte die CSU: „Wir werden Deutschland in Ordnung bringen“<sup>68</sup>. Dabei konnte man sich gemeinsam auf die „Thesen der CDU für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“<sup>69</sup> berufen, die 1982 der Vorsitzende des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU, der schleswig-holsteinische Innenminister Uwe Barschel vorgestellt hatte, und die sich wenig später dann auch im Wahlprogramm der CDU niederschlagen sollten. Als aktuelle Probleme benannte man nun wiederum die allgemeine Kriminalität, etwa, dass bei „teilweise rückläufigen“ Aufklärungsquoten die Kriminalitätsentwicklung durch „anhaltend hohe Zuwachsraten gekennzeichnet“ sei und man ein „erschüttertes Rechtsbewusstsein“ in der Bevölkerung sowie eine höhere Bereitschaft zur Gewalt feststelle. Zudem hielten Angriffe auf den Rechtsstaat aus verfassungsfeindlicher Gesinnung an, weshalb es insgesamt „Aufgabe Nr. 1 im Bereich der inneren Sicherheit“ sein müsse, das „Rechtsbewußtsein unter allen Bürgern dieses Staates, insbesondere der Jugend, zu festigen“: Denn „ohne Beachtung des demokratisch legitimierten Rechts gibt es kein zivilisiertes Zusammenleben in einer humanen Gesellschaft.“ Deshalb sei die innere Sicherheit nicht allein eine Aufgabe für Politik, Polizei und Rechtsprechung, sondern „eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der in der Familie, der Schule, Bildungseinrichtungen und Verbänden gedient werden muß“<sup>70</sup>. Dabei gab es die Bestrebung, die 1972 eingeführte, aber in einigen SPD-geführten Bundesländern wieder abgeschaffte Regelanfrage generell wieder einzuführen, denn die „Aufweichung des Verfassungstreue-Postulats“ für Beamte sei „ein Verstoß gegen die rechtsstaatliche Hygiene“. Zugleich wurden aber neue Fragen der inneren Sicherheit deutlich. Einerseits wollte man den Demonstrationen der Anti-AKW-Bewegung und der Friedensbewegung mit einem neu zu formulierenden „Landfriedensbruchtatbestand“ entgegentreten, was sich in der Folgezeit immer wieder an den Diskussionen über das „Vermummungsverbot“ ablesen ließ. Sicherheit war aber eben nicht nur eine Frage des Staatsschutzes, sondern auch bei der CDU zunehmend ein Feld, bei der es um die private Sicherheit angesichts neuer computertechnologischer Möglichkeiten ging. So bekannte man sich zwar zum „Datenschutz als Garanten für die private Sicherheit“, gleichzeitig sollte dieser „aber keinen absoluten Vorrang vor den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit bekommen.“ Bei der anstehenden Novellierung des Datenschutzgesetzes sei deshalb das Spannungsverhältnis unter Berücksichtigung der Sicherheitsprobleme sachgerecht zu lösen.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Mit den Slogans „Wir werden Deutschland in Ordnung bringen“ bzw. „Gemeinsam Deutschland in Ordnung bringen“ hatte sich die CSU von ihrer Schwesterpartei abgegrenzt, vgl. die Wahlprogramme von 1983 unter <http://www.hss.de/mediathek/archiv-fuer-christlich-soziale-politik/parteiprogramme/bundestagswahlen.html>.

<sup>69</sup> UiD 25, 2. 9. 1982, S. 5f.

<sup>70</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>71</sup> Alle vorangegangenen Zitate ebenda, S. 6.

## Der Transfer von *law and order* in die Bundesrepublik

Mit dem Begriff der inneren Sicherheit, der seit Mitte der 1960er Jahre aus den Entwürfen der Politik, von Ministerien und der Exekutive verstärkt in die Öffentlichkeit drang, wurde ein politisches Schlagwort geschaffen, welches das ältere, autoritär konnotierte Dispositiv „Ruhe und Ordnung“ zunehmend ersetzte<sup>72</sup>. Im politischen Diskurs über die innere Sicherheit machte sich nun aber eine neue Variante dieses autoritären Schlagworts breit: *law and order*.

Die neue innenpolitische Präsenz von *law and order* stellte einen Transfer aus den US-Wahlkämpfen seit 1964 dar, in denen die Republikaner, insbesondere Barry Goldwater, George C. Wallace und Richard Nixon mit diesem Schlagwort eine konservative Wende einleiteten, die sich gegen den Liberalismus der 1960er Jahre wandte<sup>73</sup>. Die mit dem Ausdruck vorgenommene Verknüpfung von „public order“ mit dem „rule of law“ war freilich schon im 19. Jahrhundert geläufig – in den USA etwa für Parteien, die sich für die Ausweitung der Sklaverei stark gemacht hatten, in England etwa bei der Bekämpfung der Aufstände der Chartisten. Andererseits stand es auch in einem kolonialen Kontext, da es immer wieder bei der Bekämpfung von Unruhen in den Kolonien verwandt worden war. Die Neuinterpretation von *law and order* am Ende der 1960er Jahre, die traditionell mit einem „extreme conservatism and opposition to radicals and dissidents“ assoziiert wurde, war auch amerikanischen Sprachforschern aufgefallen, die ihn nun als „a slogan for a curb to the increase of crime and violence [...] including rioting and other forms of violent demonstrations“ zusammenfassten<sup>74</sup>.

Bevor sich Ende der 1960er Jahre *law and order* als politisches Schlagwort rasant durchsetzen konnte, war es in der bundesdeutschen Presse nur vereinzelt aufgetaucht. In der FAZ besprach man 1954 etwa das Buch *German Parliaments*, aus dem zielsicher herausgegriffen wurde, dass dort „ohne Betonung, doch sicherlich mit einem gewissen Recht“ auf den Gegensatz „zwischen dem englischen und dem deutschen Ideal einer geordneten Gesellschaft“ verwiesen werde, der sich „im englischen Grundsatz von ‚Law and Order‘, von Gesetz und Ordnung, und im deutschen Grundsatz von ‚Ruhe und Ordnung‘“ ausdrücke. Vermutet wurde, dass darin die „deutsche Zwiespältigkeit zum Rechtsstaat“ verborgen sei<sup>75</sup>. Populär wurde *law and order* aber erst in der Berichterstattung über den amerikanischen Präsidentschaftskandidaten George C. Wallace, so im *Spiegel*, der seine Titelstory im

<sup>72</sup> Saupe, Von „Ruhe und Ordnung“.

<sup>73</sup> Vgl. dazu Michael W. Flamm, *Law and order. Street Crime, Civil Unrest, and the Crisis of Liberalism in the 1960s*, New York 2005.

<sup>74</sup> Clarence Lewis Barnhart/Sol Barnhart/Robert K. Steinmetz (Hrsg.), *A Dictionary of New English 1963–1972*, New York u. a. 1973, S. 254. Das Lexikon führt in rund 6000 Stichwortartikeln und 10 000 ausführlichen Belegstellen neue bzw. in neuen Bedeutungen verwendete Wörter auf, die in der vorangegangenen Publikation von 1963 noch nicht zu finden waren.

<sup>75</sup> Stephan King-Hall/Richard K. Ullmann, *German Parliaments. A study of the development of representative institutions in Germany*, London 1954. Vgl. dazu den Artikel „Deutsche Parlamente“, in: FAZ, 4. 12. 1954, S. 10.

Oktober 1968 „Amerikas NPD“ widmete<sup>76</sup>. Über Wallace schrieb auch die FAZ: Der Kandidat der Demokratischen Partei sei ein Mann, „der ausspricht, was andere nur zu denken wagen [...], daß „Gesetz und Ordnung auf den Straßen zu herrschen habe, und wenn wir alle Meter einen Soldaten mit aufgefanztem Bajonett postieren müßten“; daß der Oberste Gerichtshof den Verbrecher hätschele und dem Polizisten das Handwerk erschwere, daß man Demonstranten, die den Verkehr blockieren, getrost mit dem Auto überrollen solle, und daß mit Störenfrieden überhaupt kurzer Prozeß zu machen sei“. Dabei wurde der Erfolg von Wallace auf eine allgemeine „Desillusionierung mit liberaler Politik“ zurückgeführt<sup>77</sup>. In der *Zeit* wurde in einer Serie von Artikeln über den „sprunghaften“ Anstieg der Kriminalität, über die „Verbrechenslawine“ in amerikanischen Großstädten berichtet<sup>78</sup>. In dieser Situation habe Wallace „mit dem Versprechen, law and order wiederherzustellen“, Millionen begeistert, „auch dann noch, als er ausrief, für zwei Jahre sollte dieses Land von der Polizei regiert werden, und ein ‚anständiger Schlag über den Schädel‘ sei das beste Argument gegen Demonstranten.“<sup>79</sup> Vor den Wahlen 1970 berichtete man über das neu aufgekommene Phänomen von Bürgerwehren, stellte aber fest, dass sich Republikaner und Demokraten in ihren Forderungen weitgehend angeglichen hätten, wobei jedoch „dieses fatale Schlagwort seinen rassistischen Unterton gegen die rebellischen Farbigen eingebüßt“ habe<sup>80</sup>.

In der Folge fand sich der Bezug auf *law and order* dann in der Berichterstattung über die Diskussion über die Wiedereinführung der Todesstrafe, über schärfere Strafen für Rauschgiftdelikte sowie die immer wieder vorgebrachte Forderung, bestehende Gesetze schärfer anzuwenden. In einer Rundfunkbotschaft zur Verschärfung der Strafen gegen Rauschgiftdelikte habe Nixon erklärt: „Die Zeit ist gekommen, in der weichköpfige Richter und Strafvollzugsbeamte ebensoviel Sorge für die Rechte der Opfer von Verbrechen zeigen sollten, wie sie für die Rechte überführter Verbrecher bewiesen.“<sup>81</sup> Und gegen den Einwand, dass sich hinter den Begriffen *law and order* nur „Repression und Bigotterie“ verbergen

<sup>76</sup> „Diese Bewegung“, in: *Der Spiegel*, 21. 10. 1968.

<sup>77</sup> Sabina Lietzmann, Der Aufstand des Kleinen Mannes. „Subway People“ gegen „Limousinen-Liberale“ im New Yorker Wahlkampf, in: *FAZ*, 18. 10. 1969, S. 21.

<sup>78</sup> Kai Hermann, Nach den Hippies die Gangster. Kriminalität in Amerika: Spiegel einer zerrütteten Gesellschaft, in: *Die Zeit*, 20. 12. 1968. Die Berichterstattung über Kriminalität und Rauschgiftdelikte war eines der zentralen Felder, in denen auf die law and order Politik aufmerksam gemacht wurde. Vgl. Jürgen Frenzel, Der Ruf der Amerikaner nach „Law and Order“ wird immer lauter: Heroin, Morde, hilflose Gerichte, in: *Die Zeit*, 5. 6. 1970; ders., Killer Nummer eins. Im letzten Jahr gab es in New York 1170 Rauschgifttote, in: *Die Zeit*, 27. 8. 1971; Elena Schöfer, Eine Statistik der Gewalt. Die Mehrheit würde Tyrannei tatenlos hinnehmen, in: *Die Zeit*, 25. 12. 1970; Richard Schmid, Verbrechen in Amerika, Gettos und Slums als Treibhäuser der Gewalttätigkeit, in: *Die Zeit*, 28. 5. 1971.

<sup>79</sup> Thilo Koch, Wahlkampf auf amerikanisch, in: *Die Zeit*, 5. 9. 1969.

<sup>80</sup> Joachim Schwelien, Mit gestutzten Flügeln in die Wahl, in: *Die Zeit*, 23. 10. 1970. Über Bürgerwehren: Elena Schöfer, Eine Statistik der Gewalt, in: *Die Zeit*, 25. 12. 1970. Vgl. auch dies., Die Demokraten wittern Morgenluft, in: *Die Zeit*, 13. 11. 1970.

<sup>81</sup> Sabina Lietzmann, Beifall beim Wahlvolk für Nixons Forderung. Aber die Wiedereinführung der Todesstrafe bietet nicht nur juristische Probleme, in: *FAZ*, 15. 3. 1973, S. 9.

würden, habe Nixon betont: „Das ist gefährlicher Unsinn. Hinter Recht und Ordnung verbirgt sich Güte und Anständigkeit in Amerika.“<sup>82</sup> In der Watergate-Affäre sowie der Bestechungsgeld-Affäre um den Vizepräsidenten Spiro Agnew wurden dann jedoch die Widersprüche zwischen Gesetzesanspruch und Gesetzesbruch aufgedeckt. Grundtenor, wie hier in der *Zeit*: Nixon's „Regierung predigte law and order, aber für führende Leute der Exekutive galt das Gesetz nicht, wenn sie sich Vorteile für ihre Partei versprachen, und Ordnung war für sie ein beliebig dehnbare Rahmen für die Ausübung der Macht.“<sup>83</sup>

Dass dies jedoch kein rein amerikanisches Phänomen war, sondern von dort aus auch in Großbritannien aufgegriffen wurde, ließ sich 1969 anhand eines Berichts über den Parteitag der Konservativen herauslesen. Darin wurde bemerkt, dass „ein starkes Kontingent im Tory-Fußvolk seit langem spürbar nach rechts“ rücke: *Law and order* seien „beliebte Parolen“, etwa bei dem Wunsch der Basis für die Wiedereinführung der Todesstrafe oder aber bei der Forderung nach einer restriktiven Einwanderungspolitik, die der konservative Rechtsaußen Enoch Powell durch seine berühmte „Rivers of Blood“-Rede ein Jahr zuvor angeregt hatte und mit der er die moderate Einwanderungspolitik der Parteiführung in Frage gestellt hatte<sup>84</sup>. Gleichzeitig bemerkte man bei der *Zeit* einen Rechts-Ruck in der britischen Presselandschaft<sup>85</sup>. In der Folgezeit wurde das Thema immer wieder aufgegriffen – etwa 1972 bei den anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen dem gemäßigten und dem rechten Flügel der Torys um Enoch Powell, oder aber über die gescheiterten Versuche der Durchsetzung von Recht und Ordnung im Nordirlandkonflikt<sup>86</sup>. Hier blieb die Einschätzung schwierig, da die Forderung nach *law and order* „bei den herrschenden nordirischen Verhältnissen fast eine Lebensnotwendigkeit“ sei<sup>87</sup>. Vor dem Hintergrund der konservativen Reaktionen auf die Liberalisierung der 1960er Jahre hatte Theo Sommer in der ersten Ausgabe der *Zeit* von 1969 einen Nachruf auf die gescheiterte 68er Revolution veröffentlicht: „Die alte Ordnung, die im Frühjahr unter dem Ansturm junger Kräfte ins Wanken geraten war, hat sich erholt und gefestigt. In der Tschechoslowakei nagt die Kreml-Orthodoxie am Reformgeist; in Frankreich hat de Gaulles Obrigkeitssidee gesiegt; in Amerika wurde Kennedy erschossen, McCarthy beiseite geschoben, Nixon gewählt. Die Reaktion marschiert. *Law and order, ordre publique* – das ist die herrschende Lehre [...]. Und auch in der Bundesrepublik, wo der Pendelschlag nach rechts noch am gemäßigtsten ausfiel, wird *Ruhe und Ordnung* zur dominierenden Parole.“<sup>88</sup>

<sup>82</sup> Ebenda.

<sup>83</sup> Rolf Zundel, Nixon-Affäre. Watergate als Lehrstück, in: *Die Zeit*, 4. 5. 1973.

<sup>84</sup> Vgl. etwa *Der Spiegel*, 22. 6. 1970.

<sup>85</sup> Karl Heinz Wocker, Bei Englands Konservativen. Das Fußvolk rückt nach rechts, in: *Die Zeit*, 17. 10. 1969.

<sup>86</sup> „Britische Konservative. Sieg für Heath“, in: *Die Zeit*, 20. 10. 1972; Karl Heinz Wocker, Irische Sackgasse, in: *Die Zeit*, 20. 8. 1971.

<sup>87</sup> Volker Diepes, Brian Faulkner – „Ulsters letzte Chance“, in: *FAZ*, 11. 8. 1971, S. 4.

<sup>88</sup> Theo Sommer, Der Wind sprang um, in: *Die Zeit*, 3. 1. 1969. [Kursiv im Original.]

Damit hatte sich das Schlagwort als Beschreibung einer neuen rechten, konservativen Politik sowie für Rechtspopulisten schon so gut wie eingebürgert. Angesichts der Diskussion über die Vorbeugehaft wurde 1969 befürchtet, dass mit den bevorstehenden Wahlen in der Bundesrepublik „der Ruf nach *law and order*“ lauter werde<sup>89</sup>. Das Schlagwort diente recht bald der Etikettierung von Politikern aller Parteien: Neben Alfred Dregger traf es auch Hans-Dietrich Genscher oder Helmut Schmidt und wurde immer dann gebraucht, wenn es um die Aufrüstung der Polizei ging oder sich der Münchner Polizeipräsident Schreiber wieder einmal zu Wort meldete. Zu finden war es aber auch dann, wenn es um Fragen der Pädagogik oder um das Ordnungsrecht an den Hochschulen ging<sup>90</sup>. Zur Verbreitung trug sicherlich bei, dass es sich für die Beschreibung von Gesellschaft und Kultur benutzen ließ, etwa in Berichten über deutsche Verbraucherschutzvereine, die sich den „Sheriffstern selbst angesteckt“ hätten; oder über „ästhetischen *law and order*“<sup>91</sup>, den man nicht zuletzt in Kriminalromanen oder im Hollywoodkino zu finden glaubte, etwa in der Auseinandersetzung mit dem auch in der Bundesrepublik so erfolgreichen *law and order*-Klassiker „Death Wish“ („Ein Mann sieht rot“, 1974) mit Charles Bronson; oder über John Wayne, dessen „archaische Virilität“ und „simplizistisches ‚Law and Order‘-Denken“ 1979 in einem Nachruf hervorgehoben wurde<sup>92</sup>. Auch bei der Berichterstattung über politische Tendenzen im Ausland wurde es bald nicht mehr allein nur zur Charakterisierung der US-amerikanischen und englischen Politik genutzt, sondern auch auf andere Staaten übertragen. Bemerkenswert in dieser Charakterisierung rechter Politik war eine Beschreibung in der FAZ über die DDR-Gesellschaft, die durch eine „im Grund unpolitische, auf Effektivität gerichtete Law-and-Order-Mentalität“ geprägt sei: „Boshafte Ironie: das politische System der DDR ist heute am festesten durch die eher konservativen Rudimente des deutschen Nationalcharakters mit seiner Gesellschaft verbunden“, womit insbesondere „der Sinn für Ordnung und Disziplin, Fleiß und Arbeitsgesinnung, der Vorrang des Ganzen vor dem Einzelinteresse, die Skepsis gegenüber dem Wagnis der Liberalität“ verbunden wurde<sup>93</sup>.

Doch wie sollte *law and order* eigentlich ins Deutsche übersetzen werden, wenn man nicht gleich davon ausging, dass es zu jenen Worten der englischen Sprache gehörte, „die sich bekannter- und bequemermaßen alle nicht übersetzen lassen“<sup>94</sup>? Mit dem ungewöhnlichen „Gesetz und Ordnung“ oder aber mit dem „deutschen

<sup>89</sup> Rolf Zundel, Ein übles Wahlgeschenk. Gesetz über die Vorbeugehaft soll die Wähler beruhigen in: Die Zeit, 31. 1. 1969.

<sup>90</sup> Vgl. etwa Sabine Gerbaulet, Vor einer Phase der Ernüchterung. Präsident Roellecke und die Westdeutsche Rektorenkonferenz, in: FAZ, 6. 3. 1972, S. 2.

<sup>91</sup> Vgl. Hellmuth Karasek, Alles in Ordnung, in: Die Zeit, 24. 3. 1972.

<sup>92</sup> Kraft Wetzels, Die heile Welt des John Wayne, in: FAZ, 18. 6. 1979.

<sup>93</sup> Hermann Rudolph, Die DDR-Gesellschaft – Eine deutsche Möglichkeit? Wie die Menschen drüben mit sich und ihrem Staat zurechtkommen, in: FAZ, 21. 5. 1970, S. 11.

<sup>94</sup> Petra Kipphoff, Unsere Sprache: Highcheckers, in: Die Zeit, 3. 11. 1972. Die Übersetzungsproblematik hatte 1965 auch den Europarat beschäftigt, als das französische „ordre public“ in der ersten Fassung mit „law and order“ übersetzt worden war. Man strich dies aus der englischen Fassung und verwandte den französischen Begriff in Anführungszeichen. Vgl. Viertes Proto-

Codewort Ruhe und Ordnung“, wie die *Zeit* ihrem Publikum ausführte? Zusammenfassend erinnerte man an „die unrühmliche Tradition“ dieses Schlagwortes, das von Barry Goldwater 1964 aus der „Mottenkiste der amerikanischen Reaktion“ geholt worden sei, um „die Bürgerrechtsbewegung abzuwürgen“. Dennoch erschienen „die Ruhe, die Gesetzestreue und die Ordnung [...] als wünschenswerte Bedingungen menschlichen Fortschritts, aber nicht als sakrosankte[s] Ziel menschlichen Streben[s].“<sup>95</sup> Diese positive Annäherung findet sich auch in dem Buch „Kleine Anatomie politischer Schlagworte“, die der konservative Zeitungswissenschaftler Otto Bernhard Roegele 1972 herausgegeben hat. Hier ist zu lesen, dass diejenigen, die sich gegen *law and order* wenden, „Wichtigtuere“ seien, wo doch „jeder normale Mensch“ Ruhe und Ordnung wolle: „Originell, wie unsere aufsässige Jugend ist, hat sie ihren Komplex gegen Recht und Ordnung aus Amerika bezogen, wo überhaupt ihre ganze Rebellion ihre Wurzeln und Vorbilder hat.“ Amerikanische Schlagwörter würden in Deutschland gerne „nachgeplappert“, und die das tun, würden „das schießwütige Regime der ‚DDR‘“ rühmen, „empfehlen es der Nachahmung“ und „verlangen [...] einen Freibrief für Ordnungsstörungen und Rechtsverletzungen, die bis zum Bombenattentat und zum Polizistenmord gehen“<sup>96</sup>.

Der Bedeutungshorizont von *law and order* war allerdings dann klar, wenn man ihn in Beziehung zu anderen Ordnungsbegriffen setzte. In einer Glosse über den immer geläufiger werdenden Begriff der „Ordnungspolitik“ argumentierte 1973 Karl Korn in der FAZ, nicht nur *law and order*, sondern auch „Raumordnung, Wirtschaftsordnung, öffentliche Ordnung“ seien klare Begriffe, „weil gesagt wird, was geordnet werden soll“: Demgegenüber laufe „Ordnung als Politik schlechthin [...] auf Politik schlechthin hinaus“<sup>97</sup>. Ohne den kolonialen Hintergrund zu berücksichtigen, in dem im Englischen die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in verschiedenen Kolonien eine Rolle gespielt hatte, versuchte sich die FAZ nochmals 1976 in einer Analyse der Bedeutung, nachdem der Einmarsch und die Besetzung des Libanon durch Syrien mit der Wiederherstellung von *law and order* gerechtfertigt worden waren:

„Ruhe und Ordnung‘: das ist ein Reizwort für viele dort, wo beides, sei es auch mit einigen Schönheitsfehlern, herrscht. Hier im nahöstlichen Libanon, wo ‚law and order‘ gründlich dahin sind, wird man andere Gefühle haben. Sollte diese Erfahrung nicht darüber nachdenken lassen, was ein höhnisch und zynisch mißachteter Zustand der Ruhe und der Ordnung wert ist? Dabei kann eine sprachliche Besonderheit Nachdenken auslösen. Die englische Version ‚law and order‘

koll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1679.

<sup>95</sup> Rudolf Walter Leonhardt, *Law and Order*, in: *Die Zeit*, 9. 6. 1972.

<sup>96</sup> Walter Fredericia [d.i. Walter Petwaicid], *Law and Order*, in: Otto Bernhard Roegele (Hrsg.), *Kleine Anatomie politischer Schlagworte*, Osnabrück 1972, S. 30f. Der in Wien geborene Walter Petwaicid war 1933 der NSDAP beigetreten und arbeitete in verschiedenen Positionen für die NS-Propaganda. Nach Artikeln für die *Zeit* schrieb er dann für die *Deutsche Zeitung* in Köln. Vgl. Karoline Kühnelt, „Goebbels Propagandisten“ für die Ostmark, Magisterarbeit Wien 2005, S. 208.

<sup>97</sup> Karl Korn, Wörter im „politischen Raum“, in: FAZ, 10. 7. 1973, S. 22.

wird, so scheint uns, als noch aggressiver und feindseliger gegenüber Ordnungshütern und Ordnungsfreunden empfunden und zitiert als das deutsche ‚Ruhe und Ordnung‘. Dabei müßte es eigentlich umgekehrt sein. Denn mit den drei Buchstaben ‚law‘ an Stelle der vier von ‚Ruhe‘, ist Distanz zur zwangsweisen ‚Ruhe‘ (‚Ruhe des Friedhofs‘) hergestellt. Statt dessen beruft man sich für die Ordnung zuerst auf das Recht, auf eine Rechtsordnung. Und wer kann etwas gegen Recht, gegen law einwenden, vorausgesetzt, daß es auf moralischen Grundlagen beruht und auch Regeln zu seiner eigenen Fortentwicklung und Anpassung enthält? Das Vordringen der fremdsprachlichen, englischen Formel scheint zu verraten, daß der Angriff in die Tiefe vorgetragen, auf Umwälzung gerichtet sein soll.“<sup>98</sup>

### *Law and order* als Skandalisierungsformel im Bundestag

Mit den Präsidentschaftswahlen in den USA und ihrer Rezeption in der Bundesrepublik fand das Schlagwort 1968 auch erstmals Eingang in den Bundestag. Aufmerksam machte der Abgeordnete Walter Picard (CDU/CSU) in einer Debatte über den Bericht des Bundeskriminalamts, dass sich 72 Prozent der deutschen Bevölkerung einer Umfrage nach vor wachsender Kriminalität fürchten würden. Diese Verunsicherung habe sich nun „eine Partei, etwas weit rechtsaußen“ auf ihre Fahnen geschrieben. Die in der Parlamentsrede namentlich unerwähnt bleibende NPD versuche, „auf der Welle des Unmutes der Bevölkerung über diese gefährliche Kriminalität zu Stimmen zu kommen“<sup>99</sup>. Die Debatte im Bundestag und seine eigenen „sachlichen Bemerkungen“ sollten dazu führen, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung nicht vor Kriminalität zu fürchten habe, erklärte Picard, „sondern der Überzeugung sein wird, daß unsere Sicherheit und damit unsere persönliche Freiheit im Innern weitgehend gewahrt bleiben“<sup>100</sup>.

Während 1970 im Bundestag über das „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ beraten wurde, führte der Abgeordnete Oscar Schneider von der CDU/CSU Fraktion aus, dass Sicherheit und Ordnung Begriffe seien, „die zum Kerninhalt demokratischer Zustände und demokratischer Freiheit zählen“<sup>101</sup>. Man müsse aber „gelegentlich den Eindruck gewinnen, als wäre es wichtiger, die Verbrecher vor dem Zugriff des Staates zu schützen, als den Staat und seine Bürger vor Gewaltakten und Gewalttaten der Verbrecher“. Festzustellen sei, dass manche Teile der Bevölkerung „vielfach unter dem Mangel eines unzulänglichen Ordnungsverständnisses und Sicherheitsverständnisses“ leiden, und das schloss erstaunlicherweise auch Teile der Polizei mit ein. Kritik formulierte er an einer Denkschrift der Gewerkschaft der Polizei (GdP), nach der die Polizei sich nicht mehr als „kompromißloser Kämpfer für law and order gegen die Feinde der Gesellschaft verstehen“ wollte, was gleichzeitig

<sup>98</sup> „Law and Order“, in: FAZ, 26. 6. 1976, S. 8.

<sup>99</sup> Deutscher Bundestag, 206. Sitzung, 13. 12. 1968. Mündlicher Bericht des Innenausschusses über die Berichte des Bundesministers des Innern vom 29. Januar und 24. April 1968 betr. Bundeskriminalamt (Drucksachen V/2525, V 2855, V/3569), S. 11170.

<sup>100</sup> Ebenda, S. 11172.

<sup>101</sup> Hier und im Folgenden: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 75. Sitzung, 4. 11. 1970, S. 4200–4234, hier S. 4222.

eine „Orientierung an der Sicherheitsfunktion und Hintansetzung der Ordnungsfunktion“ bedeutete<sup>102</sup>. Dies ging Schneider definitiv zu weit, denn es werde keinen „sozialen Fortschritt geben, der nicht durch ein System der inneren Ordnung geschützt“ sei. „Gemeinschaftswidriges Verhalten“ sei eine Gefahr für die Gesellschaft: „Wohl kann es Staaten mit öffentlicher Sicherheit und Ordnung ohne demokratische Verfassung geben, niemals aber wird eine Demokratie von Bestand sein, in der öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gewährleistet sind.“ Sicherheit und Ordnung seien zwar „keine absoluten Werte“, doch bedauerte der Abgeordnete, dass „Begriffe wie Autorität, Ordnung, Pflicht und Disziplin [...] heutzutage vielen in unserem Lande suspekt“ seien. Denn „ihre Sinngehalte und Wertvorstellungen werden mittels dialektischer Tricks und hemmungsloser ideologischer Verdächtigungen ins Gegenteil verkehrt. Aus ‚Autorität‘ wird ‚autoritär‘ [...]; ‚Ordnung‘ wird als repressive Unterdrückungsformel mißdeutet und verteufelt, Pflicht als Ausdruck einer antidemokratischen Gesinnung diffamiert, und Disziplin wird mit Galeerenzucht und Sklavenpeitscherei gleichgesetzt.“ Als Antwort auf seine Ausführungen – ein Zwischenrufer meinte in ihnen das „Thema eines Schulaufsatzes“ zu erkennen – bekam Schneider von der SPD zu hören, dass dies eine klassische „Law-and-Order-Rede“ nach dem Vorbild amerikanischer Wahlkämpfe gewesen sei. Der zur Replik ansetzende Hellmut Sieglerschmidt (SPD) meinte feststellen zu können, „mindestens 70 oder 80% ‚Ordnung‘ und vielleicht 20% ‚Freiheit‘“ herausgehört zu haben: „Und doch leben wir in einem Staat, der aus einem ausgewogenen Verhältnis von Freiheit und Ordnung kommt, einem Staat, der eine freiheitlich-demokratische Grundordnung hat“<sup>103</sup>.

Das Schlagwort erhielt dann in der Folge vielfach Eingang in die Debatten des Bundestags, wenn es um die Bekämpfung des Terrorismus, der allgemeinen Kriminalität, gewalttätig verlaufende Demonstrationen oder Auseinandersetzungen an den Hochschulen ging. In der Diskussion über die Erhöhung von Höchststrafen bei Rauschgiftmitteldelikten diente es der Stigmatisierung der CDU<sup>104</sup>; ein FDP-Abgeordneter wandte sich im Rahmen einer Debatte über die Disziplin in der Truppe am 14. April 1972 „an alle in diesem Hause, die immer nach Law and Order schreien“; und während der ersten Beratung eines von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachten Entwurfs eines „Gesetzes zum Schutz der Jugend vor Mediengefahren“ beschwor die SPD die Gefahren eines „Law-and-Order-Den-

<sup>102</sup> Diese Auseinandersetzung mit der Ordnungsfunktion der Polizei war maßgeblich von Werner Kuhlmann, dem Präsidenten der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und selbst Mitglied der SPD, betrieben worden. Noch 1973, auf einem Kongress der Gewerkschaft, hob er hervor, dass seine Thesen „revolutionär“ klingen würden: Der Polizeibeamte von heute dürfe sich „nicht als kompromißloser Kämpfer für ‚Law and Order‘ verstehen“, denn die Polizei sei kein „meinungsloses, auf Anordnung blind reagierendes Instrument zur Erhaltung einer einmal übernommenen Gesellschaftsordnung“, wurde er in der FAZ zitiert. Ordnung habe vielmehr „eine gesellschaftliche Funktion“, wobei der polizeiliche Ordnungsauftrag nicht im traditionellen Sinne, also allein zur Erhaltung der Staatsräson verstanden werden dürfe. Vgl. „Kuhlmann kritisiert Weyer“, in: FAZ, 24. 10. 1973, S. 7.

<sup>103</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 75. Sitzung, 4. 11. 1970, S. 4228.

<sup>104</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 142. Sitzung, 4. 11. 1971, S. 8168.

kens<sup>105</sup>. Gleiches tat sie während der Beratungen über eine Änderung der Strafprozessordnung 1972, die nach Wunsch der Unionsfraktionen „die Verschärfung des Rechts der Untersuchungshaft für Serien- und Hangverbrecher“ zum Ziel hatte. Darauf regierte der CDU-Abgeordnete Friedrich Vogel entnervt: „Können Sie das einmal auf deutsch sagen?“<sup>106</sup>

Eine eindeutig positive Bezugnahme auf *law and order* gab es von Seiten der CDU in den Debatten des Bundestags nie, immer versteckte sie es in einer Kritik an der vermeintlichen Diffamierung der eigenen Partei. So wandte sich etwa ebenjener Friedrich Vogel in der Debatte über die Regierungserklärung zur inneren Sicherheit im Juni 1972 an die Regierungsparteien: „Mancher findet es schick und hält es für einen besonders zu betonenden Ausdruck progressiver Gesinnung, sogenanntes Law-and-order-Denken als demokratisch nicht ganz einwandfrei und nicht ganz legitim herunterzumachen.“ Aber gerade der demokratische Staat sei wie kein anderer legitimiert, seine Machtmittel – gebunden „an das höhere Ziel, Gerechtigkeit zu verwirklichen“ – für Recht und Ordnung einzusetzen<sup>107</sup>. Vogel brachte dieses Argument auch noch einmal während der zweiten Beratungen über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den Bundesgrenzschutz am 22. Juni 1972 an, dass nämlich „eine Politik, die sich an der Zielvorstellung Recht und Ordnung orientiert, eine legitime Politik“ sei. Deshalb solle die SPD aufhören, Bemühungen der Opposition „im Bereich der inneren Sicherheit mit der abwertenden Parole Law and order-Denken zu bedenken“<sup>108</sup>. Und in der Debatte über die Auflösung des Bundestags 1972, die die Opposition zu einer Generalabrechnung mit der Regierung nutzte, führte der 1971 aus der SPD-Fraktion ausgetretene Berliner Abgeordnete Klaus-Peter Schulz nun für die CDU aus, dass aus dem „Wagnis“ der Regierungserklärung von 1969 zu „mehr Demokratie“ stattdessen „mehr Anarchie und eine ernsthafte Gefährdung der inneren Sicherheit“ erwachsen sei. Besonders die Hochschulen nahm Schulz ins Visier, von denen aus „Hand in Hand [...] mit elitärer Arroganz und der Entwicklung antidemokratischer, totalitärer Keimzellen mitten in unserer demokratischen Gesellschaft, von denen aus planmäßig die Eroberung unserer Schulen, unserer Justiz, ja, sogar der Polizei und der Bundeswehr betrieben“ würde. Zudem machte er einen „aberwitzigen Kontrast“ in öffentlichen Diskussionen aus, „nämlich den scheinbaren Kontrast zwischen Freiheit und Fortschritt auf der einen und Gesetz und Ordnung auf der anderen Seite, wobei man vorsichtshalber nicht von Gesetz und Ordnung, sondern von *law and order* spräche, weil sich „bei diesem angelsächsischen Terminus unklare Emotionen und Ressentiments in Richtung Vietnam mobilisieren lassen“. Jeder „Einsichtige in diesem

<sup>105</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 165. Sitzung, 26. 1. 1972, S. 9523.

<sup>106</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 168. Sitzung, 2. 2. 1972, S. 9636. Den Begriff der „Hangverbrecher“ hatte Vogel selbst zum Beginn der Diskussion eingebracht, vgl. ebenda, S. 9623.

<sup>107</sup> Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung betr. Fragen der inneren Sicherheit, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 188. Sitzung, 7. 6. 1972, S. 10983.

<sup>108</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 195. Sitzung, 22. 6. 1972, S. 11465.

Land, der sowohl auf Utopismus wie auf reaktionäre Gesinnung verzichtet“ habe, „sollte wissen, daß eine lebendige Demokratie nur existieren kann, wenn Freiheit und Fortschritt, Gesetz und Ordnung untereinander in einem unauflösbaren Verhältnis stehen“. Die „moralische und geistige Polarisierung, die auf diesem Gebiet eingetreten“ sei, habe die Bundesregierung zu verantworten<sup>109</sup>.

1973 bekam die Debatte über Sicherheit, Ordnung und Freiheit in der Aussprache über die Regierungserklärung mit Alfred Dregger (CDU) und Burkhard Hirsch (FDP) zwei neue Gesichter. Dregger, Landesvorsitzender der CDU in Hessen, vermisste im innenpolitischen Teil der Regierungserklärung eine „inhaltliche Aussage zum Angriff der Systemveränderer auf unsere verfassungsgemäße Ordnung“, ebenso sei „kein Wort zur politischen Kriminalität“ und zur „beklagenswerten Lage der Universitäten“ gefallen<sup>110</sup>. Den Bundeskanzler fragte er forsch, wo sein „innenpolitisches Programm“ bleibe, und behauptete, dass in der letzten Wahlperiode die „unentschlossene Koalition“ in der Sicherheitspolitik gescheitert wäre, hätte nicht die Opposition „in einer parlamentarisch so ungewöhnlichen Weise geholfen“. Damit sprach er der CDU die Initiative für die Haftrechtsnovelle und die Vorlagen für die Erweiterung der Befugnisse des Bundesgrenzschutz und des Bundesverfassungsschutz zu. Dregger bezweifelte die Bereitschaft der Koalition „zum Kampf gegen die Mörder und Kidnapper, Sprengstofftäter und Bankräuber vom Schläge der Baader-Meinhof-Bande“, ebenso wie die „Fähigkeit der Koalition, dem Klima der Verharmlosung, Beschönigung und Verunsicherung entgegenzutreten, in dem sich solche Straftaten entwickeln“. Wer „sein intellektuelles Haupt verständnisvoll wiegt, wenn an unseren Universitäten Hausfriedensbruch, Nötigung und nur leichte Körperverletzung nicht gerade selten sind, und dem in Wort und Schrift, durch Handlungen und Unterlassungen Ausdruck gibt, der macht sich zumindest moralisch und politisch mitverantwortlich nicht nur für die Lähmung des Wissenschaftsbetriebes, sondern auch für eine Eskalation der Gewalt, die schließlich in Straftaten nach Art von Baader-Meinhof mündet.“ Und wenn sich „das Gefühl der Unsicherheit in unserem Lande“ ausbreiten sollte – immerhin hätten 81 Prozent der Bevölkerung den Staat aufgefordert, dass er mehr für die Sicherheit tun müsse –, dann „könnte das System der DDR nicht nur bei denen an Attraktivität gewinnen, die ideologisch anfällig sind, sondern auch bei denen, die die dort herrschende Ordnung bewundern“.

Gegen traditionelle Ordnungsvorstellungen versuchte sich Dregger jedoch abzugrenzen, indem er hervorhob, dass „für uns [...] Ordnung kein absoluter Wert“ sei, sondern man „eine Ordnung des Rechts in Freiheit“ anstrebe. Dabei müsse man aber der „Justiz und Polizei moralisch den Rücken stärken, indem wir jeder Aufweichung des rechtsstaatlichen Bewußtseins entgegenreten“, und man müsse die „Herausforderung der Spätmarxisten“ abwehren, „die den Staat als Instrument der herrschenden Klasse denunzieren und ihm jede Legitimität abspre-

<sup>109</sup> Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 199. Sitzung, 22. 9. 1972, S. 11747.

<sup>110</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 9. Sitzung, 25. 1. 1973, S. 308ff.

chen“. Der Führung der SPD würde es zudem immer weniger gelingen, „Volksfrontbündnisse ihrer Mitglieder mit Kommunisten zu verhindern“. Diese „Volksfrontpolitik“ – Dregger erinnerte an „die ausgezeichneten Analysen von Professor Schelsky“ – sei an den Universitäten angekommen, in denen ein „verfassungspolitischer Notstand“ zu beobachten sei. Wenn „Kommunisten als Ordnungsmacht an unseren Universitäten“ tätig werden würden, dann müsse dies zum Handeln der „berufene[n] Autorität dieses Staates“ führen.

Der ebenfalls neu ins Parlament gewählte Burkhard Hirsch bescheinigte daraufhin seinem Kollegen Dregger „den erwarteten Ruf nach law and order“, der das „ganze Gruselkabinett Ihres Wahlkampfes wieder vorgeführt“ habe: „Law and order, eine verlockende Formel, nicht wahr. Recht und Ordnung, wer wollte das eigentlich nicht?“<sup>111</sup> Leider könne nun „diese Formel leicht dazu benutzt werden, zur schlichten Beharrung auf gegebenen Verhältnissen aufzurufen und damit einen Mangel an intensivem Nachdenken zu verbergen“. Hirsch führte weiter aus, dass die Hochschulreform keine Angelegenheit der Polizei sei und man „zwischen der Kriminalität im klassischen Sinn und Erscheinungen des politischen Lebens zu differenzieren“ habe, „die von friedlichen Straßendemonstrationen bis in der Tat zur kriminellen Gewaltanwendung durch politische Terroristen reichen“. Das „eigentliche Problem“ der inneren Sicherheit sah Hirsch in der „Differenzierung zwischen kriminellem politischem Terror und erlaubten politischen Aktionen auch von Randgruppen, also in der Bestimmung der Grenze zwischen politischem Radikalismus und demokratischem Reformwillen [...]. Nicht alle, Herr Kollege Dregger, die auf der Straße demonstrieren, sind potentielle Baader-Meinhofs.“ Der Weg der Regierung sei es, „durch die Bewahrung rechtsstaatlicher Formen der Verbrechensbekämpfung den Bürger immun zu machen gegen die Verketzerung unseres Staates als eine blinde Herrschafts- und Manipulationsmaschine, die er nicht ist“<sup>112</sup>:

„Die Bevölkerung dieses Landes ist in hohem Maße politisiert. Wir glauben, daß die subjektive politische Kompetenz des Bürgers, also seine Mündigkeit und sein Wunsch, auf politische Entscheidungen unmittelbar Einfluß zu nehmen, so zugenommen hat, daß der Bürger sich nicht mehr damit begnügen will – wie es Ihnen vielleicht vorschwebt –, alle vier Jahre zur Wahl zu gehen, die Zeitung zu lesen und Briefe an seine Abgeordneten zu schreiben, sondern er will selbst politische Entscheidungen artikulieren und sicher sein, daß sie öffentlich zur Kenntnis genommen werden. Das ist für mich keine Krise der Autorität, sondern eine Ausweitung des öffentlichen Engagements [...] es ist keine Frage, dass die vielfältigen Formen gewaltloser Bürgerinitiativen und gewaltloser Demonstrationen demokratisch, legitim und legal sind und daß der schlichte Ruf nach law and order nicht mißbraucht werden sollte, das politische Engagement dieser kritischen Bürger zu politischem Radikalismus zu verfälschen.“

Insgesamt bestehe „kein Anlaß, die Entwicklung der Kriminalität in diesem Lande zu dramatisieren“. Hirsch betonte aber auch, dass es „keinen – jedenfalls kei-

<sup>111</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 9. Sitzung, 25. 1. 1973, S. 322ff.

<sup>112</sup> Verbunden war damit auch die Ankündigung, den Artikel 10 des Grundgesetzes und somit die Abhörpraxis zu überprüfen, die freilich nicht aufgegeben wurde; vgl. Foschepoth, Überwachtes Deutschland.

nen absoluten – Schutz gegen Terroristen gibt, die das eigene Leben nicht achten“ – ein wichtiger Hinweis auf die Grenzen staatlichen Schutzes, die derart zuvor nicht kommuniziert worden waren. Und in direkter Ansprache an Dregger schloss er seinen Redebeitrag, dass innere Sicherheit heiße, „die Interessenkonflikte unserer Gesellschaft zu erkennen und mit friedlichen Mitteln zu lösen. Law and order heißt in unserer Übersetzung: demokratische Rechte und liberale Ordnung.“<sup>113</sup>

Die Wahlperiode von 1972 bis 1976 stellte sicherlich einen ersten Höhepunkt der Auseinandersetzung mit *law and order* im Bundestag dar, in der darauffolgenden Wahlperiode fiel das Schlagwort seltener. In der Beratung des von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachten „Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung von Terrorismus und Gewaltkriminalität sowie zum Schutz des inneren Friedens“, welches die Heraufsetzung der Höchststrafen für besonders schwere Straftaten auf 20 Jahre, die Möglichkeit der Anordnung der Sicherheitsverwahrung für Terroristen, die mit einer Haftstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden waren, sowie eine Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts implizierte, wurde es noch einmal aufgegriffen. Hier konterte der SPD-Abgeordnete Alfred Emmerlich Helmut Kohls Bemerkung, „Recht und Ordnung seien ein zutiefst rechtsstaatliches Begriffspaar“ damit, dass die „formale Existenz‘ von Recht und Gesetz allein nicht genüge“, sondern sie müssten vielmehr „wertbezogen sein, z. B. auf Gerechtigkeit, auf Freiheit, auf soziale Verpflichtung [...], um Verbindlichkeit, also einen moralisch-ethischen Anspruch auf Beachtung und Durchsetzung, zu begründen“<sup>114</sup>. Es komme zudem auf die Reformfähigkeit von Gesellschaft und Staat als Legitimation für die Verbindlichkeit der Rechtsordnung an, eine Einsicht, die bei der CDU/CSU „häufig zu sehr gegenüber dem Wunsch in den Hintergrund tritt, die vorhandene Ordnung zu bewahren. Genau das ist es, was wir meinen, wenn wir Ihre zu einseitige Orientierung an ‚law and order‘ kritisieren“<sup>115</sup>.

Erst nach der Wiedervereinigung sollte *law and order* erneut zur Kennzeichnung politischer Positionen dienen, etwa bei der politischen Auseinandersetzung über die Vorgehensweise gegen die „organisierte Kriminalität“ – seit den späten 1980er Jahren ins Zentrum der Politik innerer Sicherheit gerückt – sowie gegen den Rechtsradikalismus und den Erfolg rechtspopulistischer und rechtsradikaler Parteien.

<sup>113</sup> Zwei Jahre später sollte Hirsch nochmals Dregger vorwerfen, dass für diesen „Law and Order“ nichts anderes als „Gesetzesbuchstabe und Befehl“ sei. Vgl. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, 155. Sitzung, 13. 3. 1975, S. 10785.

<sup>114</sup> Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, 25. Sitzung, 5. 5. 1977, S. 1734.

<sup>115</sup> Vgl. ebenda. Wenige Tage später sollte dann während der Haushaltsberatungen des Bundesjustizministeriums der CDU-Abgeordneter Heinz Eyrich der FDP und SPD vorwerfen, die eigenen Initiativen seien „als Panikmache, als übertriebene Law and order-Politik abgetan“ worden, während man selbst die Regierungskoalition dazu gezwungen habe, „wenigstens einige Gesetze zu verabschieden, um die größten Auswüchse, die mit der Liberalisierung des Strafrechts einhergingen, einigermaßen zu korrigieren und in Ordnung zu bringen“. Siehe: Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, 35. Sitzung, 22. 6. 1977, S. 2702f.

## Innere Sicherheit und die Transformation des Politischen

Zum Diskurs über die innere Sicherheit gehörte seit dem Ende der 1960er Jahre die Rhetorik von *law and order* quasi spiegelbildlich dazu. Diese war, nachdem sie ausgehend vom amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1968 aufgegriffen wurde, in der Bundesrepublik schnell eingeübt. Sie diente der Beschreibung für konservative, rechtspopulistische bis weit rechtsaußen stehende Politikansätze, die im Wesentlichen die gesellschaftliche Reformpolitik angriffen und dabei auf härtere Strafen setzten. Die Rhetorik diente im Parteienspektrum der eigenen sozialdemokratischen bzw. liberalen Profilbildung. Hinter der CDU-Strategie der Anti-Diffamierung wurde immer wieder deutlich, wie zentral für konservative Wertmaßstäbe der Zusammenhang von Sicherheit und Ordnung blieb. Das hatte durchaus auch Auswirkungen auf die Definition dessen, was als „sozialdemokratisch“ oder als „liberal“ verstanden werden konnte oder zu verstehen war, wenn sich etwa Burkhard Hirsch herausgefordert sah, selbst eine Definition von *law and order* abzugeben. Bundesdeutsche Politiker und auch die Presse kämpften dabei immer wieder um eine adäquate Übersetzung des Schlagworts. Das war keine semantische Spiegelfechtereie, sondern eine Möglichkeit, sich über die Ordnungsaufgaben des Staats und über die Gesellschaft als geordnetes Gemeinwesen zu verständigen. Zudem trug der Rekurs auf *law and order*-Wünsche der Bevölkerung nicht zuletzt dazu bei, dass die Regierungskoalition, von der CDU getrieben, bisweilen härtere Maßnahmen als ursprünglich gewollt umsetzte.

Ralf Dahrendorf konstatierte 1978 aus der Distanz der britischen Inseln, „wie sehr die Sprache in der Bundesrepublik zur Abgrenzung dient und nicht zur Verständigung“. Er kritisierte einerseits die Linke für ihren exzessiven Gebrauch des Worts „faschistisch“, mit dem ein „gefährlicher Mißbrauch getrieben werde, je weiter die Erinnerung an nationalsozialistisches Unrecht entrückt“. Umgekehrt würde aber auch das „das gute Wort ‚Rechtsstaat‘ [...] vielfach mit solcher Emphase verwendet, daß es fast schon zum Prügel für Ungebärdige“ werde: „Auch ‚law and order‘ sind ja durchaus sympathische Vokabeln, die erst durch ihre autoritäre Verwendung jenen Beigeschmack bekommen, der manchen liberalen Geist zurückschrecken läßt.“ Die zunehmende Polarisierung in der Bundesrepublik werde gerade in der Diskussion über die Ursachen des Terrorismus deutlich, wenn gefordert werde, „daß Schluß gemacht wird mit der Konflikttheorie, mit der Frankfurter Schule, mit schräger Politlyrik und mit der ganzen *permissive Society*, weil diese sämtlich die Konstellation schaffen, in der Terrorismus gedeiht.“ Damit werde das Gemeinwesen zunehmend „hermetisch“ und verlange „ausdrücklich Identifikation, gar [...] den ‚loyalty oath‘ (um McCarthys Ausdruck zu verwenden)“. Deshalb würden andere „auf Distanz gehen, „aktiv oder meistens passiv, aber ohne rechtes Verhältnis“ in einem „eng gewordenen Gemeinwesen.“<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Ralf Dahrendorf, Polarisierung überm Teppich und drunter. Das eigentliche deutsche Problem, in: Die Zeit, 3. 2. 1978. Vgl. auch ders., *Law and order*, London 1985.

Die Kehrseite der Politisierung seit den 1960er Jahren, der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und der in der Politik ausgefochtenen semantischen Kämpfe war dieser Analyse nach eine Abwendung breiterer Bevölkerungsschichten von der Politik. War dies nur eine zeitgenössische pessimistische Perspektive oder kann man tatsächlich seitdem eine Veränderung „des Politischen“ ausmachen? Sicherlich hielt der in der „bleiernen Zeit“ des Deutschen Herbstes selbst auferlegte Zwang zur Zusammenarbeit aller Demokraten nicht lange, mit der Lockerung der Regelanfrage verflüchtigte sich der Identifikationszwang und mit dem Aufstieg der GRÜNEN bewies sich sowohl das Politikinteresse als auch die parlamentarische Demokratie als neuerungsfähig. Hingegen war die dem Sympathisantendiskurs letztlich zugrundeliegende Annahme eines „inneren Feindes“, dem man nicht nur mit dem Berufsverbot, sondern auch mit einer „Sprache der Gewalt“ begegnete, durch den erfolgreichen Kampf gegen den Linksterrorismus so gut wie verschwunden. Die Angriffe auf die innere Sicherheit kamen in der Folgezeit nun wieder „von außen“ oder zumindest vom „Rand der Gesellschaft“: Das betraf die „organisierte Kriminalität“, islamistische Bedrohungen und auch den Rechtsradikalismus. Mit dem langsamen Abschied von der insbesondere gegen den Kommunismus ausgerichteten „wehrhaften Demokratie“ wandelten sich auch die Äußerungsformen der politischen Konfrontation<sup>117</sup>.

„Ordnung“, „Sicherheit“ und „Freiheit“ waren zentrale Pathosformeln der Politik innerer Sicherheit. Die 1970er und 1980er nehmen jedoch eine wichtige Scharnierfunktion ein, weil sie zwischen nationalstaatlich-gemeinschaftlich und stärker auf das Individuum ausgerichteten, zwischen ordnenden und freiheitlich orientierten Sicherheitskonzeptionen stehen. Der in Deutschland so wirkmächtige Topos „Ruhe und Ordnung“ wurde im Zuge von „1968“ und der amerikanischen Wahlkämpfe durch die englischsprachige Variante ersetzt – aufgrund der damit verbundenen anti-amerikanischen Ressentiments trug dies jedoch in einem veränderten gesellschaftlichen Klima unter der Hand auch zur Überwindung des älteren autoritär-obrigkeitsstaatlichen Denkmodells bei. Freilich lag dem Konzept der inneren Sicherheit noch eine paternalistische, auf Schutz setzende Konzeption zu Grunde. Dies war jedoch mit dem aufkommenden Terrorismus nicht mehr problemlos aufrecht zu erhalten: Trotz verstärkter Sicherheitsgesetze und ausufernder Maßnahmen des Personenschutzes machte der Terrorismus die Grenzen polizeilich-staatlichen Schutzes überdeutlich. Deshalb sahen sich Regierungsvertreter gezwungen, auf die Begrenztheit staatlicher Sicherheitsgarantien aufmerksam zu machen, was längerfristig auch einen Einfluss auf Sicherheitsvorstellungen in anderen Politikfeldern gehabt haben mag.

Von der Opposition konnten diese Grenzen der Sicherheit als Schwäche der Regierung ausgelegt werden und den Ruf nach einem starken, schützenden und durchgreifenden Staat fördern. Dabei betrafen die Ende der 1970er Jahre geführten Debatten über die „Unregierbarkeit“ westlicher Demokratien die Politik innerer Sicherheit kaum. Sicherheit (und Ordnung) blieben letztlich die Domäne ei-

<sup>117</sup> Vgl. dazu Karrin Hanshew, *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge 2012, S. 259.

nes „starken Staats“, der sich gerade auf dem Feld exponierter politischer Gewalt beweisen konnte. Zunehmend verschoben sich jedoch diskursive Zusammenhänge: Während die Auseinandersetzungen über die Politik innerer Sicherheit zu Beginn der 1970er Jahre noch in Exegesen über das Verhältnis von Sicherheit und Ordnung mündeten, änderte sich dies Mitte der 1970er Jahre. Obwohl der Bezug auf die Ordnungssemantik bei den Unionsparteien wirkmächtig blieb, wurden seitdem die Debatten verstärkt darüber ausgetragen, ob die staatliche Herstellung von Sicherheit Freiheiten garantiert und schützt oder ob erst die Garantie von Freiheiten und Bürgerrechten eine (relative) Sicherheit ermöglicht. Zudem ging es nach dem Herbst 1977 weit weniger um die Sicherheit des Staates, sondern um individuelle Freiheiten und Sicherheit für den Einzelnen. Die Themenfelder, an denen sich diese neuen Debatten entzündeten – Personenkennziffer, Rasterfahndung, Datenschutz, Volkszählung, Videoüberwachung, Großer Lauschangriff bis hin zu Bundestrojanern und dem aktuellen NSA-Skandal – hatten dabei immer eine wesentliche technische Komponente: Gefordert und gefördert von Vertretern der staatlichen Behörden als *state of the art* geheimdienstlicher und polizeilicher Arbeit, wurden sie von kritischen Stimmen nicht mehr als Angriffe auf die Meinungsfreiheit, sondern ohne größeren Bezug zu politischen Inhalten als Angriffe auf die Privatsphäre des Bürgers gedeutet.

*Markus Lammert*

## Ein neues Analysemodell für die historische Terrorismusforschung?

### Securitization-Prozesse in Frankreich und Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren

Der Versuch, eine vergleichende Geschichte der staatlichen Reaktion auf den Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre zu schreiben, stößt auf eine Reihe konzeptioneller Probleme. Zunächst ist festzuhalten, dass damals wie heute eine allgemein akzeptierte Definition von Terrorismus nicht existierte<sup>1</sup>. Selbst innerhalb der Europäischen Gemeinschaften konnte, wer in einem Land als Terrorist galt, andernorts durchaus als Freiheitskämpfer gefeiert werden<sup>2</sup>. Darüber hinaus unterschied sich die Natur der terroristischen Bedrohung zwischen den einzelnen Ländern Europas ganz erheblich. Auch wenn sich einige Beispiele für den Vergleich anbieten, so lassen sich doch zunächst wenig Ähnlichkeiten zwischen so unterschiedlichen Phänomenen wie dem nordirischen Bürgerkrieg, dem italienischem Linksterrorismus oder Bombenanschlägen internationaler Terroristen in den Hauptstädten Europas ausmachen<sup>3</sup>. Zudem erschweren die Unterschiede in den politischen Systemen der vom Terrorismus betroffenen Staaten sowie divergierende historische Pfadabhängigkeiten im Umgang mit Extremismus und politischer Gewalt den Vergleich<sup>4</sup>.

Für die im vorliegenden Beitrag untersuchten Fallbeispiele – die Reaktion der Bundesrepublik auf den Linksterrorismus der 1970er sowie der französische Umgang mit dem internationalen, islamistisch motivierten Terrorismus der 1980er

<sup>1</sup> Die Mitgliedsländer der Europäischen Union einigten sich im Jahr 2001 erstmals auf eine gemeinsame Definition. Vgl. Eugenia Dumitriu, *The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*, in: *German Law Journal* 5 (2004), S. 585–602.

<sup>2</sup> Noch in den 1980er Jahren erzeugte die Entscheidung Präsident François Mitterrands, Hunderten italienischen Linksextremisten dauerhaft politisches Asyl zu gewähren, ernsthafte diplomatische Konflikte zwischen Frankreich und Italien. Vgl. Marco Gervasoni, *La gauche italienne, les socialistes français et les origines de la „doctrine Mitterrand“*, in: Marc Lazar/Marie-Anne Matard-Bonucci (Hrsg.), *L'Italie des années de plomb. Le terrorisme entre histoire et mémoire*, Paris 2010, S. 323–338.

<sup>3</sup> Für einen gelungenen Vergleich der staatlichen Reaktion auf den Linksterrorismus in der Bundesrepublik und in Italien während der 1970er Jahre vgl. Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010; Johannes Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 329–348. Vgl. auch Beatrice de Graaf, *Die Bekämpfung politischer Gewalt: Versuch eines internationalen Strukturvergleichs*, in: Nicole Colin/Beatrice de Graaf/Jacco Pekelder/Jochen Umlauf (Hrsg.), *Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst*, Bielefeld 2008, S. 36–56.

<sup>4</sup> Vgl. die theoretischen Überlegungen von Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, S. 5–10.

Jahre – trifft dieser Befund in besonderem Maße zu. Während die deutschen Linksterroristen ein Produkt innenpolitischer Konflikte waren und sich ihre Gewalttaten gegen die Grundfesten des bundesdeutschen Staates richteten, muss der internationale Terrorismus, der Frankreich in den 1980er Jahren mit aller Heftigkeit traf, zuvorderst im Kontext der französischen Außenpolitik im Nahen Osten verstanden werden<sup>5</sup>.

Im Folgenden soll dennoch argumentiert werden, dass sich in der Reaktion der beiden Nachbarländer auf die Angriffe bewaffneter politischer Gruppen in den 1970er und 1980er Jahren strukturelle Ähnlichkeiten nachweisen lassen – Ähnlichkeiten, die möglicherweise auf ein gemeinsames Charakteristikum des Umgangs westeuropäischer Demokratien mit dem Terrorismus schließen lassen.

Als Hilfsmittel für einen solchen Vergleich bietet sich ein aus den Politikwissenschaften entlehntes Analysemodell an. Die Theorie der *Securitization* (Versicherheitlichung) hat sich in den letzten Jahren zu einem weit verbreiteten Ansatz in der politikwissenschaftlichen Terrorismusforschung entwickelt<sup>6</sup>, ist von Zeit-historikern bisher aber kaum rezipiert worden<sup>7</sup>. Sie kann helfen, den für einen analytischen Vergleich notwendigen Abstraktionsgrad bei der Beschreibung staatlicher Reaktionen auf den Terrorismus herzustellen. Der Fokus liegt im Folgenden auf einem bestimmten Aspekt von Versicherheitlichungsprozessen. Näher untersucht werden soll, wie die Bundesrepublik und der französische Staat auf dem Höhepunkt der jeweiligen terroristischen Krise auf die Bedrohung durch politische Gewalttäter reagierten. Diese Krisen waren in der Bundesrepublik der „Deutsche Herbst“ im Jahr 1977, in Frankreich die blutige Welle von Bombenanschlägen im Zentrum von Paris im September 1986.

In einem ersten Teil werden der Ansatz des *Securitization*-Modells vorgestellt und Möglichkeiten erörtert, diesen für die historische Terrorismusforschung fruchtbar zu machen. In einem zweiten Kapitel folgt die praktische Anwendung auf die bundesdeutschen und französischen Fallbeispiele.

## 1. Das *Securitization*-Modell

### 1.1 *Securitization Studies* in der Politikwissenschaft

Das Konzept der *Securitization Studies* stammt aus der Erforschung der Internationalen Beziehungen. Es wurde in den 1990er Jahren von einer Forschergruppe in

<sup>5</sup> Vgl. Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009.

<sup>6</sup> Vgl. Ulrike Pram Gad/Karen Lund Petersen, *Concepts of Politics in Securitization Studies*, in: *Security Dialogue* 42, 4–5 (2011), S. 315–328.

<sup>7</sup> Als historisches Analysemodell vorgestellt, ohne es aber in der Anwendung zu erproben, wurde die *Securitization*-Theorie von Beatrice de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: A Comparative Study*, London/New York 2011; Eckart Conze, *Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012), S. 453–467.

Dänemark – der sogenannten *Copenhagen School* um Barry Buzan und Ole Waever – entwickelt<sup>8</sup>. Der Forschungsansatz ist Teil der konstruktivistischen Strömung, die seit den 1980er Jahren alle geisteswissenschaftlichen Disziplinen erfasst hat. Die pragmatische Anwendung diskurstheoretischer Elemente hat die *Securitization Studies* zu einer der erfolgreichsten Subdisziplinen dieser Forschungsrichtung gemacht<sup>9</sup>. Seit 2000 hat sich die Zahl der Artikel zum Thema in den großen Fachzeitschriften mehr als verzehnfacht<sup>10</sup>. Darunter dominieren mittlerweile Fallstudien, die das Konzept auf konkrete Politikbereiche anwenden. Aber auch die theoretische Diskussion hat sich weiterentwickelt und diversifiziert<sup>11</sup>.

Die Kopenhagener Schule argumentiert, dass Sicherheit keine neutrale Kategorie ist, sondern durch performative Sprechakte konstruiert wird<sup>12</sup>. Ein Problem stellt nicht automatisch eine Bedrohung für die Sicherheit dar, sondern erst, wenn es als solche erkannt und beschrieben wird. Die Identifizierung eines Politikbereiches als relevant für die Sicherheit einer Gesellschaft führt dazu, dass diesem im politischen Prozess eine besondere Priorität eingeräumt wird. Im Namen der Wiederherstellung der Sicherheit können bestehende Entscheidungsprozesse außer Kraft gesetzt und außerordentliche Maßnahmen durchgesetzt werden. Indem ein Problem als existenzielle Bedrohung definiert wird, wird es aus dem Feld der politischen Auseinandersetzung herausgehoben. Umgekehrt spricht die Kopenhagener Schule von „*Desecuritization*“ – einer „Entsicherheitlichung“, wenn ein Problem nicht mehr als existenzielle Bedrohung erkannt wird und wieder in den Bereich deliberativer politischer Aushandlungsprozesse zurückkehrt<sup>13</sup>.

Eine grundlegende Annahme der Theorie ist, dass der Sprechakt der Versicherheitlichung nicht automatisch erfolgreich ist. Wichtige Fragen im Rahmen des Modells sind daher: Wer strebt die Versicherheitlichung eines Problems an? Welches Problem soll versicherheitlicht werden? Inwieweit wird die vorgeschlagene Versicherheitlichung akzeptiert? Welche Folgen hat dieser Prozess?<sup>14</sup>

Im Analysemodell der Kopenhagener Schule nimmt der Staat eine zentrale Rolle ein, da die Herstellung von Sicherheit zu den Kernfunktionen des modernen Nationalstaates zählt. Staatsorgane hätten ein natürliches Interesse, Politik-

<sup>8</sup> Vgl. Barry Buzan/Ole Waever/Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998.

<sup>9</sup> Vgl. Thierry Balzacq, *Constructivism and Securitization Studies*, in: Myriam Dunn Cavelty/Victor Mauer (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Security*, London/New York 2010, S. 56–72.

<sup>10</sup> Vgl. Pram Gad/Lund Petersen, *Concepts of Politics in Securitization Studies*, S. 316.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda.

<sup>12</sup> Vgl. Sven Opitz, *Zwischen Sicherheitsdispositiven und Securitization. Zur Analytik illiberaler Gouvernementalität*, in: Patricia Purtschert/Katrin Meyer/Yves Winter (Hrsg.), *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 201–228, hier S. 214f.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 217f.

<sup>14</sup> Vgl. Frank Möller/Hendrik Ehrhardt, *Sicherheit als Sprechakt. Legitimation von Gewalt durch die Artikulation von Sicherheit*, in: Michael Schultze/Jörg Meyer/Britta Krause/Dietmar Fricke (Hrsg.), *Diskurse der Gewalt – Gewalt der Diskurse*, Frankfurt a. M. u. a. 2005, S. 47–57.

bereiche als relevant für die Sicherheit zu definieren, weil so der Einfluss und die Legitimität des Staates und seiner ausführenden Organe erhöht werde. Als Publikum, das über den Erfolg des Sprechaktes entscheidet, wird die politische Öffentlichkeit – im Falle der westlichen Demokratien letztlich der Wähler – verstanden<sup>15</sup>.

## 1.2 *Securitization* als Analysemodell in der Geschichtswissenschaft

Eckart Conze hat kürzlich das Potenzial des Ansatzes der Versicherheitlichung für historische Untersuchungen hervorgehoben. Dieser liefere, so Conze, „einen theoretischen Rahmen für zentrale Entwicklungen politischer Gemeinschaftsbildung, Entscheidungsfindung sowie Systemlegitimation und -stabilisierung“<sup>16</sup>. Als entscheidendes Problem für die Übertragung in die historischen Wissenschaften identifiziert Conze die Gegenwartsbezogenheit des Modells, das für „liberal-demokratische Ordnungen mit demokratisch legitimierten Regierungen“ entwickelt worden sei<sup>17</sup>. Wenn dieser Einwand gerade mit Blick auf die *longue durée* historischer Forschung nicht von der Hand zu weisen ist, so kann er doch für unsere Forschungsfrage – den Umgang westlicher Demokratien mit dem Terrorismus in der jüngsten Zeitgeschichte – zunächst beiseite gelassen werden.

Auch ein zweiter, stärker von einer allgemeinen Skepsis gegenüber der Anwendung politikwissenschaftlicher Modelle getragener Einwand könnte sich bei näherer Betrachtung für die hier verfolgte Untersuchung als Vorteil erweisen. Zu Recht haben Historiker immer wieder vor der Übernahme abstrakter Theoriemodelle gewarnt, die den Kontext ihrer Untersuchungsgegenstände außer Acht lassen und dort Paradigmen oder „Neuheiten“ erkennen, wo eine historische Analyse vielmehr Eigenheiten und Kontinuitäten hervorheben würde<sup>18</sup>. Wenn aber, wie im Falle des Umgangs der europäischen Demokratien mit dem Terrorismus, ein Vergleich aufgrund der großen Varietät unterschiedlicher Spielarten der politischen Gewalt und ihrer Bekämpfung schwierig ist, so kann das stark vereinfachende Versicherheitlichungsmodell helfen, strukturelle Ähnlichkeiten aufzuzeigen, wo auf dem ersten Blick eine Synthese unmöglich erscheint.

Nach Christopher Daase liegt der größte Vorzug des *Securitization*-Modells in seiner Simplizität: „Die Stärke des Versicherheitlichungsansatzes ist, dass er ein

<sup>15</sup> Vgl. dazu kritisch Thierry Balzacq, *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, in: *European Journal of International Relations* 11, 2 (2005), S. 171–201.

<sup>16</sup> Conze, *Securitization*, S. 466.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 459.

<sup>18</sup> Vgl. im Hinblick auf die historische Sicherheitsforschung Andreas Rödder, *Sicherheitspolitik und Sozialkultur. Überlegungen zum Gegenstandsbereich der Geschichtsschreibung des Politischen*, in: Hans-Christof Kraus/Thomas Nicklas (Hrsg.), *Geschichte der Politik. Alte und Neue Wege*, München 2007, S. 95–125.

relativ einfaches Narrativ bietet, wie und warum Phänomene (zum Beispiel Umweltzerstörung) zu Sicherheitsproblemen werden: indem nämlich interessierte gesellschaftliche Akteure (wie Umweltverbände oder Regierungsstellen) sie für sicherheitsrelevant erklären und damit außerordentliche Maßnahmen fordern oder rechtfertigen.<sup>19</sup> Ein entscheidender Vorteil des Modells ist dabei, dass es sich auf einen bestimmten Aspekt der diskursiven Dimension von Sicherheit konzentriert. Es bietet einen praktikablen, kleinteiligen Ansatz, der auf konkrete historische Situationen angewendet werden kann<sup>20</sup>.

## 2. *Securitization*-Prozesse auf dem Höhepunkt der terroristischen Bedrohung: die Bundesrepublik im Herbst 1977 und Frankreich im September 1986

Im Folgenden werden Versicherheitlichungsprozesse im Kampf gegen den Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich untersucht. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, ob und in welchem Ausmaß die von den Terroristen ausgeübte politische Gewalt als existenzielle Bedrohung für die jeweilige Gesellschaft wahrgenommen wurde und welche Folgen dies für die staatliche Reaktion auf die terroristische Herausforderung hatte.<sup>21</sup> Dieser Beitrag konzentriert sich auf die jeweiligen Höhepunkte der terroristischen Bedrohung in den beiden Ländern im September und Oktober 1977 sowie im September 1986. Die Untersuchung erfolgt anhand von vier zentralen Kategorien des *Securitization*-Modells: 1) der Identifizierung eines terroristischen Phänomens als existenzielle Bedrohung, 2) der Etablierung eines überparteilichen nationalen Konsenses im Kampf gegen den Terrorismus, 3) der Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen unter der Umgehung üblicher Entscheidungsprozesse, 4) einer Entsicherheitlichung und Rückführung der Anti-Terrorismus-Politik in den Bereich üblicher demokratischer Aushandlungsprozesse.

<sup>19</sup> Christopher Daase, Die Historisierung der Sicherheit. Anmerkungen zur historischen Sicherheitsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 387–405, hier S. 403.

<sup>20</sup> Für alternative Zugänge und Konzepte vgl. u. a. Christopher Daase, Sicherheitskultur. Ein Konzept zur interdisziplinären Erforschung politischen und sozialen Wandels, in: Security and Peace 29 (2011), S. 59–65; Alf Lüdtke/Michael Wildt (Hrsg.), Staats-Gewalt: Ausnahmezustand und Sicherheitsregimes. Historische Perspektiven, Göttingen 2008; Rüdiger Graf/Cornel Zwierlein, The Production of Human Security in Premodern and Contemporary History, in: Historical Social Research 31, 4 (2010), S. 7–21.

<sup>21</sup> Allerdings kann bereits die Benennung eines Phänomens als „terroristisch“ als Form der Versicherheitlichung verstanden werden. Wird etwa eine Gruppe als „terroristisch“ identifiziert, so hat dies konkrete Auswirkungen auf den Umgang mit dieser Gruppe (z. B. die Anwendung von besonderen Sicherheitsmaßnahmen und Strafmaßen). Für eine ausführliche Diskussion der performativen Dimension des Terrorismusbegriffs am französischen Beispiel vgl. Daniel Hermant/Didier Bigo, Les politiques de lutte contre le terrorisme. Enjeux français, in: Fernando Reinares (Hrsg.), Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation, Aldershot u. a. 2000, S. 73–118.

## 2.1 Der „Deutsche Herbst“ 1977

Im Frühjahr des Jahres 1977 startete die Rote Armee Fraktion (RAF) ihre „Offensive 77“<sup>22</sup>. Am 7. April 1977 wurde Generalbundesanwalt Siegfried Buback zusammen mit seinem Fahrer und einem Justizbeamten ermordet. Am 30. Juli 1977 erschoss ein Kommando den Vorstandsvorsitzenden der Dresdner Bank Jürgen Ponto in seinem Wohnhaus, nachdem dieser sich seiner Entführung widersetzt hatte. Mit der Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer am 5. September 1977 begannen jene 44 Tage, die als „Deutscher Herbst“ in die westdeutsche Geschichtsschreibung eingingen und von Wolfgang Kraushaar als Zeit des „nicht erklärten Ausnahmezustand[es]“ beschrieben wurden<sup>23</sup>. Die Bundesregierung entschied, der Forderung der Entführer nach der Freilassung von elf RAF-Mitgliedern nicht nachzukommen, und startete eine in der Bundesrepublik in ihrer Intensität und Reichweite bis dahin einmalige Fahndungsaktion nach dem entführten Arbeitgeberpräsidenten. Die Situation verschärfte sich, als am 13. Oktober 1977 die Lufthansa-Maschine „Lands hut“ von einem palästinensischen Kommando entführt wurde, das ebenfalls die Freilassung der elf RAF-Häftlinge forderte. Erst die erfolgreiche Befreiung der Passagiere durch eine Einheit der Grenzschutzgruppe (GSG) 9 auf dem Flughafen von Mogadischu in der Nacht vom 17. auf den 18. Oktober 1977 beendete das Ringen zwischen Staat und Terroristen<sup>24</sup>. Noch in der Nacht nahmen sich die in Haft befindlichen Anführer der RAF in Stammheim das Leben. Am 19. Oktober 1977 wurde der Leichnam des ermordeten Schleyer im französischen Mulhouse gefunden.

### Terrorismus als existenzielle Bedrohung

Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass die Bundesrepublik durch den Terrorismus zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in ihrem Bestand gefährdet war<sup>25</sup>. Von vielen Zeitgenossen wurden die Anschläge der RAF und ihrer Verbündeten aber durchaus als existenzielle Bedrohung wahrgenommen. Noch im Februar 1978 ergab eine Meinungsumfrage, dass neun von zehn Befragten den Staat durch den Terrorismus grundlegend in Gefahr gebracht meinten<sup>26</sup>. Die Politik sah ihre Aufgabe darin, die Republik vor Angriffen zu schützen und dafür „bis an die

<sup>22</sup> Zum Ereignisverlauf vgl. die Chronik auf der Website der Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/fsd/rafzeitleiste/index.php>.

<sup>23</sup> Wolfgang Kraushaar, Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: Ders. (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 1011–1025.

<sup>24</sup> Zum Ablauf der Entführung vgl. Tim Geiger, Die „Lands hut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 413–456.

<sup>25</sup> Vgl. Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 472.

<sup>26</sup> Vgl. Klaus Weinbauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 219–242, hier S. 227.

Grenzen“ zu gehen<sup>27</sup>. Demokratie und Freiheit wurden von den verantwortlichen Politikern als im höchsten Maße gefährdet angesehen. Die allgemeine Stimmung wurde auch dadurch deutlich, dass auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung mit der RAF viele Medien die Selbstdeutung der Terroristen als „Kriegspartei“ übernahmen und das Bild von einer Bundesrepublik zeichneten, die sich in einer Art Bürgerkrieg befinde<sup>28</sup>. Die Einrichtung der Krisenstäbe vermittelte nach außen ebenfalls das Bild einer kriegsähnlichen Situation. Nach Klaus Weinhauer dominierten auch innerhalb dieser Gremien militärisch ausgerichtete Denkmodelle. So habe im kleinen Krisenstab jeder Tag mit der Schilderung der „Feindlage“ begonnen<sup>29</sup>.

### Konsens und nationale Einheit

Erste und wichtigste Folge der gefühlten existenziellen Bedrohung war, dass sich ein grundlegender Konsens „gegen den Terrorismus“ in der bundesdeutschen Gesellschaft bildete. Die großen Parteien waren bereit, gemeinsam zu handeln und dies auch offensiv nach außen zu vertreten. Beispielhaft für diesen Konsens stand die Einrichtung des „Großen Krisenstabes“, dem nicht nur die Mitglieder der Bundesregierung, sondern auch führende Oppositionspolitiker angehörten. Damit übernahm de facto ein Allparteiengremium die Verantwortung<sup>30</sup>. Dieses Vorgehen konnte auf die Zustimmung der Bevölkerung sowie der Presse zählen<sup>31</sup>. Der Schulterschluss von Regierung und Opposition brachte den gemeinsamen Kampf der Demokraten gegen die terroristische Bedrohung zum Ausdruck. Dies hatte auch zur Folge, dass „sich alle Gewalten unter partiellem Verzicht ihrer verfassungsgemäßen Befugnisse einem kurzfristigen Krisenmanagement unterordneten“<sup>32</sup>.

Die Kehrseite des übermächtigen Konsenses war, dass Kritiker der staatlichen Anti-Terrorismus-Politik leicht in den Verdacht gerieten, die Terroristen als Helfer oder „Sympathisanten“ heimlich zu unterstützen<sup>33</sup>. Was zu Beginn der 1970er Jahre bereits bekannten Intellektuellen wie Heinrich Böll widerfahren war, erfass-

<sup>27</sup> Exemplarisch für diese Haltung steht die Devise, die Helmut Schmidt nach den Anschlägen von Februar und April 1975 ausgab: „Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, muß innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.“ Zitiert nach Hürter, Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich, S. 337.

<sup>28</sup> Vgl. Andreas Musolf, Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD. Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 302–319.

<sup>29</sup> Vgl. Weinhauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre, S. 237.

<sup>30</sup> Vgl. Johannes Hürter, Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1969–1982, in: Ders./Gian-Enrico Rusconi, Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982. München 2010, S. 9–20, hier S. 18.

<sup>31</sup> Vgl. Kraushaar, Ausnahmezustand, S. 1018.

<sup>32</sup> Hürter, Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung, S. 18.

<sup>33</sup> Vgl. u. a. Hanno Balz, Der „Sympathisanten“-Diskurs im Deutschen Herbst, in: Weinhauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus, S. 321–350.

te auf dem Höhepunkt der Krise einen größeren Personenkreis<sup>34</sup>. Nicht immer waren Medien und Politik bereit, zwischen der tatsächlich existierenden Sympathisantenszene, die die Gewalt der Terroristen zum Teil aktiv unterstützte, und Kritikern am staatlichen Umgang mit diesen zu unterscheiden.

### „Nicht erklärter Ausnahmezustand“ und außerordentliche Maßnahmen

Wenn für die Bundesrepublik für den Herbst 1977 von einem „nicht erklärten Ausnahmezustand“ gesprochen wird, so liegt das vor allem daran, dass es in diesem Zeitraum zur Durchsetzung einer Reihe von außerordentlichen Maßnahmen kam. Nicht nur wurden während der Schleyer-Entführung weitreichende Entscheidungen von Gremien getroffen, die nicht in der Verfassung vorgesehen waren und keiner parlamentarischen Kontrolle unterlagen (großer und kleiner Krisenstab). Auch die Legislative arbeitete in einer Weise, die nur mit dem Druck der Ereignisse zu erklären war und „einem legalisierten Verfassungsbruch“ (Wolfgang Kraushaar) nahe kam<sup>35</sup>. So bat Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel kurz nach der Entführung Schleyers am 5. September 1977 die zuständigen Minister in den Ländern, jegliche Kontakte inhaftierter Terroristen zur Außenwelt zu unterbinden. Grund für diese „Kontaktsperre“ war die Sorge, dass die Anführer der RAF die Aktionen der Gruppe aus ihren Zellen heraus steuern könnten. Die Bundesregierung berief sich auf einen „rechtfertigenden Notstand“ nach Artikel § 34 StGB; Bundeskanzler Helmut Schmidt erklärte vor dem Bundestag, die Kontaktsperre sei eine „unabweisbare Notwendigkeit“<sup>36</sup>. Bundestag und Bundesrat wurden dazu gebracht, in einem beispiellosen Eilverfahren das „Kontaktsperregesetz“ zu verabschieden, um die rechtlich nicht abgesicherte Maßnahme nachträglich zu legalisieren.

### Entsicherheitlichung

Schließlich lässt sich das relativ schnelle Ende der bundesdeutschen Terroris- muskrise nach dem Herbst 1977 als Entsicherheitlichung beschreiben. Der staatliche Umgang mit politischer Gewalt kehrte nach der geglückten Geiselbefreiung in Mogadischu, dem Selbstmord der RAF-Anführer und dem Mord an Hanns Martin Schleyer wieder in den Bereich üblicher politischer Entscheidungsprozesse zurück. Das staatliche Handeln während der Krise war nun selbst heftiger Kritik ausgesetzt. Jene Stimmen, die sich in der Hochphase der Auseinandersetzung mit den Terroristen dem Druck der Mehrheit gebeugt hatten, kamen nun deutlich hörbar zu Wort<sup>37</sup>. Noch wichtiger für den Prozess der Entsicherheitlichung war, dass der überparteiliche Konsens erneut parteipolitischen Auseinan-

<sup>34</sup> Dies wurde u. a. in der öffentlichen Auseinandersetzung um den „Mescalero“-Nachruf deutlich. Vgl. Stefan Spiller, Der Sympathisant als Staatsfeind. Die Mescalero-Affäre, in: Kraushaar (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, S. 1227–1259.

<sup>35</sup> Kraushaar, Ausnahmezustand, S. 1017.

<sup>36</sup> Zitiert nach Hürter, Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich, S. 338.

<sup>37</sup> Vgl. u. a. Weinbauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre, S. 238–242.

dersetzungen wich. Bereits die Verabschiedung des zweiten Anti-Terror-Pakets im Februar 1978 war wieder von heftigen Diskussionen zwischen Regierung und Opposition geprägt<sup>38</sup>.

## 2.2 Frankreich im September 1986

Zehn Jahre später als die Bundesrepublik wurde Frankreich von einer Welle von Terroranschlägen getroffen, die in ihrem Ausmaß den Terrorismus der RAF noch übertraf<sup>39</sup>. Die stärkste und folgenreichste Herausforderung stellten in den Jahren 1982 bis 1986 international agierende Terroristen aus dem Nahen Osten dar<sup>40</sup>. Nach David Rapoport's Modell der vier Wellen des modernen Terrorismus markierten die Anschläge in Frankreich den Übergang von der dritten „linksrevolutionären“ Welle der 1970er Jahre zur vierten „religiösen“ Welle des modernen Terrorismus, die in den 1980er Jahren ihren Anfang nahm und bis heute anhält<sup>41</sup>.

In Frankreich erreichte der Terror seinen Höhepunkt im September 1986. Ein „Solidaritätskomitee für die politischen Gefangenen aus dem Nahen Osten“ verübte Anschläge in Paris<sup>42</sup>. Bomben explodierten im Pariser Rathaus, im Bankenviertel *La Défense* und auf den *Champs-Élysées* sowie direkt vor dem Eingang zur Kathedrale *Notre-Dame de Paris* und in einem Supermarkt in der Einkaufsstraße *Rue de Rennes*. Die Wirkung der Anschläge, die 14 Todesopfer und 300 Verletzte forderten, war enorm: Mit den Explosionen mitten in der Hauptstadt wurde das ganze Land in einen Zustand der Angst versetzt<sup>43</sup>.

Auch wenn die genauen Hintergründe bis heute nicht geklärt sind, gilt es als wahrscheinlich, dass die Hisbollah und der Iran hinter den Anschlägen steckten<sup>44</sup>. Ein in Paris stationiertes Netzwerk kümmerte sich um die logistische Vorbereitung. Im Zentrum dieser Gruppe stand der Tunesier Fouad Saleh. Er wurde 1992 von einem französischen Gericht zu einer lebenslangen Haft verurteilt<sup>45</sup>. Während des Gerichtsprozesses erklärte er die Anschläge als Teil eines „Heiligen Krieges“ gegen den Westen<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> Vgl. Hürter, Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung, S. 17.

<sup>39</sup> Zur Einführung vgl. Nathalie Cettina, *L'antiterrorisme en question. De l'attentat de la rue Marbeuf aux affaires corses*, Paris 2001.

<sup>40</sup> Vgl. Gilles Ménage, *L'oeil du pouvoir*, Bd. 3: *Face au terrorisme moyen-oriental, 1981–1986*, Paris 2001.

<sup>41</sup> Vgl. zuletzt David C. Rapoport, *The Four Waves of Modern Terror. International Dimensions and Consequences*, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), *An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences*, London/New York 2013, S. 282–310.

<sup>42</sup> Vgl. zusammenfassend Didier Bigo, *Les attentats de 1986 en France. Un cas de violence transnationale et ses implications*, in: *Cultures et Conflits* 4 (1991), S. 124–173, hier S. 132–138.

<sup>43</sup> Vgl. die Berichterstattung in der französischen Tagespresse von September 1986 in der *Presse-sammlung der Bibliothek der Fondation Nationale des Sciences Politiques*.

<sup>44</sup> Vgl. Bigo, *Les attentats de 1986 en France*, S. 129–147.

<sup>45</sup> Vgl. *Le Soir*, 15. 4. 1992, S. 14, „Les attentats de 1986 à Paris devant la Cour d'assises. Perpétuité pour Fouad Ali Saleh“.

<sup>46</sup> *Le Monde*, 31. 1. 1990, S. 9, „Le procès du réseau terroriste de Fouad Saleh“.

## Terrorismus als existenzielle Bedrohung

Wie stark das Land von der Terrorwelle erschüttert wurde, zeigte sich in den Reaktionen in Politik und Öffentlichkeit. Der deutsche *Spiegel* schrieb nach dem Anschlag in der *Rue de Rennes*, der allein sieben Todesopfer gefordert hatte:

„Das Attentat war der bisher blutigste Anschlag in einer Welle von Terrorakten, die Frankreich erzittern lässt und das politische Klima zu verändern beginnt. Der Staat, in Frankreich beinahe metaphysisch verehrt, erweist sich als unfähig, seine Bürger zu schützen, die allgegenwärtige Polizei ist erfolglos. Seit dem Höhepunkt des Algerienkriegs 1961 hat Paris solche kriegsähnlichen Schrecken nicht mehr durchlebt. Denn dieser Terror richtet sich nicht gegen verhasste Bollwerke von Kapital und Militär oder ausgesuchte Vertreter des Systems. Nicht die Bubacks und Beckurts gerieten ins Fadenkreuz der Killer, sondern jedermann.“<sup>47</sup>

Am 8. Oktober 1986 erklärte Premierminister Jacques Chirac in einer Sondersitzung der Nationalversammlung, Frankreich sei „einem Krieg ohne Grenzen und ohne Gesicht“ ausgesetzt<sup>48</sup>. Von den Terroristen sprach er als „dem absolut Bösen“ und den „Barbaren der Neuzeit“<sup>49</sup>. In öffentlichen Stellungnahmen wiederholte er mehrfach, dass sich das Land „tatsächlich in einem Krieg“ befinde<sup>50</sup>.

Während der Anschlagsserie wurden Erinnerungen an die großen militärischen Auseinandersetzungen des 20. Jahrhunderts laut. Die konservative Tageszeitung *Le Figaro* fühlte sich nach einem Spitzentreffen im Regierungssitz Chiracs an die „Heilige Union“ des Jahres 1914 erinnert, als die politischen Parteien nach der Kriegserklärung des Deutschen Reiches alle innenpolitischen Streitigkeiten aussetzten<sup>51</sup>. In *Le Monde* warnte der Schriftsteller Pierre Bourgeade vor einem neuen „München 1938“ – jener Appeasementpolitik gegenüber dem nationalsozialistischen Deutschland, die zur Niederlage des Jahres 1940 geführt habe<sup>52</sup>.

## Konsens und nationale Einheit

In einem engen Zusammenhang mit dem gefühlten Kriegszustand stand das Gefühl der nationalen Einheit. Dies kam exemplarisch in einer Sondersitzung der Nationalversammlung zum Ausdruck. Vertreter aller Parteien sprachen von einem nationalen Konsens<sup>53</sup>. Ein Abgeordneter der Konservativen erklärte:

„Wir können kämpfen und gewinnen, weil die ganze Nation sich hinter ihren Vertretern versammelt hat, um dieser Herausforderung entgegenzutreten. Wie immer, wenn Frankreich von einer äußeren Gefahr bedroht war, zieht es seine Stärke aus der Zusammenführung aller Kräfte für den Kampf.“<sup>54</sup>

<sup>47</sup> Der Spiegel, 22. 9. 1986, S. 139–142, „Frankreich: Gnadenlose Vergeltung“.

<sup>48</sup> Assemblée Nationale, Première séance du 8 octobre 1986, in: Journal Officiel de la République Française (JORF), 9. 10. 1986, S. 4443.

<sup>49</sup> Le Monde, 19. 9. 1986, S. 36, „M. Chirac dénonce ‚les barbares des temps modernes‘“.

<sup>50</sup> Le Monde, 15. 9. 1986, S. 1, „Service secrets: stupide polémique“; Le Monde, 20. 9. 1986, S. 2, „Le seuil d'intolérance“.

<sup>51</sup> Zur „Heiligen Union“ des Jahres 1914 vgl. Thomas Raithel, Das „Wunder“ der inneren Einheit. Studien zur deutschen und französischen Öffentlichkeit bei Beginn des Ersten Weltkrieges, Bonn 1996.

<sup>52</sup> Pierre Bourgeade, Paroles et actes. Devrons-nous vivre à l'heure d'un Munich perpétuel?, in: Le Monde, 20. 9. 1986, S. 2.

<sup>53</sup> Vgl. Assemblée Nationale, Première séance du 8 octobre 1986, in: JORF, 9. 10. 1986, S. 4447.

<sup>54</sup> Ebenda.

Der Premierminister lud die Führer der großen Parteien zu einer Besprechung in den Regierungssitz. Die Umstände erforderten, so Chirac, die „Beteiligung aller Repräsentanten der Nation“<sup>55</sup>. Alle Parteien – Sozialisten, Kommunisten, die konservativen Regierungsparteien und der Front National – folgten der Einladung<sup>56</sup>. Die Politik gab damit dem großen Einheitsgefühl in der Bevölkerung Ausdruck. Im September 1986 hielten 72 Prozent der Franzosen die Regierungspolitik für richtig. 75 Prozent waren der Meinung, Frankreich befinde sich im Krieg<sup>57</sup>.

### Gefühlter Kriegszustand und außerordentliche Maßnahmen

Zwar wurde eine Ausrufung des Kriegs- oder Ausnahmezustandes von der Regierung zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Erwägung gezogen. Der gefühlte Kriegszustand schien aber dennoch eine Reihe von Ausnahmeregelungen zu rechtfertigen. Premierminister Chirac kündigte an, dass festgenommene Terroristen „mit Sicherheit zum Reden gebracht“ würden<sup>58</sup>. Der Generalsekretär des konservativen RPR, Jacques Toubon, sprach von der Möglichkeit, „spezielle Operationen“ durchzuführen<sup>59</sup>. Über 100 Abgeordnete der Nationalversammlung traten in einer Petition für die Wiedereinführung der Todesstrafe ein<sup>60</sup>. Der ehemalige Innenminister Michel Poniatowski erklärte, die beste Lösung sei das deutsche „Modell Stammheim“. Wie im Fall der RAF sei ein „Selbstmord“ der Terroristen wünschenswert<sup>61</sup>.

Auf dem Höhepunkt der Anschlagsserie verkündete Premierminister Chirac mehrere Sondermaßnahmen, mit denen die Terrorwelle gestoppt werden sollte. Armeeeinheiten wurden zur Kontrolle der Grenzen abgeordnet. Der Einsatz von Militär auf französischem Boden – ein Novum nach dem Ende des Algerienkrieges im Jahr 1962 – rief kaum innenpolitische Kritik hervor. Die kriegsähnliche Bedrohung schien einen solchen Einsatz zu rechtfertigen<sup>62</sup>.

Außerdem wurde eine Visumpflicht für alle Ausländer eingeführt, die nach Frankreich einreisen wollten (ausgenommen waren Bürger der EG-Mitgliedsstaaten und der Schweiz)<sup>63</sup>. Die Wiedereinführung von Visa insbesondere für Staatsbürger der ehemaligen französischen Kolonien im Maghreb und im subsaharischen Afrika war seit Beginn der 1980er Jahre immer wieder gefordert worden<sup>64</sup>.

<sup>55</sup> Le Monde, 20. 9. 1986, S. 8, „Conseil restreint autour de M. Mitterrand avec M. Chirac et les ministres chargés de la sécurité“.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda.

<sup>57</sup> Vgl. Le Monde, 20. 9. 1986, S. 8, „Selon un sondage le Figaro-SOFRES. 72% des Français approuvent l'action du gouvernement“.

<sup>58</sup> Vgl. Le Monde, 20. 9. 1986, S. 8, „Les assassins, je vous l'assure, ne nous échapperont pas“ déclare M. Chirac à la télévision“.

<sup>59</sup> Vgl. Le Monde, 16. 9. 1986, S. 4, „La gauche approuve la fermeté du gouvernement mais insiste sur l'État de droit“.

<sup>60</sup> Vgl. Le Monde, 18. 9. 1986, S. 12, „Le gouvernement est confronté aux pressions de sa majorité et de l'extrême droite“.

<sup>61</sup> Vgl. Die Zeit, 26. 9. 1986, „Einig im Racheschwur“.

<sup>62</sup> Vgl. La Croix, 18. 9. 1986, S. 4, „Plusieurs milliers de militaires aux frontières“.

<sup>63</sup> Vgl. Le Monde, 16. 9. 1986, S. 1, „Les mesures antiterroristes annoncés par M. Chirac“.

<sup>64</sup> Vgl. Patrick Weil, La France et ses étrangers: L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours, Paris 2005, S. 280.

Aber erst die Anschläge des Jahres 1986, in deren Folge Immigranten verstärkt als Sicherheitsrisiko wahrgenommen wurden, machte die Durchsetzung des Vorhabens möglich. Die „Notmaßnahme“ der Regierung stieß auf parteiübergreifende Zustimmung<sup>65</sup>. Während die Teilnahme von Militärs an den Grenzkontrollen nach kurzer Zeit wieder ausgesetzt wurde, blieb die Visumpflicht bis heute bestehen.

Die Schließung der Grenzen wurde ergänzt durch die Abschiebung von verdächtigen Ausländern im Schnellverfahren. Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit wurden mehrere Dutzend Personen ausgewiesen, denen zwar keine Beteiligung an Straftaten, geschweige denn eine Mittäterschaft an den Terroranschlägen nachgewiesen werden konnte, die aber zu einer „Risikogruppe“ zählten<sup>66</sup>. Angesichts der omnipräsenten terroristischen Gefahr im Herbst 1986 waren Regierung und Bevölkerung zu Abstrichen bei den Grund- und Menschenrechten bereit, wenn so ein Ende der Anschlagsserie erreicht werden konnte<sup>67</sup>.

### Entsicherheitlichung

Mit dem Ende der akuten Bedrohung kam es auch in Frankreich zu einem Prozess der Entsicherheitlichung. Nach der Bombenexplosion in der *Rue de Rennes* vom 17. September 1986 stoppten die Terroristen die Anschlagsserie aufgrund des erhöhten Fahndungsdrucks. Den hysterischen Reaktionen der Öffentlichkeit folgte eine Phase der Besinnung. Im Dezember des Jahres 1986 erlebte die Regierung Jacques Chiracs eine erste schwere Krise, nachdem während einer Demonstration gegen die Reform des Universitätssystems ein arabischstämmiger Student an den Folgen von Polizeigewalt ums Leben gekommen war<sup>68</sup>. Die anschließenden Massendemonstrationen in Paris müssen auch als Gegenreaktion auf die Regierungspolitik in der Terrorismuskrise verstanden werden. Die Proteste richteten sich gegen eine Sicherheitspolitik, die in den Augen der Demonstranten insbesondere Immigranten aus den ehemaligen französischen Kolonien als Sicherheitsrisiko verstand und dementsprechend behandelte<sup>69</sup>. Die Sozialistische Partei, die sich in Opposition zu Jacques Chiracs konservativer Regierung befand, aber zugleich mit François Mitterrand den Staatspräsidenten stellte, kehrte zu einem Kurs ver-

<sup>65</sup> Vgl. *Le Monde*, 17.9.1986, S. 11, „Les réactions“.

<sup>66</sup> Vgl. *Le Monde*, 16.9.1986, S. 3, „Quatorze personnes en attente d'expulsion“.

<sup>67</sup> Auf die Lage der in Frankreich lebenden Ausländer und Franzosen mit arabisch-muslimischer Abstammung hatte die allgemeine Stimmung verheerende Auswirkungen. Angesichts des Terrorismus schien sich ein neues Feindbild herauszubilden. Ein von Intellektuellen wie Gilles Deleuze, Claude Lanzmann und Bernard Henri-Lévy unterzeichnetes Manifest warnte vor einem „bequemen Gleichsetzen von Muslimen und blutrünstigen Extremisten“. Auch die Betroffenen selbst sprachen in Interviews und Fernsehdokumentationen immer wieder von der Angst, mit den Bombenlegern assoziiert zu werden. Vgl. *Le Monde*, 17.9.1986, S. 11, „SOS Racisme: Ni marchandage honteux ni dérive sécuritaire“. Vgl. auch Salah Guemriche, *Le seuil d'intolérance. Craignons l'amalgame et la confusion*, in: *Le Monde*, 20.9.1986, S. 2.

<sup>68</sup> Vgl. Pierre Favier/Michel Martin-Roland, *La Décennie Mitterrand*, Bd. 2: *Les épreuves*, Paris 1991, S. 594–612.

<sup>69</sup> Vgl. Mathieu Rigouste, *L'ennemi intérieur. La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, Paris 2009.

schärfter politischer Auseinandersetzung zurück. Mitterrand navigierte mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen des Jahres 1988 geschickt zwischen einer staatstragenden Zurückhaltung und gezielten Angriffen auf den politischen Gegner<sup>70</sup>.

### 2.3 Vergleich

Für beide Krisensituationen – die Bundesrepublik im Herbst 1977 und Frankreich neun Jahre später im Herbst 1986 – kann ein ähnlicher Verlauf festgestellt werden. In beiden Fällen sind die wesentlichen Elemente des *Securitization*-Prozesses zu erkennen. Zentrale Bedeutung hatten in Deutschland wie in Frankreich die Identifizierung der Terroristen und ihrer Aktionen als existenzielle Bedrohung für Staat und Gesellschaft sowie die breite Akzeptanz dieses Bedrohungsbildes in der politischen Öffentlichkeit. In Frankreich stärker als in der Bundesrepublik drückte sich dies in der Deutung der Ereignisse als Kriegsgeschehen aus<sup>71</sup>.

Für beide Länder kann zudem die Etablierung einer Art „Burgfrieden“ auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung festgestellt werden. Beispielhaft für diesen Prozess stehen die Einrichtung des Großen Krisenstabes in der Bundesrepublik sowie die Bereitschaft der Vorsitzenden aller französischen Parteien, das Vorgehen der Regierung mit einem Treffen im Matignon-Palast demonstrativ zu unterstützen. Das Gefühl der nationalen Einheit „gegen den Terrorismus“ schloss einen parteiübergreifenden Konsens über die Art und Weise der Terrorismusbekämpfung mit ein. Damit wurde das Politikfeld der Anti-Terrorismus-Politik zeitweise aus dem Bereich der politischen Auseinandersetzung herausgehoben. Kritiker des staatlichen Vorgehens fanden in diesem Klima der nationalen Geschlossenheit kaum Gehör.

Die Versicherheitlichung der Anti-Terrorismus-Politik führte in beiden Fällen zur Umsetzung einer Reihe von außerordentlichen Maßnahmen, die unter normalen Umständen kaum vorstellbar gewesen wären. Dabei fällt auf, dass jeweils „Risikogruppen“, die mit der terroristischen Gefahr assoziiert wurden – in der Bundesrepublik die sogenannten Sympathisanten, in Frankreich vor allem arabischstämmige Immigranten – von diesem Prozess betroffen waren<sup>72</sup>.

Schließlich lässt sich in Frankreich wie in Deutschland ein rasch einsetzender Prozess der *Desecuritization* feststellen. Der nationale Konsens gegen den Terrorismus löste sich insoweit auf, als dass über die staatliche Anti-Terrorismus-Politik wieder kontroverse politische Debatten ausgetragen und ein Teil der außeror-

<sup>70</sup> Vgl. Mathias Bernard, *La France de 1981 à 2002*, Paris 2005, S. 65–69.

<sup>71</sup> Dieser graduelle Unterschied erklärt sich aus dem internationalen Hintergrund der in Frankreich aktiven Terroristen, die folglich als Bedrohung aus dem Ausland wahrgenommen wurden.

<sup>72</sup> Zur Versicherheitlichung von Immigration und Immigranten liegt inzwischen eine breite politikwissenschaftliche Literatur vor. Vgl. einführungend Jef Huysmans/Vicki Squire, *Migration and Security*, in: Myriam Dunn Cavelty/Victor Mauer (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, London/New York 2010, S. 169–179. Zum „Radikalenerlass“ in der Bundesrepublik vgl. Dominik Rigoll, *Staatschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr*, Göttingen 2013, S. 335–456.

dentlichen Maßnahmen zurückgenommen wurden. Die für demokratisch verfasste Systeme zentrale Rückkehr in den Rahmen der parlamentarischen und öffentlichen Auseinandersetzung führte insbesondere in der Bundesrepublik auch zu einer rückblickenden Thematisierung des Versicherheitlichungsprozesses selbst, der seinen Ausdruck in einer Vielzahl kritischer Analysen fand<sup>73</sup>.

## Schlussbetrachtungen

Wo liegt das Potential der *Security Studies* und der *Securitization*-Theorie für die historische Terrorismusforschung? Inwiefern kann und sollte der Ansatz der Versicherheitlichung als Analysemodell Verwendung finden?

Zunächst ist festzuhalten, dass die Theorie nur einen Teilbereich des staatlichen Umgangs mit Terrorismus abdeckt. Die Untersuchung der diskursiven Dimension der Terrorismusbekämpfung muss durch weitere historiographische Ansätze ergänzt werden, um ein vollständiges Bild von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in den westeuropäischen Demokratien des 20. Jahrhunderts zu zeichnen. Zudem konnte im vorliegenden Beitrag mit der Untersuchung von Krisensituationen wiederum nur ein kleiner Teil des möglichen Anwendungsgebietes vorgestellt werden. Potential liegt zum Einen in der Ausweitung des Untersuchungsobjekts. So müssen verstärkt längerfristige Versicherheitlichungsprozesse in den Blick genommen werden. Außerdem stellt sich die Frage, inwiefern benachbarte Politikbereiche ebenfalls versicherheitlicht werden, wenn sie als relevant für die Politik gegen Terrorismus verstanden werden. Zum Anderen kann eine weitere Differenzierung auf der Ebene der beteiligten Akteure zu neuen Erkenntnissen führen. Dies trifft insbesondere auf die intentionale Dimension von *Securitization* zu, also die Frage, wer, wann, warum Versicherheitlichung anstrebt. Schließlich stellt sich auch für die *Securitization*-Theorie ein allen diskursanalytischen Ansätzen gemeinsames Problem. Die Beziehung zwischen einem Diskurs und den letztlich umgesetzten politischen Handlungen kann nicht exakt bestimmt werden – über die Wirkung des Diskurses in der „realen“ Welt trifft die Diskursanalyse keine konkrete Aussage.

Deutlich geworden ist in diesem Beitrag dennoch, dass mittels des *Securitization*-Ansatzes ein wiederkehrendes Phänomen im Umgang westeuropäischer Gesellschaften mit dem Terrorismus beschrieben werden kann: Die Feststellung einer akuten terroristischen Gefahr kann demokratisch-parlamentarische Entscheidungsprozesse außer Kraft setzen und zur Durchsetzung von außerordentlichen Maßnahmen im Namen der Wiederherstellung der Sicherheit führen. Indem das *Securitization*-Modell eine eigene Terminologie anbietet, erleichtert es den Vergleich von Vorgängen, für deren Beschreibung die unterschiedlichen staatsrechtlichen Traditionen der europäischen Nationalstaaten eine Vielzahl un-

<sup>73</sup> Vgl. etwa Analysen zum Terrorismus, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 4 Bde., Op-laden 1981–1984.

terschiedlicher Konzepte und Kategorien entwickelt haben. Das Modell scheint zudem insbesondere von Interesse für die Beschreibung von Phänomenen, die dem rechtlich codierten „Ausnahmestand“, wie er zuletzt von Giorgio Agamben analysiert wurde, vorgelagert sind<sup>74</sup>. Versicherunglichung bezeichnet in diesem Sinne die Etablierung einer Art Vorstufe des Ausnahmestandes, ohne dass dieser tatsächlich ausgerufen werden muss.

Der Vergleich der bundesdeutschen mit der französischen Reaktion auf politische Gewalt auf dem jeweiligen Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen Staat und Terroristen legt die Vermutung nahe, dass sich anhand des *Securitization*-Ansatzes ein verallgemeinerungsfähiges Ablaufmodell der Reaktion westlicher Demokratien auf die Herausforderungen des Terrorismus herausarbeiten lässt. Inwiefern eine solche Typologie tatsächlich besteht, kann sich allerdings nur durch weitere vergleichende Forschungen erweisen.

<sup>74</sup> Vgl. Giorgio Agamben, *Ausnahmestand*, Frankfurt a. M. 2004.



### III. Terrorismusbekämpfung international



*Eva Oberloskamp*

## Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren: Bundesdeutsche Akteure und Positionen

Die Anfänge einer systematischen Zusammenarbeit europäischer Staaten bei der Terrorismusbekämpfung liegen in den 1970er Jahren: Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) gründeten die für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der damals neun EG-Mitgliedstaaten 1976 eine „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit“, die sogenannte TREVI-Konferenz<sup>1</sup>. Hauptanliegen dieser fortan regelmäßig tagenden Konferenz war es, klare Rahmenbedingungen für eine verbesserte Kooperation der Sicherheitsbehörden und zuständigen Ministerien innerhalb der EG auszuhandeln. Vor allem in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit war dabei das Problem des „internationalen Terrorismus“ ein wichtiger Schwerpunkt. Zeitgleich gab es auch auf einer anderen Ebene Anstrengungen, die europäische Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung zu verbessern: Der Europarat erarbeitete ab 1975 ein Auslieferungsabkommen in Bezug auf terroristische Straftäter, das 1977 – allerdings in abgeschwächter Form – verabschiedet werden sollte<sup>2</sup>.

Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich mit der Gründungsphase und Frühzeit der TREVI-Konferenz in den 1970er Jahren. Hierfür bildete das zunehmend grenzüberschreitende Agieren terroristischer Gruppen in Europa einen wesentlichen Kontext. Gleichzeitig ist TREVI aber auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration, insbesondere der Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, zu sehen. Das Ziel einer Öffnung der europäischen Binnengrenzen hatte bereits früher als die terroristische Bedrohung zu einer engeren Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit gedrängt. Wenngleich das Terrorismusproblem anfänglich nicht nur einen Schwerpunkt, sondern auch eine Art Motor der Kooperation bildete, sollte sich die Arbeit der TREVI-Konferenz in den 1980er Jahren zunehmend auf andere Bereiche des Politikfeldes Innere Sicherheit verlagern.

Das wesentliche Interesse dieses Beitrags liegt auf der bundesdeutschen Politik im Rahmen der TREVI-Kooperation. Die Beschränkung auf die bundesdeutsche Perspektive ist einerseits sachlich begründet, denn die Bundesrepublik gehörte zu den frühesten und aktivsten Befürwortern einer institutionalisierten europäischen Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit. Andererseits ist sie auch pragmatischen Erwägungen geschuldet – so unter anderem der Tatsache, dass die

<sup>1</sup> TREVI ist als „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“ zu entschlüsseln. Der Name verweist aber auch auf den Trevi-Brunnen in Rom, in dessen Nähe das Treffen des Europäischen Rats stattfand, bei dem TREVI ins Leben gerufen wurde. Vgl. Wilhelm Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*, Opladen 2001, S. 91, Anm. 94.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Anm. 11 in diesem Beitrag.

Aktenlage in der Bundesrepublik vergleichsweise gut ist: Im Bundesarchiv Koblenz sind umfangreiche Bestände des Bundesinnenministeriums zur TREVI-Konferenz in den 1970er Jahren zugänglich<sup>3</sup>.

Der westdeutsche Staat soll im Folgenden als ein komplexes System aufgefasst werden, in dem unterschiedliche Handlungsträger mit jeweils unterschiedlichen Interessen miteinander interagieren. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Frage nach Rückkoppelungsprozessen zwischen dem federführenden Bundesinnenministerium einerseits und bundesdeutschen Sicherheitsbehörden andererseits. Exemplarisch wird anhand dieser Konstellation aufgezeigt, wie schwierig es war, im Bereich der Inneren Sicherheit europäische Kooperationsmechanismen zu finden und diese dann auch auf nationaler Ebene umzusetzen.

Der Aufsatz gliedert sich in drei Abschnitte: In einem ersten Schritt werden die wichtigsten Akteure und wesentliche Kontexte umrissen. Der zweite Teil ist den Anfängen der TREVI-Konferenz und hier insbesondere der Rolle des Bundesinnenministeriums sowie bundesdeutscher Sicherheitsbehörden gewidmet. Drittens schließlich wird nach Gründen dafür gesucht, warum gegen Ende der 1970er Jahre TREVI immer mehr in eine Sackgasse zu geraten schien. Beschlossen wird der Aufsatz durch eine Synthese sowie einen Ausblick auf die weiteren europäischen Entwicklungen des Politikfeldes Innere Sicherheit.

## 1. Akteure und Kontexte

Im Zentrum der Untersuchung stehen, wie erwähnt, das Bundesministerium des Innern und bundesdeutsche Sicherheitsbehörden. Andere bundesdeutsche Akteure, die

<sup>3</sup> In der politikwissenschaftlichen Sekundärliteratur gilt TREVI oftmals geradezu als „geheimnisumwittert“, denn vor Ablauf der archivalischen Sperrfristen drang kaum etwas darüber an die Öffentlichkeit. Folgende politik- und rechtswissenschaftlichen Arbeiten behandeln TREVI etwas ausführlicher, wobei stets der geheime Charakter der Konferenz und der daraus resultierende Mangel an verlässlichen Informationen betont werden: Cyrille Fijnaut, *The „Communitization“ of Police Cooperation in Western Europe*, in: Henry G. Schermers u. a. (Hrsg.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht u. a. 1991, S. 75–92; Gerhard Siegele, *Von TREVI bis Europol. Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit*, in: Rolf Morié u. a. (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Rahmenbedingungen, Aufgaben und berufliches Selbstverständnis*, Stuttgart u. a. 1992, S. 132–147; Pierrick Le Jeune, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Brüssel 1992, S. 91–93 u. 105–185; Ruth Wehner, *Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht. Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1993*, S. 229–245; Neil Walker, *The accountability of European police institutions*, in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 1 (1993), S. 34–52; John Benyon, *Policing the European Union: the changing basis of cooperation on law enforcement*, in: *International Affairs* 70 (1994), Nr. 3, S. 497–517, hier S. 507–509; Hans-Jürgen Lange, *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999, S. 148–157; Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 85–99; *Handbuch des Polizeirechts*, hrsg. v. Hans Liskens u. Erhard Denninger, bearb. v. Helmut Bäumler u. a., München 2001, S. 1207f.; Gunter Warg, *Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union*, Speyer 2002, S. 51–55; Olaf Griebenow, *Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz*, Hamburg 2004, S. 163–166.

theoretisch von Bedeutung sein könnten – andere Bundesministerien, insbesondere das Justizministerium und das Auswärtige Amt, die Bundesländer, der Bundestag und die bundesdeutsche Öffentlichkeit – erlangten letztlich keinen maßgeblichen Einfluss auf den Entstehungsprozess und die frühen Tätigkeiten der TREVI-Konferenz. Insbesondere Bundestag und Öffentlichkeit blieben nahezu vollständig außen vor.

## 1.1 Das Bundesministerium des Innern

Das Bundesministerium des Innern war in den frühen 1970er Jahren unter dem FDP-Minister Hans-Dietrich Genscher mit zwei Problemkomplexen konfrontiert, die zu einer stärkeren Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der EG-Staaten drängten. Erstens spielten die Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes eine Rolle. Bereits 1957 waren im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) die vier Freiheiten formuliert worden, die als Grundbedingungen für die Realisierung eines EG-Binnenmarkts angesehen wurden: der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen<sup>4</sup>. Erste kleinere Schritte zur Verwirklichung der Reisefreizügigkeit innerhalb der EG-Staaten sind in den Jahren 1969/70 zu verzeichnen<sup>5</sup>. In der Folge begann die Bundesregierung, sich aktiv mit der Frage zu beschäftigen, welche Voraussetzungen für eine Öffnung der EG-Binnengrenzen erfüllt sein müssten. Die einhellige Meinung bundesdeutscher Sicherheitsexperten hierzu lautete, dass ein Abbau der Grenzkontrollen „erst dann in Betracht kommen [könne], wenn gleichzeitig ein Ausgleich für das durch den Wegfall der Kontrollen entstehende Sicherheitsdefizit geschaffen“ werde. Dieser Ausgleich müsse verschiedenste Maßnahmen umfassen, darunter vor allem auch die Intensivierung der praktischen Kooperation europäischer Sicherheitsbehörden und die Harmonisierung des Ausländerrechts unter den EG-Staaten<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 3 des EWG-Vertrags vom 25. 3. 1957.

<sup>5</sup> Beispielsweise legten die Regierungschefs der Beneluxstaaten am 28./29. 4. 1969 in Den Haag fest, dass es ab dem 1. 11. 1970 keine Grenzkontrollen mehr zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg geben solle. Das französische Kabinett sprach sich seinerseits im Jahr 1969 für eine Öffnung der Binnengrenzen unter den EG-Staaten aus. Ein weiterer Impuls kam von der Europäischen Kommission, die in einer Mitteilung an den Rat vom 22. 4. 1970 forderte, rascher und intensiver als bislang auf eine „Abschaffung der Personen- und Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr“ hinzuarbeiten. Die Bundesregierung befürwortete diese Initiative und begann daraufhin zu prüfen, „inwieweit bereits kurzfristig Erleichterungen, vor allem im Personenverkehr, zu erreichen sind“. Alle Zitate in: Bundestags-Drucksache VI/1268, Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum April bis September 1970), S. 21. Vgl. außerdem Y. Blumenfeld, Benelux cooperation, in: Editorial research reports (1969/2), online zugänglich unter: <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre1969090300> (18. 4. 2012); sowie Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), B 106/106879, Ergebnisvermerk des Bundesministeriums des Innern (BMI) über eine Besprechung im französischen Innenministerium am 5. 2. 1974 zur Vorbereitung einer „Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 7. 2. 1974.

<sup>6</sup> Zitat in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (künftig: PA-AA), Zwischenarchiv, Bd. 116. 192, [Innenministerkonferenz,] Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, [o. D.].

Der zweite wesentliche Kontext, der eine Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit erforderlich machte, war das Aufkommen des „internationalen Terrorismus“, dessen Gefährlichkeit sich bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden spätestens seit dem Anschlag palästinensischer Terroristen gegen die israelische Olympiamannschaft in München im September 1972 bewusst waren. In den Jahren nach dem Olympia-Attentat wurden die transnationalen Implikationen der terroristischen Bedrohung zunehmend deutlich – auch deshalb, weil bundesdeutsche Linksterroristen immer mehr dazu übergingen, grenzüberschreitend zu agieren. Bereits ab 1972/73 setzte sich deshalb die Einsicht durch, dass der Terrorismus letztlich nur auf dem Wege internationaler Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden könne<sup>7</sup>. Bis etwa Mitte der 1970er Jahre entstand nach und nach in Bundesinnen-, Bundesjustiz- und Außenministerium die gemeinsame „Vorstellung eines arbeitsteiligen Vorgehens bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“<sup>8</sup>: Das Bundesinnenministerium sollte hierbei für die praktische Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im Kreis der neun EG-Staaten zuständig sein. Die Realisierung einer solchen Kooperation erschien umso dringlicher, als die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol<sup>9</sup>) hierfür Anfang der 1970er Jahre keinen geeigneten Rahmen bot: Ihre Satzung wurde zu diesem Zeitpunkt noch dahin gehend interpretiert, dass terroristische Akte „politische“ Straftaten seien und deshalb auf Interpol-Ebene nicht behandelt werden dürfen<sup>10</sup>. Das Bundesjustizministerium wurde als wichtigster Akteur im Hinblick auf das Problem der Auslieferung terroristischer Straftäter betrachtet; es verfolgte in dieser Hinsicht zunächst das Ziel einer Europarats-Konvention, später eines entsprechenden Abkommens auf EG-Ebene<sup>11</sup>. Und das Auswärtige Amt war federführend für Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen, durch die eine weltweite Ächtung terroristischer Methoden erreicht werden sollte<sup>12</sup>. Darüber hinaus war auch die Nahost-Diplomatie der Bundesrepublik ein Feld, das für die Bekämpfung grenzüberschreitend agierender Terroristen zunehmend als relevant erachtet wurde<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu ausführlich Eva Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 321–352.

<sup>8</sup> BArch, B 136/16493, Schreiben des Auswärtigen Amtes (AA), „Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29.06.1976“, [o. D.].

<sup>9</sup> So die gängige Kurzform im Deutschen; Interpol steht für die englische Bezeichnung International Criminal Police Organization.

<sup>10</sup> Vgl. PA-AA, B 21, Bd. 752, Schnellbrief des BMI, „41. Tagung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), hier: Anregung der US-Botschaft, die Terroristenfrage zu erörtern“, 14.9.1972. Diese Einschätzung sollte sich im Laufe der 1970er Jahre allmählich ändern. Vgl. unten, Anm. 55.

<sup>11</sup> Siehe hierzu Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972, S. 346–349. Aus juristischer Sicht vgl. Wehner, Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 151–160.

<sup>12</sup> Vgl. den Beitrag von Bernhard Blumenau in diesem Sammelband; sowie ders., The United Nations and West Germany's efforts against international terrorism in the 1970s, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013, S. 66–85.

<sup>13</sup> Vgl. den Beitrag von Tim Geiger in diesem Sammelband.

## 1.2 Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz

Die Kontexte, denen das Handeln der Sicherheitsbehörden Rechnung tragen musste, waren weniger vielfältig: Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die beiden Bundesbehörden Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz, die am unmittelbarsten von den Plänen des Bundesinnenministeriums betroffen waren<sup>14</sup>.

Das Bundeskriminalamt hatte als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums ursprünglich nur sehr begrenzte Exekutivbefugnisse besessen. Anfänglich kam ihm vor allem die Funktion einer koordinierenden Zentralstelle im bundesdeutschen Sicherheitsföderalismus zu. Darüber hinaus hatte es auch die Aufgabe, als „Nationales Zentralbüro“ für alle Interpol-Kontakte zu fungieren. Erst in den 1970er Jahren erlebte es eine Erweiterung seiner Verantwortungsbereiche und einen starken Ausbau. Insbesondere wurde es nun für die Strafverfolgung in bestimmten schwerwiegenden Deliktfeldern mit internationalem Bezug – darunter auch der Terrorismus – zuständig<sup>15</sup>.

Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz untersteht dem Bundesinnenministerium. Die Aufgaben des bundesdeutschen Inlandsnachrichtendienstes wurden durch die bundesdeutsche Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten von Anfang an strikt auf die Gewinnung und Auswertung von Informationen beschränkt. In seine Zuständigkeit gehören Tätigkeiten, die gegen den Bund gerichtet sind oder mehrere Bundesländer betreffen, sowie Sachverhalte mit internationalen Bezügen. Ähnlich wie beim Bundeskriminalamt sollte sich der Terrorismus in den 1970er Jahren zu einem wichtigen Tätigkeitsfeld des Bundesamts für Verfassungsschutz entwickeln<sup>16</sup>.

Beiden Behörden ging es bei der europäischen Zusammenarbeit – im Gegensatz zum Bundesinnenministerium, das auch politische Ziele mit Blick auf die europäische Integration verfolgte – primär darum, ihre Aufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit effizient wahrnehmen zu können. Wie noch zu zeigen sein wird, spielte

<sup>14</sup> Der Bundesnachrichtendienst wurde vom BMI nicht in die geplante Kooperation einbezogen, das Bundeskanzleramt wurde als dem Bundesnachrichtendienst übergeordnete Behörde lediglich informiert. Vgl. BArch, B 136/15684, Schreiben des BMI an das Bundeskanzleramt, „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 3.8.1976. Auch von Seiten anderer europäischer Staaten wurden die Auslandsnachrichtendienste nicht in die Arbeit der „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ involviert.

<sup>15</sup> Vgl. zur Geschichte des Bundeskriminalamts (BKA) Horst Albrecht, *Im Dienst der Inneren Sicherheit. Die Geschichte des Bundeskriminalamtes*, Wiesbaden 1988; sowie Anicee Abbühl, *Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes. Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes*, Stuttgart u. a. 2010.

<sup>16</sup> Bislang liegen keine geschichtswissenschaftlichen Arbeiten zur Entwicklung der bundesdeutschen Verfassungsschutzbehörden in den 1970er Jahren vor. Einen Überblick bieten: Hendrik van Bergh, Köln 4713. *Geschichte und Geschichten des Bundesamts für Verfassungsschutz*, Würzburg 1981; sowie Gerhard Boeden, *Vierzig Jahre Verfassungsschutz, in: Verfassungsschutz in der Demokratie. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln u. a. 1990, S. 1–25. Dass der Terrorismus in den 1970er Jahren zu einem wesentlichen Schwerpunkt im Tätigkeitsgebiet des Bundesamts für Verfassungsschutz wurde, geht deutlich aus den Verfassungsschutzberichten hervor.

darüber hinaus auch das Bestreben eine Rolle, trotz der neuen Herausforderungen und der Notwendigkeit, hierauf zu reagieren, institutionelle Grundstrukturen und Eigenständigkeit zu wahren – ein Bestreben das freilich bei Polizei und Inlandsnachrichtendienst unterschiedlich ausgeprägt war.

## 2. Die Gründung einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ (TREVI-Konferenz)

Die TREVI-Konferenz wurde auf einem Treffen des Europäischen Rats im Dezember 1975 in Rom ins Leben gerufen. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten damals ihre für die Innere Sicherheit zuständigen Minister, gemeinsam Fragen ihres Verantwortungsbereichs zu erörtern<sup>17</sup>. Auf dem Ratstreffen lag die Initiative formell bei Großbritannien, das sich insbesondere für gemeinsame Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und einen Erfahrungsaustausch im Bereich der Polizeitechnik einsetzte<sup>18</sup>. Auch die Bundesrepublik war, wie soeben ausgeführt, in hohem Maße an einer solchen Kooperation interessiert. Bereits seit 1972/73 – ausgelöst durch den Schock des Olympia-Attentats – hatte sie intensiv auf die Gründung einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ hingewirkt<sup>19</sup>. Konkrete Vorarbeiten waren vor allem vom Bundesinnenministerium geleistet worden, das in dieser Sache seit 1974 eng mit dem französischen Innenministerium kooperierte. Die Umsetzung des Auftrags des Europäischen Rats – das heißt das erste EG-Ministertreffen im Juni 1976 und dessen Vorbereitung durch Ministerialbeamte – war maßgeblich von bundesdeutschen Vorstellungen sowie von den bereits gemachten deutsch-französischen Erfahrungen geprägt<sup>20</sup>. Auf bilateraler Ebene war es Frankreich anfänglich weniger um Ziele der Terrorismusbekämpfung gegangen, sondern, zumindest anfänglich, eher um eine verbesserte Kontrolle der illegalen Immigration<sup>21</sup>.

### 2.1 Politische Rahmenbedingungen und Struktur der TREVI-Konferenz

Die TREVI-Konferenz, wie sie sich ab Frühjahr 1976 konkretisierte, war eine intergouvernementale Struktur außerhalb der EG-Institutionen, die ähnlich wie die

<sup>17</sup> Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887, Schreiben des MD Smoydzin (BMI) an die Bundesdeutsche Vertretung in Brüssel, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“, 30. 12. 1975.

<sup>18</sup> Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887, Britische Note, „European Political Co-operation: Proposal for a Meeting of Ministers of the Interior of the Nine“, 22. 10. 1975; sowie PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890, Britische Note, „Conference of the Ministers of the Interior. Preparatory Meeting of Officials“, 13. 2. 1976.

<sup>19</sup> Vgl. Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972, S. 340f.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Dokumente in: BArch, B 106/106774.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Eva Oberloskamp, Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle. Zur deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien in den 1970er Jahren, in: Bernhard Gotto u. a. (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013, S. 161–175.

„Europäische Politische Zusammenarbeit“ der EG-Außenminister aufgebaut war: Auf Ministerebene fanden jährlich einmal Treffen statt. Inhaltlich wurden diese Ministersitzungen durch Ministerialbeamte mit Abteilungsleiterstatus, die sogenannten Hohen Beamten, vor- und nachbereitet. Diese wiederum koordinierten die Tätigkeit mehrerer Arbeitsgruppen, die im Rahmen der TREVI-Konferenz zu unterschiedlichen Themen eingerichtet wurden und die sich aus Ministerialbeamten und Vertretern der Sicherheitsbehörden zusammensetzten<sup>22</sup>. Ursprünglich entstanden im September 1976 fünf dieser Arbeitsgruppen, die jeweils für die Themen (1) Terrorismusbekämpfung, (2) Austausch von Beamten, Techniken und Erfahrungen, (3) Schutz des zivilen Luftverkehrs, (4) Schutz von zivilen Kernkraftwerken und Nukleartransporten sowie (5) Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unfällen zuständig waren<sup>23</sup>. Für einige dieser Arbeitsgruppen wurden bald darauf zudem noch Unterarbeitsgruppen eingesetzt, und es bestand die Möglichkeit, bei Bedarf Ad-hoc-Arbeitsgruppen zu bilden.

Auffallend ist dabei, dass diese informelle Zusammenarbeit nicht nur weitgehend abgeschirmt von der Öffentlichkeit stattfand, sondern darüber hinaus auch, dass andere staatliche Institutionen der Bundesrepublik wenig darüber erfuhren<sup>24</sup>. Das Bundesinnenministerium handelte auf eigene Initiative, ohne dass es hierfür ein demokratisch legitimes Mandat erhalten hätte. Gleichzeitig unterlag die Tätigkeit der TREVI-Konferenz keiner effektiven demokratischen Kontrolle, mussten doch die beteiligten Ministerien weder auf nationalstaatlicher noch auf EG-Ebene Rechenschaft über die Tätigkeiten und gefassten Beschlüsse von TREVI ablegen<sup>25</sup>.

Was den Gegenstand der Kooperation anbelangt, herrschte in der Frühphase von TREVI insbesondere in den Arbeitsgruppen I bis IV eine gewisse Unsicherheit: Die Beamten des Bundesinnenministeriums drängten von Anfang an darauf, möglichst viele Bereiche der Inneren Sicherheit mit einzubeziehen – so auch allgemeine Fragen der Verbrechensbekämpfung sowie Probleme im Zusammenhang mit der geplanten Schaffung einer europäischen Pass-Union, etwa die der Grenzkontrollen und einer europäischen Harmonisierung des Ausländerrechts<sup>26</sup>. Vertre-

<sup>22</sup> Für die Bundesrepublik wurden in diese Arbeitsgruppen auch Vertreter der Bundesländer entsandt. Vgl. BArch, B 106/106774, Vermerk des RegDir Bracht (BMI) über eine hausinterne Besprechung, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Umsetzung der Ministerbeschlüsse von Luxemburg durch die am 24. September 1976 in Den Haag beschlossenen Arbeitsgruppen“, 5. 10. 1976.

<sup>23</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in Den Haag“, 28. 9. 1976.

<sup>24</sup> Der Bundeskanzler und der Bundestag wurden lediglich sporadisch und, vor allem was den Bundestag anbelangt, äußerst oberflächlich über die Existenz und die groben Zielsetzungen von TREVI informiert. Nach TREVI-Ministerkonferenzen wurden zwar Pressecommuniqués herausgegeben, diese waren jedoch in der Regel sehr allgemein und kaum aussagekräftig. Auffallend ist freilich, dass es weder von Seiten der Medien, noch im Bundestag überhaupt Bemühungen gab, angemessener informiert zu werden.

<sup>25</sup> Vgl. zu diesen Aspekten grundlegend Walker, *The accountability of European police institutions*.

<sup>26</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976.

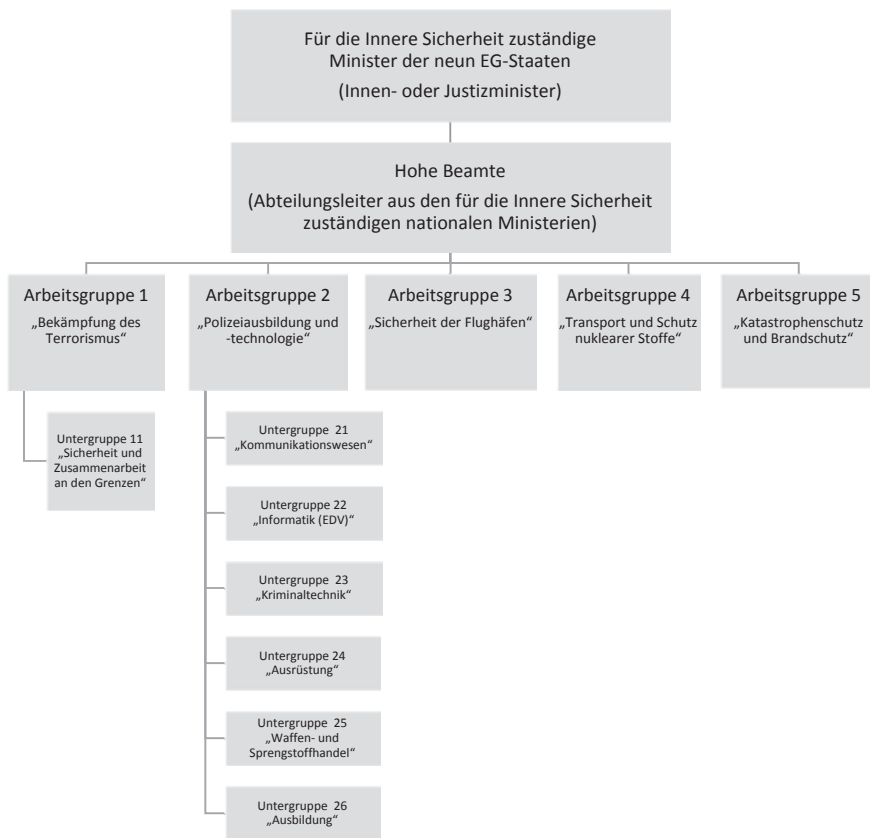


Abbildung 1: Aufbau der TREVI-Kooperation 1976/77 (eigene Darstellung<sup>27</sup>)

ter anderer Staaten hingegen strebten in den TREVI-Arbeitsgruppen lediglich die Behandlung eng umrissener Themengebiete – insbesondere von Terrorismusfragen – an und tendierten dazu „die Aufträge der Minister nicht voll auszuschöpfen, sondern im Gegenteil [...] hiervon noch Abstriche zu machen“<sup>28</sup>.

Grob betrachtet hatte die Konferenz in den 1970er Jahren zwei Funktionen: Erstens sollten klare Rahmenbedingungen ausgehandelt werden für die unmittelbare Kooperation der europäischen Sicherheitsbehörden untereinander. In diesem Zusammenhang ging es beispielsweise um die Organisation des Informa-

<sup>27</sup> Darstellung nach: BArch, B 106/106776, Schaubild „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten der EG“, [o.D.]. Einen klaren Überblick über die Struktur der Arbeitsgruppen bieten auch die Dokumente in: Archives Nationales, Fontainebleau/Frankreich (künftig: AN), Ministère de l’intérieur, 19960183/28 bis 30.

<sup>28</sup> BArch, B 106/106774, Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976.

tionsaustauschs, um die eventuelle Entsendung von Beamten der Sicherheitsbehörden in europäische Partnerstaaten sowie um die Frage, inwieweit gegenseitige Hilfeleistung bei Ermittlungen und Fahndungen gewährt werden sollte, etwa durch die Möglichkeit zur Akteneinsicht oder die Überlassung von Beweismitteln.

Zweitens fanden intensive Austauschprozesse auf Ministerialebene statt, die dazu dienten, die Politik der Inneren Sicherheit der anderen EG-Staaten kennenzulernen, die jeweilige Struktur der Sicherheitsbehörden und den jeweiligen Umgang mit bestimmten Kriminalitätsformen. Es hatte sich nämlich bald erweisen, dass der Aufbau der Sicherheitsbehörden, ihre Arbeitsweisen, Aufgaben und Befugnisse in den unterschiedlichen EG-Staaten teilweise stark voneinander abwichen, was durchaus geeignet war, sich hinderlich auf die geplante Intensivierung der europäischen Kooperation auszuwirken. Im Kontext der ministeriellen Austauschprozesse ist auch eine Reihe von Symposien zu sehen, die im Rahmen von TREVI stattfand: Teilweise ging es hierbei auf eher abstrakter Ebene um bestimmte Fragen im Umgang mit dem Terrorismus. Beispielsweise regte Großbritannien im November 1978 die Durchführung eines Seminars zum Thema „Terrorismus und Medien“ an<sup>29</sup>. Teilweise waren diese Symposien aber auch konkreten Vorfällen gewidmet. So richtete etwa das Bundesinnenministerium 1976 eine Konferenz aus, in der das Krisenmanagement während des Überfalls auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm dargestellt wurde. Im Anschluss an den bundesdeutschen Vortrag setzten sich die Teilnehmer kritisch mit dem Vorgehen von Politik und Sicherheitsbehörden auseinander und diskutierten, welche Lehren aus den Ereignissen gezogen werden könnten<sup>30</sup>. Vor allem diese zweite Funktion der TREVI-Konferenz ermöglichte mittelfristig intensive transnationale Lernprozesse. Diese können als einer der Faktoren angesehen werden, die zu der seit Mitte der 1970er Jahre feststellbaren Wende westeuropäischer Staaten zur „Unnachgiebigkeit“ gegenüber terroristischen Forderungen beitrugen<sup>31</sup>.

## 2.2 Die Einbeziehung der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden

Wie oben bereits angesprochen, war innerhalb der Bundesrepublik das Bundesinnenministerium seit etwa 1975 zur federführenden Instanz für die europäische Kooperation der Sicherheitsbehörden geworden, während das Auswärtige Amt und das Bundesjustizministerium für andere Formen der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung verantwortlich waren. Bei der TREVI-

<sup>29</sup> Vgl. BArch, B 106/106867, Schreiben des RD Heel (BMI), 11.7.1979.

<sup>30</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Schreiben des MR Bochmann (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Bekämpfung des Terrorismus“, 26.1.1977, sowie Anlage hierzu, „Résumé des Stockholm-Symposiums vom 9. November 1976“.

<sup>31</sup> Die Feststellung eines solchen Paradigmenwechsels in den 1970er Jahren ist die Hauptthese von Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, zusammenfassend S. 427–434.

Konferenz war das Bundesministerium des Innern somit für die europäischen Partnerstaaten der wichtigste Verhandlungspartner. Das Bundesinnenministerium war aber von Anfang an, das heißt auch schon bei den konzeptionellen Vorarbeiten ab 1972/73, darum bemüht, andere bundesdeutsche Stellen in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Die Innenminister der Bundesländer, die anderen tangierten Bundesministerien und die Sicherheitsbehörden wurden immer wieder aufgefordert, Vorschläge oder Stellungnahmen abzugeben<sup>32</sup>.

Die Reaktionen der beiden Behörden, denen das Hauptinteresse dieses Aufsatzes gilt, des Bundesamts für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamts, waren denkbar unterschiedlich. Das Bundesamt für Verfassungsschutz legte von Anfang an eine – so ein interner Vermerk des Bundesinnenministeriums – „wenig kooperative Haltung“<sup>33</sup> an den Tag und sträubte sich hartnäckig gegen die Bemühungen des Bundesinnenministeriums, eindeutige Rahmenbedingungen für seine europäischen Kontakte festzuschreiben. Es argumentierte, dass die Zusammenarbeit mit europäischen Nachrichtendiensten bereits jetzt hervorragend funktioniere und dass mit dem „Club de Berne“, in dem sich die Chefs westlicher Inlandsnachrichtendienste regelmäßig versammeln, und dem „Special committee“ der North Atlantic Treaty Organisation (NATO), in dem Geheimdienstinformationen der NATO-Mitgliedstaaten zu bestimmten Themen ausgetauscht und ausgewertet werden, gut eingespielte Kooperations-Foren existieren<sup>34</sup>. Sämtliche Aufforderungen des Bundesinnenministeriums an das Bundesamt für Verfassungsschutz, konkrete Informationen, Stellungnahmen oder Vorschläge beizusteuern, blieben erfolglos. Formelartig wiederholte es immer wieder, „daß sich Verbesserungsvorschläge erübrigten“, weil die Kooperation des Bundesamts für Verfassungsschutz mit europäischen Partnern „gut und reibungslos sei“<sup>35</sup>.

Ein wichtiger Grund für die ablehnende Haltung des Bundesamts für Verfassungsschutz dürften einerseits allgemeine Befürchtungen gewesen sein, durch die Einführung von expliziten Vereinbarungen eigene Freiheiten einzubüßen. Zum anderen wird die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten mit anderen Stellen generell durch Erfordernisse des sogenannten Quellenschutzes erschwert: Da ein

<sup>32</sup> Vgl. etwa BArch, B 106/106879, Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973.

<sup>33</sup> Vgl. BArch B 106/106879, Entwurf des MR Merk (BMI) für ein Einladungsschreiben an Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und BKA zu einer Besprechung zur „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973.

<sup>34</sup> Vgl. beispielsweise BArch B 106/106879, Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973; sowie BArch B 136/16493, Ergebnisvermerk der Abteilung ÖS 2 (BMI) über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. 8. 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974.

<sup>35</sup> BArch, B 106/106879, Schreiben des RA Kamptz (BMI) an das BfV, „Europäische Konferenz über innere Sicherheit, hier: Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 22. 8. 1974.

exekutiver Zugriff durch Polizeibehörden oftmals die Offenlegung von „Quellen“ erforderlich macht, kann er leicht auf die Enttarnung jener Personen hinauslaufen, die mit dem Verfassungsschutz zusammengearbeitet haben. Dadurch geht dem vor allem an langfristiger Beobachtung interessierten Nachrichtendienst nicht nur die aktuelle Quelle verloren; die Möglichkeiten zur Gewinnung neuer Kontakteleute im betreffenden Milieu werden zudem erheblich erschwert<sup>36</sup>. Dieser Aspekt dürfte einen wesentlichen Hintergrund dafür bilden, dass sich das Bundesamt für Verfassungsschutz hartnäckig gegen die Einführung von Regelungen wehrte, die es zur kontinuierlichen Informationsübermittlung – denn darum ging es dem Bundesinnenministerium – gezwungen hätten.

Gänzlich anders verhielt sich Horst Herold, der Präsident des Bundeskriminalamts, der mehrfach sehr ausführlich Vorschläge formulierte. Grundlegend für sein Verhalten waren zwei Aspekte: Erstens sah man im Bundeskriminalamt selbst erheblichen Verbesserungsbedarf. In zahlreichen Einzelfällen hatte sich die unzulängliche Kooperation mit anderen europäischen Polizeidienststellen als akutes Hindernis bei Ermittlungen gegen Terroristen erwiesen. So hatte beispielsweise Frankreich mehrmals Personen aus dem terroristischen Umfeld in die Bundesrepublik Deutschland abgeschoben und gleichzeitig zentrale Beweismittel zurückgehalten, so dass eine strafrechtliche Belangung für die bundesdeutschen Strafverfolgungsbehörden nicht möglich war. Ein solcher Fall war der Mitbegründer der „Revolutionären Zellen“ Wilfried Böse, der im Juni 1975 von Frankreich in die Bundesrepublik abgeschoben wurde und hier wieder untertauchte. Nur wenig später, im Juli 1976, gehörte er zu den Entführern eines Passagierflugzeugs der Air France nach Entebbe<sup>37</sup>. Das Bundeskriminalamt forderte deshalb weitreichendere Möglichkeiten zur gegenseitigen Unterstützung bei Observationen und Fahndungen sowie zur Akteneinsicht und Überlassung von Ermittlungsergebnissen<sup>38</sup>.

Zweitens setzte sich Herold für eine möglichst umfassende informationelle Vernetzung ein, auch mit modernen Methoden der elektronischen Datenverarbeitung. Letztlich schwebte ihm eine Art europäisches „Informationssystem der Polizei“ (Inpol) vor, also ein elektronischer Datenverbund auf EG-Ebene. Diese Zielsetzung resultierte aus kybernetischen, auf die Schlüsselressource Information zentrierten Denkansätzen, die seit den 1960er Jahren immer mehr Eingang in die Arbeit bundesdeutscher Polizeibehörden gefunden hatten und die von Herold selbst maßgeb-

<sup>36</sup> Vgl. Heinz Fromm, Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, in: Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung. Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin am 21. und 22. Mai 2001 in Berlin. Dokumentation, hrsg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin, Berlin 2001, S. 67–72, hier S. 70f.

<sup>37</sup> Bei der Befreiungsaktion in Entebbe durch israelische Sicherheitskräfte sollten rund 30 Menschen ums Leben kommen. Zur Abschiebung Böses vgl. BArch, B 106/106861, Schreiben des Leitenden Regierungskriminaldirektors Boeden (BKA) an das BMI, „Gespräch des Herrn Bundesminister des Innern mit dem Herrn Innenminister der Republik Frankreich“, 21. 8. 1975.

<sup>38</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975.

lich mit vorangebracht worden waren<sup>39</sup>. Koordiniert werden sollte der Informationsaustausch nach Herolds Vorstellungen ausschließlich durch das Bundeskriminalamt, das dabei freilich nicht in seiner Funktion als „Nationales Zentralbüro von Interpol“ tätig werden sollte, „sondern als nationale Polizeidienststelle“<sup>40</sup>.

Gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz machte das Bundesinnenministerium bereits im Zuge der deutsch-französischen Kooperation im Vorfeld von TREVI unmissverständlich deutlich, dass es sich bei der Einbeziehung der Nachrichtendienste in die geplante Zusammenarbeit letztlich um eine Frage handele, die allein „auf politischer Ebene zu entscheiden“ sei<sup>41</sup>. Ziel des Bundesinnenministeriums war, dass die Inlandsnachrichtendienste der EG-Staaten automatisch alle ihnen vorliegenden Informationen zu bestimmten Themen an die anderen EG-Staaten übermitteln sollten. Kurzfristig ins Auge gefasst wurden hierfür zunächst alle Informationen aus dem Bereich des Terrorismus, die für die europäischen Partner von Relevanz sein könnten<sup>42</sup>.

Die Vorschläge des Bundeskriminalamts wurden im Bundesinnenministerium zum allergrößten Teil klar befürwortet. Der einzige Dissens – der allerdings wesentlich wurde – bestand in der Frage, durch welche Stelle der Informationsaustausch mit dem Ausland koordiniert werden sollte. Notwendig erschien eine solche Koordination, weil, dies wurde bereits erwähnt, die Strukturen der Sicherheitsdienste in den EG-Staaten teilweise sehr unterschiedlich waren und den Behörden nicht immer bekannt war, welche ausländische Stelle jeweils kompetent war. Das Problem einer Zentralstelle für die Informationsübermittlung hatte bereits 1974/75 hinsichtlich der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu Konflikten geführt: Damals hatte das Bundesinnenministerium unter Genschers Nachfolger Werner Maihofer beschlossen, dass der Informationsaustausch mit Frankreich zu Fragen der Terrorismusbekämpfung über das Bundesamt für Verfassungsschutz koordiniert werden sollte. Die Begründung lautete, dass in Frankreich primär der Inlandsnachrichtendienst „Direction de la surveillance du territoire“ (DST), der – im

<sup>39</sup> Vgl. hierzu Birgit Seiderer, Horst Herold und das Nürnberger Modell (1966–1971). Eine Fallstudie zur Pionierzeit des polizeilichen EDV-Einsatzes in der Reformära der Bundesrepublik, in: Mitteilungen des Vereins für Geschichte der Stadt Nürnberg 91 (2004), S. 317–350.

<sup>40</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, Brief des Präsidenten des BKA Herold an das BMI, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, 21.7.1975.

<sup>41</sup> Vgl. BArch B 106/106879, Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16.5.1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12.6.1973.

<sup>42</sup> Aufgrund der Weigerung des BfV, konstruktive Vorschläge beizusteuern, entwarf das BMI letztlich ohne Mitwirkung des BfV konkrete Zielvorstellungen für eine europäische Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste bei der Terrorismusbekämpfung. Vorgesehen war 1) ein „automatische[r]“ Austausch „zwischen den Partnerdiensten über alle Informationen und Erkenntnisse bestimmter Kategorien“, 2) mittelfristig die „Ausdehnung des Informationsmechanismus“ auf „andere Fälle oder Sachverhalte“ sowie 3) längerfristig eine „Einigung über gemeinsame Maßnahmen“, die „zentrale Koordinierung der Abwehrtätigkeit aller Partnerstaaten“ und eventuell die „Beteiligung der Dienste im Rahmen gemeinsamer Institutionen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“. Vgl. BArch, B 106/106879, Schreiben des BMI, „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 11.10.1974.

Gegensatz zu den bundesdeutschen Verfassungsschutzbehörden – auch exekutive Befugnisse besaß, für das Thema Terrorismusbekämpfung zuständig sei. Die DST unterhalte bereits seit langem sehr gute und eingespielte Kontakte zum Bundesamt für Verfassungsschutz, die man nicht aufgeben wolle<sup>43</sup>.

In diesem Punkt also setzte sich das Bundesinnenministerium von Anfang an über das Bundeskriminalamt hinweg – und diese Haltung sollte es auch im Hinblick auf die europäische Zusammenarbeit beibehalten: Hier hatte der intensivierte Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden zum Thema Terrorismus bereits bei der ersten TREVI-Ministerkonferenz im Juni 1976 zu den wichtigsten Zielen der Kooperation gehört. Im Laufe der darauf folgenden Monate bemühten sich die Arbeitsgruppe TREVI I und der Ausschuss Hoher Beamter zu konkretisieren, in welcher Weise der Austausch durchgeführt und welche Informationen ausgetauscht werden sollten: Organisatorisch legten die Hohen Beamten schließlich die Einrichtung „nationaler Verbindungsbüros“ fest, die über ein sicheres Nachrichtensystem verfügen sollten. Gleichzeitig wurde jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch „der direkte Kontakt zwischen Polizeikräften oder der Kontakt über Interpol weiterhin benutzt werden“ könne<sup>44</sup>. Ähnlich vage blieb letztlich auch die inhaltliche Definition der auszutauschenden Informationen: Es sollten erstens „Hintergrundinformationen über Terroristen“ weitergegeben werden, zweitens, im Falle einer unmittelbaren terroristischen Bedrohung oder Aktion, „jegliche Informationen, die für einen anderen Mitgliedstaat von Interesse sein könnten“, sowie drittens Lehren, die aus in der Vergangenheit liegenden terroristischen Aktionen gezogen werden konnten<sup>45</sup>. Für die Bundesrepublik Deutschland erging am 31. März 1977 eine innerstaatliche Regelung, nach der – mit Ausnahme des Interpol-Verkehrs – „alle eingehenden und ausgehenden schriftlichen und mündlichen Informationen und Ersuchen“ von Polizei und Verfassungsschutz „über das Verbindungsbüro beim BfV in Köln geleitet werden“ sollten. Als mögliche Ausnahme wurde mit Blick auf das Bundeskriminalamt festgehalten, dass diesem weiterhin „der wegen Gefahr im Verzug notwendige unmittelbare Telefonverkehr“ mit ausländischen Stellen erlaubt sei<sup>46</sup>. Offiziell nahmen die Verbindungsbüros der neun EG-Staaten am 2. Mai 1977 ihre Arbeit auf<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975.

<sup>44</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Verbindungsbüro“, Dezember 1978.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Alle Zitate in: BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen; hier: Errichtung eines Verbindungsbüros“, Juli 1978. Die Regelung war lediglich in Form von „Soll-Vorschriften“ formuliert. Vgl. BArch, B 106772, Schreiben des BfV an das BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Erfahrungsbericht über die Bewährung des beim BfV eingerichteten deutschen Verbindungsbüros im internationalen Informationsaustausch auf dem Gebiet des Terrorismus“, 24. 7. 1978.

<sup>47</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Verbindungsbüro“, Dezember 1978.

### 3. Scheitert TREVI? Stagnation gegen Ende der 1970er Jahre

Durch die Einsetzung zahlreicher regelmäßig tagender Arbeits- und Unterarbeitsgruppen entstanden in den ersten Jahren nach der Gründung von TREVI komplexe organisatorische Strukturen, die einen durchaus spürbaren personellen und finanziellen Aufwand erforderlich machten. Trotz dieser konkreten Bemühungen und trotz des – zumindest bei einigen Staaten wie der Bundesrepublik – ausgeprägten politischen Willens zur Kooperation, schien TREVI jedoch gegen Ende der 1970er Jahre in eine Sackgasse geraten zu sein.

#### 3.1 Geringe Erträge der TREVI-Kooperation

Die greifbaren Ergebnisse der TREVI-Kooperation blieben in den 1970er Jahren letztlich mager, zumindest im Hinblick auf eine verbesserte Kooperation der Sicherheitsbehörden. Die einzige konkrete institutionelle Neuerung bestand in der Einrichtung der erwähnten Verbindungsbüros. Zahlreiche andere Themen wurden zwar intensiv diskutiert, es kam aber bis Ende der 1970er Jahre zu keinen multilateralen Vereinbarungen.

Konkrete Absprachen oder Abkommen konnten lediglich auf bilateraler Ebene erreicht werden: So traf die Bundesrepublik in den 1970er Jahren mehrere Übereinkommen zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Kooperation im Bereich der Luftsicherheit mit Frankreich, Großbritannien und Italien: Mit Frankreich wurde am 22. August 1975 durch einen Briefwechsel der beiden Innenministerien vereinbart, dass sich die Zusammenarbeit der beiden Staaten auf dem Gebiet der Luftsicherheit künftig nach festgelegten „Leitsätzen“ richten sollte. Es folgten im September 1975 eine Grundsatzabsprache, nach der sich die Sicherheitsbehörden der beiden Staaten künftig bei internationalen Fahndungsmaßnahmen nach Terroristen stärker als bisher unterstützen sollten, sowie am 2. Februar 1977 zwei weitere Abkommen, erstens über die gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall sowie zweitens zur bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet<sup>48</sup>. Mit dem britischen Innenministerium erarbeitete das BMI im Oktober 1976 ein „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien auf dem Gebiet der Luftsicherheit“<sup>49</sup>. Mit Italien schließlich leg-

<sup>48</sup> Vgl. BArch, B 136/16493, „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und FRANKREICH auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“; BArch, B 106/146550, Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, [o. D.]; PA-AA, B 82, Bd. 1228, „ABKOMMEN zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“.

<sup>49</sup> Vgl. BArch, B 106/106867, „Positionspapier für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977.

te das BMI am 22. Oktober 1976 gemeinsame „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“ fest sowie am 26. Februar 1977 „Leitsätze für die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Italien auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“<sup>50</sup>. Angesichts dieser positiven Ergebnisse auf bilateraler Ebene maß das BMI auch nach der Gründung von TREVI der bilateralen Zusammenarbeit mit europäischen Partnern weiterhin einen hohen Stellenwert bei. Auf sie könne „jedenfalls so lange nicht“ verzichtet werden, „bis die multilaterale Zusammenarbeit gefestigt ist und Ergebnisse zeitigt“<sup>51</sup>.

Ein Teil der TREVI-Expertengruppen wurde gegen Ende des Jahrzehnts wegen des hohen bürokratischen Aufwands und wegen des mangelnden Ertrags ihrer Arbeit wieder abgeschafft: Am 30. November 1978 beschloss die TREVI-Ministerkonferenz in Bonn, die Arbeitsgruppen neu zu strukturieren. Die erste Arbeitsgruppe sollte sich fortan mit allen Aspekten der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung beschäftigen, darunter auch mit dem Schutz des zivilen Luftverkehrs sowie von zivil genutzten nuklearen Einrichtungen und Transporten. Die zweite blieb weitgehend in ihrer alten Form bestehen. Die Gruppen III bis V wurden aufgelöst, anstelle der Arbeitsgruppe V gab es nun allerdings eine neue, die sich ausschließlich mit dem Thema Brandschutz befasste<sup>52</sup>. Trotz dieser organisatorischen Straffung wurde auch 1979 noch darüber diskutiert, ob die TREVI-Konferenz nicht zu viel Bürokratie mit sich bringe und ob sie als dauerhafte Form der Zusammenarbeit überhaupt beibehalten werden sollte<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Vgl. BArch, B 106/106873, „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“, Anlage zu: Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, hier: Bekämpfung des Terrorismus“, 28.10.1976; BArch, B 106/106874, „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit zwischen der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und der REPUBLIK ITALIEN auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“.

<sup>51</sup> So ein internes Papier des BMI vom März 1977 hinsichtlich der Kooperation mit Großbritannien. Vgl. BArch, B 106/106867, „Positionspapier für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8.3.1977.

<sup>52</sup> Die Existenz der Unterarbeitsgruppen sollte fortan an die Bearbeitung konkreter Aufgaben gebunden sein und mit der Vorlage eines abschließenden Berichts enden. Ein Teil der Unterarbeitsgruppen wurde daraufhin 1979 aufgelöst. Die Gründung der neuen Arbeitsgruppe zum Brandschutz war bereits am 31.5.1977 von den TREVI-Ministern beschlossen worden. Vgl. AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/30, Vermerk „Restructuration des groupes TREVI“ sowie das Schaubild „Nouvelle structure de TREVI“ [o. D., Unterlagen über die Ergebnisse des TREVI-Ministertreffens am 30.11.1978 in Bonn]; sowie AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/28, Informationsvermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Informationsvermerk des französischen Innenministeriums, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985].

<sup>53</sup> Vgl. BArch, B 106/106867, Schreiben des RD Heel (BMI), 11.7.1979.

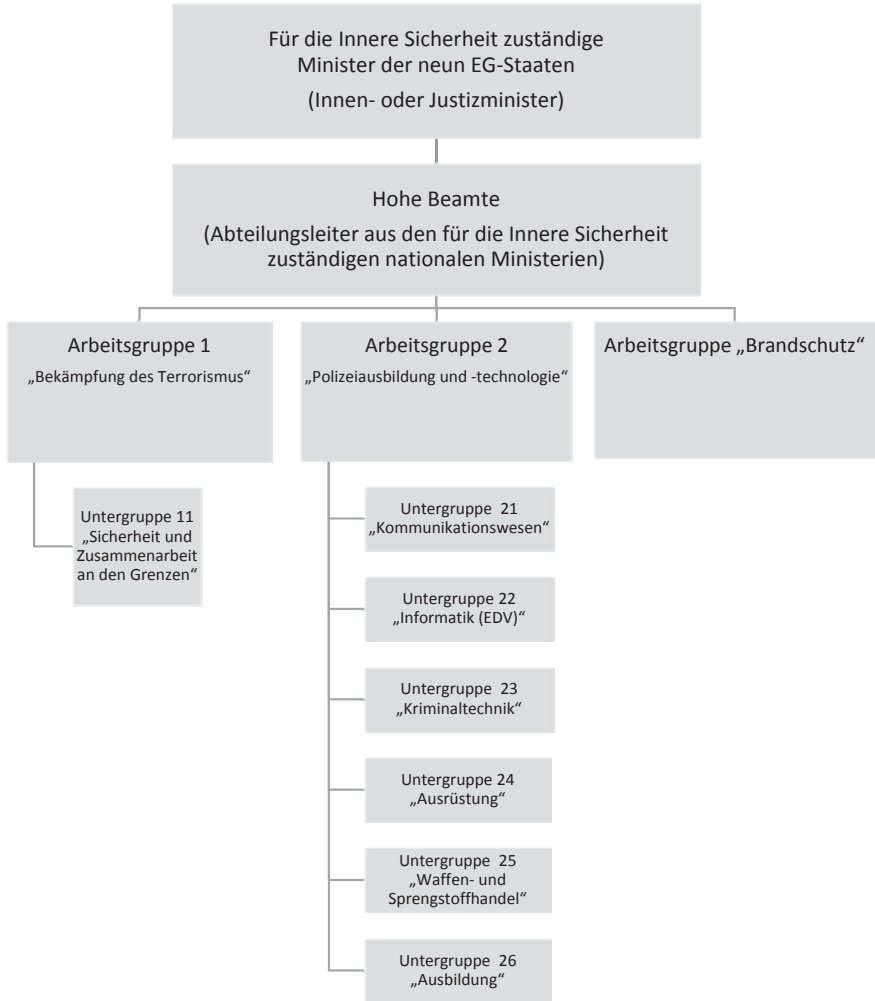


Abbildung 2: Neustrukturierung der TREVI-Kooperation 1978 (eigene Darstellung<sup>54</sup>)

### 3.2 Gründe für mangelnde Fortschritte

Die Schwierigkeiten, bei der TREVI-Kooperation zu greifbaren Ergebnissen zu gelangen, lagen in der außerordentlichen Komplexität der Situation und der Materie begründet. Sie wurzelten auf zwei Ebenen: Auf internationaler Ebene bestand das Problem darin, dass neun Verhandlungspartner an einem Tisch saßen, die teilweise sehr unterschiedliche Interessen und Motivationen hatten, und dass überaus sen-

<sup>54</sup> Darstellung nach: AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/30, Vermerk „Restructuration des groupes TREVI“ sowie Schaubild „Nouvelle structure de TREVI“ [o. D., Unterlagen über die Ergebnisse des TREVI-Ministertreffens am 30. 11. 1978 in Bonn].

sible Themen verhandelt wurden, die letztlich auch Fragen der nationalstaatlichen Souveränität berührten. Hinzu kommt, dass die Strukturen der Sicherheitsbehörden und die Rechtssysteme der neun EG-Staaten oftmals sehr unterschiedlich waren.

Die Schwierigkeiten wurzelten aber auch auf nationaler Ebene, also jeweils innerhalb der beteiligten Staaten. In der Bundesrepublik waren die Probleme einer intensivierten Kooperation mit dem Ausland letztlich auch eine Folge innerstaatlicher Kooperationschwierigkeiten, namentlich zwischen den Verfassungsschutzämtern einerseits und den Polizeibehörden andererseits. Hindernisse für die TREVI-Kooperation konkretisierten sich dabei weniger im Verhältnis zwischen Bundesinnenministerium und Bundesamt für Verfassungsschutz. Letzteres scheint sich – trotz der anfänglichen Reibereien – letztlich durchaus mit TREVI arrangiert zu haben. Freilich kam es in den 1970er Jahren auch zu keinen verbindlichen Vereinbarungen, die das Bundesamt für Verfassungsschutz zu einem automatischen Informationsaustausch mit ausländischen Stellen gezwungen hätten. Die Funktion als „nationales Verbindungsbüro“ bot für das Amt durchaus Vorteile: Es erhielt nun polizeiliche und nachrichtendienstliche Informationen aus dem Ausland, ohne gleichzeitig selbst systematisch Informationen preisgeben zu müssen. Dabei kam dem Amt, welches besonderen Wert auf den Schutz seiner Quellen legte, auch zupass, dass die über die nationalen Verbindungsbüros ausgetauschten Informationen in der Regel als Verschlussachen klassifiziert wurden und somit nicht ohne Weiteres an die Polizeiebene weitergegeben werden konnten<sup>55</sup>.

Genau diese Tatsache schränkte freilich die Funktionalität der Büros ein, denn aufgrund dieser Konstellation war es teilweise nicht möglich, dass relevante Informationen bis zur Polizei gelangten und durch diese umgesetzt werden konnten<sup>56</sup>. Deshalb, aber auch wegen der bürokratischen Schwerfälligkeit der Verbindungsbüros, kam das Bundeskriminalamt bald zu dem Schluss, dass die auf europäischer Ebene unter Beteiligung des Bundesinnenministeriums realisierten Maßnahmen in keiner Weise im Interesse bundesdeutscher kriminalpolizeilicher Arbeit lagen – und dies wurde auch deutlich gegenüber dem Bundesinnenministerium zum Ausdruck gebracht<sup>57</sup>.

Darüber hinaus äußerte das Bundeskriminalamt seine Kritik auch sehr früh schon öffentlich: Im April 1977 führte ein leitender Beamter der Behörde – der kurzfristig für Horst Herold, der eigentlich hätte sprechen sollten, eingesprungen

<sup>55</sup> Vgl. BArch, B 106772, Schreiben des BfV an das BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Erfahrungsbericht über die Bewährung des beim BfV eingerichteten deutschen Verbindungsbüros im internationalen Informationsaustausch auf dem Gebiet des Terrorismus“, 24. 7. 1978.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda sowie BArch, B 106/106772, Schreiben des BKA an das BMI, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Informationsaustausch über die zentralen Verbindungsbüros auf dem Gebiet des Terrorismus“, 25. 7. 1978.

<sup>57</sup> Siehe ebenda; sowie BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979.

war – auf einer Tagung europäischer Polizeigewerkschaften aus, dass man innerhalb Europas von einer gut funktionierenden Zusammenarbeit der Polizeien weit entfernt sei. Hierfür wurde primär die politische Entscheidungsebene verantwortlich gemacht. Der Beamte kritisierte, „die Ministerialbürokratie“ „okkupier[e]“ in ihren Verhandlungen mit europäischen Partnern „alle polizeilichen Fachangelegenheiten“. Ihre ausufernden und teilweise kaum noch zu durchschauenden Tätigkeiten verfolgten primär politische Ziele. Die „praktischen Bedürfnisse der Polizei“ würden kaum zur Kenntnis genommen, und die Aktivitäten des Bundesinnenministeriums führten zu keinerlei „positive[n] Fortschritte[n]“ „in der polizeilichen Praxis“. „Um Erfolgsmeldungen erstatten zu können“, würden „fachlich unergiebige Absprachen getroffen.“ Ein besonderer Stein des Anstoßes war der zentralisierte Informationsaustausch über nationale Verbindungsbüros. Stattdessen forderte das Bundeskriminalamt nun, die jeweils sachbearbeitenden Polizeidienststellen im In- und Ausland sollten unmittelbar und eigenverantwortlich miteinander in Kontakt treten können – „unabhängig von tagespolitischen Einflüssen“<sup>58</sup>.

Und genau dies praktizierte die bundesdeutsche Kriminalpolizei auch – entgegen allen ministeriellen Intentionen. Die Beamten im Bundesinnenministerium freilich nahmen diese Praxis erst mit reichlicher Verspätung zur Kenntnis. 1978/79 häuften sich die Beschwerden europäischer Partnerstaaten, dass das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter offenbar systematisch die nationalen Verbindungsbüros umgingen und eigenständig zu verschiedensten Stellen im Ausland Kontakt aufnahmen. In einigen Staaten sorgte dies für „Verwirrung und Unmut“<sup>59</sup>. Das Bundesinnenministerium war daraufhin bemüht, disziplinierend auf die bundesdeutschen Kriminalpolizeien einzuwirken<sup>60</sup> – allerdings ohne Erfolg: Das Bundeskriminalamt betonte nachdrücklich, die zentralen Verbindungsbüros seien, gemessen an polizeilichen Bedürfnissen, zu schwerfällig und langsam und somit als Kommunikationsinstrument weitgehend ungeeignet. Wenn Gefahr in Verzug sei, müsse rasch und eigenständig gehandelt werden können<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Alle Zitate in: BArch, B 106/106775, „Referat des Leitenden Kriminaldirektors Dr. Jeschke, BKA, anlässlich des Kongresses der UISP am 20. 4. 1977 in Gelsenkirchen“, [o. D.].

<sup>59</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „Zusammenarbeit TREVI über die Verbindungsbüros“, 10. 7. 1978. Beschwerden über das Verhalten der bundesdeutschen Kriminalpolizeien kamen aus Dänemark, den Niederlanden und Belgien. Vgl. ebenda sowie BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „Sitzung des Ständigen Ausschusses Nachrichtendienste am 7. 3. 1978“, 6. 3. 1978.

<sup>60</sup> Vgl. insgesamt die Vorgänge in BArch, B 106/106772.

<sup>61</sup> BArch, B 106/106772, Schreiben des BKA an das BMI, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Informationsaustausch über die zentralen Verbindungsbüros auf dem Gebiet des Terrorismus“, 25. 7. 1978. Betont wurde auch, dass zunehmend Informationen aus dem Terrorismusbereich über IKPO-Interpol ausgetauscht werden könnten: Gegen Ende des Jahrzehnts hatte sich im Interpol-Sekretariat die Auffassung durchgesetzt, dass eine Mitwirkung von IKPO-Interpol auch bei terroristischen Straftaten letztlich durchaus möglich sei. Vgl. BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979; sowie BArch, B 106/106772, Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979.

Im Bundesinnenministerium reifte aufgrund dieser Erfahrungen allmählich die Erkenntnis, dass durch künstliche Maßnahmen wie die Schaffung von Verbindungsbüros eine verbesserte internationale Zusammenarbeit nicht erzwungen werden kann. Wegen der Brisanz der Themen, um die es ging, wurden konkrete Ergebnisse vorerst eher auf bilateraler Ebene erwartet. Insgesamt betrachtet sei für eine Realisierung der „mit den TREVI-Beschlüssen verfolgten Ideen“ letztlich Voraussetzung, dass sich zunächst „auf nationaler Ebene [...] die für die innere Sicherheit verantwortlichen Behörden gegenseitig in geeigneter Weise umfassend und häufig informieren“ – dass also zunächst eine effektivere Form der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz gefunden werde<sup>62</sup>.

Auf lange Sicht hat sich in dem Konflikt zwischen diesen beiden Behörden hinsichtlich der Koordination von Auslandskontakten die eher pragmatische Sicht des Bundeskriminalamts durchgesetzt<sup>63</sup>: Heute fungiert dieses sowohl im Rahmen von Europol als auch im Schengener Informationssystem als die nationale Zentralstelle des Informationsaustauschs.

## Zusammenfassung und Ausblick

Der exemplarische Blick auf diese bundesdeutsche Problemkonstellation während der ersten Jahre einer systematischen Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit offenbart vor allem eines: die extreme Komplexität des europäischen Integrationsprozesses. Die jeweils sehr unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten innerstaatlichen Akteure machten es für das federführende Bundesinnenministerium überaus schwierig, zu Lösungen zu kommen, die für alle akzeptabel waren. Gleichzeitig wurde hierdurch die Tendenz verstärkt, dort, wo es nur irgend möglich ist, Akteure außen vor zu halten, um die Komplexität nicht noch weiter zu erhöhen – in diesem Fall insbesondere Öffentlichkeit und Parlament.

Wenngleich die Erfolgsbilanz der frühen TREVI-Zusammenarbeit mager aussieht, war sie doch von wesentlicher Bedeutung für die weitere Europäisierung der Terrorismusbekämpfung und der Inneren Sicherheit insgesamt: Es fanden Prozesse des Kennenlernens und Austauschprozesse statt, die eine wichtige Grundlage für die spätere Intensivierung der Zusammenarbeit bilden sollten. Darüber hinaus erfolgten Lernprozesse innerhalb der jeweiligen nationalen politischen Systeme, die dazu beitrugen, Konfliktlinien zu erkennen und damit umzugehen. Längerfristig verfestigten sich freilich auch strukturelle Weichenstellungen, die aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch sind – so insbesondere der Mangel an demokrati-

<sup>62</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 24. 4. 1979; siehe auch BArch, B 106/106772, Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979.

<sup>63</sup> Die einschlägigen Akten im Bundesarchiv Koblenz konnten von der Autorin bislang lediglich bis 1979 eingesehen werden.

scher Legitimation und Kontrolle, an dem die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit auch in den folgenden Jahrzehnten leiden sollte.

Die Arbeit der TREVI-Konferenz wurde – trotz der geschilderten Probleme, die Ende der 1970er Jahre zutage traten – nicht eingestellt. In den 1980er Jahren erhielt sie wieder neue Dynamik, die aus den Bemühungen zur Vollendung des Binnenmarktes – von besonderer Bedeutung ist hier das Schengener Abkommen – resultierten<sup>64</sup>. Mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die bis dahin nicht an den institutionellen Rahmen der EG gebundene Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres zur sogenannten Dritten Säule der Europäischen Union (EU) erklärt und die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol) beschlossen. An die Stelle der TREVI-Konferenz trat nun der Europäische Ministerrat in seiner entsprechenden Zusammensetzung (Innen- oder Justizminister), der jedoch vorerst eine intergouvernementale Zusammenarbeit blieb und somit weiterhin keine Kompetenz besaß, verbindliche Verordnungen oder Richtlinien zu beschließen. Der Vertrag von Amsterdam 1997 schließlich schrieb die Vergemeinschaftung von Teilen der Politikbereiche fest. Aber erst der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon beseitigte grundsätzlich den Sonderstatus der ehemals Dritten Säule der EU, unterstellte diese der supranationalen Gemeinschaftsmethode und verbesserte die Möglichkeiten zur parlamentarischen Kontrolle. Die europäische Justiz- und Innenpolitik ist heute eines der am stärksten expandierenden Politikfelder der EU<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Die TREVI-Konferenz war in den 1980er Jahren mit den Vorbereitungen der als notwendig angesehenen Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen befasst. Dadurch wurde TREVI von dem ursprünglich eher informellen Gremium zu einer stärker institutionalisierten europäischen Sicherheitskonferenz. Vgl. Knelangen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 95.

<sup>65</sup> Vgl. insgesamt ebenda, S. 139–331; sowie Valsamis Mitsilegas u. a., *The European Union and Internal Security. Guardian of the People?*, Basingstoke u. a. 2003. Zu den neuen Regelungen im Vertragswerk von Lissabon vgl. Jörg Monar, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, in: *Integration* 32 (2009), S. 379–388.

*Bernhard Blumenau*

## Einsam oder doch gemeinsam?

Bundesdeutsche und westeuropäische  
Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen

### Einleitung

Die 1970er Jahre begannen vielversprechend für Europa. Auf dem Gipfel der Europäischen Gemeinschaften (EG) in Luxemburg im Oktober 1970 stellten die Außenminister fest, dass „[d]ie praktische Durchführung der bereits verfolgten oder im Werden begriffenen gemeinsamen Politik in bestimmten Teilbereichen [...] entsprechende Entwicklungen im eigentlichen politischen Bereich [erfordert], um den Zeitpunkt näher zu rücken, in dem Europa mit *einer* Stimme sprechen kann“<sup>1</sup>. Ziel dieser Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sollte es sein, „die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen“. Die EG-Staaten hatten sich hohe Ziele gesetzt. Zwei Jahre später verkündeten die Staats- und Regierungschefs nach ihrem Gipfeltreffen in Paris im Oktober 1972, dass „Europa imstande sein [muss], seiner Stimme in der Weltpolitik Gehör zu verschaffen, den eigenständigen Beitrag zu leisten, der seinen menschlichen, geistigen und materiellen Möglichkeiten entspricht, und gemäß seiner Berufung zu Weltoffenheit, Fortschritt, Frieden und Zusammenarbeit seine eigenen Konzeptionen in den internationalen Beziehungen zu vertreten“<sup>2</sup>. Die Regierungschefs strebten an, Europa zu ermöglichen, „seinen Platz in der Weltpolitik als eigenständiges Ganzes einzunehmen, das entschlossen ist, unter Einhaltung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen (VN) ein besseres internationales Gleichgewicht zu fördern; die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die Triebkraft beim Aufbau Europas ist, bekunden ihre Absicht, vor Ablauf dieses Jahrzehnts die Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine Europäische Union umzuwandeln.“

Mit diesen beiden Dokumenten waren die Leitlinien für die Entwicklung der europäischen politischen Integration vorgegeben. Die EG-Mitgliedsstaaten wollten verstärkt als ein Akteur in der internationalen Politik auftreten, um Europa eine gewichtigere Stimme in der Weltpolitik zu verschaffen. Es sollte allerdings nicht lange dauern, bis diese Politik ihre erste Niederlage erfuhr. Im Rahmen der Nahost- und Ölkrise in den Jahren 1973/74 dominierten nationale Interessen,

<sup>1</sup> Davignon-Bericht, Luxemburg 27.10.1970, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/de> (10.10.2012); Hervorhebung im Original.

<sup>2</sup> Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz (19.–21.10.1972), <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/de> (10.10.2012).

und den Europäern gelang es nicht, einheitlich aufzutreten<sup>3</sup>. Sofern wirtschaftliche Interessen und Beziehungen zu bedeutenden Staaten und Regionen betroffen waren, war eine gemeinsame Position nur schwerlich zu erreichen. Gleiches galt für sicherheitspolitische Themen. Auch in Fragen der koordinierten internationalen Anti-Terrorismus-Politik konnten die EG-Staaten keine einheitliche Position finden, und es gelang nur unter schwerster Anstrengung, zumindest den Schein einer geeinten Politik zu wahren.

Im Folgenden soll gezeigt werden, wie die EG-Staaten, unter deutscher Führung, versuchten, eine gemeinsame Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen umzusetzen, welche Ziele diese Politik hatte und warum dieses Unterfangen schließlich scheiterte. Somit soll ein bislang größtenteils vernachlässigter Aspekt der bundesdeutschen und westeuropäischen Außenpolitik beleuchtet und ein Beitrag zu einem besseren Verständnis der Geschichte des Terrorismus und der Anti-Terrorismus-Politik geleistet werden. Da die Vereinten Nationen die größte internationale Organisation waren und sind und eine beinahe universale Mitgliedschaft haben, wird sich dieser Aufsatz auf die Politik in den VN konzentrieren. Er wird, in einem ersten Abschnitt, das allgemeine Umfeld der gegen den Terrorismus gerichteten Bemühungen aufzeigen, um dann die konkreten Strategien und Ziele der bundesdeutschen und westeuropäischen Bestrebungen nachzuzeichnen. Ein letzter Abschnitt wird skizzieren, wie auch in anderen europäischen Institutionen versucht wurde, eine gemeinsame Haltung der EG-Staaten zu Anti-Terrorismus-Initiativen herbeizuführen.

Da die Bundesrepublik Deutschland in den 1970ern eine führende Rolle in den internationalen Bestrebungen gegen den Terrorismus spielte, stützt sich der Aufsatz zu großen Teilen auf erst kürzlich freigegebene Dokumente aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes.

## Die Vereinten Nationen und der Terrorismus in den 1970ern

In vielerlei Hinsicht stellten die 1970er die VN vor neue Herausforderungen. Aufgrund der Entkolonialisierung hatte sich die Mitgliederzahl in der Weltorganisation erheblich vergrößert, und die Länder der Dritten Welt verfügten nun über eine komfortable Mehrheit in der Generalversammlung. Dies führte dazu, dass vermehrt Themen, die die Länder außerhalb des westlichen und östlichen Blocks betrafen, in den VN behandelt wurden<sup>4</sup>. Dazu zählten nicht nur Forderungen

<sup>3</sup> Dazu ausführlich: Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London/New York 2009. Eine interessante Studie zu den kleinen und indirekten Erfolgen der EPZ findet sich in Aurélie Elisa Gfeller, *Building A European Identity. France, the United States, and the Oil Shock, 1973–1974*, New York/Oxford, 2012.

<sup>4</sup> Konrad Seitz, *Die Dominanz der Dritten Welt in den Vereinten Nationen*, in: *Europa-Archiv* 28, Nr. 12 (1973), S. 403–412, hier S. 403f.

nach einer gerechteren und neuen Weltwirtschaftsordnung, sondern auch die Anliegen von Befreiungsbewegungen im Nahen Osten oder in Afrika sowie eine dezidiertere Auseinandersetzung mit der Apartheid-Politik Südafrikas und Israels Umgang mit den Palästinensern.

Ein weiteres Thema, das die VN über das ganze Jahrzehnt – und bis heute – beschäftigt, war und ist der Terrorismus. Insbesondere wenn es darum ging, dieses so vage und politisch aufgeladene Phänomen zu definieren, prallten die unterschiedlichen Ansichten von Staaten und Blöcken direkt aufeinander. Dabei war es durchaus notwendig, dass die Weltgemeinschaft sich diesem Thema widmete, auch aus purem Eigeninteresse: Die Anzahl terroristisch motivierter Anschläge auf Diplomaten nahm in den späten 1960ern und frühen 1970ern sprunghaft zu. Aber auch gewöhnliche Bürger spürten die Zunahme terroristischer Akte, etwa durch die steigende Zahl an Flugzeugentführungen oder Geiselnahmen.

Zwei Ereignisse führten dabei aller Welt vor Augen, dass der Terrorismus eine neue Gefahr, insbesondere für den Westen darstellte. Zum einen war dies im Jahr 1970 die Entführung von vier Flugzeugen unterschiedlicher westlicher Fluglinien (Pan Am, TWA, Swissair und BOAC, der Vorgänger von British Airways) auf einen verlassenem Flughafen in Jordanien, nach Dawson's Field. Die Entführer forderten die Freilassung von Palästinensern aus mehreren europäischen und israelischen Gefängnissen. Die westlichen Staaten versuchten in Bern in einem internationalen Krisenstab ihre Haltungen zu koordinieren. Dies gelang jedoch nicht. Letztlich verhandelte jede Regierung separat mit den Terroristen, um die Freilassung ihrer Staatsbürger zu erreichen. Nachdem die Passagiere die Flugzeuge verlassen hatten, wurden diese vor laufenden Kameras gesprengt<sup>5</sup>. Der andere, ebenfalls medienwirksam inszenierte Anschlag, war der Angriff von Mitgliedern der palästinensischen Gruppe „Black September“ auf die israelische Mannschaft bei den Olympischen Spielen in München im September 1972. Das amateurhafte Vorgehen der deutschen Behörden führte der Bundesrepublik und aller Welt vor Augen, wie wichtig eine bessere – auch international koordinierte – Strategie gegen den Terrorismus war<sup>6</sup>.

In gewisser Weise war der Anschlag auf München das „9/11“ der 1970er Jahre. Als direkte Folge des Anschlags schlug VN-Generalsekretär Kurt Waldheim der Weltorganisation vor, eine Konvention gegen Terrorismus auszuarbeiten und zu verabschieden. Kurze Zeit später entwickelten die USA eine Initiative, die derjenigen von Waldheim glich<sup>7</sup>. Es dauerte jedoch nicht lange, bis offen-

<sup>5</sup> Hans-Jürgen Wischniewski, *Mit Leidenschaft und Augenmaß: in Mogadischu und anderswo. Politische Memoiren*, München 1991, S. 127–130, 132–138.

<sup>6</sup> Matthias Dahlke, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland*, München 2006; Eva Oberloskamp, *Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 321–352.

<sup>7</sup> Geoffrey M. Levitt, *The International Legal Response to Terrorism. A Reevaluation*, in: *University of Colorado Law Review* 60 (1989), S. 533–552, hier S. 536f.; Abraham D. Sofaer, *Ter-*

kundig wurde, dass die Ansichten der Staaten darüber, welche Akte verurteilt werden sollten und wie man „Terrorismus“ definieren kann, überaus unterschiedlich und teilweise sogar gegensätzlich waren. Für die westlichen Staaten waren Terroristen vor allem sozial-revolutionäre Gewalttäter, wie sie etwa in der Roten Armee Fraktion, der Bewegung 2. Juni und den Revolutionären Zellen in der Bundesrepublik, den Brigade Rosse in Italien und später der Action Directe in Frankreich zu finden waren. Dazu kamen extreme Nationalisten, wie etwa in der IRA, der baskischen Untergrundorganisation und insbesondere der PLO und der PFLP. Als terroristisch wurden also Gruppen wahrgenommen, die Terrorakte verübten, weil sie entweder die bestehende soziale, ökonomische und politische Ordnung umwälzen wollten, oder einen eigenen Staat anstrebten. Der Ostblock hatte andere Ansichten. Den Staaten des Warschauer Pakts ging es eher darum sicherzustellen, dass Dissidenten nicht Gehör fanden und sich in den Westen absetzen konnten, etwa dadurch, dass sie Flugzeuge entführten. Das Gleiche galt für sogenannte „Republikflüchtige“. In erster Linie wollten die Sowjetunion und ihre Verbündeten also sicherstellen, dass solche Personen wieder in den Ostblock abgeschoben werden würden, um zukünftige Fluchtversuche zu unterbinden.

Der Standpunkt eines Großteils der Dritten Welt war genau entgegengesetzt zu den Ansichten und Definitionen des Westens. Ging es den westlichen Staaten darum, Schlupflöcher für Terroristen zu schließen und ihnen jeden Anschein von Legitimität zu nehmen, so wollten viele Dritte-Welt-Staaten Ausnahmen für bestimmte Gruppen und Personen schaffen und ihnen gerade diese Legitimität zusprechen, insbesondere den Befreiungsbewegungen. Schlimmer noch, aus Sicht vieler westlicher Staaten wie den USA und Frankreichs, war das Bestreben der Dritten Welt, das Hauptaugenmerk eher auf Staatsterrorismus zu legen, also die Praktiken der Staaten anzuprangern, welche wichtige Verbündete des Westens waren: Israel und Südafrika. Nach Ansicht der Dritten Welt waren es diese Staaten, die terroristische Mittel zur Durchsetzung ihrer Politik benutzen. Sollte diese Haltung Eingang in die Konvention finden, wäre es auch ein Leichtes gewesen, Interventionen von anderen Staaten, etwa der USA oder Frankreichs in Afrika, Asien und Südafrika als Terrorismus zu brandmarken. Kein westliches Land konnte dieser Interpretation zustimmen, und so verliefen die Verhandlungen über den Rahmen der Konvention bald im Sande. Es gelang den VN nicht, eine umfassende Konvention gegen Terrorismus zu verabschieden. Die Positionen der Länder und Blöcke waren zu unterschiedlich<sup>8</sup>. Dies war das Umfeld, in dem sich bundesdeutsche und europäische Anti-Terrorismus-Bestrebungen abspielten.

rorism and the Law, in: *Foreign Affairs* 64 (1986), S. 901–922, hier S. 905; Drahtbericht Botschaft Washington an das AA, 6. 9. 1972, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PA-AA), B83 824.

<sup>8</sup> Peter Romaniuk, *Multilateral Counter-Terrorism. The Global Politics of Cooperation and Contestation*, Oxon 2010, S. 39; Levitt, *Legal Response*, S. 537f.

## Die europäischen Anti-Terrorismus-Bemühungen in den VN

Die ambitionierten Ziele des Davignon-Berichts und des EG-Gipfels von 1972 ließen erwarten, dass die Europäer gerade auch in den VN ihre Position abstimmen und gemeinsame Standpunkte und Strategien entwickeln würden. Wo sonst als in den VN ließ sich der Weltöffentlichkeit besser vor Augen führen, dass die außenpolitische Kleinstaaterei in Westeuropa passé sei, die EG-Staaten nun wahrlich mit einer Stimme sprechen wollten und den Weg zu einer vollen politischen Union bald und schnell beschreiten könnten? Jedoch wurden die Europäer bald mit den Realitäten fortdauernder nationaler Rivalitäten und Interessen konfrontiert.

### Die Anfänge: Der Versuch einer einheitlichen europäischen Politik

Die Anfänge der europäischen Anti-Terrorismus-Politik waren durchaus vielversprechend. Im Rahmen der Vorschläge Waldheims und der USA, eine allgemeine Konvention gegen Terrorismus zu erlassen, stimmten die EG-Staaten überein, dass die Idee grundsätzlich gut und unterstützenswert sei. Auf Initiative von Bundesaußenminister Walter Scheel entschieden die EG-Außenminister am 12. September 1972, die Vorschläge zu unterstützen und in deren Umsetzung eng zusammenzuarbeiten<sup>9</sup>. Für die Bundesrepublik eröffnete diese gemeinsame EG-Politik die Möglichkeit, an den Konventionen indirekt mitzuarbeiten, obwohl sie bis 1973 nicht Mitglied der Vereinten Nationen war. Jedoch stellte sich bald heraus, dass die Dritte-Welt-Staaten eine sehr unterschiedliche Vorstellung vom Inhalt der Konventionen hatten. Sie drängten darauf, dass die besondere Lage von Befreiungsbewegungen in dem Text berücksichtigt werden müsse und dass diese in bestimmten Fällen Mittel einsetzen dürften, die sonst durch die Konvention verboten wären. Die USA und die EG-Staaten lehnten diese Haltung einhellig ab. Allerdings konnte mit der Mehrheit der Dritten Welt eine Resolution verabschiedet werden, die ein Ad-hoc-Komitee zur Erarbeitung einer solchen Konvention einrichtete<sup>10</sup>.

Trotz ihrer allgemeinen Ablehnung des Komitees mussten die Europäer nun entscheiden, wie damit umzugehen sei. Bei der Ausarbeitung dieser Position des Westens spielte die Bundesrepublik eine zentrale Rolle. Das Auswärtige Amt warb bei seinen Partnern darum, dass der Westen in dem Komitee vertreten sei. Die Bundesrepublik befürchtete, dass ansonsten die radikalen Kräfte in der Dritten Welt leichtes Spiel hätten, eine Konvention zu verabschieden, die westlichen Interessen diametral entgegenstand. Des Weiteren argumentierte Bonn, dass das Ko-

<sup>9</sup> AA, Protokoll: Bekämpfung des internationalen Terrorismus, 21. 3. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv (ZA) 121069.

<sup>10</sup> Romaniuk, Counter-Terrorism, S. 39f.

mittee eine gute Möglichkeit für Dritte-Welt-Staaten biete, offiziell radikale Positionen zu vertreten, um dann im Gegenzug von der Öffentlichkeit kaum beachtete Kompromisse bei anderen Themen zu schließen, etwa bei einer Konvention zum Schutze von Diplomaten vor terroristischen Angriffen. Da die großen Unterschiede in den Haltungen der Staaten zum Terrorismus es als sehr unwahrscheinlich erscheinen ließen, dass eine allgemeine Konvention jemals verabschiedet werden würde, ging das Auswärtige Amt davon aus, dass kein großer juristischer Schaden aus dem Komitee erwachsen werde. Es gelang Bonn schließlich, auch die anderen westlichen Staaten von dieser Meinung zu überzeugen<sup>11</sup>.

Die Voraussagen des Auswärtigen Amtes bestätigten sich, und schon im Frühjahr 1973 zeichnete sich ab, dass das Komitee zumindest in der näheren Zukunft keine konkreten Vorschläge hervorbringen werde. Bis zum Ende des Jahrzehnts konnte das Komitee keinen Konsens für einen Konventionstext erreichen<sup>12</sup>. Aufgrund dieser Erfahrungen setzte sich zu Anfang der 1970er Jahre in Bonn und anderen europäischen und westlichen Hauptstädten die Ansicht durch, dass die Vereinten Nationen vielleicht nicht das vorrangig geeignete Forum seien, um konkrete Instrumente gegen den Terrorismus zu entwickeln. Infolgedessen konzentrierten sich die Europäer verstärkt darauf, innerhalb von europäischen Institutionen effektivere Maßnahmen gegen Terrorismus zu entwerfen. Ein Schwerpunkt der multilateralen Anti-Terrorismus-Politik lag nun auf dem Europarat und ab Mitte der 1970er Jahre auf den Europäischen Gemeinschaften. Man war allgemein der Ansicht, dass es einfacher sei, in einer Gruppe gleichgesinnter Staaten konkrete und effektive Instrumente gegen den internationalen Terrorismus zu entwerfen<sup>13</sup>. Die sollte sich aber ebenso als Trugschluss erweisen.

Jedoch gab es aus New York auch positivere Entwicklungen zu berichten. Aufgrund der steigenden Anzahl an terroristischen Anschlägen auf Diplomaten seit den späten 1960ern hatte die VN-Generalversammlung die International Law Commission (ILC) im Dezember 1971 beauftragt, einen Vertragsentwurf für eine Konvention zum besseren Schutz von Diplomaten gegen terroristische Anschläge zu erarbeiten. Die ILC kam diesem Auftrag nach und unterbreitete den VN im Juli 1972 einen Konventionsentwurf. Nach anderthalb Jahren Verhandlungszeit wurde eine abgeänderte Fassung dieses Entwurfs mit Resolution 3166 (XVIII) am 14. Dezember 1973 von der Generalversammlung angenommen und die Konvention zur Zeichnung aufgelegt<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Drahterlass Vortragender Legationsrat I. Klasse Dr. Strothmann, ohne Datum, PA-AA, ZA 121069; Schnellbrief des Bundesministeriums der Justiz an das AA, 6. 2. 1973, ebenda.

<sup>12</sup> Levitt, *Legal Response*, S. 537f.

<sup>13</sup> AA, Memo Ref. 511: VN-Politik nach dem Beitritt, 5. 6. 1973, PA-AA, B83 824; Memo Ref. 511, 29. 6. 1973, PA-AA, ZA 121069. Zur bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik im Europarat siehe auch Bernhard Blumenau, *Taming the Beast: West Germany, the Political Offence Exception and the Council of Europe Convention on the Suppression of Terrorism*, in: *Terrorism and Political Violence* (erscheint voraussichtlich 2015).

<sup>14</sup> Sir Michael Wood, *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, in: *United Nations Audiovisual Library of International Law* (2008), <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/cppcipp/cppcipp.html>

Auch die Verhandlungen über diesen Vorschlag trafen anfänglich auf eine geschlossene Haltung der Europäer. Im Allgemeinen stimmten die westeuropäischen Hauptstädte darin überein, dass eine Diplomatschutzkonvention wünschenswert sei, und diese Ansicht wurde selbst im Ostblock und in der Dritten Welt geteilt<sup>15</sup>. Es war allgemein anerkannt, dass der ungestörte diplomatische Verkehr notwendig sei und demzufolge auch besonders geschützt werden müsse. Somit herrschte eine sehr seltene generelle Übereinstimmung in New York.

Ein erster Versuch Bonns, eine solche Konvention zu erarbeiten, war hingegen nur mit verhaltener Begeisterung in Washington und den europäischen Hauptstädten aufgenommen worden. Nach der Ermordung des westdeutschen Botschafters in Guatemala, Karl Graf von Spreti, durch regierungsfeindliche Rebellen im Frühjahr 1970 ordnete Bundesaußenminister Scheel an, dass deutsche Diplomaten in New York sondieren sollten, ob VN-Mitgliedsstaaten gewillt wären, einen deutschen Vorschlag für eine Diplomatschutzkonvention in die VN einzubringen. Jedoch war das Umfeld dafür ungeeignet. Südamerikanische Diplomaten ließen ihre Bonner Kollegen wissen, dass ihre Regierungen momentan in schwierigen Verhandlungen über eben solch eine Konvention im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) involviert seien und deswegen kein Interesse an weiteren Verhandlungen in einer anderen Organisation hätten. Die USA rieten Bonn ebenfalls abzuwarten, bis die OAS-Verhandlungen abgeschlossen seien. Ebenso skeptisch waren Großbritannien und Frankreich. Paris drängte Bonn sogar, ganz auf eine solche Konvention zu verzichten, da die Verhandlungen darüber Terroristen nur ermutigten würde, weitere Anschläge durchzuführen. Bonn beugte sich diesem Druck und verfolgte diese Initiative nicht weiter<sup>16</sup>.

Als jedoch die ILC im Sommer 1973 ihre Vorschläge unterbreitete, war die Haltung anderer Staaten positiver als drei Jahre zuvor. Für die Westdeutschen und andere Westeuropäer wurde die Diplomatschutzkonvention eine Priorität ihrer multilateralen Anti-Terrorismus-Politik, und deshalb fielen belgische Pläne für eine Konvention gegen Geiselnahmen, welche zur gleichen Zeit wie der ILC-Entwurf beraten werden sollte, auf keinen fruchtbaren Boden. Die EG-Partner befürchteten, dass der Brüsseler Vorschlag den Konsens in den VN über die Diplomatschutzkonvention gefährden könnte. Sie drängten Belgien, seinen Vorschlag nicht einzubringen und Brüssel zog daraufhin seine Initiative zurück<sup>17</sup>.

(12.10.2012); Allen B. Green, *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis*, in: *Virginia Journal of International Law* 14 (1973/74) S. 703–728.

<sup>15</sup> AA, Vermerk Ref. IB 1: Massnahmen zur Vermeidung von Diplomatenentführungen, 17.7.1970, PA-AA, B20 499; Wood, *Convention*.

<sup>16</sup> AA, Memo Ref. IB 1: Schutz der Angehörigen der Auslandsvertretungen und ihrer Familien, 12.6.1970, PA-AA, B30 499; Drahtbericht Beobachtermission bei den VN an das AA, 21.8.1970, ebenda; Vermerk Ref. IB 1: Schutz der Diplomaten und ihrer Familien vor rechtswidrigen Angriffen und Entführungen, 9.9.1970, ebenda.

<sup>17</sup> Letter Armin H. Meyer, Special Assistant to the Secretary to Dr. Strothmann, Ministry of Foreign Affairs, Bonn, 16.4.1973, PA-AA, B83 1006; Drahtbericht Beobachtermission bei den

Zur gleichen Zeit bemühten sich die westlichen Staaten zu verhindern, dass die Verhandlungen über die Diplomatenchutzkonvention in den Strudel der vehement geführten Auseinandersetzungen über eine allgemeine Terrorismuskonvention im Ad-hoc-Komitee gelangten<sup>18</sup>. Mit Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen im September 1973 spielte diese dann auch eine größere und aktivere Rolle in den Verhandlungen über die Konvention. So war Bonn in dem Ausschuss aus 15 Staaten vertreten, welcher den Konventionstext entwerfen sollte, nachdem Belgien seinen Sitz dort zugunsten der Bundesrepublik geräumt hatte<sup>19</sup>. In diesem Ausschuss hielten die Europäer ihre Einigkeit aufrecht, unterstützten deutsche und französische Vorschläge für Vertragstextänderungen und widersetzten sich geschlossen Vorschlägen aus der Dritten Welt, Ausnahmen für Befreiungsbewegungen in den Konventionstext aufzunehmen. Aufgrund dieses Widerstands wurde schließlich ein Kompromiss geschlossen, der vorsah, dass die Generalversammlung zeitgleich mit der Konvention eine Resolution annehmen solle, welche die Legitimität des Befreiungskampfes und die herausgehobene Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker betone und immer mit der Konvention zusammen veröffentlicht werden solle<sup>20</sup>. Diese Resolution war somit eine völkerrechtlich nicht bindende Interpretationshilfe für die Konvention. Unter der Maßgabe der Annahme dieser beiden Dokumente wurde die Diplomatenchutzkonvention im Dezember 1973 zur Zeichnung aufgelegt. Im Rahmen der Verhandlungen über diese Konvention hielten die Europäer im Allgemeinen eine einheitliche Position aufrecht und kooperierten eng, um sicherzustellen, dass ein Text unter westlichen Vorzeichen verabschiedet werden konnte.

### Die späten 1970er: Das Ende der EPZ in Terrorismusfragen in den Vereinten Nationen

Jedoch war diese europäische Einheit nicht von langer Dauer. Die Anti-Terrorismus-Politik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre war von einer Rückkehr zu nationalen Alleingängen und einer Betonung nationaler Interessen gekennzeichnet. Als Folge der Geiselnahme im Wiener OPEC-Hauptquartier im Dezember 1975 vermeinte Bundeskanzler Schmidt einen Stimmungswandel in der Dritten Welt zu erkennen, der es ermöglichte, neue Initiativen gegen den internationalen Terrorismus zu starten. Er beauftragte das Bundeskabinett, Pläne für eine solche Initiative zu entwickeln<sup>21</sup>. Bundesaußenminister Genscher und das Auswärtige Amt kamen diesem Wunsch mit großem Eifer nach und wiesen die deutschen Vertretungen in der Dritten Welt an, zu erkunden, ob Interesse an einem neuen

VN an das AA, 7.8.1973, PA-AA, B83 825; Ständige Vertretung bei den VN an das AA, 11.10.1973, ebenda.

<sup>18</sup> AA, Memo Referat 502: Terrorismus, 20.3.1973, PA-AA, ZA 121069.

<sup>19</sup> Wood, Convention, S. 794, Anm. 718.

<sup>20</sup> General Assembly Resolution 3166 (XXVIII), 14.12.1973, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_4\\_1973\\_resolution.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973_resolution.pdf) (12.11.2010).

<sup>21</sup> Schreiben Bundeskanzleramt an Staatssekretär Gehlhoff, 6.1.1976, PA-AA, ZA 121070.

Vorgehen in den VN bestehe und welchem Teilaspekt des Terrorismus sich solch eine Initiative widmen solle. Zur gleichen Zeit wurden Kontakte mit europäischen Partnern initiiert, um im Rahmen der EPZ das weitere Vorgehen zu planen<sup>22</sup>. Für Bonn stand von Anfang an fest, dass eine solche neue VN-Initiative auf jeden Fall ein gemeinsames EG-Projekt sein sollte, schon um die diplomatischen und außenpolitischen Risiken für die Einzelstaaten möglichst gering zu halten. Genscher beabsichtigte ferner diese Initiative schon auf der nächsten Generalversammlung, also im Herbst 1976 einzubringen<sup>23</sup>.

Zunächst jedoch musste ein konkretes Thema für das neue Anti-Terrorismus-Projekt gefunden werden. Die Beamten des Auswärtigen Amts (AA) holten die alten belgischen Pläne für eine Geiselnahmekonvention aus der Schublade und überlegten, wie diese modifiziert werden könnten, damit die deutsche Handschrift in diesen Plänen zu erkennen sei. Die anschließenden Vorschläge unterstrichen nunmehr im Gegensatz zum belgischen Entwurf die humanitären Aspekte und stellten heraus, dass Geiselnahmen in extremer Weise Menschenrechte verletzen, weshalb die internationale Gemeinschaft aufgefordert sei, sich dieses Themas anzunehmen. Des Weiteren wurde betont, dass Geiselnehmern nirgendwo Asyl geboten werden dürfe, wenn wirksam gegen dieses Problem vorgegangen werden solle<sup>24</sup>. Nachdem diese Vorüberlegungen abgeschlossen waren, wurden die deutschen Botschafter in EG-Staaten per Drahterlass beauftragt, ihre Gastregierungen von der neuen deutschen Initiative zu unterrichten. Sie wurden ferner angewiesen mitzuteilen, dass Minister Genscher diese neuen Pläne auf dem nächsten Treffen der Außenminister Anfang Februar 1976 vorstellen werde und dass Bonn dieser Initiative besondere Bedeutung beimesse<sup>25</sup>.

In der Zwischenzeit erhielt das AA Berichte aus den Vertretungen in der Dritten Welt. Diese deuteten zwar an, dass viele Länder prinzipiell bereit seien, an solch einer Initiative mitzuarbeiten. Es wurde jedoch auch deutlich, dass die Mehrheit der Staaten im Allgemeinen immer noch sehr reserviert gegenüber westlichen Anti-Terrorismus-Plänen war<sup>26</sup>. Dennoch entschied sich Genscher dafür, das Projekt voranzutreiben. Seine Berater im AA rieten ihm, dass es in Anbetracht der möglichen Widerstände ratsam sei, die Initiative als westeuropäisches Projekt umzusetzen<sup>27</sup>. Dem stimmte Genscher zu und der Politische Direktor des AA, Günther van Well, informierte folglich seinen französischen Kollegen über die deutschen Pläne. Frankreich fand die Vorschläge interessant und versuchte die Bundesrepublik davon zu überzeugen, die Initiative als ein deutsch-französisches

<sup>22</sup> Schreiben Staatssekretär Gehlhoff an das Bundeskanzleramt, 9. 1. 1976, ebenda.

<sup>23</sup> AA, Vermerk: Initiative der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus, 8. 1. 1976, ebenda.

<sup>24</sup> AA, Vermerk: Verfahren, ohne Datum, wahrscheinlich 8. 1. 1976, ebenda.

<sup>25</sup> AA, Runderlass, 13. 1. 1976, ebenda.

<sup>26</sup> Drahtbericht Botschaft Algier an das AA, 19. 1. 1976, PA-AA, ZA 121071; Drahtbericht Botschaft Tripolis an das AA, 19. 1. 1976, ebenda; Drahtbericht Botschaft Doha an das AA, 20. 1. 1976, ebenda; Drahtbericht Botschaft Bagdad an das AA, 18. 1. 1976, ebenda.

<sup>27</sup> Memo Unterabteilung 23 an den Minister: Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorakten, 29. 1. 1976, PA-AA, ZA 121074.

Unternehmen zu planen und die anderen EG-Partner erst einzubeziehen, wenn der Kern des Projektes feststehe. Van Well ging auf diesen Vorschlag nicht ein<sup>28</sup>. Offenbar befürchtete Bonn, dass die anderen Partner angesichts solcher vollendeter Tatsachen der Initiative noch kritischer gegenüberstehen würden als dies ohnehin der Fall sein würde. Während eines Treffens zwischen Genscher und seinem französischen Kollegen Sauvagnargues kam hingegen auch zum Vorschein, dass die Franzosen sehr besorgt waren, dass die von Bonn vorgeschlagene Initiative von Drittweltstaaten ausgenutzt werden könnte, um bestimmte Akte von Befreiungsbewegungen zu legitimieren<sup>29</sup>. Für Frankreich, dessen Bürger wiederholt Opfer von Geiselnahmen insbesondere in Afrika waren, war dies in der Tat ein wichtiger Punkt<sup>30</sup>.

Mitte Januar 1976 teilte Genscher seinen luxemburgischen Kollegen Gaston Thorn das deutsche Anliegen mit, da dieser die Ratspräsidentschaft für die erste Hälfte des Jahres 1976 innehatte<sup>31</sup>. Anfang Februar schickte Bonn schließlich ein COREU an die anderen EG-Hauptstädte, um auch diese offiziell über das deutsche Projekt zu informieren und es als Tagesordnungspunkt für das EG-Außenministertreffen Mitte Februar vorzuschlagen. Die Deutschen führten aus, dass ein Stimmungswandel in der Dritten Welt stattgefunden habe, der es nunmehr ermögliche, erfolgsversprechende multilaterale Initiativen gegen den Terrorismus umzusetzen. Das vorgeschlagene Projekt sollte sich aber auf Geiselnahmen konzentrieren, um alte Diskussionen über die Legitimität bestimmter Akte gar nicht erst wieder aufleben zu lassen<sup>32</sup>. Jedoch teilten die EG-Partner Bonns Optimismus nicht. Im Rahmen der EG-Gespräche äußerten die Vertreter der anderen Staaten Zweifel daran, dass sich das Umfeld für Anti-Terrorismus-Initiativen wirklich verbessert habe. Obwohl sie den deutschen Vorschlag als eine „sehr gute Diskussionsgrundlage“ bezeichneten, befürchteten sie, dass die Initiative von der Dritten Welt gegen den Westen instrumentalisiert werden könnte<sup>33</sup>. Auf dem Außenministertreffen erhielt Genscher nur unverbindliche Zusagen von den Benelux-Staaten, Irland, Italien und Dänemark; Großbritannien und Frankreich meldeten dagegen erhebliche Bedenken an<sup>34</sup>. Die Chancen für eine gemeinsame EG-Haltung schwanden, doch noch gab Bonn nicht auf. Im April 1976 wandte sich Genscher noch einmal persönlich an seine Kollegen und bat sie, die deut-

<sup>28</sup> AA, Aufzeichnung: Deutsch-französische Direktorenkonsultationen am 12. 1. 1976 in Paris, 13. 1. 1976, PA-AA, ZA 121070.

<sup>29</sup> Bericht Deutsche Botschaft Paris an das AA, 17. 2. 1976, PA-AA, ZA 121071.

<sup>30</sup> Siehe z. B. Nathaniel K. Powell, The 'Claustre Affair': A Hostage Crisis, France and Civil War in Chad, 1974–1977, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013, S. 189–209.

<sup>31</sup> AA, Abteilung 2 an das Ministerbüro, 9. 1. 1976, PA-AA, ZA 121070.

<sup>32</sup> COREU, 3. 2. 1976, PA-AA, ZA 121074.

<sup>33</sup> Note: Réunion du Groupe d'expert Nations Unies le 11 février à Luxembourg. Note d'appui sur le terrorisme international, ohne Datum, vielleicht 11. oder 12. 2. 1976, ebenda.

<sup>34</sup> Drahterlass: Zum 22. EPZ-Ministertreffen am 23. 2. 1976 in Luxemburg, 24. 2. 1976, PA-AA, ZA 121071.

schen Pläne in New York zu unterstützen. Doch die EG-Partner konnten sich nur dazu durchringen, die EG-Präsidentschaft zu bitten, bei den VN eine allgemeine Erklärung abzugeben, in welcher sich die westeuropäischen Staaten gegen den Terrorismus aussprachen und die Weltorganisation aufforderten, Schritte gegen diese Bedrohung zu unternehmen<sup>35</sup>. Diese Erklärung sollte jedoch keine Initiative einleiten, und man konnte sich auch auf keinen gemeinsamen Text für eine Geiselnahmekonvention verständigen. Die deutschen Erwartungen an die Partnerländer hinsichtlich eines gemeinsamen europäischen Vorgehens mit konkreten Absichten wurden nicht erfüllt.

Gegen Ende April 1976 setzte sich auch in Bonn die Erkenntnis durch, dass eine gemeinsame Initiative der EG-Staaten gegen den Terrorismus in den VN unwahrscheinlich sei. Die Briten gaben der allgemeinen, pessimistischen Stimmung unter den EG-Mitgliedsstaaten Ausdruck, als sie dem AA mitteilten, dass London einer Konvention gegenüber sehr skeptisch eingestellt sei, da die große Gefahr bestünde, dass diese „deformiert“ werden könnte. Es sei daher besser, anstelle einer Initiative für eine Konvention eine Erklärung der EG-Staaten abzugeben, in welcher sie Terrorismus im Allgemeinen verurteilten<sup>36</sup>. Bonn erkannte nun, dass es seine Pläne alleine verfolgen musste, und informierte die bundesdeutschen Botschaften per Runderlass, dass man im AA die Zweifel der anderen Staaten nicht teile und sehr wohl der Ansicht sei, solch eine Initiative habe Aussicht auf Erfolg. Wenn die europäischen Staaten kein Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen hätten, dann werde die Bundesrepublik dies eben allein umsetzen<sup>37</sup>. Noch hatte sich die Bundesregierung aber nicht ganz von der Idee verabschiedet, die Geiselnahmekonvention als gemeinsame EG-Initiative bei den VN einzubringen. Das AA bemühte sich weiterhin um einen gemeinsamen Konventionentwurf durch die Rechtsexperten der EG-Außenministerien. Allerdings war dies weiterhin nicht möglich. Zu diesem Zeitpunkt war das gemeinsame Vorgehen der Europäer für Bonn jedoch keine Voraussetzung mehr für eine Weiterverfolgung des Projekts. Vielmehr versuchte das Auswärtige Amt jetzt, kleinere Staaten innerhalb und außerhalb Europas als Miteinbringer der Initiative zu gewinnen. Einen letzten Versuch, um die EG-Partner für die Initiative zu gewinnen, unternahm die Bundesregierung im Juni 1976. Aber auch diese Bemühungen verliefen im Sande, und die Empfehlungen der zuständigen Referate im AA an den Minister schlugen daher ein unilaterales Vorgehen der Bundesrepublik vor<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> AA, Übersetzung PK-Bericht vom 23. 4. 1976, ohne Datum, vermutlich 26. oder 27. 4. 1976, PA-AA, ZA 121074.

<sup>36</sup> Drahtbericht Botschaft London an das AA, 29. 4. 1976, ebenda.

<sup>37</sup> AA, Teiltrunderlass, 12. 5. 1977, PA-AA, ZA 121075.

<sup>38</sup> Vermerk Unterabteilung 23 an den Minister: Übersicht über unsere Anstrengungen zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit gegen den Terrorismus, 6. 7. 1976, PA-AA, B83 676; Memo Ref. 300: Internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, 12. 7. 1976, ebenda; Memo Ref. 230: Internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, 15. 7. 1976, PA-AA, ebenda.

Immerhin konnten die deutschen Diplomaten auf dem EG-Gipfel im Juli 1976 einen gewissen symbolischen Erfolg erzielen. Das Schlusskommuniqué enthielt eine Erklärung gegen Terrorismus, die direkt die Geiselnahmekonvention in New York erwähnte und in welcher sich die Mitgliedsstaaten verpflichteten, gegen Geiselnahmer vorzugehen und zusammenzuarbeiten, um internationale Maßnahmen gegen Geiselnahmen zu entwickeln:

“Combating terrorism

1. The Member States of the European Communities hereby declare that they regard the inhuman practice of taking hostages for the purpose of putting pressure on governments, for whatever political or non-political ends and for whatever motives, as completely unacceptable.
2. It is in the interests of all governments resolutely to oppose such methods. It is in the interests of all governments to cooperate in combating the evil of terrorism.
3. Recent events have shown once again that no country, no people and no government can hope to be spared acts of terrorism, kidnappings and hijackings directed against its citizens and interests unless all countries agree on effective measures.
4. In this connection the Member States of the European Communities declare that they are determined to cooperate with other countries in setting up effective worldwide measures to eradicate and prevent international terrorism, kidnappings and hijackings. Member States undertake to prosecute or to extradite those who engage in the taking of hostages.
5. The Heads of Government take note of the decisions which the Ministers for Foreign Affairs and Justice of the Member States have already taken in this matter in response to the request made at the European Council held on 1 and 2 December 1975 in Rome, and ask these Ministers to continue their activities.
6. More particularly, the Heads of Government ask their Ministers of Justice to set up a convention under which the nine Member States undertake to prosecute or extradite those who engage in the taking of hostages. They shall ensure that as many countries as possible cooperate in this.”<sup>39</sup>

In diesem Zusammenhang ist es interessant, sich den Wortlaut der deutschen und französischen Versionen des Textes anzuschauen. Im französischen Text wird ein größerer Schwerpunkt auf die europäische Zusammenarbeit im Fall von Geiselnahmen gelegt. Dagegen zielt die deutsche Fassung eher darauf ab, eine weltweite Ächtung von und Zusammenarbeit gegen Geiselnahmen durchzusetzen<sup>40</sup>. Wo sich die Franzosen also noch bemühten, die europäische Zusammenarbeit zu betonen, widmete sich die deutsche Fassung eher den praktischen Fragen im Zusammenhang mit einer Bekämpfung von Geiselnahmen. Aufgrund der Erfahrungen der ersten Hälfte des Jahres 1976 hatte Bonn wohl keinerlei Absicht, seinen EG-Partnern, die so sehr auf Symbolik setzten aber vor Taten zurückschreckten, diese symbolische Genugtuung zu verschaffen. Denn in der Tat wollten die EG-Partner nicht weiter gehen als mit dieser Erklärung.

<sup>39</sup> “Conclusions of the Sessions of the European Council (1975–1990). Brussels 12 and 13 July 1976”, S. 81, in: Archive of European Integration of the University of Pittsburgh, [http://aei.pitt.edu/1428/1/Brussels\\_July\\_1976.pdf](http://aei.pitt.edu/1428/1/Brussels_July_1976.pdf) (12. 10. 2012).

<sup>40</sup> AA, Ref. 200 an das Bundeskanzleramt: Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ohne Datum, vermutlich 15. 7. 1976, PA-AA, ZA 121074.

Die deutschen Wünsche für einen offiziellen Appell der EG-Ratspräsidentschaft an die Staatengemeinschaft in den VN – vorzugsweise im Sicherheitsrat – besser und effektiver gegen Terrorismus zusammenzuarbeiten, scheiterten am Widerstand der Partner, insbesondere Frankreichs, aber auch Italiens und Großbritanniens. Bonn hoffte, dass eine solche Erklärung eine gute Grundlage für die offizielle Einführung des deutschen Tagesordnungspunkts gegen Geiselnahmen in den VN wäre<sup>41</sup>. Soweit reichte die Unterstützung der anderen Staaten jedoch nicht.

Die Pläne einer großen gemeinsamen europäischen Anti-Terrorismus-Initiative konnten nicht realisiert werden. Die EPZ wurde, zumindest in Terrorismusfragen, zu einem bloßen Forum degradiert, auf dem in endlosen Sitzungen divergierende Ansichten ausgetauscht wurden. Von einer Koordinierung oder gar Kooperation war nichts mehr zu erkennen.

### **Cherchez la France: Paris als Dauerstörfaktor**

Trotz der Rückschläge entschied sich die Bundesrepublik, das Anti-Geiselnahme-projekt allein weiter zu betreiben, und sammelte Unterstützung in anderen Teilen der Welt. Als Palästinenser zusammen mit deutschen Terroristen im Juli 1976 eine Air-France-Maschine entführten und nach Entebbe umleiteten, wo schließlich israelische Spezialeinheiten das Flugzeug stürmten, sah das AA eine günstige Gelegenheit gekommen, um die Geiselnahme-Initiative offiziell in den VN anzukündigen. Bonns Vertreter in New York nutzte eine Rede im VN-Sicherheitsrat, der sich gerade mit der Entebbe-Entführung und der israelischen Befreiungsoperation befasste. Er erklärte, dass die Bundesregierung in Kürze einen neuen Tagesordnungspunkt für die Generalversammlung vorschlagen werde, der sich mit Geiselnahmen befasse<sup>42</sup>. Noch einmal versuchten die Deutschen, Unterstützung bei den EG-Partnern zu gewinnen, und noch einmal mussten sie eine Enttäuschung erleben. Zwar gaben die EG-Staats- und Regierungschefs die oben erwähnte Erklärung gegen den Terrorismus ab, allerdings wurden Versuche der Bundesrepublik und der Niederlande, diese Erklärung offiziell in den VN zu verteilen, von Frankreich verhindert<sup>43</sup>. Dies war der Anfang einer mehr als vier Jahre dauernden Phase, während der Deutsche und Franzosen in multilateralen Anti-Terrorismus-Fragen so gut wie nie an einem Strang zogen. Die ansonsten so oft beschworene deutsch-französische Freundschaft und Zusammenarbeit, insbesondere unter Helmut Schmidt und Valérie Giscard d'Estaing, erstreckte sich nicht auf dieses Feld der Außenpolitik. Während der gesamten Dauer des deutsch-französischen Dissens in Terrorismusfragen gelang es Bonn nie vollständig zu ergrün-

<sup>41</sup> AA, Drahterlass an die Ständige Vertretung bei den VN, 15. 7. 1976, ebenda; Memo an D2: Terrorismus, ohne Datum, vielleicht 14. 7. 1976, PA-AA, ZA 111264.

<sup>42</sup> Cable US Permanent Mission to the UN to the State Department, 15. 7. 1976, United States of America National Archives, College Park, MD (USNA), RG 59, Central Foreign Policy Files.

<sup>43</sup> Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN an das AA, 22. 7. 1976, PA-AA, ZA 121074.

den, warum Paris so eine zögerliche und hinhaltende, teilweise offen feindliche Haltung zu den deutschen Vorschlägen einnahm<sup>44</sup>.

Mit einer Rede von Bundesaußenminister Genscher vor der Generalversammlung am 28. September 1976 wurde die Geiselnahmekonvention offiziell als Tagesordnungspunkt eingeführt<sup>45</sup>. Von Anfang an zeigte sich jedoch, wie schwierig die Verhandlungen werden würden. Staaten wie Algerien, Libyen und mehrere arabische Länder kritisierten das bundesdeutsche Projekt offen als einen westlichen Versuch unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung in der Dritten Welt intervenieren zu können. So ließen sie dann auch verlauten, dass sie ihm keine großen Chancen einräumten. Die EG-Partner teilten diese Einschätzung bezüglich der Erfolgsaussichten des Projekts. Dagegen standen andere enge Partner der Bundesrepublik, etwa die USA, Kanada und Israel, der Initiative weitaus wohlgesonnener gegenüber<sup>46</sup>. Zwar gelang es der Bundesrepublik und ihren Mitbringern zu erreichen, dass der Sechste Ausschuss der Generalversammlung einen Unterausschuss einsetzte, welcher zum Ziel hatte, einen Konventionstext zu entwerfen. Doch die altbekannten Probleme – das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Apartheid in Südafrika und die israelische Palästinapolitik, wie auch die Rolle der Befreiungsbewegungen – verhinderten für lange Zeit irgendwelche größeren Fortschritte<sup>47</sup>. Zeitweise sah es sogar danach aus, als ob die Bundesrepublik ihre Initiative zurückziehen müsse, wollte sie nicht dafür verantwortlich sein, dass sie vollkommen von Dritte-Welt-Staaten instrumentalisiert werde, um bestimmte Gewaltakte von Befreiungsbewegungen sogar noch zu legitimieren<sup>48</sup>.

Der Durchbruch in den Verhandlungen kam erst in zwei Sitzungen in Genf, im Frühjahr 1978 und ein Jahr später. Doch auch diese Gespräche und ihre Vorbereitungen führten der Welt deutlich vor Augen, wie groß die Unterschiede zwischen Bonn und Paris in den strittigen Fragen waren und wie schlecht es um die Zusammenarbeit zwischen den Europäern bestellt war. Die Kernfragen, die es in Genf zu lösen galt, waren eng mit der Rolle von Befreiungsbewegungen und der Frage verbunden, ob es „unschuldige“ und „schuldige Opfer“ geben könne. Insbesondere bei dem ersten Problemfeld trat der deutsch-französische Gegensatz offen zutage. Die Deutschen waren durchaus zu einigen kleinen Zugeständnissen bereit, aber die Franzosen lieferten im AA mehrere Demarchen ab, in denen sie

<sup>44</sup> Es wurde im AA zwar viel über die Beweggründe Frankreichs spekuliert, aber nie mit abschließendem Ergebnis, siehe etwa Memo Ref. 200: Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29. 6. 1976, ohne Datum, ebenda.

<sup>45</sup> Hans-Dietrich Genscher, Geiselnahme, Friedenssicherung, weltwirtschaftliche Zusammenarbeit: Rede des deutschen Außenministers vor der 31. UN-Generalversammlung (28. September 1976), in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen 24, Nr. 5 (1976), S. 129–134, hier S. 131 f.

<sup>46</sup> AA, Memo Abt. 2 an den Minister: Weiterbehandlung unserer Geiselnahmeinitiative, 28. 10. 1976, PA-AA, B83 983.

<sup>47</sup> AA, Runderlass, 12. 1. 1976, PA-AA, ZA 121072; Bericht Ständige Vertretung bei den VN an das AA: Allgemeine Berichterstattung über die 31. Generalversammlung, 26. 1. 1977, PA-AA, B83 986.

<sup>48</sup> AA, Drahterlass an die Ständige Vertretung New York, 1. 12. 1976, PA-AA, B83 985.

unterstrichen, dass Paris keinerlei Ausnahmen für Befreiungsbewegungen akzeptieren werde<sup>49</sup>.

Bereits in den New Yorker Vorverhandlungen für das Genfer Treffen schien sich erst ein Kompromiss abzuzeichnen, der darauf hinauslief, dass Geiselnahmen in bewaffneten Konflikten nicht in den Bereich der Konvention fielen, da sie von den Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen von 1977 bereits abgedeckt seien. Bonn und die meisten anderen Mitglieder des Ausschusses hielten dies für eine gute Lösung, um sich des Themas der Befreiungsbewegungen zu entledigen und die Verhandlungen zu einem Ende zu bringen. Doch Paris war anderer Ansicht. Die französischen Diplomaten stellten fest, dass Frankreich solch einer Regelung nicht zustimmen könne, da diese Klausel Befreiungsbewegungen erst ermutigen würde, Geiseln zu nehmen<sup>50</sup>. Deutsche Emissäre intervenierten im Quai d'Orsay. Sie gaben zu bedenken, dass die Konvention ohne französische Unterstützung nicht verabschiedet werden könne. Aber Frankreich blieb stur, und Großbritannien und die Niederlande sympathisierten zunehmend mit den französischen Bedenken. Auch die persönliche Intervention Genschers konnte dieses Problem nicht lösen<sup>51</sup>. Den Deutschen wurde lediglich beschieden, dass die Franzosen von Anfang an große Zweifel an dem deutschen Vorschlag gehabt und diesen nur mitgetragen hätten, um die deutsch-französische Zusammenarbeit nicht zu gefährden<sup>52</sup>. Auch während der kurzfristig anberaumten Konsultationen der Völkerrechtsberater Deutschlands und Frankreichs konnten die französischen Bedenken nicht ausgeräumt werden<sup>53</sup>.

Vor diesem Hintergrund fanden die Verhandlungen in Genf im Februar 1978 statt. Sie wurden hauptsächlich in kleinen Arbeitsgruppen geführt, in denen die Dritte-Welt-Staaten, allen voran Libyen und Algerien, die normalerweise der Initiative sehr kritisch gegenüberstanden, eine erstaunliche Kompromissbereitschaft zeigten. Dies ging so weit, dass Algerien Vorschläge für Kompromisse machte, um die noch anstehenden Probleme zu lösen. Doch obwohl die anderen Staaten diesem Kompromiss zustimmten, hielt Frankreich seinen Widerstand aufrecht. Selbst erneute direkte Appelle des Auswärtigen Amtes an den Quai d'Orsay konnten daran nichts ändern. Die ablehnende französische Haltung ermutigte schließlich andere Staaten wie die USA, Großbritannien und Kanada, den algerischen Vorschlag abzulehnen<sup>54</sup>. Aufgrund dieser Vorbehalte konnte 1978 in Genf noch kein Durchbruch erzielt werden, aber die Zeichen aus der Dritten Welt standen auf Kooperation, sofern es gelingen würde, Frankreichs Widerstand gegenüber jeglichen Kompromissen aufzuweichen.

<sup>49</sup> Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN an das AA, 16. 2. 1978, PA-AA, ZA 121078; Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN an das AA, 24. 2. 1978, ebenda.

<sup>50</sup> AA, Memo Ref. 510: Sachstand: Konvention gegen Geiselnahme, 16. 12. 1977, PA-AA, B83 989; Drahterlass an die Botschaft Paris, 29. 12. 1977, PA-AA, ZA 121078.

<sup>51</sup> Drahtbericht Botschaft Paris an das AA, 19. 12. 1977, PA-AA, B83 989.

<sup>52</sup> Drahtbericht Botschaft Paris an das AA, 4. 1. 1978, PA-AA, ZA 121078.

<sup>53</sup> Vermerk Ref. 511: Konvention gegen Geiselnahme, 9. 1. 1978, ebenda.

<sup>54</sup> Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN (Genf) an das AA, 23. 2. 1978, ebenda.

Da das Mandat des Ausschusses verlängert wurde, fanden sich auch im nächsten Jahr die Arbeitsgruppen in Genf ein, um weiter zu verhandeln. Die Deutschen argumentierten erneut, dass Geiselnahmen in Konflikten bereits durch das humanitäre Völkerrecht geregelt seien und es daher nicht nötig sei, diese in der Konvention aufzugreifen. Die Mehrheit der westlichen Gruppe teilte diese Ansicht, bis auf Frankreich. Doch auch die Niederlande und Kanada hatten weiterhin Vorbehalte. Diese Situation verhinderte, dass der Westen geschlossen auftreten konnte. Der Schlüssel zum Erfolg lag für Bonn in Paris. Sollte es gelingen, Frankreich zu mehr Kompromissbereitschaft zu bewegen, würden die anderen westlichen Staaten folgen und eine Lösung wäre möglich. Doch die Aussichten waren düster. Die Dritte-Welt-Staaten machten erneut einen Kompromissvorschlag, der für Bonn akzeptabel war, nicht jedoch für Frankreich<sup>55</sup>.

Letztlich war es das diplomatische Geschick der französischen Delegation, das einen Durchbruch ermöglichte. Nach dem Bericht des deutschen Chefunterhändlers und Völkerrechtsberaters der Bundesregierung, Carl-August Fleischhauer, ging die französische Delegation bis an die Grenzen ihrer Instruktionen und ermöglichte mit ihrer sehr großzügigen Auslegung der Anweisungen aus Paris somit, dass ein Kompromiss gefunden wurde, dem alle Seiten zustimmen konnten. Er fand Eingang in Artikel 12 der Konvention und schloss Geiselnahmen in bewaffneten Konflikten vom Geltungsbereich der Konvention aus. Diese französische Haltung war jedoch nicht so sehr einem Sinneswandel in Paris geschuldet als vielmehr dem Gespür der französischen Diplomaten in Genf, die zwischen Frankreichs hartem Standpunkt und dem Wissen, dass eine französische Ablehnung des Kompromisses wahrscheinlich das Ende der Verhandlungen bedeuten würde, navigieren mussten. Man wollte offenbar nicht, dass Frankreich die alleinige Schuld an dem Scheitern der Verhandlungen gegeben werden könne. Auch sowjetische Störmanöver in letzter Minute konnten nichts mehr daran ändern, dass man sich endlich auf einen Kompromiss einigte<sup>56</sup>. Zwar mussten noch einige Detailfragen bei anschließenden Verhandlungen in New York geklärt werden, aber der Weg war nunmehr frei für die Annahme der Konvention gegen Geiselnahme am 17. Dezember 1979. Sie trat am 3. Juni 1983 in Kraft.

<sup>55</sup> Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN (Genf) an das AA, 5.2.1979, PA-AA, ZA 121080.

<sup>56</sup> Drahtbericht Ständige Vertretung bei den VN (Genf) an das AA, ebenda: „In so far as the Geneva Conventions of 1949 for the protection of war victims or the Additional Protocols to those Conventions are applicable to a particular act of hostage-taking, and in so far as States Parties to this Convention are bound under those conventions to prosecute or hand over the hostage-taker, the present Convention shall not apply to an act of hostage-taking committed in the course of armed conflicts as defined in the Geneva Conventions of 1949 and the Protocols thereto, including armed conflicts mentioned in article 1, paragraph 4, of Additional Protocol I of 1977, in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist regimes in the exercise of their right of self-determination.“

## Die VN-Politik gegen den Terrorismus als Thema in anderen Institutionen

Die gemeinsame VN-Politik gegen den Terrorismus war nicht nur ein Thema in den Vereinten Nationen, sondern beschäftigte die Europäer auch in anderen Gremien und Organisationen. Insbesondere die Deutschen versuchten trotz der schlechten Ausgangslage in New York zumindest ein Zeichen europäischer Geschlossenheit gegen den Terrorismus und für die Konventionen zu setzen, wenn schon eine wirkliche europäische Zusammenarbeit in dieser Frage, zumindest in New York, nicht möglich war.

Noch bevor die Bundesrepublik offiziell die Geiselnahmekonvention als Tagesordnungspunkt für die VN-Generalversammlung vorschlug, unterrichtete sie nicht nur die EG-Partner und die Vereinigten Staaten, sondern auch andere europäische Staaten, die im Europarat vertreten waren. Doch auch diese Beratungen brachten nicht die erwünschten Ergebnisse. Die deutschen Diplomaten beschwerten sich, dass ein Großteil des Treffens darauf verschwendet wurde, festzustellen, ob ein Protokoll der Beratungen erstellt werden solle oder nicht. Nachdem diese grundsätzliche Frage geklärt war, verblieb nur noch wenig Zeit für das eigentliche Thema, und es war auch bald offensichtlich, warum: Die anderen Europaratsmitglieder hatten kein Interesse an einer ausführlichen Behandlung des deutschen Vorschlags, da sie ihn nicht für vielversprechend und realisierbar hielten. Staaten wie Grossbritannien, Österreich und die Schweiz erklärten, dass nach ihrer Ansicht das Projekt keinerlei Aussicht auf Erfolg habe. Überhaupt berge die Initiative ein immenses Risiko, da – nach Auffassung Österreichs etwa – die Gefahr bestünde, dass Bonns Projekt die Dritte Welt weiter gegen den Westen aufbrächte. Der Schweizer Delegierte führte aus, dass nach Auffassung seiner Regierung der Europarat die einzige Organisation sei, die eine wirksame Anti-Terrorismus-Konvention verabschieden könne<sup>57</sup>. Die deutsche Vertretung in Straßburg zeigte immerhin noch einen Hauch von Zweckoptimismus, wie man ihrem Abschlussbericht entnehmen kann: „Gleichwohl dürfte die Erörterung insofern nicht ganz nutzlos gewesen sein, als sie das ziemlich klare Ergebnis erbrachte, daß eine neue Initiative unsererseits unter den derzeitigen Voraussetzungen nicht die Unterstützung der anderen Mitgliedsstaaten des Europarats finden würde.“<sup>58</sup> Trotz der entmutigenden Ergebnisse der Beratungen in Straßburg setzten die Deutschen auch im nächsten Jahr die Konsultationen im Rahmen des Europarats fort, jedoch mit dem gleichen Ergebnis. Abgesehen von einer vagen generellen Unterstützung für die deutsche Initiative konnte keine weitere Hilfe der anderen Staaten erreicht werden<sup>59</sup>. Die Europaratsstaaten, unter ihnen alle EG-Staaten, waren nicht bereit, die deutsche Initiative effektiv zu unterstützen.

<sup>57</sup> AA, Vermerk Ref. 230: Außenpolitischer Meinungsaustausch über Themen 31. GV [Generalversammlung] der VN, 259. Sitzung des KMB [Komitee der Ministerbeauftragten des Europarats] vom 23. 6. 1976, 25. 6. 1976, PA-AA, ZA 121074, PA.

<sup>58</sup> Brief Ständige Vertretung beim Europarat an das AA, 25. 6. 1976, ebenda.

<sup>59</sup> AA, Vermerk Ref. 230: Europarat, 5. 7. 1977, PA-AA, B83 982.

Im Anschluss an die Entführung der „Landshut“ im Oktober 1977 versuchte Bonn erneut, andere Institutionen in die Anstrengungen in New York mit einzubinden. Dafür bot sich die Belgrader Folgekonferenz der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) an, insbesondere nachdem die GSG-9-Befreiungsaktion in Mogadischu eine sehr positive internationale Rezeption gefunden hatte. Aufgrund dieser günstigen Entwicklung wollte das AA die KSZE-Staaten dazu bewegen, im Schlusskommuniqué der Konferenz einen Passus einzufügen, der die Mitgliedstaaten dazu aufrufen sollte, eng in den VN zusammenzuarbeiten, um eine Konvention gegen Geiselnahme zu verabschieden. Dies hätte den erwünschten Effekt gehabt, dass sich der Ostblock auf die Konvention verpflichtet hätte. Der vorläufige Vorschlag zu solch einem Passus, den der westdeutsche Vertreter in einer Erklärung über die Befreiungsaktion in Mogadischu machte, wurde allgemein sehr positiv aufgenommen. Selbst einige Ostblockstaaten, wie etwa Ungarn, begrüßten ihn<sup>60</sup>.

Jedoch wurde bald offensichtlich, dass die westlichen Partner dem deutschen Vorschlag nur bedingte Begeisterung entgegenbrachten, vor allem die EG-Mitglieder bis auf Großbritannien. Das AA stellte einen gewissen „Sättigungseffekt“ in Bezug auf westdeutsche Anti-Terrorismus-Initiativen bei den Partnern fest<sup>61</sup>. Deren Kritik bezog sich hauptsächlich darauf, dass die KSZE nicht das geeignete Forum für Anti-Terrorismus-Projekte sei, da sie sich mit anderen Fragen beschäftigen müsse<sup>62</sup>. Doch auch Bonns Versuche, den Vorschlag so umzuformulieren, dass er auf Zustimmung stoßen konnte, etwa durch die Erwähnung von „terroristischer Kriminalität“ anstatt „Terrorismus“ oder auch durch den Verweis auf die Prinzipien VII (Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) und IX (Zusammenarbeit zwischen den Staaten) der Schlussakte von Helsinki, brachten nicht das erwünschte Ergebnis. Die Zusammenarbeit mit den westlichen Partnern gestaltete sich überaus schwierig<sup>63</sup>. Daraufhin schickte das AA erneut ein COREU

<sup>60</sup> Drahtbericht Botschaft Belgrad an das AA, 18. 10. 1977, PA-AA, ZA 121072.

<sup>61</sup> AA, Vermerk Ref. 212: Geiselnahme in der KSZE, 31. 10. 1977, ebenda.

<sup>62</sup> Ebenda. Auch wenn die KSZE hauptsächlich die „großen“ Fragen in den Ost-West-Beziehungen behandelte, gab es tatsächlich auch einen Hinweis auf Terrorismus in der Schlussakte von Helsinki von 1975. Die Bundesrepublik blieb mit ihrem Vorschlag also durchaus im Rahmen der Themen, die die KSZE als behandlungswürdig einstufte. Prinzip VI der Schlussakte stellt fest: „Die Teilnehmerstaaten werden sich ungeachtet ihrer gegenseitigen Beziehungen jeder direkten oder indirekten, individuellen oder kollektiven Einmischung in die inneren oder äußeren Angelegenheiten enthalten, die in die innerstaatliche Zuständigkeit eines anderen Teilnehmerstaates fallen. Sie werden sich dementsprechend jeder Form der bewaffneten Intervention oder der Androhung einer solchen Intervention gegen einen anderen Teilnehmerstaat enthalten. Sie werden sich gleichermaßen unter allen Umständen jeder militärischen wie auch politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Zwangsmaßnahme enthalten, die darauf gerichtet ist, ihrem eigenen Interesse die Ausübung der Rechte eines anderen Teilnehmerstaates, die dessen Souveränität innewohnen, unterzuordnen und sich damit Vorteile irgendwelcher Art zu verschaffen. Dementsprechend werden sie sich unter anderem der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind.“

<sup>63</sup> AA, Memo Ref. 212: Geiselnahme in der KSZE, 31. 10. 1977, PA-AA, ZA 121072.

an die anderen EG-Hauptstädte, in welcher es noch einmal hervorhob, dass Terrorismus nur dann erfolgreich bekämpft werden könne, wenn alle Staaten geschlossen zusammenarbeiteten. Doch auch dieser Versuch führte nicht zu einem Meinungswechsel bei den Partnern<sup>64</sup>.

Da Bonn zwar keine direkte Unterstützung erhielt, aber eben auch kein effektiver Widerstand seitens der Partnerstaaten auftrat, entwarf das AA einen Entwurf für den Passus im Schlusskommuniqué<sup>65</sup>. Als dieser verhandelt wurde, trat die französische Opposition offen hervor. Der französische Verhandlungsführer in Belgrad teilte seinem deutschen Kollegen, Per Fischer, mit, dass er Instruktionen habe, den deutschen Vorschlag nicht zu unterstützen, und dass er sogar angewiesen sei, offiziell zu erklären, dass Frankreich den Text ablehne. Erst nach langem Bitten konnte er dazu bewegt werden, zumindest keine offizielle Erklärung abzugeben<sup>66</sup>. Der Antrag auf Ergänzung des Kommuniqués um den deutschen Passus wurde im Dezember 1977 gestellt, vorerst nicht angenommen und im Frühjahr 1978 weiter diskutiert. Schließlich verlor auch das AA das Interesse an diesem Passus, zumal klar wurde, dass er nicht verabschiedet würde und sich in Genf zur gleichen Zeit erste Kompromisse in Bezug auf den Text der VN-Geiselnahmekonvention abzeichneten. Der deutsche Antrag auf eine Erklärung der KSZE-Staaten zur Unterstützung der VN-Verhandlungen über die Geiselnahmekonvention wurde nie angenommen<sup>67</sup>.

Auch wenn die Bemühungen der Bundesrepublik nicht von Erfolg gekrönt wurden, zeigen die Verhandlungen im Europarat und in der KSZE anschaulich, wie Bonn versuchte, über die EG hinaus Unterstützung für seine VN-Initiative unter den europäischen Staaten zu sammeln.

## Schlussfolgerungen

Anfang der 1970er Jahre hatten die EG-Staaten große Ambitionen. Sie sahen die Europäischen Gemeinschaften als einen neuen politischen Machtfaktor in der Welt. Man wollte mit einer Stimme sprechen und wichtige globale Fragen entscheidend mitbeeinflussen und prägen. Diese Pläne ließen sich nicht umsetzen. Die politische Union war im Jahr 1980 nicht vollendet, und es sollte weitere 12 Jahre dauern, bis die Europäische Union (EU) aus der Taufe gehoben wurde. Diese Union baut auf drei Säulen auf; eine davon ist die Gemeinsame Außen- und

<sup>64</sup> AA, COREU to Brussels, 4. 11. 1977, PA-AA, ZA 121072.

<sup>65</sup> Drahtbericht Botschaft Belgrad an das AA, 4. 11. 1977, PA-AA, B83 989; AA, Memo Ref. 230: KSZE-Folgetreffen, 8. 11. 1977, PA-AA, ZA 121072.

<sup>66</sup> AA, Memo Ref. 212: Frankreichs Haltung zu unserem Vorschlag zur Geiselnahme in Belgrad, 13. 12. 1977, ebenda.

<sup>67</sup> Das Schlusskommuniqué erwähnt ihn nicht, vgl. Concluding Document of the Belgrade Meeting 1977, 8. 3. 1978, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972–1993*, Dordrecht/Boston 1993, S. 219–224, hier S. 220.

Sicherheitspolitik (GASP). Die GASP basiert auf den Grundlagen, die in den 1970ern mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) gelegt wurden. Je weiter jedoch die Dekade voranschritt, desto weniger gemeinsame Außenpolitik wurde von den Europäern betrieben. Das hier untersuchte Beispiel der Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen veranschaulicht das sehr gut. Trotz ihrer Absichten, in bedeutenden außenpolitischen Fragen ihre Politik zu koordinieren und zu kooperieren, gelang es den EG-Staaten nur zu Beginn der 1970er, ein gemeinsames Vorgehen in den VN zu entwickeln und durchzuhalten. Spätestens im Jahr 1976, mit den bundesdeutschen Plänen für eine Geiselnahmekonvention, war das Projekt der EPZ, zumindest in globalen Terrorismusfragen, gescheitert. Die Europäer konnten sich nicht auf ein gemeinsames Vorgehen, geschweige denn auf eine gemeinsame Initiative einigen, und letztlich war Bonn gezwungen, sein Projekt allein zu betreiben.

Aufgrund dieser Erfahrungen der ersten Hälfte des Jahres 1976 unternahm die Bundesrepublik auch in den Folgejahren keine großen Versuche mehr, doch noch eine gemeinsame EG-Politik zum Terrorismus zu entwickeln. Insbesondere die andauernden Widerstände Frankreichs gegen jegliche Kompromisse in Bezug auf Befreiungsbewegungen, welche eine Annahme der Konvention ermöglicht hätten, zeigten auf, wie unmöglich es sein würde, eine kohärente und belastbare europäische Position aufzubauen. Die Versuche eine gemeinsame internationale Anti-Terrorismus-Politik der EG-Staaten zu entwickeln waren weder ein gelungenes Musterbeispiel für die EPZ noch für die deutsch-französische Kooperation. Und auch die deutschen Versuche, andere Organisationen in die Anti-Terrorismusbemühungen in New York einzubinden, schlugen fehl. Dennoch waren die bundesdeutschen Pläne letztlich von Erfolg geprägt, jedoch nicht *aufgrund*, sondern *trotz* der EPZ. Vor allem die europäischen Partner hatten genug von Bonns andauernden Initiativen und sahen diese eher als gefährlich denn als nützlich an. Anti-Terrorismus-Politik war und blieb ein von nationalen Interessen und Standpunkten dominiertes Feld. Eine gemeinsame Politik der Europäer auf internationaler Ebene erwies sich in diesem Bereich als Illusion. Zwar verwendeten die EG-Staaten einige Mühe darauf, diese Illusion aufrechtzuerhalten, doch letztlich blieb es vor allem eines: Mehr Schein als Sein.

*Tim Geiger*

## Westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten

Die enge Verbindung zwischen deutschem Linksextremismus und radikalen Palästinenser-Organisationen ist bekannt. Ohne die logistische, materielle und praktische Hilfe der Palästinenser hätten Rote Armee Fraktion (RAF), „Bewegung 2. Juni“ und die Revolutionären Zellen (RZ) nie jene Schlagkraft und Virulenz entwickelt, durch die sie sich in die Geschichte einschreiben konnten<sup>1</sup>. Zudem waren Länder wie Jordanien, Libanon, Südjemen, Irak, Algerien und Libyen in den 1970er Jahren Trainings- und Rückzugsgebiete für die linke „Stadt-Guerilla“ der Bundesrepublik und anderer westeuropäischer Staaten. Insofern war der ohnehin spannungsreiche, da durch die arabisch-israelischen Auseinandersetzung, regionale Rivalitäten, religiös-ökonomische Konflikte sowie den Kalten Krieg geprägte Nahe Osten ein zentrales Schlachtfeld westlicher Anti-Terrorismus-Politik.

Ausgehend von der Jordanienkrise 1970, durch die sich gleich mehrere westliche Staaten mit der Herausforderung des internationalen Terrorismus konfrontiert sahen, sollen zunächst Grundlinien der westlichen Anti-Terrorismus-Politik im Nahen Osten aufgezeigt werden. Die Sicherheitskooperation mit Israel als *dem* westlichen Vorposten in der Region steht im Zentrum des zweiten Abschnitts, während im dritten Teil die klandestinen staatlichen Kontakte mit Palästinenser-Organisationen betrachtet werden, die es als Bündnispartner vom europäischen Linksterrorismus zu trennen galt.

### 1. Jordanienkrise 1970: *Dawson's Field Hijackings* und „Schwarzer September“

Am 10. Februar 1972 verübten drei Palästinenser auf dem Flughafen München-Riem einen Anschlag auf einen mit Passagieren eines El Al-Flugs besetzten Flughafenbus sowie den Transitraum. Es gab einen Toten und mehrere Schwerverletzte, die Attentäter wurden verhaftet<sup>2</sup>. Innerhalb weniger Tage folgten die Brandstiftung in einem jüdischen Altenheim in München am 13. Februar mit sieben Toten

<sup>1</sup> Vgl. dazu grundlegend Thomas Skelton-Robinson, Im Netz verheddert. Die Beziehungen des bundesdeutschen Linksterrorismus zur Volksfront für die Befreiung Palästinas (1969–1980), in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 828–904.

<sup>2</sup> Verantwortlich zeichnete die AOLP (Action Organization for the Liberation of Palestine) des Mediziners und späteren PLO-Führungsmitglieds Issam Sartawi. Vgl. „Granate im Arm“, Der Spiegel, 23. 2. 1970, S. 19; Wolfgang Kraushaar, „Wann endlich beginnt bei Euch der Kampf gegen die heilige Kuh Israel?“, München 1970: Über die antisemitischen Wurzeln des deutschen Terrorismus, Reinbek 2013, S. 36–49.

sowie der Bombenanschlag der marxistisch orientierten PFLP, der *Popular Front for the Liberation of Palestine*, am 21. Februar auf eine in Frankfurt/Main gestartete Austrian Airlines-Maschine, der glimpflich verlief – anders als der zeitgleiche Anschlag auf eine in Zürich gestartete Swissair-Maschine mit 47 Toten<sup>3</sup>.

Einen Monat nach Andreas Baaders gewaltsamer „Befreiung“ aus der Untersuchungshaft und Ulrike Meinhofs Übertritt in den Untergrund am 14. Mai 1970 landete die Gründergeneration der RAF in Beirut, um nach Jordanien in ein Ausbildungslager von Jassir Arafats Hausorganisation al-Fatah zu reisen. Dort wurde die RAF im militärischen Umgang mit Waffen und Sprengstoff geschult<sup>4</sup>. All das war der Bundesregierung bekannt, inklusive dem exakten Aufenthaltsort im Palästinenserlager Baqaa nahe der jordanischen Hauptstadt Amman, das pikanterweise „mit Mitteln der deutschen Palästinahilfe“ unlängst winterfeste Unterkünfte erhalten hatte<sup>5</sup>.

Doch Bonn waren die Hände gebunden. Jordanien war 1970 ein „failing state“: Die Zentralgewalt des haschemitischen Königshauses wurde durch eine Vielzahl palästinensischer Freischärler im Lande, die Fedayin, in Frage gestellt, die das Land mit seinem hohen palästinensischen Bevölkerungsanteil zum Aufmarsch gegen Israel nutzten. Bonns Botschafter in Amman, Hans-Joachim Hille, riet von einem Auslieferungsantrag für die RAF-Angehörigen ab. Jeder Versuch, sie bei den Fedayin zu verhaften, werde zu blutigen, für die jordanische Regierung existenzbedrohenden Gewaltausbrüchen führen; ein Haftbefehl bringe nichts – außer die radikalen Palästinenser zu Angriffen auf westdeutsche Ziele zu reizen<sup>6</sup>.

Auch so war die Lage im Land explosiv. Während des RAF-Trainings in Jordanien erfolgte ein Attentatsversuch auf König Hussein<sup>7</sup> und eine Geiselnahme westlicher Ausländer durch George Habaschs PFLP<sup>8</sup>. Damit sollte die Rücknahme von Maßnahmen erzwungen werden, mit der die jordanische Regierung ihre Souveränität gegenüber den Fedayin wiederherstellen wollte. Erst als der Haschemistenstaat einlenkte, kamen die Geiseln frei<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Vgl. Robert Kumamoto, *International Terrorism and American Foreign Relations 1945–1976*, Boston 1999, S. 128; Kraushaar, *Wann endlich*, S. 86–96, 168–182. Die Bombe war in einem Luftfrachtpaket aus München versteckt. Kraushaar macht für die Flugzeugattentate die syriennahe PFLP-Abspaltung *PFLP-General Command* von Ahmed Jibril verantwortlich.

<sup>4</sup> Vgl. Stefan Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*, München<sup>14</sup> 1998, S. 121–124; Butz Peters, *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*, Frankfurt a. M. 2008, S. 198f. Bereits im Sommer 1969 hatte sich eine Gruppe um den ehemaligen APO-Aktivist Dieter Kunzelmann, darunter dessen damalige Lebensgefährtin und spätere „Bewegung 2. Juni“-Angehörige Inge („Ina“) Siepman sowie Georg von Rauch, zur Kampfausbildung in ein Fatah-Lager in Jordanien begeben, vgl. Gerd Koenen, *Das Rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967–1977*, Frankfurt a. M. 2002, S. 176f.; Kraushaar, *Wann endlich*, S. 363f.

<sup>5</sup> Vgl. Drahtbericht (fortan: DB) Nr. 210 des Botschaftsrats (fortan: BR) Nowak, Beirut, 18. 6. 1970, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (fortan: PA-AA), B 83 (Ref. 511), Bd. 1076.

<sup>6</sup> Vgl. DB Nr. 464 des Botschafters Hille, Amman, 6. 7. 1970, PA-AA, B 83 (Ref. 511), Bd. 1076.

<sup>7</sup> Vgl. DB Nr. 347 des Legationsrats I. Klasse (fortan: LR I) Mende, Amman, 9. 6. 1970, in: PA-AA, B 36 (IB4), Bd. 473.

<sup>8</sup> Vgl. DB Nr. 349 des LR I Mende, Amman, 9. 6. 1970, in: Ebenda.

<sup>9</sup> Vgl. Fernschreiben Nr. 5978 des Bundespresseamts, 12. 6. 1970, in: Ebenda.

Trotz Kontakts mit den ebenfalls betroffenen Amerikanern und Briten sorgte sich die Regierung Brandt-Scheel primär um das Leben ihrer Staatsangehörigen. Während des mehrtägigen Geiseldramas suchte sie Hilfe beim Generalsekretär der Arabischen Liga<sup>10</sup>, aber auch bei Vertretern der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), genauer deren Hauptorganisation Fatah, in Bonn, Beirut und Kairo (dort bei Jassir Arafats Bruder Gamal)<sup>11</sup>. Das war nur bedingt zielführend, denn die verantwortliche PFLP gehörte zwar zum Dachverband der PLO, war aber die schärfste innerpalästinensische Konkurrenz der Fatah.

Jedenfalls zeigt dies, dass die Bundesregierung in Notsituationen wenige Berührungspunkte gegenüber Organisationen hatte, denen Einfluss in Terror-Fragen zugeschrieben wurde, gerade weil sie selbst zu politisch motivierter Gewalt neigten.

Anfang Juli kam es dabei zu einem Gespräch von Botschafter Hille mit einem Fatah-Führungsvertreter namens „Abu Hassan“. Mit Blick auf Bonns Lösegeld-Angebot in der Geisellaffäre stellte der junge Fedayin klar, dass seine Organisation mit den „Gangster-Praktiken“ der PFLP so wenig zu tun habe wie generell mit einem marxistisch-leninistischen Weltbild. Zwar seien die Ostblock-Staaten den Palästinensern behilflich, doch die Bundesrepublik deshalb nicht zwangsläufig ein Feind; Bonn sei vielmehr gut beraten, künftig Beziehungen zur Fatah als größter PLO-Organisation zu pflegen<sup>12</sup>. Der Gesprächspartner, über dessen tatsächliche Identität der Diplomat im Unklaren blieb, war kein anderer als Arafats „Kronprinz“ Ali Hassan Salameh, der kurz zuvor noch Baader und Genossen im Fatah-Camp Hilfe gegen den „westdeutschen Imperialismus“ in Aussicht gestellt hatte<sup>13</sup> und später als einer der Drahtzieher des Attentates vom 5. September 1972 auf die israelische Olympia-Mannschaft in München 1972 berühmt-berüchtigt wurde!

Am 6. September 1970, dem vor „9/11“ schwärzesten Tag der zivilen Luftfahrt, entführten Mitglieder der PFLP zeitgleich vier Flugzeuge. Dies gelang mit einer PanAm-, TWA- und Swissair-Maschine, während in einer El Al der israelischen Crew die Ausschaltung der beiden Geiselnahmer gelang. Die überlebende Hijackerin, die bereits durch frühere Flugzeugentführungen bekannte Leila Kahled, wurde beim Nothalt in London festgesetzt. Das führte prompt drei Tage später zur Entführung eines weiteren britischen Flugzeugs. Während die PanAm-Maschine gleich nach Landung und Freilassung der Passagiere in Kairo gesprengt wurde, wurden die anderen Flugzeuge auf eine in britischer Mandatszeit von der *Royal Air Force* angelegte Flugpiste in der jordanischen Wüste nahe Zerqa umdirigiert: Dawson's Field<sup>14</sup>. Obwohl die jordanische Armee ihrerseits einen Belagerungsring um das von der PFLP zum „Flughafen der Revolution“ deklarierte Gelände zog, befanden sich über 300 Passagiere in der Gewalt der PFLP. Sie drohte mit der

<sup>10</sup> Vgl. Drahterlaß (fortan: DE) Nr. 2442 des Ministerialdirigenten (fortan: MDg) Müller, 10. 6. 1970, in: Ebenda.

<sup>11</sup> DB Nr. 362 des VLR I Jesser, Kairo, 10. 6. 1970; DE Nr. 2472 des MDg Müller an Beirut, 11. 6. 1970, in: Ebenda.

<sup>12</sup> DB Nr. 452 des Botschafters Hille, Amman, 1. 7. 1970, in: PA-AA, B 150, Bd. 206.

<sup>13</sup> Vgl. Aust, Baader-Meinhof-Komplex, S. 132f.

<sup>14</sup> Vgl. Skelton-Robinson, Netz, S. 841f.; Kraushaar, Wann endlich, S. 393–401.

Sprengung der vollbesetzten Maschinen, falls ihre Forderungen nicht erfüllt würden. Neben Lösegeld wurde v. a. die Freilassung von palästinensischen Genossen in Israel, der Bundesrepublik, der Schweiz und Großbritannien verlangt. Im Falle der Westeuropäer waren dies die drei Attentäter von München-Riem, drei in der Schweiz wegen eines Angriffs im Vorjahr auf eine El Al-Maschine einsitzende Palästinenser<sup>15</sup> sowie Leila Khaled. Da unter den Passagieren viele Amerikaner, nicht zuletzt besonders gefährdete US-israelische Doppelstaatler waren<sup>16</sup>, wurde neben der Einschaltung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) auf Initiative der Nixon-Administration in der Schweiz ein internationaler Krisenstab aus den vier westlichen Ländern gebildet: die „Berner Gruppe“. Israel stellte von Anfang an klar, dass es an den Koordinierungsgesprächen zwar teilnehmen, sich aber nicht von deren Beschlüssen binden lassen würde<sup>17</sup>.

Tel Aviv verfolgte konsequent eine Politik der Unnachgiebigkeit gegenüber terroristischen Erpressungen – und inhaftierte seinerseits im besetzten Westjordanland über 400 Palästinenser, die im Verdacht von Fedayin-Kontakten standen<sup>18</sup>. Mit Sorge verfolgten die Israelis die konzessionsbereite Haltung der Europäer, denn Bern und Bonn signalisierten umgehend, sie seien bereit, zum Schutz ihrer Landsleute die (verurteilten) Mörder von Israelis freizulassen<sup>19</sup>. Zunächst unentschlossen zwischen Härte und Nachgiebigkeit schwenkte auch Großbritannien auf einen „weichen Kurs“ ein, als sich das Geiseldrama hinzog. In einer Art Salamtaktik ließ die PFLP etappenweise Geiselgruppen frei – Amerikaner, Israelis, Deutsche, Briten und Schweizer aber behielt sie. Aufgeschreckt durch eine von den USA aufgebaute militärische Drohkulisse<sup>20</sup>, veranlasste die PFLP die dezentrale Verlegung der Restgeiseln und ließ am 12. September, um den Druck auf die westlichen Regierungen zu erhöhen, die drei Flugzeuge in Dawson's Field mit spektakulärer Medienwirkung sprengen. Insbesondere London und Bonn drängten daraufhin, Washington solle Israel zu mehr „Beweglichkeit“ veranlassen; in der „Berner Gruppe“ drohte die Bundesregierung gar offen mit einem Alleingang, falls sich nicht *alle* betroffenen

<sup>15</sup> Am 18. 2. 1969 verübten vier Palästinenser ein Attentat auf eine israelische Boeing 720 in Zürich-Kloten. Dabei wurde einer durch israelisches Sicherheitspersonal erschossen, die übrigen drei verhaftet und zu zwölf Jahren Gefängnis verurteilt. Vgl. <http://dodis.ch/33973>; <http://dodis.ch/34029>.

<sup>16</sup> Die Zahlen schwankten zunächst zwischen zehn und 50, im Ende waren es lediglich zwei Doppelstaatler.

<sup>17</sup> Vgl. Conclusions of a Meeting of the Cabinet in 10, Downing Street, 9. 9. 1970, CM (70)13, in: The National Archives, Kew (fortan: TNA), CAB/128/47.

<sup>18</sup> Vgl. Bericht des österreichischen Botschafters Karl Weber, Tel Aviv, 16. 9. 1970, in: Berichte aus Israel, Bd. 11: 1970–1972. Bearb. von Rudolf Agstner und Rolf Steininger, München 2004, Dok. 37, S. 144.

<sup>19</sup> Vgl. Memo des Nationalen Sicherheitsberaters Kissinger für Präsident Nixon, 9. 9. 1970, in: Foreign Relations of the United States (fortan: FRUS) 1969–1976, Vol. XXIV (Middle East Region, Jordan), Washington, D.C. 2008, Dok. 213, S. 619.

<sup>20</sup> Zwei Flugzeugträgerverbände der VI. US-Flotte wurden vor die libanesischen Küste beordert und im türkischen Incerlik US-Transport- und Kampfflugzeuge zusammengezogen. Vgl. Henry A. Kissinger, Memoiren, Bd. II: 1970–1970, München 1981 (Taschenbuch-Ausgabe), S. 777.

Länder konzessionsbereit zeigen würden<sup>21</sup>. Israels Ministerpräsidentin Golda Meir klagte daher: „Germans and British were awful.“<sup>22</sup> Die USA ihrerseits waren in dieser Entführungsphase primär daran interessiert, eine geschlossene Front gegenüber den Entführern zu erhalten und nationalen Separatdeals vorzubeugen, bei denen am Ende die amerikanischen und israelischen Geiseln übriggeblieben wären.

Mit Argusaugen beobachteten die befreundeten Staaten daher die Ankunft des SPD-Bundesgeschäftsführers Hans-Jürgen Wischniewski in Jordanien<sup>23</sup>. Dessen Direktgespräche mit den Palästinensern<sup>24</sup> schwächten, wenn nicht gar konterkarierten die langsamen und zähen Vermittlungsbemühungen des IKRK, auch wenn die Bundesregierung behauptete, die Mission des seit seinem Engagement für den algerischen Unabhängigkeitskampf in den 1950er Jahren im arabischen Raum gut vernetzten Brandt-Vertrauten („Ben Wisch“) entspringe rein humanitären Zielen und erfolge keinesfalls in amtlichen Auftrag<sup>25</sup>. Tatsächlich dürfte das westdeutsche Ultimatum in der „Berner Gruppe“ auf Wischniewskis vorangehendes postulates Drängen auf eine sofortige Kanzlerentscheidung zugunsten der Freilassung der Riem-Attentäter zurückzuführen sein<sup>26</sup>. Bleibende Bedeutung gewann Wischniewskis erste Vermittlungsaktion in einer internationalen Geiselkrise gleichwohl dadurch, dass sie ihm neben praktischer Erfahrung den ersten, später sehr intensiven persönlichen Kontakt zu Jassir Arafat einbrachte<sup>27</sup>.

Mit den *Dawson's Field Hijackings* und weiteren für die Zentralgewalt demütigenden Aktionen provozierten linke Fedayin-Organisationen wie die PFLP endgültig den Gegenschlag von König Hussein. Mit Panzerangriffen der von königstreuen Beduinen geführten Armee gegen sämtliche Fedayin-Stellungen, also auch

<sup>21</sup> Vgl. den Bericht des britischen Außenministers Lord Home, in: Conclusions of a Meeting of the Cabinet in 10 Downing Street, 16. 9. 1970, CM (70), 18<sup>th</sup> conclusion, in: TNA, CAB/128/47; Memo Kissingers, 16. 9. 1970, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXIV, Dok. 248, S. 690f.; DE Nr. 4243 des Staatssekretärs (fortan: StS) Frank, 17. 9. 1970, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (fortan: AAPD) 1970. Bearb. von Ilse Dorothee Pautsch, Daniela Taschler, Franz Eibl, Frank Heinlein, Mechthild Lindemann und Matthias Peter, München 2001, Dok. 432, S. 1617f.

<sup>22</sup> Vgl. Memo of Conversation, 18. 9. 1970, in: FRUS 1969–1976, Vol. E-1 (Global issues), Dok. 73, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve01/d73>.

<sup>23</sup> Vgl. Memo Kissingers, 11. 9. 1970, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXIV, Dok. 225, S. 657. Zum israelischen Misstrauen gegenüber Wischniewski vgl. DB des israelischen Botschafters Ben Horin, Bonn, 28. 8. 1970, in: Asher Ben Natan/Niels Hansen (Hrsg.), Israel und Deutschland. Dorniger Weg zur Partnerschaft. Die Botschafter berichten über vier Jahrzehnte diplomatischer Beziehungen (1965–2005), Köln u. a. 2005, S. 59; Bericht des österreichischen Botschafters Agstner, Tel Aviv, 10. 5. 1971, in: Berichte aus Israel, Bd. 11, Dok. 69, S. 229.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Hans-Jürgen Wischniewski, Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadischu und anderswo. Politische Memoiren, München 1989, S. 127–140; Sabine Hepperle, Die SPD und Israel. Von der Großen Koalition 1966 bis zur Wende 1982, Frankfurt a. M. u. a. 2000, S. 172–175.

<sup>25</sup> Vgl. Parlamentarischer StS (fortan: PStS) Moersch, 24. 9. 1970, in: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969–1972. Bearb. von Joachim Wintzer und Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 2007, S. 326/A (CD). Wischniewski dagegen reklamiert einen expliziten Kanzlerauftrag, vgl. ders., Mit Leidenschaft, S. 128.

<sup>26</sup> Vgl. Kraushaar, Wann endlich, S. 416f.; Hepperle, SPD und Israel, S. 173.

<sup>27</sup> Vgl. Wischniewski, Leidenschaft, S. 131; Abdallah Frangi, Der Gesandte. Mein Leben für Palästina. Hinter den Kulissen der Nahost-Politik, München 2011, S. 190f.

jene von Fatah und PLO, eskalierte die Situation am 17. September 1970 zum blutigen Bürgerkrieg. In ihrer ausgeprägten Kalten-Kriegs-Sichtweise sah die westliche Führungsmacht, insbesondere Präsident Nixon und sein Sicherheitsberater Henry A. Kissinger, fortan fast nur noch die Gefahr einer Verschiebung geopolitischer Parameter zulasten des Westens, falls die pro-westliche Haschemitenmonarchie durch ein von palästinensischen Befreiungsbewegungen dominiertes Regime ersetzt würde. Die Flugzeug-Geiseln wurden demgegenüber sekundär, erst recht als syrische Panzertruppen auf Seiten der Fedayin in die Kämpfe eingriffen. In höchster Bedrängnis bat König Hussein Amerikaner und Briten, ihrerseits militärisch zu intervenieren; sogar ein Hilfsgesuch an Israel schloss er nicht aus<sup>28</sup>.

Letztlich erzwangen die jordanischen Streitkräfte die Kriegswende aus eigener Kraft<sup>29</sup> und drängten ihre Gegner in den Norden ab. Dabei befreiten sie am 25. September den Großteil der entführten Flugzeugpassagiere, darunter auch die beiden letzten deutschen Geiseln. Doch erst nachdem am 27. September auf ägyptische Vermittlung ein Waffenstillstand zwischen dem zum „Generalbefehlshaber aller Streitkräfte der palästinensischen Revolution“ ernannten Arafat und König Hussein erwirkt wurde, kamen am 29. September 1970 die letzten sechs Geiseln frei. Der Preis dafür war, dass Bern, Bonn und London letztlich doch der PFLP-Erpressung nachgaben und noch am selben Tag die in ihrem Land inhaftierten sieben palästinensischen Attentäter freiließen.

Als Zwischenbilanz aus der Jordanienkrise lässt sich folgendes festhalten: *Ers-tens* steigerte die blutige Austreibung der Palästinensermilizen aus Jordanien im „Schwarzen September“ deren Militanz und führte u. a. zur Gründung einer neuen, nach eben diesem Ereignis benannten Terrororganisation, die in den nächsten Jahren weltweit jordanische wie westliche Ziele angriff. Andererseits wurde das Haschemitenreich durch die Entfernung der Fedayin dauerhaft als pro-westlicher Verbündeter im Nahen Osten stabilisiert. Die im Terrorismusbereich wichtige Zusammenarbeit mit dem in Palästinenserzirkeln gut vernetzten jordanischen Geheimdienst funktionierte nicht nur für Briten<sup>30</sup> und Amerikaner gut, sondern auch für die Bundesrepublik – zumal Hussein bereits vor dem „Schwarzen September“ eine entsprechende „Intelligence“-Kooperation angeregt hatte<sup>31</sup>. Auch deshalb blieb Jordanien für die Bundesrepublik neben Ägypten und Saudi-Arabien einer der wichtigsten Kooperationspartner im arabischen Raum<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. DB Nr. 4988 des US-Botschafters Brown, Amman, 21. 9. 1970, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXIV, Dok. 284, S. 787; Timothy Naftali, Blind Spot. The Secret History of American Counterterrorism, New York 2005, S. 49.

<sup>29</sup> Entscheidend war, dass der (bereits die eigene Machtübernahme planende) Befehlshaber der syrischen Luftwaffe, Hafiz Assad, ein Eingreifen der überlegenen syrischen Luftwaffe verweigerte.

<sup>30</sup> Die britische Cabinet Working Group on Terrorist Activity verzeichnete am 9. 10. 1972 eine sehr gute geheimdienstliche Zusammenarbeit mit Israel und Jordanien; [http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british\\_documents/BNA\\_CAB\\_130\\_616\\_1972\\_10\\_20.pdf](http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_CAB_130_616_1972_10_20.pdf).

<sup>31</sup> Vgl. DB Nr. 167 des Botschafters Hille, Amman, 9. 3. 1970, PA-AA, B 150, Bd. 198.

<sup>32</sup> So Bundeskanzler Helmut Kohl im Gespräch mit König Hussein, 6. 10. 1983, in: AAPD 1983. Bearb. von Tim Geiger, Matthias Peter und Mechthild Lindemann, München 2014, Dok. 291, S. 1462.

*Zweitens:* Der Befund der jüngeren historischen Terrorismusforschung, dass die westeuropäischen Staaten erst nach schmerzhaften Erfahrungen zu einer Position der Unnachgiebigkeit übergangen<sup>33</sup>, wird eindrücklich unterstrichen. Mit ihrem Einknicken vor terroristischen Erpressungen stand die Bundesrepublik keineswegs allein, sondern bewegte sich im europäischen Gesamtrahmen. Dies entsprach der außenpolitischen Grundlogik der „Bonner Republik“, die stets darauf bedacht blieb, eine nationale Singularisierung möglichst durch Multilateralisierung und europäische Einbettung zu vermeiden.

*Drittens* war selbst die westliche Vormacht USA zunächst prinzipiell zu Verhandlungen mit Terroristen bereit. Der Übergang zu einer „no concession“-Politik begann dort allerdings früher.

Der entscheidende Einschnitt in der amerikanischen Anti-Terror-Politik war im Frühjahr 1973 die Geiselnahme mehrerer Diplomaten in Sudans Hauptstadt Khartum. Ein Kommando des „Schwarzen Septembers“ überfiel am 1. März die saudi-arabische Botschaft, um die dort bei einem Empfang versammelte Diplomaten-schar als Geiseln zu nehmen. Mit ihnen sollten in jordanischen, israelischen und amerikanischen Gefängnissen einsitzende Palästinenser freigesetzt werden<sup>34</sup>. Ursprünglich hatten die eindeutig von der PLO-Führung unterstützten<sup>35</sup> Attentäter auch den westdeutschen Botschafter Michael Jovy gefangen nehmen wollen, um die „Entlassung der Mitglieder der Baader-Meinhof-Gruppe“ zu erzwingen<sup>36</sup>. Nur durch eine aufgrund des Besuchs des Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt (AA), Karl Moersch, bedingte Verspätung blieb Bonn eine Involvierung in dieses Geiseldrama erspart, das mit der Erschießung zweier amerikanischer und eines belgischen Diplomaten endete<sup>37</sup>.

Deren Tod dürfte Präsident Nixon mit seinem klaren, zuvor mit keinem Berater erörterten Pressestatement „we will not pay blackmail“ indirekt mitverur-

<sup>33</sup> Vgl. insbesondere Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011; Eva Oberloskamp, *Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 321–352.

<sup>34</sup> Darunter fielen v. a. Abu Daud, der zu diesem Zeitpunkt in Jordanien einsitzende Chefplaner des Münchener Olympia-Attentats, ferner die beiden überlebenden Hijackerinnen einer entführten, am 8. 5. 1972 auf dem Flughafen Lod von israelischen Sicherheitskräften befreiten Sabena-Maschine, aber auch der Mörder von Robert Kennedy. Vgl. Aaron Klein, *Die Rächer. Wie der israelische Geheimdienst die Olympia-Mörder von München jagte*, München 2007, S. 168–171.

<sup>35</sup> Vgl. *Intelligence Memorandum*, Juni 1973, in: *FRUS 1969–1976, Vol. 6-E (Documents on Africa)*, Dok. 217, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d217>.

<sup>36</sup> Vgl. DB Nr. 59 des Botschafters Jovy, Khartum, 2. 3. 1973, in: *PA-AA, Referat 310, Bd. 104930*. Wie eng die Zusammenarbeit zwischen RAF und Palästinensern war, unterstreicht ein anonymer Anruf bei der Ehefrau des in Khartum anwesenden PStS Moersch, der dessen Geiselnahme meldete – was sich freilich als voreilig bzw. falsch erwies, vgl. Karl Moersch, *Immer wieder war's ein Abenteuer. Erinnerungen*, Stuttgart 2001, S. 13.

<sup>37</sup> Vgl. *Schriftbericht Nr. 197 des Botschafters Jovy, Khartum, 8. 3. 1973, PA-AA, Referat 310, Bd. 104930*. Kurz darauf regte Sudans Botschafter in Bonn eine „Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sicherheitswesens“ an, vgl. *Aufzeichnung (fortan: Afz.) des MDg Jesser, 8. 3. 1973, PA-AA, Referat 310, Bd. 104930*.

sacht haben<sup>38</sup>. Doch half die Empörung über die Ermordung der US-Diplomaten fortan eine „no concession“-Politik als Konsens amerikanischer Anti-Terror-Politik zu begründen. Anders als im Falle Israels oder der US-Politik nach „9/11“ reichte Washingtons Politik der Härte damals allerdings nicht so weit, gezielte Tötungen erkannter Terroristen zu billigen; in den Nachwehen der Watergate-Affäre waren spätestens mit Gerald D. Fords „Executive Order 11905“ vom 18. Februar 1976<sup>39</sup> politische Morde durch amerikanische Regierungsstellen gesetzlich verboten. Selbst in der Reagan-Administration, die 1981 mit dem Anspruch angetreten war, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und seine (tatsächliche) Unterstützung und (vermeintliche) Fernsteuerung aus dem Ostblock auf die politische Agenda zu setzen, gewannen Terrorismusfragen allenfalls situativ und stets überlagert von weitergefassten Kalten-Kriegs-Überlegungen an Bedeutung<sup>40</sup>.

## 2. Anti-Terrorismus-Kooperation mit Israel im Kontext der europäischen Nahostpolitik

Der Befund, dass der politische Gesamtkontext wichtiger war als der reine Anti-Terrorismus-Ansatz, gilt auch bezüglich der Sicherheitskooperation mit Israel. Diese ist daher zunächst in den Zusammenhang deutscher bzw. europäischer Nahostpolitik einzuordnen.

Eine erste Rahmenbedingung war, dass Bonn erst Anfang der 1970er Jahre wieder diplomatische Beziehungen zu den meisten arabischen Ländern aufnehmen konnte. Als die Bundesrepublik 1965 diplomatische Beziehungen mit Israel aufgenommen hatte, hatten bis auf Libyen, Marokko und Tunesien alle arabischen Staaten mit Bonn gebrochen<sup>41</sup>. Waren bis Ende 1971 nur die Beziehungen zu Jordanien<sup>42</sup>, Nordjemen<sup>43</sup>, Algerien und Sudan<sup>44</sup> wiederhergestellt, gelang 1972 der Durchbruch auf breiter Front – insbesondere mit Wiederherstellung der Bezie-

<sup>38</sup> Vgl. Naftali, *Blind Spot*, S. 70f. Dabei waren bereits amerikanische Unterhändler auf dem Weg nach Sudan, um in traditioneller Weise über eine Freilassung der Geiseln zu verhandeln.

<sup>39</sup> Für den Wortlaut vgl. <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo11905.htm>.

<sup>40</sup> Vgl. Naftali, *Blind Spot*, S. 116–149. Der ehemalige NSC-Angehörige Constantine C. Menges schildert seine vergeblichen Versuche, die Reagan-Administration für eine schlüssige Anti-Terrorismus-Politik zu gewinnen, vgl. ders., *Inside the National Security Council. The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, New York 1988, S. 250–258.

<sup>41</sup> Dazu gehörten Irak (12. 5. 1965), Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien (13. 5. 1965), Algerien, Libanon und die Arabische Republik Jemen (14. 5. 1965) sowie Sudan (16. 5. 1965). Vgl. AAPD 1965. Bearb. von Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1996, Dok. 203.

<sup>42</sup> Am 27. 2. 1967, vgl. AAPD 1967. Bearb. von Ilse Dorothee Pautsch, Jürgen Klöckler, Matthias Peter und Harald Rosenbach, München 1998, Dok. 63.

<sup>43</sup> Am 15. 7. 1969, vgl. AAPD 1969. Bearb. von Franz Eibl und Hubert Zimmermann. München 2000, Dok. 228.

<sup>44</sup> Algerien am 21. 12. 1971, Sudan am 23. 12. 1971, vgl. AAPD 1971. Bearb. von Martin Koopmann, Matthias Peter und Daniela Taschler, München 2002, Dok. 435 und 446.

hungen zu „lead nations“ wie Ägypten<sup>45</sup> und Saudi-Arabien<sup>46</sup>. Mit Ostblock-orientierten Staaten wie Irak<sup>47</sup>, Syrien<sup>48</sup> und Südjemen<sup>49</sup> gelang dies erst 1974. Voraussetzung dafür war, dass durch die sozial-liberale Ostpolitik auch im arabischen Raum Bonns bisherige Selbstfesselung durch den deutschlandpolitischen Primat entfiel<sup>50</sup>. Doch blieb die deutschlandpolitische Konkurrenz ein Faktor der Nahostpolitik; schließlich hoffte Ost-Berlin durch ostentative Unterstützung der Palästinenser<sup>51</sup> und eine „antizionistische“ Politik im arabischen Raum punkten zu können. Als die westdeutsche Ausländerpolitik 1972 infolge des Olympia-Attentats mit Wiedereinführung eines generellen Visumzwangs für arabische Staaten, Verboten palästinensischer Vereine und Abschiebungen terrorismusverdächtiger Araber drastisch verschärft wurde<sup>52</sup>, ermöglichte Ost-Berlin demonstrativ zahlreichen Abgeschobenen den Studienabschluss in der DDR<sup>53</sup>.

Mehr noch als die Reaktivierung der Beziehungen zur arabischen Welt rief in Israel das Streben der Regierung Brandt-Scheel nach einer „ausgewogenen Nahostpolitik“<sup>54</sup> Unbehagen hervor. Statt wie unter den CDU-Kanzlern im Zweifel solidarisch mit Israel zu handeln, wollte die sozial-liberale Bundesregierung eine strikte Neutralität im arabisch-israelischen Konflikt wahren. Geradezu symptomatisch war, dass Regierungssprecher Conrad Ahlers im Oktober 1972 die unrühmliche, wenn auch durch die Entführung einer weiteren Lufthansa-Maschine erpresste Freilassung der überlebenden Olympia-Attentäter mit der Aussage

<sup>45</sup> Am 8. 6. 1972, vgl. AAPD 1972. Bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003, Dok. 127. Im gleichen Jahr erfolgte die (Wieder-)Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Libanon (30. 3. 1972, ebenda, Dok. 76 und 79), Oman (16. 5. 1972), den Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain (17. 5. 1972) sowie Kuwait (22. 12. 1972).

<sup>46</sup> Am 18. 9. 1973, AAPD 1973. Bearb. von Matthias Peter, Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Fabian Hilfrich, München 2004, Dok. 291. Zuvor erfolgte am 15. 1. 1973 die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit Katar.

<sup>47</sup> Irak hatte als erster arabischer Staat am 10. 5. 1969 diplomatische Beziehungen mit der DDR aufgenommen. Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Bonn erfolgte am 28. 2. 1974, vgl. AAPD 1974. Bearb. von Daniela Taschler, Fabian Hilfrich und Michael Ploetz, München 2005, Dok. 59.

<sup>48</sup> Am 7. 8. 1974, vgl. AAPD 1974, Dok. 231.

<sup>49</sup> Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Demokratischen Volksrepublik Jemen (Südjemen) erfolgte am 16. 9. 1974, doch verzögerte Bonn bis 1976 die Akkreditierung eines eigenen Botschafters in Sanaa, vgl. Tim Geiger, Die „Landshut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 413–456, hier S. 424 f.

<sup>50</sup> Zuvor war eine Wiederaufnahme der Beziehungen nicht denkbar, da Irak am 10. 5. 1969, Sudan und Syrien am 5. 6. 1969, Ägypten und Südjemen am 10. 7. 1969, Algerien am 20. 5. 1970 diplomatische Beziehungen mit Ost-Berlin aufgenommen hatten, vgl. Ingrid Muth, Die DDR-Außenpolitik 1949–1972, Berlin 2001, S. 234.

<sup>51</sup> Vgl. Lutz Maeke, Vom Zauber des Anfangs. Die Palästinensische Befreiungsorganisation und die DDR, in: Tribüne 51 (2012), H. 203, S. 155–164.

<sup>52</sup> Vgl. Oberloskamp, Olympia-Attentat, S. 328 f.; Dahlke, Demokratischer Staat, S. 92–99.

<sup>53</sup> Vgl. Frangi, Der Gesandte, S. 163–165; DB Nr. 128 des BR Nowak, Beirut, 7. 4. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 98.

<sup>54</sup> Vgl. Afz. des MDg Gehlhoff, 11. 2. 1970, in: AAPD 1970, Dok. 48, S. 207–214.

kleinzureden versuchte, die Bundesrepublik sei schließlich nicht Teil des Nahostkonflikts<sup>55</sup>. Im Streben nach Ausgewogenheit insistierte die Regierung Brandt-Scheel zudem, trotz aller historischen Vorbelastung durch den nationalsozialistischen Judenmord sollten die Beziehungen zu Israel keine „besonderen“, sondern schlicht „normale“ sein<sup>56</sup>. Kritisch bewertet wurde auch, dass sich die Bundesrepublik seit November 1974 zum Vorreiter des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Nahen Osten machte<sup>57</sup>. Schon angesichts der deutschen Teilung war für Bonn „das Selbstbestimmungsrecht das A und O“<sup>58</sup>; doch Israel fürchtete, die explizite Anerkennung legitimer Rechte des palästinensischen Volkes werde letztlich in einen Palästinenserstaat münden.

Neben grundsätzlichen Divergenzen über die Détente-Politik<sup>59</sup> betrachtete Israel vor allem die seit 1969/70 entstehende Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) mit tiefem Misstrauen. Denn neben der KSZE fasste die EPZ die Nahostpolitik ins Auge für den Versuch, Westeuropa als weltpolitischen Akteur zu etablieren. Tel Aviv fürchtete jedoch, Frankreichs seit 1967 ausgesprochen proarabische Politik werde alle übrigen Partner der Europäischen Gemeinschaft dominieren und Israel wohlgesinnte Stimmen, wie die der Bundesrepublik oder der Niederlande, marginalisieren<sup>60</sup>. Bei allen nationalen Spezifika bewegte sich die Nahostpolitik der Westeuropäer fortan in dem überwölbenden, wenn auch häufig schwerfälligen und nur begrenzt handlungsfähigen EPZ-Rahmen.

Gerade der europäische Vergleich macht deutlich, warum trotz aller Spannungen und der Olympia-Tragödie von München die westdeutsch-israelischen Beziehungen als überdurchschnittlich gut galten. Während die Bundesrepublik Israel auch nach Einstellung der 1964/65 ruchbar gewordenen heimlichen Waffenlieferungen weiter massive Wirtschaftshilfe leistete<sup>61</sup> und nach Möglichkeit Tel Avivs Interessen in internationalen Organisationen zu wahren versuchte, betrieb Frank-

<sup>55</sup> Vgl. DB Nr. 479 des Botschafters von Puttkamer, Tel Aviv, 1. 11. 1972, PA-AA, B 81 (Ref. 502), Bd. 1005; DB Nr. 499 desselben, 8. 11. 1972, in: AAPD 1972, Dok. 367, S. 1686.

<sup>56</sup> Vgl. Deutsch-israelische Regierungsgespräche, 7./8. 6. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 184; Hepperle, SPD und Israel, S. 151–158.

<sup>57</sup> Vgl. dazu die Erklärung des westdeutschen VN-Botschafters Rüdiger Freiherr von Wechmar, 19. 11. 1974, sowie die kritische Analyse des israelischen Außenministeriums vom 5. 10. 1975, in: Sharon Pardo/Joel Peters (Hrsg.), *Israel and the European Union. A Documentary History*, Lanham 2012, S. 139f.

<sup>58</sup> So Außenminister Genscher zu seinem israelischen Kollegen Dayan, 9. 9. 1979, in: AAPD 1979. Bearb. von Michael Ploetz und Tim Szatkowski, München 2010, Dok. 260, S. 1293.

<sup>59</sup> Während die USA unter Nixon und die Bundesrepublik unter Brandt den Ausgleich mit dem Osten forcierten, verschlechterten sich gleichzeitig Israels Beziehungen zum Ostblock dramatisch, was nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 zum Abbruch der Beziehungen und vor allem zu der für Israel unannehmbaren Einschränkung der jüdischen Auswanderung aus der UdSSR führte. Zudem gab es eine massive sowjetische Aufrüstung der arabischen Frontstaaten, insbesondere Ägyptens im „Abnutzungskrieg“.

<sup>60</sup> Vgl. Rory Miller, *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, London 2011; Pardo/Peters (Hrsg.), *Israel and the European Union*, S. 89ff.

<sup>61</sup> Seit 1966 gewährte die Bundesrepublik Israel eine jährlich neu zu verhandelnde Kapitalhilfe. Vgl. dazu AAPD 1971, Dok. 365. Das Kapitalhilfeabkommen vom 17. August 1972 gewährte Israel für 1972/73 z. B. Darlehen bis zur Höhe von 140 Millionen DM.

reich einen expansiven Rüstungsexport in arabische Staaten<sup>62</sup> und schien auf pro-arabische Positionen vorgebucht. Mit Jean Sauvagnargues war es auch ein Franzose, der sich als erster Außenminister eines EG-Staates im Oktober 1974 mit dem PLO-Vorsitzenden Arafat traf<sup>63</sup>.

Italien wiederum hatte sich als wirtschaftlicher Konkurrent für Mittelmeerprodukte zunächst gegen ein EG-Assoziationsabkommen gesträubt, mit dem Israel den Maschrek-Staaten gleichgestellt wurde<sup>64</sup>. Vor allem hatte Rom seine anfängliche Vermittlerfunktion<sup>65</sup> in Nahost unter dem Eindruck terroristischer Anschläge radikaler Palästinenser<sup>66</sup> zugunsten eines heimlichen Stillhalteabkommens mit der PLO revidiert. Das lief darauf hinaus, dass italienische Behörden die PLO gewähren ließen, während diese umgekehrt auf Anschläge in Italien verzichtete<sup>67</sup>. Ähnliche Vereinbarungen wurden Frankreich und Spanien<sup>68</sup>, aber auch Griechenland<sup>69</sup> nachgesagt. Während der „Landshut“-Entführung 1977, als Italien gegen den Wunsch der Bundesregierung den Weiterflug des gekaperten Flugzeuges ermöglichte, verwies Innenminister Francesco Cossiga jedenfalls auf Roms „guten Draht zur PLO und zur ‚Verweigerungsfront‘ von George Habasch“, die er zugunsten einer friedlichen Lösung zu aktivieren versprach<sup>70</sup>.

Insgesamt erscheint der in Israel verbreitete Eindruck, beim Anti-Terror-Kampf von den nur auf Eigeninteressen bedachten, Appeasement-geneigten Westeuropäern im Stich gelassen zu werden, zumindest verständlich. Umgekehrt erkannten die Europäer schneller, dass nicht jeder Palästinenser per se ein Terrorist war.

Nach allem, was man aus dem Graubereich der Nachrichtendienste weiß, funktionierte trotz der NS-Belastung von Bundesnachrichtendienst (BND) und Verfassungsschutz die Zusammenarbeit zwischen israelischen und westdeutschen Si-

<sup>62</sup> Vgl. Afz. des VLR I Redies, 3. 2. 1971, in: AAPD 1971, Dok. 43; Fernschreiben der israelischen Botschaft, Paris, 18. 12. 1973, in: Pardo/Peters (Hrsg.), *Israel and the European Union*, S. 124.

<sup>63</sup> Vgl. Jean François-Poncet, 37, Quai d'Orsay. *Mémoire pour aujourd'hui et pour demain*, Paris 2008, S. 183; Frangi, *Der Gesandte*, S. 194.

<sup>64</sup> Vgl. Maariv-Artikel vom 11. 5. 1975, in: Pardo/Peters (Hrsg.), *Israel and the European Union*, S. 137; Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 222.

<sup>65</sup> Vgl. Bericht der österreichischen Botschafterin Nestor, Tel Aviv, 3. 4. 1973, in: *Israel und der Nahostkonflikt 1972–1976*, hrsg. von Rolf Steininger und Rudolf Agstner, München 2006, Dok. 14, S. 85.

<sup>66</sup> Am 5. 9. 1973 wurden fünf Araber in der Nähe des Flughafens Rom-Fiumicino mit Flugabwehrraketen verhaftet. Am 17. 12. 1973 setzte eine Palästinenser-Gruppe ein PanAm-Flugzeug in Brand, wobei 29 Menschen starben. Anschließend entführten sie eine Lufthansa-Maschine über Athen, wo sie weitere Geiseln erschossen, nach Kuwait. Vgl. „Neuer palästinensischer Terrorakt. Massenmord auf dem Flughafen Rom“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. 12. 1973, S. 1 und 4.

<sup>67</sup> Vgl. DB Nr. 210 des Botschafters Pachelbel-Gehag, Beirut, 4. 10. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 125, S. 567. Luxemburgs Außenminister Gaston Thorn klagte schon 1974: „Italy is kowtowing to the Arabs“, vgl. DB Nr. 99 des israelischen Botschafters Ben Horin, Brüssel, 20. 11. 1974, in: Pardo/Peters (Hrsg.), *Israel and the European Union*, S. 132.

<sup>68</sup> Vgl. DB Nr. 253 des BR Neubauer, Beirut, 29. 5. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 418, der Aussagen des mit radikalen Palästinenser-Organisationen bestens vernetzten, am 24. 5. 1979 wohl aber von diesen ermordeten Stern- bzw. Spiegel-Reporters Robert Pfeffer wiedergab.

<sup>69</sup> Vgl. DB Nr. 223 des Botschafters Hille, Amman, 8. 4. 1970, PA-AA, B 150, Bd. 200.

<sup>70</sup> Vgl. DB Nr. 1500 des Botschafters Arnold, Rom, 14. 10. 1977, PA-AA, B 150, Bd. 377.

cherheitsdiensten gut<sup>71</sup>. Diese konnte überraschend weit reichen: Im Herbst 1979 wurde bekannt, dass Ermittlungsbehörden in Bayern zur Befragung einiger, im Frühjahr wegen Sprengstoffbesitzes und Passvergehen verhafteter Palästinenser<sup>72</sup> auch BND-Mitarbeiter und diese wiederum als „Dolmetscher“ getarnte Mossad-Kollegen herangezogen hatten; letztere durften die Gefangenen sogar alleine und auf Arabisch vernehmen (obwohl kein deutscher Aufsichtsbeamter dieser Sprache mächtig war) – und wurden dabei erkannt. Jedenfalls behauptete einer von zwei kurz darauf nach Beirut abgeschobenen Palästinensern, er sei in deutscher Haft unter Drogen gesetzt und von den israelischen Vernehmern mit der Drohung, sonst werde seiner unter israelischer Besatzungsherrschaft lebenden Familie etwas zustoßen, zum Mord an Abu Iyad, dem PLO-Sicherheitschef und Arafat-Stellvertreter, gedungen worden. Der Rückkehrer beging jedoch Selbstmord; sein Abschiedsschreiben enthüllte die Hintergründe. Das Auswärtige Amt, das schon zum Schutz Deutscher im Ausland all diese Anschuldigungen zurückweisen wollte, musste sich von den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden belehren lassen, die Vorwürfe seien im Kern korrekt<sup>73</sup>.

Ein weit bekannteres Beispiel für die Sicherheitskooperation mit Israel ist die nach dem Olympia-Attentat gebildete Spezialeinheit des Bundesgrenzschutzes (BGS), die GSG-9, die primär nach der damals in Anti-Terror-Einsätzen führenden israelischen Spezialeinheit *Sayeret Matkal* geformt wurde. Ihr Kommandeur Ulrich Wegener absolvierte in Israel ein entsprechendes Trainingsprogramm<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Erich Schmidt-Eenboom, BND. Der deutsche Geheimdienst im Nahen Osten. Geheime Hintergründe und Fakten, München 2007, S. 25, bezeichnet den Mossad als „Partnerdienst Nummer 1 des BND“. Vgl. ferner Shlomo Shapiro/Matthias Jäger, Sprachunterricht für Agenten bei arabischen Familien in Israel, in: Berliner Zeitung, 8. 1. 2000; Shlomo Shafir, Willy Brandt, die Juden und Israel, in: Jahrbuch für Antisemitismusforschung 19 (2010), S. 389; Daniel Gerlach, Die doppelte Front. Die Bundesrepublik Deutschland und der Nahostkonflikt 1967–1973, Berlin 2006, S. 149–156.

<sup>72</sup> Auf Hinweise des Mossad wurden am 24. und 26. April 1979 in West-Berlin sieben Palästinenser verhaftet. Dabei entdeckte die Polizei neben Sprengstoff Unterlagen für beabsichtigte Anschläge, u. a. auf ein Treibstofflager und die jüdische Gemeinde in West-Berlin. Einer der Festgenommenen, ein israelischer Doppelagent, entschwand kurz darauf bei einem Freigang spurlos. Eine zweite Palästinensergruppe, die, aufgeteilt in je zwei Mann, getrennt einreisen wollte, wurde am 26. 4. in Passau wegen Sprengstoffbesitz und am 29. 4. 1979 in Elten wegen gefälschter Pässe verhaftet. Vgl. Wilhelm Dietl, Die Agentin des Mossad. Operation Roter Prinz, Düsseldorf 1992, S. 294f.; „Dreieck im Dunkeln“, Die Zeit, 9. 11. 1979, S. 9–12.

<sup>73</sup> Vgl. Afz. des MDg Hille, 25. 10. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 308. Ferner Kurzprotokoll des Bundstags-Innenausschusses vom 7. 11. 1979, PA-AA, Referat 310, Bd. 125018, sowie die gut informierten Artikel „Balkan in Bonn oder Bayern“, Der Spiegel, 5. 11. 1979, S. 21–25; „Zwielichtige Geschichte“, Der Spiegel, 12. 11. 1979, S. 26f. Dietl, Agentin, S. 300, glaubt indes, der PLO-Mann sei von seinen eigenen Leuten ermordet worden, um Bonn unter Zugzwang zu setzen.

<sup>74</sup> Vgl. Oberloskamp, Olympia-Attentat, S. 336. Wegener selbst berichtet rückblickend: „Wir haben viele taktische Kniffe von den Israelis übernommen, und auch in Führungsdingen habe ich mich an die Israelis angelehnt.“ Vgl. <http://www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wegener.pdf>. Auch in Frankreich entstand als Konsequenz des Olympia-Attentats eine entsprechende Einheit, die *Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale* (GIGN). Der Aufbau des amerikanischen Anti-Terror-Kommandos *Delta Force* begann dagegen erst 1977 nach dem GSG-9-Einsatz in Mogadischu, vgl. Scott Williamson, Flexible Response: The Development of American Counterterrorism Policy 1968–1976, in: Primary Source I, No. 1, S. 49.

Auch im Fall der am 27. Juni 1976 durch ein palästinensisch-deutsches Terroristenteam ins ugandische Entebbe entführten Air France-Maschine<sup>75</sup> bewährte sich die deutsch-israelische Zusammenarbeit. Dabei wirkte zunächst belastend, dass ausgerechnet die beiden Revolutionäre-Zellen-Mitglieder Winfried Böse und Brigitte Kuhlmann die Selektion der Passagiere in freizulassende Nicht-Juden und festzuhaltende Israelis vornahmen; dies evozierte schlimmste Erinnerungen an den Nationalsozialismus. Außerdem forderten die Entführer die Freilassung von 40 in Israel inhaftierten Palästinensern und sechs Häftlingen aus der Bundesrepublik – je zur Hälfte RAF- bzw. „Bewegung 2. Juni“-Mitglieder – sowie von weiteren Häftlingen in Kenia, Frankreich und der Schweiz<sup>76</sup>. Auch wenn keine Deutschen unter den Passagieren waren, war die Bundesrepublik eng in den Fall involviert – schon als Schutzmachtvertretung für US-Amerikaner, von denen sich rund ein Dutzend unter den Entführten befand<sup>77</sup>. Vor allem stand fest, dass, sollte die israelische Regierung in das Austauschgeschäft der Terroristen einwilligen, auch die Bundesregierung der Häftlingsfreipressung folgen müsste, wollte sie nicht ein weiteres Mal verantwortlich werden am Tod unschuldiger Juden<sup>78</sup>.

Am 29. Juni setzte, wie es etwas opak in AA-Akten heißt, „eine ganz normale“ Lufthansa-Maschine „bei laufendem Motor“ im Entführungsort den zuvor auf Heimaturlaub befindlichen westdeutschen Botschafter in Uganda, Richard Ellerkmann, samt zweier „Begleiter aus dem BMI“ ab<sup>79</sup>. Wie aus der weiteren Berichtserstattung ersichtlich, handelte es sich dabei um einen Kriminaldirektor des Bundeskriminalamts und um Oberstleutnant Wegener vom BGS. Fortan wurde sehr präzise und einsatztaktisch hilfreich Bewaffnung und Positionierung der Entführer nach Bonn übermittelt. Neben der Informationsabschöpfung der freigelasse-

<sup>75</sup> Air France-Flug 139 von Tel Aviv nach Paris wurde mit 257 Passagieren nach Zwischenhalt in Athen von einem siebenköpfigen PFLP-Kommando entführt und nach einem Stopp in Libyen, wo eine Passagierin entlassen wurde, nach Uganda dirigiert. Die dortigen Behörden versorgten die Entführer mit Material und übernahmen sogar die Geiselüberwachung. Bis 1. Juli wurden 147 nichtjüdische Passagiere freigelassen. Vgl. Edward F. Mickolus, *Transnational Terrorism. A Chronology of Events, 1968–1979*, London 1980, S. 621–625. Zum Folgenden vgl. jetzt auch Markus Eikel, Keine „Atempause“. Das Krisenmanagement der Bundesregierung und die Flugzeugentführung von Entebbe 1976, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 61 (2013), S. 239–261.

<sup>76</sup> Vgl. DB Nr. 161 des LR I Nourney, Kampala, 29. 6. 1976, PA-AA, B 81 (Ref. 502), Bd. 1005; ferner „Härte bedeutet Massaker“, *Der Spiegel*, 11. 7. 1976, S. 21–25.

<sup>77</sup> Italienische Diplomaten, an sich die Schutzmachtvertretung Israels in Uganda, waren in der Krise nicht vor Ort, vgl. DB Nr. 177 des Botschafters Ellerkmann, Kampala, 2. 7. 1976, PA-AA, B 81 (Ref. 502), Bd. 1005.

<sup>78</sup> Zwar wurde der Bundesregierung am 30. 6. 1976 von der israelischen und schweizerischen Regierung versichert, an ein Nachgeben gegenüber den Terroristen sei nicht gedacht. Auch Frankreichs Ministerpräsident Chirac verkündete dies, vgl. Afz. des VLR Freiherr von Schacky, 30. 6. 1976, PA-AA, B 81 (Ref. 502), Bd. 1005. Doch Bonn traute dem nicht; noch abends erkundigte sich Schmidt telefonisch bei Präsident Giscard d'Estaing, ob es dabei bleibe, vgl. AAPD 1976, Dok. 210, S. 982f. Unter dem Druck von Angehörigen brach Ministerpräsident Jitzhak Rabin am folgenden Tag mit Israels traditioneller Linie und kündigte Verhandlungen mit den Entführern an. Vgl. Eikel, Keine „Atempause“, S. 250f.

<sup>79</sup> Undatierter, ungekennzeichneter Vermerk, PA-AA, B 81 (Ref. 502), Bd. 1005.

nen Geiseln<sup>80</sup> und eigener Aufklärungsarbeit<sup>81</sup> dürfte das die erfolgreiche Durchführung der kühnen israelischen Kommandoaktion zumindest erleichtert haben, mit der in der Nacht vom 3. auf den 4. Juli 1976 fast alle Geiseln lebend befreit wurden<sup>82</sup>.

Manche Indizien deuten darauf hin, dass die Bundesrepublik möglicherweise eine hilfreichere Rolle in der Aktion spielte als bislang bekannt<sup>83</sup>. Dafür spricht nicht zuletzt die Äußerung aus dem israelischen Außenministerium am Tag der Geiselnbefreiung, das „deutsch-israelische Verhältnis geht gestärkt aus Zwischenfall hervor“<sup>84</sup> – eine Aussage, die ansonsten angesichts einer Beteiligung deutscher Terroristen doch recht verwunderlich wirkt.

Spannungsfrei war indes die deutsch-israelische Sicherheitskooperation nie. Ein Dokumentarfilm hat durchaus schlüssig die These entwickelt, der Mossad habe vorab von der „Landshut“-Entführung gewusst, aber auf eine präzise Warnung verzichtet, um nicht seinen hochrangigen „Maulwurf“ in der PFLP-SC (Special Command) des auf Flugzeugenführungen spezialisierten Wadi Haddad auffliegen zu lassen<sup>85</sup>. Gesichert ist, dass am 17. Oktober 1977 in israelischen Medien bereits

<sup>80</sup> Der bei der israelischen Befreiungsaktion beteiligte Elitesoldat Muki Betser hebt insbesondere die Rolle eines französischen Ex-Generals unter den Freigelassenen hervor, der Israels Militärgeheimdienst mit präzisen Informationen versehen habe. Vgl. Muki Betser/Robert Rosenberg, Soldat im geheimen Auftrag. Israels führender Antiterror-Spezialist berichtet über seine spektakulärsten Einsätze, Hamburg 1996, S. 275.

<sup>81</sup> Israel kam zugute, dass eine israelische Baufirma das alte Flughafengebäude in Entebbe errichtet hatte, in dem die Geiseln gefangen gehalten wurden. Der *Spiegel* berichtete ferner über auffällig viele athletisch gebaute israelische „Touristen“ auf der Entebbe gegenüberliegende kenianischen Seite des Victoria-Sees, vgl. „Entebbe: Diese zähen jungen Burschen“, Der Spiegel, 12. 7. 1976, S. 84–87, hier S. 84.

<sup>82</sup> Die spektakuläre Militäraktion, bei der auf israelischer Seite lediglich Jonathan Nathanjahu, der Bruder des späteren Ministerpräsidenten, starb, wurde bald mehrfach verfilmt, vgl. Annette Vowinkel, Flugzeugentführungen. Eine Kulturgeschichte, Göttingen 2011, S. 93–104.

<sup>83</sup> Eine von den ugandischen Medien ausgestrahlte PFLP-Erklärung beschuldigte die Bundesrepublik neben Kenia und Frankreich, Israel beim Angriff auf den Flughafen Entebbe geholfen zu haben. Ugandas Diktator Idi Amin erging sich daher in Drohungen gegen Deutsche, vgl. DB Nr. 213 des Botschafters Ellerkmann, Kampala, 6. 7. 1976, in: AAPD 1976, Dok. 219, S. 1018. Wegener erklärte im Jahr 2000, aus Geheimschutzgründen könne er „nur so viel sagen: Ich war im Interesse der Deutschen und Israelis in Entebbe, aber schon, bevor der israelische Schlag durchgeführt wurde. Wir haben versucht, Informationen zu sammeln über den Gegner, die Terroristen wie auch über die möglichen Unterstützer, die in Uganda vorhanden waren. Wir waren sehr erfolgreich und konnten sehr viele Informationen sammeln.“ Vgl. <http://www.br-online.de/download/pdf/alpha/w/wegener.pdf>. Im Kabinett verkündete Bundeskanzler Schmidt dagegen am 7. Juli 1976, „daß die Bundesregierung von der israelischerseits beabsichtigten Befreiungsaktion in Entebbe keine Kenntnis hatte“. Vgl. [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1976k/kap1\\_1/kap2\\_27/para3\\_6.html#Start](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1976k/kap1_1/kap2_27/para3_6.html#Start). Auch Wischniewski bestritt am 26. Oktober 1977 im Auswärtigen Ausschuss jede deutsche Involvierung: „Herr Wegener war an Entebbe nicht beteiligt. Er hatte mit der Angelegenheit gar nichts zu tun. [...] Er hat dort weder zugeschaut noch sonst irgendetwas gemacht.“ Vgl. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Bd. 3104 A8/Prot. 16, S. 53.

<sup>84</sup> Vgl. DB Nr. 440 des Botschafters Fischer, Tel Aviv, 4. 7. 1976, in: AAPD 1976, Dok. 217, S. 1013.

<sup>85</sup> Vgl. Egmont Koch, Tödliche Schokolade. Ein Giftmord des Mossad und die Entführung der „Landshut“. Erstausstrahlung in der ARD am 7. 7. 2010. Dazu „Vor belgischen Pralinen wird gewarnt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. 7. 2010, S. 39.

Stunden vor dem GSG-9-Zugriff zur „Landshut“-Befreiung die für den Erfolg der Mission gefährliche Meldung verbreitet wurde, eine deutsche Anti-Terror-Truppe sei in Mogadischu gelandet<sup>86</sup>.

Gravierender noch waren die durch den Fall Brigitte Schulz und Thomas Reuter hervorgerufenen Dissonanzen. In Zusammenarbeit mit Kenia war es Israels Geheimdienst gelungen, im Januar 1976 in Nairobi eine von Wadi Haddads „rechter Hand“ Abu Hanafieh geleitete PFLP-Gruppe zu verhaften, die – wie die „Carlos“-Gruppe im Vorjahr am Pariser Flughafen Orly<sup>87</sup> – den Abschuss israelischer Zivilmaschinen mittels sowjetischer Flugabwehrraketen plante<sup>88</sup>. In diesem Zusammenhang wurden die beiden Deutschen verhaftet, die ihre Unschuld beteuerten, aber mit gefälschten zyprischen Pässen der PFLP reisten<sup>89</sup>. Schulz und Reuter, die sich im RAF-Sympathisantenumfeld bewegt hatten, ohne dass strafrechtlich etwas gegen sie vorlag, wurden heimlich nach Israel verbracht. Die Bundesregierung erfuhr dies erst nach einem Jahr, als die Eltern der verschollenen Schulz durch anonyme Hinweise und eigene Recherchen in israelischen Militärgefängnissen fündig wurden<sup>90</sup>. Die verspätete Mitteilung und die damit vorenthaltene konsularische Vertretung war ein Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht; Außenminister Hans-Dietrich Genscher rügte dies wenige Tage später entsprechend scharf bei seinem Israel-Besuch<sup>91</sup>. Die israelische Seite konterte, die deutschen Nachrichtendienste seien früher unterrichtet worden<sup>92</sup>. An der Behandlung von Schulz/Reuter im israelischen Militärgefängnis, wo sie u. a. dem „Hoarding“ ausgesetzt waren (also jener folterähnlichen Methode, durch permanentes Kapuze-Überstülpen einen Orientierungsverlust herzustellen, um den Gefangenen ausagewilliger zu machen), nahm das Auswärtige Amt massiven Anstoß, ebenso an dem rechtsstaatlich fragwürdigen Verfahren vor einem Militärgerichtshof<sup>93</sup>. Mehrere Interventionen, auch auf Ministerebene, erreichten aber lediglich eine minimale Verkürzung des im Urteil vom September 1979 nach einem Deal zwischen

<sup>86</sup> Nach der ersten Meldung um 19 Uhr MEZ, die u. a. von Agence-France-Presse aufgegriffen wurde, gelang es der Bundesregierung, die Agenturen ab 21.30 Uhr zum Zurückhalten dieser Nachricht zu bewegen. Vgl. Geiger, Landshut, S. 445.

<sup>87</sup> Zum Anschlagversuch vom 13. 1. 1975 vgl. Naftali, Blind Spot, S. 83; Dietl, Agentin, S. 223.

<sup>88</sup> Vgl. Memo of Conversation (des israelischen MP Rabin mit US-Präsident Ford, 27. 1. 1976), in: FRUS 1972–1976, Vol. XXVI (Arab-Israeli Dispute 1974–1976), Washington, D.C. 2012, Dok. 256, S. 901; Aust, Baader-Meinhof-Komplex, S. 415; Skelton-Robinson, Netz, S. 877.

<sup>89</sup> Vgl. „Verhöre, Folter – es war die Hölle“, Stern, 19. 3. 1981, S. 226.

<sup>90</sup> Vgl. DB Nr. 293 des Botschafters Fischer, Tel Aviv, 21. 3. 1977, in: AAPD 1977. Bearb. von Amit Das Gupta, Tim Geiger, Matthias Peter, Fabian Hilfrich und Mechthild Lindemann, München 2008, Dok. 69, S. 357f.

<sup>91</sup> Im Gespräch mit Außenminister Allon, 17. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 64, S. 340f.

<sup>92</sup> Vgl. DB Nr. 332 des Botschafters Fischer, Tel Aviv, 30. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 81, S. 411f. Tatsächlich hatte das Bundesamt für Verfassungsschutz auf israelische Anfrage Informationen über Schulz und Reuter bereitgestellt – angeblich ohne Wissen, wofür diese gebraucht würden, vgl. „Totale Sonnenfinsternis“, Der Spiegel, 21. 1. 1980, S. 40.

<sup>93</sup> Vgl. Afz. des Referats 511, 29. 8. 1979, in: PA-AA, B 83 (Referat 511), Bd. 1174; „Schwarze Kapuze“, Der Spiegel, 28. 5. 1979, S. 65f.; „Totale Sonnenfinsternis“, Der Spiegel, 21. 1. 1980, S. 39–45.

Verteidigung und Anklage ausgehandelten Strafmaßes. Ende Dezember 1980 wurden Schulz und Reuter schließlich vorzeitig aus israelischer Haft entlassen.

Neben der unterschiedlichen Bewertung des für Israel so wichtigen Camp-David-Abkommens von 1979 (die Bundesregierung befürchtete zutreffend, das separate Friedensabkommen isoliere Ägypten und erschwere so letztlich eine Gesamtlösung des Nahostproblems) und den persönlichen Invektiven von Ministerpräsident Menachem Begin auf Helmut Schmidt wegen dessen Wehrmachtsvergangenheit<sup>94</sup> (im Zusammenhang mit möglichen westdeutschen Panzerlieferungen an Saudi-Arabien) trug der Fall Schulz/Reuter mit zur Verschlechterung der bilateralen Beziehungen bei. Entscheidend war aber auch die zunehmende Aufmerksamkeit, die die Bundesrepublik wie andere westeuropäische Staaten der Palästinenser-Frage zollten. Israelische Medien klagten, die Bundesregierung erstrebe wirtschaftliche Stabilität und innere Sicherheit zu Lasten Israels; denn ersteres erkaufe Bonn mit politischen Gesten gegenüber den arabischen Ölstaaten, letzteres durch Kontakte zur PLO, um die „deutsche Stadtguerilla zu isolieren“<sup>95</sup>. In der Tat hoffte die Bundesregierung, den terroristischen Sumpf auch durch eine aktive Kontaktpolitik mit den palästinensischen Verbündeten der deutschen Linksextremisten trockenlegen zu können.

### 3. „Talking with the Devil’s friend“: Die Kontaktpolitik zu Palästinensern im Kampf gegen den heimischen Linksterrorismus

Nur einen Monat nachdem ein PFLP-Kommando vom 13. bis 18. Oktober 1977 die Lufthansa-Maschine „Landshut“ mit 86 Passagieren und fünf Crew-Mitgliedern in seiner Gewalt hatte, um damit der verbündeten RAF aus der Sackgasse zu helfen, in die diese durch die Unnachgiebigkeit der Bundesregierung bei der Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer geraten war<sup>96</sup>, fand am 24. November 1977 in Wien ein vertrauliches Treffen statt zwischen dem in Nahostfragen stark engagierten österreichischen Bundeskanzler Bruno Kreisky<sup>97</sup>, dessen Innenminister Erwin Lanc und zwei hochrangigen palästinensischen Gesprächspartnern, zu dem auf Kreiskys Anregung unter strengster Geheimhaltung auch ein Vertreter der Bundesregierung hinzugezogen wurde: der Diplomat Peter

<sup>94</sup> Dazu Shlomo Shafir, Helmut Schmidt, seine Beziehungen zu Israel und den Juden, in: Jahrbuch für Antisemitismus 17 (2008), S. 297–321.

<sup>95</sup> Vgl. DB Nr. 860 des Botschafters Schütz, Tel Aviv, 13. 7. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 261, S. 1294, Anm. 5.

<sup>96</sup> Zur „Landshut“-Entführung vgl. Geiger, Landshut; Heinrich Breloer, Todesspiel. Von der Schleyer-Entführung bis Mogadischu, Köln 1997; Aust, Baader-Meinhof-Komplex, S. 592–631; Peters, Tödlicher Irrtum, S. 430–449.

<sup>97</sup> Vgl. dazu Thomas Riegler, Im Fadenkreuz: Österreich und der Nahostterrorismus 1973 bis 1985, Göttingen 2011; ders., Das „Spinnennetz“ des internationalen Terrorismus. Der „Schwarze September“ und die gescheiterte Geiselnahme von Schönau, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 579–601.

Kiewitt, zu dieser Zeit Persönlicher Referent des Staatsministers im Bundeskanzleramt, Wischnewski<sup>98</sup>. Die Begegnung war brisant, denn bei den beiden Palästinensern handelte es sich um die PLO-Führer Issam Sartawi und Ali Hassan Salameh. Beide gelten als Verantwortliche für Terroranschläge in München – Sartawi für den Anschlag im Flughafen Riem 1970<sup>99</sup> und Salameh, der „Rote Prinz“, inzwischen PLO-„Innenminister“ und Leiter von Arafats Leibwache „Force 17“, als ein Hauptverantwortlicher verschiedener „Schwarzer September“-Anschläge, darunter das Olympia-Attentat von 1972. In der Unterhaltung bekannte sich Salameh offen zu seiner Nähe und intimen Kenntnis der deutschen Terroristenszene und bot zugleich an, dieses Wissen künftig durch Informationsweitergabe an deutsche Behörden zur Verfügung zu stellen (eine Auslieferung der bisherigen Kampfgefährten schloss er dagegen explizit aus) und damit „den Terrorismus für die nächsten 10 Jahre stillzulegen“. Als Gegenleistung forderte die PLO von der Bundesregierung politisch „eine gewisse Anerkennung“ und die Unterstützung Arafats<sup>100</sup>.

Das Treffen veranschaulicht, dass die Regierung Schmidt bereit war, im Anti-Terror-Kampf ungewöhnliche und unkonventionelle Wege zu beschreiten. Allerdings hatte auch schon die Vorgängerregierung versucht, durch Gespräche mit Palästinensern Fortschritte im Kampf gegen den heimischen und internationalen Terrorismus zu erzielen. So baute das Auswärtige Amt unmittelbar nach dem Olympia-Attentat klandestine Kontakte zu PLO-Vertretern auf. Zum einen hoffte man, so endlich einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts näherzukommen, zum anderen, weitere Terroranschläge in Deutschland verhindern zu können. Auch dabei lautete der für beide Seiten gewinnversprechende Deal: politische Aufwertung der PLO für Ruhe an der Terrorfront.

Je nach Sichtweise war das feige Appeasement<sup>101</sup> oder kluge Realpolitik. Letztlich entsprach es ganz der Logik der „Neuen Ostpolitik“, nämlich unschöne Realitäten anzuerkennen, um sie via Kontaktpolitik zu verändern. Gemäß dem „Wandel-durch-Annäherung“-Paradigma suchte Scheels Außenamt bereits Ende 1972

<sup>98</sup> Das Gespräch wurde erstmals bekannt durch den Artikel von Matthias Dahlke, Das Wischnewski-Protokoll. Zur Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen Regierungen und transnationalen Terroristen, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 201–215 (Der Titel ist irreführend, denn Wischnewski selbst nahm am Treffen nicht teil). Vgl. auch Dahlke, Demokratischer Staat, S. 306–315; Riegler, Im Fadenkreuz, S. 77–79; Kraushaar, Wann endlich, S. 621–626.

<sup>99</sup> Kraushaar weist darauf hin, dass sich die Bundesregierung pikanterweise am Tag vor dem Wiener Treffen im Bundestag Fragen der Opposition nach Gesprächen zu erwehren hatte, die Sartawi am 3. 11. 1977 in der SPD-Parteizentrale geführt hatte, vgl. ders., Wann endlich, S. 618f. Zu dieser Begegnung mit Brandt, Bahr und Wischnewski vgl. Issam Sartawi, Israel ist kein Gespenst, in: Der Spiegel, 26. 11. 1979, S. 39f.; Bernd Rother/Wolfgang Schmidt, Einleitung, in: Willy Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 8: Über Europa hinaus. Dritte Welt und Sozialistische Internationale, bearb. von Bernd Rother und Wolfgang Schmidt, Bonn 2006, S. 53; Tessa Szyszkowitz, Der Friedenskämpfer. Arafats geheimer Gesandter Issam Sartawi, Wien 2011, S. 75.

<sup>100</sup> Dahlke, Wischnewski-Protokoll, S. 210f.; Kraushaar, Wann endlich, S. 625f.

<sup>101</sup> So Felix Bohr/Gunther Latsch/Klaus Wiegrefe, Böses Blut, in: Der Spiegel, 27. 8. 2012, S. 34–36.

einerseits über den ägyptischen Geheimdienst, andererseits über Direktkontakte zur PLO ein Ende palästinensischer Terroraktivitäten sicherzustellen<sup>102</sup>. In Kairo führte der Leiter des Nahost-Referats, Helmut Redies, mehrfach Gespräche mit Abdallah Frangi, offiziell Ex-Mitarbeiter im Büro der Arabischen Liga in Bonn, de facto bekanntes PLO- und Fatah-Führungsmitglied, das nach „München“ im Zuge der von Genschers Innenministerium verhängten polizeilichen Maßnahmen gegen potentielle arabische Gewalttäter ungeachtet seiner familiären Bindungen ausgewiesen worden war<sup>103</sup>.

Im Libanon, seit dem „Schwarzen September“ das neue Gravitationszentrum der Palästinenser-Organisationen, kam es im April 1973 zum hochrangigen Kontakt mit dem PLO-„Außenminister“ Abu Jussef. Der Diplomat Walter Nowak legte dar, angesichts eigener Vertreibungserfahrungen verstünden die Deutschen die Palästinenser vermutlich besser als viele andere Nationen. Die Bundesrepublik zeige dies auch mit ihrer finanziellen Hilfe, quittiere dafür aber nur Feindseligkeit. Eine neue Vertrauensbasis sei möglich, falls „die palästinensische Seite diese Bemühungen nicht durch neue Aktionen zunichte“ mache. In Aussicht gestellt wurde sogar ein geheimes Treffen von Außenminister Walter Scheel mit Abu Jussef oder Arafat in Kairo<sup>104</sup>. Dazu kam es allerdings so wenig wie zur Fortführung des Gesprächs, denn Abu Jussef fiel wenige Tage später einer Kommando-Aktion israelischer Spezialkräfte zum Opfer, die ihn und weitere PLO-Führungschergen miten in Beirut töteten<sup>105</sup>.

Nach dem Jom-Kippur-Krieg vom Oktober 1973 wuchs weltweit die Überzeugung, Frieden im Nahen Osten sei nur durch eine adäquate Lösung der Palästinenserfrage zu erreichen. Eine EPZ-Erklärung vom 6. November 1973 brachte genau dies zum Ausdruck<sup>106</sup>. Ein Jahr später gelang der PLO international ein entscheidender Durchbruch, indem sie bei der UNO Beobachterstatus erhielt

<sup>102</sup> Vgl. die Aufzeichnungen des VLR I Redies, 5. 1. und 22. 2. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 4 und 63. Das AA versuchte zudem im Januar 1973, einen Passus zum Palästina-Problem in Brandts Regierungserklärung einzufügen, scheiterte aber am Kanzleramt, vgl. Klaus Harpprecht, Im Kanzleramt. Tagebuch der Jahre mit Willy Brandt, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 36f.

<sup>103</sup> Vgl. Afz. des VLR I Redies, 5. 1. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 4. Zu Frangi, der mit einer Deutschen verheiratet ist, vgl. dessen Autobiographie: Frangi, Der Gesandte.

<sup>104</sup> Vgl. DB Nr. 128 des BR Nowak, Beirut, 7. 4. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 98, S. 470–473.

<sup>105</sup> Zur israelischen Kommandoaktion „Spring of Youth“ am 9./10. 4. 1973 vgl. Klein, Die Rächer, S. 176–191. BR Nowak räsonierte, die Israelis hätten statt der radikalen PLO-Anführer ausgerechnet die vergleichsweise gemäßigten Kräfte umgebracht: „Wer keine Verhandlungen will, den stören jene, die man ihm als Partner zumuten könnte. Die Befürworter des palästinensischen Terrorismus wird man Israel nicht als Verhandlungspartner vorschlagen; sie sind keine. Sie sind sogar nützlich, treibt ihr Handeln doch die öffentliche Meinung der Welt Israel in die Arme. Recht betrachtet, ist der Tod der Gemäßigten für Tel Aviv vorteilhafter als derjenige der Extremisten.“ Vgl. Schriftbericht Nr. 361, 11. 4. 1973, PA-AA, Ref. 310, Bd. 104931.

<sup>106</sup> Vgl. Pardo/Peters (Hrsg.), Israel and the European Union, S. 106f. Israels Botschafter in Brüssel, Alon, berichtete, der ursprüngliche Text sei noch ungünstiger gewesen und durch die Bundesrepublik, Luxemburg und Belgien entschärft worden. Die Erklärung sei primär „an Anglo-French creation“. Vgl. ebenda, S. 110.

und Arafat mit Pistolenhalfter und Ölzweig vor der Generalversammlung auftrat<sup>107</sup>. In dieser Palästina-Debatte verkündete der westdeutsche UNO-Botschafter, Rüdiger Freiherr von Wechmar, als erster westlicher Vertreter öffentlich Unterstützung für das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes. Wechmar erklärte, dass gewaltsamer Gebietserwerb nicht anerkannt würde und Israel sich aus den seit 1967 besetzten Gebieten zurückziehen habe. Umgekehrt müsse aber Israels Existenz in gesicherten Grenzen garantiert sein<sup>108</sup>.

Im Monat darauf fand in Damaskus ein aufsehenerregendes Treffen des Vorsitzenden des Auswärtigen Bundestagsausschusses, Gerhard Schröder, mit Arafat statt, das sich allerdings um den Nahostkonflikt und nicht um Terrorismus drehte<sup>109</sup>. Auf explizite Weisung der Amtsspitze nahm kein westdeutscher Diplomat an der Unterredung des vormaligen CDU-Außenministers und jetzigen Oppositionspolitikers teil<sup>110</sup>. Auf der weniger exponierten Arbeitsebene dagegen wurden funktionierende Kontakte etabliert, in der Bundesrepublik vor allem durch die Rückkehr Abdallah Frangis<sup>111</sup>, der wieder ohne Diplomatenstatus als Ortskraft im Bonner Büro der Arabischen Liga firmierte. Seit 1975 leitete Frangi zwar kein offizielles PLO-Büro, aber den eingetragenen Verein „Informationsstelle Palästina“. Bis 1993 – erst da anerkannte Bonn im Zuge des Osloer Friedensprozesses formell die PLO – wurde Frangi im Auswärtigen Amt daher nur bis Unterabteilungsleiterebene empfangen<sup>112</sup>. Das besagte letztlich wenig, traf er doch politisches Spitzenpersonal von SPD, Grünen und FDP anderenorts in deren Eigenschaft als Parteipolitiker<sup>113</sup>. Besonders enger Kontakt bestand dabei zur Kanzlerpartei SPD.

Für SPD-Kontakte wuchs zudem seit Mitte der 1970er Jahre dem vom militanten Extremisten zum Verständigungspolitiker gewandelten Issam Sartawi eine ähnlich wichtige Rolle zu. Sartawi plädierte schließlich sogar für die Anerkennung Israels durch die PLO und wurde dafür 1983 auf einer Tagung der Sozialistischen Internationalen (SI) von der radikalen Abu-Nidal-Gruppe ermordet<sup>114</sup>. In der PLO für die Kontaktpflege zu Westeuropas sozialistischen Parteien zuständig, pflegte Sartawi beste Beziehungen zu Wischniewski, Brandt, Bahr und anderen SPD-Größen. Diese traf er sogar wiederholt in Deutschland – bis das Auswärtige Amt, das über diese Kontakte auf der Parteischiene meist nur unvollständig unterrichtet

<sup>107</sup> Für Arafats Rede am 13. 11. 1974 vgl. Europa-Archiv 1975, D 619–622.

<sup>108</sup> Vgl. AAPD 1974, Dok. 339, Anm. 2.

<sup>109</sup> Zu Schröders Gespräch mit Arafat am 17. 12. 1974 vgl. die kontroverse Diskussion am 15. 1. 1975, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 41, S. 1018ff. Ferner Franz Eibl, Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966, München 2011, S. 26.

<sup>110</sup> Vgl. dazu AAPD 1974, Dok. 371, Anm. 13.

<sup>111</sup> Im März 1974 wurde Frangis Ausweisung vom Verwaltungsgericht Darmstadt aufgehoben, im September kehrte er in die Bundesrepublik zurück, vgl. Frangi, Der Gesandte, S. 189.

<sup>112</sup> Vgl. DE Nr. 31 des VLR I Fiedler an Botschaft in Nairobi, 28. 1. 1982, PA-AA, Ref. 310, Bd. 135723.

<sup>113</sup> Vgl. Frangi, Der Gesandte, S. 192, 197, 310.

<sup>114</sup> Zur Person vgl. Szyszkowitz, Friedenskämpfer; Kraushaar, Wann endlich, S. 604–654; Willy Brandt, Erinnerungen, Berlin 1989, S. 392f.; Wischniewski, Mit Augenmaß, S. 162; Riegler, Im Fadenkreuz, S. 389–402.

war, den Warnhinweis gab, dass der Haftbefehl gegen Sartawi wegen des Riem-Anschlags noch immer in Kraft sei<sup>115</sup>.

Im Ausland pflegten vor allem die bundesdeutschen Botschaften in Beirut und Damaskus, meist auf der Ebene des Pressereferenten, inoffizielle Kontakte zu unteren Ebenen der PLO. Obwohl andere EG-Partnerstaaten deutlich weitergingen<sup>116</sup>, erlaubte die AA-Führung lediglich Kontakte zu PLO-Repräsentanten unterhalb der Führungsebene in den arabischen Konfrontationsstaaten<sup>117</sup>. Hier zeichnete sich deutlich Genschers Handschrift ab, der Palästinenserkontakten deutlich skeptischer gegenüberstand als sein Amtsvorgänger Scheel. Genschers persönliche Erfahrungen aus „München 1972“ mögen dabei eine Rolle gespielt haben<sup>118</sup>. Doch blieben für jeden politischen Entscheidungsträger Kontakte zur PLO ambivalent und risikoreich.

Denn wie glaubwürdig und seriös waren die Beteuerungen der PLO, sie habe sich vom Terrorismus verabschiedet? Zumal diese Abkehr nur im westlichen Ausland gelten sollte, während Israel Austragungsort des „Befreiungskrieges“ blieb. So starb im März 1975 beim PLO-Überfall auf das Savoy-Hotel in Tel Aviv ein deutscher Tourist als „Kollateralschaden“<sup>119</sup>. Wie weit war die Zusammenarbeit mit europäischen Linksextremisten tatsächlich beendet, wenn diese freundlich empfangen, aber für Gewaltaktionen an die radikalere PFLP weitervermittelt wurden<sup>120</sup>? Wie weit konnte die PLO überhaupt Zusagen verbindlich garantie-

<sup>115</sup> Afz. MDg Montfort, 14. 3. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 474. Vergeblich setzten sich daraufhin Staatsminister Wischniewski und das AA bei den Justizbehörden für eine Aufhebung des Haftbefehls aus übergeordneten außenpolitischen Interessen ein, vgl. Afz. des VLR I Fiedler, 21. 3. 1980, PA-AA, Ref. 310, Bd. 135723.

<sup>116</sup> Ministerialdirektor Lahn vermerkte am 26. 3. 1975, Frankreich und Italien würden in Beirut regelmäßig Kontakte zur PLO bis zur Botschafterebene pflegen, die USA bis zum politischen Botschaftsrat, Großbritannien gelegentlich in gesellschaftlichem Rahmen. In Damaskus verhalte es sich ähnlich, dort hätten sogar die Niederlande hochrangige PLO-Kontakte. Vgl. AAPD 1975, Dok. 62, S. 305.

<sup>117</sup> Explizit hieß es: „Kontakte sollten nicht vom Behördenchef [der Auslandsvertretung] hergestellt und nicht auf die Führungsebene der PLO ausgedehnt werden.“ DE Nr. 5910 des VLR I Böcker, 14. 11. 1977, PA-AA, Ref. 310, Bd. 119889.

<sup>118</sup> Genscher, der als Bundesinnenminister direkt mit den Geiselnern verhandelt und sich sogar selbst als Ersatzgeisel angeboten hatte, nennt rückblickend die Ermordung der israelischen Sportler, die er nochmals hatte besuchen können, „die schrecklichste Erfahrung meiner ganzen Amtszeit als Mitglied der Bundesregierung [....]. Das Bild der Menschen, die auf den Betten saßen und mich hoffnungsvoll ansahen, wird mich nie mehr verlassen.“ Vgl. Genscher, Erinnerungen, S. 147 und 156.

<sup>119</sup> Am 5. 3. 1975 nahmen acht Fedayin Gäste des Savoy-Hotels als Geiseln. Beim Befreiungsversuch starben 7 Attentäter, 3 israelische Soldaten und 5 Geiseln, darunter zwei Schweizer und ein Deutscher. Vgl. FRUS 1972–1976, Vol. XXVI (Arab-Israeli Dispute 1974–1976), Dok. 139, S. 526, Anm. 2; DB Nr. 106 des Botschafters Fischer, Tel Aviv, 12. 3. 1975, PA-AA, Ref. 310, Bd. 108757.

<sup>120</sup> Inge Vielt berichtet, angesichts der Abkehr der Fatah vom Terrorismus hätten Salameh und Abu Iyad ihr beim Beirut-Besuch 1975 zwar Solidarität zugesichert, aber nicht gezeigt. Diese habe sie und andere Mitglieder der „Bewegung 2. Juni“ erst beim zweiten Libanon-Besuch wenige Monate später von der PFLP erhalten, vgl. dies., Nie war ich furchtloser. Autobiographie, Hamburg 1996, S. 144f. Peter Jürgen Boock behauptet, als er und drei andere RAF-Angehörige am 10. 5. 1978 zwischenzeitlich in Jugoslawien festhalten worden seien, seien sie „im Auftrag der PLO unterwegs“ gewesen und hätten damit faktisch Diplomatenstatus ge-

ren? Schließlich war sie ein amorpher Dachverband aus höchst heterogenen Organisationen, die wie die pro-syrische *Saiqa* teils als Agenturen bestimmter Regierungen fungierten oder wie die PLFP der PLO zeitweise angehörten oder nicht. Selbst innerhalb Arafats Fatah führte die nachlassende Militanz immer wieder zu radikalen Abspaltungen, etwa der Abu-Nidal-Gruppe<sup>121</sup>. Außerdem blieben gravierende Bedenken angesichts der engen Verbindungen der Palästinenser zum Ostblock. Selbst ein etablierter Gesprächspartner wie Frangi pflegte schließlich zahlreiche Kontakte zu K-Gruppen<sup>122</sup>, bei denen die Übergänge zum Linksterrorismus fließend sein konnten.

Faktisch folgte die Bundesrepublik auch hier, wie so oft, dem Kurs der westlichen Vormacht USA. Diese hatten Israel 1975 formell zugesichert, erst dann offiziell Kontakt zur PLO aufzunehmen, wenn diese Israel anerkannt habe<sup>123</sup>. Das hinderte indes beide Staaten nicht, auf die PLO zurückzugreifen, als es nach der Ermordung zweier US-Diplomaten in Beirut durch radikale Palästinenser<sup>124</sup> galt, die eigenen Botschaftsangehörigen und sonstige westliche Staatsangehörige aus dem bürgerkriegsgeschüttelten Libanon zu evakuieren. Um für den dabei durch die PLO gestellten Geleitschutz zu danken, begab sich der westdeutsche Botschafter sogar persönlich in deren Beirut Hauptquartier<sup>125</sup>.

Ohnehin hatten die USA bereits 1973, nach dem Diplomatenmord von Kharum, über den stellvertretenden CIA-Chef Vernon Walters heimlich Kontakte zur PLO geknüpft<sup>126</sup>; dadurch hatten sie neben dem Versprechen von Ruhe an der Terrorfront auch wertvolle Hinweise auf Anschlagpläne gegen Außenminister Kissinger erhalten<sup>127</sup>. In Beirut, das sich zu „einer Art Mekka internationaler Terrororganisationen“<sup>128</sup> entwickelt hatte, war es der CIA gelungen, Arafats schil-

habt. Tatsächlich dürfte die PLO Books Drogenentziehung in der Ost-Berliner Charité, zu der die Gruppe unterwegs war, vermittelt haben, vgl. Peters, Tödlicher Irrtum, S. 480.

<sup>121</sup> Zu dieser vgl. Patrick Seale, Abu Nidal – der Händler des Todes. Die Wahrheit über den palästinensischen Terror, München 1992.

<sup>122</sup> Vgl. Afz des VLR I Böcker, 18. 4. 1978, PA-AA, Ref. 310, Bd. 119889.

<sup>123</sup> Vgl. Kumamoto, International Terrorism, S. 186, bzw. Harald S. Saunders (1975–78 Leiter der „Intelligence and Resarch“-Abteilung im State Department, danach bis 1981 der Nahostabteilung), in: Foreign Affairs Oral History, [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfdip:9:/temp/~ammem\\_5nce](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfdip:9:/temp/~ammem_5nce).

<sup>124</sup> Zur Ermordung des frisch ernannten US-Botschafters Francis Meloy und dessen Wirtschaftsreferenten Waring vgl. FRUS 1972–1976, Vol. XXVI (Arab-Israeli Dispute 1974–1976), Dok. 288, S. 1033; R. Kumamoto, International Terrorism, S. 188; Naftali, Blind Spot, S. 86f.

<sup>125</sup> Vgl. Schriftbericht des Botschafters Pachelbel-Gehag, Beirut, 14. 9. 1977, PA-AA, Ref. 310, Bd. 119889. Dass die US-Regierung der PLO für deren Hilfe öffentlich dankte, stieß in Israel auf deutliche Kritik, vgl. Bericht der österreichischen Botschafterin Nestor, Tel Aviv, 6. 7. 1976, in: Israel und der Nahostkonflikt 1972–1976, Dok. 98, S. 310, sowie Schriftbericht Nr. 982 des Botschafters Fischer, Tel Aviv, 29. 6. 1976, PA-AA, Ref. 310, Bd. 108734.

<sup>126</sup> Vgl. das Gespräch Walters – Khaled al-Hassan in Rabat, 3. 11. 1973, in: FRUS 1972–1976, Vol. XXV (Arab-Israeli Crisis and War 1973), Washington, D.C. 2011, Dok. 318, S. 882.

<sup>127</sup> Backchannel Message von Walters, z.Z. Rabat, 8. 3. 1974, in: FRUS 1972–1976, Vol. XXVI (Arab-Israeli Dispute 1974–1976), Dok. 30, S. 161. Über die US-Botschaft Beirut wurden direkte, wenn auch formal namenlose Nachrichten zwischen Kissinger und Arafat ausgetauscht, vgl. Naftali, Blind Spot, S. 74f.

<sup>128</sup> Klein, Die Rächer, S. 179.

lernenden Kronprinzen Ali Hassan Salameh für eine Zusammenarbeit zu gewinnen<sup>129</sup>; Salameh verweilte dadurch zweimal in den USA. Kennern der amerikanischen Geheimdienstgeschichte zufolge soll in dieser Zeit Washingtons „intelligence“ zum Nahen Osten besser als jemals zuvor oder danach gewesen sein<sup>130</sup>. Obwohl die Carter-Administration formell an der Nicht-Kontakt-Politik mit der PLO festhielt, zeichnete sich zunächst eine weitere Annäherung ab, gipfelnd in Carters Plädoyer für ein „homeland provided for the Palestinian refugees who have suffered for many, many years“<sup>131</sup>. Dieser Prozess kam aber mit dem massiven Widerstand der Palästinenser gegen die unter US-Ägide vorangetriebene ägyptisch-israelische Annäherung zum Stillstand<sup>132</sup>. Die Ermordung Salamehs am 22. Januar 1979 durch eine israelische Autobombe in Beirut bedeutete für die heimlichen amerikanisch-palästinensischen Kontakte einen gravierenden Einschnitt<sup>133</sup>; für die CIA begann damit das Ende ihrer Kooperation mit der PLO<sup>134</sup>.

Auch in der Bundesrepublik wuchs nach der Kulmination des Terrors im „Deutschen Herbst“ 1977 das Interesse an einer Kooperation mit der zunehmend als

<sup>129</sup> Eine zentrale Rolle kam dabei dem Beirut CIA-Residenten Robert Ames zu, den seit 1969 eine Männerfreundschaft mit Salameh verband, die auch Ames' Versetzung 1978 nach Langley als neuer Abteilungsleiter für den Nahen Osten überdauerte, vgl. Dietl, *Agentin*, S. 215–217; Skelton-Robinson, *Netz*, S. 864. Ein weiterer wichtiger PLO-Kontaktmann war der zunächst in Beirut tätige US-Diplomat Robert Oakley, der in der Ford-Administration im NSC für den Nahen Osten zuständig war und unter Reagan zum Anti-Terrorismus-Beauftragten des State Departments aufstieg, vgl. Saunders, in: *Foreign Affairs Oral History*, [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfddip:9:./temp/~ammem\\_5nce](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfddip:9:./temp/~ammem_5nce).

<sup>130</sup> So Tim Weiner, *CIA. Die ganze Geschichte*, Frankfurt a. M. 2008, S. 512.

<sup>131</sup> Vgl. Rede Carters in Clinton, 16. 3. 1977, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7180>. Im Gegensatz zu den vorigen US-Administrationen, die den Nahostkonflikt durch die Brille des Kalten Krieges betrachtet hätten, habe Carter ihn durch die der Menschenrechte betrachtet, urteilt Saunders; über seinen ehemaligen Wahlkampfmanager Landrum Bolling habe Carter zudem einen direkten Draht zur PLO gepflegt, vgl. *Foreign Affairs Oral History*, [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfddip:9:./temp/~ammem\\_5nce](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfddip:9:./temp/~ammem_5nce).

<sup>132</sup> Wie doppelbödig die US-Politik hinsichtlich der Palästinenserfrage blieb, zeigt sich daran, dass einerseits mit Kreiskys Hilfe ab Mai 1979 über die US-Botschaft in Wien ein weiterer geheimer Kanal zur PLO eröffnet wurde, vgl. Riegler, *Im Fadenkreuz*, S. 77. Andererseits musste der Carter nahestehende amerikanische UN-Botschafter Andrew Young im August 1979 zurücktreten, weil er sich offen zu einem Treffen mit dem New Yorker PLO-Repräsentanten bekannt hatte, vgl. Jimmy Carter, *White House Diary*, New York 2010, S. 351f. Zu den Beziehungen zwischen PLO und den USA vgl. inzwischen Paul Thomas Chamberlin, *The Global Offensive: The United States, the Palestine Liberation Organization and the Making of the Post-Cold War Order*, New York 2012.

<sup>133</sup> Vgl. Dietl, *Agentin*, besonders S. 253–285. Ob der Mord primär als Vergeltung für Salamehs Rolle beim Olympia-Anschlag in München anzusehen ist oder vielmehr erfolgte, um die sich intensivierende PLO-US-Verbindung zu kappen, kann offen bleiben. Für erstere Position vgl. Klein, *Die Rächer*, S. 235–247, für letztere Frangi, *Der Gesandte*, S. 213; Seale, *Abu Nidal*, S. 210.

<sup>134</sup> Den Endpunkt markierte der Bombenanschlag auf die US-Botschaft in Beirut am 18. 4. 1983, bei dem praktisch die gesamte Führung der CIA-Nahostabteilung, inklusive des eigens angelegten Ames, ausgelöscht wurde. Zugleich markiert der von der schiitischen Hisbollah verantwortete Anschlag den Übergang vom linksideologischen Terrorismus der 1970er Jahre zum religiös-fundamentalistischen Terrorismus der Gegenwart, vgl. Weiner, *CIA*, S. 515; Naftali, *Blind Spot*, S. 135.

gemäßigt geltenden PLO. Bereits am ersten Tag der „Landshut“-Entführung hatte beim Zwischenstopp in Larnaka auch ein PLO-Repräsentant mit den palästinensischen Flugzeugentführern verhandelt und sie zur Aufgabe zu bewegen versucht, mit dem Argument, die Aktion schade der Sache Palästinas; und Arafat hatte über Frangi mitteilen lassen, die PLO werde „alles in ihrer Macht Stehende zur Rettung der Geiseln“ unternehmen<sup>135</sup>. Nach Mogadischu erwähnte Bundeskanzler Schmidt daher auch die PLO unter jenen, denen Bonn für geleistete Hilfe Dank schulde<sup>136</sup>.

Im Auswärtigen Amt nutzten dies die Beamten, um die Aufwertung der inoffiziellen PLO-Kontakte zu empfehlen: Im EG-Vergleich hinke die Bundesrepublik hinterher und besitze als einzige neben den Niederlanden keine Direktkontakte auf gehobener Ebene. Dies zu ändern, liege auch nahe, weil es konkrete Meldungen gebe, in Beirut stünden deutsche Terroristen mit den Gruppen von Habasch und Haddad in Kontakt, möglicherweise auch mit Fatah-Abspaltungen<sup>137</sup>. Falls man „auf die palästinensische Haltung gegenüber deutschen Terroristen Einfluss nehmen“ wolle, würden weder die bisherigen niedrigen PLO-Kontakte noch die Beziehungen zu arabischen Regierungen ausreichen<sup>138</sup>.

Die vom Kanzleramt betriebene Wiener Begegnung mit Salameh und Sartawi entsprach exakt diesem Ansatz. Von Seiten des Auswärtigen Amts dagegen kam eine Aufwertung der PLO-Kontakte zunächst nicht voran; erst wollte man eine Klärung der durch Anwar al-Sadats Jerusalem-Besuch ausgelösten Umbruchsituation in Nahost abwarten<sup>139</sup>, die bekanntlich 1979 im ägyptisch-israelischen Separatfrieden von Camp David mündete.

Erst der Salameh-Mord brachte die westdeutsch-palästinensischen Beziehungen entscheidend voran. Etliche Spuren am Tatort deuteten in Richtung Bundesrepublik: Die Mossad-Agentin Erika Chambers, deren Schlüsselrolle bei der tödlichen Autobombe feststand, hatte trotz ihres britischen Passes häufig Deutsch gesprochen und davor in Köln und Wiesbaden gelebt, den Sitzen von Bundesamt für Verfassungsschutz bzw. Bundeskriminalamt<sup>140</sup>. Bald erreichten das Auswärtige Amt Meldungen, bei Palästinensern bestehe der Verdacht einer westdeutschen Involvierung in Salamehs Tod; mit entsprechenden Vergeltungsattacken sei zu rechnen, besonders auf die im muslimischen Westteil der Stadt gelegene Botschaft in Beirut oder jene in Damaskus<sup>141</sup>.

<sup>135</sup> Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Geiger, Landshut, S. 430f.

<sup>136</sup> Am 20. 10. 1977, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bd. 103, 8. Wahlperiode, Bonn 1977, S. 3758.

<sup>137</sup> Vgl. dafür DB Nr. 296 bzw. Nr. 343 des Botschafters Pachelbel-Gehag, Beirut, 26. 10. und 18. 11. 1977, PA-AA, B 150, Bd. 378 und 380.

<sup>138</sup> Vgl. Aufzeichnung des MD Lahn, 11. 11. 1977, PA-AA, Referat 310, Bd. 119889.

<sup>139</sup> Vgl. Afz des VLR I Böcker, 18. 4. 1978, PA-AA, Ref. 310, Bd. 119889.

<sup>140</sup> Vgl. DE Nr. 31 des VLR I Fiedler an Botschaft in Beirut, 19. 2. 1979; DB Nr. 82 des BR Neubauer, Beirut, 21. 2. 1979, beide PA-AA, B 150, Bd. 411; „Eine von Vierzehn“, Der Spiegel, 23. 4. 1979, S. 26–28.

<sup>141</sup> Vgl. DE Nr. 31 des VLR I Fiedler an Botschaft in Beirut, 19. 2. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 411. Dort hieß es, dem Bonner PLO-Vertreter sei mitgeteilt worden, es bestehe der Verdacht, „dass eine interessierte Seite Fährten gelegt habe, um uns in den Fall Salameh hineinzuziehen“.

Um diese Gefahr zu entschärfen und die eigene Nichtbeteiligung zu beweisen, wurden Ermittler des BKA nach Beirut entsandt, um den Mord gemeinsam mit dem Sicherheitsdienst der PLO aufzuklären<sup>142</sup>. Dies war der Beginn einer sich rasch intensivierenden Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt und PLO. Trotz Bedenken von Verfassungsschutz und BND, die dadurch ihre Zusammenarbeit mit Israel in Gefahr wähten und vor der Moskau-Nähe der PLO warnen, trieb BKA-Chef Horst Herold die aus Sicht des Terrorismusfahnders äußerst attraktive Zusammenarbeit energisch voran. Denn die palästinensische Diaspora war groß, in der ganzen arabischen Welt exzellent vernetzt und nicht selten in politisch-ökonomischen Schlüsselpositionen. Insofern eröffnete der PLO-Kanal aus BKA-Perspektive eine – wie die Folgemonate bestätigten – lukrative Informationsquelle über aktuelle Aufenthaltsorte und Pläne der in Nahost untergetauchten deutschen Extremisten. Darüber hinaus lieferte die PLO für die Asservatenkammer des BKA jenes lange gesuchte sowjetische Pistolenmodell, das beim Schleyer-Mord benutzt worden war<sup>143</sup>.

Umgekehrt blieben – was der PLO ein Anliegen war – entsprechende Signale auf politischer Ebene nicht aus. Vor allem das Wiener Treffen im Juli 1979 zwischen Arafat, dem österreichischen Bundeskanzler Bruno Kreisky und dem SPD-Vorsitzenden Willy Brandt in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Sozialistischen Internationalen (SI) war ein immenser Aufwertungsgewinn für die PLO<sup>144</sup>. Obwohl Bundeskanzler Schmidt das Treffen gebilligt hatte<sup>145</sup>, erließ das AA die distanzierende Sprachregelung, die Regierung bewerte nicht ein Treffen im Rahmen der SI; offizielle Beziehungen zur PLO werde es weiter erst geben, wenn diese Israels Existenzrecht anerkenne<sup>146</sup>. Der stets auf politische Eigenständigkeit bedachte liberale Vizekanzler setzte seinerseits ein Zeichen, indem er als „Genschers Ziehsohn“ geltende FDP-Abgeordnete Jürgen Möllemann in Beirut mit Arafat zusammentraf<sup>147</sup>. Doch als Möllemann zu weit vor-

<sup>142</sup> Vgl. DE Nr. 348 des VLR I Türk an BKA, 15. 3. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 412; DB Nr. 70 des BR Neubauer, Beirut, 27. 3. 1979, ebenda, Bd. 413; DE Nr. 148 des VLR I Fiedler an Botschaft in Tel Aviv, 20. 4. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 125, S. 566, Anm. 10.

<sup>143</sup> Vgl. den erstaunlich präzise informierten Artikel „Papier vom Konditor“, Der Spiegel, 18. 2. 1980, S. 36–41, dessen Aussagen durch freigegebene VS-Akten im PA-AA untermauert werden, vgl. z. B. zur Lieferung der Makarow-Pistole (für die die PLO offenbar im Gegenzug Peilsender erhielt) DB Nr. 691 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 14. 12. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 434; DB Nr. 5 desselben, 4. 1. 1980, ebenda, Bd. 470. Politische Bedenken bestanden durchaus auch im AA, wo vermerkt wurde, das BKA habe auf eigene Verantwortung und mit eigenem Personal Kontakte zur PLO in Beirut und Tripolis gepflegt. Bei der Gegeneinladung des PLO-Vertreters in die Bundesrepublik versuche das BKA nun das AA einzubinden, um so die Verantwortung teilen zu können, vgl. Afz. des VLR Buchrucker, 13. 12. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 434.

<sup>144</sup> Zum Treffen am 8. 7. 1979 vgl. Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 8, S. 53, 531, Anm. 127; Brandt, Erinnerungen, S. 390f.; Frangi, Der Gesandte, S. 219f.; Riegler, Im Fadenkreuz, S. 74, 391.

<sup>145</sup> So Schmidt zum norwegischen MP Nordli, 12. 7. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 209, S. 1020.

<sup>146</sup> Vgl. Runderlass Nr. 80 Ortex des VLR Boll, 11. 7. 1979, PA-AA, Ref. 012, Bd. 111777.

<sup>147</sup> Schon im Vorfeld hatte Möllemanns innerparteiliche Konkurrentin, die Staatsministerin im AA, Hildegard Hamm-Brücher, Möllemann wegen der Kontaktaufnahme mit der PLO „als ‚unerfahrenen grünen Bengel‘ tituliert“, vgl. ders. an Genscher, 4. 7. 1980, PA-AA, Ref. 010,

preschte, ließ der Außenminister verkünden, die Reise erfolge ohne amtlichen Auftrag<sup>148</sup>.

In diese Phase sich intensivierender PLO-Kontakte<sup>149</sup> fiel, nach entsprechenden Mossad-Hinweisen, die bereits erwähnte Verhaftung dreier mit Sprengstoff ausgestatteter Palästinensergruppen in der Bundesrepublik. Das drohte die aufkeimenden Beziehungen zu verschütten. Denn selbst wenn man der Schutzbehauptung glaubte, der Sprengstoff habe nicht für deutsche Ziele, sondern „nur“ für Briefbomben nach Israel eingesetzt werden sollen<sup>150</sup>, schien die PLO entweder ihr Waffenstillstandsangebot nicht einhalten zu wollen oder ihre Leute nicht im Griff zu haben<sup>151</sup>. Die Berichte über die Befragung der inhaftierten Palästinenser durch Mossad-Agenten drohten der Verbindung endgültig den Garaus zu machen.

Dem Auswärtigen Amt, das sich offiziell für den Vorfall entschuldigte, teilte die PLO mit, die Empörung ihrer Basis sei so groß, dass Aktionen gegen Deutsche kaum noch zu verhindern seien – es sei denn, die verbliebenen Häftlinge würden umgehend abgeschoben<sup>152</sup>. Tatsächlich waren schon während des Prozesses gegen die Inhaftierten<sup>153</sup> drei Anschläge in Beirut auf die bundesdeutsche Botschaft

Bd. 178798. Auf Weisung Genschers erhielt Möllemann vorab ein Nahost-Briefing im Auswärtigen Amt, vgl. ebenda. Zum Gespräch mit Arafat am 8. 8. 1979 vgl. Jürgen Möllemann, Klartext. Für Deutschland, München 2003, S. 36f.; Frangi, Der Gesandte, S. 227.

<sup>148</sup> Vgl. Afz. des VLR I Fiedler, 9. 8. 1979, PA-AA, Referat 310, Bd. 119890. Die PLO indes hatte den „einfachen Abgeordneten“ genau wegen seiner (vermeintlichen) Nähe zu Genschers so prominent empfangen, vgl. DB Nr. 562 des BR Neubauer, Beirut, 15. 10. 1979, PA-AA, Ref. 310, Bd. 119889.

<sup>149</sup> Eingefädelt durch ein weiteres Wischniewski-Sartawi-Gespräch wurden von der Bundesrepublik im August 1979 als „humanitäre Spende“ zwei Krankenhausambulanzen an den von Jassir Arafats Bruder geleiteten Palästinensischen Roten Halbmond übergeben – trotz Warnungen des Auswärtigen Amts, dies könne Spekulationen über eine geänderte Haltung zur PLO weiter beflügeln, vgl. AAPD 1979, Dok. 220, S. 1058 f.

<sup>150</sup> So Fatah-Sicherheitschef Amin el-Hindi, der offen zugab, PLO-Sicherheitschef Abu Iyad habe die Verhafteten für diese Aktion in die Bundesrepublik geschickt, vgl. AAPD 1979, Dok. 125, S. 565. Hindi gehörte wie Frangi oder das PLO-ZK-Mitglied Hani Hassan zur als „deutsche Bande“ bespötelten Gruppe ehemaliger palästinensischer Studenten in der Bundesrepublik, vgl. Frangi, Der Gesandte, S. 99 f.

<sup>151</sup> Für die zweite Variante spricht, dass mehrere der Verhafteten im Libanon wegen „Feigheit vor dem Feind“ diszipliniert worden waren und sich wohl durch eine Anschlagaktion von diesem Makel befreien sollten, vgl. „Papier vom Konditor“, Der Spiegel, 18. 2. 1980, S. 38. Frangi sprach von „von der Linie der Führung abweichenden Gruppen der PLO“, Afz. MDg Hille, 25. 10. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 308, S. 1558. Gestützt auf PLO-Quellen, kam das MfS der DDR zu einem ähnlichen Befund, indem es eine eigenmächtige, nicht von Arafat gedeckte Aktion Abu Iyads und Abu Dauds vermutete, vgl. Thomas Riegler, Ein Attentat, das nicht stattfand. Der verhinderte palästinensische Mordanschlag auf Anwar as-Sadat, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 59 (2011), S. 938–959, hier S. 948. Unklar bleibt die Rolle des israelischen Doppelagenten in der Berliner Palästinensergruppe, der als „agent provocateur“ agiert haben könnte. Jedenfalls wurde der nach PLO-Angaben in Israel untergetauchte Mann von den deutschen Behörden im Frühjahr 1980 zur Fahndung ausgeschrieben, vgl. DB Nr. 109 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 29. 2. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 473.

<sup>152</sup> Vgl. Afz. MDg Hille, 25. 10. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 308, S. 1559.

<sup>153</sup> Der Prozess gegen die vier in Elten und Passau verhafteten Palästinenser endete im Juli 1979 mit je zwei Urteilen zu zweieinhalb Jahren Haft wegen Sprengstoffbesitzes bzw. zu vier Monaten wegen Passvergehens; letzteres war mit der Untersuchungshaft praktisch abgeolten,

bzw. das Lufthansa-Büro verübt worden<sup>154</sup>. Bonn rettete die Sicherheitskooperation, indem es, wie gewünscht, die beiden in Bayern inhaftierten Palästinenser abschob<sup>155</sup>. Wie zum Beweis, dass der „back channel“ weiter funktioniere, übermittelte der PLO-Sicherheitsdienst daraufhin neue Informationen über im Libanon gesichtete deutsche Linksextremisten<sup>156</sup> – auch wenn PLO-Geheimdienstchef Abu Iyad zeitgleich in einem Spiegel-Interview den Sicherheitspakt mit der Bundesregierung rundweg abstritt<sup>157</sup>.

Das klang paradox, doch Geheimhaltung war nun einmal integraler Bestandteil des auf beiden Seiten höchst umstrittenen, aber effektiven Deals. Entsprechend ungehalten reagierte die PLO, als im Frühjahr 1980 die Presse recht präzise über das Arrangement berichtete<sup>158</sup>. Nachdem es wenig später bei der Festnahme der RAF-Terroristin Sieglinde Hofmann und vier weiterer RAF- bzw. „Bewegung 2. Juni“-Frauen in Paris am 5. Mai 1980 hieß, der Fahndungserfolg verdanke sich Hinweisen der PLO<sup>159</sup>, ließ der zuständige PLO-Mann mitteilen: „Entweder man arbeite weiter zusammen wie bisher im Geheimen oder gar nicht. Es könne nicht

so dass eine Abschiebung noch im selben Monat möglich war, vgl. Dietl, Agentin, S. 297. Das Auswärtige Amt informierte wenige Tage nach dem Urteil das Justizministerium, um eventuelle Freipressaktionen zu verhindern, solle der palästinensischen Seite möglichst bald signalisiert werden, dass auch im Fall der verbleibenden Inhaftierten nicht mit Verbüßung der ganzen Freiheitsstrafe zu rechnen sei, vgl. Afz. des MDg Verbeek, 25. 7. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 423. Der Prozess gegen die Berliner Palästinensergruppe begann erst am 18. Oktober 1979, vgl. AAPD 1979, Dok. 125, S. 565, Anm. 5. Auch hier wurden die zu Haftstrafen zwischen zwei- und dreieinhalb Jahren Verurteilten teilweise vorzeitig abgeschoben, vgl. Dietl, Agentin, S. 300.

<sup>154</sup> Am 17., 24. 8. sowie am 4. 9. 1979. Die Urheber der Anschläge blieben im Dunkeln. Der Fatah-Sicherheitsdienst sah keine Hinweise dafür, dass die Anschläge der Freipressung der in der Bundesrepublik Inhaftierten dienen sollten; der Leiter des Beirut Lufthansa-Büros hielt sogar „von der Interessenlage“ her eine „israelische Urheberschaft der Anschläge“ für am wahrscheinlichsten, vgl. AAPD 1979, Dok. 308, S. 1558, Anm. 5. Andererseits gab es Hinweise der libanesischen Polizei, dass die Attentäter des zweiten Botschaftsanschlags im Fatah-Hauptquartier verschwunden seien, vgl. DB Nr. 451 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 3. 9. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 426. Seit 1. 9. 1979 „schützte“ ein „Fatah-Sicherheitsmann in Zivil“ die westdeutsche Botschaft, vgl. DB Nr. 450 von Schmidt-Dornedden, Beirut, 3. 9. 1979, ebenda. Im Oktober ließ der Sicherheitschef der PLO, Abu Houli, 6 Mitglieder einer Fatah-Splittergruppe wegen der Anschläge verhaften, vgl. AAPD 1979, Dok. 308, S. 1558.

<sup>155</sup> Vgl. „Zwielichtige Geschichte“, Der Spiegel, 12. 11. 1979, S. 26f. Den beiden Abgeschobenen wurde im Libanon von der PLO-Führung in Anwesenheit eines deutschen Botschaftsvertreters demonstrativ eröffnet, sie würden wegen ihrer unerlaubten, politisch störenden Aktion zur Verantwortung gezogen werden, vgl. DB Nr. 632 des BR Neubauer, Beirut, 13. 11. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 490.

<sup>156</sup> Z. B. über Susanne Albrecht, Brigitte Mohnhaupt, Christian Klar und Sieglinde Hofmann, vgl. DB Nr. 636 des BR Neubauer, Beirut, 16. 11. 1979, PA-AA, B 150, Bd. 432.

<sup>157</sup> Vgl. „Dann wird es Waffen und Bomben geben“, Der Spiegel, 17. 12. 1979, S. 26–29.

<sup>158</sup> Vgl. insbesondere „Papier vom Konditor“, Der Spiegel, 18. 2. 1980, S. 36–40; dazu DB Nr. 100 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 22. 2. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 473.

<sup>159</sup> Vgl. „Die PLO leistet der deutschen Kriminalpolizei Hilfe bei der Bekämpfung von Terroristen“, Die Welt vom 5. 6. 1980, S. 2; im Spiegel hieß es, der Tipp sei aus Aden gekommen, vgl. „Sieben singen“, Der Spiegel, 12. 5. 1980, S. 27–29. Zur Festnahme vgl. Peters, Tödlicher Irrtum, S. 513f.

angehen, dass [das] BKA in dieser Form seiner Organisation durch derartige Presseveröffentlichungen in den Rücken falle.“<sup>160</sup> Aus BKA-Sicht hatten die Presseberichte dennoch etwas Gutes, denn sie lenkten die Aufmerksamkeit auf eine falsche Fährte.

Neben der Sicherheitskooperation mit der PLO hatten sich dem BKA nämlich über die Botschaft in Beirut seit Frühjahr 1980 weitere palästinensische Informationsquellen eröffnet, die ergiebig sprudelten. Die zwei Informanten, die sich, offenbar ohne voneinander zu wissen, in der Beirut-Botschaft den deutschen Behörden mit Insiderwissen andienten, entstammten jener Palästinenser-Gruppe, die am engsten mit den europäischen Linksterroristen kooperierte: dem PFLP-Flügel des 1978 in Ost-Berlin verstorbenen Wadi Haddad.

Informant Nr. 1, ein gewisser Kahlid Jihad, entstammte sogar der Führungsebene der Haddad-Gruppe. Nach eigenen Angaben hatte er im Irak und Südjemen deutsche Terroristen ausgebildet. Auf Fahndungsbildern der Botschaft erkannte er gleich zehn Terroristen und lieferte Details zu deren verändertem Aussehen, Gewohnheiten, arabischen Decknamen sowie zu Binnenstruktur und derzeitigem Aufenthalt der Gruppe. Als Motiv für den Verrat an seinen Kampfgenossen kristallisierte sich eine Liebesbeziehung zu Marion Folkerts aus dem RAF-Umfeld heraus, die er nach deren Haftentlassung wiederzusehen wünschte<sup>161</sup>. Auch Geld dürfte eine Rolle gespielt haben, denn der Informant hatte offensichtlich ein Alkohol- und Tablettenproblem<sup>162</sup>.

Sein vielversprechender Einstand, durch die falsche PLO-Fährte der Presse geschickt verschleiert, war die „Lieferung“ der Sieglinde Hofmann-Gruppe in Paris. Der BKA-Repräsentant an der Botschaft Beirut, Manfred Köhler, erhielt entsprechend grünes Licht für mehr, obwohl sowohl dem vorgesetzten Botschafter wie auch der AA-Zentrale der brennende Vorgang nur noch schwer vereinbar mit diplomatischen Geschäften erschien<sup>163</sup>. So wurden für Jihad Sonderkonten eingerichtet, u. a. in der Schweiz mit insgesamt 50 000 DM, davon 10 000 DM zur sofortigen Verfügung, für den Absetzungsfall ein jordanischer Pass mit Dauereinreisegenehmigung für Deutschland hinterlegt und sogar über Köhlers Frau eigens eine konspirative Wohnung angemietet<sup>164</sup>.

Ab Juni 1980 trat ein zweiter Informant aus der PFLP-SC-Gruppe namens Al-laeddin Hadwan hinzu, der im Südjemen baskische ETA-Kämpfer ausgebildet und deutsche Terroristen kennengelernt hatte<sup>165</sup>. Ein sehr enges privates Verhältnis hatte er zu Brigitte Mohnhaupt entwickelt, also zur Zentralfigur der zweiten

<sup>160</sup> DB Nr. 293 des BR Altenburg, Beirut, 16. 6. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 480.

<sup>161</sup> Vgl. DB Nr. 227 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 22. 8. 1980; AAPD 1980. Bearb. von Tim Geiger, Amit Das Gupta und Tim Szatkowski, München 2011, Dok. 127, S. 667–669; Thomas Scheuer, Unser Mann in Beirut, in: Focus, 16. 10. 2000, S. 52–60.

<sup>162</sup> Vgl. DB Nr. 293 des BR Altenburg, Beirut, 16. 6. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 480.

<sup>163</sup> Vgl. AAPD 1980, Dok. 127, S. 669, Anm. 8.

<sup>164</sup> Vgl. DB Nr. 269 des BR Altenburg, Beirut, 24. 5. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 479; DB Nr. 279 bzw. Nr. 291 desselben, 5. und 13. 6. 1980, ebenda, Bd. 480.

<sup>165</sup> Vgl. DB Nr. 306 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 24. 6. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 481.

RAF-Generation. Hadwan lieferte noch mehr Details über die Binnenstruktur der Linksterroristen und der Palästinenser-Organisationen, inklusive über Informanten Nr. 1, sowie deren internationale Netzwerke. Hadwan informierte auch über RAF-Pläne, mit einem Sprengstoffanschlag Kanzler Schmidt „aus Rache für Mogadischu“ bei einem Wahlkampfauftritt in Hamburg zu töten<sup>166</sup>. Er bot an, bei seinem nächsten Aden-Aufenthalt heimlich Fotos des PFLP-Camps, der sowjetischen Waffendepots, der Wohnung Mohnhaupts und ihrer selbst (im Schlaf) zu fertigen<sup>167</sup>. Seine BKA-Betreuer akzeptierten, soweit dies ohne Eigengefährdung möglich sei, lehnten aber wie das Auswärtige Amt ausdrücklich Hadwans Angebot ab, Mohnhaupt – von ihm konsequent mit ihrem arabischen Kampfnamen „Hind“ bezeichnet – notfalls umzubringen<sup>168</sup>.

Hadwans Südjemen-Aufenthalt verlief dann anders als geplant. Beim unerlaubten Fotografieren im Lager ertappt, wurde er vorzeitig nach Beirut zurückgeschickt<sup>169</sup>. Informant Nr. 2 hatte sich damit so verdächtig gemacht, dass kurz darauf die deutschen Behörden zu Hadwans Schutz seine Absetzung via Zypern vollzogen<sup>170</sup>. Dieses „Auffliegen“ erwies sich jedoch insofern als hilfreich, dass mögliche Verdachtsmomente auf der Gegenseite sich nun allesamt auf Hadwan konzentrierten und somit die V-Mann-Funktion von Informant 1 gesichert fortgeführt werden konnte. Noch bis Ende der 1980er Jahre lieferte Khalid Jihad den deutschen Sicherheitsdiensten wertvolle Hinweise<sup>171</sup>.

Hadwans Information, bei der PFLP-SC in Aden gäre der Unmut über eine Privilegierung der ausländischen Genossen<sup>172</sup>, deutete bereits an, dass die Zeit, in der Südjemen und andere Orte im Nahen Osten sichere Rückzugsgebiete deutscher Linksterroristen bildeten, zu Ende ging. Ihre Rückzugsräume fanden diese seit Beginn der 1980er Jahre statt im Nahen Osten zunehmend in der DDR<sup>173</sup>. Die Bemühungen der Bundesregierung, RAF und „Bewegung 2. Juni“ ihre arabischen Schutzräume zu nehmen, trugen insofern greifbare Früchte.

## 4. Schlussbetrachtung

Abschließend lassen sich im Sinne einer Bilanz bzw. eines Ausblicks fünf Punkte hervorheben:

<sup>166</sup> Vgl. DB Nr. 314 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 30. 6. 1980, ebenda.

<sup>167</sup> Vgl. DB Nr. 341 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 14. 7. 1980, PA-AA, B 150, Bd. 482.

<sup>168</sup> Vgl. DB Nr. 349 des Botschafters Schmidt-Dornedden, Beirut, 16. 7. 1980, in: AAPD 1980, Dok. 250, S. 1310, Anm. 3.

<sup>169</sup> Vgl. DB Nr. 440 des BR Altenburg, Beirut, 29. 8. 1980, in: AAPD 1980, Dok. 250, S. 1310–1316.

<sup>170</sup> Vgl. dazu AAPD 1980, Dok. 250, S. 1316, Anm. 16.

<sup>171</sup> Vgl. Scheuer, Unser Mann in Beirut, S. 60.

<sup>172</sup> Vgl. DB Nr. 450 des BR Altenburg, Beirut, 3. 9. 1980, in: AAPD 1980, Dok. 250, S. 1316, Anm. 16.

<sup>173</sup> Vgl. Peters, Tödlicher Irrtum, S. 556–577.

1) Für die Bundesrepublik wie andere westliche Staaten galt, dass Anti-Terrorismus-Aspekte eine wichtige, nie aber die dominierende oder gar alleinentscheidende Triebfeder ihrer Nahost-Diplomatie waren. Andere allgemeinpolitische oder ökonomische Motive waren für sie in der Regel vorrangiger.

2) Die deutschen und westeuropäischen Wege zur Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen waren lang, keineswegs gerade oder gar unumkehrbar. Das zeigte sich insbesondere im Nahen Osten.

3) Traditionellen pro-westlichen Verbündeten in der Region kam auch im westlichen Anti-Terror-Kampf eine wichtige Rolle zu. Zu nennen sind hier insbesondere Israel, Jordanien und Ägypten, das seit Sadats Wende zum Friedenskurs mit Israel zweitgrößter Empfänger Bonner Entwicklungshilfe wurde<sup>174</sup>, aber auch Saudi-Arabien. Obwohl Ende November 1979 französische Spezialkräfte ins Land gerufen werden mussten, um die über zweiwöchige Besetzung der Großen Moschee in Mekka durch religiöse Fanatiker zu beenden<sup>175</sup>, gab es schon seit 1978 eine, unter dem Eindruck von „Mogadischu“ erbetene Ausbildungshilfe der GSG-9 zum Aufbau einer eigenen saudischen Anti-Terror-Truppe<sup>176</sup>. Seit 1980 half die Bundesregierung Riad zudem im Geheimen beim Aufbau eines landesweiten Funküberwachungssystems<sup>177</sup>.

4) Der Umgang mit als terroraffin geltenden arabischen Staaten wie Libyen, Südjemen, Syrien oder Irak harrt noch eigener Darstellungen und kann allenfalls angedeutet werden. Denn selbst hier waren vereinzelte Kooperationen nicht ausgeschlossen. Dies zeigte 1977 Südjemens der Politik der Bundesregierung entgegenkommende, da eine Aufnahme von deutschen Terroristen kompromisslos ablehnende Haltung während der Schleyer- und „Landshut“-Entführung<sup>178</sup> ebenso wie 1980 das Angebot Syriens zur Anti-Terror-Kooperation der Geheimdienste, als sich das Assad-Regime durch die Muslimbruderschaften bedrängt sah<sup>179</sup>, oder der sehr spezielle bundesdeutsche Umgang mit Libyen. Denn obwohl Muammar al-Gaddafi als „Pate“ und Finanzier zahlreicher terroristischer „Befreiungsbewegungen“ firmierte, war es nach einem Besuch von Bundesinnenminister Gerhart Baum in Libyen 1978 gelungen, ein für beide Länder nützliches Arrangement zu

<sup>174</sup> Vgl. Gespräch Schmidts mit israelischem Außenminister Dayan, 10. 9. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 261, S. 1302.

<sup>175</sup> Die Besetzung am 20. 11. 1979 und die diversen Befreiungsversuche verliefen äußerst blutig: 177 Besetzer, 127 Sicherheitskräfte und 26 Geiseln starben, über 600 Menschen wurden verletzt. Vgl. Florian Peil, Es begann in Mekka, in: Die Zeit, 9. 2. 2007, S. 90.

<sup>176</sup> Vgl. AAPD 1979, Dok. 34, S. 156, Anm. 12; Dieter Schenk, BKA. Polizeihilfe für Folterregime, Bonn 2008, S. 201, 203.

<sup>177</sup> Zum sogenannten „Monitor-System“ vgl. AAPD 1979, Dok. 23, 34 und 213, sowie AAPD 1981. Bearb. von Daniela Taschler, Matthias Peter und Judith Michel, München 2012, Dok. 118, Anm. 38, S. 663 und Dok. 119, Anm. 14, S. 671. Zur Anti-Terror-Kooperation mit Saudi-Arabien ferner DB Nr. 610 des Botschafters Freiherr von Stein, Djidda, 16. 10. 1983, in: AAPD 1983, Dok. 307, S. 1538.

<sup>178</sup> Dazu Geiger, Landshut, S. 424–426, 437f.

<sup>179</sup> Vgl. Afz. des VLR I Fiedler, 1. 4. 1980, in: AAPD 1980, Dok. 99, S. 548f.

finden<sup>180</sup>: Libyen verzichtete auf Unterstützung für deutsche Terroristen, dafür wurden libysche Sicherheitskräfte aus- und weitergebildet, was offenbar sogar den Umgang mit Sprengstoff umfasste<sup>181</sup>.

5) Zentral für den Anti-Terror-Kampf blieb das Verhältnis zu den Palästinensern, denn diese galten dem europäischen Linksterrorismus der 1970er Jahre nach dem Ende des Vietnamkriegs als Avantgarde der internationalen Revolution; als militärische Trainer, Waffenlieferanten und aktive Kombattanten bzw. Garanten eines vor polizeilichen Zugriffen sicheren Rückzugsgebietes waren sie es lange auch. Trotz aller internen Spaltungen und Fraktionskämpfe blieb auf Seiten der Palästinenser die PLO der zentrale Faktor, den man im Westen vorrangig berücksichtigen musste, vor allem als sich die PLO unter Arafat seit Mitte der 1970er Jahre offiziell von Terroraktionen zu distanzieren begann.

Um vor Anschlägen radikaler Palästinenser bzw. von ihnen unterstützter Bewegungen sicher zu sein, trafen mehrere westeuropäische Staaten wie Italien, Frankreich, Spanien und Griechenland ein stillschweigendes Arrangement mit der PLO. Der Preis für die dadurch erwirkte Ruhe an der heimischen Terrorfront war politische Unterstützung für die internationale Aufwertung der Palästinenser. Eine wichtige Wegmarke stellte in dieser Hinsicht die historisch gewordene Erklärung des Europäischen Rats vom 13. Juni 1980 in Venedig dar, die erstmalig und explizit den Einbezug der PLO in eine Friedenslösung für den Nahen Osten forderte<sup>182</sup>.

Die Bundesrepublik folgte diesem westeuropäischen Trend vergleichsweise spät und blieb – mit Blick auf ihr stets historisch heikles Verhältnis zu Israel – mit offiziellen Palästinenserkontakten weiter zurückhaltend, trotz der seit 1979 aufblühenden klandestinen BKA-PLO-Verbindung. Selbst dann blieben inneradministrative Widerstände stark. Im Auswärtigen Amt bremste die Amtsspitze, und im Kanzleramt wollte Helmut Schmidt aus gutem Grund nicht allzu genau wissen, mit wem auf Seiten der Palästinenser sein enger Berater Wischniewski Kontakte pflegte<sup>183</sup>.

Unterm Strich trugen die für westdeutsche Terrorfahnder seit Anfang der 1980er Jahre zunehmend üppiger sprudelnden Quellen aus dem Nahen Osten das ihre zu wachsenden Erfolgen im Kampf gegen den deutschen Linksterrorismus bei, sofern dessen Vertreter nicht von sich aus den „Berufsausstieg“ mitsamt Umsiedlung Richtung DDR bevorzugten.

<sup>180</sup> Vgl. „Deutsche Hilfe für Libyen schon 1979“ bzw. „Weshalb Gaddafi die RAF für geisteskrank hielt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 4. 2008, S. 1 und 3; Gerhart Baum, *Meine Wut ist jung. Bilanz eines politischen Lebens*, München 2012, S. 118.

<sup>181</sup> Vgl. Afz. des MD Meyer-Landrut, 9. 2. 1979, in: AAPD 1979, Dok. 35, S. 158–160; Afz. des MD Blech, 24. 10. 1980 bzw. Afz. des VLR Derix, 29. 10. 1980, beide PA-AA, B 150, Bd. 489; „Auf Allah geschoben“, *Der Spiegel*, 12. 11. 1979, S. 65 und 68. Zu den westdeutsch-libyschen Beziehungen vgl. Tim Szatkowski, *Gaddafis Libyen und die Bundesrepublik Deutschland 1969 bis 1982*, München 2013.

<sup>182</sup> Vgl. Runderlass Nr. 82 des LR I Oehms, 18. 6. 1980, in: AAPD 1980, Dok. 177, S. 923.

<sup>183</sup> Vgl. „Nuschelige Kontakte“, *Der Spiegel*, 26. 11. 1979, S. 37f.

*Thomas Riegler*

## **„Es muß ein gegenseitiges Geben und Nehmen sein“**

### **Warschauer-Pakt-Staaten und Terrorismusbekämpfung am Beispiel der DDR**

#### **Einleitung**

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle der Warschauer-Pakt-Staaten in der Auseinandersetzung zwischen dem Westen und dem internationalen Terrorismus während der 1970er und 1980er Jahre. Vor allem in dieser Spätphase des Kalten Krieges sah sich der Ostblock verstärkt dem Vorwurf ausgesetzt, terroristische Gruppen zu unterstützen. Die zeithistorische Forschung hat seit der „Wende“ (1989) viele Belege zu Tage gefördert, die dieses Argument stützen. Ungeachtet der beträchtlichen ideologischen und strategischen Differenzen waren Terroristen für den Ostblock Verbündete im Kampf gegen den westlichen „Imperialismus“. Sie erhielten logistische Hilfe, profitierten von Ausbildungsmaßnahmen und konnten sich in „Ruheräume“ zurückziehen. Andererseits waren sich die sozialistischen Staaten möglicher negativer außenpolitischer Konsequenzen bewusst und befürchteten außerdem, selbst zum Ziel des internationalen Terrorismus zu werden. Daher gab es ein eminentes Interesse, den Terror zu begrenzen, und dies schloss auch diskrete Informationskontakte zu westlichen Stellen ein. Überwiegend wurden die Anstrengungen westlicher Staaten aber nicht unterstützt und in einigen Fällen sogar aktiv sabotiert.

Dieses höchst ambivalente Verhältnis zwischen den Warschauer-Pakt-Staaten und dem internationalen Terrorismus wird nach einem generellen Überblick vor allem in Bezug auf die DDR betrachtet. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei folgende Fragen: Wie gestaltete sich Terrorismusbekämpfung aus der spezifischen politisch-ideologischen Sichtweise des Ostens? Was wussten die westeuropäischen Staaten von der teilweisen Begünstigung von Terroristen in Osteuropa, und welche bilateralen außenpolitischen Konsequenzen ergaben sich daraus? Wie gestaltete sich die Interaktion von westlichen und östlichen Behörden in konkreten Fällen? Um diese Forschungsfragen zu klären, wird in Folge auf drei Fallbeispiele eingegangen: (1.) Die Scheinfahndung nach Till Meyer (1978), (2.) die „Legendierung“ des Exils der „Aussteigerin“ aus der Roten Armee Fraktion (RAF), Silke Maier-Witt, sowie (3.) der bilaterale Verhandlungsprozess mit den USA zu Fragen der Terrorismusbekämpfung (1986–1988).

## Der Ostblock und der internationale Terrorismus

Das Thema Terrorismus spielte vor allem in der Spätphase des Kalten Krieges eine wichtige Rolle in der weltanschaulichen Auseinandersetzung zwischen den Machtblöcken. Spätestens ab Ende der 1970er Jahre wurde die Sowjetunion von Teilen der angloamerikanischen und israelischen Publizistik verstärkt als die geheime Macht hinter dem „internationalen Terrorismus“ angeklagt<sup>1</sup>. So wie der kommunistische Feind eine monolithische Einheit bildete, waren demnach auch die Aktivitäten von terroristischen Gruppen auf ein einziges Gravitationszentrum zurückzuführen – die Sowjetunion. Von dort aus werde nicht nur das Vordringen des Marxismus in der Dritten Welt gesteuert, sondern auch Terrorismus im Nahen Osten und Westeuropa. Am einflussreichsten in dieser Hinsicht war die Publikation „The Terror Network“ (1981) der US-amerikanischen Journalistin Claire Sterling. Ihre Kernthese: Über Mittelsmänner wie die palästinensische Radikale oder „Satelliten“ wie Kuba, Südjemen oder Libyen würde Moskau eine „furchterregende Geheimarmee“, bestehend aus praktisch allen linksradikalen Terrorgruppen, logistisch unterstützen bzw. sie unterwandern<sup>2</sup>. „Der Hauptwert der Terroristen für den Kreml lag in ihrem energischen Bemühen, die demokratischen Gesellschaften zu schwächen und zu demoralisieren, zu verwirren, zu demütigen, in Angst zu versetzen, zu lähmen und wenn möglich zu demontieren“, so Sterling<sup>3</sup>.

Während diese Auseinandersetzung vor allem mit ideologischer Schlagseite und wenig Faktenorientierung geführt wurde, ist das komplexe Verhältnis von Warschauer-Pakt-Staaten und terroristischen Gruppen seit 1989 deutlicher geworden. Zwischen wem genau solche Beziehungen bestanden, welcher Art diese waren und wie sie sich über die Zeit veränderten, dazu steht die Forschung laut dem Politikwissenschaftler Christopher Daase aber „noch ganz am Anfang“<sup>4</sup>. Die Autorin Regine Igel ist sogar der Meinung, „dass es bis heute zahlreiche Dinge gibt, die nicht aufgedeckt werden sollen“. Generell bleibe die „Förderung des Terrorismus“ durch Geheimdienste während des Kalten Krieges ein „Tabu“<sup>5</sup>. Im 2012 veröffentlichten Buch „Terrorismus-Lügen“ behauptet Igel gar, die „Zeitgeschichtsschreibung“ spiele die „Internationalisierung des Terrors“ heute gerne

<sup>1</sup> Vgl. Claire Sterling, *The Terror Network*, New York 1981; Benjamin Netanyahu, *Terrorism. How the West Can Win*, New York 1986; Ray Cline/Yonah Alexander, *Terrorism as State-Sponsored Covert Warfare. What the Free World must do to protect itself*, Fairfax 1986; Christopher Dobson/Charles Payne, *War without End. The Terrorists: An Intelligence Dossier*, London 1987.

<sup>2</sup> Claire Sterling, *Netzwerk des Kreml?*, in: *profil* 20 (1981), S. 18 f.

<sup>3</sup> Claire Sterling, *Das internationale Terrornetz. Der geheime Krieg gegen die westlichen Demokratien*, Bergisch Gladbach 1983, S. 382.

<sup>4</sup> Christopher Daase, *Die RAF und der internationale Terrorismus. Zur transnationalen Kooperation klandestiner Organisationen*, in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Band 2, Hamburg 2006, S. 905–929, hier S. 908.

<sup>5</sup> Regine Igel, *Linksterrorismus ferngesteuert? Die Kooperation von RAF, Roten Brigaden, CIA und KGB*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10 (2007), S. 1221–1235, hier S. 1234 f.

herunter, „wenn sie überhaupt erwähnt wird“<sup>6</sup>. Von einer solchen Tabuisierung kann keine Rede sein. Allerdings ist es richtig, dass quellengestützte Terrorismusforschung überwiegend jüngeren Datums ist<sup>7</sup>, während zuvor rein nationale Perspektiven, etwa auf die RAF, dominierten. Im angelsächsischen Diskurs dagegen wurde die Kooperation zwischen osteuropäischen Geheimdiensten und Terrorgruppen kontinuierlich herausgestrichen. Über die genauen Mechanismen und Modalitäten dieser Zusammenarbeit besteht zweifellos weiterer Aufklärungsbedarf.

Klar ist zumindest, dass Moskau nicht die einzige Quelle allen terroristischen Übels war, so wie es die Reagan-Regierung Anfang der 1980er Jahre propagandistisch überspitzt dargestellt hatte. Gleichzeitig war die Sowjetmacht aber auch kein untätiger Beobachter. Die UdSSR unterstützte nicht nur „nationale Befreiungsbewegungen“ in Asien, Afrika und Lateinamerika, sondern auch terroristische Gruppen im Nahen Osten und in Nordirland. Diese substantielle Rolle kam aber keiner faktischen Kontrolle über den Terrorismus gleich. Die Gruppen behielten ihre Autonomie und waren keine verlängerten Arme der sowjetischen Außenpolitik<sup>8</sup>.

Genau dieser Umstand geht beispielsweise aus einer CIA-Analyse zur „Rolle des Sowjetblockes im Internationalen Terrorismus“ hervor, die man 1986 dem Minister für Staatssicherheit Erich Mielke in einer deutschsprachigen Übersetzung zur „Kenntnisnahme“ vorlegte: „Die sowjetische Führung betrachtet seit längerem den Terrorismus sowie politische Gewalt allgemein als grundsätzlich legitimes Mittel zur Verfolgung und Förderung sowjetischer Interessen.“ Zwei Erscheinungsformen an Hilfeleistung wurden unterschieden: Einerseits die zum Teil offene Unterstützung für sogenannte Befreiungsbewegungen, „die sich terroristischer Mittel bedienen (z. B. PLO [Palestine Liberation Organization], ANC [African National Congress])“. Andererseits die „verdeckte und meist indirekte Unterstützung für extremistische und revolutionäre Gruppen ohne politische Legitimation durch Moskaus Verbündete im SOWB [Sowjetblock] und der 3. Welt“. Der Terrorismus in Westeuropa erhalte jedoch keine Hilfe, „selbst wenn man in Moskau hierzu offenbar Bedenken hat, da der destabilisierende Faktor innerhalb der NATO aus sowjetischer Sicht positiv zu bewerten ist“. Eine direkte Hilfe für westeuropäische Terroristen werde jedoch „als zu hohes Risiko angesehen“: „Jede Ver-

<sup>6</sup> Regine Igel, *Terrorismus-Lügen. Wie die Stasi im Untergrund agierte*, München 2012, S. 94.

<sup>7</sup> Vgl. etwa Klaus Weinbauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a. M. 2006; Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*; Nicole Colin/Beatrice de Graaf/Jacco Pekelder/Joachim Umlauf (Hrsg.), *Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven*, Bielefeld 2008; Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010; Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011; Tobias Hof, *Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982*, München 2011.

<sup>8</sup> Timothy Naftali, *Blindspot. The Secret History of American Counterterrorism*, New York 2005, S. 16.

wicklung darin ist lediglich kontraproduktiv.“ Im Nahen Osten dagegen leiste die UdSSR „offene Hilfe mittels Ausbildung, Waffen, Finanzmittel sowie nachrichtendienstlicher Informationen“. Aber auch an dieser Stelle hielt der Bericht fest: „Die Aktivitäten der einzelnen Gruppen werden nicht von Moskau dirigiert. Die UdSSR vermeidet direkte Kontakte zu Abu Nidal/Carlos Gruppe, jedoch erfolgt eine direkte Hilfe durch DDR/U[ngarische]VR/Rumänien/Bulgarien/VRP[olen].“ Angeblich würden Trainingslager für Terrorgruppen aus dem Nahen Osten und der Dritten Welt in der UdSSR existieren: „Von insgesamt 5–6 erkannten Lagern werden einige direkt vom KGB/GRU<sup>9</sup> unterhalten, andere befinden sich in regulären Ausbildungseinrichtungen der UdSSR-Streitkräfte.“ Die Sowjetunion durchdringe den Terrorismus nachrichtendienstlich – „durch Werbung von Gruppenmitgliedern als Informanten“: „Wegen der eigenen Zurückhaltung in der Führung und Zielauswahl will Moskau wenigstens indirekt die Kontrolle und Kenntnis von Vorhaben usw. erhalten.“<sup>10</sup>

Für eine direkte Rolle der UdSSR an den „Schalthebeln“ des internationalen Terrorismus gibt es wenige Belege. Vor allem handelt es sich um Angaben von Überläufern aus östlichen Geheimdiensten, die mit quellenkritischem Vorbehalt zu betrachten sind. So berichtete der tschechische General Jan Sejna, der 1968 in die USA flüchtete, von einem KGB-Ausbildungslager in einem Waldgebiet bei Karlovy Vary (Karlsbad), wo ausgesuchte Terroristen aus Europa und der Dritten Welt gedrillt wurden<sup>11</sup>. Der rumänische Generalleutnant Ion Pacepa, der 1978 überlief, beschrieb in seinem Memoiren 1987 abenteuerlich anmutende Hilfeleistungen seines Dienstes für die PLO, den libyschen Oberst Gaddafi sowie Ilich Ramírez Sánchez, genannt „Carlos der Schakal“<sup>12</sup>. 1990 veröffentlichte der britische Historiker Christopher Andrew gemeinsam mit dem ehemaligen KGB-Offizier Oleg Gordiewsky eine Geschichte der Auslandsoperationen des sowjetischen Geheimdienstes. Darin heißt es einschränkend, dass der KGB zwar nicht der „Kopf des Terrorismus im Nahen Osten“ gewesen sei, „doch unschuldig war er deshalb beileibe nicht“: „Die Moskauer Zentrale missbilligte zwar Angriffe gegen zivile Ziele, wusste aber sehr wohl, dass einige Freiheitskämpfer in Balaschika<sup>13</sup> tatsächliche oder potentielle Terroristen waren. Ebenso wussten sie von ihren Agenten in der PLO, dass Verbindungsoffiziere der PLO und die Botschaften Syriens, Libyens und anderer Länder in Moskau und weiteren osteuropäischen Hauptstädten bei der Vorbereitung einiger terroristischer Operationen halfen.“<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Glawnoje Raswedylatelnoje Uprawlenije (GRU), Hauptverwaltung für Aufklärung, sowjetischer Militärnachrichtendienst.

<sup>10</sup> Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (künftig: BStU), MfS, Sekretariat Neiber 961, Bl. 533–538, Rolle des Sowjetblocks (SOWB) im Internationalen Terrorismus, Oktober 1986.

<sup>11</sup> Sterling, *Das internationale Terrornetz*, S. 56f.

<sup>12</sup> Vgl. Ion Mihai Pacepa, *Red Horizons. Chronicles of a Communist Spy Chief*, Washington, D.C. 1987.

<sup>13</sup> Sowjetische Militärbasis östlich von Moskau.

<sup>14</sup> Christopher Andrew/Oleg Gordiewsky, *KGB. Die Geschichte seiner Auslandsoperationen von Lenin bis Gorbatschow*, München 1990, S. 707.

1999 präsentierte wiederum Andrew, diesmal in Zusammenarbeit mit dem Ex-KGB-Oberst Wassili Mitrochin, das „Das Schwarzbuch des KGB“. Dieses basierte auf Kopien sowjetischer Geheimdienstunterlagen, die Mitrochin in seiner Funktion als Archivar beiseitegeschafft hatte. Aus einem dieser Dokumente geht hervor, dass Wadi Haddad, Anführer der Palästinensischen Volksbefreiungsfront (PLFP) und „Pate“ des internationalen Terrorismus, seit 1970 vom KGB unter dem Decknamen „NATIONALIST“ als Agent geführt wurde. Geheimdienstchef Juri Andropow berichtete an Staatschef Leonid Breschnew: „Die Natur unserer Beziehung zu W. Haddad versetzt uns in die Lage, die externen Operationen der PLFP bis zu einem gewissen Grad zu kontrollieren, in einer für die Sowjetunion günstigen Weise Einfluss zu nehmen und durch Kräfte der Organisation unter Einhaltung der notwendigen konspirativen Geheimhaltung aktive Maßnahmen zur Unterstützung unserer Interessen ausführen zu lassen.“<sup>15</sup> Einem weiteren Dokument von 1975 zufolge soll der KGB der PLFP „mit Hilfe eines Aufklärungsschiffes der Seekriegsflotte der UdSSR“ in den neutralen Gewässern des Golfes von Aden 58 Maschinenpistolen, 50 Pistolen, darunter zehn mit Schalldämpfer ausgestattet, sowie 34 000 Schuss Munition übergeben haben<sup>16</sup>. Dokumentiert sind weiter Beziehungen zwischen der UdSSR und der Abu-Nidal-Organisation (ANO), die sich 1974 von der PLO abgespalten hatte und bis Ende der 1980er Jahre zahlreiche Attentate mit zivilen Opfern verübte. Aus einem MfS-Bericht von 1987 geht hervor, dass die Sowjetunion zur ANO „seit Jahren inoffizielle Kontakte, insbesondere über den Militärattaché der Botschaft in Damaskus“ unterhalte. Darüber hinaus sollen „stabile Kontakte zu leitenden Mitarbeitern der KfS<sup>17</sup>-Zentrale“ bestanden haben: „Treffs finden in Warschau, Sofia, Damaskus und Tripolis statt. An diesen Gesprächen sollen die jeweiligen KfS-Residenten teilnehmen. Regelmäßige Konsultationen werden mit dem 2. Sekretär der UdSSR-Botschaft in Tripolis durchgeführt.“ Der gute Draht zur ANO dürfte vor allem der Beschaffung von Militärtechnik gedient haben<sup>18</sup>.

Andropows Entscheidung, Haddads PLFP für „Sonderoperationen“ zu verwenden, markierte jedenfalls einen Wendepunkt in der Geschichte des KGB: „In Zukunft sollten andere Nachrichtendienste des Ostblocks dem sowjetischen Beispiel folgen und terroristische Gruppen benutzen oder ihren Einsatz stillschweigend in Kauf nehmen.“<sup>19</sup> Die Satellitenstaaten in Osteuropa, die DDR, Ungarn, ČSSR, Polen, Bulgarien, Jugoslawien und Rumänien, ließen sich auf enge Beziehungen zu Terroristen ein bzw. tolerierten deren Präsenz. Es gab einen „direkten Draht“ zu

<sup>15</sup> Wassili Mitrochin/Christopher Andrew, Das Schwarzbuch des KGB 2. Moskaus Geheimoperationen im Kalten Krieg, Berlin 2006, S. 361.

<sup>16</sup> Wladimir Bukowski, Abrechnung mit Moskau. Das sowjetische Unrechtsregime und die Schuld des Westens, Bergisch Gladbach 1996, S. 55.

<sup>17</sup> Komitee für Staatssicherheit der UdSSR – deutsche Bezeichnung des sowjetischen In- und Auslandsgeheimdienstes KGB.

<sup>18</sup> BStU, MfS, XV 3690/82 „Händler“ 71116/91, Bd. 1, Bl. 63–85, hier Bl. 85, Bericht zum Stand der Bearbeitung des OV [Operativer Vorgang] „Händler“, 26. 1. 1987.

<sup>19</sup> Wassili Mitrochin/Christopher Andrew, Das Schwarzbuch des KGB. Moskaus Kampf gegen den Westen, Berlin 1999, S. 474.

mehreren nahöstlichen Organisationen, darunter die ANO, die PLFP und die Carlos-Gruppe. Aber auch westliche Gruppen profitierten: Erst kürzlich wollten tschechische Ermittler Hinweise darauf gefunden haben, dass Mitglieder der italienischen Roten Brigaden, die 1978 an der Entführung von Aldo Moro beteiligt waren, in der bereits erwähnten Anlage in Karlsbad trainiert wurden<sup>20</sup>. Die ČSSR war darüber hinaus ein wichtiger Produzent des Plastiksprengstoffs „Semtex“. Einer der wichtigsten Abnehmer war Libyen, das große Mengen an seine palästinensischen Verbündeten weitergab, die es wiederum terroristischen Gruppen zur Verfügung stellten<sup>21</sup>.

Nur in einigen Fällen gaben sozialistische Länder terroristische Anschläge selbst in Auftrag: 1981 bestellte der rumänische Diktator Ceaușescu ein Attentat der Carlos-Gruppe gegen Radio Free Europe in München. Aufgrund eines schweren operationellen Fehlers explodierte die 15-kg-Bombe jedoch nicht vor den rumänischen, sondern vor den tschechoslowakischen Büros. Acht Mitarbeiter wurden zum Teil schwer verletzt<sup>22</sup>. Häufiger kam es vor, dass Terroristen in Warschauer-Pakt-Staaten Stützpunkte etablierten und dabei mit den Geheimdiensten dieser Länder kooperierten. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Präsenz von Abu Nidal in Polen. Er reiste 1981 mit engsten Familienangehörigen und seinen Adjutanten zum ersten Mal in das Land und blieb dort bis 1985/1986. Gemeinsam mit seiner Frau und seinen Kindern lebte Abu Nidal in der Kleinstadt Pabianice in Zentral-Polen in einer von insgesamt drei Villen, die von der polnischen Geheimpolizei bewacht wurden<sup>23</sup>. General Czeslaw Kiszczak, der in den 1980er Jahren als Innenminister diente, bestätigte diese Duldung der ANO gegenüber dem polnischen Sender TVN 2010: „Sie hatten schmutzige Hände. Wir haben unsere Augen davor verschlossen, dass sie nach Polen kamen, um sich auszuruhen und zum Zwecke medizinischer Versorgung nach Angriffen bzw. um für neue zu trainieren.“<sup>24</sup>

Bekannt ist auch, dass die DDR von 1980 an zehn „Aussteiger“ der „zweiten Generation“ der RAF aufnahm und diese mit neuen Namen, Wohnungen und Beschäftigung versorgte. Das führte auch dazu, dass die aktiven Mitglieder um Unterstützung ansuchten: Von 1980 bis 1982 wurden RAF-Leute von MfS-Spezialkräften unter anderem in der Handhabung von Raketenwerfern ausgebildet. Dieses Training stand offenbar in Zusammenhang mit dem terroristischen Angriff auf NATO-Kommandeur US-General Frederick Kroesen am 15. September 1981. Bislang herrscht jedoch Unklarheit, ob das Trainingsschießen vor oder nach

<sup>20</sup> ČSSR-Geheimdienst half offenbar Roten Brigaden, in: Austria Presse Agentur, 22. 1. 2010.

<sup>21</sup> Wolfgang Kraushaar, Einleitung. Zur Topologie des RAF-Terrorismus, in: Ders. (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 1, S. 13–59.

<sup>22</sup> Oliver Schröm, Im Schatten des Schakals. Carlos und die Wegbereiter des Internationalen Terrorismus, Berlin 2002, S. 218 f.

<sup>23</sup> David M. Dastych, Abu Nidal's Polish Trail, in: Media Monitors Network, 22. 8. 2002, <http://www.mediamonitors.net/davidmdastych1.html>.

<sup>24</sup> Communist Poland sheltered and armed terrorists including Abu Nidal, [www.theaustralian.com](http://www.theaustralian.com), <http://www.theaustralian.com.au/news/world/communist-poland-sheltered-and-armed-terrorists-including-abu-nidal/story-e6frg6so-1225836053605>. Übersetzung des Autors aus dem Englischen.

dem erfolglosen Anschlag stattfand<sup>25</sup>. Jedenfalls stand für das MfS zu Beginn der 1980er Jahre „nicht mehr die Terrorismusabwehr im Vordergrund, auch nicht mehr die generelle Destabilisierungs-Strategie, sondern eine massive logistische Unterstützung terroristischer Planungen und Aktionen, die niemand für möglich gehalten hatte“, so der ehemalige „Chefauswerter“ des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV), Winfried Ridder, 2013<sup>26</sup>. Laut dem Historiker Tobias Wunschik ging die „RAF-Stasi-Connection“ schon 1983/84 „teilweise in die Brüche“. Aus Furcht vor außenpolitischen Komplikationen tendierte das MfS danach zu einer vorsichtigeren Linie<sup>27</sup>. Außerdem sei die Unterstützung des internationalen Terrorismus ab 1984 „deutlich vermindert“ worden<sup>28</sup>.

Am Beispiel der DDR wird auch deutlich, wie die Kontakte osteuropäischer Staaten zu Befreiungsbewegungen wie der PLO abliefen<sup>29</sup>. 1970 hatte das SED-Politbüro beschlossen, Beziehungen zu knüpfen, um „das Ansehen der DDR bei den arabischen Völkern weiter zu heben“. Schon 1971 wurde Jassir Arafat zum ersten Mal als Gast in Ost-Berlin begrüßt. Zwei Jahre später verpflichtete sich die DDR, der PLO 2000 Maschinenpistolen, 500 Sprengsätze, zehn Scharfschützengewehre und 1000 Rucksäcke zu liefern<sup>30</sup>. Anfang April 1979 schlug dann der Offizier des PLO-Geheimdienstes RASD, Abu Hisham, dem MfS vor, „eine umfassendere, offizielle Zusammenarbeit mit strategischem Charakter in allen politischen und Sicherheitsfragen“ herzustellen. Der Vorstoß erfolge im Auftrage des RASD-Leiters Abu Iyad und sei mit Arafat abgestimmt. Letzterer könne solche Fragen bzw. „davon abgeleitete Probleme“ aufgrund seiner Funktion „nicht persönlich ansprechen“. Auch die PLO-Vertretung in Ost-Berlin müsse aus dieser Angelegenheit „völlig herausgehalten“ werden, hielt Hisham fest. Der Emissär stellte fol-

<sup>25</sup> Martin Jander, Differenzen im antiimperialistischen Kampf. Zu den Verbindungen des Ministeriums für Staatssicherheit mit der RAF und dem bundesdeutschen Linksterrorismus, in: Kraushaar, Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 1, S. 696–713.

<sup>26</sup> Winfried Ridder, Verfassung ohne Schutz. Die Niederlagen der Geheimdienste im Kampf gegen den Terrorismus, München 2013, S. 122.

<sup>27</sup> Tobias Wunschik, Baader-Meinhof international?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (40–41/2007), S. 23–29.

<sup>28</sup> Tobias Wunschik, „Abwehr“ und Unterstützung des internationalen Terrorismus – Die Hauptabteilung XXII, in: Hubertus Knabe (Hrsg.), West-Arbeit des MfS. Das Zusammenspiel von „Aufklärung“ und „Abwehr“, Berlin 1999, S. 263–273, hier S. 272.

<sup>29</sup> Die sowjetische Einflusszone war freilich nicht die einzige Quelle an Unterstützung für „Befreiungsbewegungen“: Seit 1964 hatte Jassir Arafats „Fatah“ Beziehungen zu China geknüpft, die sich in Form von militärischer Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen bezahlt machten. Bis Ende 1969 hatte China Waffen im Wert von fünf Millionen Dollar an palästinensische Kämpfer geliefert. Der Nachschub erlaubte es der Fatah allein 1970 14 000 Mann auszurüsten (siehe: Paul Thomas Chamberlin, The Global Offensive. The United States, the Palestine Liberation Organization and the Making of the Post-Cold War Order, Oxford 2012, S. 61 f.). Eine ebenfalls gewichtige Rolle spielte Nordkorea – Militärberater sollen in den 1970er Jahren im Libanon tätig gewesen sein (siehe: Joseph Croitoru, Der Märtyrer als Waffe. Die historischen Wurzeln des Selbstmordattentats, München 2003, S. 73–80). Palästinensische Kommandos trainierten außerdem in vietnamesischen Lagern, und auch Kuba stellte Nachschub sowie Ausbildungshilfe zur Verfügung (siehe: Abu Iyad/Eric Rouleau, My Home, My Land. A Narrative of the Palestinian Struggle, New York 1981, S. 70–72).

<sup>30</sup> Sven Felix Kellerhoff, Wie die DDR an Jassir Arafats PLO lieferte, in: Die Welt, 15. 12. 2012.

gende „Problemkreise“ zur Diskussion: „a) Informationen über Interessen der USA und Israels in Westeuropa. b) Unterstützungsanliegen für Aufenthalte von Angehörigen der ‚PLO-Sicherheit‘ in der DDR zur Realisierung von Aufgaben, was noch mit der DDR gesondert abzustimmen wäre. c) Durchführung von Lehrgängen auf den Gebieten der allgemeinen Sicherheit, Ausbildung an Handfeuerwaffen, Einsatz von Sprengkörpern, Durchführung von Sonderaktionen. d) Hilfe bei der Beschaffung nicht näher bezeichneter technischer und elektronischer Ausrüstungen. e) Bereitstellung von Handfeuerwaffen und Sprengkörpern und Hilfe bei deren Beförderung nach Westeuropa.“<sup>31</sup> Wie aus einem Schreiben eines DDR-Armeegenerals an den polnischen Innenminister hervorgeht, besuchte Ende August 1979 eine Delegation unter Führung Abu Iyads Ost-Berlin, um diese Dinge zu finalisieren. Vereinbart wurde: „1. Der Austausch politischer und politisch-operativer Informationen; 2. Unterstützung der PLO-Sicherheit durch Ausbildungen; 3. gemeinsame Anstrengungen zum Schutz der DDR und sozialistischen Staatengemeinschaft gegen feindlich-negative Kräfte der internationalen Terrorzscene.“<sup>32</sup> Hinsichtlich der „materiellen Unterstützung“ sagte Mielke „weitgehendes Entgegenkommen“ zu: „Er sicherte die Bereitstellung von Schiffssprengladungen und Handgranaten in der gewünschten Menge zu. Darüber hinaus erfolgte die Übergabe von 2 Scharfschützengewehren westlicher Produktion mit Munition“.<sup>33</sup> Bezüglich der Lieferung einigte man sich darauf, die nicht in der DDR produzierten bzw. beschaffbaren Waffen und „operativtechnischen Mittel“ zu Valutakosten des RASD zu beschaffen: „Die Bezahlung erfolgt entweder direkt aus dem Budget der PLO-Sicherheit oder von Libyen. Die finanziellen Mittel werden uns durch die PLO übergeben bzw. überwiesen. [...] Die Lieferung erfolgt generell nach Algier, getarnt als Solidaritätssendungen. [...] Die Abwicklung der Lieferungen, die nach Vorstellung der PLO mit Flugzeugen der DDR erfolgen müßte, wird über die algerischen Sicherheitsorgane zuverlässig gewährleistet.“<sup>34</sup>

Offenbar wurden im Rahmen dieser Kooperation auch Absprachen über terroristische Aktivitäten im Westen getroffen. Dies verdeutlicht ein Protokoll über ein Treffen zwischen MfS-Offizieren und Abu Hisham am 1. Februar 1980. Letzterer informierte über „Absichten der PLO, Anschläge gegen Personen und Einrichtungen der BRD; Personen und Einrichtungen Israels in der BRD; Palästinenser in der BRD, die als Verräter entlarvt wurden, durchzuführen“. Hisham begründete dies damit, „daß die BRD als feindliches Land angesehen wird und die feindliche Tätigkeit Israels in der BRD gegen die PLO solche terroristischen Angriffe rechtfertige“. Weil man jedoch keine Aktivitäten durchführen wolle, „die nicht auch im Interesse der DDR liegen“, fragte Hisham nach: „Ist die DDR an vorgenannten Aktionen interessiert?“ Die Antwort der MfS-Delegation laut Protokoll: „Das MfS

<sup>31</sup> BStU, MfS, HA II, Nr. 4785, Bl. 29ff., Vermerk vom 26. 4. 1979.

<sup>32</sup> BStU, MfS, Abt. X 110, Schreiben Mielke an Minister des Inneren der Volksrepublik Polen, 13. 9. 1983.

<sup>33</sup> BStU, MfS, Sekretariat Neiber, Nr. 937, Bl. 3–12, hier Bl. 11, Bericht vom 23. 8. 1979

<sup>34</sup> BStU, MfS, Sekretariat Neiber, Nr. 937, Bl. 20–26, hier Bl. 20f., Bericht über Beratungen mit dem Leiter der Vereinigten PLO-Sicherheit, 23. 8. 1979.

mischt sich nicht in die inneren Angelegenheiten der PLO. Das betrifft auch Entscheidungen über bestimmte Aktionen.“ Abu Hisham fragte dann: „Können der PLO Informationen über Personen und Objekte in der BRD zur Durchführung von Aktionen übergeben werden?“ Aus dem Dokument geht hervor: „Informationen über bestimmte Personen wurden der Vereinigten PLO-Sicherheit [deutsche Bezeichnung für den PLO-Geheimdienst RASD] übergeben.“ Allerdings legte das MfS Wert darauf, „daß das Territorium der DDR nicht als logistischer Stützpunkt betrachtet werden darf“<sup>35</sup>.

MfS-General Markus Wolf, der in die Kontakte eng eingebunden war, gab in seinen Memoiren an, dass „jede Seite [...] ihren Vorteil“ suchte. Während die Palästinenser an Ausrüstung und Ausbildungsmaßnahmen interessiert waren, war das MfS bemüht, „Informationen über die USA und ihre Verbündeten zu erhalten, über ihre strategischen Pläne, ihre Waffensysteme und geheimdienstlichen Aktivitäten“<sup>36</sup>. Wolfs Autobiografie war zuerst 1997 auf Englisch erschienen, und in dieser Ausgabe finden sich Passagen, die in der deutschsprachigen Ausgabe fehlen – so etwa das Eingeständnis, dass man sich seitens des MfS im Klaren war, dass die an Palästinenser vermittelte Expertise auch an „terroristische Kommandos“ für den Kampf gegen Israel weitergegeben werden konnte<sup>37</sup>. Während die PLO zum damaligen Zeitpunkt bereits von der UNO als legitime Vertreterin der palästinensischen Interessen anerkannt wurde, unterhielt das MfS darüber hinaus auch enge Kontakte zu Gruppen, die im Westen als terroristisch verurteilt wurden – bestes Beispiel hierfür ist die Abu-Nidal-Organisation (ANO). Wie aus einem Vermerk der Abteilung XXII vom 25. Mai 1987 hervorgeht, waren Angehörige der ANO häufig Gäste des ostdeutschen Geheimdienstes, zwecks ideologischer, aber auch operationeller Weiterbildung: 1984/1985 fanden drei mehrwöchige Grundlehrgänge in Sachen Marxismus-Leninismus für insgesamt 41 Abu-Nidal-Leute im „Objekt X“ der Juristischen Hochschule des MfS statt. Zwischen dem 15. April und dem 23. Juli 1985 – wenige Monate vor den ANO-Anschlägen gegen die Flughäfen von Rom und Wien – wurde darüber hinaus auf dem Gelände des „Objekts 74“, in einem abgelegenen Waldstück bei Frankfurt an der Oder, eine „spezielle Ausbildungsmaßnahme“ für elf Abu-Nidal-Leute organisiert<sup>38</sup>.

Verbindungen, wie es das MfS zur PLO und anderen palästinensischen Gruppen unterhielt, zahlten sich für die osteuropäischen Staaten vor allem in indirekter Form aus: Man gelangte so an wertvolle nachrichtendienstliche Erkenntnisse, westliche Waffen und Technologie, während der Klient durch Rückzugsgebiete, Training und einfachen Transit in sozialistische Länder und Westeuropa profitier-

<sup>35</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 15501, Teil 1 von 2, Bl. 35–42, Bericht über das Gespräch mit dem Leiter des Büros der „Vereinigten PLO-Sicherheit“ Abu Hisham am 1. 2. 1980 im Objekt „73“, 4. 2. 1980.

<sup>36</sup> Markus Wolf, Spionagechef im geheimen Krieg. Erinnerungen, München 1998, S. 381f.

<sup>37</sup> Markus Wolf/Anne McElvoy, *Man Without A Face. The Autobiography of Communism's Greatest Spymaster*, New York 1997, S. 269f.

<sup>38</sup> BStU, XV 3690/82 „Händler“ AOP 7116/91, Bl. 1–3, Vermerk zu den stattgefundenen Lehrgängen mit der „Händler“-Organisation, 25. 5. 1987.

te. Ein wichtiges Motiv für die Ostblockstaaten war es, ihr Territorium von möglichen Sicherheitsrisiken abzuschotten. Die Gefahr von Vergeltungsakten seitens terroristischer Gruppen im Falle einer aktiven Vorgehensweise gegen sie wurde sehr ernst genommen<sup>39</sup>.

Für den Fall, dass diese Akteure Anschläge in Westeuropa begingen, bestand die Hauptsorge darin, in irgendeiner Form kompromittiert zu werden. Aber während die Ost-Geheimdienste oftmals über detaillierte Kenntnisse von geplanten Attentaten verfügten, wurde manchmal nichts getan, um deren Ausführung zu verhindern. 1983 gab ein MfS-Offizier konfiszierten Sprengstoff zurück, der dann für den Bombenanschlag gegen das Maison de France in West-Berlin benutzt wurde<sup>40</sup>. Im Falle des La Belle-Attentats am 5. April 1986, bei dem drei Menschen getötet und 200 verletzt wurden, wusste das MfS mindestens 16 Tage im Voraus, dass libysche Agenten die West-Berliner Diskothek sprengen wollten, aber es gab keine Warnung. Einer der Attentäter war sogar ein Informant des MfS und hatte über den jeweiligen Stand der Vorbereitungen berichtet. Seine Führungsoffiziere hatten auch auf politische und operative Schritte zur Verhinderung des Anschlags gedrängt, doch die MfS-Führung soll schließlich einen Freibrief erteilt haben. Das Wissen über geplante Terrorakte sei einfach „wichtiger als die Verhinderung von Anschlägen“ gewesen<sup>41</sup>. Auch Markus Wolf bestätigte, dass die verantwortlichen libyschen Diplomaten der zuständigen „Terrorabwehr“ des MfS (Abteilung XXII) bekannt waren: „Aktiven Terroristen Unterschlupf zu gewähren, das war nicht weniger gefährlich als mit offenem Feuer zu hantieren. Doch entweder unterschätzte die Abteilung XXII mitsamt Minister Mielke die Gefahr, oder die beargwöhnten Gäste waren aus dem Ruder gelaufen und entzogen sich immer mehr der Überwachung.“<sup>42</sup>

Könnte es aber nicht auch sein, dass der Terror Kalkül war? Vor allem die links-terroristische Attentatswelle, die Mitte der 1980er Jahre in Westeuropa einsetzte und sich primär gegen die NATO und westliche Rüstungspolitik richtete, fiel mit einer „heißen“ Phase des Kalten Krieges zusammen. Anfang 1985 proklamierten die RAF und die französische Action Directe eine gemeinsame „antiimperialistische“ Front, die „Angriffe gegen die multinationalen Strukturen der Nato, gegen Basen und Strategen“ durchführte. Mehrere Rüstungsmanager, die auch im Zusammenhang mit der 1983 gestarteten US-Strategic Defense Initiative (SDI) standen, wurden ermordet: Ernst Zimmermann (1985), Karl Heinz Beckurts (1986) sowie der Diplomat Gerold von Braunmühl (1986). Generalbundesanwalt Kurt Rebmann nannte diese Attentate eine „koordinierte Offensive“ gegen den Westen und speziell gegen die SDI. In Frankreich und Italien wurden die Offiziere und SDI-Berater René Audran (1985) und Licio Giorgieri (1987) getötet. Zuvor schon hatte die RAF 1979 und 1981 Anschläge gegen die US-Befehlshaber der NATO

<sup>39</sup> John O. Koehler, *Stasi. The Untold Story of the East German Secret Police*, Boulder u. a. 1999, S. 371.

<sup>40</sup> Schröm, *Im Schatten des Schakals*, S. 241–244.

<sup>41</sup> Manfred Schell/Werner Kalinka, *Stasi und kein Ende. Die Personen und Fakten*, Hamburg 1991, S. 231.

<sup>42</sup> Wolf, *Spionagechef im geheimen Krieg*, S. 384.

durchgeführt und 1984 erfolglos versucht, eine Autobombe vor der NATO-Schule in Oberammergau zu zünden. Im Jahr darauf forderte eine Explosion auf der Rhein-Main Air Base zwei Todesopfer. Auch was das spätere Attentat gegen den Vorstandssprecher der Deutschen Bank Alfred Herrhausen (1989) angeht, so gibt es Vermutungen, die RAF wäre nur aufgrund der vorangegangenen Ausbildung durch das MfS zu so einem präzisen Schlag im Stande gewesen<sup>43</sup>. Bislang fehlen jedoch Beweise für eine solche aktive Beteiligung. Der US-amerikanische Autor Peter Schweitzer bezeichnete es jedenfalls als kurios, dass die linksterroristischen Gruppen, die zuvor kapitalistische Symbole und den westlichen Imperialismus angegriffen hatten, so konzentriert gegen SDI-Ziele vorgingen. Zweifellos habe der Sowjetblock die Attentate als nützlich betrachtet<sup>44</sup>.

Die Destabilisierung des Westens durch den Terrorismus war grundsätzlich im Interesse des Ostblocks. Für die sozialistischen Länder bedeutete das ein Mittel, um gewaltsame Konflikte im Westen anzuheizen oder auszunutzen, ohne das Risiko von US-Vergeltungsschlägen oder einer direkten militärischen Konfrontation einzugehen. Es gab aber rote Linien, die beachtet wurden. Als palästinensische Terroristen einen Lufthansa-Jet 1977 entführten und den Südjemen anfliegen, telefonierte Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher mit seinem Ostberliner Amtskollegen Oskar Fischer. Anschließend wies dieser den DDR-Botschafter in Aden an, „die Regierung der Volksrepublik Jemen zu bitten, bei der Beilegung des Geiseldramas zur Rettung der Menschenleben 'ein kooperatives Verhalten zu zeigen'<sup>45</sup>. Zur gleichen Zeit suchte Bonn auch Kontakt zur Sowjetunion. Botschafter Valentin Falin sagte zu, im Südjemen für die Bundesregierung zu intervenieren, während der Abteilungsleiter des Außenministeriums in Moskau, Alexander Boradenko, höhere Stellen informierte<sup>46</sup>. Tatsächlich verweigerte Südjemen die Landeerlaubnis und den weiteren Verbleib der entführten Maschine, was den ursprünglichen Plan der Luftpiraten zunichte machte<sup>47</sup>.

Auch in anderen Fällen zeigte der Ostblock Terroristen klare Grenzen auf. Carlos, dessen Präsenz für die westlichen Dienste ein offenes Geheimnis darstellte und dadurch seine Gastgeber kompromittierte, wurde schließlich hinausgeworfen: 1984 wiesen ihn die DDR und Ungarn aus, 1985 brach die ČSSR ihre Verbindungen zu seiner Gruppe ab<sup>48</sup>. Genauso gab es Fälle, in denen der Sowjetblock Fahndungen westlicher Behörden unterstützte. So ließ Bulgarien im Juni 1978 zu,

<sup>43</sup> D. Crawford, The Murder of a CEO, in: The Wall Street Journal, 15. 9. 2007.

<sup>44</sup> Peter Schweitzer, The Reagan Administration's Secret Strategy that hastened the Collapse of the Soviet Union, New York 1994, S. 274 ff.

<sup>45</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam, Bundeskanzleramt, 17. 10. 1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977, Bd. 2: 1. Juli bis 31. Dezember 1977, München 2008, S. 294 f.

<sup>46</sup> Tim Geiger, Die „Landshut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 413–456, hier S. 439.

<sup>47</sup> Stefan Aust, Der Baader-Meinhof-Komplex, Hamburg 2008, S. 803.

<sup>48</sup> John Follain, Jackal. The Complete Story of the Legendary Terrorist Carlos the Jackal, New York 1998, S. 184.

dass Angehörige des westdeutschen BKA auf ihrem Territorium, im Badeort Nesebar, drei Angehörige der „Bewegung 2. Juni“ verhafteten, darunter Till Meyer: „Moskau soll den Wink gegeben haben, die Aktion des BKA zu dulden. [...] Die Politiker und die Medien der westlichen Welt, allen voran die der USA, geißelten täglich Moskau als das ‚Hinterland des internationalen Terrorismus, Drahtzieher, Wegbereiter, Helfershelfer [...]‘.“ Als Beweis seiner „Lauterkeit“, so Meyer, habe das sozialistische Lager die paar westdeutschen Linksradikalen kurzerhand als „Bauernopfer“ ausgeliefert<sup>49</sup>. Als nach einem Tipp westdeutscher Fahnder auch die RAF-Mitglieder Brigitte Mohnhaupt, Sieglinde Hofmann, Peter-Jürgen Boock und Rolf-Clemens Wagner ebenfalls 1978 im kroatischen Zagreb festgesetzt wurden, ließen die jugoslawischen Behörden die RAF-Truppe aufgrund von Interventionen palästinensischer Gruppen aber wieder frei. Zum Schutz vor weiterer Verfolgung durch das BKA wurden die Deutschen im November 1978 mit jemenitischen Pässen ausgestattet und nach Aden ausgeflogen<sup>50</sup>.

Außerdem dürfte es anlassbezogene diskrete Kontakte zwischen Ost und West gegeben haben, um etwaige Terroranschläge im Vorfeld zu verhindern: So wurde das MfS 1986 von einem befreundeten Dienst, wahrscheinlich dem KGB, darüber informiert, dass sich „die Amerikaner“ gemeldet hätten: Es gebe konkrete Hinweise, dass eine terroristische Aktion der Abu-Nidal-Organisation gegen die Internationale Verlagsmesse in Düsseldorf vom 2. bis 15. Mai 1986 bevorstehe. An der Messe würden einige bekannte westliche Politiker, darunter der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger, teilnehmen. Außerdem hätten die US-Emissäre durchblicken lassen, „daß ihren Erkenntnissen zufolge im vergangenen Jahr das Auftauchen Abu Nidals in ‚einigen Ländern des Warschauer Vertrages‘ festgestellt worden sei“. Daher sei es im gemeinsamen Interesse, alle „Möglichkeiten zur Einflußnahme“ auf palästinensische Gruppen zu nutzen, „um die Realisierung irgendwelcher Terroraktionen in Europa zu verhindern“. Mielke erteilte seinen Untergebenen Markus Wolf und Gerhard Neiber daraufhin folgende Anweisung: „Ich empfehle, entsprechend den Vorschlägen der Freunde unsere Möglichkeiten zu nutzen, um den Standpunkt der Freunde durchzusetzen zu helfen. Es sollten auch Grüße vom Generalsekretär des ZK der SED und Vorsitzenden des Staatsrates der DDR, Genossen Erich Honecker, an Y. Arafat mit der Bitte übermittelt werden, darauf Einfluss zu nehmen, daß solche terroristische Aktionen, von welcher Seite sie auch immer geplant sein sollten, nicht durchgeführt werden.“<sup>51</sup> Offenbar wurden terroristische Machenschaften gegen den Westen nur unter der Bedingung toleriert, dass es zu keiner wesentlichen Verschiebung im Mächtegleichgewicht von Ost und West kam. Aber wie Markus Wolf in seinen Memoiren anmerkte, dachte Mielke darüber hinaus sehr wohl über eine unterstützende Rolle von Terrorgruppen im Kriegsfall nach<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Till Meyer, *Staatsfeind. Erinnerungen*, München 1998, S. 384ff.

<sup>50</sup> *Der Spiegel*, 18. 6. 1990, S. 97–103.

<sup>51</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 18834, Bl. 1 f., Mielke an Wolf und Neiber, 9. 5. 1986.

<sup>52</sup> Wolf/McElvoy, *Man Without A Face*, S. 275.

## Terrorismusbekämpfung aus Sicht der DDR

Mielke-Stellvertreter Gerhard Neiber sprach das MfS in einem Beitrag zum Buch „Die RAF und das MfS“ im Nachhinein von jeder Verantwortung frei: „Das MfS hat in Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben den Terrorismus mit allen legitimen Mitteln und Methoden vorbeugend bekämpft. Es hat ihn eingeschränkt, zurückgedrängt und weitgehend von der DDR und ihren Verbündeten ferngehalten. [...] Den Bürgern der DDR blieben schreckliche Auswirkungen des Terrors erspart, sie konnten in Sicherheit leben und ihrer Arbeit nachgehen.“<sup>53</sup> Dieses Verantwortungsgefühl für das eigene Land schloss jedoch den „Rest der Welt“ nicht ein, kritisierte der Historiker Peter Siebenmorgen: „Solange es nicht gelang, im Kontakt mit Terroristen eine Verschonung der DDR zu erreichen, war alles legitim, was an Duldung und Förderung in Kauf genommen werden musste.“<sup>54</sup>

Der wesentlichste Unterschied zur Herangehensweise des Westens in Sachen Terrorismusbekämpfung bestand darin, dass aus der ideologischen Perspektive des Marxismus-Leninismus und des Internationalismus die „Befreiungsbewegungen“ in der Dritten Welt bzw. linksextremistische Kräfte in Westeuropa als nützliche Verbündete angesehen wurden – und daher auch nicht als „Terroristen“ galten. An diesem Umstand änderte auch die Tatsache nichts, dass „individualistischer“ Terrorismus als revolutionäre Strategie von der kommunistischen Doktrin verworfen wurde. Das gemeinsame Feindbild einte über alle Differenzen hinweg. Die Linksextremen in Westeuropa bildeten in diesem Zusammenhang eine Minderheit; die wichtigste Verbindungslinie hin zu terroristischen Kräften verlief über „fortschrittliche“ Staaten im Nahen und Mittleren Osten. Irak, Libyen, Syrien und der Süd-Jemen waren selbst umfangreiche Kooperationen mit verschiedenen arabischen Gruppen eingegangen, die damals einen gewichtigen Teil des internationalen Terrorspektrums bildeten. Die Indienstnahme von Terroristen bot den Geheimdiensten dieser Länder eine einfache Möglichkeit, gegen regionale Rivalen, Dissidenten im Ausland oder interne Bedrohungen vorzugehen. Terroristen wurden aber auch offensiv als Stellvertreterstreitmacht eingesetzt, um westliche „Einmischung“ in der Region abzuschrecken, israelische Ziele anzugreifen bzw. die pro-amerikanischen Ölscheichtümer zu destabilisieren<sup>55</sup>. Um diese strategische Funktion erfüllen zu können, erhielten die Terrorgruppen umfangreiche Waffen- und Logistikunterstützung, die sich wiederum aus dem kommunistischen Block speiste. So berichtete die CIA 1984 über die Aufrüstung von Terroristen durch Libyen: „We estimate that this year alone Tri-

<sup>53</sup> Gerhard Neiber/Gerhard Plomann, Die Abwehr von Terror und anderen Gewaltakten, in: Robert Allertz (Hrsg.), Die RAF und das MfS. Fakten und Fiktionen, Berlin 2008, S. 75–198, hier S. 187.

<sup>54</sup> Peter Siebenmorgen, „Staatssicherheit“ der DDR. Der Westen im Fadenkreuz der Stasi, Bonn 1993, S. 206.

<sup>55</sup> Syrian Support for Terrorism – 1985, Terrorism Review 13.1.1986, [http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/89801/DOC\\_0000258586.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000258586.pdf)

poli received nearly one half billion dollars worth of armaments from the Soviet Union, Eastern Europe, China and North Korea. Although we do not know if Moscow and other communist governments use Libya and other patron state supporters of terrorism to funnel arms to specific terrorist groups, we believe that these governments are fully aware that Tripoli provides large quantities of ordnance to such organizations.”<sup>56</sup>

Die Gruppen selbst bauten weitverzweigte internationale Netzwerke auf – bestes Beispiel hierfür ist Wadi Haddads PLFP-Spezialkommando, das in seinen Lagern im Südjemen westdeutsche, nordirische, japanische oder iranische Terroristen unterwies. Bei diesem „special training“, so das Ex-RAF-Mitglied Peter-Jürgen Boock, sei es um „Geiselnahmen und Hijacking“ gegangen: „Die Trainer, das war mir bald klar, mussten ihr Wissen in einer sowjetischen Schule für Spezialeinsatzgruppen erworben haben.“ Anhand von Schautafeln, die ebenfalls sowjetischen Ursprungs waren, wurden Flugzeugtypen auf ihre jeweiligen technischen Eigenheiten erläutert. Für Flugsimulationen wurde laut Boock Gerät verwendet, das ebenfalls aus der UdSSR stammte<sup>57</sup>. Die Kooperation ging soweit, dass Haddad Angehörige der Revolutionären Zellen (RZ) bei eigenen Operationen einsetzte oder die RAF 1977 im Rahmen des „Deutschen Herbst“ mit einer Flugzeugführung unterstützte. Darüber hinaus bedachte er die RZ mit regelmäßigen finanziellen Zuwendungen und versorgte die RAF über einen Kurierdienst mit Waffen. Laut Peter-Jürgen Boock wäre die RAF ohne diese Kooperation „von Mitte der siebziger bis Anfang der achtziger Jahre nicht mehr oder nur sehr bedingt aktionsfähig gewesen“<sup>58</sup>. Verdeutlicht man sich vor diesem Hintergrund die MfS-Ausbildungsprogramme für nahöstliche Geheimdienste und die PLO oder die sowjetischen Waffenlieferungen für Haddads PLFP, dann wird deutlich, dass die Warschauer-Pakt-Staaten den internationalen Terrorismus zwar nicht direkt, aber über Umwege anheizten.

Die DDR verfügte über besonders enge Beziehungen zu den nahöstlichen Partnern, einerseits wegen deren geostrategischer Bedeutung und des Ölreichtums, andererseits, weil dies eine Möglichkeit bot, den diplomatischen Alleinvertretungsanspruch der BRD aufzubrechen. So war es auch kein Zufall, dass Libyen, Irak und Syrien zu den ersten Ländern zählten, die die DDR völkerrechtlich anerkannten<sup>59</sup>. Über ihre Residenten in Irak, Syrien und Süd-Jemen pflegte die Hauptverwaltung III des MfS enge Arbeitskontakte mit den dortigen Geheimdiensten und gelangte dadurch frühzeitig an Informationen über die dortige Präsenz von Terroristen, deren Reisebewegungen sowie deren Kooperation mit arabischen Kräften<sup>60</sup>. Im Gegenzug wurden die Botschaften des Irak, Libyens und Syri-

<sup>56</sup> Libya: Supplying Terrorist Weapons, 3.12.1984, [http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document\\_conversions/89801/DOC\\_0000389220.pdf](http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000389220.pdf)

<sup>57</sup> Der Spiegel, 15.9.2001, S. 144f.

<sup>58</sup> Günther Latsch, Eldorado der Linksguerilla, in: Terror: Der Krieg des 21. Jahrhunderts, Spiegel spezial Nr. 2/2004, S. 86–89.

<sup>59</sup> Siebenmorgen, „Staatssicherheit“ der DDR, S. 203 f.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 214.

ens in Ost-Berlin von den Nachrichtendiensten dieser Regime beherrscht – „im Grunde handelte es sich um Geheimdienstresidenturen mit diplomatischem Beiwerk, von denen aus die Arbeit gegeneinander, die Aufklärung von Regimegegnern in der Bundesrepublik und der DDR sowie die Vorbereitung von Terroranschlägen organisiert wurden“, so Peter Siebenmorgen<sup>61</sup>.

Auf diese Weise wurde Ost-Berlin Ende der 1970er Jahre eine der wichtigsten Basen für den internationalen Terrorismus. 1979 berichtete General Irmeler in einer streng geheimen Information, dass palästinensische Gruppen in Verbindung mit „anarcho-terroristischen Gruppen aus westlichen Ländern“, verstärkt Versuche unternehmen würden, „das Territorium der DDR für die Durchführung von Gewaltakten in Westeuropa zu nutzen“. Gleichzeitig werde die „großzügige solidarische Haltung der DDR“ zu den nationalen Befreiungskämpfen im arabischen Raum von diesen Kräften „als günstiger Umstand für die Planung und Vorbereitung von Operationen angesehen. Dabei werden auch die Kommunikationsmöglichkeiten der Hauptstadt der DDR in Rechnung gestellt.“ Irmeler warnte jedoch: „Derartige Aktivitäten vom Territorium der DDR schaffen politische Gefahren und beeinträchtigen unsere staatlichen Sicherheitsinteressen.“<sup>62</sup> Ungeachtet dessen galt der Ost-Berliner Flughafen Schönefeld bis zur Wende 1989 als europäische Drehscheibe des internationalen Terrorismus. Nach Angaben des westdeutschen Verfassungsschutzes sollen ostdeutsche Kontrolleure „regelmäßig ein Auge zugeedrückt haben“, wenn etwa RAF-Mitglieder zu palästinensischen Verbündeten in den Nahen Osten starteten – und „umgekehrt sickerten arabische Aktivisten über die DDR nach Westeuropa ein“. Laut Peter-Jürgen Boock konnte die Gruppe noch im Südjemen auf MfS-Unterstützung bauen: „Es gab aber für jeden von uns eine Telefonnummer für das jeweilige Land. Bei der Kontrolle hatte man es meist mit Militärs zu tun. Wenn Probleme auftauchten, dann gab man denen die Nummer, und sie riefen dort an. Dann kam jemand vom Geheimdienst, meistens ein Jemenit oder ein Iraki, zum Flughafen und sorgte dafür, daß wir passieren konnten.“<sup>63</sup>

Diese Praxis stand in scharfem Widerspruch zur Selbstdarstellung des MfS in Sachen Terrorismusbekämpfung, wie sie etwa auf multilateralen Tagungen der „Bruderorgane“ in Prag (1979) und im bulgarischen Varna (1987) erfolgte. Im Rahmen letzterer Konferenz stellte Neiber den grundsätzlichen Standpunkt des MfS folgendermaßen dar: „Wir stehen voll und ganz hinter dem Bestreben unserer Staatengemeinschaft, Terrorismus mit den Wurzeln auszutilgen und den Kampf gegen den Terrorismus zum Bestandteil eines allumfassenden internationalen Sicherheitssystems werden zu lassen. Dem Terrorismus entschieden entgegenzutreten, gehört für die Deutsche Demokratische Republik zum Kampf für

<sup>61</sup> Ebenda, S. 220.

<sup>62</sup> BStU, MfS, Z 3021, Information über Aktivitäten von Vertretern der palästinensischen Befreiungsbewegung in Verbindung mit internationalen Terroristen zur Einbeziehung der DDR bei der Vorbereitung von Gewaltakten in Ländern Westeuropas, 8. 5. 1979.

<sup>63</sup> Der Spiegel, 18. 6. 1990, S. 103f.

Frieden und Menschenrechte, für das Recht aller Völker, sich frei und unabhängig zu entwickeln.“<sup>64</sup> Doch in die „imperialistische Antiterrorismuskonzeption“ würden sich die Warschauer-Pakt-Staaten in keinem Fall „einspannen“ lassen, unterstrich Neiber: „Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit, ihr Kampf gegen koloniale und rassistische Regime oder andere Formen der Fremdherrschaft darf keinen Schaden nehmen.“<sup>65</sup> Das war ein klarer Hinweis auf die – aus Sicht des Ostblocks – legitimen Anstrengungen von Befreiungsbewegungen wie der PLO, die im Westen wegen des Rückgriffs auf Terrorismus im Kampf gegen Israel überwiegend mit Vorbehalt betrachtet wurde.

Neiber erkannte allerdings im Vorgehen der Befreiungsbewegungen ein für die sozialistischen Staaten nicht zu unterschätzendes Risiko: „Im Einzelfall können ihre Haltungen und Programme denen revolutionärer Kräfte sehr nahe sein. Aus dieser Nähe im subjektiven Bereich ergibt sich, daß die sozialistischen Länder als natürliche Verbündete im Kampf gegen den Imperialismus betrachtet werden. Objektiv jedoch können ihre Aktionen vom Imperialismus in vielfältiger Weise zur Verleumdung des Sozialismus genutzt werden.“<sup>66</sup> Jedenfalls warnte der MfS-General davor, dass die Situation außer Kontrolle geraten könnte: „Es ist nicht übertrieben, festzustellen, daß der Terrorismus im nuklearen Zeitalter geeignet ist, die Fackel zu sein, die unser gemeinsames Haus in Brand stecken könnte, wenn ihm nicht entschieden begegnet wird.“<sup>67</sup>

Die Prioritäten der Antiterrorpolitik sollten für Neiber darin liegen, jeden Geichtsverlust zu vermeiden und gleichzeitig sicherzustellen, dass die DDR nicht selbst Opfer von terroristischen Attacken werde.<sup>68</sup> Letztere Bedrohung ging aus Sicht des MfS in erster Linie von „neofaschistischen und anderen rechtsextremistischen Feindkräften“ aus, „die eine direkte Frontstellung gegen die DDR und andere sozialistische Staaten einnehmen“<sup>69</sup>. In Wirklichkeit zeigte sich jedoch, dass die DDR kaum mit Terrorismus konfrontiert war. Als „terroristische Absichten und Aktionen im Inneren der DDR“ nannte Neiber rückblickend „gewaltsame Grenzdurchbrüche“ etwa durch Flugzeugentführungen, einen Sprengstoffanschlag gegen ein sowjetisches Kriegerdenkmal in Chemnitz (1980), terroristische Planspiele einer Gruppe Jugendlicher, die sich Anfang der 1980er Jahre selbst „RAF“ nannten sowie die Ermordung zweier Grenzsoldaten durch den Deserteur und Republikflüchtling Werner Weinhold (1975). Dass der Terrorismus nicht ausgefertigt sei, habe man dem „wachsamen Verhalten“ der Bevölkerung und der „vorbeugenden Tätigkeit des MfS“ zu verdanken.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> BStU, MfS, HA II, Nr. 30159, Teil 1 von 2, Bl. 103–137, hier Bl. 106, Referat des Leiters der Delegation des MfS, Genossen Generalleutnant Neiber, auf der multilateralen Beratung der Bruderorgane vom 24.–27. 11. 1987 in Varna/VR Bulgarien.

<sup>65</sup> Ebenda, Bl. 109.

<sup>66</sup> Ebenda, Bl. 114.

<sup>67</sup> Ebenda, Bl. 106.

<sup>68</sup> Ebenda, Bl. 123 f.

<sup>69</sup> Ebenda, Bl. 118.

<sup>70</sup> Neiber/Plomann, Die Abwehr von Terror und anderen Gewaltakten, S. 148 f.

Für die Terrorprävention war die MfS-Hauptabteilung XXII zuständig. 1975 gegründet, zählte sie 1988 248 Mitarbeiter und war damit eine der kleineren Dienststeinheiten. Laut Tobias Wunschik war die Abteilung immer dann zuständig, wenn die Staatssicherheit glaubte, beim „Gegner“ eine Bereitschaft zur Ausübung von Gewalt gegen die DDR erkennen zu können<sup>71</sup>. Die Terrorismusbekämpfung westlicher Staaten wurde dagegen nicht unterstützt, sondern man war bestrebt, diese aufzuklären – denn nur so meinte das MfS, „etwaige Gefahren für die DDR abzuwehren bzw. die jeweilige Organisation ‚zielgerichtet bearbeiten‘ zu können“<sup>72</sup>. Neiber erläuterte diese Prioritäten nachträglich: „Die Maßnahmen des MfS hatten das Ziel, alle Möglichkeiten zu nutzen, um verdächtige Personen bei Reisen durch die DDR oder bei Aufenthalten auf ihrem Territorium, etwa unter diplomatischer Abdeckung, möglichst lückenlos unter Kontrolle zu halten. Es war nötig, Einblicke in die Entwicklungen der internationalen terroristischen Szene zu gewinnen, personelle Bezugspunkte und Verflechtungen zu erkennen und Gefahren von der DDR und den anderen sozialistischen Staaten abzuwenden.“<sup>73</sup> Zum Zwecke des diesbezüglichen Informationsaustausches hatten sechs Warschauer-Pakt-Staaten (darunter die DDR) sowie drei verbündete Länder bereits Ende der 1970er Jahre den Grundstein für die SOUD-Datenbank (System der vereinigten Erfassung von Daten über den Gegner), einen streng geheimen Informationsverbund, gelegt. Darin wurden Erkenntnisse über gegnerische Geheimdienste sowie über Personen und Institutionen zusammengeführt, von denen nach dem Verständnis der SOUD-Teilnehmer eine Gefahr für die innere Sicherheit ausging<sup>74</sup>.

Die Menge an Information, die das MfS auf solche Weise zum internationalen Terrorismus zusammentrug, „übertraf unsere Vorstellungen bei Weitem“, erinnerte sich BfV-„Chefauswerter“ Winfried Ridder. Nach der Wende gewann er den Eindruck, dass das MfS quasi eine „Doppelbearbeitung nachrichtendienstlicher ‚Beobachtungsobjekte‘ in der Bundesrepublik“ durchgeführt hatte – „mit dem erheblichen Unterschied, dass die Stasi einen umfassenden Überblick über die polizeilichen und nachrichtendienstlichen Erkenntnisse der ‚westdeutschen Sicherheitsorgane‘ hatte gewinnen können“. Das MfS hatte offenbar Zugriff auf alle polizeilichen Informationssysteme und Dateien gehabt und diese abgeschöpft<sup>75</sup>.

Ogleich gut informiert, blieb man in Sachen Terrorbekämpfung gegenüber dem Westen unkooperativ. Dies rechtfertigte Neiber damit, dass sich die Bundesrepublik kategorisch weigerte, mit der DDR einen völkerrechtsgemäßen Rechtshilfevertrag zu schließen – „weil dies die Zusicherung der Gegenseitigkeit vorausge-

<sup>71</sup> Wunschik, „Abwehr“ und Unterstützung des internationalen Terrorismus, S. 265.

<sup>72</sup> Ebenda, S. 270.

<sup>73</sup> Neiber/Plomann, Die Abwehr von Terror und anderen Gewaltakten, S. 164.

<sup>74</sup> Vgl. Bodo Wegmann/Monika Tanzscher, SOUD – Das geheimdienstliche Datennetz des östlichen Bündnisystems, Berlin 1996; [http://www.bstu.bund.de/DE/Wissen/Publikationen/Publikationen/E\\_wegmann-tanzscher\\_soud.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bstu.bund.de/DE/Wissen/Publikationen/Publikationen/E_wegmann-tanzscher_soud.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>75</sup> Ridder, Verfassung ohne Schutz, S. 124f.

setzt hätte“, etwa in dem für die DDR besonderes bedeutsamen Fall Weinhold. Der Soldat der Nationalen Volksarmee (NVA) hatte bei seiner „Republikflucht“ 1975 zwei DDR-Grenzsoldaten erschossen und war dafür im Westen zu einer geringfügigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Dem Auslieferungsansuchen der DDR-Staatsanwaltschaft war nicht entsprochen worden<sup>76</sup>. Als dann die westdeutsche Generalbundesanwaltschaft 1978 um „Mitfahndung“ nach dem RAF-Mitglied Christian Klar ansuchte, wurde im Gegenzug jede Kooperation verweigert. Das MfS vermerkte, dass „Gen. Minister Mielke und Gen. Generalstaatsanwalt Streit“ diesbezüglich vereinbart hätten, „daß seitens der zuständigen Organe der DDR in der Angelegenheit ‚Mitfahndung‘ nach Christian Klar keinerlei Maßnahmen eingeleitet oder unternommen werden. (BRD-Seite zeigt keine Initiativen in Zusammenhang mit Lösung anstehender Fragen im ‚Fall Weinhold‘ und zu Flugzeugentführungen<sup>77</sup> und missachtet Prinzip d. Beiderseitigkeit)“<sup>78</sup>. Die Rechtsstelle des MfS hielt dementsprechend fest: „Dem Generalbundesanwalt sollte in dieser Sache weder schriftlich noch fernmündlich geantwortet werden. [...] Gegebenenfalls sollte lakonisch vermerkt hinzugefügt werden, daß bei uns keine Erkenntnisse vorliegen.“<sup>79</sup>

Auf dieselbe unverbindliche Weise wurden immer wieder konkrete Anfragen westlicher Behörden abgewiegelt. Beispielsweise setzte DDR-Außenminister Oskar Fischer 1985 den Minister für Staatssicherheit in Kenntnis, dass „der BRD-Regierung“ Erkenntnisse vorliegen würden, „wonach sich Carlos in der DDR aufhalte bzw. durch die DDR gereist sei“. Bonn habe um Prüfung gebeten, ob es eine Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und einen Informationsaustausch geben könne. Fischer schlug eine unverfängliche Sprachregelung bei der Reaktion vor: „Die DDR lehnt jede Form des internationalen Terrorismus entschieden ab. [...] Die DDR nimmt ihre sich aus dem Völkerrecht ergebenden Verpflichtungen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus wahr, was auch ein entsprechendes zwischenstaatliches Zusammenwirken einschließt.“<sup>80</sup>

Vom Nicht-Eingreifen war es oft nur ein schmaler Grat hin zu aktiver Sabotage und Obstruktion westlicher Fahndungsmaßnahmen. In mindestens einem Fall sollten „aktive Maßnahmen“ des MfS das Kölner Bundesamt für Verfassungsschutz 1985 bei dessen Aufklärung des Terrorismus behindert und verunsichert haben<sup>81</sup>. Ein anderes Mal bewirkte das MfS bei einem „Bruderorgan“ sogar die Freilassung festgenommener Terroristen: Inge Viett, Ina Siepmann und Regina Nicolai waren am 27. Juni 1978 in Prag durch tschechische Sicherheitskräfte verhaftet worden. „Drei Tage lang werden wir verhört. Sie wollen rauskriegen, ob wir

<sup>76</sup> Neiber/Plomann, Die Abwehr von Terror und anderen Gewaltakten, S. 171.

<sup>77</sup> Zwischen 1962 und 1973 wurden insgesamt 14 Versuche unternommen, durch Entführung von Passagier- und Agrarflugzeugen in den Westen zu fliehen, siehe: Ebenda, S. 149.

<sup>78</sup> BStU, MfS, HA IX, Nr. 17153, Vermerk vom 28. 10. 1978.

<sup>79</sup> BStU, MfS, HA IX, Nr. 16309, Bl. 97, Rechtsstelle zu VBE/5282/78.

<sup>80</sup> BStU, MfS, Rechtsstelle 469, Bl. 2f., Oskar Fischer an Erich Mielke, 15. 8. 1985.

<sup>81</sup> Wunschik, „Abwehr“ und Unterstützung des internationalen Terrorismus, S. 273.

uns an den sozialistischen Ländern rächen wollen. [...] Sie versuchen, unsere Strukturen und Verbindungen zu erforschen. [...] Sie sind korrekt, nicht respektlos, wollen aus unserer prekären Situation Nutzen ziehen,“ schilderte Inge Vielt die Ereignisse in ihrer Autobiografie. Schließlich berief sich Vielt auf ihre Kontakte zum MfS, woraufhin das Trio noch am selben Abend von drei hochrangigen Offizieren abgeholt wurde. Harry Dahl, damals Chef der „Terrorabwehr“, soll gesagt haben: „Na, na. Mädels, ihr macht ja Sachen. Aber jetzt seid ihr in Sicherheit.“<sup>82</sup> Im Anschluss wurden die Frauen vom 28. Juni bis 12. Juli 1978 in einem konspirativen Objekt untergebracht, um anschließend nach Bagdad/Irak auszufliegen<sup>83</sup>.

Im Folgenden werden Fallbeispiele präsentiert, um im Detail zu zeigen, wie die DDR auf westliche Fahndungsanfragen reagierte bzw. welche Maßnahmen getroffen wurden, um die Verwicklung in den internationalen Terrorismus geheim zu halten.

### Fallbeispiel 1: Die Scheinfahndung nach Till Meyer

Am 27. Mai 1978 wurde das Mitglied der „Bewegung 2. Juni“, Till Meyer, von zwei Genossinnen mit Waffengewalt aus der West-Berliner Haftanstalt Moabit befreit. Bereits am selben Tag erhielt das DDR-Innenministerium ein Rechtshilfesuchen der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin (West) und erkennungsdienstliche Hinweise mit der Bitte um Mitfahndung nach Meyer. Drei Tage später sagten die zuständigen DDR-Behörden die Fahndung und im Falle einer Ergreifung die Auslieferung von Meyer zu. In der Folge übergab die West-Berliner Staatsanwaltschaft bei mehreren Gelegenheiten an Grenzübergangsstellen umfangreiche Dokumentationen zu Meyer und seinen Komplizen. Aus diesen Aktivitäten wurde seitens des MfS abgeleitet, „daß die Justiz- und Strafverfolgungsorgane der DDR ohne verbindliche Rechtsgrundlagen in die Verfolgung und Bekämpfung des Terrorismus in der BRD einbezogen werden sollen“. Zumindest ließen sich aus den Kontakten „keine anmaßenden Positionen gegenüber der DDR“ erkennen. Die beauftragten West-Berliner Staatsanwälte traten wie „höfliche Bittsteller auf und brachten stets die Erwartung zum Ausdruck, durch die DDR geeignete Unterstützung im Rahmen der juristischen Möglichkeiten zu erhoffen“<sup>84</sup>.

Doch die Kooperationsbereitschaft war nur vorgetäuscht, denn insgeheim war das MfS bereits im Vorhinein über die Befreiung Meyers informiert gewesen. Drei Monate vor dem Coup waren zwei Mitglieder der „Bewegung 2. Juni“ auf dem Weg von Prag nach West-Berlin bei einer Zollkontrolle aufgefallen. Einer der beiden Frauen, Ina Siepmann, war im Reisezug eine Pistole aus der Reisetasche gerutscht, woraufhin das Duo festgenommen und mehrere Tage lang verhört wur-

<sup>82</sup> Inge Vielt, *Nie war ich furchtloser*. Autobiografie, Hamburg 1997, S. 204 ff.

<sup>83</sup> Wunschik, „Abwehr“ und Unterstützung des internationalen Terrorismus, S. 268.

<sup>84</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 1190, Bericht über den Stand der bisherigen Maßnahmen zum Westberliner Fahndungsansuchen gegen Till MEYER, 21. 6. 1978.

de. Dabei kündigten sie eine Gefangenenbefreiung in West-Berlin an – „ohne preiszugeben, wer aus welchem Gefängnis herausgeholt werden sollte“<sup>85</sup>. Das Hauptanliegen des MfS war es, herauszufinden, ob der „internationale Terrorismus“ Aktionen vom DDR-Gebiet plane oder das Land als „Ruheraum“ benutzen wolle. Der Transit von und nach West-Berlin sei allerdings „egal“ gewesen. Versichert wurde auch, dass es keine Fahndungshilfe geben werde<sup>86</sup>. Das MfS ließ die beiden Terroristinnen frei, woraufhin diese die Aktion erfolgreich durchführten. Zuvor war die Terroristin Inge Viett bei der Passkontrolle im Ost-Berliner Bahnhof Friedrichstraße in ein „kleines kahles Zimmer“ gebeten worden, wo sie dann zum ersten Mal mit Oberst Dahl zusammentraf. In dem zweistündigen Gespräch versicherte sich Viett der „Neutralität der DDR“. Dahl stellte klar, dass ein Verrat an einen gemeinsamen Gegner nicht in Frage komme<sup>87</sup>.

Das stille Komplizentum des MfS ging noch weiter: Der befreite Meyer wurde zuerst durch die DDR nach Bulgarien geschleust. Dann ließ man zu, dass Meyer nach nur einem Monat in Freiheit wieder verhaftet werden konnte. Der Flüchtlinge hatte sich zuvor gemeinsam mit Gabriele Rollnik, Gudrun Stürmer und Angelika Groder nach Nessebar in Bulgarien zurückgezogen<sup>88</sup>. Den bundesdeutschen Behörden gelang es, Bulgarien zur Kooperation zu bewegen – das MfS war darüber im Bilde, unternahm aber nichts, um die Linksextremisten zu warnen. „Inoffiziell wurde bekannt“, heißt es in der diesbezüglichen Information G/2767/06/78, „daß sich mehrere Angehörige der Abteilung Terrorismus bzw. Zielfahndung des Bundeskriminalamtes Bonn seit einigen Tagen in Nessebar/Bulgarien aufhalten. [...] Wie weiter zur Kenntnis gelangte, soll auf Wunsch der bulgarischen Seite eine eventuelle Festnahme des Meyer und/bzw. seiner Begleiter durch Angehörige des BKA erfolgen.“<sup>89</sup> Tatsächlich wurde Meyer am 20. Juni 1978 gemeinsam mit seinen Begleiterinnen von den westdeutschen Polizeibeamten im Hotel Kuban verhaftet und binnen Stunden ausgeflogen. Wie Meyer in seinen „Erinnerungen“ mit kritischem Unterton anmerkt, sei Bulgarien dafür wirtschaftlich belohnt worden: Es habe seinen Tomatenexport um 13 Prozent steigern können – „Terroristen gegen Tomaten“<sup>90</sup>. Gegenüber seinem ostdeutschen Verbündeten versuchte der bulgarische Innenminister das Gesicht zu wahren: „Um die Versuche verschiedener Gruppen, ihre Basis auf dem Territorium der VRB [Volksrepublik Bulgarien] zu organisieren und sie als terroristischen Staat zu kompromittieren, zu unterbinden und damit sich unsere Beziehungen zu einigen Ländern nicht verschlechterten, wurde vier Polizeibeamten der BRD gestattet, in die VRB einzureisen und unter Kontrolle unserer Organe Till MEYER zu suchen und zu verhaften.“<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Der Spiegel, 11. 12. 1995, S. 20.

<sup>86</sup> Meyer, Staatsfeind, S. 363.

<sup>87</sup> Viett, Nie war ich furchtloser, S. 179f.

<sup>88</sup> Der Spiegel, 11. 12. 1995, S. 20.

<sup>89</sup> Meyer, Staatsfeind, S. 384.

<sup>90</sup> Ebenda.

<sup>91</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 1190, Bl. 81, Telegramm Stojanow an Mielke, 23. 6. 1978.

## Fallbeispiel 2: Die „Legendierung“ von Silke Maier-Witts Aufenthalt in der DDR

Am 20. März 1986 warnte die KGB-Residentur in Karlshorst das MfS: „Die Behörden der BRD“ hätten einen „anonymen Hinweis erhalten, wonach die in Fahndung stehende Terroristin Maier-Witt, Silke, mit einer BRD-Bürgerin identisch sein soll, die früher an der Fachhochschule ‚Walter Krämer‘ in Weimar (DDR) studiert und Prüfungen an der Medizinischen Fakultät in Erfurt (DDR) abgelegt hat“<sup>92</sup>. Tatsächlich hatte das Bundeskriminalamt (BKA) schon neun Monate vorher von einem Übersiedler den entscheidenden Tipp erhalten, dass sich seine ehemalige Mitschülerin Maier-Witt in der DDR aufhalte<sup>93</sup>. Witt, ein Mitglied der „zweiten Generation“ der RAF und an der Entführung von Hanns Martin Schleyer beteiligt, war 1980 als „Aussteigerin“ in die DDR gekommen und wurde daraufhin unter dem Alias „Angelika Gerlach“ in Erfurt angesiedelt. Die „Legendierung“ ihres Aufenthalts ist ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, welche Anstrengungen die DDR unternahm, um die Anwesenheit von im Westen gesuchten Terroristen auf ihrem Territorium zu verheimlichen.

Das MfS entschied „sofort“, Maier-Witt „zur Schadensbegrenzung“ aus ihrem Wohnort abzuziehen und eine „Neueingliederung [...] unter neuer Identität als gebürtige DDR-Bürgerin“ vorzunehmen<sup>94</sup>. Währenddessen schaltete das BKA Bundesanwaltschaft, Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst (BND) ein. „Nach zahllosen Besprechungen befanden die Ermittler, eine ‚offizielle Anfrage bei DDR-Behörden‘ mache keinen Sinn“, so der „Spiegel“. Das BKA versuchte es daraufhin im Alleingang<sup>95</sup>. Als im Dezember 1987 der Sicherheitsbeauftragte der ständigen DDR-Vertretung in Bonn das BKA in Meckenheim besuchte, erbat man „Unterstützung bei der Aufenthaltsermittlung zur Person Angelika Gerlach“<sup>96</sup>. Dazu übergab das BKA ein sogenanntes „Non Paper“ von nur elf maschinengeschriebenen Zeilen, ohne Briefkopf und Unterschrift. Detailliert führte das BKA darin seine Informationen über die Studienkarriere der Ex-Terroristin in der DDR auf. Die abschließende Frage lautete: „Woher kam Frau Gerlach und wo ist sie anschließend verblieben? G. soll im Februar 1986 die Ausbildung völlig überraschend abgebrochen haben und danach spurlos aus Erfurt verschwunden sein.“<sup>97</sup> Das Non Paper blieb unbeantwortet. In einem Vorschlag hielt die Abteilung XXII fest, dass der Fall jedenfalls „nicht geeignet“ sei, „Ansätze für eine rechtliche Kooperationsbereitschaft mit der BRD zu zeigen. Insbesondere bei Aufgreifen dieses Falles durch westliche Medien sind verleumderische Ausfälle und Diskreditie-

<sup>92</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 16, Übersetzung aus dem Russischen, Geheim!, 358/86.

<sup>93</sup> Der Spiegel, 16. 11. 1998, S. 48–50.

<sup>94</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 46–49, Bericht vom 23. 7. 1986.

<sup>95</sup> Der Spiegel, 16. 11. 1998, S. 48–50.

<sup>96</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 51, Ständige Vertretung Bonn an Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 8. 12. 1987.

<sup>97</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 52, Non Paper des BKA.

rungsversuche gegenüber der DDR und ihren Sicherheitsorganen nicht auszuschließen“<sup>98</sup>.

So wurde die Legende der „Angelika Gerlach“ kunstvoll weitergestrickt. Zunächst favorisierte das MfS die Variante, sie sei von einer Reise in den Libanon nicht zurückgekehrt. Doch die Idee wurde verworfen, weil sie „legendemäßig nicht abzusichern“ war: Die Direktflüge der Interflug von Ost-Berlin nach Beirut waren nämlich zum Zeitpunkt der angeblichen Abreise bereits eingestellt worden<sup>99</sup>. So konstruierte man folgende „überprüfbare Legende“: Aus „Angelika Gerlach“ wurde ein Republikflüchtling, der sich nach einem Campingurlaub in Ungarn in den Westen abgesetzt hatte<sup>100</sup>. Zwecks Tarnung wurde Maier-Witt sogar „eine teilweise Änderung ihres Äußeren (Frisur, Kosmetik, neue Bekleidung)“ befohlen. Nach einer Odyssee durch fünf „konspirative“ Wohnungen erhielt sie eine neue Identität: Als „Sylvia Breyer“ war sie nun als Leiterin des Dokumentationszentrums im VEB Pharma Neubrandenburg tätig<sup>101</sup>. Dort gab es 1988 noch einmal Anlass zur Besorgnis. Aus Sicht des MfS ließ es „Sylvia Breyer“ in ihrem Lebensalltag an Diskretion mangeln: „Durch die infolge Eigeninitiative initiierte Teilnahme des IMS [Inoffizieller Mitarbeiter zur politisch-operativen Durchdringung und Sicherung des Verantwortungsbereiches] an APO-Veranstaltungen, durch überdurchschnittliches berufliches Engagement, politisch-progressives Auftreten und durch eine in der Betriebszeitung veröffentlichte Stellungnahme gelangte der IMS in den Blickpunkt der Parteiorganisation des Betriebes. Dies führte dazu, dass eine Aufnahme als Kandidat in die SED nicht mehr verhindert werden konnte.“<sup>102</sup>

Ebenfalls 1988 hatte das Bonner Justizministerium einen letzten inoffiziellen Vorstoß unternommen. Bei einem Empfang in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Ost-Berlin nahm ein Referatsleiter einen Bekannten aus dem DDR-Justizministerium zur Seite und bat vertraulich um Fahndungshilfe nach Maier-Witt, alias Gerlach. Die lapidare Antwort nach drei Monaten lautete, dass die „Überprüfung der Person“ ergeben habe, „dass sie sich nicht in der DDR aufhält“. Die Akte Maier-Witt alias „Angelika Gerlach“ wurde vom BKA dennoch nicht geschlossen. Als im Februar 1990 eine Delegation der Volkspolizei Wiesbaden besuchte, baten die Terrorfahnder erneut um Amtshilfe. Vier Monate später wurde Maier-Witt verhaftet<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 63f., Vorschlag zum weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit der Anfrage zur Person Gerlach Angelika, 15. 3. 1988.

<sup>99</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 57, Aktenvermerk Abteilung XXII/8, 2. 2. 1988.

<sup>100</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, Bl. 81-87, IMS „Anja Weber“ – Reg. Nr.: XV/5511/81, 21. 11. 1988.

<sup>101</sup> Michael Sontheimer, „Natürlich kann geschossen werden“. Eine kurze Geschichte der Roten Armee Fraktion, München 2010, S. 150.

<sup>102</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19481, IMS „Anja Weber“ – Reg. Nr.: XV/5511/81, 21. 11. 1988.

<sup>103</sup> Der Spiegel, 16. 11. 1998, S. 48-50.

### Fallbeispiel 3: Bilaterale Verhandlungen in Sachen Terrorismusbekämpfung zwischen der DDR und den USA

Die stillschweigende Duldung von terroristischen Akteuren im Ostblock blieb den westlichen Behörden natürlich nicht verborgen. Das umfangreiche Wissen um diese Kooperationen wuchs sich spätestens Ende der 1980er Jahre zu einem probaten politischen Druckmittel aus, um die gemeinsame Linie der Warschauer-Pakt-Staaten in Sachen Terrorismusbekämpfung aufzuweichen. Darüber hinaus sollte offenbar das Verhältnis der Ostblockstaaten zu verbündeten Organisationen, die im Westen als „terroristisch“ galten, gestört werden. Ende 1986 begann jedenfalls ein diesbezüglicher Verhandlungsprozess zwischen den USA und einzelnen Warschauer-Pakt-Staaten, der sich über zwei Jahre hinzog.

Im Falle der DDR ging es für die USA zunächst darum, nach dem La Belle-Anschlag (1986) die libysche Präsenz in Ost-Berlin zu thematisieren. Auch wenn die DDR nicht offen der Komplizenschaft beschuldigt wurde, machten die USA dennoch deutlich, dass sie die DDR für weitere terroristische Handlungen in West-Berlin „mitverantwortlich“ machen würden<sup>104</sup>. Im Laufe weiterer Treffen im Jahr 1987 präsentierte die US-Seite konkrete Materialien, die auf eine Unterstützung oder zumindest eine stillschweigende Duldung des Terrorismus durch die DDR hinausliefen. Der in einem „Non Paper“ zusammengefasste Hauptvorwurf lautete, dass Polen und die DDR „umfangreiche kommerzielle Geschäfte“ mit der terroristischen Abu-Nidal-Organisation (ANO) tätigen würden: „Mitglieder der ANO, die in Import-Export-Firmen dieser Gruppe in Ostberlin und Warschau arbeiten, fungieren als Vermittler zwischen offiziellen DDR- und polnischen Exportunternehmen und ausländischen Käufern – besonders auf dem Gebiet des Waffenhandels, aber auch von Fertigwaren und dem illegalen Technologietransfer.“<sup>105</sup>

Die Konzern-Zentrale dieses Geschäftsimperiums der ANO befand sich seit Anfang der 1980er Jahre in Warschau, im 25. Stockwerk des Intraco-Gebäudes in der Stawski-Straße 2. Dort hatte die SAS Trade & Investment ihren Sitz. Ein wichtiges Tochterunternehmen der SAS war in Ost-Berlin, gleich hinter dem Bahnhof Friedrichstraße angesiedelt: die Firma Zibado Co. for Trade and Consulting Ltd., deren offizieller Geschäftszweck die Lieferung von Fabrikationsgütern war. In Wirklichkeit verdiente Zibado durch Waffenverkäufe, die sie in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen des DDR-Devisenbeschaffers Alexander Schalck-Golodkowski, der „Imes Import-Export GmbH“, abwickelte<sup>106</sup>. Das US-amerikanische Papier fasste die Erkenntnisse zusammen: „Die Zibado-Company [...] war einer der Kanäle, die der Außenhandelsbetrieb IMES benutzte, um illegale Waffengeschäfte der DDR, so zum Beispiel bei Waffen für die Abwehr von Aufruhr zu arrangieren. [...] Die Zi-

<sup>104</sup> BStU, MfS, ZAIG 14717, Bl. 62f., Vermerk vom 4. 8. 1987.

<sup>105</sup> BStU, MfS, Rechtsstelle 908, Bl. 12-17, Non Paper – Übersetzung aus dem Englischen.

<sup>106</sup> Der Spiegel, 7. 10. 1991, S. 152-154.

bado stellte gegen Ende 1986 ihre Arbeit ein, da ihre Aktivitäten bekannt geworden waren.“ Als besonders besorgniserregend betrachtet wurden Hinweise darauf, dass im April 1985 eine Vereinbarung über die militärische Ausbildung von ANO-Mitgliedern in der DDR getroffen worden sei. Mit drohendem Unterton wurde darauf verwiesen, dass diese vertraulichen Informationen „innerhalb von Wochen“ publik gemacht würden<sup>107</sup> – was dann auch geschah und zu einem negativen Echo für die DDR in der westlichen Öffentlichkeit führte.

Das DDR-Außenministerium bemühte sich, diese „verleumderischen Darstellungen“ zu entkräften, wie aus einem Entwurf für eine Stellungnahme hervorgeht: „Die wenig bedeutsame Handelstätigkeit eines Repräsentanzbüros der Firma ZIBADO [...] in der Zeit von Februar 1984 bis November 1986 in der Hauptstadt der DDR, Berlin, hat keinen für die DDR erkennbaren Zusammenhang mit Ereignissen des internationalen Terrorismus, wie sie der Gruppe unter Leitung Nidal's angelastet werden. Die abgewickelten kommerziellen Aktivitäten der Firma sind innere Angelegenheiten der DDR und allein Sache des DDR-Außenhandels. Rechte und Interessen anderer Staaten wurden davon nicht beeinträchtigt.“ Die „angebliche ‚unwiderlegbare Beweisführung‘“ wurde als Versuch der USA gewertet, „die zwischenstaatlichen Beziehungen zu belasten, sich in die inneren Angelegenheiten und souveränen Rechte der DDR einzumischen und sie zu diskreditieren“<sup>108</sup>.

Die US-Seite ließ sich davon nicht beeindruckt, sondern übte weiter Druck aus. Anfang 1988 bemerkte eine Emissärin, die Kongressabgeordnete Olympia Snowe, dass die DDR zwar Terrorismus im Prinzip verurteile, „jedoch habe sie keine Maßnahmen zur Unterbindung solcher völkerrechtswidriger Handlungen auf ihrem Hoheitsgebiet ergriffen. Im Gegenteil, die DDR gewähre terroristischen Kräften Unterschlupf und bilde sie sogar paramilitärisch aus. Somit unterstütze die DDR direkt oder indirekt den internationalen Terrorismus.“ Der DDR-Vertreter versicherte, dass man alles tue, um terroristische Aktivitäten auf ihrem Territorium zu verhindern. Sobald die USA relevantes Material übergeben hätten, würde dieses sorgfältig geprüft: „Die beginnende Zusammenarbeit müsse aber ein Prozeß des Gebens und Nehmens sein.“<sup>109</sup> Intern war die MfS-Spitze besorgt, dass brisante Informationen durchsickern könnten: „Im Falle des Bekanntwerdens sicherheitspolitisch bzw. operativ bedeutsamer Hinweise auf reale Aktivitäten, Erscheinungen und Personen, sind Vorschläge zu erarbeiten [...], die darauf gerichtet sind, Schäden von der DDR und für die operative Arbeit abzuwenden.“<sup>110</sup>

Die Gespräche traten dann im Rahmen von Expertenkonsultationen in eine neue Phase: „Ziel der Gespräche solle nach Auffassung des State Departments darin bestehen, Möglichkeiten für eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen der

<sup>107</sup> BStU, MfS, Rechtsstelle 908, Bl. 12–17, Non Paper – Übersetzung aus dem Englischen.

<sup>108</sup> BStU, MfS, Rechtsstelle 908, Bl. 2f., Text für die Antwort des Außenministeriums auf die verleumderischen Darstellungen des USA-Botschafters, 22. 5. 1987.

<sup>109</sup> BStU, MfS, Sekretariat Neiber, Nr. 1053, Bl. 32–39, Vermerk vom 18. 1. 1988.

<sup>110</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 15ff., Neiber an Mielke, 21. 1. 1988.

DDR und den USA [...] aufzuspüren und zu nutzen. Das Potential für eine solche Zusammenarbeit sei vorhanden.“<sup>111</sup> Die DDR-Seite fühlte sich dennoch weiter aggressiv angegangen: Die USA mochten zwar betonen, dass sie die konstruktive Haltung der DDR in Sachen Terrorismusbekämpfung nicht anzweifelten und ihr nichts unterstellten, doch war die Verhandlungsführung daraufhin ausgerichtet, „von der DDR ein direktes bzw. indirektes Eingeständnis zu erzwingen, sie unterstütze bzw. dulde Aktivitäten des internationalen Terrorismus, einschließlich auf ihrem Territorium“. Die DDR-Vertreter erkannten darüber hinaus das US-amerikanische Bestreben, Direktkontakte zu ostdeutschen Sicherheitsorganen „herzustellen und regelmäßig zu nutzen, um angebliche Beweise für terroristische Aktivitäten zu übergeben, denen die DDR nach Auffassung der USA nachzugehen habe“. Die DDR-Unterhändler stimmten solchen Kontakten auf Sicherheitsebene nicht zu, sondern pochten auf die Prinzipien der Souveränität, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung<sup>112</sup>.

Für den gewünschten Informationsaustausch erwartete man sich entsprechende Gegenleistungen: „Die DDR kann z. B. erwarten, daß auch die Ermunterung extremistischer Kräfte in der BRD und Berlin (West) zu Angriffen gegen die Staatsgrenze der DDR eingestellt wird und entsprechende Verbrechen hart bestraft werden. Die USA haben als Verbündete der BRD und als eine der für Berlin (West) verantwortlichen Mächte alle Voraussetzungen, darauf hinzuwirken. Die derzeit strapazierte, gegen die Souveränität und territoriale Integrität der DDR gerichtete Forderung – auch der USA-Administration –, ‚Die Mauer muß weg!‘ ist mit übereinstimmenden Interessensgebieten im Kampf gegen den Terrorismus in der Welt unvereinbar.“<sup>113</sup>

Während des Verhandlungsprozesses informierten sich die Warschauer-Pakt-Staaten gegenseitig und stimmten sich ab. Hinter den Aktivitäten der USA ortete etwa die tschechoslowakische Seite das Bestreben, „die sozialistischen Länder zu einer offiziellen Verurteilung von Handlungen konkreter terroristischer Organisationen zu zwingen und diese Organisationen damit gegen die sozialistischen Länder auszurichten“<sup>114</sup>. Ähnlich wie die DDR war das ungarische Innenministerium bestrebt, „direkte Beziehungen mit Sicherheitsorganen imperialistischer Länder zu vermeiden“ und die Kontakte über das Außenministerium zu führen: „Wir bemühen uns, die Entwicklung eines ständigen Informationsaustausches zu verhindern. Wir haben die Absicht, keine Angaben und Informationen herauszugeben, die Mitglieder progressiver Bewegungen betreffen.“<sup>115</sup> Auch die polnische

<sup>111</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 98–112, Vermerk vom 1. 2. 1988.

<sup>112</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 86–95. Zusammenfassung inhaltlicher Gesichtspunkte, Wertungen und Schlußfolgerungen aus den Expertenkonsultationen zur Terrorismusproblematik DDR – USA am 1. 2. 1988 im MfAA der DDR, 2. 2. 1988.

<sup>113</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 73–85, Positionspaper (undatiert).

<sup>114</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 122, Verhandlungen mit den USA zum internationalen Terrorismus – Antwort zu Telegramm 89/88, 25. 3. 1988.

<sup>115</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 19984, Bl. 123f., MfI der UVR, Anlage zum Schreiben vom 25. 3. 1988.

Seite betonte, dass es den USA in Wirklichkeit um etwas ganz anderes gehe als behauptet: „Das Unterstellen von Verbindungen unseres Landes zum internationalen Terrorismus dient den USA außerdem indirekt dazu, die innere Situation Polens zuzuspitzen sowie die Regierung der VRP [Volksrepublik Polen] zu diskreditieren.“<sup>116</sup> Mit der UdSSR hatte Sonderbotschafter Alvin Adams schon 1986 in Washington und 1987 in Moskau Kontakt aufgenommen: „Die UdSSR bot den Abschluß eines bilateralen Abkommens an, woran jedoch die amerikanische Seite kein Interesse zeigte. Sie forderte den Austausch von Informationen auch über Drittländer, die Herstellung von Nachrichtenkanälen, den Austausch von Listen über Angaben zu Personen (wie z. B. Abu Nidal, Abu Hassan u. a.) sowie eine Einigung darüber, welche Gruppen als Gruppen mit terroristischer Zielsetzung angegeben werden müssen.“ Beide Seiten waren sich einig, „daß eine Zusammenarbeit ‚konspirativ und vertraulich‘ sein müsse, auch die Verbündeten der USA sollten über eine Zusammenarbeit keine Detailkenntnisse erhalten“<sup>117</sup>.

Da das von der BStU zur Verfügung gestellte Quellenmaterial an dieser Stelle abbricht, kann über den weiteren Fortgang der Verhandlungen nur gemutmaßt werden. 1989 setzten die Warschauer-Pakt-Staaten jedenfalls symbolische Schritte, die die Abkehr von der Unterstützung des internationalen Terrorismus deutlich machen sollten. Nach dem Anschlag von Lockerbie betonte etwa die UdSSR die Notwendigkeit einer „gemeinsamen Front des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus“. Die ČSSR entsandte sogar Sprengstoffexperten, um bei den Ermittlungen Hilfe zu leisten<sup>118</sup>. Vermutlich ließ auch der sich abzeichnende politische Umbruch in Osteuropa den Handlungsspielraum in der Frage der Terrorismusunterstützung immer mehr schwinden. Insgesamt betrachtet machen die diplomatischen Manöver der USA deutlich, in welchem Ausmaß der Westen über die Kooperation zwischen Warschauer-Pakt-Staaten und Terrororganisationen im Bilde war und dieses Wissen offensiv einsetzte.

## Zusammenfassung

Hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung standen sich der Westen und der Ostblock im Kalten Krieg auf völlig verschiedenen Terrains gegenüber. Zwar hatten die Warschauer-Pakt-Staaten die wichtigsten generellen völkerrechtlichen Bestimmungen der UNO gegen Terrorismus ratifiziert, aber die ideologische Auseinandersetzung ließ kaum Raum für Konsens in konkreten Fällen. Organisationen und Gruppen, die im Westen wegen ihrer Gewalt gegen zivile Ziele als terroristisch eingeschätzt wurden, waren aus Sicht der sozialistischen Staaten entweder legiti-

<sup>116</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 18138/6, Bl. 89, Mdl der VRP, Anlage zum Schreiben vom 25. 3. 1988.

<sup>117</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 18138/6, Bl. 106–110, Erkenntnisse aus bisherigen Gesprächen der sozialistischen Staaten mit Vertretern der USA (undatiert).

<sup>118</sup> BStU, MfS, HA XXII, Nr. 18138/6, Position sozialistischer Staaten zum Terrorismus, Pressemeldungen.

me „Befreiungsbewegungen“ oder „fortschrittliche Kräfte“, die es zu unterstützen galt. Diese Hilfeleistungen erfolgten primär auf indirekte Weise – etwa durch die erwähnte Zusammenarbeit mit der PLO und arabischen Geheimdiensten. Allerdings gab es auch vereinzelt direkte Kontakte, wie etwa zwischen der UdSSR und Wadi Haddad oder zwischen dem MfS und der Abu-Nidal-Organisation.

Es ist jedenfalls zweifelhaft, ob der internationale Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre ohne Ruheräume, Transitmöglichkeiten und Nachschubquellen in Osteuropa eine ähnliche Schlagkraft erreicht hätte. Gleich, ob man mit Terroristen kooperierte oder sie stillschweigend duldete – für den kommunistischen Machtblock waren Anschläge gegen westliche Ziele ein nicht zu unterschätzendes strategisches Mittel im Kalten Krieg. Für einen steuernden Eingriff gibt es bislang keine Beweise. Allerdings dürfte dies auch gar nicht nötig gewesen sein, denn bei aller Eigenständigkeit mussten dennoch alle Beteiligten den Grundsatz „quid pro quo“ in irgendeiner Form beherzigen.

Gleichzeitig waren sich die osteuropäischen Geheimdienste der Risiken sehr wohl bewusst. Im Unterschied zum Westen ging es ihren zuständigen Apparaten aber nicht darum, diese Bedrohungen aktiv zu bekämpfen, sondern generell zum Zwecke des Informationsgewinns aufzuklären. Man verhielt sich grundsätzlich passiv und gewährte keine Fahndungshilfe – abgesehen von einigen diskreten Kontakten in speziellen Ausnahmefällen. Darüber hinaus wurde die Präsenz von Terroristen auf dem eigenen Territorium hartnäckig vertuscht und verheimlicht. Ende der 1980er Jahre wuchs sich die Kooperation mit Terroristen allerdings zu einer belastenden Hypothek aus. Vor allem die USA nutzten das Wissen über diese Vorgänge dazu, den Ostblock unter Druck zu setzen und zu Konzessionen zu zwingen. An diesem Punkt liefen auch die Beziehungen zu den terroristischen Akteuren allmählich aus. Mit der Kompromittierung waren die Kontakte schlagartig zu einer politischen Last geworden und verloren ihre Nützlichkeit.

Zusammengefasst lässt sich die Terrorismusbekämpfung der Warschauer-Pakt-Staaten als höchst widersprüchlich bewerten. Während beträchtliche Ressourcen mobilisiert wurden, um das Terrorrisiko für die eigenen Gesellschaften abzuwenden, wurde kaum etwas getan, um Anschläge verbündeter Terrororganisationen im Westen zu verhindern. Die Duldung bzw. Instrumentalisierung von Terrorismus als strategisches Mittel sollte künftig stärker in die Betrachtung des Kalten Krieges einbezogen werden.



# Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
Abt.	Abteilung
ACS	Archivio Centrale dello Stato
Afz.	Aufzeichnung
AN	Archives Nationales, Fontainebleau
ANC	African National Congress
Anm.	Anmerkung
ANO	Abu-Nidal-Organisation
AOLP	Action Organization for the Liberation of Palestine
APO	Außerparlamentarische Opposition; Abteilungsparteiorganisation der SED
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BArch	Bundesarchiv, Koblenz
Bd., Bde.	Band, Bände
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
Bl.	Blatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BND	Bundesnachrichtendienst
BR	Botschaftsrat
BR	Brigate Rosse
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BStU	Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
CDU	Christlich Demokratische Union (Deutschlands)
CESIS	Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e di Sicurezza
CIA	Central Intelligence Agency
Cmnd.	Command Paper
COREU	Correspondance Européenne
CP	Codice Penale (Strafgesetzbuch)
CPP	Codice di Procedura Penale (Strafprozessordnung)
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik

CSU	Christlich-Soziale Union
DB	Drahtbericht
DC	Democrazia Cristiana
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders., dies.	derselbe, dieselbe(n)
d. h.	das heißt
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DM	Deutsche Mark
Dok.	Dokument
DST	Direction de la Surveillance du Territoire
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaften
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EPA	Northern Ireland Emergency Provisions Act
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europäische Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende [Seite], folgende [Seiten]
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FRUS	Foreign Relations of the United States
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GIS	Gruppo d'Intervento Speciale
GRU	Sowjetischer Militärnachrichtendienst
GSG-9	Grenzschutzgruppe 9
GU	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H.	Heft
HMSO	Her Majesty's Stationery Office
Hrsg.	Herausgeber(in)
HUMINT	Human Intelligence

IJS	Irish Joint Section
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission
IMS	Inoffizieller Mitarbeiter zur politisch-operativen Durchdringung und Sicherung des Verantwortungsbereichs
INPOL	Informationssystem der Polizei
Interpol	International Criminal Police Organization
IRA	Irish Republican Army
JORF	Journal Officiel de la République Française
Juso	Jungsozialisten
JVA	Justizvollzugsanstalt
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KMB	Komitee der Ministerbeauftragten des Europarats
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Leg.	Legislatura
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LKA	Landeskriminalamt
LR	Legationsrat
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MD	Ministerialdirektor
MDg	Ministerialdirigent
MdI	Ministerium des Innern
MfAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MI5	Military Intelligence Section 5
MI6	Military Intelligence Section 6
MPSB	Metropolitan Police Special Branch (= Scotland Yard)
MR	Ministerialrat
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem
NAP	Nuclei Armati Proletari
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCRV	Niederländischer Christlicher Rundfunkverein
NIPC	Northern Ireland Political Collection
NOCS	Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NS, ns	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch

NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NVA	Nationale Volksarmee
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
o. D.	ohne Datum
OLG	Oberlandesgericht
OP	Operativer Vorgang
OSINT	Open Source Intelligence
PA-AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin
PCI	Partito Comunista Italiano
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PFLP	Popular Front for the Liberation of Palestine
PIRA	Provisional Irish Republican Army
PL	Prima Linea
PLO	Palestine Liberation Organization
PM	Polizeimeister
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
PTA	Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act
RA	Rechtsanwalt
RAF	Rote Armee Fraktion
Ref.	Referat
RegDir/RD	Regierungsdirektor
RPR	Rassemblement Pour la République
RUC	Royal Ulster Constabulary
RZ	Revolutionäre Zellen
S.	Seite
SAS	Special Air Service
SDI	Strategic Defense Initiative
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SI	Sozialistische Internationale
SID	Servizio Informazioni Difesa
SIGINT	Signal Intelligence
SISDE	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica
SISMI	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare
SODU	System der vereinigten Erfassung von Daten über den Gegner
SOWB	Sowjetblock
Sp.	Spalte
SPA	Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland)

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StS	Staatssekretär
TNA	The National Archives, Kew
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
UCIGOS	Ufficio Centrale per la Investigazione Generali e per le Operazioni Speciali
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UiD	Union in Deutschland, Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands
UK	United Kingdom
UN	United Nations
USA	United States of America
UVF	Ulster Volunteer Force
UVR	Ungarische Volksrepublik
VEB	Volkseigener Betrieb
vgl.	vergleiche
VLR	Vortragender Legetationsrat
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik
VRB	Volksrepublik Bulgarien
VRP	Volksrepublik Polen
VS	Verschlusssache
ZA	Zwischenarchiv
z. B.	zum Beispiel



# Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes

**Bernhard Blumenau**, Dr., Postdoktorand am Graduate Institute of International and Development Studies Genf; veröffentlichte u. a.: *West Germany and the United States during the Middle East Crisis of 1973: 'nothing but a semi-colony'?*, in: Jussi M. Hanhimäki u. a. (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security*, New York 2010, S. 126–141; als Hrsg. (mit Jussi M. Hanhimäki): *An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences*, London/New York 2013.

**Gisela Diewald-Kerkmann**, Dr., apl. Professorin für Neueste Geschichte und Zeitgeschichte an der Universität Bielefeld; veröffentlichte u. a.: *Politische Denunziation im NS-Regime oder die kleine Macht der „Volksgenossen“*, Bonn 1995; *Frauen, Terrorismus und Justiz. Prozesse gegen weibliche Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni*, Düsseldorf 2009; als Hrsg. (mit Ingrid Holtey): *Verteidiger, Richter und Bundesanwälte im Spannungsfeld von Justiz, Politik, APO und RAF. Gespräche*, Berlin 2013.

**Tim Geiger**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin; veröffentlichte u. a.: *Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958–1969*, München 2008; *Die „Landshut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 413–456; als Hrsg. (mit Philipp Gassert, Hermann Wentker): *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München 2011.

**Beatrice de Graaf**, Dr., Professor for the History of International Relations and Global Governance at Utrecht University; veröffentlichte u. a.: *Über die Mauer. Die DDR, die niederländischen Kirchen und die Friedensbewegung*, Münster 2007; *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London/New York 2011; als Hrsg. (mit Karl Härter): *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2012.

**Bernd Greiner**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hamburger Institut für Sozialforschung und apl. Professor für Neuere Geschichte an der Universität Hamburg; veröffentlichte u. a.: *Die Kategorie Risikoniveau – ein Paradigma zur Analyse amerikanischer Aussen- und Militärpolitik während des Kalten Krieges. Dargestellt anhand neueren Quellenmaterials*, Frankfurt a. M. u. a. 1985; *Die Morgenthau-Legende. Zur Geschichte eines umstrittenen Plans*, Hamburg 1995; *Krieg*

ohne Fronten. Die USA in Vietnam. Hamburg 2007; 9/11. Der Tag, die Angst, die Folgen, München 2011.

**Tobias Hof**, Dr., DAAD Visiting Professor an der University of North Carolina at Chapel Hill; veröffentlichte u. a.: Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982, München 2011; The Success of Italian Anti-Terrorism Policy, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013, S. 100–114; The Moro Affair – Left-Wing Terrorism and Conspiracy in Italy in the late 1970s, in: Historical Social Research 38 (2013), S. 129–141.

**Johannes Hürter**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin und apl. Professor für Neueste Geschichte an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz; veröffentlichte u. a.: Wilhelm Groener. Reichswehrminister am Ende der Weimarer Republik (1928–1932), München 1993; Hitlers Heerführer. Die deutschen Oberbefehlshaber im Krieg gegen die Sowjetunion 1941/42, München 2006; als Hrsg. (mit Enrico Rusconi): Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien, München 2010.

**Kristina Kütt**, M.A., Doktorandin und Elsa-Neumann-Stipendiatin an der Humboldt-Universität zu Berlin; Masterarbeit: „Unsere Jugend glüht für Angela“ – Angela Davis in der DDR 1972: Inszenierung einer Ikone? (2011); Dissertationsthema: Der amerikanische Staat und die Herausforderung politischer Gewalt: Black Power in den USA 1967–1980.

**Markus Lammert**, Dr. des.; veröffentlichte u. a.: Die französische Linke, der Terrorismus und der „repressive Staat“ in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 59 (2011), S. 533–560; Die Stadt der Vertriebenen. Görlitz 1945–1953, Görlitz 2012; The Absent Terrorism: Leftist Political Violence and the French State, 1968–1974, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013. S. 86–99.

**Gabriele Metzler**, Dr., Professorin für die Geschichte Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen an der Humboldt-Universität zu Berlin; veröffentlichte u. a.: Internationale Wissenschaft und nationale Kultur. Deutsche Physiker in der internationalen Community, 1900–1960, Göttingen 2000; Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005; Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 249–277.

**Eva Oberloskamp**, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin; veröffentlichte u. a.: Fremde neue Welten. Reisen deut-

scher und französischer Linksintellektueller in die Sowjetunion 1917–1939, München 2011; Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 321–352; Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle. Zur deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien in den 1970er Jahren, in: Bernhard Gotto u. a. (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013. S. 161–176.

**Thomas Riegler**, Dr., freier Historiker; veröffentlichte u. a.: Terrorismus. Akteure, Strukturen, Entwicklungslinien, Innsbruck 2009; Im Fadenkreuz: Österreich und der Nahostterrorismus 1973–1985, Göttingen 2010; Das „Spinnennetz“ des internationalen Terrorismus. Der „Schwarze September“ und die gescheiterte Geiselnahme von Schönau 1973, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 579–601.

**Achim Saupe**, Dr., Koordinator des Leibniz-Forschungsverbunds „Historische Authentizität“ am Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam; veröffentlichte u. a.: Der Historiker als Detektiv – der Detektiv als Historiker. Historik, Kriminalistik und der Nationalsozialismus als Kriminalroman, Bielefeld 2009; Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: Zeithistorische Forschungen 7 (2010), S. 170–187.

**Andreas Spreier**, M.A., Doktorand und Elsa-Neumann-Stipendiat an der Humboldt-Universität zu Berlin; Masterarbeit: Die Darstellung des Nordirlandkonflikts durch die britische Regierung in den Unterhausdebatten 1970–74 (2010); Dissertationsthema: Der britische Staat und die politische Gewalt des Nordirlandkonflikts 1969 bis 1981.



# Personenregister

Kursiv gesetzte Zahlen verweisen auf Namen in den Anmerkungen.

- Adams, Alvin 314  
Agamben, Giorgio 215  
Agnew, Spiro 146–148, 189  
Agt, Dries van 100, 101, 104, 114  
Ahlers, Conrad 267  
Alasia, Walter 110  
Ames, Robert 280  
Amin, Idi 272  
Andreotti, Giulio 12, 23, 51, 76f., 108, 112f.  
Andrew, Christopher 292f.  
Andropow, Juri 293  
Arafat, Gamal 261  
Arafat, Jassir 260f., 263f., 269f., 275–277, 279, 281f., 283, 288, 295, 300  
Asdonk, Brigitte 53, 55  
al-Assad, Hafiz 264  
Audran, René 298
- Baader, Andreas 10, 41f., 45f., 54f., 105, 126, 130, 181, 195f., 260f., 265  
Bäcker, Hans-Jürgen 53, 55  
Bahr, Egon 277  
Balz, Hanno 126, 131, 168  
Bamberg, Michael 122  
Barschel, Uwe 186  
Barzel, Rainer 180  
Baum, Gerhart 11, 29, 73, 287  
Baumann, Jürgen 48  
Beckurts, Karl Heinz 210, 298  
Begin, Menachem 274  
Bellocchio, Marco 113  
Berberich, Monika 53, 55  
Betzer, Muki 272  
Biedenkopf, Kurt 173, 184  
Bierling, Bert 98  
Biesheuvel, Barend 103  
Birkenmaier, Werner 45  
Black, Christopher 60  
Blasius, Dirk 50  
Blath, Richard 37  
Böll, Heinrich 207  
Bolling, Landrum 280  
Bonavita, Alfredo 111  
Boock, Peter-Jürgen 54, 300, 302f.  
Boradenko, Alexander 299  
Böse, Wilfried 229, 271  
Bourgeade, Pierre 210  
Braam, Hans 98  
Brändle, Reinhold 50  
Brandt, Willy 175f., 179, 261, 263, 267f., 276, 277, 282
- Braunmühl, Gerold von 298  
Breschnew, Leonid 293  
Breucker, Kurt 46  
Bröckling, Ulrich 134  
Bronson, Charles 190  
Brückner, Peter 181  
Buback, Siegfried 42, 46, 49, 56, 105f., 206, 210  
Büchse, Nikolas 133  
Buddenberg, Wolfgang 46  
Bulter, Leo 98  
Butler, Judith 164  
Butzan, Barry 203
- Callaghan, James 20, 68, 152, 153  
Carlos (eigentlich: Ilich Ramírez Sánchez) 273, 292, 294, 299, 306  
Carstens, Karl 183  
Carter, Jimmy 280  
Ceaușescu, Nicolae 294  
Chambers, Erika 281  
Chichester-Clark, James 157  
Chirac, Jacques 210–212, 271  
Cleaver, Eldridge 145  
Coco, Francesco 47, 119  
Compton, Edmund 160f.  
Conze, Eckart 205  
Coppik, Manfred 50  
Cossiga, Francesco 17f., 23, 30f., 75, 77, 109, 111, 269  
Croissant, Klaus 48  
Curcio, Renato 59  
Curtis, Ian 119
- Daase, Christopher 204, 290  
Dahl, Harry 307f.  
Dahlke, Matthias 121  
Dahrendorf, Ralf 89, 198  
Dalla Chiesa, Carlo Alberto 17, 31, 108, 110  
Däubler-Gmelin, Herta 50  
Daud, Abu 265, 283  
Davignon, Étienne 243  
Deleuze, Gilles 212  
Depenheuer, Otto 33  
Diewald-Kerkmann, Gisela 126  
Diplock, Kenneth 53, 67f.  
Dozier, James L. 18, 111  
Dregger, Alfred 183, 185, 190, 195–197  
Drenkmann, Günter von 183
- Ellerkmann, Richard 271

- Emmerlich, Alfred 197  
 Ensslin, Gudrun 41 f., 45 f., 54, 105, 126  
 Eschen, Klaus 48  
 Eyrich, Heinz 197
- Faber, Truus 99  
 Falin, Valentin 299  
 Faranda, Adriana 110  
 Faulkner, Brian 153  
 Ferretti, Fred 143  
 Fischer, Oskar 299, 306  
 Fischer, Per 257  
 Fischer, Thomas 60  
 Fischer-Lichte, Erika 93, 125  
 Fleischhauer, Carl-August 254  
 Folkerts, Knut 103  
 Folkerts, Marion 285  
 Ford, Gerald D. 266, 280  
 Foschepoth, Josef 175  
 Foth, Eberhard 45, 51  
 Foucault, Michel 169  
 Franceschini, Alberto 36  
 Frangi, Abdallah 276 f., 279, 281, 283  
 Friedrich, Carl J. 82
- al-Gaddafi, Muammar 287, 292  
 Galtung, Johan 174  
 Gardiner, Gerald 19  
 Gaulle, Charles de 189  
 Genova, Salvatore 111  
 Genscher, Hans-Dietrich 9–12, 20, 190, 221, 230, 246–248, 252 f., 273, 276, 278, 282, 283, 299  
 Georgens, Irene 53, 55  
 Giannuli, Aldo 7  
 Giorgieri, Licio 298  
 Giscard d'Estaing, Valéry 106, 251, 271  
 Göbel, Wolfgang 49  
 Goebbels, Joseph 183  
 Goldwater, Barry 187, 191  
 Gonsalves, Rolph 102  
 Gordiewski, Oleg 292  
 Graaf, Beatrice de 121, 124, 126  
 Grässle-Münscher, Josef 38  
 Groder, Angelika 308  
 Groenewold, Kurt 48  
 Grusdat, Eric 53, 55
- Habasch, George 260, 269, 281  
 Haddad, Wadi 273, 281, 285, 293, 302, 315  
 Hadwan, Allaeddin 285 f.  
 Hamilton, Alexander 82  
 Hamm, Rainer 49  
 Hamm-Brücher, Hildegard 282  
 Hanafieh, Abu 273  
 Hannover, Heinrich 54  
 Hansen, Karl-Heinz 50
- Hassan, Abu 261, 283, 314  
 Hassel, Kai-Uwe von 181  
 Heath, Edward 66, 68, 152 f., 162  
 Heinemann, Gustav 55  
 Henri-Lévy, Bernard 212  
 Hermle, Reinhard 36  
 Herold, Horst 16 f., 22, 36, 38, 50, 171, 229 f., 235, 282  
 Herrhausen, Alfred 299  
 Herzog, Marianne 53  
 Hess, Henner 59  
 Hille, Hans-Joachim 260 f.  
 el-Hindi, Amin 283  
 Hirsch, Burkhard 195 f., 197, 198  
 Hisham, Abu 295–297  
 Hobe, Konrad 37  
 Hof, Tobias 43, 47, 51 f., 58, 108, 112  
 Hofland, Henk 104  
 Hofmann, Sieglinde 284 f., 300  
 Honecker, Erich 300  
 Hoover, Edgar 138  
 Hürter, Johannes 107, 172  
 Hussein I., König von Jordanien 260, 263 f.
- Igel, Regine 290  
 Irmeler, Werner 303  
 Iyad, Abu (auch: Salah Khalaf) 270, 278, 283, 284, 295 f.
- Jackson, George 142, 145  
 Jansen, Christian 35  
 Janssen, Helmut 54  
 Jenkins, Brian 93  
 Jeßberger, Florian 53  
 Jihad, Kahlid 285 f.  
 Johnson, Lyndon B. 150  
 Joseph, Peniel E. 138  
 Jovy, Michael 265  
 Jussef, Abu 276
- Kahled, Leila 261 f.  
 Kandel, Johannes 39, 44, 52  
 Kelly, Basil 47  
 Kennedy, John F. 189  
 Kennedy, Robert 265  
 Kiewitt, Peter 275  
 Kirchheimer, Otto 46  
 Kirwan, William 148  
 Kissinger, Henry A. 264, 279, 300  
 Kiszczak, Czeslaw 294  
 Klar, Christian 306  
 Klaus, Alfred 46  
 Klug, Ulrich 53  
 Kohl, Helmut 182, 197, 264  
 Köhler, Manfred 285  
 Korn, Karl 191  
 Kosto, Aad 101

- Kranenburg, Arie 103  
 Kraushaar, Wolfgang 206, 275  
 Kreisky, Bruno 274, 280, 282  
 Kroesen, Frederick 294  
 Krumpach, Robert 36, 59  
 Kuhlmann, Werner 193  
 Kuitenbrouwer, Frank 104  
 Kury, Helmut 36
- Laepfle, Klaus 174  
 Lahn, Lothar 278  
 Lanc, Erwin 274  
 Lanzmann, Claude 212  
 Lattmann, Dieter 50  
 Leary, Timothy 130  
 Lijphart, Arend 63–65, 78  
 Loewenstein, Karl 134f.  
 Lorenz, Peter 10, 16, 105, 184  
 Löwenthal, Gerhard 183  
 Lüderssen, Klaus 51
- Machiavelli, Niccolò 82  
 Magnani, Maria 23  
 Mahler, Horst 11, 42, 53, 55  
 Maier-Witt, Silke 289, 309f.  
 Maihofer, Werner 184f., 230  
 Mancuzi, Vincent 143  
 Mandel, Ernest 181  
 Manusama, Johan 98  
 Marcisz, Heinz 50  
 Marcuse, Herbert 173  
 Marighella, Carlos 93  
 Martschukat, Jürgen 94  
 Mason, Roy 68  
 Maulding, Reginald 152, 155, 158–161  
 McCarthy, Joseph 189, 198  
 McKay, Robert 143  
 Meinhof, Ulrike 10, 41f., 45f., 53–55, 126, 181, 195f., 260, 265  
 Meins, Holger 41  
 Meir, Golda 263  
 Meloy, Francis 279  
 Menges, Constantine C. 266  
 Merkel, Angela 81  
 Metzler, Gabriele 172  
 Meyer, Till 289, 300, 307f.  
 Michalke, Regina 49  
 Mielke, Erich 291, 296, 298, 300f., 306  
 Mitrochin, Wassili 293  
 Mitterand, François 201, 212f.  
 Moersch, Karl 265  
 Mohnhaupt, Brigitte 46, 54, 285f., 300  
 Möllemann, Jürgen 282, 283  
 Moretti, Mario 35f., 108, 110  
 Moro, Aldo 12, 17f., 24f., 28, 30f., 34f., 51, 75f., 78, 107–114, 120, 132, 294  
 Morucci, Valerio 110
- Mountbatten, Louis 20, 28  
 Müller, Gerhard 54, 56–58  
 Müller, Ingo 49
- Neave, Airey 20  
 Negri, Antonio 109  
 Nehring, Holger 133  
 Neiber, Gerhard 300f., 303–305  
 Nethanjahu, Jonathan 272  
 Newton, Huey P. 145  
 Nicolai, Regina 306  
 Nidal, Abu 292–294, 297, 300, 311f., 314f.  
 Nixon, Richard 135, 146, 165, 168, 187–189, 262, 264f.  
 Nollau, Günther 179  
 Nowak, Walter 276
- Oakley, Robert 280  
 Oldfield, Maurice 60  
 Oswald, Russell 142–144, 146, 148, 151
- Pacepa, Ion 292  
 Parker, Hubert 161  
 Parlato, Giuseppe 24  
 Paul VI. 108, 112  
 Peci, Patrizio 110  
 Peci, Roberto 110  
 Pekelder, Jacco 103  
 Pfeffermann, Gerhard O. 183  
 Picard, Walter 192  
 Pieczenik, Steve 28  
 Pieler, Roland 50  
 Poniatowski, Michel 211  
 Ponto, Jürgen 49, 105f., 119, 206  
 Powell, Enoch 189  
 Preuß, Ulrich K. 54  
 Prinzing, Theodor 45  
 Proll, Astrid 53, 54
- Rabin, Jitzhak 271  
 Rapoport, David 209  
 Raspe, Jan-Carl 41, 45, 54, 105, 126  
 Reagan, Ronald 266, 291  
 Rebmann, Kurt 42, 106, 298  
 Redies, Helmut 276  
 Reemtsma, Jan Philipp 119  
 Rees, Merlyn 164  
 Regener, Susanne 123  
 Reuter, Thomas 273f.  
 Rhodes, Jane 165  
 Ridder, Winfried 295, 305  
 Rockefeller, Nelson 143, 146–148, 150–152  
 Roegele, Otto Bernhard 191  
 Rognoni, Virginio 29  
 Rollnik, Gabriele 308  
 Roosevelt, Franklin D. 85  
 Rossiter, Clinton 82f., 85f., 89

- Ruhland, Karl-Heinz 54–56
- Sack, Fritz 40
- as-Sadat, Anwar (auch: al-Sadat) 281
- Salameh, Ali Hassan 261, 275, 278, 280f.
- Saleh, Fouad 209
- Sands, Bobby 131
- Santillo, Emilio 17
- Sartawi, Issam 259, 275, 277, 281, 283
- Saunders, Harold 280
- Sauvagnargues, Jean 248, 269
- Savasta, Antonio 111
- Schalck-Golodkowski, Alexander 311
- Scheel, Walter 10, 243, 245, 261, 267f., 275f., 278
- Scheerer, Sebastian 134
- Scheiper, Stephan 121
- Schelsky, Helmut 181, 196
- Schiller, Margrit 57
- Schily, Otto 45, 56f.
- Schleyer, Hanns Martin 34f., 49, 73, 76, 77, 78, 104–107, 112, 114, 120f., 132, 206, 208, 274, 282, 287, 309
- Schmid, Alex P. 93
- Schmid, Norbert 56
- Schmid, Richard 42
- Schmidt, Helmut 10, 28, 51, 73f., 76, 77, 106f., 113, 190, 207, 208, 246, 251, 271, 274f., 281f., 286, 288
- Schmidt, Manfred G. 64, 71
- Schmidt-Leichner, Erich 50
- Schneckener, Ulrich 88
- Schneider, Oscar 192f.
- Schreiber, Manfred 191
- Schröder, Gerhard 277
- Schubert, Ingrid 53, 55
- Schubert, Reinhard 179
- Schueler, Hans 7
- Schüler, Manfred 106
- Schulz, Brigitte 273f.
- Schulz, Klaus-Peter 194
- Schweitzer, Peter 299
- Seale, Bobby 145
- Seifert, Stefan 39, 43
- Sejna, Jan 292
- Siebenmorgen, Peter 301, 303
- Sieglerschmidt, Hellmut 193
- Siepmann, Ina 306f.
- Snowe, Olympia 312
- Sommer, Theo 189
- Speitel, Volker 54
- Spreti, Karl Graf von 245
- Sterling, Claire 290
- Stojanow, Dimitar 308
- Strauß, Franz Josef 106, 183
- Streit, Josef 306
- Ströbele, Hans-Christian 48, 56
- Stürmer, Gudrun 308
- Sunstein, Cass 88
- Thatcher, Margaret 15, 20, 68f., 123
- Thorn, Gaston 248
- Thuesing, Klaus 50
- Tieger, Manfred 44, 60
- Toorenaar, Jan 102
- Toubon, Jacques 211
- Trotha, Trutz von 60
- Ulmer, Helmut 50
- Uyl, Joop den 100, 103
- Van Deburg, Williams 145
- Viett, Inge 278, 306–308
- Vogel, Friedrich 194
- Vogel, Hans-Jochen 11, 36, 177, 208
- Waever, Ole 203
- Wagner, Rolf-Clemens 300
- Waldheim, Kurt 241, 243
- Waldmann, Peter 2, 93, 119
- Wallace, George C. 187f.
- Waltermann, Leo 46
- Walters, Vernon 279
- Waring, Robert O. 279
- Watkins, Frederick M. 82
- Wayne, John 190
- Wechmar, Rüdiger Freiherr von 277
- Wegener, Ulrich 270f., 272
- Wehner, Herbert 183
- Weinhauer, Klaus 124, 133, 172, 207
- Weinhold, Werner 304, 306
- Weinmann, Günther 40
- Well, Günther van 247f.
- Wesel, Uwe 49, 53
- Whitelaw, William 15, 27
- Widera, Werner 42
- Wilson, Harold 67f., 163, 167
- Wischnewski, Hans-Jürgen 263, 275, 277f., 283, 288
- Wisniewski, Stefan 54
- Wolf, Markus 297f., 300
- Wunder, Heinrich 41
- Wunderle, Michaela 35, 52, 58f.
- Wunschik, Tobias 295, 305
- Wurster, Georg 49
- Young, Andrew 280
- Zeis, Peter 41
- Zimmermann, Ernst 298
- Zimniak, Polizeibeamter 54