

Die bleiernen Jahre

Zeitgeschichte im Gespräch Band 9

Herausgegeben vom
Institut für Zeitgeschichte

Redaktion:
Thomas Schlemmer und Hans Woller

Die bleiernen Jahre

Staat und Terrorismus
in der Bundesrepublik Deutschland und Italien
1969–1982

Herausgegeben von
Johannes Hürter
und Gian Enrico Rusconi

R. Oldenbourg Verlag München 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2010 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: oldenbourg.de

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

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(chlorfrei gebleicht).

Umschlaggestaltung und Layoutkonzept:
Thomas Rein, München, und Daniel von Johnson, Hamburg
Satz: Dr. Rainer Ostermann, München
Druck und Bindung: Grafik+Druck GmbH, München

ISBN 978-3-486-59643-4

Inhalt

Vorbemerkung	7
 I. Regierung und Parlament	
<i>Johannes Hürter</i>	
Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundes-	
regierung 1969–1982	9
<i>Tobias Hof</i>	
Anti-Terrorismus-Politik in Italien 1969–1982	21
 II. Polizei	
<i>Matthias Dahlke</i>	
Polizeiarbeit und Krisenstäbe – Kooperation oder	
Konkurrenz?	
Von Olympia '72 zur Lorenz-Entführung 1975	31
<i>Vladimiro Satta</i>	
Die Polizei und der Terrorismus in Italien	43
 III. Justiz	
<i>Gisela Diewald-Kerkmann</i>	
Der Stammheim-Prozess	
Vorgeschichte, Verlauf und Wirkung	53
<i>Tobias Hof</i>	
Der Prozess gegen den „historischen Kern“	
der <i>Brigate Rosse</i> in Turin	63
 IV. Öffentliche Meinung	
<i>Hanno Balz</i>	
Zwischen Ausnahmezustand und <i>Moral Panic</i>	
Mediendiskurse über die RAF in den 1970er Jahren	73
<i>Ermanno Taviani</i>	
Terrorismus, Staat und öffentliche Meinung in Italien. . . .	83

V. Staatskrise?

Stephan Scheiper

Deutsche Staatsidee und Terrorismusbekämpfung
in den 1970er Jahren

Ein Resümee **95**

Angelo Ventrone

Der „permanente Bürgerkrieg“ und der Staatsbegriff
der politischen Linken im Italien der 1970er Jahre **107**

VI. Forschung

Klaus Weinhauer

Linksterrorismus der 1970er Jahre

Ein Literaturbericht zur Bundesrepublik Deutschland
und zu Italien. **117**

Abkürzungen **126**

Autorinnen und Autoren **128**

Vorbemerkung

Bleierne Jahre, *anni di piombo*, hier wie dort: Die Bundesrepublik Deutschland und Italien waren die europäischen Staaten, die in den 1970er Jahren am stärksten von linksterroristischer Gewalt getroffen wurden. *Rote Armee Fraktion* (RAF) und *Brigate Rosse* (BR) bleiben Chiffren einer politischen Erschütterung, die bis heute nachwirkt. Südlich der Alpen versuchten neben den sozialrevolutionären Terroristen auch neofaschistische Attentäter, den Umsturz der bestehenden Ordnung zu provozieren. Die doppelte Aggression von links und rechts führte in Italien zu fast zehnmal so vielen Anschlägen und Opfern wie in Deutschland. Dennoch wurde der Terrorismus in beiden Ländern ähnlich nachhaltig als Bedrohung wahrgenommen und seine Bekämpfung zur vordringlichen Aufgabe erklärt. Das legt den Vergleich, zumindest die parallele wissenschaftliche Analyse nahe.

Die Auseinandersetzung von zwei noch relativ jungen parlamentarischen Demokratien westlicher Prägung mit der terroristischen Herausforderung drückte einem ganzen Jahrzehnt ihren Stempel auf. Im komplizierten Wechselspiel von terroristischer Gewalt, staatlicher Reaktion und öffentlicher Resonanz fiel dem politisch-administrativen Handeln eine Schlüsselrolle zu. Für welche Maßnahmen gegen den Terrorismus entschieden sich Regierung und Parlament? Wurde einseitig auf eine Verschärfung der Gesetze, auf Polizei und Justiz gesetzt, oder bemühte man sich auch um deeskalierende Angebote, etwa um „Sympathisanten“ oder ausstiegswillige Terroristen „zurückzuholen“?

An die grundsätzlichen Probleme einer wirksamen Anti-Terrorismus-Politik lassen sich Fragen zur konkreten Umsetzung exekutiver und justizieller Maßnahmen sowie zu den öffentlichen Diskursen anknüpfen: Wie stellten sich die Sicherheitskräfte von Polizei und Geheimdiensten auf die terroristische Bedrohung ein? Welchen Verlauf nahmen die großen Prozesse gegen Linksterroristen, und welche Wirkungen hatten sie? Wie entwickelte sich die Debatte über den Terrorismus und seine Bekämpfung in der (medialen) Öffentlichkeit? Über all diesen Themenkomplexen steht gewissermaßen als Leitfrage: Veränderten sich der demokratische Staat, sein Selbstverständnis und seine Wahrnehmung durch die Konfrontation mit dem Terrorismus?

Diese Fragen standen im Mittelpunkt einer deutsch-italienischen Konferenz, die am 8. und 9. Mai 2008 in Trient vom dort ansässigen Italienisch-Deutschen Historischen Institut der *Fondazione Bruno Kessler* und vom Institut für Zeitgeschichte München – Berlin veranstaltet wurde. Dabei wurden die nationalstaatlichen Beispiele in den fünf genannten Themenblöcken (Regierung/Parlament, Polizei, Justiz, Öffentlichkeit, Staatsverständnis) nebeneinander gestellt und dann in sehr lebhaften Diskussionen erörtert. Der systematische Vergleich bleibt weiteren Forschungen überlassen. Die hier veröffentlichten Beiträge sollen Perspektiven und Probleme aufzeigen, mit denen sich ein solcher Vergleich auseinanderzusetzen hätte.

Die Herausgeber danken beiden beteiligten Instituten für die Ausrichtung der Tagung und die Unterstützung des Sammelbands, den Autoren für die gute Zusammenarbeit, Tobias Hof für sein tatkräftiges Mitwirken, Thomas Schlemmer und Hans Woller für die umsichtige Redaktion sowie Rainer Ostermann für die sorgfältige Hilfe bei der Drucklegung.

München und Trient, im Dezember 2009
Johannes Hürter und Gian Enrico Rusconi

Johannes Hürter

Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Bundesregierung 1969–1982

Es gehört zu den Eigenarten der bundesdeutschen und italienischen Zeitgeschichte, dass der Terrorismus in den 1970er Jahren auf ein politisches System stieß, das gerade im Begriff war, autoritäre Strukturen zu beseitigen und staatliche Institutionen weiter zu liberalisieren. In Italien ereignete sich der Höhepunkt terroristischer Gewalt ausgerechnet zu einer Zeit, als ein „historischer Kompromiss“ zwischen Christdemokraten und Kommunisten politische und soziale Neuerungen zu versprechen schien. Und in der Bundesrepublik fielen die Aktionen von Linksterroristen mit den Ambitionen einer Mitte-Links-Regierung aus SPD und FDP zusammen, Politik und Gesellschaft zu reformieren und zu modernisieren. Eigentlich sollte die sozialliberale Reformpolitik besonders auch die Justiz und die öffentliche Ordnung verändern. Erste wichtige Schritte wurden unternommen oder fortgesetzt, das Strafrecht liberaler, den Strafvollzug humaner, die Polizei ziviler zu machen. Doch am Ende der sozialliberalen Ära stand ein verbreitetes und auch in den Regierungsparteien grassierendes Misstrauen gegenüber dem „starken Staat“, dem man vorwarf, in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus bürgerliche Freiheitsrechte ausgehöhlt zu haben. Der anfängliche Reformidealismus schien auch in dieser Hinsicht gründlich diskreditiert zu sein. Wie war es dazu gekommen¹?

1. Politik der Inneren Sicherheit

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

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

senschaften eine vorher nicht gekannte Beraterfunktion im politisch-administrativen System eingeräumt. „Reform“ und „Planung“ waren nicht nur Schlagworte, sondern zentrale Paradigmen in politischer Theorie und Praxis. Die beratende Wissenschaft unterschied grundsätzlich zwischen einer aktiven und einer reaktiven Politik, denen gegensätzliche Merkmale zugeordnet wurden. Die aktive Politik galt in der Entstehung als leitungsbestimmt, in der Reichweite als umfassend und längerfristig sowie in der Zielsetzung als umweltverändernd, während die entsprechenden, implizit geringer bewerteten Charakteristika reaktiver Politik „bürokratiebestimmt“, „begrenzt und kurzfristig“ und „umweltanpassend“ waren².

Wie ordnete sich die Anti-Terrorismus-Politik³ der sozialliberalen Koalition, die seit 1969 die Bundesrepublik mit einer theoriegeleiteten Politik planmäßig modernisieren wollte, in dieses zeitgenössische Modell ein? Die staatlichen Maßnahmen gegen den deutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre scheinen eher dem reaktiven Politikmuster zu entsprechen. Der Ausbau des Polizeiparats und die sogenannten Anti-Terror-Gesetze von 1974 bis 1978 waren offenbar die direkte Antwort auf die Anschläge der *Roten Armee Fraktion* (RAF). Diese Interpretation fällt umso leichter, wenn man dem allgemein anerkannten Geschichtsbild folgt, dass die Amtsperiode von Bundeskanzler Helmut Schmidt (1974–1982) im Gegensatz zur anfangs reformfreudigen und planungseuphorischen Regierungszeit Willy Brandts (1969–1974) von Krisenmanagement geprägt gewesen sei. Also situatives Politikmanagement statt planvolle Reformpolitik auch in der Terrorismusbekämpfung?

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

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

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

Ordnung“ ausgehe, führten zu einer erheblichen Aufwertung der Sicherheitspolitik nach innen⁴. Die sozialliberale Regierung forcierte diese Gewichtsverlagerung, indem sie die „Innere Sicherheit“ zum politischen Schlagwort und wichtigen Teil ihrer Reformpolitik machte. Mit ihrem „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ stieß die Bundesregierung bereits im Oktober 1970 die umfassende Verstärkung der Polizei an. Dieser richtungweisende Impuls wurde nicht durch den eben erst – vor allem mit dem „Gründungsakt“ der RAF, der gewaltsamen Befreiung Andreas Baaders im Mai 1970 – in Erscheinung getretenen Linksterrorismus verursacht, sondern entsprang dem planerischen Konzept der neuen Regierung, den demokratischen Staat und seine Bürger vor jeder Art von Gewalttätern zu schützen. Erst in den folgenden Jahren verschob sich der Akzent eindeutig von der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung zur Bekämpfung politischer Gewalt und verfassungsfeindlicher Bestrebungen. An dieser Politisierung des Konzepts Innere Sicherheit hatte dann allerdings der Terrorismus erheblichen Anteil.

Doch noch das „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ vom März 1972, das an das Sofortprogramm von 1970 anknüpfte, war nicht in erster Linie eine reaktive Maßnahme auf den Linksterrorismus. Die Serie von Bombenanschlägen der RAF im Mai 1972 sowie das Versagen der staatlichen Stellen beim Olympiaattentat im September desselben Jahres⁵ standen noch bevor. Die „Maioffensive“ der RAF bot Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) den *Anlass*, dem Bundestag am 7. Juni 1972 sein sicherheitspolitisches Programm „als geschlossenes Ganzes“ zu erläutern⁶. Dabei präsentierte er eine Agenda, die aus vier Hauptanliegen bestand: erstens einem Ausbau der Sicherheitskräfte des Bundes, zweitens einer besseren Kooperation zwischen Bund und Ländern, drittens neuen Gesetzen zur Intensivierung der Verbrechensbekämpfung und viertens einer Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

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

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

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

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

Die programmatische Bundestagsrede Genschers von Juni 1972 zeigt, dass die künftigen Maßnahmen der Bundespolitik gegen den Terrorismus bereits frühzeitig und ohne eindeutigen Bezug auf ihn im Rahmen eines breitgefächerten Reformplans angelegt waren. Dass der Linksterrorismus nach der Anschlagsserie vom Mai 1972 eine stark beschleunigende und radikalisierte Wirkung auf Exekutive und Legislative haben könnte, erkannte auch Genscher. Daher warnte er sowohl im Bundestag als auch in seinem Ministerium vor übertriebenem Aktionismus⁷ und verwies darauf, dass die Ursachen des Terrorismus nicht zuletzt in einem Defizit an gesellschaftlichen Reformen zu suchen seien.

2. Handeln gegen den Terrorismus

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

⁷ Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, 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. 188–216, hier S. 197.

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

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

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

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

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

Die Legislative verschärfte das Strafrecht und das Strafprozessrecht⁸. Das Strafgesetzbuch (StGB) erhielt die neuen Straftatbestände „terroristische Vereinigung“ (§ 129a) und „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130a). Die Beschuldigten- und Verteidigerrechte in der Strafprozessordnung (StPO) wurden erheblich beschränkt, vor allem durch umstrittene gesetzliche Neuregelungen wie den Verteidigerausschluss (§§ 138a ff.), das Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146), der Einschränkung des freien Verteidigerverkehrs (§ 148 Absatz 2), das Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten (§§ 231a, 231b) sowie das Kontaktsperregesetz. Außerdem kam es zu einschneidenden Änderungen im Waffen-, Melde- und Demonstrationsrecht sowie im Pass-, Verkehrs- und Kommunikationswesen, teilweise auch zu Einschränkungen von im Grundgesetz verankerten Grundrechten: Meinungsfreiheit (Artikel 5), Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13)⁹.

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

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

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

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

Der endgültige Umschlag zur gezielten, konzeptionell allerdings eng auf eine kompromisslose Strafverfolgung begrenzten Anti-Terrorismus-Politik lässt sich nach einer Übergangsphase seit 1974 auf das Frühjahr 1975 datieren. Kurz nach der Entführung des Berliner CDU-Spitzenkandidaten Peter Lorenz im Februar/März 1975, die noch einmal die „nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“ der staatlichen Institutionen und Akteure offenbart hatte¹¹, ging vom neuen Bundesinnenminister Werner Maihofer (FDP) die Initiative aus, mit einem Terrorismus-Paragrafen im Strafgesetzbuch die Rechtsgrundlage für ein dichtes Netz weitgehender Sonderbefugnisse in der Strafverfolgung zu schaffen¹². Und unmittelbar nach dem Ende der Botschaftsbesetzung durch RAF-Terroristen in Stockholm erklärte Kanzler Helmut Schmidt am 25. April 1975 im Bundestag: „Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, muß innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist.“¹³ Diese Auffassung und die Überzeugung, dass sich der Staat nicht ein zweites Mal gegenüber Terroristen so nachgiebig zeigen dürfe wie in der Lorenz-Affäre, prägten das staatliche Handeln in den folgenden Jahren und konnten sich der Unterstützung der CDU/CSU-Opposition sicherer sein als der geschlossenen Zustimmung der Koalitionsparteien SPD und FDP.

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

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

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

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

gern¹⁴ und förderte eine mehrbändige sozialwissenschaftliche Forschungsarbeit über den Terrorismus, die noch heute als Standardwerk gilt¹⁵. So wurden am Ende der sozialliberalen Ära einige Voraussetzungen für eine andere Anti-Terrorismus-Politik geschaffen, die weniger auf die repressiven Instrumente von Polizei und Justiz und stärker auf die werbende Kraft eines reformfähigen und liberalen Staates setzte. Der Regierungswechsel in Bonn sowie der – allerdings eher zufällige – Fahndungserfolg gegen die Führungsriege der zweiten RAF-Generation markierten dann Ende 1982 einen erneuten Einschnitt in der westdeutschen Auseinandersetzung zwischen Staat und Terrorismus.

3. Das Beispiel „Deutscher Herbst“ 1977

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ohnehin sahen sich die sozialliberalen Politiker zwischen der Skylla der terroristischen Verbrechen und der Charybdis populistischer Forderungen nach extremen Gegenmaßnahmen, die sie durch ihre Politik kanalisieren wollten. Im Bundeskabinett wusste man, dass eine zu heftige Reaktion des Staates die beste Propaganda für die „antifaschistische“ und sozialrevolutionäre Selbstlegitimierung der Terroristen war. Auch der in der Öffentlichkeit vor allem als „Macher“ auftretende und wahrgenommene Bundeskanzler zeigte sich intern immer wieder nachdenklich und war bereit, seine eigenen Positionen im Gespräch mit unabhängigen Persönlichkeiten zu überprüfen. So nahm sich Schmidt auf dem Höhepunkt der Krise, zwei Tage vor der Nacht von Mogadischu und Stammheim, die Zeit, im Kanzlerbungalow drei „linke“ Schriftsteller zu einem fünfstündigen Meinungsaustausch über den Terrorismus zu empfangen¹⁸ – neben Max Frisch und Siegfried Lenz auch den nicht nur von der „Bild“ als „Sympathisanten“ gebrandmarkten Heinrich Böll. Dem italienischen Ministerpräsidenten Giulio Andreotti gegenüber äußerte Schmidt Anfang Dezember 1977, es müsse „vermieden werden, daß die deutsche Publizistik und Innenpolitik von einer McCarthyistischen Welle erfaßt werde“¹⁹. Die Demonstration staatlicher Stärke wurde von deutlich mehr Skrupeln und Diskussionen begleitet, als es die Verantwortlichen zugeben konnten und wollten.

4. Fazit

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

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

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

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

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

Allerdings förderte das teilweise problematische staatliche Handeln das Misstrauen vieler Bürger gegenüber dem vermeintlichen „Überwachungsstaat“. Der gesellschaftliche Protest gegen das politische Establishment am Ende der 1970er Jahre hatte auch hier seine Wurzeln²⁰. Nicht zuletzt dadurch war die politische Wirkung der von der sozialliberalen Koalition ergriffenen Maßnahmen gegen den Terrorismus größer als ihre polizeiliche Effizienz, die angesichts des gewaltigen Aufwands bescheiden blieb²¹. Der Aufwand stand aber nicht nur in einem schlechten Verhältnis zum Fahndungsergebnis, sondern auch zum tatsächlichen Bedrohungspotenzial der RAF und der anderen terroristischen Gruppierungen, das in einem Klima der Angst überschätzt wurde. Auch wenn man die Ansicht des früheren Bundesinnenministers Gerhart Baum, dass damals eine „schleichende Erosion unserer Grundrechte“ begonnen habe²², nicht teilen mag, muss im Nachhinein bezweifelt werden, ob die staatliche Reaktion auf den Linksterrorismus in der sozialliberalen Ära immer verhältnismäßig war.

²⁰ Vgl. Weinbauer, Terrorismus, S. 238–241.

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

²² Die Tageszeitung vom 23. 2. 2008: Interview mit Gerhart Baum.

Tobias Hof

Anti-Terrorismus-Politik in Italien 1969–1982

Als am Morgen des 16. März 1978 die Nachricht von der Entführung Aldo Moros und der Ermordung seiner Leibwächter durch die *Brigate Rosse* (BR) im Parlament eintraf, wurde die geplante Vertrauensabstimmung über die Regierung Giulio Andreottis sofort unterbrochen. Politiker brachen in Tränen aus oder erlitten Nervenzusammenbrüche. Der alte Sozialistenführer und Mitarchitekt der Mitte-Links-Regierungen der 1960er Jahre, Pietro Nenni, musste in ein Krankenhaus eingeliefert werden. Die politische Elite stand unter Schock. Zwar hatte Italien bereits ein Jahr zuvor eine Eskalation linksterroristischer Gewalt erlebt, aber mit einem direkten Angriff auf eine hochrangige politische Persönlichkeit hatte keiner gerechnet. Nichts war an diesem Märztag mehr geblieben vom Bild der „isolierten Abenteurergruppe“, wie Innenminister Emilio Taviani die BR noch im Jahr 1974 genannt hatte¹. Sogar der Methusalem der italienischen Republik, Ugo La Malfa, forderte die Ausrufung des Kriegszustands und die Einführung der Todesstrafe. Schließlich müsse die italienische Demokratie mit allen nur erdenklichen Mitteln verteidigt werden².

Trotz der bald grassierenden Panik lehnte die Regierung Andreotti die Vorschläge La Malfas ab. Dies entband sie freilich nicht davon, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie die terroristische Bedrohung wirkungsvoll bekämpft werden solle – eine Frage, mit der sich die italienische Regierung spätestens seit dem Anschlag auf der Piazza Fontana in Mailand im Dezember 1969 konfrontiert sah.

Im Folgendem stehen die legislativen Maßnahmen im Mittelpunkt, mit denen der italienische Staat zwischen 1969 und 1982 versuchte, die Bekämpfung des Terrorismus innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens und zugleich die Sicherheit jedes einzelnen Bürgers zu gewährleisten. In diesen Jahren wurde Italien von über

¹ Senato, VI Leg., Assemblea, 25. 6. 1974, S. 14554 ff.

² Zur Reaktion auf Moros Entführung im Parlament vgl. Camera, VII Leg., Discussioni, 16. 3. 1978, S. 14516 f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 3. 1978: „Parteitag der italienischen Sozialisten in Turin eröffnet“.

8800 Anschlägen erschüttert, die 351 Tote und 768 Verletzte forderten³. Damit war die terroristische Bedrohung – von rechts wie von links – in Italien größer als in allen anderen westlichen Demokratien.

1. Frühe legislative Maßnahmen

In der politischen Diskussion gibt es nur wenige Begriffe, die so unreflektiert und inflationär gebraucht werden wie der Terminus „Terrorismus“. Er ist längst zum Schlagwort geworden, mit dem missliebige politische Konkurrenten in die Nähe von Gewalttättern gerückt und damit diskreditiert werden sollen. Eine derartige Instrumentalisierung prägte auch den parlamentarischen Terrorismusdiskurs in Italien in den frühen 1970er Jahren, so dass erste Ansätze einer Ursachenforschung in gegenseitigen Vorwürfen der Parteien erstickten. Die unterschiedlichsten Gewaltakte wurden als „terroristisch“ bezeichnet, wobei eine eingehende Analyse des Phänomens zu kurz kam. Es war die Zeit der „so genannten *Brigate Rosse*“ oder der „asozialen und pseudopolitischen Verbrecher“⁴.

Während sich diese Wahrnehmungsmuster nicht wesentlich änderten, kam es nach den Wahlen von 1972 zu einem Wandel der legislativen Reaktion. Es wurden Gesetzesentwürfe eingebracht, deren Ziel es war, eine bessere Bekämpfung der Gewalt zu ermöglichen. Doch erst nach der terroristischen Offensive im Jahr 1974 ließen sich erste, aber rein repressive Maßnahmen durchsetzen: Im April 1974 wurde die Höchstdauer der Untersuchungshaft auf acht Jahre verdoppelt. Die *Legge Bartolomei* aus demselben Jahr erlaubte Verhöre in Abwesenheit eines Verteidigers. Die *Legge Reale* im Mai 1975 erweiterte den legitimen Gebrauch der Schusswaffe

³ Vgl. Leonard B. Weinberg/William L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, Boulder u.a. 1987, S. 106. Die statistischen Angaben zu links- und rechtsterroristischen Anschlägen in Italien divergieren aufgrund unterschiedlicher Erhebungsverfahren und einer uneinheitlichen Definition von „Terrorismus“ noch heute. Hier wurden für die Jahre 1969 bis 1982 in erster Linie die statistischen Angaben Weinbergs und Eubanks herangezogen, die sich auf eine Studie des *Istituto Cattaneo* stützten. Zur Problematik der statistischen Angaben vgl. Richard Drake, *The Red and the Black: Terrorism in Contemporary Italy*, in: *International Political Science Review* 5 (1984), 2, S. 279–298, hier S. 279; David Moss, *The Politics of Left-Wing Violence in Italy, 1969–85*, New York 1989, S. 21; Steve M. Sobleck, *Democratic Responses to Revolutionary Terrorism: A Comparative Study of Great Britain, Italy and West Germany*, Diss., Claremont 1990, S. 225 ff.

⁴ Senato, VI Leg., Assemblea, 21.5.1974, S. 13877 (Mariano Rumor).

für die Sicherheitskräfte, führte die polizeiliche Festnahme bei Tatverdacht ein und beschränkte die Freilassung auf Kautions⁵.

All diese Bestimmungen richteten sich nicht ausschließlich gegen den Terrorismus, sondern fügten sich ein in eine Politik, die eher traditionellen Mustern der Kriminalitätsbekämpfung folgte und sich an einem überkommenen Bild öffentlicher Ordnung orientierte. Es waren reaktive, aber kaum effektive, sondern eher symbolische Maßnahmen. Sie sollten der Bevölkerung zeigen, dass die Regierung gewillt war, gegen Kriminalität und Terrorismus vorzugehen. Dabei stand der kurzfristige Erfolg im Vordergrund. Vorausschauende Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit fehlten ebenso wie Bemühungen um eine präventive Strategie gegen den Terrorismus. Für diese Zeit kann noch nicht von einer Anti-Terrorismus-Politik im eigentlichen Sinne gesprochen werden.

2. Erste Ansätze einer gezielten Anti-Terrorismus-Politik

In den Jahren 1976 und 1977 setzte ein Wahrnehmungswandel ein, der eng mit der politischen Annäherung von Christdemokraten und Kommunisten und der autonomen Bewegung des *movimento del '77* zusammenhing. Er manifestierte sich auf zwei Ebenen: Erstens wurde der Begriff „Terrorismus“ stärker als zuvor auf den Linksterrorismus und sein Umfeld bezogen. Dies zeigte sich am deutlichsten bei Kommunisten und Christdemokraten, die sich auch im Terrorismusdiskurs einander annäherten: Mitglieder des PCI gaben nun die Existenz linksterroristischer Gruppen zu, führende Politiker der DC nahmen dagegen die Kommunisten in Schutz und betonten, die politische Linke habe nichts mit den Linksterroristen gemein. Zweitens ist eine Sensibilisierung zu erkennen. So betonte Innenminister Francesco Cossiga den „politischen Charakter“ des Terrorismus und verwies auf die breite Sympathisantenbewegung in der Bevölkerung. Gleichzeitig warnte er aber davor, die gesamte außerparlamentarische Linke zu kriminalisieren⁶.

Dieser Perzeptionswandel schlug sich auch in legislativen Maßnahmen nieder. Die Regierung bemühte sich jetzt, mehr über den Terrorismus zu erfahren und die dafür verantwortlichen Behörden durch strukturelle Veränderungen zu modernisieren. Die Folge war

⁵ Vgl. Decreto-Legge 11 aprile 1974, n. 99: Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale, in: GU, 12.4.1974, S. 2597 ff.; Legge 14 ottobre 1974, n. 497: Nuove norme contro la criminalità, in: GU, 22.10.1974, S. 7225 ff.; Legge 22 maggio 1975, n. 152: Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, in: GU, 24.5.1975, S. 3274–3279.

⁶ Senato, VII Leg., Assembla, 15.11.1977, S. 8588–8591.

eine Erhöhung der Finanzmittel für die Polizeikräfte sowie die Umstrukturierung der Geheimdienste. Außerdem sollte der Terrorismus direkt bekämpft und in der Gesellschaft isoliert werden. In diesen Bereich fielen die Verschärfung des Waffen- und Demonstrationsrechts, die Errichtung einiger Hochsicherheitsgefängnisse sowie Änderungen in der Strafprozessordnung. Auch gab es erste Ansätze, die Ursachen des Terrorismus zu bekämpfen: Im Juni 1977 verabschiedete das Parlament ein Gesetz gegen die steigende Jugendarbeitslosigkeit. Im Oktober des gleichen Jahres scheiterte aber ein Vorstoß der Regierung, der unter anderem den Sicherheitskräften die präventive Festnahme vermeintlicher terroristischer Straftäter ermöglicht hätte. Zahlreiche Politiker sahen für derart weitreichende Pläne keine unmittelbare Dringlichkeit⁷.

3. Die Jahre der Eskalation

Der 16. März 1978 markierte einen ersten wirklichen Wendepunkt. Mit der Entführung und späteren Ermordung Aldo Moros trat ein, was Andreotti gegenüber Helmut Schmidt noch im Dezember 1977 als vollkommen unmöglich eingestuft hatte: der Angriff auf einen hochrangigen Politiker durch italienische Terroristen⁸. Unter dem Druck der Ereignisse traten auch in Italien zunächst die bescheidenen Ansätze einer langfristigen, präventiven Anti-Terrorismus-Politik hinter ein reaktiv-aktionistisches Handlungsmuster zurück. Mit Hilfe der *Legge Moro* vom 21. März 1978 versuchte der Gesetzgeber, die Chancen für ein Überleben der Geisel zu erhöhen: Das Strafmaß für „Entführungen zu terroristischen Zwecken“ wurde gestaffelt. So erhielten Terroristen, wenn sie unmittelbar zur Freilassung des Entführten beitrugen, eine erhebliche Strafminderung. Außerdem wurde die Telefonüberwachung erleichtert und die Meldepflicht für Mieter eingeführt, was die Fahndung nach den Terroristen und deren Verstecken auf eine bessere Basis stellte⁹. Es kam aber weder, wie von La Malfa und anderen gefordert, zur Erklärung des militärischen Notstands noch zur Einführung der Todesstrafe.

⁷ Camera, VII Leg., Documenti, Disegno di Legge, 18.10.1977, n.1798: Disposizioni in materia penale e di prevenzione.

⁸ Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977, bearb. von Amit Das Gupta u.a., Bd.2, München 2008, S.1650–1666, hier S.1654: Gespräch zwischen Bundeskanzler Schmidt und Ministerpräsident Andreotti am 1.12.1977 in Valeggio sul Mincio.

⁹ Vgl. Decreto-Legge 21 marzo 1978, n.59: Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati, in: GU, 22.3.1978, S.2141 ff.

Der eigentliche Qualitätssprung in der legislativen Reaktion erfolgte im Dezember 1979, als in Turin die terroristische Gruppe *Prima Linea* über 200 Personen einer Berufsbildungseinrichtung als Geisel nahm und dabei fünf Studenten und fünf Dozenten schwer verletzte: Die dekretierte *Legge Cossiga* schuf daraufhin die Straftatbestände „terroristische Vereinigung“ und „Verbrechen zu terroristischen Zwecken“ und bedachte sie mit einem hohen Strafmaß, der Verweigerung der Freilassung auf Kautions sowie der Verlängerung der Dauer der Untersuchungshaft auf bis zu zehn Jahre. Ferner führte die *Legge Cossiga* bis Dezember 1981 die präventive Festnahme ohne richterlichen Haftbefehl ein. Polizeikräfte konnten nun Personen, die lediglich im Verdacht standen, eine terroristische Straftat begehen zu wollen, 48 Stunden in Gewahrsam nehmen¹⁰. Während das Abschreckungspotenzial dieser Bestimmung umstritten war, waren sich die Parteien über deren beruhigende Wirkung in der Gesellschaft einig. Der Bevölkerung sollte gezeigt werden, dass terroristische Verbrechen hart bestraft würden. Allerdings verzichtete der Gesetzgeber trotz Protesten weiterhin auf eine Definition des Begriffs „Terrorismus“. Kritiker monierten deshalb, dass dies den Richtern und Staatsanwälten einen unverhältnismäßigen Beurteilungsspielraum einräume¹¹.

Zeitgleich mit der *Legge Cossiga* brachte die Regierung einen weiteren Gesetzesentwurf ein, den sie gegen starken Widerstand im Parlament nicht durchsetzen konnte. Der Entwurf sah vor, jede Person, die sich im Besitz von Kommunikés, Resolutionen oder anderer Dokumente terroristischer Gruppen befand, mit einem Freiheitsentzug von bis zu vier Jahren zu bestrafen. Bis zu acht Jahre sollte eine Person erhalten, die derartige Texte verbreitete oder zu terroristischen Verbrechen anstachelte¹². Die Gegner der Initiative sahen darin eine erhebliche Verletzung der Meinungs- und Pressefreiheit und warnten vor einer *germanizzazione*. Auch als die BR gezielt versuchten, die Presse während einer weiteren spektakulären Entführung für ihre Interessen zu instrumentalisieren, gelang es der Regierung nicht, ihren Gesetzesentwurf zur Verabschiedung zu bringen¹³.

¹⁰ Vgl. Decreto-Legge 15 dicembre 1979, n. 625: Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica, in: GU, 17.12.1979, S. 10235 ff.

¹¹ Vgl. u.a. Camera, VIII Leg., Bollettino, 17.1.1980, S. 11; Camera, VIII Leg., Discussioni, 23.1.1980, S. 7883 und S. 7999.

¹² Vgl. Senato, VIII Leg., Documenti, Disegno di Legge, 18.12.1979, n. 601: Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata, Art. 2 und Art. 5.

¹³ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 8.1.1981: „Festere Haltung der Regierung im Kampf gegen D'Ursos Entführer“.

Die Trendwende von 1979/80 lässt sich auch im politischen Terrorismusdiskurs nachvollziehen: Die Zurückhaltung gegenüber der außerparlamentarischen Linken wurde aufgegeben, so dass nun auch kritische Intellektuelle ins Visier des Staates gerieten. Ihnen wurde als den „geistigen Urhebern“ die politische Verantwortung für die Taten der Linksterroristen zugeschrieben. Aus dieser Perspektive befand sich die „Zivilisation“ im Krieg gegen die „terroristische Barbarei“, wobei die häufige Kriegsmetaphorik auch dazu diente, alle Mittel im Kampf gegen den Terrorismus zu legitimieren. Das Feindbild Terrorismus schweißte in dieser Zeit nicht nur die Parteien zusammen, sondern entspannte auch das stets schwierige Verhältnis zwischen Bevölkerung und politischer Elite. Anders als der Antikommunismus oder der Antifaschismus stiftete der „Antiterrorismus“ über ideologische Grenzen hinweg einen Konsens zwischen Bevölkerung und Parteien. Um diesen Effekt zu verstärken, verwiesen viele Politiker auch auf die Steuerung des italienischen Terrorismus durch ausländische Gruppen. Dadurch verwandelte man den „inneren“ in einen „äußeren Feind“, um sich einerseits der selbstkritischen Ursachenanalyse zu entziehen und andererseits die Kohäsion der Gesellschaft gegenüber den Terroristen zu stärken¹⁴.

4. Kronzeugenregelung

Die reaktiv-aktionistischen Maßnahmen nach der Entführung Moros verdrängten die deeskalierenden Ansätze der Jahre 1976 und 1977 nicht völlig. Erfolge gegen den Terrorismus sollten nicht ausschließlich durch repressive Maßnahmen erreicht werden. Vielmehr sollten auch Anreize geschaffen werden, damit Terroristen mit den Behörden kooperierten. Bereits in der erwähnten *Legge Moro* erhielten Terroristen, die zur Freilassung von Geiseln beitrugen, eine Haftminderung. Auch in der italienischen Öffentlichkeit verstärkte sich danach der Wunsch nach einem Ende der Gewalt. Dabei sollte die „Reue“ und die „Rehabilitierung“ der ehemaligen Staatsfeinde eine immer größere Rolle spielen. Auch die katholische Kirche unterstützte dieses Anliegen. Auf diesem Weg übernahm Italien im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle.

¹⁴ Vgl. Camera, VII Leg., Discussioni, 19.5.1978, S.17918. Zur Rolle des Terrorismus während des Ost-West-Konflikts vgl. Roland Crelinsten, *Discourse and Practice of Counter-Terrorism in Liberal Democracies*, in: *Australian Journal of Politics and History* 44 (1998), S. 389–413, hier S. 402.

Den Durchbruch dieser Politik stellte die Verabschiedung der Kronzeugenregelung im Mai 1982 dar. Aufgrund ihrer Erfahrungen im Kampf gegen den Terrorismus und gegen die Mafia hatten vor allem Sicherheits- und Justizbeamte auf eine baldige Verabschiedung des zeitlich befristeten Gesetzes gedrängt. Die Haftstrafe für Terroristen 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 distanzierten, sollten gänzlich straffrei bleiben¹⁵. Dadurch sollte einerseits der Zusammenhalt der terroristischen Gruppen weiter aufgebrochen und andererseits die Rekrutierung neuer Terroristen erschwert werden. Kritiker stellten von Anfang an die Verfassungskonformität des Gesetzes in Frage und beanstandeten, dass der Staat Denunzianten belohne. Sie forderten stattdessen eine Strafminderung für alle, die sich vom Terrorismus lossagten. Es dauerte aber bis zum Frühjahr 1987, ehe ein derartiges Gesetz erlassen wurde¹⁶.

Dieser Politikwandel spiegelte sich auch im Terrorismusdiskurs wider. Vor allem die Linksparteien rückten immer mehr die Verantwortung der Politik für die „bleiernen Jahre“ (*anni di piombo*) in den Vordergrund. Fehler wurden eingestanden, die Terroristen als „unsere Kinder“ bezeichnet und Reformen statt Repressionen gefordert. Dass dieses Anliegen nicht von Beginn an von allen politischen Parteien geteilt wurde, zeigt allein die sehr häufige Verwendung des Begriffs „Terrorismus“ in den Parlamentsdiskussionen. Dadurch sollten Ängste geschürt werden, mit dem Ziel, bestimmte Gesetzesinitiativen zu diskreditieren.

5. Fazit

Die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung der Jahre 1969 bis 1982 lässt sich in vier Phasen einteilen: Die erste reichte von 1969 bis 1975 und stand im Zeichen parteipolitischer Erwägungen. Dabei schwankten die Politiker zwischen einer Vernachlässigung des Terrorismusproblems und einem Verzicht auf den Ausbau der Polizei und der Justiz einerseits und einer kurzfristigen Terrorismusbekämpfung im Rahmen einer vage gehaltenen, wenig innovativen Politik andererseits. In der zweiten Phase von 1976 bis 1978 kam es angesichts

¹⁵ Vgl. Legge 29 maggio 1982, n.304: Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale, in: GU, 2.6.1982, S.4024 ff.

¹⁶ Vgl. Legge 18 febbraio 1987, n.34: Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo, in: GU, 21.2.1987, S.3 f.

der Eskalation des Linksterrorismus zu ersten gezielten repressiven und präventiven Maßnahmen gegen den Terrorismus und gleichzeitig zu deeskalierenden Ansätzen. Letztere wurden in der dritten Phase nach der Moro-Entführung von einer repressiv-aktionistischen Politik in den Hintergrund gedrängt, verschwanden aber nie völlig. Die Politik einer Deeskalation, durch die der Staat versuchte, ehemalige Feinde wieder in die Gesellschaft zu integrieren, bildete den Schwerpunkt der vierten Phase, die zwar schon 1978 begann, aber ihren Höhepunkt erst 1987 erreichte.

Die politische Elite war im Bereich der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung überwiegend einem reaktiven, improvisierenden Politikverständnis verpflichtet. Gesetze resultierten primär aus terroristischen Attentaten. Präventiv angelegte Initiativen scheiterten dagegen im Parlament. In diesem Reaktionsmuster lag angesichts der großen italienischen Sympathisantenszene eine der Stärken der italienischen Politik. Es erlaubte ihr, hinter weitergehenden Forderungen aus der Bevölkerung zurückzubleiben, was wiederum die Akzeptanz der Maßnahmen in der Öffentlichkeit erhöhte. Der links-revolutionäre Terrorismus, der darauf abzielte, das „faschistische, reaktionäre und autoritäre System“ zu entlarven, wurde so in eine Eskalation gezwungen, die dem eigenen Ansehen schadete und ihm die nötige Unterstützung raubte. Das Feindbild Terrorismus und die unerwartete Standhaftigkeit des traditionell als schwach angesehenen Staates überbrückten gerade in den schwierigen Jahren 1976 bis 1982 die Kluft zwischen Gesellschaft und Staat und stärkten so auch vorübergehend das politische System. Auf lange Sicht verloren aber gerade die Kommunisten durch diese Zusammenarbeit und durch ihr Bekenntnis zum Staat ihr Profil als politisch unverbraucher, eigenständiger Akteur.

Welche Erfolge und Konsequenzen hatte die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung in Italien? Auch wenn in diesem Beitrag ausschließlich die normative Ebene berücksichtigt wurde, so können dennoch Aussagen über die eingangs aufgeworfene Frage der Gratwanderung zwischen Effizienz und rechtsstaatlicher Akzeptanz gemacht werden. Der italienische Fall zeigt, dass eine effiziente Politik ohne grundlegendes Wissen über Ursachen und Binnenstruktur des Terrorismus nicht möglich ist. Die auf repressive Maßnahmen abzielenden Gesetze, die versuchten, die terroristische Gefahr im Rahmen einer Politik gegen die steigende Kriminalität zu bekämpfen, waren nur bedingt erfolgreich. Bessere Resultate erzielte man mit Bestimmungen, die wie die Kronzeugenregelung auf einer fundierteren Kenntnis des Terrorismusphänomens beruhten. Diese Maßnahmen waren zwar aus verfassungsrechtlicher Sicht umstritten,

versuchten aber unmittelbar und mit Erfolg, Schwächen der terroristischen Gruppen auszunutzen. Rechtsstaatlich mindestens ebenso bedenklich, aber weit weniger effizient waren die exzessive Verlängerung der Untersuchungshaft sowie die Errichtung von Hochsicherheitsgefängnissen. So war auch der italienische Staat wiederholt in der Gefahr, bei der Bekämpfung des Terrorismus seine eigene rechtsstaatliche Grundlage zu schwächen.

Dass sich der Schaden am Ende in Grenzen hielt, lag daran, dass die italienische Verfassung sowohl der Regierung gegenüber dem Parlament als auch den Sicherheits- gegenüber den Justizbehörden eine starke Stellung in Fällen der „Dringlichkeit und Notwendigkeit“ einräumt. So kann die Regierung für eine bestimmte Frist legislative Funktionen ausüben, während die Polizeibehörden die Möglichkeit haben, präventive Maßnahmen für 48 Stunden zu ergreifen. Zwar verfügen Parlament und Justiz dabei nach wie vor über eine Kontrollfunktion, die Deutungshoheit über den Ausnahmezustand aber liegt bei der Exekutive. Aufgrund dieser Kompetenzverteilung verstießen viele Maßnahmen wie die präventive Festnahme nicht gegen den Wortlaut der Verfassung. Außerdem machten es der fehlende Fraktionszwang und die Heterogenität der Parteien nötig, Kompromisse zwischen den einzelnen Gruppen zu finden. Das erschwerte und verlangsamte das Gesetzgebungsverfahren, sorgte aber auch für eine gründliche Prüfung und führte dazu, dass einige aus rechtsstaatlicher Sicht bedenkliche Bestimmungen schließlich modifiziert wurden.

Die Standhaftigkeit des italienischen Staates gegenüber dem Terrorismus nach der Entführung Moros kam nicht nur für die eigene Bevölkerung, sondern auch für ausländische Beobachter unerwartet. Bundeskanzler Helmut Schmidt äußerte im Rückblick:

„Um so mehr hat mich die Festigkeit der Regierung Andreotti überrascht. Im Jahr zuvor glaubte ich in Rom eine gewisse Nachgiebigkeit gegenüber dem Terrorismus zu verspüren – aber das war wohl ein irreführender Eindruck gewesen.“¹⁷

¹⁷ Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II*, Berlin 1990, S. 307.



Recht auf Rentenbezug für Arbeit im Ghetto



Ghettorenten

Entschädigungspolitik, Rechtsprechung
und historische Forschung

Herausgegeben von Jürgen Zarusky

2010 | 127 S. | Br. | € 16,80

ISBN 978-3-486-58941-2

Der Deutsche Bundestag verabschiedete im Jahr 2002 einstimmig das »Gesetz zur Zahlbarmachung von Beschäftigungszeiten in einem Ghetto«. Damit sollte eine Lücke bei der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts geschlossen und Holocaust-Überlebenden der Bezug einer Rente für Arbeit im Ghetto ermöglicht werden. Die Umsetzung des Gesetzes erwies sich indes als problematisch. Weit über 90 Prozent der rund 70.000 Anträge wurden von den Rentenversicherungsträgern abgelehnt. Tausende von Prozessen vor Sozialgerichten sind die Folge, in denen nicht zuletzt komplexe historische Aspekte beurteilt werden müssen.

Historiker und Juristen beleuchten die vielschichtige Problematik aus unterschiedlichen Perspektiven. Mit Noach Flug, dem Präsidenten des Internationalen Auschwitzkomitees und Vorsitzenden des Dachverbands der Holocaust-Überlebenden in Israel kommt auch ein Betroffener und hochrangiger Repräsentant der Opferverbände zu Wort.

Zeitgeschichte im Gespräch, Band 6
Eine Publikation des Instituts für
Zeitgeschichte

Matthias Dahlke

Polizeiarbeit und Krisenstäbe – Kooperation oder Konkurrenz?

Von Olympia '72 zur Lorenz-Entführung 1975¹

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

Die Geschichte der Terrorismusbekämpfung führt tief hinein in das organisatorische Gestrüpp des deutschen Föderalismus. Wenn man in Deutschland von *der* Polizei spricht, meint man eigentlich einen Plural. Polizeiangelegenheiten sind Ländersache, dementsprechend vielfältig sind ihre Organisationsformen. Die von den alliierten Besatzungsmächten geformten Landespolizeien waren noch in den 1970er Jahren sehr unterschiedlich organisiert². Sichtbarstes Zeichen dafür waren die unterschiedlichen Ausrüstungen und Uniformen, die erst 1977 mit beige-grün vereinheitlicht wurden. Zentrale Bundeseinrichtungen in der Verbrechensbekämpfung, zum Beispiel das Bundeskriminalamt (BKA), waren bis mindestens 1975 den Landesbehörden faktisch nachrangig. Von der Bundesebene konnte keinerlei direkte Weisung an die Länder ergehen. Im Viermächte-Berlin galt dies umso mehr, da die Bundesbehörden dort formal überhaupt keine Handlungsbefugnis hatten. Dennoch richtete sich der öffentliche Blick im Falle eines terroristischen Anschlags sofort auf die Bundespolitik, die eine Handlungsfähigkeit demonstrieren sollte, die sie formal gar nicht besaß.

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

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

1. Olympia '72 – verpuffter Urknall

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Spezialeinheiten und neues Staatsverständnis

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

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

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

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

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

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

In Berlin wurde der Wandel besonders deutlich. Stand der alte Polizeipräsident Erich Duensing, der die Eskalation der Polizeigewalt anlässlich des Schah-Besuchs 1967 zu verantworten hatte, für Recht und Ordnung im preußischen Sinne, vertrat der neue, Klaus Hübner, zivile, deeskalatorische Herangehensweisen. Die neuen Ideen hießen nun „Strategie der Gewaltabschöpfung mit dem Mittel der Sprache“, Strukturreform nach amerikanisch-betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und absolutes Alkoholverbot für Polizisten. Während progressivere Kräfte nach Wegen suchten, die Polizei zum zivilen „Freund und Helfer“ zu stilisieren, forderte der eher konservative Teil der Bevölkerung die Verteidigung der uniformierten Autorität. Die Polizeibeamten konnten dem rasanten Paradigmenwechsel oft nicht standhalten und stürzten in tiefe Verunsicherung. Stark demoralisiert, beschränkten nicht wenige ihren Dienst auf das Nötigste, einige sympathisierten auch mit linken Protestgruppen¹⁴. Insgesamt versuchte die Polizei aber durchaus, wenn auch mit Problemen, sich organisatorisch und psychologisch den neuen Anforderungen der Zeit zu stellen. Dass dabei im Einsatzfall auch interne, strukturelle Hürden ein Problem waren,

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

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

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

3. Lorenz-Entführung: Langfristige Anpassung der Sicherheitsarchitektur

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Vgl. Hübner, *Einsatz*, S. 277 f.

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

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

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

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

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

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

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

„Sollte, was Gott verhüten möge, noch einmal eine ähnliche Operation durchgeführt werden müssen, kann ich [...] nur dringend raten, daß die Entscheidungs- und Befehlsgewalt eindeutig auf die Bundesregierung und die ihr zugeordneten Organe übergeht. Der Aufwand an doppelter und dreifacher Besetzung aus verschiedenen Ländern war einfach grotesk.“²⁶

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

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

²³ Hübner, Einsatz, S. 281.

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

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

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

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

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

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

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

²⁷ IAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr. 7877, Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 30.4.1975, S. 6.

²⁸ IAB, B Rep. 020 Acc. 2984 Nr. 7877, Protokoll Dienstbesprechung Polizeiinspektion Berlin-Spandau am 19.3.1975, S. 1 ff.

²⁹ Vgl. März, Machtprobe, S. 71–117.

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

Linie verantwortlichen Länder[n]“ zu helfen³¹. Den Ländern die Verantwortung zuzuschieben, hatte insofern seinen Sinn, als diese nach der Lorenz-Entführung kaum mehr in der Lage waren, sich dem Drängen von Horst Herold nach mehr Kompetenzen für das BKA zu widersetzen. Noch am Vorabend der wichtigen Generaldebatte zur Inneren Sicherheit am 13. März 1975 im Bundestag einigte sich die Innenministerkonferenz auf die vom Bund schon seit langem geforderte Zentralfunktion des BKA. Damit veränderte die Lorenz-Entführung das Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik nachhaltig.

4. Polizei und Krisenstäbe

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

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

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

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

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

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

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



Historische Tiefenschärfe in aktuellen Debatten



Soziale Ungleichheit im Sozialstaat Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Herausgegeben von Hans Günter Hockerts
und Winfried Süß

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

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

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

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

Vladimiro Satta

Die Polizei und der Terrorismus in Italien

Seit Ende der 1960er Jahre wurde Italien für zwei Jahrzehnte von einer dicht aufeinander folgenden Serie terroristischer Anschläge erschüttert. Sieht man von den Terroraktionen ethnischen und/oder nationalistischen Ursprungs etwa in Spanien oder Nordirland ab, die sich für einen Vergleich nicht eignen, so erreichte die terroristische Offensive in Italien ein Ausmaß wie in keinem anderen demokratischen Staat.

Den Auftakt für diese „bleiernen Jahre“ bildete ein Terrorschlag rechtsextremer Gruppen, die auf einen autoritären Umsturz abzielten und Sprengstoffattentate an öffentlichen Plätzen durchführten, auf denen sich zahlreiche Bürger versammelten. Die ersten Opfer gab es im Dezember 1969 in Mailand auf der Piazza Fontana. 1970 begann der von den *Brigate Rosse* und anderen linksextremen Gruppen geführte bewaffnete Kampf, der ebenfalls auf eine Umwälzung zielte. Zunächst handelte es sich um kleinere, weniger spektakuläre Aktionen, die jedoch immer bedrohlicher wurden und erst 1988 mit dem Mord an Senator Roberto Ruffilli endeten. Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entwickelte sich der schwarze Terrorismus der neuen Generation; dazu gehörten etwa die Revolutionären bewaffneten Zellen, die *Nuclei Armati Rivoluzionari*, die in gewisser Hinsicht mit dem roten Terrorismus vergleichbar waren. Gleichzeitig kam es zu erschütternden Gewalttaten des organisierten Verbrechens, die – auch wenn sie nicht als terroristisch galten –, den Staat und die Gesellschaft ebenfalls auf eine harte Probe stellten. Das Land hatte aber nicht nur eigene Probleme, sondern war gleichzeitig Bühne für Aktionen des internationalen Terrorismus, insbesondere aus dem Mittleren Osten, sowie Schauplatz des Attentats auf Papst Johannes Paul II.

Dieser vielgestaltige Terrorismus war neu für das republikanische Italien¹. Zwar hatte es zuvor Anschläge von deutschsprachigen Sezessionisten in Südtirol gegeben, die jedoch ein lokales Phänomen

¹ Einen guten Überblick über die Geschichte des Terrorismus und der politischen Gewalt in Italien bietet Donatella Della Porta, *Il terrorismo*, in: Luciano Violante (Hrsg.), *Storia d'Italia*, Bd. 12: *La criminalità*, Turin 1997, S. 373–420; eine Fundgrube für Daten und Informationen ist das zweibändige Sammelwerk *Vent'anni di violenza politica in Italia*, Rom 1989.

innerhalb eines geographisch klar umrissenen Gebiets geblieben waren. Diese Formen politischer Gewalt waren mit den Geschehnissen der Jahre 1969 bis 1988 nicht zu vergleichen, die gerade auch die Sicherheitskräfte mit neuen und großen Herausforderungen konfrontierten.

1. Die Italienischen Sicherheitskräfte

Anfang der 1970er Jahre waren die Sicherheitskräfte, die den anwachsenden Terrorismus bekämpfen sollten – also *Carabinieri*, Staatspolizei und Geheimdienste –, vor allem auf die Kontrolle der öffentlichen Ordnung ausgerichtet. Auf operativer Ebene hatte die Polizei zwar Erfahrung mit Unruhen bei Demonstrationen, aber nicht mit dem Kampf gegen Untergrundorganisationen. Ein großer Teil des Personals war unzureichend qualifiziert und kaum ausgebildet. Ausstattung und Ausrüstung waren häufig mangelhaft und veraltet². Es existierten keine Sonderabteilungen für den Kampf gegen den Terrorismus, nicht einmal mobile Einsatzkräfte, die im Fall eines Ausnahmezustands schnell hätten handeln können.

Exemplarisch für die Probleme, die sich daraus ergaben, waren die Geheimdienste³ mit dem *Servizio Informazioni Difesa* (SID), dem ursprünglichen militärischen Geheimdienst, und dem *Servizio Informazioni Generali e Sicurezza Interna* (SIGSI), dem Verfassungsschutz. Der SIGSI war aus der 1948 gegründeten *Divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno* – dem Büro für vertrauliche Angelegenheiten des Innenministeriums – hervorgegangen, deren Basis die politischen Abteilungen der Polizeipräsidien in den Provinzen bildeten. Zu seinen Aufgaben gehörten Observation und Informationsbeschaffung, wobei die Zielsetzung manchmal zweifelhaft war und die dabei angewandten Methoden sich als wenig geeignet erwiesen. Der SID war aufgrund innerer Widersprüche und interner Machtkämpfe gespalten. Außerdem waren die beiden Geheimdienste unzureichend aufeinander abgestimmt.

Der Sicherheitsapparat war deshalb anfangs nicht in der Lage, den terroristischen Bewegungen entgegenzutreten und unterschied sich darin kaum von anderen Institutionen und Bereichen der

² Vgl. Romano Canosa, *La Polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna 1976; Donatella Della Porta/Herbert Reiter, *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla Liberazione ai „no global“*, Bologna 2003; Annibale Paloscia/Maurizio Salticchioli (Hrsg.), *I capi della Polizia. La storia della sicurezza pubblica attraverso le strategie del Viminale*, Rom 2003.

³ Vgl. Giuseppe De Lutiis, *Storia dei servizi segreti in Italia*, Rom 1996; Ambrogio Viviani, *I servizi segreti italiani*, Mailand 1985.

Gesellschaft. Auch in den folgenden Jahren – so das Eingeständnis der Verantwortlichen – zeigten Polizeikräfte und Geheimdienste gravierende Schwächen. Maßgebende Beobachter schrieben diese Mängel einer Politik zu, die zumindest bis 1977 das Prinzip der Ordnung bevorzugt habe, das heißt die Verabschiedung von Notstandsgesetzen, mit denen auch, etwa durch die *Legge Reale* vom Mai 1975⁴ eine Einschränkung von Freiheitsrechten einherging, während eine Reform der Sicherheitsbehörden unterblieb. Gegen diese Kritik sollte man bedenken, dass die Reorganisation und Modernisierung von Einheiten mit zigtausend Mann ein mühevolleres Geschäft ist, das kaum schnelle Erfolge verspricht. Außerdem ist es schlichtweg falsch, dass für die Verbesserung der Apparate nichts oder fast nichts getan wurde.

In Wahrheit begann man nämlich bereits im Frühjahr 1974, also noch vor der Verabschiedung der *Legge Reale*, auf diesem Feld aktiv zu werden. Am 1. Juni 1974 entstand die Generalinspektion für die Terrorismusbekämpfung, seit 1976 *Servizio di Sicurezza* (SDS), die vom dynamischen Polizeipräsidenten Emilio Santillo geleitet wurde und eine Unterabteilung im Innenministerium unter der Führung des erfahrenen Präfekten Federico Umberto D'Amato ersetzte. Zur selben Zeit wurde in Turin eine Antiterror-Einheit der *Carabinieri* gegründet, die von General Carlo Alberto Dalla Chiesa geführt wurde, der dann die *Sezioni Speciali Anticrimine* – Sonderabteilungen zur Verbrechensbekämpfung – etablierte. Im selben Jahr wurde die Polizeispezialeinheit der *Nucleo Anticommando* geschaffen, das erste schnelle Einsatzkommando. Diesen Maßnahmen folgten 1977/78 weitere, nicht weniger bedeutende, als Antwort auf den beunruhigenden Anstieg der terroristischen Verbrechen. Im Mai 1977 reagierte man auf eine Serie von Gefängnisausbrüchen, indem man den *Carabinieri* – in der Person Dalla Chiesa – die Koordination der Sicherheit außerhalb der Gefängnisse übertrug⁵. Im Oktober 1977 erfolgte eine radikale Reform der Geheimdienste, und in der Polizei entstand wenig später ein Zentrales Sicherheitskommando, der *Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza* (NOCS), dem Anfang 1978 ein entsprechendes Kommando bei den *Carabinieri*, der *Gruppo Intervento Speciale* an die Seite gestellt wurde. Schließlich entstand im Januar

⁴ Vgl. Stefano Rodotà, La risposta dello Stato al terrorismo: gli apparati, in: Gianfranco Pasquino (Hrsg.), La prova delle armi, Bologna 1984, S. 77–95. Die *Legge Reale* (Nr. 152 vom 22.5.1975) war nach Justizminister, Oronzo Reale, einem Republikaner, benannt.

⁵ Ministerialerlass vom 4.5.1977. Insbesondere die Ausbrüche von Curcio (aus der Strafanstalt in Casale Monferrato im Februar 1975) und von Galinari und anderen (Treviso, Januar 1977) erregten großes Aufsehen.

1978 mit dem *Ufficio Centrale Investigazioni Generali ed Operazioni Speciali*, dem Zentralbüro für allgemeine Ermittlungen und Sonder-einsätze, eine Institution, die nach dem Willen von Innenminister Francesco Cossiga den infolge der Geheimdienstreform aufgelösten SDS ersetzen sollte.

Es versteht sich von selbst, dass diese von Mitte 1974 bis Anfang 1978 ergriffenen Initiativen erst später griffen. Während Santillos SDS den rechten subversiven Kräften und den *Nuclei Armati Proletari*, den Bewaffneten proletarischen Zellen, zwischen 1974 und 1977 schwere Schläge versetzte, musste man sich mit der erfolgreichen Feuertaufe der neuen Polizei- und *Carabinieri*-Einheiten bis 1980 und 1982 gedulden. Außerdem führte die Reform der Geheimdienste zu einer kurzzeitigen Einschränkung der operativen Möglichkeiten – so notwendig diese Reform wegen des schlechten Funktionierens des SID und seiner Irrwege auch war. Der Übergang von der alten zur neuen Struktur verbesserte die institutionelle Kontrolle über die Geheimdienste, führte allerdings vorübergehend zu einer geringeren Effizienz, so dass, um den Bericht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu zitieren, in den ersten Monaten des Jahres 1978 „die allerschlimmsten terroristischen Angriffe“ mit „der untersten Stufe der Leistungsfähigkeit der Nachrichten- und Geheimdienste“ zusammentrafen⁶.

Aus dem militärischen Geheimdienst gingen der *Servizio Informazioni Sicurezza Militare* (SISMI), der Nachrichtendienst für die militärische Sicherheit, und der *Servizio Informazioni Sicurezza Democratica* (SISDE), der Nachrichtendienst für die demokratische Sicherheit, hervor. Letzterer – zuständig für den Terrorismus – befand sich Anfang 1978 in einer sehr prekären Situation, denn ihm fehlte es an Personal und Ausstattung. Ähnlich unsicher war die Lage beim zivilen Verfassungsschutz, wo der SDS aufgelöst wurde und zum einen Teil im Nachrichtendienst für die demokratische Sicherheit aufging und zum anderen Teil durch das Zentralbüro für allgemeine Ermittlungen und Sondereinsätze ersetzt wurde. Zur Zeit der Entführung Moros war der SDS nicht mehr aktiv; es ist aber unwahrscheinlich, dass er einen entscheidenden Beitrag hätte leisten können, denn er war mit den *Brigate Rosse* kaum vertraut.

Die Suche nach Aldo Moro, der am 16. März 1978 entführt worden war, beschäftigte täglich mehr als 12000 Männer. Die genaue Überprüfung ihrer Arbeit hat weder entscheidende Fehler noch

⁶ Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Entführung und Ermordung von Aldo Moro, der sogenannten *Commissione Moro*.

vorsätzliche Täuschungen oder Verzögerungen zutage gefördert, nicht einmal bei denen, die 1981 als Mitglieder der geheimen Freimaurerloge „Propaganda 2“ von Licio Gelli enttarnt wurden. Ihre Präsenz in den Staatsapparaten wurde aufgebauscht, um die üblichen Verschwörungstheorien in die Welt setzen zu können⁷. Dennoch waren diese außergewöhnliche Mobilisierung und die Bildung eines Krisenstabs, der aus Regierungsmitgliedern, Polizeikräften, Geheimdiensten und Streitkräften bestand, vergeblich: Die *Brigate Rosse* töteten ihre Geisel.

Nach dem Tod Moros – einer „militärischen“ Niederlage, die vielen Italienern bedrückender und unentschuldbarer erschien als den Deutschen die Entführung und Ermordung von Hanns Martin Schleyer – kam die terroristische Bedrohung sowohl der Bevölkerung als auch der politischen Klasse so deutlich zu Bewusstsein, dass letztere entscheidende legislative und administrative Vorkehrungen treffen konnte, die den Staat in die Lage versetzten, die Terroristen in die Schranken zu weisen. 1978/79 wurde der Kampf gegen die *Brigate Rosse* immer erfolgreicher, und ab Winter 1980 gewann der Staat die Oberhand.

Die Terrorismusbekämpfung in Italien lässt sich somit in drei Phasen einteilen. Die erste Phase von 1970 bis zur ersten Hälfte des Jahres 1974 war von einer gewissen Trägheit geprägt. In der zweiten Phase von 1974 bis Anfang 1978 war eine deutlich größere Aktivität der staatlichen Behörden zu verzeichnen, die aber kurzfristig noch keine positive Wirkung zeigten. Die dritte Phase war die Zeit nach Moros Tod, in der der Staat Ernst machte und dank des Zusammenwirkens zahlreicher Faktoren – zu nennen wäre etwa der erweiterte Wiederaufbau der Antiterror-Einheiten der *Carabinieri* – die Terrorzellen zerschlug.

Allerdings führten die Aktionen gegen die verschiedenen Spielarten des Terrorismus zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Die besten Resultate wurden im Kampf gegen den roten Terrorismus erzielt, deren militante Mitglieder festgenommen und verurteilt wurden. Auch gegen den schwarzen Terrorismus gab es durchaus Erfolge. Dies gilt allerdings nicht für den *Stragismo*, den subversiven Terror von rechts, der mit seinen massiven Bombenattentaten vor nichts zurückschreckte. Er flaute ab, doch fast alle *stragisti* kamen ungeschoren davon. Gegen den *Stragismo* war schwer zu ermitteln, denn seine Urheber verzichteten darauf, sich zu den Attentaten zu bekennen und öffentliche Zustimmung und Sym-

⁷ Vgl. Vladimiro Satta, *Il caso Moro e i suoi falsi misteri*, Soveria Mannelli 2006.

pathisanten zu gewinnen – drei Faktoren, die den roten Terrorismus angreifbarer machten. Außerdem erfreute sich der *Stragismo* einer gewissen staatlichen Protektion, was zum Beispiel daran deutlich wird, dass der militärische Geheimdienst einer wegen des Bombenattentats auf der Piazza Fontana gesuchten Person bei der Flucht ins Ausland half. Der Zusammenbruch des *Stragismo* wurde schließlich nicht primär von Polizeikräften und Geheimdiensten herbeigeführt, er war eher eine Folge des Scheiterns seiner politischen Ziele und der von der Regierung 1973 und 1976 beschlossenen Auflösung einiger neofaschistischer Organisationen.

2. Ein Fallbeispiel: Die Kommandoeinheiten des *Carabinieri*-Generals Dalla Chiesa

Die erste Antiterror-Sondereinheit der *Carabinieri* entstand im Mai 1974, kurz nachdem die *Brigate Rosse* am 18. April in Genua den Richter Mario Sossi entführt hatten. Der Fall Sossi endete mit der Entscheidung der Entführer, den Richter freizulassen, und machte einerseits die wachsende Gefährlichkeit der *Brigate Rosse* und andererseits die Unfähigkeit der Polizeikräfte deutlich⁸. General Carlo Alberto Dalla Chiesa, der zu der Zeit die *Carabinieri* in Piemont, Ligurien und dem Aostatal befehligte, war überzeugt davon, dass die traditionelle Territorialstruktur der *Carabinieri* ungeeignet sei, der neuen Bedrohung wirkungsvoll zu begegnen. Er hielt den Aufbau einer kleinen Spezialtruppe für notwendig. Dalla Chiesa fand dafür bei Innenminister Paolo Emilio Taviani ein offenes Ohr und die Unterstützung, die es ihm ermöglichte, die Widerstände in Politik und Gesellschaft sowie in den höheren Rängen der *Carabinieri* zu überwinden. Seine neue Kerntruppe bestand aus nur vierzig Mann. Die Spezialisierung gegen den Terrorismus, die Auswahl hoch motivierten Personals und die teilweise Entbindung von lähmenden bürokratischen Pflichten führten sehr schnell zu bemerkenswerten Resultaten, allen voran im September 1974 zur Festnahme des „historischen Kerns“ der Brigadisten, Renato Curcio und Alberto Franceschini, die durch das Einschleusen eines Agenten begünstigt wurde. In den folgenden Monaten kann es zu weiteren Festnahmen und zur Entdeckung von Schlupfwinkeln.

⁸ Vgl. Michele Ruggieri, *Nei secoli fedele allo Stato. L'arma, i piduisti, i golpisti, i brigatisti, le coperture eccellenti, gli anni di piombo nel racconto del generale Nicolò Bozzo*, Genua 2006, S. 105. Das Buch enthält Interviews mit dem *Carabinieri*-General Nicolò Bozzo.

Im Sommer 1975 wurde diese Spezialeinheit durch drei Sonderabteilungen zur Verbrechensbekämpfung mit Sitz in Mailand, Rom und Neapel ersetzt. Einerseits handelte es sich dabei um den Ausbau eines bereits 1974 auf den Weg gebrachten Projekts, andererseits führte es zu den territorialen Organisationsstrukturen der *Carabinieri* zurück, die Dalla Chiesa kritisierte hatte. Er distanzierte sich von den neuen Sondereinheiten, die jedoch nicht untätig waren und durchaus beachtliche Ergebnisse erzielten. Im November 1977 zeichnete sich jedoch überdeutlich die Tendenz ab, alte Strukturen zu revitalisieren: Die Sonderabteilungen wurden wieder den entsprechenden Provinzkommandos einverleibt. Die Überzeugung, dass man die *Brigate Rosse* mit speziellen Instrumenten bekämpfen müsse, schwand, während bei den *Carabinieri* selbst der Wunsch nach Normalität aufkeimte⁹.

Die Entscheidung erwies sich als völlig falsch. Vor allem zwei Faktoren wirkten sich zu Gunsten der Terroristen aus. Erstens entstand nach den Wahlen von 1976 und 1977 eine neue soziale und subversive Bewegung, die den Übergang zahlreicher radikaler Linker zum bewaffneten Kampf förderte, die sich vom Wahlergebnis und vom „historischen Kompromiss“ zwischen Christdemokraten und Kommunisten enttäuscht zeigten. Zweitens bewiesen die Roten Brigadisten, die ihre inhaftierten oder toten Anführern ersetzt hatten, eine stupende, aber zunächst vom Staat unterschätzte Effizienz¹⁰.

⁹ Am 1.7.1997 erklärte Ex-Innenminister Taviani bei seiner Anhörung vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, der sogenannten *Commissione Stragi*: „Mit der Gefangennahme Curcios glaubte man, die *Brigate Rosse* seien am Ende. Man hielt die Ermordung des Richters Coco und seines Geleitschutzes für ein letztes Hakenschlagen von Männern, die bereit waren, nach Paraguay zu fliehen. Doch Moretti, der charakterlich Curcio weit überlegen war, blieb. Ich war mittlerweile nicht mehr in der Regierung. Über Morettis Temperament wurde ich mir erst später bewusst. Wegen der – sagen wir – Unwissenheit hinsichtlich der Bedeutung dieses Mannes verglichen mit der des anderen, das heißt von Curcio, habe ich heute noch Skrupel – obwohl es eindeutig nicht meine Aufgabe war –, doch niemand hatte je mit mir darüber gesprochen.“ Nicolò Bozzo, ein Mitarbeiter Dalla Chiasas, antwortete am 21.1.1998 auf die Fragen der *Commissione Stragi*, dass die Entscheidung zur Reorganisation der ursprünglichen Antiterror-Einheit allein von den *Carabinieri* getroffen wurde und die Politiker keinen Einfluss nahmen.

¹⁰ Auch hier stimmt die Ansicht Tavianis mit der Bozzos überein; vgl. Ruggeri, *Nei secoli fedele*, S. 109: „Grundlage der Regierungsentscheidung war die Überwindung der Phase des Ausnahmezustandes (die niemandem gefiel – vergessen wir das nicht) und eine Bewertung dieses Phänomens (durch mehrere Beteiligte), die sich schließlich als trügerisch erwies, aber

In der unübersichtlichen Übergangsphase, in der sich die Sicherheitskräfte nach der Entführung Moros befanden, wurden Dalla Chiesa und einige Offiziere der aufgelösten Sondereinheiten nach Rom beordert, doch waren sie so kurzfristig nicht in der Lage, Wesentliches zur Klärung des Falls beizutragen¹¹. Die mangelhafte Leistung der operativen Kräfte im Fall Moro stellte die Regierung vor die Notwendigkeit, Polizei und Geheimdienste besser auszurüsten. Die wichtigste Entscheidung dabei war, Dalla Chiesa einen neuen Sonderauftrag zur Bekämpfung des Terrorismus zu erteilen.

Der zwischen dem neuen Innenminister Virginio Rognoni, Verteidigungsminister Attilio Ruffini und Ministerpräsident Giulio Andreotti abgestimmte Gründungserlass übertrug dem General für die Dauer eines Jahres – beginnend mit dem 10. September 1978 – die Koordinierung der „eigens aufgrund ihrer Erfahrung und besonderen bewiesenen Qualitäten ausgesuchten Polizeikräfte“. Dalla Chiesa standen etwa 230 Personen zur Verfügung, 180 *Carabinieri* und 50 Polizeibeamte, darunter auch ein Kontingent von Frauen. Die Territorialkommandos der *Carabinieri*, die Polizeibehörden der Provinzen sowie die Finanzbehörden waren gehalten, mit der Spezialtruppe zu kooperieren. Der General sollte „direkt dem Innenminister Bericht erstatten“¹².

Die Maßnahmen der Regierung griffen letztlich auf das 1974 geschaffene Modell in erweiterter Form zurück. Das Neue daran – die direkte Berichterstattung an den Minister – war eine formale Anomalie, die von denjenigen, die für den Erhalt rechtsstaatlicher Prinzipien eintraten, kritisiert wurde¹³. Zugleich bedeutete sie aber eine Stärkung der Position Dalla Chiesas. Dagegen entstanden aus

es folgte keine Einschränkung der Überwachung im Kampf gegen den Terrorismus, denn der Staat ergriff andere Gegenmaßnahmen.“

¹¹ Vgl. die Berichte über die Anhörungen von General Dalla Chiesa am 8.7.1980 in der *Commissione Moro*, und des Offiziers Umberto Bonaventura am 23.5.2000 in der *Commissione Stragi* sowie Ruggieri, *Nei secoli fedele*, S. 132.

¹² Vgl. den Text des Erlasses in den Akten der *Commissione Moro*: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri vom 30.8.1978, in: *Commissione Moro*, Bd. CVII, S. 273 f.

¹³ Auch im Parlament zeigte man sich äußerst verwundert. Vgl. Virginio Rognoni, *Intervista sul terrorismo*, hrsg. von Giuseppe De Carli, Rom/Bari 1989, S. 46 f. Im Buch des *Carabinieri*-Generals Vincenzo Morelli, *Anni di piombo*, Turin 1988, S. 24 ff., wird ebenfalls darauf Bezug genommen. Darin schreibt Morelli weiter, dass „auch die Verantwortlichen des SISDE und des SISMI wenig Begeisterung zeigten und dasselbe auch für die Kommando-einheit der *Carabinieri* galt“, die vorher nicht informiert und somit völlig überrumpelt worden sei.

der Kooperation mit anderen Organen beträchtliche Probleme, da diese keine große Begeisterung zeigten, für den General zu arbeiten, der in ihren Augen von großem Geltungsdrang erfüllt war.

Dalla Chiesa stützte sich erneut auf die Qualität und das Engagement seiner Mannschaft, die er mit modernen technischen Mitteln wie Computer, Fax und Mobiltelefon ausstattete¹⁴. Er hatte außerdem erkannt, dass die terroristischen Verbrechen nicht als einzelne Episoden, sondern als Ausdruck eines größeren Phänomens – das heißt eines umfassenden Umsturzwillens – zu begreifen waren. Deshalb wurden Ermittlungstechniken entwickelt, die darauf abzielten, alles nur Erdenkliche über die Wesensmerkmale des Gegners herauszufinden, wobei man sich auch elektronischer Daten bediente¹⁵. Außerdem wurde großes Gewicht auf trickreiche, technisch perfekte Tarnung gelegt, die es den Brigadisten erschweren sollte, ihre Gegenspieler zu erkennen¹⁶. Die finanziellen Mittel, die auch dazu dienten, Informanten zu bezahlen, beliefen sich auf monatlich 10 bis 20 Millionen Lire, eine wahrhaft bescheidene Summe.

Nachdem in einem Autobus eine vergessene Tasche mit wertvollen Informationen entdeckt worden war, konnte man bereits im Oktober 1978 zahlreiche – darunter auch hochrangige – Brigadisten festnehmen und drei ihrer Schlupfwinkel ausheben. In einem von ihnen, in der Via Monte Nevoso in Mailand, entdeckte man sogar einen Teil der von Moro in seiner Haft verfassten Briefe und die Kopie einer Denkschrift, die ebenfalls von ihm stammte. Dieser Erfolg steigerte Dalla Chiasas Popularität, führte aber gleichzeitig zu Spannungen mit den lokalen Dienststellen der *Carabinieri*, deren wichtige Rolle verborgen geblieben war¹⁷. Um die Kollegen

¹⁴ So Bozzo im Gespräch mit dem Autor am 24. 4. 2008 in Genua.

¹⁵ Vgl. Gianremo Armeni, *La strategia vincente del generale Dalla Chiesa contro le Brigate Rosse... e la mafia. Dalla voce dei protagonisti trent'anni di attività investigativa contro mafia e terrorismo ripercorrendo i principi teorici e operativi del generale Carlo Alberto dalla Chiesa*, Rom 2004.

¹⁶ Zweite Anhörung von Dalla Chiesa in der *Commissione Moro* am 8. 10. 1980. Aus Gründen der Vertraulichkeit leisteten andere *Carabinieri* die Unterschrift auf den Schriftstücken über die von Dalla Chiasas Männern durchgeführten Operationen, so dass diese bei eventuell später stattfindenden Prozessen nicht vor Gericht erscheinen mussten. Weiter wörtlich: „Unsere Einheiten mussten genauso wie die Brigate Rosse im Untergrund leben. Kein Mann tauchte jemals in den Kasernen auf; es wurden auf ziemlich ungewöhnliche Weise die Wohnungen angemietet, die wir benötigten; wir benutzten Fahrzeuge mit falschen Kennzeichen, auf Fantasienutzer angemeldete Telefone, voneinander entfernte logistische und operative Bereiche.“

¹⁷ Die *Legione Carabinieri* in Mailand erwirkte ein Disziplinarverfahren gegen die Gruppe Dalla Chiasas; vgl. Bozzo im Gespräch mit dem Autor am 24. 4. 2008 in Genua.

vor Ort nicht noch mehr zu reizen¹⁸, verließen Dalla Chiasas Männer die Via Monte Nevoso so rasch wie möglich. So bemerkten sie nicht, dass hinter einer Wand ein weiterer Teil der Schriftstücke von Moro versteckt war, die dann erst 1990 während einer Bausanierung entdeckt wurden. Die Beziehungen Dalla Chiasas und seiner Männer zu den übrigen *Carabinieri* blieben bis zum Ende problematisch, ohne dass dies jedoch die Bekämpfung des Terrorismus gefährdet hätte.

Die Mailänder Operation von Oktober 1978 stärkte das Prestige und das Selbstvertrauen der Einheit – zur Freude Dalla Chiasas, der diesem psychologischen Faktor große Bedeutung beimaß. Von dem Augenblick an erzielte seine Einheit einen Erfolg nach dem anderen, so dass man zusammenfassend sagen kann: Die Fortschritte in den Jahren 1978 und 1979 kündigen den Sieg des Staates bereits an, der dann in den 1980er tatsächlich errungen wurde.

Dalla Chiasas Sondermandat wurde um ein Quartal verlängert, danach übernahm der General im Dezember 1979 wunschgemäß das Kommando der *Carabinieri*-Division „Pastrengo“, die sich ebenfalls im Kampf gegen den Terrorismus engagieren sollte¹⁹. Die Entscheidung, die Sondereinheit aufzulösen, traf er gemeinsam mit der Regierung, der er versicherte, dass der Kampf gegen die Subversion dadurch nicht in Mitleidenschaft gezogen werde²⁰. In der Tat setzte die Division „Pastrengo“, die sich nicht wie die Sondereinheit mit anderen Dienststellen arrangieren musste, den Roten Brigaden schwer zu, wobei Dalla Chiasas „alte Hasen“ oftmals in vorderster Linie standen. Die *Brigate Rosse* gerieten nun endgültig in eine Krise, und als Dalla Chiesa Ende 1981 die Division „Pastrengo“ verließ, um sein Amt als Vizekommandeur der *Carabinieri* anzutreten, war das Meiste schon getan.

¹⁸ Vgl. Ruggieri, *Nei secoli fedele*, S.141 und S.146 ff.

¹⁹ Vgl. die Autobiographie von Carlo Alberto Dalla Chiesa, herausgegeben von seinem Sohn Nando und posthum veröffentlicht: *In nome del popolo italiano*, Mailand 1997.

²⁰ Sowohl Rognoni (*Intervista sul terrorismo*, S.73) als auch Dalla Chiesa (Anhörung in der *Commissione Moro* 1980) bestätigten, dass die Regierung mehr als der General dazu neigte, die im Sommer 1978 eingeschlagene Richtung weiter zu verfolgen, und nur aufgrund der Zusicherungen des Generals so entschied.

Gisela Dieward-Kerkmann

Der Stammheim-Prozess

Vorgeschichte, Verlauf und Wirkung

Bereits am 5. Oktober 1976 prophezeite Bundesanwalt Heinrich Wunder mit Blick auf das Verfahren in Stuttgart-Stammheim, dass ein Prozess, dessen Vorbereitung und Verlauf zwei Angeklagte – Holger Meins war am 9. November 1974 an den Folgen eines Hungerstreiks gestorben, Ulrike Meinhof hatte am 9. Mai 1976 Selbstmord begangen – nicht überlebt hätten, in dem es vielschichtige Haftprobleme und immer wieder neue Gesetze aus Bonn gegeben habe, künftig Juristen und Historiker beschäftigen werde¹. Tatsächlich verdeutlicht die Auseinandersetzung mit den Strafverfahren gegen Mitglieder der *Roten Armee Fraktion* (RAF), hier vor allem der Stammheim-Prozess, dass es sich um ein Politikum und letztlich um eine Spiegelung gesellschaftlicher Konflikte handelte. Genauso klar zeigt sich ein erhebliches Forschungsdesiderat, das trotz der mittlerweile nicht mehr zu überschauenden Literatur zum bundesdeutschen Terrorismus noch immer besteht.

1. Vorgeschichte

Relativ früh – noch vor der Fahndungsaktion im Mai 1972 – wurde die RAF zum „Staatsfeind Nr. 1“ erklärt. In ihren Aktionen sah man eine „Staatskrise“, eine „Herausforderung des Rechtsstaats“, „die es mit der ‚streitbaren Demokratie‘ des Radikalenerlasses bis an die ‚Grenzen des Rechtsstaats‘ abzuwehren galt“². Die Debatte über die RAF, an der sich maßgebliche Politiker bis hin zum Bundeskanzler beteiligten, führte zu heftigen Kontroversen über den Zustand der Bundesrepublik. Während die sozialliberale Koalition die RAF als Herausforderung des Rechtsstaats verstand, beurteilten die Oppositionsparteien CDU/CSU sie grundsätzlich als eine ernste Bedrohung der Bundesrepublik.

¹ Archiv des Hamburger Instituts für Sozialforschung, Ba, A/015,001, Kommentar des Südfunks vom 5. 10. 1976.

² Herta Däubler-Gmelin, Im Zweifel für die Grundrechte oder Kontaktsperre im Parlament, in: Michael Sontheimer/Otto Kallscheuer (Hrsg.), *Einschüsse. Zehn Jahre nach dem Deutschen Herbst*, Berlin 1987, S. 99–116, hier S. 106 f.

Zu Recht weist der Historiker Andreas Musolff darauf hin, dass die Selbstdeutung der RAF als Kriegspartei von den Medien und Politikern partiell übernommen worden sei. Die Öffentlichkeit sei zeitweilig in einen Kriegszustand versetzt worden³. Mit der „innenpolitischen Kriegsführung“ wurden seitens der RAF wie seitens der politischen Repräsentanten und der Medien zunehmend Kriegsmetaphern und Kriegsszenarien verwendet. Unbestritten ging es der RAF um die Herausforderung staatlicher Instanzen und um einen Angriff auf die Legitimationsgrundlage des Staates. Während in der studentischen Protestbewegung das staatliche Gewaltmonopol symbolisch in Frage gestellt wurde, stand jetzt der Umsturz des Systems mit gewaltsamen Mitteln im Zentrum.

Vor diesem Hintergrund sind die Prozesse gegen Mitglieder der RAF und der *Bewegung 2. Juni* und hierbei insbesondere der Stammheim-Prozess einzuordnen. Gerade die öffentliche Terrorismusdebatte machte die Merkmale sichtbar, mit denen terroristische Straftäterinnen und Straftäter charakterisiert wurden. Gleichzeitig wurden die Schwierigkeiten der Justiz deutlich, die Straftaten der terroristischen Gruppen zu ahnden. Die spezifischen Anforderungen an die Justiz spiegelten sich nicht zuletzt in der Tatsache wider, dass die Gerichtsverhandlung in einem eigens dafür errichteten Gebäude stattfand. Hierbei handelte es sich um eine unmittelbar neben der Justizvollzugsanstalt Stammheim gelegene schuss- und detonations-sichere Mehrzweckhalle, die von fünfhundert Angehörigen der Schutz- und Kriminalpolizei, mobiler Einsatzkommandos und des Bundesgrenzschutzes bewacht wurde. Das Bauwerk war von Betonmauern, Stacheldraht und spanischen Reitern umgeben und durch Alarmanlagen und Videokameras gesichert. Der Hochsicherheits-trakt Stammheim ist nicht umsonst zu einem Begriff in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland geworden.

2. Verlauf

Die Hauptverhandlung im Strafverfahren gegen Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Gudrun Ensslin und Jan-Carl Raspe begann am 21. Mai 1975 vor dem 2. Strafsenat des Oberlandesgerichts Stuttgart

³ Vgl. Andreas Musolff, Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD: Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen, 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. 302–319, hier S. 308.

unter dem Vorsitz von Richter Theodor Prinzing. Die Angeklagten wurden beschuldigt, vier Menschen getötet und mindestens 54 Menschen zu töten versucht zu haben. Es handelte sich um sechs Sprengstoffanschläge, die zwischen dem 11. Mai und dem 24. Mai 1972 auf militärische Einrichtungen, Justiz- und Polizeibehörden verübt worden waren. Zu dem Prozess waren fast 1 000 Zeugen und über 70 Gutachten bestellt worden, wobei die Anklageschrift selbst 354 Seiten umfasste.

Konfliktlinie 1: Juristische Schwierigkeiten im Umgang mit der terroristischen Herausforderung

Betrachtet man die legislative Auseinandersetzung in dieser Zeit, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die juristische Beurteilung von terroristischen Gruppen mit strafrechtlichen Kategorien überhaupt möglich ist. Tatsächlich werden erhebliche Probleme sichtbar, bis hin zur Frage, ob das Strafrecht, das wesentlich auf Einzeltäter angelegt ist, bei Organisationsdelikten – hier §§ 129 und 129a des Strafgesetzbuchs (StGB) – nicht eindeutig an Grenzen stößt. Der Strafrechtler Wolfgang Schild weist darauf hin, dass es in einem rechtsstaatlichen Strafrecht immer nur um eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und schuldhaft Tat gehen könne. Das Vergehen des Täters werde bestraft, indem er zur Verantwortung gezogen werde. Untersucht man unter dieser Prämisse das Strafverfahren gegen die Gründungsmitglieder der RAF, werden die Schwierigkeiten deutlich, den subjektiven Tatbeitrag der einzelnen mutmaßlichen Terroristin bzw. des einzelnen mutmaßlichen Terroristen nachzuweisen. So gab es im Stammheim-Prozess erhebliche Beweisnot, wenn es darauf ankam, strafbare Handlungen wie Mord, versuchten Mord oder Vorbereitung eines Sprengstoffverbrechens einzelnen Akteuren zuzurechnen. Dass die Beweisnot auch mit den konspirativen Bedingungen der illegalen Tätigkeit der Gruppen und den erschwerten Ermittlungen zusammenhing, versteht sich von selbst. Vielfach basierten die Anklagen auf Indizien, wobei häufig „Kronzeugen“ die Beweisnot beheben sollten. Eine gesetzliche Klammer, die unter Umständen die komplizierte Beweiserhebung ersparte, ist das sogenannte Organisationsdelikt, konkret die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung nach § 129 StGB und ab 1976 nach einer Gesetzesänderung die Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung nach § 129a StGB. Aber hiermit war die Gefahr verbunden, dass bei der erforderlichen täterschaftlichen Zurechnung dieser Straftaten in deutlich überzogenem Maße die Mitgliedschaft als Indiz für die Annahme von Mittäterschaft herangezogen werden konnte.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist zu berücksichtigen. Schild macht darauf aufmerksam, dass nach §§ 129, 129a StGB die Unrechtstat in einem Verhalten bestehe, das nicht beziehungsweise noch nicht Mord oder Totschlag sei, sondern aus der Gründung einer kriminellen beziehungsweise terroristischen Vereinigung, Beteiligung daran, Werbung für sie oder aus ihrer Unterstützung resultiere. Das aber bedeute eine Vorverlagerung der Strafbarkeit von der Tat selbst in den Vorbereitungsbereich. Dadurch würden Wille und Gesinnung eine wesentliche Bedeutung erhalten. Gerade durch die Konzentration auf kriminelle oder terroristische Gesinnung und Haltung, die sich in der Mitarbeit an einer Vereinigung gleichgesinnter „Genossen“ realisiere, werde „die rechtliche Bewertung von der Tat hin zum Willen und damit zu dem Inneren eines Subjekts“⁴ verlagert.

Konfliktlinie 2: „Staatsfeinde“ oder „Gewöhnliche Kriminelle“

Nicht nur politische Repräsentanten der Bundesregierung, der Opposition oder Vertreter staatlicher Instanzen vertraten die Meinung, dass es sich bei Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Gudrun Ensslin, Holger Meins und Jan-Carl Raspe um eine „besondere Art von Tätern“ („Anarchisten“, „Umstürzler“, „Staatsverneiner“, „Staatsfeinde“) und eben keine „gewöhnlichen Kriminellen“ handelte. Ähnlich äußerten sich die Medien. Dagegen zieht sich das Bemühen der Gerichte, die Beschuldigten wie „ganz normale Kriminelle“ und „gemeingefährliche Täterinnen und Täter“ zu behandeln, wie ein roter Faden durch die Strafverfahren. Demzufolge wurden die von den Angeklagten beanspruchten politischen Beweggründe im Prozess ausgeklammert. Während die Handlungen der RAF auf der politischen und medialen Ebene als Frontalangriff gegen die Gesellschaftsordnung und auf den Rechtsstaat verstanden wurden, galten sie der Justiz als gewöhnliche kriminelle Straftaten.

Eine Untersuchung einschlägiger Prozessakten dokumentiert jedoch, dass auch die juristischen Instanzen politische Wertungen vornahmen. Selbst der ehemalige Präsident des Oberlandesgerichts Stuttgart, Richard Schmid, wies auf den „ganz verfehlten Gegensatz von politisch und kriminell“ hin. Er meldete Zweifel an, die festgenommenen RAF-Mitglieder als „rein kriminelle Verbrecher“

⁴ Wolfgang Schild, Straftaten und Terroristentäter. Zum Verhältnis von rechtlicher und moralischer Betrachtung. Vortrag auf der Tagung „Terrorismus – Bestrafung – Versöhnung. Wie gehen wir in Deutschland mit früheren Gewalttätern um?“ Evangelische Akademie Bad Boll, 19.2.–21.2.1999, in: epd-Dokumentation 32/99, S. 40–52, hier S. 50.

darzustellen. In einem Interview im Süddeutschen Rundfunk am 2. Juli 1975 konstatierte er:

„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“⁵.

Konfliktlinie 3: Prozessdynamik

Ansichts eines vermuteten Staatsnotstands erhob die Politik Ansprüche an Recht und Gericht. Die Frage stellt sich, in welchem Maße hierdurch die Unabhängigkeit der Richter oder die Unschuldsvermutung beachtet wurden. Traf es zu, dass Schuld oder Unschuld erst in der Hauptverhandlung und vor allem im Urteil festgestellt wurden? Oder stimmte die Grundannahme Otto Schilys, des Verteidigers von Gudrun Ensslin, der 1975 formulierte, dass die Angeklagten längst zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilt seien, nachdem sie mehr als drei Jahre lang einem massiven und sich immer mehr steigernden propagandistischen Trommelfeuer in einem Großteil der Massenmedien ausgesetzt gewesen seien.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die beklemmende Atmosphäre im Gerichtssaal und die kaum überbrückbaren Gegensätze zwischen den Beteiligten die Richter vor eine ungewöhnliche Aufgabe stellten. Die Kontroversen im Gerichtssaal – angefangen von Auseinandersetzungen um allgemeine Verfahrensgrundsätze, Polemik, eigenmächtigen Wortergreifungen über Unterbrechungen bis zu Wortentziehungen – spiegeln ein Ausnahmeklima wider. Dabei steht außer Frage, dass die Richter in einer bisher noch nicht erlebten Art und Weise diffamiert wurden. Die Erklärungen in den Prozessakten, die von den Angeklagten im Lauf des Verfahrens verlesen wurden, belegen, in welchem Maße der Gerichtssaal als

⁵ Süddeutscher Rundfunk Stuttgart, Chefredaktion Politik, 2. 7. 1975/21.00 h/SF, Näher betrachtet: „Dr. Richard Schmid: Ein Kommentar zum Baader-Meinhof-Prozeß“, Sendemanuskript, S. 1.

Bühne für Agitations- und Propagandazwecke instrumentalisiert wurde. Die Angeklagten benahmen sich „zum Teil wie Rasende, in einer fürchterlich beleidigenden Sprache auch gegenüber dem Gericht“⁶. Immer wieder missachteten sie die Verhandlungsleitung. Nach Auffassung des Vorsitzenden Richters Eberhard Foth – Nachfolger von Theodor Prinzing – brachte das

„neue Verhalten der Angeklagten und der als Zuhörer anwesenden Sympathisanten [...] für die Gerichte erhebliche Schwierigkeiten mit sich. 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).“⁷

Hierin spiegelt sich nicht nur die Strategie der RAF wider („Zwischen uns und dem Feind einen klaren Trennungsstrich ziehen!“), sondern auch eine Totalopposition gegen die Strafgerichtsbarkeit. Bereits in der von Meinhof im April 1972 verfassten Druckschrift „Dem Volk dienen. Stadtguerilla und Klassenkampf“ war gefordert worden, 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“ werden dürfe⁸. Baader verneinte im Prozess jede Basis zwischen den Angeklagten und der Justiz mit den Worten: „Das ist wirklich der unlösbare Widerspruch, in dem sich die Veranstaltung hier dahinschleppt, weil die revolutionäre Politik nicht justiziabel ist.“⁹ Unbestritten versuchten die Inhaftierten, den Gerichtssaal zu einem politischen Forum umzufunktionieren. Nach Auffassung des damaligen Bundesanwalts Peter Zeis war der „kriminalistische Teil“ der Verhandlung, also die sachliche Verteidigung gegen die Anklage, für Baader, Ensslin, Meinhof und Raspe nicht wichtig gewesen. Vielmehr wollten sie sich „politisch“ verteidigen, mit dieser Art Verteidigung „mobilisieren“ und „revolutionäre Politik vermitteln“¹⁰.

Dass die Kriegserklärung der RAF und die oft bemühte Kriegsanalogie in den Prozessen gegen Mitglieder der RAF und *Bewegung 2. Juni* fortwirkten, wurde deutlich, als von der Justiz als einer

⁶ Uwe Wesel, *Die verspielte Revolution: 1968 und die Folgen*, München 2002, S. 259.

⁷ Eberhard Foth, *Terrorismus vor Gericht*, in: *Deutsche Richterzeitung* 79 (2001), S. 388–398, hier S. 390.

⁸ *Texte und Materialien zur Geschichte der RAF*, Berlin 1997, S. 143.

⁹ Zit. nach Hannes Breucker, *Verteidigungsfremdes Verhalten. Anträge und Erklärungen im „Baader-Meinhof-Prozeß“*, Berlin 1993, S. 64.

¹⁰ Gespräch mit der Autorin am 17. 9. 2007.

„militarisierten Justiz“ und den Gerichten als „kriegsführende Organe“ gesprochen wurde¹¹. In dieser Konfliktsituation reagierte die Legislative mit einer Verschärfung des Straf- und des Strafprozessrechts. Damit verbunden war die Anforderung an die Judikative, im Kampf gegen die Staatsfeinde bis an die Grenzen des Rechtsstaats zu gehen. Die Verschärfung der Strafprozessordnung (StPO) erfolgte durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Reform des Strafverfahrens vom 9. Dezember 1974 sowie durch das Gesetz zur Ergänzung des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts vom 20. Dezember 1974. Hierbei handelte es sich um eigens für den Prozess in Stammheim geänderte Gesetze. Es ging um Regelungen für den Ausschluss von Verteidigern (§ 13 ff. StPO) zum 1. Januar 1975 und um das Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 StPO). Darüber hinaus wurde die Zahl der Wahlverteidiger in „Terrorismungsverfahren“ auf drei beschränkt. Außerdem konnte der Prozess nun auch dann geführt werden, wenn die Angeklagten nicht anwesend waren (§ 231a StPO).

Die Änderungen beruhten nicht auf Beschlüssen nach langwierigen Diskussionen, sondern waren direkte Reaktionen des Staates auf die Herausforderungen der RAF. Die richterliche Voruntersuchung sowie das staatsanwaltschaftliche Schlussanhörungsverfahren vor Erhebung der Anklage wurden abgeschafft; die Staatsanwaltschaft wurde ermächtigt, das Erscheinen des Beschuldigten, aber auch von Zeugen und Sachverständigen auf ihre Ladung hin zu erzwingen. Weiter wurden richterliche Vorrechte der Staatsanwaltschaft überschrieben, der Spielraum von Staatsanwaltschaft und Polizei erweitert und die Auswahl der Wahl- und Pflichtverteidiger neu bestimmt. Kritisch bemerkte Rechtsanwalt Hans Dabs im Jahr 1976, die Beschränkungen der Verteidigung seien Eingriffe in das Prinzip der freien, sachlich-optimalen und von Justizorganen unbehinderten Verteidigung¹².

Zwei Jahre später folgte das zweite große „Anti-Terror-Paket“, das der Bundestag am 18. August 1976 verabschiedete. Mit dem § 129a des Strafgesetzbuchs wurde der Straftatbestand der „Bildung terroristischer Vereinigungen“ eingeführt. Dadurch wurden die Möglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden zur Telefonüberwachung,

¹¹ Vgl. exemplarisch Baader im Stammheim-Verfahren: StA Ludwigsburg, Pl. 407, Bü 126, Bl. 9444–9451, hier Bl. 9449, 106. Verhandlungstag, 4.5. 1976.

¹² Vgl. Hans Dabs, Das „Anti-Terroristen-Gesetz“ – eine Niederlage des Rechtsstaats, in: Neue Juristische Wochenschrift 29 (1976), S. 2145–2151, hier S. 2145.

Wohnungsdurchsuchung und Identitätsfeststellung von Personen erweitert, sobald der Verdacht einer terroristischen Vereinigung vorlag. Während bisher derartige Maßnahmen, die in die Persönlichkeitsrechte von Bürgern eingriffen, grundsätzlich an einen Gerichtsbeschluss gebunden waren, waren sie jetzt „bei Gefahr im Verzug auch ohne richterliche Zustimmung anwendbar“.

Die Eskalation erfolgte während der Schleyer-Entführung mit dem sogenannten Kontaktsperregesetz vom 30. September 1977. Mit ihm wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, Inhaftierte auf unbestimmte Zeit von der Außenwelt zu isolieren und selbst den Verteidigern den Zugang zu ihren Mandanten zu verweigern. Dass die neuen Vorschriften – in kurzer Zeit allein sechs Gesetze mit insgesamt 27 Einschränkungen von Rechten der Verteidigung und Erleichterungen für die Strafverfolgung durch Staatsanwaltschaft und Bundesanwaltschaft – verfassungsrechtlich einem Balanceakt gleichkamen, musste später selbst Bundeskanzler Helmut Schmidt einräumen: „Ich kann nur nachträglich den deutschen Juristen danken, daß sie das alles nicht verfassungsrechtlich untersucht haben.“¹³ Treffend konstatiert der damalige Vorsitzende Richter im Stammheim-Verfahren, Eberhard Foth, dass die Anwendung des „neuen Rechts“ für die Gerichte, „die im laufenden Verfahren von den neuen Regelungen ereilt wurden, [...] freilich zunächst erhebliche Schwierigkeiten mit sich“ brachten¹⁴.

Konfliktlinie 4: Verteidigung und Gericht

Die Auseinandersetzungen zwischen Verteidigung und Gericht müssen vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Differenzen zwischen RAF und Staat betrachtet werden. So wurde den Strafverteidigern nicht nur von Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, sondern auch von Teilen der Medien unterstellt, Helfershelfer von Rechtsbrechern zu sein. Sie standen unter „Komplizen-Verdacht“ oder waren laut „Bild“ die „Briefträger für Bombenleger und Polizistenmörder, die Mordanleitungen von Zelle zu Zelle schmuggeln“¹⁵.

Dagegen beanstandeten die Anwälte, dass der Kontakt zwischen Gefangenen und Verteidigern nach der Festnahme verhindert, die wechselseitige Post angehalten und geöffnet, Kanzleien durchsucht und die Verteidiger in der Öffentlichkeit diffamiert würden. Die Kontroversen eskalierten durch die von der Landesregierung Baden-Württembergs unter Ministerpräsident Hans Filbinger be-

¹³ Der Spiegel vom 15. 1. 1979: „Leistung liegt im Deutschen drin“.

¹⁴ Foth, Terrorismus, S. 389.

¹⁵ Bild vom 21. 8. 1973.

geschlossene Maßnahme, die Verteidigergespräche mit RAF-Untersuchungsgefangenen abhören zu lassen. Außerdem wurden Straf- und Disziplinarverfahren gegen Anwälte eingeleitet. Im Sommer 1977 waren solche Verfahren gegen 51 „linksgerichtete“ Rechtsanwälte und Assessoren anhängig sowie Anträge auf Entpflüchtung von mehreren Verteidigern, unter anderem von Otto Schily wegen Auszug aus der Hauptverhandlung, gestellt worden.

Die kürzlich gefundenen Tonbandaufnahmen zum Stammheim-Prozess belegen die unüberbrückbaren Gegensätze und überhaupt die beklemmende Atmosphäre im Gerichtssaal. Dass das Strafverfahren durch zahlreiche Beweis- und Befangenheitsanträge bestimmt wurde und die Prozessführung „ins Bild einer Gesamtführung“ passte, „die kein Ruhmesblatt war – weder des Staats oder seiner Feinde“¹⁶, ist bekannt. Die Anklageschrift konnte erst nach drei Monaten verlesen werden, da die Kontroversen über Beweis- und Ablehnungsanträge oder das stundenlange Vorlesen aus Erklärungen das Prozessgeschehen beeinflussten. Die Herausforderung der Justiz durch die RAF-Mitglieder und ihre Verteidiger lässt sich exemplarisch am Gebrauch vom Recht der Richterablehnung ablesen. Während gegen Theodor Prinzing in 31 Berufsjahren als Strafrichter kein einziger Ablehnungsantrag erhoben worden ist, waren es im Stammheim-Verfahren von 1975 bis 1977 über 85! Als Vorsitzender Richter musste Prinzing – nach dem 85. Ablehnungsantrag – am 20. Januar 1977, dem 174. Verhandlungstag, vorzeitig ausscheiden. Sein Nachfolger, Eberhard Foth, verkündete am 28. April 1977, dem 192. Verhandlungstag, das Urteil gegen Baader, Ensslin und Raspe. Es lautete: lebenslänglich. Ulrike Meinhof hatte sich bereits am 9. Mai 1976 in ihrer Gefängniszelle erhängt. Noch bevor das Urteil rechtskräftig wurde, verübten auch die drei noch lebenden Angeklagten am 18. Oktober 1977 Selbstmord.

3. Wirkung

Tatsächlich war es so – wie der Vorsitzende Richter Theodor Prinzing 30 Jahre später bemerkte –, dass im Stammheim-Verfahren „als einem unter enormen öffentlichen und verfahrensinternen Druck stehenden Pilotverfahren mit keinem normalen Verlauf der Hauptverhandlung“¹⁷ gerechnet werden konnte. Dieses „Pilotverfah-

¹⁶ Frankfurter Rundschau vom 1.8.2007: „RAF – Nur Hass und Verbitterung“.

¹⁷ Theodor Prinzing, Rückblick auf „berichtende Journalisten“ und „Verteidiger des Vertrauens“ im Baader-Meinhof-Verfahren, 2006 (aktualisiert

ren“ hatte nicht nur Rückwirkungen auf sämtliche Prozesse gegen Mitglieder der RAF, sondern beeinflusste auch den gesellschaftlichen und juristischen Umgang mit dem Terrorismus. Gerade mit dem Topos, sich im Krieg zu befinden, scheint die Vorstellung verbunden gewesen zu sein, dass primär die Politik und nicht die Justiz über den Umgang mit mutmaßlichen Terroristinnen und Terroristen zu entscheiden habe.

Zweifelloos war der Stammheim-Prozess eine neue Herausforderung für die Justiz. Zu Recht weisen die Juristen Konrad Hobe und Richard Blath in ihrer vom Bundesjustizministerium herausgegebenen Untersuchung über die Strafverfahren gegen linksterroristische Straftäter und ihre Unterstützer darauf hin, dass der Terrorismus für die Strafrechtspflege ein neues Phänomen darstellte und es deshalb wichtig sei, „ein realistischeres Bild [...] von terroristischen Straftaten, soweit sie zu einer Verurteilung führten, zu vermitteln“¹⁸. Umso mehr ist die Gefahr zu bedenken, dass die Orientierung an der – realen oder nur imaginären – Gefährlichkeit der Angeklagten dazu führen kann, dass das Strafrecht nicht mehr an der Ahndung von Unrechtstaten, sondern an der Bekämpfung von Gefahren für Sicherheit und Ordnung ausgerichtet ist. „Gemeint ist nicht mehr der Straftäter, sondern der Feind, der überall zuschlagen kann.“¹⁹

im März und Juni 2007), unveröffentlichtes Manuskript, S. 3 f. Eine Kopie befindet sich im StA Ludwigsburg, Az. 5-751-0503-OLG/4.

¹⁸ Richard Blath/Konrad Hobe, Strafverfahren gegen linksterroristische Straftäter und ihre Unterstützer, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Bonn 1982, S. 4.

¹⁹ Schild, Straftaten, S. 50.

Tobias Hof

Der Prozess gegen den „historischen Kern“ der *Brigate Rosse* in Turin

Im September 1974 informierte der sichtlich stolze Innenminister Emilio Taviani die Öffentlichkeit von der Festnahme der beiden wichtigsten Repräsentanten der linksterroristischen *Brigate Rosse* (BR), Renato Curcio und Alberto Franceschini. In den folgenden Monaten konnten die Sicherheitsbehörden weitere Fahndungserfolge erzielen, so dass Ende des Jahres 1975 nur noch weniger als ein Dutzend Brigadisten auf freiem Fuß war. Die Gruppe schien entscheidend geschwächt; Politiker und Behörden sahen in ihr keine ernst zunehmende Gefahr mehr. So bestimmten im Frühsommer 1976 nicht der nahende Prozess gegen den „historischen Kern“ der BR in Turin die Schlagzeilen der Presse, sondern andere Probleme, etwa ein möglicher Wahlsieg der Kommunisten bei den bevorstehenden Parlamentswahlen oder die wirtschaftliche Rezession. Die Verurteilung der Brigadisten schien nur Formsache zu sein.

1. Konfliktlinien

Der Prozess, bei dem 46 Personen angeklagt waren, begann am 17. Mai 1976. Bereits zum Auftakt zeigte sich, dass ein normales Verfahren, wie es noch gegen die linksextremistische Gruppe *XXII Ottobre* in Genua (1972/73) durchgeführt werden konnte, nicht zu erwarten war¹. Denn die Brigadisten erklärten sich zu politischen Gefangenen und bestritten die Legitimität des Gerichts. Danach wurde die Verhandlung zu einem Politikum, zu einem neuen Schauplatz der Auseinandersetzung zwischen Staat und Terroristen, die vor allem zwei Konfliktlinien aufwies: Zum einen ging es um die Frage, ob sich ein Angeklagter vor Gericht selbst verteidigen dürfe, wenn kein Rechtsbeistand gefunden werden konnte. Zum anderen gab es große Schwierigkeiten, die von der Strafprozessordnung vorgeschriebene Zahl von sechs Laienrichtern, den *giudici popolari*, zu rekrutieren.

¹ Vgl. David Moss, *The Politics of Left-Wing Violence in Italy, 1969–85*, New York 1989, S. 229.

Die Angeklagten verweigerten die Zusammenarbeit mit dem Gericht sowie mit ihren Anwälten und bedrohten jeden mit dem Tod, der ihre Verteidigung übernehmen wollte². Um diesen Drohungen Nachdruck zu verleihen, erschoss ein Kommando der BR, die bis dahin noch keinen vorsätzlichen Mord begangen hatten, am 7. Juni 1976 den Generalstaatsanwalt von Genua, Francesco Coco. Nach dieser Tat war die Bereitschaft der Juristen noch geringer, die Verteidigung der Brigadisten zu übernehmen. Die Rechtsanwälte plädierten dafür, den Angeklagten das Recht auf Selbstverteidigung zu gewähren. Kritische Stimmen befürchteten jedoch, dass in einem solchen Fall die Terroristen den Gerichtssaal nur noch als Plattform für ihre Propaganda benutzen würden³. Außerdem konnte ein Gericht nach Artikel 24 der italienischen Verfassung nur tagen, wenn die Angeklagten während des gesamten Prozesses über einen Rechtsbeistand verfügten.

War die Frage der Verteidigung vor allem ein rechtliches Problem, so hatte die Bestellung der Laienrichter auch eine symbolisch-moralische Dimension. Sie war eine Zeichen, inwieweit die Bevölkerung bereit war, den Staat im Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen – einen Staat und eine politische Führung, der viele Italiener aufgrund der zahlreichen Skandale, Eskapaden und wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Missstände mit großem Misstrauen begegneten⁴. Diese Kluft versuchten die Terroristen auszunutzen; sie wollten die staatlichen Institutionen noch weiter von der Bevölkerung isolieren.

Dem Gericht gelang es tatsächlich nicht, zu Prozessbeginn genügend Anwälte und die vorgeschriebene Zahl an Laienrichtern zu finden, so dass das Verfahren auf den 3. Mai 1977 verschoben wurde. Der Präsident des Turiner Schwurgerichts, Guido Barbaro, und der Vorsitzende der Turiner Anwaltskammer, Fulvio Croce, versuchten auf verschiedene Art und Weise, einen Ausweg aus der festgefahrenen Situation zu finden. Nachdem jedoch sämtliche Versuche gescheitert waren, mit Hilfe der nationalen Anwaltskammer in Rom und des Verfassungsgerichts die aus dem Jahr 1931 stam-

² So erklärte der angeklagte Brigadist Paolo Maurizio Ferrari im Mai 1976: „Die Anwälte, die ein Mandat zur Verteidigung übernehmen, werden als Kollaborateure dieses Tribunals des Regimes angesehen und müssen sich vor der revolutionären Bewegung verantworten.“ *L'Espresso* vom 8.5.1977: „Le Brigate Rosse e il processo di Torino“.

³ Vgl. Joseph La Palombara, *Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst*, München 1988, S. 297; *Die Zeit* vom 14.4.1978: „Mönchskutte und Jakobiner-mütze“.

⁴ Vgl. Moss, *Politics of Left-Wing Violence*, S. 232.

mende Regelung zur Pflichtverteidigung zu lockern, appellierte Croce an die Politik, die Turiner Justiz mit ihren Problemen nicht allein zu lassen und durch neue Gesetze die Fortführung des Verfahrens zu ermöglichen.

Die Regierung blickte mit immer größerer Sorge auf die Entwicklung in Turin. Durch eine öffentliche Solidaritätserklärung mit den am Prozess beteiligten Amtsträgern versuchte sie, bei der Bevölkerung um Unterstützung zu werben. 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. Angesichts der wachsenden terroristischen Herausforderung und der Gewalt der Autonomen auf den Straßen (*movimento del '77*) wollte die Regierung Geschlossenheit mit den Justizbehörden demonstrieren. Ein erfolgreicher Abschluss des Verfahrens gegen den „historischen Kern“ der BR wurde so nicht nur zu einem Hauptanliegen der Turiner Justizbehörde, sondern auch der Politik⁵.

Anders als es sich Croce erhofft hatte, bezogen sich die ersten Regierungsmaßnahmen aber nicht auf die spezifischen Probleme des Turiner Verfahrens, sondern allgemein auf die desolante Situation der Justiz. Am 18. Februar 1977 legte Justizminister Francesco Paolo Bonifacio dem Ministerrat einen Gesetzesentwurf vor, der die Strafprozessordnung flexibler und effizienter machen sollte. Durch eine Neuordnung der geografischen Zuständigkeit der Gerichte sowie durch die Möglichkeit, große Prozesse zu teilen und Prozessakten auszutauschen, erhoffte sich Bonifacio eine Beschleunigung der Verfahren und eine zügigere Verurteilung⁶. Hatte sich Ministerpräsident Andreotti im Januar 1977 noch für eine Erhöhung des Strafmaßes als zentrales Mittel im Kampf gegen den Terrorismus ausgesprochen, so galt nun in der Tradition des italienischen Rechtsphilosophen Cesare Beccaria (1738–1794) die Gewissheit auf einen Schuldspruch als das geeignete Mittel zur Abschreckung. Auf den unmittelbaren Prozessverlauf hatten diese Pläne jedoch zunächst

⁵ Vgl. Vittorio Grevi, *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, in: Gianfranco Pasquino (Hrsg.), *La Prova delle armi*, Bologna 1984, S. 17–76, hier S. 30.

⁶ Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Verbalì del Consiglio dei Ministri*, 1977, *Verbale della Riunione del Consiglio dei Ministri*, 18 febbraio 1977, S. 9.

keine Auswirkungen, da sie erst am 8. August 1977 als Gesetz verabschiedet wurden⁷.

Unmittelbar vor der Wiederaufnahme des Verfahrens spitzte sich die Situation weiter zu: Am 28. April 1977 erschossen die BR den 76 Jahre alten Fulvio Croce. Er bezahlte sein Engagement, eine Lösung für die Fortführung des Prozesses zu finden, mit dem Leben. Mit der Ermordung Croces verlor der Prozess einen seiner wichtigsten Verfechter. Die Anwälte und die Bevölkerung wurden erneut eingeschüchtert, denn augenscheinlich war der Staat nicht in der Lage, selbst bedeutenden Persönlichkeiten ausreichend Schutz zu bieten. Damit war nicht nur die Fortsetzung der Verhandlung gegen den „historischen Kern“ am 3. Mai in weite Ferne gerückt, auch die gesetzliche Höchstdauer der Untersuchungshaft von acht Jahren drohte abzulaufen, so dass man die Häftlinge auf freien Fuß hätte setzen müssen. Die Richter des *Consiglio Superiore della Magistratura* forderten deswegen noch am Tag der Ermordung Croces, im Fall einer Störung des Prozessverlaufs die Dauer der Untersuchungshaft auszusetzen⁸. Die Regierung war derselben Ansicht und handelte umgehend. Am 30. April 1977 erließ Justizminister Bonifacio eine Verordnung, die der Forderung des Richterrats nachkam. Die Dauer der Untersuchungshaft konnte nun verlängert werden, wenn der Prozess aufgrund fehlender Laienrichter oder Anwälte oder wegen höherer Gewalt verschoben werden musste. So sollte verhindert werden, dass Angeklagte bei Erreichen des Haftdauerlimits freigelassen werden mussten. Neben den Radikalen, die der Regierung bloßen Aktionismus vorwarfen, äußerten nur wenige Politiker wie der Liberale Raffaele Costa Kritik an dieser Maßnahme. Costa unterstellte dem Justizminister, das Dekret nur aus Angst vor den Terroristen erlassen und dadurch die völlige Hilflosigkeit des Staates eingestanden zu haben. Die Mehrheit der Parlamentarier war hingegen von der Notwendigkeit und der Verfassungskonformität der Verordnung überzeugt, so dass sie schließlich in ein Gesetz umgewandelt wurde⁹. Das neue

⁷ Legge 8 agosto 1977, n. 534: Modificazioni al codice di procedura penale, in: GU, 20. 8. 1977, S. 6098 ff.

⁸ Vgl. La Stampa vom 29. 4. 1977: „Sospendere i termini di custodia preventiva“; Giulio Andreotti, Diari 1976–1979: Gli anni della solidarietà, Mailand 1981, S. 99.

⁹ Camera, VII Leg., Discussioni, 12. 5. 1977, S. 7450–7458; Legge 7 giugno 1977, n. 296: Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 1977, n. 151, concernente cause di sospensione della durata della custodia preventiva, in: GU, 14. 6. 1977, S. 4448.

Gesetz – so zweckmäßig es auch erscheinen mochte – regelte aber weder die Fragen der Verteidigung beziehungsweise Selbstverteidigung noch das Problem der Laienrichter.

Trotz der widrigen Voraussetzungen zeigte sich Justizminister Bonifacio bei der Beerdigung Fulvio Croces am 30. April 1977 zuversichtlich und kämpferisch: Das Gesetzesdekret habe gezeigt, dass die Regierung nicht untätig bleibe. „Ihr könnt sicher sein“, so versicherte er seinen Zuhörern, „dass dieser Prozess stattfinden wird“¹⁰. Solche Verlautbarungen blieben jedoch ohne größere Wirkung, während die massiven Einschüchterungen der Terroristen durchaus beeindruckten: Zahlreiche Turiner Bürger meldeten sich krank, um die Laienrichterfunktion nicht ausüben zu müssen¹¹. Lediglich vier erklärten sich bereit, das Amt zu übernehmen. Daraufhin gab Richter Guido Barbaro am 3. Mai 1977 die erneute Vertagung des Prozesses auf unbestimmte Zeit bekannt¹². Dabei übte er scharfe Kritik an der politischen Führung, der er Versäumnisse und ein völliges Versagen bei der Reform der Strafjustiz vorwarf¹³.

Die Unterbrechung des Prozesses war „ein neues Alarmzeichen für die Institutionen des italienischen Staats“¹⁴. Die Justiz war augenscheinlich selbst mit Unterstützung der Politik nicht in der Lage, Linksterroristen im Rahmen eines normalen Strafverfahrens abzuurteilen. Die öffentliche Meinung sah darin eine bittere Niederlage des Staates und ein deutliches Zeichen für den Mangel an Vertrauen¹⁵. Nach der Entführung des Genueser Staatsanwalts Mario Sossi im Frühjahr 1974 schien die BR einen weiteren Sieg gegen das „verhasste System“ für sich verbuchen zu können – einen Sieg, der allerdings nur mit Mord und Einschüchterung zustande gekommen war¹⁶.

¹⁰ Zit. nach L'Espresso vom 15. 5. 1977: „Non è solo per paura“.

¹¹ Vgl. L'Espresso vom 8. 5. 1977: „Le Brigate Rosse e il processo di Torino“.

¹² Zit. nach L'Espresso vom 8. 5. 1977: „R. Curcio, presidente di tribunale“.

¹³ Vgl. Moss, *Politics of Left-Wing Violence*, S. 224.

¹⁴ Neue Zürcher Zeitung vom 5. 5. 1977: „Eingeschüchterte Geschworene in Turin“.

¹⁵ PA-AA, Bestand AV Neues Amt, Nr. 13092, Fernschreiben Botschafter Meyer-Lindenbergs an das Auswärtige Amt, betr.: Innenpolitische Entwicklung in Italien, vom 4. 5. 1977.

¹⁶ Vgl. L'Espresso vom 15. 5. 1977: „Dopo la sospensione del Processo alle BR“.

2. Fortsetzung des Prozesses

Die Wiedereröffnung des Turiner Prozesses wurde schließlich auf den 9. März 1978 terminiert. Er war mittlerweile zu einem prestigeträchtigen Ereignis geworden, zu einer „Feuerprobe für die Institutionen und einer allgemeinen Probe der Zivilcourage“¹⁷. Ein erneutes Scheitern sollte unter allen Umständen vermieden werden. „Der Prozess“, so lautete das Motto in politischen und juristischen Kreisen, „muss stattfinden – unter allen Umständen“¹⁸.

Insbesondere die Gewerkschaften und die Kommunisten versuchten, die Turiner Bevölkerung zur Teilnahme am Prozess zu bewegen. In zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen und Flugblättern appellierten sie immer wieder an die Bürgerpflichten. In einer Unterschriftenkampagne forderten sie die Fortsetzung der Gerichtsverhandlung und drückten ihre Solidarität mit den am Prozess beteiligten Richtern, Anwälten und Sicherheitskräften aus. Die Petition stieß auf große Resonanz – die Mobilisierungskraft der Kommunisten und Gewerkschaften schien sich auszuzahlen: Bis zum 8. März trugen sich über 150 000 Personen in die Listen ein. Den Initiatoren der Kampagne kam zugute, dass sich die Bevölkerung nach den Ausschreitungen des *movimento del '77* und angesichts der Welle terroristischer Anschläge zum Jahreswechsel 1977/78 dezidiert gegen den Terrorismus aussprach und mit dem Staat solidarisierte. Vor allem die Ermordung des angesehenen Journalisten und Vizedirektors der Turiner Zeitung „La Stampa“, Carlo Casalegno, im November 1977 rüttelte die Öffentlichkeit auf. Casalegno war eine der prominentesten Personen, die wiederholt für eine Fortsetzung des Turiner Prozesses plädiert hatten.

Auch im italienischen Parlament wurde nach legislativen Möglichkeiten gesucht, um die Frage der Laienrichter zu lösen. Mitglieder rechter Parteien schlugen ihre Abschaffung oder zumindest eine Reduzierung der erforderlichen Zahl vor. Diese Idee wurde mit dem Argument zurückgewiesen, dass in der Verfassung die Beteiligung des Volks bei der Rechtsprechung verankert sei¹⁹. Die

¹⁷ L'Espresso vom 5. 3. 1978: „Il giudice popolare si chiama Torino“; Emilio R. Papa, *Il processo alle Brigate rosse* (Torino, 17 maggio 1976 – 23 giugno 1978), Turin 1979, S. 131.

¹⁸ L'Espresso vom 5. 3. 1978: „Il giudice popolare si chiama Torino“; das Folgende nach ebenda.

¹⁹ Vgl. Camera, VII Leg., Documenti, Relazione della IV Commissione permanente sul Disegno di Legge Conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 1978, n. 31, contenente modificazioni alle norme sul funzionamento delle Corti di assise, 2. 3. 1978, n. 2049-A, S. 2.

Regierung favorisierte seit Sommer 1977 einen anderen Weg: Die Auswahlkriterien für die Besetzung der Laienrichter sollten flexibler gestaltet werden, wie dem Gesetzesentwurf *Disposizione in materia penale e di prevenzione* (Straf- und Präventionsverordnung) vom 18. Oktober 1977 zu entnehmen war. Die Anzahl der *giudici popolari* wurde erhöht, um bei Ausfällen schneller einen Ersatz finden zu können. Ferner konnten Laienrichter, die nicht zum Prozess erschienen, durch Stellvertreter ersetzt werden. Auch die materielle Entschädigung für die Laienrichter wurde angehoben, um das Amt attraktiver zu gestalten und den *giudici popolari* mehr Prestige zu verleihen. Als sich ein Scheitern oder zumindest eine weitere Verzögerung des Gesetzesentwurfs abzeichnete, erließ die Regierung angesichts der nahenden Wiederaufnahme des Prozesses am 14. Februar 1978 ein Gesetzesdekret, das gegen den Widerstand der Radikalen am 24. März 1978 in Gesetzesform gegossen wurde²⁰.

In der Zwischenzeit hatten sich auch genügend Anwälte gefunden, die bereit waren, aus „moralischen Gründen“ am Prozess teilzunehmen und dadurch die Wiederaufnahme des Verfahrens zu ermöglichen. Die Eskalation der Gewalt hatte bei vielen Juristen einen Sinneswandel bewirkt. Die Frage der Selbstverteidigung war zwar juristisch noch immer nicht gelöst, hatte aber wegen der Bereitschaft der Advokaten für den weiteren Prozessverlauf auch keine große Bedeutung mehr. Die rechtliche Klärung erfolgte erst mit dem Urteil des Verfassungsgerichts von 1979, in dem das Recht auf Selbstverteidigung als unbegründet zurückgewiesen wurde²¹.

Dennoch bestand weiterhin das Problem, dass die Brigadisten den Prozessverlauf massiv störten. Am 10. Februar 1978 beklagte sich der *Consiglio Superiore della Magistratura*, dass die Aktionen der Terroristen nur dazu dienten, die „bestrafende Funktion“ des Staates anzugreifen. Der Gerichtssaal werde von einem neutralen Ort in einen „Ort des Kampfes“ umfunktioniert, in dem der Richter seine neutrale Position nicht mehr wahren könne. Der Richterrat forderte deswegen eine rechtliche Handhabe, um die Angeklagten bei grober Störung des Verfahrens aus dem Gerichtssaal entfernen zu können. Inwieweit die bundesdeutsche Gesetzgebung des Jahres 1974 bei diesen Vorschlägen als Vorbild diene, muss offen bleiben.

²⁰ Vgl. Decreto-Legge 14 febbraio 1978, n. 31: Modificazioni alle norme sul funzionamento delle Corti di assise, in: GU, 14. 2. 1978, S. 1135.

²¹ Vgl. Corte Costituzionale, Sentenza, 3. 10. 1979, n. 125, in: GU, 17. 10. 1979, S. 8514.

Im April 1978, nach der Entführung Moros, griffen die Regierung und einige Senatoren dieses Anliegen auf²². Schließlich wurde der Artikel 434 der Strafprozessordnung geändert und damit dem Richter die Möglichkeit gegeben, einen Angeklagten, der den ordnungsgemäßen Ablauf der Verhandlung zweimal störte, aus dem Gerichtssaal entfernen zu lassen.

3. Auswirkungen

Sowohl die Aktionen der Gewerkschaften und der kommunistischen Partei als auch die legislativen Maßnahmen der Regierung ermöglichten schließlich die Fortsetzung und Durchführung des Prozesses gegen den „historischen Kern“ der BR. Am 9. März 1978 fanden sich 19 Anwälte und 14 Turiner Bürger als *giudici popolari* ein. Ihr beherztes Engagement führte zu einer Sympathiewelle in der italienischen Presse. Die Zeitschrift „L'Espresso“ druckte einen ausführlichen Artikel mit dem Titel „Unsere vierzehn Mitbürger“. Dabei verzichteten die Journalisten auf eine Namensnennung, um die Laienrichter nicht Repressalien seitens der Terroristen aussetzen²³.

Die Stadt Turin glich einer Festung, als das Verfahren fortgesetzt wurde. Aus Angst vor terroristischen Anschlägen und zur öffentlichen Demonstration der Staatsmacht hatte man nicht nur weitere Sicherheitskräfte in die Stadt beordert, sondern auch den Gerichtssaal umgebaut. So befanden sich die Hauptangeklagten im Gerichtssaal hinter Gitterstäben, die teilweise durch schusssicheres Glas verstärkt waren. Nach über 100 Stunden Beratung – länger hatte bis dahin noch kein italienisches Gericht getagt – schloss die Verhandlung am 23. Juni 1978. Der Richter folgte in seinen Urteilen weitgehend den Forderungen der Staatsanwaltschaft: 29 Personen wurden verurteilt, 16 freigesprochen. Renato Curcio und Pietro Bassi erhielten mit 15 Jahren Gefängnis die höchsten Strafen²⁴. Der Turiner Bürgermeister Diego Novelli bezeichnete die Wiederaufnahme und den Abschluss des Prozesses als die einzig richtige Antwort, die ein demokratischer Staat geben könne²⁵.

²² Legge 18 maggio 1978 n. 191: Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 1978 n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati, in: GU, 19.5. 1978, S. 3571 f.

²³ L'Espresso vom 19. 3. 1978: „Quei quattordici nostri concittadini“.

²⁴ Vgl. Richard Drake, *The Red Brigades and the Italian Political Tradition*, in: Yonah Alexander/Kenneth A. Myers (Hrsg.), *Terrorism in Europe*, London 1982, S. 102–140, hier S. 111; Papa, *Processo alle Brigate Rosse*, S. 127.

²⁵ Vgl. Time Magazine vom 27. 3. 1978: „The Blood-Hungry Red Brigades“.

Um den „historischen Kern“ der BR zur Verantwortung zu ziehen, hatte der italienische Staat nicht auf Sonder- oder Militärgerichte zurückgegriffen. Die Errichtung solcher Gerichte wurde auch später von der Mehrheit der Politik und Justiz stets abgelehnt. Vielmehr waren die am Prozess beteiligten Personen und die politische Elite sehr darauf bedacht, die Regeln eines normalen Strafverfahrens zu wahren und die Terroristen als „gewöhnliche Kriminelle“ zu behandeln. Dies wird vor allem daran deutlich, dass keines der verabschiedeten Dekrete oder Gesetze im Titel oder in der Begründung einen expliziten Bezug zum Terrorismus herstellte. Auch wurden die Angeklagten in Turin nicht aufgrund einer „terroristischen Straftat“, die als Straftatbestand erst im März 1978 eingeführt wurde, sondern wegen der „Bildung und Beteiligung an einer bewaffneten Bande“ (Artikel 306 Strafgesetzbuch) und wegen eines „bewaffneten Aufstands gegen die Staatsgewalt“ (Artikel 284 Strafgesetzbuch) verurteilt. Jedoch hatte sich gezeigt, dass der Staat sehr wohl in das normale Strafverfahren eingreifen musste, um die Durchführung des Prozesses zu ermöglichen. Auch der verstärkte Rückgriff auf Gesetzesdekrete war aus rechtsstaatlich-demokratischer Sicht zumindest bedenklich – jedenfalls in diesem Umfang.

Der Prozess in Turin besaß für die Anti-Terrorismus-Politik zwei wichtige Konsequenzen. Erstens stellten die Justizbehörden und das politische Establishment ihre internen Konflikte angesichts der terroristischen Bedrohung vorübergehend zurück und bildeten eine gemeinsame Front gegen den Terrorismus. So kam die Regierung den Wünschen der Turiner Justizbehörden und des Obersten Richterrats nach und griff mit Gesetzen in das Verfahren ein. Zugleich beteiligten sich die Richter in Turin nicht an einer landesweiten Arbeitsniederlegung, an der über 5500 Richter teilnahmen. Sie wollten die rechtzeitige Wiederaufnahme des Prozesses gegen die *Brigate Rosse* nicht gefährden²⁶.

Zweitens erkannten die Regierung und die politischen Parteien, welche enorme Bedeutung die Unterstützung durch die Bevölkerung bei einer erfolgreichen Bekämpfung des Terrorismus besaß. Deswegen wurde das Institut des Laienrichters beibehalten, anstatt es – wie vorgeschlagen – durch eine Verfassungsänderung abzuschaffen. Galt bis dahin die Beteiligung der Bevölkerung im Bereich der Inneren Sicherheit als eher unerwünscht, so begann im Jahr

²⁶ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 22.6.1978: „Rote Brigaden erschießen Polizisten“.

1976 ein, von kommunistischer und gewerkschaftlicher Seite besonders geförderter, Prozess des Umdenkens: Die Isolierung des Terrorismus konnte nur durch die aktive Mitwirkung der Bevölkerung erreicht werden.

Hanno Balz

Zwischen Ausnahmezustand und *Moral Panic*

Mediendiskurse über die RAF in den 1970er Jahren

1. Massenmedien und „Terrorismus“

„Terrorismus“¹ ist ein Medienphänomen – wie seine Bekämpfung zu einem großen Teil auch. Darüber besteht bei einem Großteil der Historiker und Medienwissenschaftler inzwischen Einigkeit. Dennoch wurde die öffentliche Auseinandersetzung über die und mit der RAF in der Bundesrepublik lange kaum untersucht². In den zahlreichen Darstellungen über die RAF richtet sich der Fokus vor allem auf die damaligen Protagonisten und stilisiert die gesellschaftliche Auseinandersetzung allzu oft über den Erzählmodus der Personalisierung. Diese Zuspitzung ist nicht zuletzt durch eine mediale und kulturelle Aufbereitung der damaligen spektakulären Ereignisse in den letzten Jahren zu erklären, die allerdings den „Terrorismus“-Diskurs der 1970er Jahre in Vielem lediglich reproduziert.

Zu dieser Zeit war die Auseinandersetzung mit der RAF ein Paradigma für die zunehmende politische Polarisierung der Kommunikationsprozesse innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft. Schließlich war die „Terrorismus“-Debatte vor allem ein Meinungsstreit über den Zustand einer „verunsicherten Republik“³, wobei die

¹ Zur Definition des zentralen Begriffs „Terrorismus“ muss an dieser Stelle auf die Schwierigkeiten in Forschung, Politik und Medien hingewiesen werden, bei dessen Bewertung einen Konsens zu finden. Selbst die UNO hat sich bis heute noch nicht auf einen gemeinsam zu verwendenden Begriff einigen können. Die normative Nutzung des Begriffs ist allerdings immer ideologisch-pejorativer Natur. Als Selbstbezeichnung taucht der Begriff des „Terroristen“ im 20. Jahrhundert so gut wie nicht mehr auf. Stattdessen hat er sich zu einem der geläufigsten Kampfbegriffe in den internationalen politischen Auseinandersetzungen entwickelt. Seine Verwendung zielt auf die Diskreditierung des politischen Gegners – sie ist in jedem Fall mehr Delegitimierungsstrategie als konkrete Charakterisierung.

² Vgl. jetzt 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; Andreas Elter, *Propaganda der Tat. Die RAF und die Medien*, Frankfurt a.M. 2008.

³ Kurt Sonthheimer, *Die verunsicherte Republik*, München 1979.

diskursiven, politischen und moralischen Grenzen heftig umkämpft waren. Dabei bildeten die Massenmedien die entscheidende Struktur politischer Kommunikation.

Die bundesdeutschen Medien thematisierten in den 1970er Jahren eine sich verändernde Gesellschaft, die plötzlich in unvorhergesehener Weise von Innen bedroht war. Darüber hinaus waren die Massenmedien jedoch Teil und Triebkraft einer Frontenbildung im „Terrorismus“-Diskurs. Ebenso wie die RAF mit ihrem Konzept einer „Propaganda der Tat“ auf mediale Präsenz angewiesen war, agierten auch die Vertreter der politischen Institutionen und die Massenmedien auf der medialen Bühne. Dementsprechend sind die medialen Texte zum „Terrorismus“ nach ihrem performativen Charakter zu befragen. Es ist zu analysieren, durch welche Rituale der Diskurs möglicherweise die Wirkungen erzeugte, die er benannte.

Zunächst ist bei der Frage nach der medialen Konstruktion von „Terrorismus“ ein deutlicher Stimmungswandel in der bundesdeutschen Bevölkerung im Bezug auf die RAF zu konstatieren:

In einer Meinungsumfrage von 1971 äußerten 25 Prozent der unter 30-jährigen „gewisse Sympathien“ für die „Rote Armee Fraktion“⁴. Auch in den liberalen Medien, vor allem im „Spiegel“, fand zu dieser Zeit eine Diskussion darüber statt, inwiefern die „Baader-Meinhof-Gruppe“ als Erbin der APO an ihren politischen Motiven zu messen sei, auch wenn ihre Praxis sie als „Desperados“ erscheinen ließ. Die blutigen Anschläge von der „Mai-Offensive“ 1972 bis zum „Deutschen Herbst“ 1977 führten schließlich zu einer drastischen Wendung im Stimmungsbild der bundesdeutschen Gesellschaft: Nun, während der Schleyer-Entführung, stimmten 53 Prozent der von Infratest Befragten dem Statement zu: „Solche Anschläge können jeden von uns treffen; davor habe ich persönlich Angst.“ Die Gesellschaft für deutsche Sprache benannte parallel dazu die Begriffe „Terrorismus“ und „Sympathisantenszene“ zu den Worten des Jahres 1977⁵.

Die Diskrepanz zwischen der offenbar zunächst nicht unbeachtlichen Akzeptanz einer „Stadtguerilla“ und dem schließlich verbreiteten subjektiven Gefühl einer direkten Bedrohung durch den „Terrorismus“ verweist auf die nach wie vor drängende Frage: Wie konnte es gelingen, die gesellschaftlichen Gräben, die nach „1968“ entstanden waren, in so kurzer Zeit wieder einzuebnen?

⁴ Hans Mathias Kepplinger, Statusdevianz und Meinungsdevianz. Die Sympathisanten der Baader-Meinhof-Gruppe, in: KZfSS 4 (1974), S. 770–800.

⁵ Karl-Rudolf Korte, Der Standort der Deutschen, Köln 1990, S. 61.

Die Auseinandersetzung um den deutschen „Terrorismus“ in den 1970er Jahren und in ihrer Zuspitzung im Herbst 1977 sollte zunächst einmal als Katalysator einer bundesdeutschen Gesellschafts- und Institutionengeschichte verstanden werden, der die politischen Prozesse – je nach Lage der Dinge – beschleunigte oder bremste. Dies galt zunächst für die Institutionen der Inneren Sicherheit ebenso wie für die politischen Organisationsformen der Neuen Linken. Darüber hinaus lässt sich an der Auseinandersetzung mit dem „Terrorismus“ vor allem eine Wertedebatte festmachen und damit letztlich das diskursive Ringen um die Allgemeingültigkeit von Deutungen.

2. *Moral Panic*

Gerade beim Vergleich der zugespitzten Situation in der Bundesrepublik mit jener in anderen Ländern muss gefragt werden: Wie ist diese gesellschaftliche Front aggressiver Ausschlussbemühungen, die mit Blick auf die RAF oftmals als geradezu „hysterisch“ bezeichnet werden kann, zu erklären? Und: Welche Rolle hatten die Medien, in diesem Fall vor allem die deutsche Presse, bei solchen Überreaktionen?

In Anlehnung an theoretische Ansätze aus den britischen *Cultural Studies* kann hier von einer Art *Moral Panic* gesprochen werden. Dieser Begriff wurde in den 1970er Jahren vor allem durch Stanley Cohen und Stuart Hall geprägt. Der entscheidende Punkt bei dem kritischen Diskurs-Konzept der *Moral Panic* nach Cohen ist die Tatsache, dass in massenmedial geprägten Gesellschaften die „Paniken“ ihren Verlauf nicht unbedingt von unten nach oben nehmen, sondern vor allem als Ausdruck dominanter Ideologie und damit hegemonialer Bestrebungen zu sehen sind:

„A condition, episode, person or group of persons emerges to become defined as a threat to societal values and interests; its nature is presented in a stylized and stereotypical fashion by the mass media; the moral barricades are manned by editors, bishops, politicians and other right-thinking people; socially accredited experts pronounce their diagnoses and solutions; ways of coping are evolved or (more often) resorted to.“⁶

Moral Panic kann, in Anlehnung an Foucault, auch als regulierende Praxis begriffen werden. So ist sie Teil einer Diskursformation und diskursiven Strategie im Sinne einer Identifizierung und Kontextualisierung bei der Herstellung von „Bedeutung“.

⁶ Stanley Cohen, *Folk devils and moral panics*, London 2002, S. 1.

Darüber hinaus gibt die Medialität der Nachrichten bereits grundsätzlich die Struktur einer *Moral Panic* vor: die rhetorische Strategie von Personalisierungen und klar benennbaren Gruppen; die Dramaturgie eines zeitlichen Verlaufs, welche einen Bezug zur Vergangenheit und eine Vorhersage für die zukünftige Entwicklung beinhaltet; die Vermittlung von Themen als von „allgemeinem Interesse“ mittels einer Koppelung an die Lebenswelten der Leserschaft; das Herausstellen politischer und gesellschaftlicher Ereignisse als Indikatoren eines allgemeinen gesellschaftlichen Zustandes; und nicht zuletzt die moralische und emotionale Bindung der Leser an gesellschaftliche und politische Prozesse.

Statt von „der“ *Moral Panic* zu sprechen, sollten die Nachrichten-Diskurse als permanente Verhandlung einer Bedrohung innerhalb moralischer Krisen verstanden werden. Wichtig ist hierbei die Betonung von klar definierten Schwellen, die überschritten werden müssen, bevor von *Moral Panic* die Rede ist. Solche Schwellen markieren auf symbolische Art die Grenzen gesellschaftlicher Toleranz und somit die Frage nach Ein- und Ausschluss; wesentliche Schwellen sind hierbei Devianz und Gewaltanwendung, wie sie auch den „Terrorismus“ charakterisieren.

3. Das Beispiel Stuttgart, Juni 1972

Am Mittag des 2. Juni 1972 ist die Stuttgarter Innenstadt wie ausgestorben. An diesem Tag gibt es schulfrei und die Banken haben geschlossen – an einem Brezelstand heißt es: „Geschlossen. Zur Sicherheit unseres Personals.“⁷ Währenddessen lädt Ministerpräsident Hans Filbinger zu einer Sicherheitskonferenz. Grund für die Quasi-Evakuierung der Innenstadt ist ein Schreiben, das ankündigt, „RAF-Pionier-Sprengexperten“ würden in der Stuttgarter Innenstadt drei Autos „hochgehen lassen“. Drei Tage zuvor titelte „Bild“ bereits: „Baader-Meinhof-Bande immer wahnsinniger – Jetzt bedrohen sie eine Großstadt. Alarm für Stuttgart: Drei Bomben gehen hoch!“⁸

In den Tageszeitungen wird das Bild einer angekündigten Katastrophe heraufbeschworen, es sollen über 1800 Polizisten sowie THW und Rotes Kreuz eingesetzt werden. Die zitierten Stimmen von Stuttgartern, die ankündigen, dass sie ihre Geschäfte nicht öffnen und ihre Kinder zuhause lassen werden, besitzen ebenso Appell-

⁷ Peter Brügge, 's nächste Mal Kanoneschläg, in: Der Spiegel vom 5.6. 1972, S. 67.

⁸ Bild vom 29. 5. 1972, S. 1; das folgende Zitat findet sich ebenda.

charakter wie die offizielle Aufforderung, Autos aus der Innenstadt zu entfernen.

Die verantwortlichen Politiker geben keineswegs Entwarnung, sie entwerfen vielmehr ein *worst case scenario*. So erklärt beispielsweise der baden-württembergische Ministerpräsident Hans Filbinger:

„Diese Bombendrohung zeigt, daß hier Radikale am Werk sind, die planmäßig die Sicherheit und Freiheit in unserem Land zerstören wollen. Ich glaube, daß es falsch ist, die von der Bombendrohung ausgehende Gefahr herunterzuspielen.“

Sowohl Medien wie auch Exekutive reagieren ohne zu zögern auf ein zweifelhaftes Schreiben. Wie in „Bild“ oftmals üblich, wird auf Seite zwei das Bedrohungsszenario der Titelseite relativiert, wenn es dort lapidar heißt, diese Drohung sei „überraschend“. Schließlich sei es noch nie Politik der RAF gewesen, ihre Anschläge anzukündigen. Am Ende des Artikels auf Seite 2 gibt „Bild“ sogar zu: „Inzwischen prüfen Experten, ob das Schreiben echt ist.“

Dennoch folgt am 2. Juni eine große Polizeiaktion nach den Plänen der Notstandsgesetzgebung, und die Stuttgarter Innenstadt ist tatsächlich über die Mittagsstunden wie ausgestorben. Ein Anschlag findet nicht statt, es gibt später nicht einmal Anzeichen für dessen Planung. In den Medienkommentaren findet sich eine latente Enttäuschung, dass am Ende doch nichts passiert ist. Dies könnte einerseits als Eingeständnis gedeutet werden, im Bezug auf die potenzielle Bedrohung überreagiert zu haben. Andererseits ist jedoch der Glauben an die staatliche Handlungsfähigkeit, die hier demonstriert werden konnte, nicht erschüttert. Diese Demonstration der Effektivität staatlicher Apparate in einem erklärten Ausnahmezustand, wie sie bis zum Herbst 1977 immer öfter vorkommen sollte, illustriert in deutlicher Weise das Postulat von Carl Schmitt: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“⁹

4. Bedrohungsszenarien

Im zeitgenössischen Diskurs und auch in vielen Rückblicken auf den „Deutschen Herbst“ findet man oft den Begriff der „Hysterie“, wenn es um gesellschaftliche Reaktionen geht. Dieser Begriff besitzt jedoch nur wenig Klarheit, da er als angeblich gesamtgesellschaftliches Phänomen keine Trennschärfen aufzeigt und eher pathologische Analogien evoziert.

⁹ Carl Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München 1922, S. 11.

Auch die Behauptung einer – induzierten, konstruierten oder genuinen – „Panik“ in der Bevölkerung ist in den meisten Fällen nicht angemessen. Selbst bei dem genannten Beispiel einer evakuierten Innenstadt sind kaum Anzeichen einer eigentlichen Panik, im Sinne hysterischer, plötzlicher, irrationaler Reaktionen zu finden. Vor allem „Bild“ schürte mit ihrer emotionalisierten Beschwörung einer möglichen Entgrenzung eine „Politik der Angst“¹⁰. Die *Moral Panic* besteht also nicht aus der unmittelbaren, panischen Reaktion der Beteiligten, sondern aus einem sich steigenden Krisenempfinden, das sich in den öffentlichen Diskursen artikuliert.

Wenn nun die *Moral Panic* als Ausdruck einer tiefer sitzenden Krise zu werten ist, dann ist sie gleichzeitig deren wichtigste Oberflächenerscheinung. Mit einer solchen Bedrohungsspirale wird deutlich, wie die Krise erfahren und in welcher Weise versucht wird, diese, nach außen vermittelbar, zu handhaben. Dies hat auch Verschiebungstendenzen in der Definition des Problems zur Folge. Im Falle des „Terrorismus“-Diskurses war die Suche nach Verantwortlichen jenseits der RAF-Mitglieder ein wichtiges Element der Ausweitung einer potenziellen Bedrohung. Genannt wurden in diesem Zusammenhang „Sympathisanten“, Eltern, Politiker der sozial-liberalen Koalition, Journalisten, nachlässige Polizeibeamte und so weiter.

In der diskursiven Erzeugung von Unsicherheit ergänzten sich Medien und staatliche Apparate. Im Laufe der Fahndung nach der RAF versorgten Bundeskriminalamt (BKA) und Bundesanwaltschaft die Medien mit einer immer größeren Anzahl an Spekulationen über das Bedrohungspotenzial durch die RAF. „Bild“ titelte entsprechend der Informationen von BKA und Bundesanwaltschaft: „Das sind die neuesten Pläne der Baader-Meinhof-Bande: Jetzt wollen sie Banken in die Luft sprengen“¹¹. „Mit Bomben, Terror und 1000 Mann: Aufstand in Deutschland geplant“¹². „Japanisches Todeskommando soll Baader-Meinhof befreien“¹³.

Die Schätzungen und Zahlenspiele nahmen bis 1977 immer größere Dimensionen an – unter der Überschrift „Viele tausend Mörder“ berichtete „Bild“ im Mai 1977:

„Seit langem gab es keine so beunruhigende Meldung über die Terrorszene wie die Schätzung des Bundeskriminalamtes, daß bis zu

¹⁰ Frank Furedi, *Politics of Fear. Beyond left and right*, London 2005, S. 130.

¹¹ Bild vom 27. 5. 1972, S. 1.

¹² Bild vom 21. 6. 1972, S. 1.

¹³ Bild vom 10. 2. 1975, S. 1.

15 000 Mann aus den kommunistischen Gruppen als Nachwuchs für die Terrorbanden in Betracht kämen. Bis jetzt hatten wir es mit Dutzenden von Mördern zu tun. Bald könnten es einige tausend sein.“¹⁴

In der Presseberichterstattung schien die RAF seit Mitte der 1970er Jahre zu allem fähig – auch im politischen Alltag wurde entsprechend reagiert. Beispielsweise hieß es in der „Welt“ vom 16. Mai 1975, nachdem aus einem ungesicherten Bundeswehrdepot angeblich zwei Flaschen mit Senfgas verschwunden waren: „Frau Renger löst Gift-Alarm im Bundestag aus.“¹⁵ Die Bundestagspräsidentin hatte zuvor eine Besuchersperre angeordnet; auch der ärztliche Dienst war alarmiert worden, da man von einer terroristischen Bedrohung ausgehen müsse. „Bild“ fragte daraufhin: „Hat die Bande jetzt Giftgas?“¹⁶ Die Vorkehrungen gegen Giftgasanschläge nahmen breiten Raum in der Berichterstattung ein, während die spätere Meldung, das Verfahren sei wegen des inzwischen nur mehr „möglichen“ Diebstahls der Gasflaschen eingestellt worden, in den hinteren Teilen der Zeitungen verloren ging. Am Ende stellte sich heraus, dass gar keine Flaschen verschwunden waren. Warum die Bundeswehr eigentlich international geächtetes Giftgas lagerte, wurde im Übrigen nicht gefragt.

Auch dies ist ein elementares Vorzeichen einer *Moral Panic*. Die Beschwörung einer Bedrohung und ihrer möglichen unkontrollierbaren Fortentwicklung, der Ruf nach schnellen Reaktionen und der Verweis auf das Paradigmatische dieses einen Problemfalls nehmen in den medialen Diskursen so breiten Raum ein, dass sie nachhaltig wirken. Spätere Gegendarstellungen, Relativierungen oder Entwarnungen dagegen haben, aufgrund ihres begrenzten Nachrichtenwerts, kaum Gewicht im Diskurs. Jede veröffentlichte Verdächtigung oder Mutmaßung ist also wirkmächtig – sie zeichnet mit am Bild einer allumfassenden „terroristischen“ Bedrohung.

Die Beschwörung apokalyptischer Bedrohungsszenarien unter der Zuhilfenahme von Symbolen der Massenvernichtung schloss auch Atombomben mit ein. Generalbundesanwalt Siegfried Buback gab während seiner Zeugenbefragung in Stammheim zu, in der Zeitung davon gelesen zu haben, dass sich in der Hand der RAF atomare Sprengkörper befunden haben sollten und dass in der Bundesanwaltschaft darüber geredet worden sei, auch wenn er sich daran nicht mehr recht erinnern könne¹⁷. Im Herbst 1977

¹⁴ Bild vom 16. 5. 1977, S. 2.

¹⁵ Die Welt vom 16. 5. 1975, S. 1.

¹⁶ Bild vom 2. 5. 1975, S. 1.

¹⁷ Vgl. Stefan Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*, München 1989, S. 408.

fragte schließlich auch der „Spiegel“ besorgt: „Schutzlos gegen Atom-Terroristen?“¹⁸

Die *Moral Panic*, in ihrer Verknüpfung mit solchen Symbolen, wurde in dieser Zeit zum Selbstläufer; im Diskurs entstand so etwas wie ein Verdächtigungsreflex. Als in Bayern eine Flasche Zyankali gestohlen wurde, meldeten Polizei und „Bild“:

„Stuttgarter Polizeikreise befürchten, daß linke Terroristen das Trinkwasser einer deutschen Großstadt mit Zyankali verseuchen wollen, um die Freilassung der Bandenchefin Ulrike Meinhof und ihrer Komplizin Gudrun Ensslin zu erzwingen.“¹⁹

Die kolportierten Gerüchte und Vermutungen entstammten einem Diskurs der Entgrenzung. Die Ziele der nicht mehr klar einzuordnenden „Terroristen“ wurden als beliebig dargestellt – es gehe um maximalen Schaden, daher sei jeder bedroht. Viele Großereignisse, so wurde, wie heutzutage auch wieder, betont, böten Gelegenheit für neue Attentate. Der Anschlag auf die israelischen Athleten während der Olympiade 1972 war demnach potenziell gegen alle Besucher und Zuschauer gerichtet gewesen und wurde später in den RAF-Kontext gestellt. Auch vor der Fußball-Weltmeisterschaft 1974 gingen Warnungen und Spekulationen Hand in Hand:

„Bundesinnenminister Genscher hat den Innenausschuß des Bundestages über neue Terrorpläne von Mitgliedern der Baader/Meinhof-Bande informiert. Danach planen die Angehörigen der Roten-Armee-Fraktion (RAF) für die Zeit der am 13. Juni beginnenden Fußball-Weltmeisterschaft in der Bundesrepublik Entführungen und Attentate.“²⁰

Von einem Anschlag mit Flugabwehrraketen auf das vollbesetzte Hamburger Volksparkstadion war unter anderem die Rede.

5. Fazit

Die Annahme einer unspezifischen „terroristischen“ Bedrohung der Gesamtbevölkerung war für den gesamten „Terrorismus“-Diskurs prägend. Hier ging es um Grenzziehungen und damit auch um gesellschaftliche Ausschlüsse. Doch gleichzeitig wurde in der medialen Berichterstattung die potenzielle „terroristische“ Bedrohung mehr und mehr diskursiv entgrenzt. Demnach mussten sich nicht mehr nur Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft, Militär und deren Personenschützer bedroht fühlen, sondern jeder.

¹⁸ Der Spiegel vom 17. 10. 1977, S. 28–32.

¹⁹ Bild vom 27. 5. 1974, S. 1.

²⁰ Die Welt vom 15. 3. 1974, S. 1.

So war das eigentliche Kampfterrain des „Terrorismus“-Diskurses das, was Bundesinnenminister Werner Maihofer als viel zitiertes Programm der „geistigen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus“ vorgegeben hatte – also ein Kampf um die Köpfe.

An der medialen Oberfläche handelte es sich in der Auseinandersetzung mit der RAF in Vielem um Sensations-Berichterstattung, die immer wieder das Bedürfnis nach Fortsetzung der „Terrorismus“-Story, unter den emotionalen Vorzeichen von Bedrohung, Empörung und Suspense bediente und damit hohe Verkaufszahlen erreichte. Auf Seiten der im Diskurs eingeschriebenen Ideologie ging es im Kern jedoch um die Auseinandersetzung mit einem kritischen Potenzial in der Bundesrepublik, ging es um die gesamte Linke, an der sich die Fragen gesellschaftlichen Ein- und Ausschlusses orientierten. So lässt sich sagen, dass die bundesdeutschen Gesellschaft in der Auseinandersetzung nicht mit der, sondern über die RAF zwischen 1970 und 1977 ein Bild von sich selbst in Beziehung zu den staatlichen Apparaten entwarf. Hier zeigte sich ein Kulturkampf, dessen Dimension sich am deutlichsten in den Diskursen abzeichnete.



Zeitgeschichte im Gespräch

Band 1

Deutschland im Luftkrieg

Geschichte und Erinnerung
D. Süß (Hrsg.)

2007 | 152 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-58084-6

Band 2

Von Feldherren und Gefreiten

Zur biographischen Dimension des Zweiten Weltkriegs
Ch. Hartmann (Hrsg.)

2008 | 129 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-58144-7

Band 3

Schleichende Entfremdung?

Deutschland und Italien nach dem Fall der Mauer

G. E. Rusconi,
Th. Schlemmer,
H. Woller (Hrsg.)

2. Aufl. 2009 | 136 S.
€ 16,80
ISBN 978-3-486-59019-7

Band 4

Lieschen Müller wird politisch

Geschlecht, Staat und Partizipation im 20. Jahrhundert
Ch. Hikel, N. Kramer,
E. Zellmer (Hrsg.)

2009 | 141 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-58732-6

Band 5

Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit

Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973 bis 1989
Th. Raithel,
Th. Schlemmer (Hrsg.)

2009 | 177 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-58950-4

Band 6

Ghettorenten

Entschädigungspolitik, Rechtsprechung und historische Forschung
J. Zarusky (Hrsg.)

2010 | 131 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-58941-2

Band 7

Hitler und England

Ein Essay zur nationalsozialistischen Außenpolitik 1920–1940
H. Graml

2010 | 124 S. | € 16,80
ISBN 978-3-486-59145-3

Band 8

Soziale Ungleichheit im Sozialstaat

Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich
H. G. Hockerts,
W. Süß (Hrsg.)

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

Band 9

Die bleiernen Jahre

Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982
J. Hürter,
G. E. Rusconi (Hrsg.)

2010 | 128 S.
€ 16,80
ISBN 978-3-486-59643-4

IN VORBEREITUNG:

Band 10

Berlusconi an der Macht

Die Politik der italienischen Mitte-Rechts-Regierungen in vergleichender Perspektive

G. E. Rusconi,
Th. Schlemmer,
H. Woller (Hrsg.)

2010
Ca. 140 S. | Ca. € 16,80
ISBN 978-3-486-59783-7

oldenbourg.de

verkauf@oldenbourg.de

Oldenbourg

Ermanno Taviani

Terrorismus, Staat und öffentliche Meinung in Italien

1. Ein Jahrzehnt der Krise

Die „Pathologie der Erinnerung“¹ erschwert eine Reflexion über den Terrorismus ohne polemische Spitzen. Auch die Historiographie ist nicht frei davon. Im Gegenteil: In einzelnen Fällen scheinen die Analysen den alten Interpretationen zu folgen oder sich polemisch mit ihnen auseinanderzusetzen. Damit wird eine eindeutig anachronistisch und – wissenschaftlich gesehen – wenig ergiebige Debatte in die Länge gezogen.

Wie schwierig die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem historischen Problem der politischen Gewalt und besonders mit dem Terrorismus ist, zeigt sich in dem Augenblick, in dem versucht wird, dieses Phänomen lediglich als einen Teilaspekt zu analysieren. Gerade dies ist aber notwendig, denn schon die Definition der 1970er Jahre als „Epoche des Terrorismus“ erweist sich selbst für die Periodisierung eines zweifellos von Gewalt geprägten Jahrzehnts als ungenügend. Während für die Zeit, die als „Strategie der Spannung“ (1969–1974) beschrieben wurde, der Terrorismus mitnichten vorherrschend war, scheint sich das in den Jahren um die Entführung von Aldo Moro allmählich geändert zu haben. Bei näherer Betrachtung war jedoch nicht nur die erste Hälfte der Dekade von ganz anderen Phänomenen geprägt.

Gerade die Gleichzeitigkeit scheinbar widersprüchlicher Prozesse, welche den 1970er Jahren ihre Komplexität verleiht, ist ein Grund dafür, zum Kern der vielen kurz- und langfristigen Probleme vorzudringen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Gewalt stehen. Die Jahre zwischen 1977 und 1981 scheinen aus unterschiedlichen Gründen kritische Jahre gewesen zu sein, wobei der Terrorismus zwar der bekannteste, nicht jedoch ihr wichtigster Auslöser war². Zwischen Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre stand die italienische Gesellschaft vor einer einschneidenden Übergangsphase. Es endete nicht nur die 1946 entstandene

¹ Giovanni Moro, *Anni settanta*, Turin 2007.

² Vgl. Piero Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Mailand 1996, S. 714ff.

„Republik der Parteien“, sondern auch die „lange Nachkriegszeit“. Der Gegensatz zwischen Christdemokraten und Kommunisten als lange vorherrschendes Element der Dynamik und der politischen Konflikte spielte keine wichtige Rolle mehr. In vielerlei Hinsicht kann sogar von einem vorweg genommenen 1989 gesprochen werden, allerdings unter Fortbestehen eines verknöcherten Staatsapparats³. Auch das Problem der politischen Führung blieb ungelöst.

Nicht nur Italien, sondern der ganze Westen erlebte eine kritische Phase, in der die Struktur des modernen Nationalstaats ins Wanken geriet. Das Verhältnis zwischen Nation und supranationalem Markt wurde schwierig. Die Synthese von liberaler Marktwirtschaft und nationaler Wohlfahrt endete in einem Dilemma. Die Umgestaltung der Produktion und das Ende des Fordismus bildeten eine neue soziale Landschaft, in der sich auch das politische Verhalten und die Akteure veränderten. Diese neu definierte Politik, die das fundamental neue Element von „1968“ darstellte und eine partielle Wachablösung des alten Establishments zur Folge hatte, entwickelte sich allerdings in einer Weise, die mit den „1968“ vorgeschlagenen Modellen nichts mehr gemein hatte. In Italien verlief dieser Prozess besonders schwierig, denn obwohl der Höhepunkt des Fordismus hier später erreicht wurde als in weiter entwickelten Industriestaaten, gelangte er in Italien schneller an sein Ende, was durch die Unternehmenspolitik noch zusätzlich forciert wurde.

Die weltweite Krise der Ordnungssysteme nach dem Ölpreisschock bildet den Anhaltspunkt für jede Art von Reflexion über die 1970er Jahre, auch über den Terrorismus und über die Unsicherheit der politischen Eliten, wie ihm zu begegnen sei. Im Unterschied zu den 1960er Jahren, in denen mehr Ressourcen für eine Politik kostspieliger gesellschaftlicher Reformen zur Verfügung standen, begrenzte die Krise nun den Verteilungsspielraum der Politik und verschärfte somit die soziale Unzufriedenheit. In Italien erfasste die Krise drei unterschiedliche Bereiche: die Institutionen und das Parteiensystem, die Wirtschaft, die öffentliche Ordnung. Das erforderte ein neues Primat der Politik. Aber wie sah ihr Zuschnitt aus? Die Existenz finsterner Machenschaften und geheimnisumwitterter Gruppen, etwa der Loge „P2“, ließen die Meinungsverschieden-

³ Vgl. Franco De Felice, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in: *Storia dell'Italia repubblicana*, Bd. 3: *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Teil 1: *Economia e società*, Turin 1996, S. 5–127; Franco De Felice, *La nazione italiana come questione. Appunti sul decennio 1979–1989*, in: *Dimensioni e problemi della ricerca storica* 1/1993, S. 55–90.

heiten in den Führungsgruppen über diese Frage überdeutlich werden.

2. Die öffentliche Meinung und das Schlüsseljahr 1977

„Die“ öffentliche Meinung ist ebenso wie „der“ Staatsapparat, „die“ großen Parteien, „die“ Gewerkschaften alles andere als ein monolithischer Block. Marica Tolomelli spricht zurecht von einer „öffentlichen Debatte“, in der es auch zahlreiche „Schattenbereiche“ gegeben hat⁴. Man darf sich nicht allein auf die Analyse von Zeitungen, Zeitschriften und Fernsehsendungen beschränken und generalisieren, sondern muss sich bemühen, auf der Basis unterschiedlichster Quellen zwischen den einzelnen Segmenten der öffentlichen Meinung zu differenzieren, so dass sowohl ihre jähren Umschläge als auch die Kontinuitätslinien in einem so dramatischen Jahrzehnt wie den 1970er Jahren deutlich werden.

Zunächst muss untersucht werden, wie die öffentliche Meinung in ihrer Facettenvielfalt von der „Krise“ durchdrungen war und welche Wege eingeschlagen wurden, um diese zu überwinden (oder in eine revolutionäre Reaktion münden zu lassen). Es ist kein Zufall, dass der Vergleich mit der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg und mit der Weimarer Republik eine Konstante in der damaligen Presseberichterstattung darstellte. Auch der Fall Moro muss unter diesem Aspekt gesehen werden. Das erklärt die Radikalität der Entscheidungen, die angesichts der Herausforderungen des Terrorismus getroffen wurden und die dazu führten, dass manche demokratischen und zivilen Errungenschaften der zurückliegenden Jahre wieder eingeschränkt wurden.

Welcher Raum wurden dem linken Terrorismus in den Medien gewährt? Erst die Entführung des Staatsanwalts Mario Sossi (1974) katapultierte die *Brigate Rosse* in das Bewusstsein der italienischen Öffentlichkeit; innerhalb der „Bewegung“ waren ihre Absichten und Aktionen schon vorher bekannt gewesen. Der öffentlich bekundeten Entscheidung zum „Angriff auf das Herz des Staates“ folgten bald die ersten Morde. Zwei weitere Daten sind in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung: Der Wahlerfolg des *Partito Comunista Italiano* (PCI) von 1976, der die politische Landschaft veränderte und viele in der italienischen Gesellschaft seit den Jahren des Wirtschaftswunders entstandenen Erwartungen widerspiegelte, und das Jahr 1977 mit seinen Demonstrationen und Gewalt-

⁴ Marica Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2006.

ausbrechen, in dem sich Extremismus und Terrorismus nicht leicht voneinander trennen ließen.

Um die Jahreswende 1976/77 suchte Italien ein sozialer und politischer Konflikt heim, der zum Teil von terroristischen Aktionen bestimmt war, die sich damals in nie da gewesener Weise entfalten⁵. Es gibt Zweifler, die sagen, es habe sich bei diesem *movimento del '77* nicht um eine echte Bewegung gehandelt, sondern um eine Serie von episodischen Ausbrüchen, die Aufsehen erregten und von Gewalt geprägt waren. Tatsächlich sah sich das politische Establishment mit mehreren unberechenbaren sozialen Gruppierungen konfrontiert, die allerdings eines gemeinsam hatten: ihre Außenseiterrolle und die Feindschaft gegen den *Palazzo*, den Regierungssitz des Ministerpräsidenten als Synonym der Staatsmacht. Der *movimento del '77* war eine nationale Bewegung. Zu einer transnationalen Interaktion, wie sie für „1968“ charakteristisch gewesen war, kam es nicht. Außerdem hatte die Bewegung ihre Schwer- und Kulminationspunkte nur in wenigen Städten: in Rom, Bologna, Padua, teilweise auch in Mailand, weniger in Turin, überhaupt nicht in Trient oder Pisa, den beiden Zentren der Auseinandersetzungen von „1968“.

Die Ereignisse von 1977 trugen entscheidend zum Bruch zwischen dem PCI, der sich in den Regierungen der „nationalen Solidarität“ engagierte, und den militanten Gruppen und ihrem Massenanhang bei, die aus der Krise und Niederlage der außerparlamentarischen Linken hervorgegangen waren⁶. Innerhalb dieses Lagers entstand eine neue kämpferische Generation, deren politische Kultur sich von jener der „68er“ beträchtlich unterschied. Diese Generation bildete den Bodensatz für neue politische Strömungen der italienischen Linken, die erst im nächsten Jahrzehnt hervortraten, etwa die der Umweltschützer, aber auch solcher aus dem rechten Spektrum. Der Verfall und die Frustration des *movimento del '77* ließ außerdem zahlreiche Militante in die bewaffneten Formationen strömen, was zu einer erneuten Thematisierung des Gewaltproblems auch innerhalb der Neuen Linken führte, die während und nach dem Fall Moro ihre Überzeugungen überdachten.

1977 wurde auf dramatische Weise eine Kettenreaktion von Subversion und Repression ausgelöst, wodurch der Eindruck eines Quantensprungs der Gewalt entstand: Aus kleinen Gruppen wur-

⁵ Vgl. Craveri, Repubblica, S. 714.

⁶ Vgl. Ermanno Taviani, PCI, estremismo di sinistra e terrorismo, in: Gabriele De Rosa/Giancarlo Monina (Hrsg.), L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta, Bd. 4: Sistema politico e istituzioni, Soveria Mannelli 2003, S. 235–275.

den beachtliche subversive Kräfte. Der Abstand zwischen Terrorismus und Extremismus verringerte sich, als auf Demonstrationen Waffen auftauchten und immer mehr Gewalttaten zu verzeichnen waren. Das führte zu einer entsprechenden Reaktion der Ordnungskräfte, die nun die Schraube der Repressionen fester anzogen und damit auf der Gegenseite für eine weitere Verhärtung sorgten. Der Terrorismus und die rapide zunehmende politische Gewalt schädigten ab 1977 das politische Klima und erschwerten demokratische Lösungen. Die Sondergesetzgebung und die „Anti-Terror-Gesetze“ trafen nicht nur die linksextreme Subversion, sie erschütterten auch das demokratische Gefüge Italiens. Innerhalb des *movimento del '77* und in der Neuen Linken beschwor man das Gespenst einer „Germanisierung“. In Frankreich kam es dagegen zu polemischen Stellungnahmen gegen die „Repressionen“ in Italien, unter anderem von Jean Paul Sartre und Simone de Beauvoir.

3. Der Fall Moro als Wendepunkt

Die berühmten „55 Tage“ des Jahres 1978 erwiesen sich als Prüfstein für die italienische Politik der 1970er Jahre. Der Fall Moro bildete nicht nur den Höhepunkt der terroristischen Offensive, die in den drei folgenden Jahren andauerte. Hier zeigte sich auch, wie schwer es war, eine andere politische Richtung als die des Einvernehmens zwischen DC und PCI zu finden. Das Problem bestand nicht so sehr darin, dass mit der Entführung Moros eine sich vollziehende Annäherung blockiert wurde, mit der Entführung eines der Protagonisten des „historischen Kompromisses“ sollte vielmehr auch künftigen, ähnlich gelagerten Projekten der Boden entzogen werden. Dabei war der Versuch, die Bedingungen für eine reife Demokratie zu schaffen und dabei die Logik des Kalten Krieges zu überwinden, die große Herausforderung des Systemkonflikts jener Zeit.

Die Literatur über den Fall Moro ist umfangreich, in vielerlei Hinsicht aber auch nutzlos, da sie die Vorgänge zu häufig entkontextualisiert und die Hintergründe oftmals grotesk verzerrt⁷. Der Fall Moro wurde von der öffentlichen Meinung ganz unterschiedlich aufgenommen. Er verhalf der standhaft gebliebenen *Democrazia Cristiana* zu neuer Legitimation und drängte die Skandale der Partei vorübergehend in den Hintergrund. Die konservativen Kreise

⁷ Vgl. Miguel Gotor, La possibilità dell'uso del discorso nel cuore del terrore: della scrittura come agonia, in: ders. (Hrsg.), Aldo Moro. Lettere dalla prigione, Turin 2008.

fühlten sich in ihrer traditionellen politischen Rolle bestätigt, einen „linken“ Umsturz zu verhindern – schließlich bezeichneten sich die *Brigate Rosse* selbst als Kommunisten. Die aufgebauschte Gefahr eines Zusammenbruchs des demokratischen Staates führte dazu, dass sich große Teile der öffentlichen Meinung um jene Partei scharten, die sich am meisten mit dem Staat identifizierte und die damit auch neues Selbstbewusstsein im Umgang mit dem PCI gewann. Zur gleichen Zeit allerdings wurde angesichts der offenkundigen Ineffizienz bei der Untersuchung des Entführungsfalls heftige Kritik laut, die das Misstrauen gegenüber den Sicherheitsapparaten und dem Geheimdienst verstärkte. Außerdem offenbarten die „55 Tage“ die Schwäche der parlamentarischen Mehrheit von Christdemokraten und Kommunisten, die zwar 80 Prozent der Wählerstimmen hinter sich hatten, aber unfähig waren, die schwerste politische Krise des Landes zu lösen und einen der wichtigsten Regierungsvertreter zu retten.

Es war deshalb auch kein Wunder, dass die „heilige Allianz“ des historischen Kompromisses nicht lange hielt. Schon ein Jahr nach der Ermordung Moros zerbrach das informelle Bündnis, während sich neue politische Konstellationen herausbildeten, die jene Veränderungen widerspiegeln, die sich in den „55 Tagen“ gezeigt hatten. Der Fall Moro beschleunigte diesen Prozess und bewirkte sogar eine Art Rückfall in den Kalten Krieg, der im Übrigen auch auf der internationalen Bühne zu beobachten war.

Auch im linken Spektrum der öffentlichen Meinung provozierte der Fall Moro eine Tendenzwende. Der PCI wurde nun endgültig als eine „Partei der Ordnung“ wahrgenommen – militante Kräfte klagten sogar darüber, sie müssten gegen die von der DC beherrschten Institutionen anrennen, in denen auch „abweichlerische Gruppierungen“⁸ existierten. Diese Wahrnehmung kontrastierte mit der zunehmenden Enttäuschung der Kommunisten über die Ergebnisse der Einigung mit der DC. Die Unzufriedenheit in der Partei zeigte sich bereits bei der Bildung der Regierungen von Giulio Andreotti, die sich nicht von den vorangegangenen zu unterscheiden schienen. Der Staat und seine Regierungsapparate waren offenbar dieselben wie eh und je, eine wirkliche Erneuerung ließ sich nicht erkennen. Wie Berlinguer, Pecchioli und andere kommunistische Parteiführer betonten: Wenn der PCI auch die Republik war, so war die DC der Staat.

⁸ Fondazione Istituto Gramsci, Archivio Ugo Pecchioli, busta. 31, Direzione PCI, Sezione Problemi dello Stato, Note per un aggiornamento sul fenomeno del terrorismo e della violenza, Roma, Settembre 1978.

Gleichzeitig war den PCI-Verantwortlichen klar, dass ohne ein Einvernehmen mit den Christdemokraten keine Wende eingeleitet werden konnte. Der Zusammenbruch der Institutionen – so hieß es – drohe einer Systemkrise, ja einem rechten Putsch die Türen zu öffnen, nicht dem Sozialismus. Diese Einstellung war äußerst heikel. Die Ansicht, dass der Staat, ganz gewiss aber einige seiner Apparate, den Terrorismus unterstützt hätten, im Sinne einer „Strategie der Spannung“, war ein Gedanke, den nicht nur die extreme Linke verinnerlicht hatte. Den Schock der Piazza Fontana, die Massaker ohne Schuldige hatte man nicht vergessen. Auch im PCI war diese Auffassung weit verbreitet – wenngleich auch nicht ganz so dezidiert. Außerdem war die DC sein historischer Gegner.

In der sogenannten alternativen Berichterstattung, das heißt in der öffentlichen Meinung der Neuen Linken, verursachte der Fall Moro eine Krise, die sich mit der allgemeinen Krise linker Projekte und Ideologien verband. Während man hier vor Moro mit bewaffneten Organisationen durchaus sympathisiert hatte, verloren nun Kampagnen gegen die christdemokratische „amerikanische Partei“ und die neofaschistischen „schwarzen Machenschaften“ an Überzeugungs- und Durchschlagskraft. Das führte zu einer erheblichen Schwächung der linksoppositionellen Strukturen, allerdings nicht beim linksalternativen *Partito Radicale*, der sich intensiv im Kampf gegen die *Legge Reale* engagiert hatte – bei dem Referendum, nur einen Monat nach Abschluss des Falles Moro, sprachen sich 25 Prozent der Wähler für die Abschaffung des Gesetzes aus – und sich anschließend für Themen einsetzte, die sich mit der Verteidigung rechtsstaatlicher Prinzipien befassten.

Dann gab es in der öffentlichen Debatte noch schwer erkennbare, aber äußerst zweifelhafte Schattenseiten einer mehr als diffusen Haltung gegenüber dem Terrorismus. Diese minoritären Tendenzen zeugten von einer Gewöhnung an die Gewalt, die als rechtmäßiges Instrument des politischen Kampfs betrachtet wurde. Das belegen parteiinterne Dokumente des PCI, mehr noch aber mündliche Aussagen sowie Filme und Bücher. Es ist kein Geheimnis, dass auch viele Unverdächtige zur Zeit der Moro-Entführung neugierig „am Fenster“ stehen blieben, um zu beobachten, was geschehen würde. Das war nicht notwendigerweise ein Übel, es war der Subtext, der die katholisch-kommunistische Deutungsdominanz sprengen sollte. Damit soll nicht das Thema der von Intellektuellen gezeigten Feigheit angeschnitten werden, das zwischen 1977 und 1981 in den Reihen der Linken heftig diskutiert wurde. Angedeutet aber werden muss, dass die Zustimmung und zumindest die Aufmerksamkeit, die man den Terroristen entgegenbrachte, sehr groß

waren – wenngleich nur für kurze Zeit und wenngleich auch in der Regel nicht die Auffassung bestand, die *Brigate Rosse* seien die Avantgarde oder der bewaffnete Arm der Bewegung. Wir wissen noch sehr wenig über diese Einstellungen zum Problem des Terrorismus, auch weil solche Gemütsregungen später verdrängt worden sind.

Bei einigen linken Intellektuellen, auch aus dem kommunistischen Lager, tauchte der Gedanken auf, ob die Revolution jetzt nicht vielleicht doch gekommen sei, wenn auch in einer ganz anderen Form als man sich das ursprünglich vorgestellt hatte. Ein ähnliches Phänomen hatte sich auch schon in Hinblick auf „1968“ gezeigt. Es ist außerdem kein Geheimnis, dass einige Segmente der Arbeiterschaft es nicht ungern sahen, wie die christdemokratischen „Feinde“ endlich für all das, was sie in den 30 vorangegangenen Jahren getan hatten, bestraft wurden.

Der Fall Moro bedeutete also eine entscheidende Wende. Die Hauptakteure der italienischen Politik gingen verändert aus dem Frühjahr 1978 hervor. Besonders der PCI geriet in eine tiefe Krise, nicht so sehr mit Blick auf die öffentliche Zustimmung, sondern vielmehr in Hinsicht auf seine Strategie.

„Die Glaubwürdigkeit der kommunistischen Strategie, das Bindemittel des sozialen Blocks, der die Möglichkeit und Fähigkeit besaß, das Land zu verändern, sowie die Gründe für den inneren Zusammenhalt wurden bis ins Mark erschüttert.“⁹

Ihre eigentliche Rolle als Garant der Demokratie hatte sich als unzureichend erwiesen. Linksextremismus und Terrorismus hatten die Möglichkeit der Kommunisten eingeschränkt, die von ihrer politischen und sozialen Basis ausgehenden Impulse in die Öffentlichkeit zu tragen und in Politik zu verwandeln.

Zu Beginn der 1980er Jahre schien das Bild nicht sehr viel Neues zu bieten, in Wahrheit hatte es sich aber von Grund auf verändert. Die politische Niederlage des PCI mündete sehr schnell in eine soziale Niederlage. Zu behaupten, dass der Terrorismus die strategische Krise der Kommunistischen Partei verschärft habe, bedeutet allerdings nicht, jene Theorie nachzubeten, die vor allem vom PCI selbst und in vielen Abhandlungen über den Terrorismus aufgestellt wurde: dass dies das einzige Ziel des roten oder schwarzen Terrorismus und seiner Drahtzieher gewesen sei. Eine solch monokausale Erklärung berücksichtigt weder die Dimension dieses Phänomens in Italien noch viele seiner wesentlichen Merkmale; sie ignoriert

⁹ De Felice, *Nazione e crisi*, in: *Storia dell'Italia*, Bd. 3/1, S. 80.

außerdem die vielen anderen Entwicklungen, die den PCI seit langem schwächten.

4. Das Ende der terroristischen Offensive

Ab 1980 trugen mehrere Faktoren zur Krise und dann zum Zusammenbruch der terroristischen Offensive bei. An erster Stelle zu nennen sind das effiziente Eingreifen der Ordnungskräfte, die Wirksamkeit der Gesetze über die *pentiti*, die Reuigen (Kronzeugenregelung), und der anderen umstrittenen „Not“-Maßnahmen, die zum Zerfall der *Brigate Rosse*, zur schnellen Auflösung der *Prima Linea* und zu einem Rückgang des „diffusen Terrorismus“ führten. Allerdings waren viele beachtliche Erfolge im Kampf gegen die bewaffneten Kräfte bereits vor der Verabschiedung der Notstandsgesetze erzielt worden. Außerdem machte sich bemerkbar, dass der politische und soziale Rückhalt schwand, der in den Jahren zuvor das Anwachsen des Terrorismus begünstigt hatte. 1980 erfolgte eine eindeutige Wende: Mit der steigenden Anzahl der Toten bei hinterhältigen terroristischen Anschlägen (sowohl von rechts als auch von links) ging die diffuse politische Gewalt in drastischer Weise zurück. Das offenbarte die wachsende Isolierung der Organisationen des bewaffneten Kampfs¹⁰.

Obwohl sie sich in einem anderen politischen Kontext ereigneten, warfen einige spektakuläre Entführungsfälle – vor allem jene des Staatsanwalts Giovanni D'Urso (1980) und des christdemokratischen Politikers Ciriaco De Mita (1981) – ein neues Licht auf den Fall Moro: Zwischen Staat und *Brigate Rosse* wurde verhandelt, ohne dass die staatlichen Institutionen dadurch in Gefahr gerieten. Allerdings brachte die kontroverse Art der Verhandlungsführung – in einem Fall mit Beteiligung des organisierten Verbrechens – die politische Klasse erneut in Misskredit. Beeindruckend in diesem Zusammenhang ist eine Notiz von Ugo Pecchioli, die er vor einem Treffen mit Staatspräsident Sandro Pertini schrieb: Der PCI protestierte darin wegen der im Fall der Befreiung von D'Urso gemachten Konzessionen¹¹.

Das Jahr 1981 erlebte einen Höhepunkt der terroristischen Offensive mit den vier Entführungen von Ciriaco De Mita, Pecchioli, Sandrucci

¹⁰ Vgl. Marco Galleni (Hrsg.), *Rapporto sul terrorismo*, Mailand 1981; Donatella Della Porta/Maurizio Rossi, *Cifre crudeli: Bilancio dei terrorismi italiani*, Bologna 1984.

¹¹ Fondazione Istituto Gramsci, Archivio Pecchioli, busta 31, Caso D'Urso nota per incontro con Pertini, 15. 1. 1981.

und Taliercio. Die Terroristen mussten allerdings auch schwere Schläge einstecken. Die Befreiung des amerikanischen Generals James Dozier Ende des Jahres kann als Schlusspunkt des „großen Terrorismus“ angesehen werden, weil nun viele terroristische Vereinigungen auseinanderbrachen. Das Ausmaß der Bedrohung, dem Italien ausgesetzt gewesen war, wurde in den folgenden Jahren offensichtlich: Die Gerichte fällten über tausend Urteile gegen Angehörige bewaffneter Gruppen, Abertausende von Sympathisanten blieben unentdeckt und unbehelligt, weil die Justiz an ihre Grenze stieß.

5. Protest und Gewalt

Signifikant für die öffentliche Meinung in den Jahren 1976 bis 1981 war die hohe Toleranzschwelle gegenüber Gewalt. Vielen Gewalttaten wurden von der Tagespresse gar nicht mehr dokumentiert. So gab es in den Jahren 1977 bis 1980 in einigen Vierteln Roms Schüsse auf Demonstrationzüge und Einrichtungen des PCI, Gewalt an Schulen, Prügeleien und sogar Sprengstoffattentate, die anders als in den Jahren zuvor nicht für wert erachtet wurden, öffentlich gemacht zu werden. Nicht einmal auf den Lokalseiten der kommunistischen Tageszeitungen *Unità*, *Manifesto* und *Lotta Continua* fanden sie Erwähnung. Dieser Aspekt muss noch näher erforscht werden, außerdem sollte die größere Toleranzschwelle gegenüber der Gewalt als ein auf ihre Kontexte bezogenes Phänomen untersucht werden: Großstadt versus Kleinstadt, Nord versus Süd und so weiter.

Die Gewalt spielte im Grunde eine doppelte Rolle. In der ersten Hälfte der 1970er Jahre stimulierte sie die Politisierung der Gesellschaft, in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts wirkte sie auch angesichts der wachsenden Schlagkraft der staatlichen Repressionsorgane wie ein mächtiger Entpolitisierungsfaktor. In diesem Zusammenhang muss auch gefragt werden, wo genau die langfristigen Wurzeln des Gewaltausbruchs lagen – auf jeden Fall sind sie weit vor der Krise der 1970er Jahre zu suchen.

Darüber hinaus müsste die Wahrnehmung der unterschiedlichen Formen der Gewalt analysiert und ein anderer wichtiger Aspekt deutlich gemacht werden: Die Welle der Gewalt war in jenen Jahren nicht nur politisch motiviert, sie ging auch mit der Entwicklung des organisierten Verbrechens einher. Schließlich entwickelte sich damals der grausamste Mafiakrieg, den Italien je gesehen hatte. Die „Neue Camorra“ von Raffaele Cutolo und die Organisationen, die sich ihr widersetzen, die so genannte *Banda della Magliana*,

sowie die Verbreitung einer Mikrokriminalität im Zusammenhang mit Drogenhandel und Drogenkonsum prägten die Zeit.

Erst nach 1979 nahm die Toleranz gegenüber Gewalt langsam wieder ab. Die Zahl begrenzter, spontaner Aktionen reduzierte sich schrittweise. Der Terrorismus verlor sein soziales Umfeld, das erschrocken aufgewacht war und sich blutige Attentate nicht länger als Ausdruck eines diffusen sozialen Rebellentums verkaufen ließ. Auf diesen „Geist, der aus der Kriegszeit stammte“ verweisen jene Wissenschaftler, die von einem „schleichenden Bürgerkrieg“ sprechen, der mit der Befreiung Italiens begonnen und sich ab 1969 zugespitzt habe. Diese Theorie eines „allmählich fortschreitenden Bürgerkriegs“ ist in vieler Hinsicht irreführend. Sie rechtfertigt alle, denn sie weist allen eine präzise Rolle im Drama zu. Zweifellos standen sich in Italien zwei Modelle sozialer Integration gegenüber, und der Kalte Krieg wies durchaus Bürgerkriegselemente auf. Etwas anderes ist es jedoch, von einem wirklichen Bürgerkrieg zu sprechen. Dabei werden die Verwerfungen innerhalb der politischen Kräfte nämlich ganz außer Acht gelassen. Es genügt ein Hinweis auf Moro und Berlinguer, die versuchten, die vom Kalten Krieg gezogenen Grenzen zu sprengen. Zu welcher Gruppierung gehörten sie? Wo kämpften sie? Außerdem dürfen einige Tendenzen der italienischen Geschichte nicht vergessen werden, etwa die Weigerung der führenden Schichten, eine einvernehmliche Lösung des sozialen Konflikts zu akzeptieren, oder das komplexe Verhältnis von Gewalt und Politik.

Bei den sozialen Protestbewegungen der 1970er Jahre – auch in ihren gewalttätigen und extremen Formen – ging es auch um das Problem der legitimen Teilhabe am Sozialstaat. In dieser Hinsicht wurde ihre Dynamik von den Medien nicht voll erfasst. Gewalt und Gewaltbereitschaft zeigten sich innerhalb und am Rande dieser Bewegungen. Der linke Terrorismus brachte sie in grundlegende Schwierigkeiten. Er trug dazu bei, dass sie zu kleinen Gruppen zusammenschrumpften, jedoch zerstörte er sie nicht. Das führte zu einer Beschädigung der Gesellschaft, was sich auch in der Art der Terrorismusbekämpfung niederschlug. Die Kultur des Notstands setzte ein neues, der italienischen Linken eigentlich fremdes Zeichen. Beispielhaft dafür ist die Debatte, die unter linksliberalen italienischen Juristen geführt wurde.

Zur Koexistenz von Extremismus und Terrorismus kam ein autonomes Segment der öffentlichen Meinung. Zurückzuweisen ist allerdings die bei einigen Ex-Terroristen lebendige und von einigen Wissenschaftlern und Journalisten aufgegriffene Vorstellung, die bewaffneten Organisationen der Linken seien die Avant-

garde der nach 1968 entstandenen Bewegungen gewesen. In dieser Deutung spiegelt sich ein alter, freilich nie erfüllter Wunsch der terroristischen Vereinigungen, die sich oft gerade wegen der Neigung ihrer Führungskreise, „Oberkommandos“ zu bilden und als „neue Bolschewiken“ aufzutreten, spalteten. Die Organisationen des „bewaffneten Kampfs“ bildeten nur eine kleine Minderheit jener Protestbewegungen, die Millionen von Menschen mobilisieren konnten. Darüber darf man aber nicht vergessen, dass die terroristischen Gruppen viele Sympathien besaßen, wie vor allem die Debatte über die Gewalt zeigte, die die Gruppierungen der extremen Linken in den 1970er Jahren geführt haben. Und nicht vergessen werden dürfen all jene gewalttätigen Aktionen, die fast nie mit einem politischen Mord endeten, jedoch den Boden für den „bewaffneten Kampf“ bereiteten.

Stephan Scheiper

Deutsche Staatsidee und Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren

Ein Resümee

Die Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre kann in der Rückschau als Probe aufs Exempel für die bundesdeutsche Demokratiefähigkeit und Krisenfestigkeit interpretiert werden. Wie gelang vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts diese Probe, die doch als Teil einer allgemeinen Krise der Demokratie im gesamten Westen wahrgenommen wurde¹?

Um einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage zu leisten, soll im Folgenden zunächst der Wandel des Staatsverständnisses, den vor allem Gabriele Metzler und die Tübinger Westernisierungsforschung nachgewiesen haben², in den Blick genommen werden. Denn hier lagen die Voraussetzungen sowohl für den Terrorismus als auch für die Entwicklungen innerhalb der Terrorismusbekämpfung. Dieser Wandel beherrschte die Neuausrichtung der Staatsidee in den 1960er Jahren, die sich im staatlichen Handeln in den 1970er Jahren manifestierte.

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

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

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

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

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

Zweitens orientierte sich staatliches Handeln in den 1970er Jahren nicht mehr am Prinzip der Territorialität³, ja es wurde faktisch bereits transnationalisiert. Denn nachdem Werte und Ideen grenzüberschreitenden Charakter angenommen hatten, brach auch das monolithische Denken vom Staat her auf. In den internationalen Beziehungen büßten jene überkommenen politischen Theorien ihre Relevanz ein, nach deren Logik sich die einzelnen Staaten als hermetisch abgeriegelte Einheiten im diplomatischen Spiel der Außenministerien, Armeen und Staatsoberhäupter gegenüberstanden. Die Voraussetzung hierfür war die faktische Konkurrenz zwischen staatlichen Akteuren innerhalb eines – nationalstaatlichen – Territoriums, die ihre Interessen gegeneinander durchzusetzen hofften. Dazu wurden nun immer öfter auch grenzüberschreitende Kontakte genutzt.

Drittens gab es eine allgemeine Beschleunigung, Differenzierung und Spezialisierung gesellschaftlichen und damit auch staatlichen Handelns. Sie vollzog sich durch technische und wissenschaftliche Modernisierungen, neuartige Vernetzungen und nicht zuletzt durch die Beschränkung staatlicher Aktivitäten auf bestimmte Kernfelder im Sinne staatlicher Selbstbescheidung und Konzentration, was in der Bundesrepublik bereits in der Antrittsrede Helmut Schmidts am 17. Mai 1974 zum Ausdruck kam⁴.

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

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

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

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

1. Wandel der Staatsidee

Um die säkulare Bedeutung dieser Entwicklungen in den 1970er Jahren erkennen zu können, muss zunächst die „deutsche Staatsidee“ definiert werden, wobei eingeräumt werden muss, dass es sich dabei allenfalls um eine dominierende und neben anderen existierende Staatsidee handeln kann. Welche Idee vom Staat herrscht in der Gegenwart? Heribert Prantl hat jüngst unter dem Titel „Der Terrorist als Gesetzgeber“ eine Philippika gegen die deutsche Terrorismusgesetzgebung vorgelegt⁵. Prantl wäht den Rechtsstaat des Grundgesetzes bereits in Trümmern. Eine an den Grund- und Menschenrechten orientierte Staatsidee, wie sie in Artikel 1 des Grundgesetzes vorgegeben ist, sei durch die Maßnahmen für die Innere Sicherheit in Gefahr geraten. Ja, unsere offene Gesellschaft insgesamt stehe in ihren Grundfesten zur Disposition, denn unter dem Vorwand, sich schützen zu wollen, werfe sich der Rechtsstaat dem Monstrum Terrorismus zum Fraß vor. Ein Endzeitblues für die liberal-demokratische Staatsidee, weil der Terror selbst die Gesetze macht? Oder skizziert Prantl hier nur das Dilemma konkurrierender Staatsideen, so dass man noch nicht einmal mehr von dominierenden Ideen sprechen kann?

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

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

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

Dieser ursprünglich hegelianischen Idee stellte der Staatstheoretiker Hans Kelsen eine andere gegenüber. Schon 1911 verfocht Kelsen die pluralismustheoretische Demokratieformel, wonach es „eben überhaupt kein ‚Gesamtinteresse‘, sondern immer nur Gruppeninteressen“⁶ gebe, deren Gegen- und Miteinander im Staatswillen ihren Ausdruck finden würden. Kelsen wurde im weiteren Verlauf der deutschen Geschichte nur wenig Gehör geschenkt. Es bedurfte des massiven Eingriffs von außen, ehe sich nach 1945 die Möglichkeit ergab, den Deutschen die Vorteile dieser staatstheoretischen Alternative vor Augen zu führen. In den angelsächsischen Ländern hingegen hatte sich diese Staats- und Gesellschaftsidee bereits seit geraumer Zeit gefestigt. Während sie dort, vor allem in den USA, zur traditionellen Vorstellung von Politik im Sinne des *government by discussion* geworden war, musste sie in Deutschland erst verankert und um die grundsätzlichen Menschenrechtsklauseln ergänzt werden. Die Westernisierung der Bundesrepublik in den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Basis für eine menschenrechtsorientierte reformfähige Gesellschaft. Sie sollte eben jene Grundwerte tradieren und zugleich offen für Neues sein – eine Grundhaltung, die in den plötzlichen Krisenerscheinungen der 1970er Jahre ihre erste Bewährungsprobe zu bestehen hatte und dabei, so die zeitgenössische Wahrnehmung, zu scheitern drohte. Das Wort von der „Schönwetterdemokratie“ gab diesem Zeitgeist den prägnanten Ausdruck, als die Auflösung des Bretton-Woods-Systems, die „Grenzen des Wachstums“, das Ende der Planungseuphorie und der Ölpreisschock samt der ihm folgenden Rezession zu Marksteinen einer historischen Zäsur wurden⁷. Kaum eine Gesellschaft erfasste diese Zäsur und das traumatisch anmutende Wort von der „Stagflation“ so sehr wie die boomverwöhnte Bundesrepublik, deren Selbstverständnis doch untrennbar mit dem sogenannten Wirtschaftswunder verbunden war.

⁶ Hans Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen 1923, S. 479.

⁷ Vgl. Thomas Ellwein, *Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren*, München 1989.

Es herrschte somit eine Szenerie, die noch 1969 undenkbar schien, als Aufbruch, Planung und Modernisierung die Leitvokabeln des öffentlichen politischen Diskurses waren⁸. Dieser Diskurs hatte zuvor seine Funktion merklich gewandelt, denn in ihm beförderte die freie Medienlandschaft Themen auf die politische Agenda, die sie sorgfältig, nach neuen technisch-wissenschaftlichen Möglichkeiten, aus der Bevölkerung extrapolierte und damit in den politischen Willensbildungsprozess einspeiste. Die Planungseuphoriker auf staatlicher Ebene bedurften dieser Thematisierung in der Öffentlichkeit, weil sie so auf Defizite aufmerksam wurden und durch ihr Handeln auf die Bedürfnisse der Gesellschaft reagieren konnten. Diese mit dem allgemeinen Strukturwandel⁹ der bundesdeutschen Gesellschaft einhergehende Entwicklung seit den ausgehenden 1950er Jahren eröffnete erst die Möglichkeit, „mehr Demokratie wagen“ zu können. Sie schob die drängenden Probleme der Gesellschaft in den Vordergrund, wie dies Klaus Weinhauer für das Thema Gewalt und Jugenddelinquenz in den 1960er/70er Jahren nachgewiesen hat¹⁰.

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

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

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

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

2. Reflexives Handeln

Die 1960er Jahre legten durch diesen ideellen Wandel und ihre technisch-wissenschaftliche Dynamik Potenziale frei, die es in den 1970er Jahren einzuordnen galt, da sie neue vielfältige Möglichkeiten, aber auch Probleme mit sich brachten. Zu einem der herausragenden Probleme wurde der Terrorismus, der, so zeigt der Vergleich mit totalitären Systemen und Diktaturen, die Freiheiten der offenen Gesellschaft und dort vor allem die Medienlandschaft zu seinen Zwecken nutzen konnte. Die Terroristen benötigten die Medien, um zu wirken, und boten den Medien wiederum im wahrsten Sinne des Wortes Zündstoff, um Aufmerksamkeit zu erzielen¹¹. Die Besonderheit der Herausforderung lag aber letztlich darin, dass sie zu einer Zeit kam, in der sich die westlichen Gesellschaften in einem technischen, wirtschaftlichen und politischen Umbruch befanden. Mit der Pluralisierung und Liberalisierung¹² war ein Entwicklungsschub zu verzeichnen, der alte Gewissheiten auf den Prüfstand stellte. Zahlreiche Reformen brachten Umstellungs- und Orientierungsschwierigkeiten mit sich. Diese Probleme zogen Ängste nach sich, die der Terrorismus befeuerte und um ein Vielfaches steigerte. Denn mit ihm rückte die Gewalt nicht mehr nur als kriminelles Phänomen, sondern als potenzielles Mittel des politischen Konfliktaustrags in den Diskussionsfokus. Hoch-, ja gar staatspolitische Bedeutung erlangten die Terroristen, weil sie in der öffentlichen Wahrnehmung das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellten und damit die zentrale Bastion des Staates bei der Friedenssicherung innerhalb einer Gesellschaft zu schleifen drohten.

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

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

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

lichen Gewaltdarstellungen in den Morgen- und Abendzeitungen. Gewalt politisierte damals weite Teile der Gesellschaft und tat dies auch in den 1970er Jahren wieder¹³.

Galt der Terrorismus in der historischen Konstellation der 1970er Jahre auch als neuartiges Phänomen, so bezogen die staatlichen Akteure dennoch ihre Handlungsoptionen zunächst aus ihren eigenen Erfahrungen mit vergleichbaren Phänomenen und versuchten diese teils bewusst, teils unbewusst, in die gegenwärtigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu transferieren. Neben den Entwicklungen der Weimarer Republik bezog sich das auch auf die Gewalteskalation im Zweiten Weltkrieg. Auch diese Erfahrungen gewannen in der legislativen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus eine gewisse Relevanz. Innere Sicherheit hieß oftmals auch Sicherheit vor den Zuständen der 30er und 40er Jahre. Beispielsweise sollte mit dem „Gesetz zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens“ vom November 1974 Gewalt als Mittel des politischen Konflikts prinzipiell geächtet und somit verhindert werden¹⁴.

Die Auseinandersetzungen um dieses Gesetz können aber auch als Beispiel für die pluralistische und gesellschaftsintegrative Entscheidungsfindung dienen, die inzwischen zum Modus des staatlichen Handelns geworden war und mit monolithischen Konzepten nichts mehr gemein hatte. Die Parlamentarier überprüften bereits im Vorfeld etwaige Folgen des Gesetzes, zum Beispiel anhand eines juristischen Memorandums einiger Strafrechtswissenschaftler¹⁵. Die Wissenschaftler mahnten, dass der Begriff Gewaltbefürwortung keine zensierende Wirkung in Presse, Rundfunk und Fernsehen oder auch in der Wissenschaft entfalten dürfe. Solche Kritik ging in die Beratungen ein. Der Bundestag verabschiedete schließlich am 22. April 1976 einen Kompromiss in Form der Paragraphen 88a und 130a Strafgesetzbuch (StGB), der sogenannten Gewaltparagraphen¹⁶. Die Praxis wiederum sollte zeigen, dass „die Befürwortung von und die vorsätzliche Anleitung zu Straftaten, die den Bestand und die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten“,

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

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

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

¹⁶ Vgl. Bundesgesetzblatt I/1976, S. 1056f.

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

3. Transnationales Handeln

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

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

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

grenzüberschreitenden Phänomen des palästinensischen Terrorismus und dessen Vernetzung mit deutschen Gewalttätern. Im September 1970 war man in Bonn darüber informiert, dass sich die gesuchten Baader, Meinhof und Co. in einem PLO-Ausbildungscamp auf jordanischen Terrain aufgehalten hatten. Parallel dazu musste erstmals einer Flugzeugentführung, bei der auch deutsche Passagiere betroffen waren, begegnet werden. Hans-Jürgen Wischniewski, zu jener Zeit Bundesgeschäftsführer der SPD, geriet massiv zwischen die Fronten arabischer und deutscher Interessen¹⁷. Bundeskanzler Willy Brandt hatte ihn gebeten, nach Amman zu reisen, um mit dem Internationalen Roten Kreuz auf die Befreiung der 38 deutschen Passagiere hinzuwirken, die bei einer Entführung von vier Passagierflugzeugen nach Jordanien als Geiseln genommen worden waren. Die innen- und parteipolitische Funktion Wischniewskis wurde hier erstmalig entterritorialisiert, indem er an den üblichen diplomatischen Barrieren vorbei die deutschen Interessen grenzüberschreitend vertrat.

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

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

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

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

4. Beschleunigtes, differenziertes und spezialisiertes Handeln

Der Beschleunigungsprozess fand zeitversetzt auf mehreren Sektoren statt. Zu nennen ist einmal die technische Modernisierung der Ministerien sowie des Bundeskriminalamts. Das BKA wurde im Verlauf der 1970er Jahre über EDV mit den Landeskriminalämtern vernetzt, wodurch der Informationsaustausch massiv beschleunigt und die Reaktionszeiten an den verschiedenen Standorten stark verringert werden konnten¹⁸. Hinzu trat eine ausdifferenzierte Gestaltung des Rechts, um die Abwicklung von Rechtsgeschäften effektiver zu machen. Eine Gesetzesflut während der zweiten Legislaturperiode der sozialliberalen Koalition (1972–1976) flankierte diese Entwicklung. Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel konnte bereits Ende 1974 verkünden, dass die angestrebten 152 Vorhaben zu einem guten Drittel umgesetzt seien. Hierunter fielen die zahlreichen Reformen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozessordnung, wodurch die langwierigen Strafprozesse gegen Mitglieder der RAF und anderer Gruppierungen entzerrt und verkürzt

¹⁸ Vgl. Dieter Schenk, Der Chef. Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998, S. 125–230.

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

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

5. Fazit

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

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

Angelo Ventrone

Der „permanente Bürgerkrieg“ und der Staatsbegriff der politischen Linken im Italien der 1970er Jahre

Im Folgenden sollen zwei grundlegende Fragen erörtert werden: Welchen Staatsbegriff hatten die extreme Linke und die bewaffneten linken Gruppierungen? Und: Wie dachte in dieser Hinsicht die institutionalisierte Linke, also vor allem die kommunistische Parteien, die sich der Herausforderung des Terrorismus stellen mußte?

1. Die extreme Linke

Was die erste Frage betrifft, so ist auf einen deutlichen Widerspruch hinzuweisen. In den 1970er Jahren sprachen diese Gruppen nur dann vom Staat, wenn sie ihr Ziel formulierten, eine politische und soziale Revolution in Gang zu setzen. Sie legten aber in keinem einzigen Dokument dar, was geschehen solle, wenn sie einmal an die Macht kämen. Darin zeigt sich, wie in den 1960er und 1970er Jahren von der eigentlichen Idee der Revolution, die sich im Westen seit 1789 entwickelte hatte, Abschied genommen wurde. Diese Idee resultierte aus dem allgemeinen Elend, in dem, um mit Karl Marx zu sprechen, der ausgebeutete Mensch „nichts anderes zu verlieren hatte als seine eigenen Ketten“. Wenn das Ziel ursprünglich darin bestanden hatte, die Menschheit aus ihrer Not zu befreien, so musste die Entstehung der Wohlstandsgesellschaft diese Intention von Grund auf ändern.

Dieser Wandel kann erklären, warum in den Dokumenten der extremen Linken Italiens keine positive Vision des zu errichtenden neuen Staates zu finden ist. Ebenso wenig werden – wenn nicht in ganz allgemeiner Form – Maßnahmen skizziert, die zu ergreifen wären, um jene neue Gesellschaft zu schaffen, die das eigentliche Ziel jeder revolutionären Doktrin sein sollte. Ähnliches gilt für die bewaffneten Gruppierungen. Selbst die *Brigate Rosse* haben weder ihren Plan für die Zerstörung des Staates deutlich formuliert, noch haben sie die Modalitäten einer Machtübernahme sowie die Etappen und Übergänge dieses Prozesses aufgezeigt¹. Die *Brigate*

¹ Vgl. Luigi Manconi (Hrsg.), *La violenza e la politica*, Rom 1979, S. 16f.

Rosse und die beiden größten Organisationen der außerparlamentarischen Linken, *Potere operaio* und *Lotta continua*, beschränkten sich darauf, über „einen permanenten Bürgerkrieg“ zu theoretisieren, der auf die Destabilisierung des Systems ausgerichtet sei. Doch sie entwarfen keine neu zu schaffende soziale und politische Ordnung. Die Brigadisten räumten sogar selbst ein, dass sie keine präzise Vorstellung vom „Danach“ hätten, sondern zunächst nur an den Sieg dächten².

Es gibt einige scharfsinnige Äußerungen von Italo Calvino über die ersten Protestbewegungen zu Beginn der 1960er Jahre, die uns helfen können, über diesen Punkt zu reflektieren. Der italienische Intellektuelle schrieb: „Ich glaube, dass bei der Entstehung der ‚Beat-Mentalität‘ weniger die atomare Gefahr als die beruhigende Gewissheit über die ‚prosperity‘ der ‚affluent society‘ eine vorherrschende Rolle gespielt hat.“ Seiner Einschätzung nach bildeten die Rationalisierung in der Wirtschaft und die wohlhabende Gesellschaft, die beträchtliche Gewinnspannen selbst für unproduktive Arbeit gewährleisten konnten, die grundlegenden Voraussetzungen für das Entstehen der *Beat Generation*. Der Protest der Jugendlichen war also aus einer Generation hervorgegangen, die sich inzwischen „vor der Not geschützt“³ fühlte.

Diese Überlegungen lassen sich auch auf die nachfolgende Phase der Protestbewegung und auf Gruppen wie *Potere operaio* und *Autonomia operaia* beziehen. Auch sie theoretisierten über die „Arbeitsverweigerung“ und vertraten die Überzeugung, dass die Automatisierung die Menschheit ein für alle Mal von der Mühsal der monotonen und entfremdenden Arbeit entbinden könnte, wenn sie eingesetzt würde, die Menschen zu befreien, statt sie zu unterdrücken⁴. In Wohlstandsgesellschaften müssten Revolutionen nicht mehr darauf abzielen, „die Phase einer konstruktiven Planung einzuleiten“, da der Überfluss bereits gesichert sei⁵. 1971 schrieb *Potere operaio*:

„Wir müssen in der Lage sein, den revolutionären Prozess als fortschreitende, systematische Aneignung der Dinge zu erklären,

² Vgl. etwa die Aussagen von Angela Vai, in: Giovanni Bianconi, *Mi dichiaro prigioniero politico. Storie delle Brigate rosse*, Turin 2003, S. 76.

³ Italo Calvino, *I beatniks e il „sistema“*, in: ders., *Una pietra sopra. Discorsi di letteratura e società*, Turin 1980, S. 78.

⁴ Vgl. Sergio Bianchi/Lanfranco Caminiti (Hrsg.), *Gli autonomi. Le storie, le lotte, le teorie*, 3 Bde., Rom 2007/08.

⁵ Italo Calvino, *L'antitesi operaia*, in: ders., *Una pietra sopra*, S. 102ff.

welche die Ausgebeuteten benötigen, ja als Appropriation all dessen, was sich das Proletariat nehmen und besitzen will.“⁶

Aufgrund dieser Überlegungen wird es verständlicher, warum keine Gruppe jemals eine eigene Revolutionsidee definierte, sondern die Revolution nur als Prozess beschrieb, der im Laufe von Demonstrationen, Universitäts- und Hausbesetzungen, Streiks, Kämpfen mit den Ordnungskräften und der Destabilisierung des Systems schon irgendwie zu einer Lösung führen würde. Adriano Sofri, der Anführer von *Lotta continua*, der aktivsten linken Bewegung, gab dies auch offen zu: „Ich hatte mir nie ein Ziel bei den Kämpfen gesetzt, an denen ich teilgenommen oder die ich angeführt hatte.“ Das Ziel war der Kampf selbst⁷.

Diese Veränderung des Revolutionsbegriffs hatte natürlich auch noch andere Ursachen. Die traditionellen Kategorien des Marxismus-Leninismus gerieten im 20. Jahrhundert ins Wanken, einerseits durch das Bewusstsein, dass die Realität nicht mehr auf eine simple Gegenüberstellung zweier antagonistischer Klassen – Besitzende und Proletariat – reduziert werden konnte, und andererseits durch die Überzeugung, dass der Kampf um die Macht auch außerhalb der Fabrikmauern ausgetragen werden müsse. Die Macht lag nicht mehr nur in den Händen einer kleinen Gruppe, sondern sie war breiter gefächert, so wie sich die Expropriation des Fabrikarbeiters mittlerweile auf die gesamte Gesellschaft ausgeweitet und zu einer allgemeinen Proletarisierung geführt hatte. Daher konnte die kollektive Befreiung nicht mehr nach dem Vorbild der Eroberung des Winterpalastes erreicht werden.

„Die revolutionäre Perspektive“ – so *Potere operaio* – „ist also nicht die ‚Stunde Null‘ des Aufruhrs, sondern der lang andauernde bewaffnete Kampf, getragen von der wachsenden Macht der Masse der Proletariat und eng verzahnt mit der treibenden Kraft der Avantgarde.“⁸ Die „Verteilung und Sozialisierung der Macht“ sowie die „Sozialisierung der Massen“ hatten die klassische Perspektive des Aufstands zunichte gemacht; an ihre Stelle musste das Konzept des „permanenten Bürgerkriegs treten“⁹. Mit anderen Worten: Der Kampf vollzog sich innerhalb der Gesellschaft. Dort musste man präsent sein, beim „sozialen“ Proletariat, das sich auch außerhalb

⁶ *Potere operaio*, Nr. 38/39–1971: „Unità dei proletari sul programma del salario politico“.

⁷ Vgl. Aldo Cazzullo, *I ragazzi che volevano fare la rivoluzione. 1968–1978: Storia di Lotta continua*, Mailand 1998, S. 71.

⁸ *Potere operaio* del lunedì, Nr. 14–1972: „Il convegno di Potere Operaio“.

⁹ Antonio Negri, *La fabbrica della strategia. 33 lezioni su Lenin*, Padua 1977, S. 102f., S. 172, S. 181.

der Fabriken befand, aber nicht an den Orten, wo die politischen Entscheidungen getroffen wurden.

Das war im Grunde genommen auch der Sinn des bekannten Aufrufs *Prendiamoci la città* („Nehmen wir uns die Stadt“) von *Lotta continua* im Jahr 1970:

„In dieser grauenvollen Gesellschaft, welche die Lust am Leben, die Intelligenz der Massen, die Natur zerstört; in dieser grauenvollen Gesellschaft, die davon lebt, dass eine Handvoll dreckiger Besitzender Abermillionen Menschen, Frauen, Kinder und Alte aussaugt; in diesen in Gefängnisse verwandelten Städten. [...] Alles, was da ist, die ganze Gesellschaft, die Reichtümer der Nationen, das haben wir geschaffen, denn es ist das Ergebnis unserer Fron, unseres Elends. *Alles das gehört uns. Nehmen wir alles, nehmen wir die Gesellschaft; nehmen wir uns die Stadt* – nehmen wir uns die Häuser, die Schulen, die Verkehrsmittel, die Kindergärten.“¹⁰

Die Überzeugung, die politische Revolution und die Eroberung des Staates seien die Voraussetzung, um die Machtverhältnisse zu verändern, verkehrte sich in ihr Gegenteil. Die Revolution musste innerhalb der Gesellschaft stattfinden, die dann den Staat dazu zwingen würde, sich den neuen Kraftverhältnissen anzupassen und dem neuen Proletariat mehr Raum zu geben, das sich des ihm „abgepressten Reichtums“ bemächtigen wolle¹¹. Nach Meinung von *Autonomia operaia* entstand die „Notwendigkeit des Kommunismus“ nicht aus dem Aufbegehren gegen das Elend, sondern aus dem neuen Reichtum der Gesellschaft, den die Moderne ermöglicht hatte¹². Toni Negri, einer ihrer wichtigsten Anführer, schrieb: „Wir sind eine Realität, die nicht in der Verzweiflung, sondern im Verlangen, in der Freude und im Reichtum den Grund unseres Hasses auf die Oberen und unseres unbeugsamen Kampfeswillens zieht.“¹³

Es ist hier nicht möglich, auf die unterschiedlichen Auffassungen der einzelnen Mitglieder der Bewegung und der verschiedenen bewaffneten Gruppen näher einzugehen. Man wird aber sagen können, dass die Konzentration auf eine breit gefächerte Aktion der Massen, die in der Lage wäre, einen Kurzschluss im System

¹⁰ *Lotta continua*, Nr. 22–1970: „*Prendiamoci la città*“.

¹¹ *Potere operaio*, Nr. 45–1971: „*Che cos'è Potere operaio?*“.

¹² Vgl. Nanni Balestrini/Primo Moroni, *L'orda d'oro 1968–1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Mailand 1997, S. 448–457.

¹³ Antonio Negri, *Partito operaio contro il lavoro*, in: Sergio Bologna/Paolo Carpiagnano/Antonio Negri, *Crisi e organizzazione operaia*, Mailand 1974, S. 126.

herbeizuführen, die Basis für den Dialog untereinander und für das gemeinsame Ziel war, „Methoden der Gegenmacht“ in den Fabriken und außerhalb anzuwenden.

Die in den frühen 1970er Jahren eskalierende Gewalt erforderte jedoch paradoxer Weise eine schnelle Rückkehr zum traditionellen Repertoire der marxistisch-leninistischen (und maoistischen) Lehre, wie etwa zu dem Ziel, den Klassenkampf in einen Bürgerkrieg zu verwandeln, um zur Diktatur des Proletariats zu gelangen. Selbstverständlich blieben die Organisationsformen davon nicht unberührt. Alle Gruppen entschieden sich sehr schnell für die Übernahme bolschewistischer Strukturen, obwohl sie die führende Rolle einer außerhalb der Massen stehenden Avantgarde eigentlich ablehnten¹⁴.

Für Franco Piperno, einem der wichtigsten Führer von *Autonomia operaia*, hatte der Terrorismus in Italien die „technisch wirksamsten Ergebnisse“ in ganz Europa vor allem erzielt, weil er nicht davor zurückgeschreckt war, mit „grundlegenden Elementen leninistischen Gedankenguts“ zu brechen, nämlich mit der Notwendigkeit, sich sofort „auf dem Feld der Zerstörung des Staatsapparates zu bewegen“¹⁵. Bei diesem Thema hatten auch Überlegungen anderer bewaffneter europäischer Gruppierungen eine gewisse Relevanz. Über ein Strategiepapier der RAF hieß es in der Zeitschrift *Potere operaio*, man teile die Meinung, dass die Revolution nicht mehr mit einem Generalstreik und einer anschließenden militärischen Erhebung erfolgen könne, sondern durch „Kommandoaktionen“ und „Widerstandszentren“, die – ohne sich dabei vom Kampf der Massen zu distanzieren – Kampftruppen aufstellen sollten, die in der Lage seien, „in einem langen Guerillakrieg die militärischen Kräfte der Unterdrücker zu unterwandern, zu demoralisieren und zu zerstören“. Mit Blick auf die IRA wurden jene Kräfte positiv beurteilt, welche die Schaffung von befreiten Vierteln planten – als Basis, „von der aus die Angriffe gegen den Feind in alle Richtungen und auf allen Gebieten durchgeführt werden könnten, um ihn ständig in Angst leben zu lassen und ihn am Ende dazu zu zwingen, die Waffen zu strecken“¹⁶.

¹⁴ Sergio Bologna, *La tribù delle talpe*, zit. nach: Balestrini/Moroni, *L'orda d'oro*, S. 356f.

¹⁵ Franco Piperno in einer öffentlichen Veranstaltung in Cosenza am 18. 10. 1978, in: Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, Bd. 53, Rom 1990, S. 802f.

¹⁶ *Potere operaio* del lunedì, Nr. 13–1972: „Comunismo e Terrorismo“.

Ein weiteres Element, das die vielgestaltige außerparlamentarische Linke einte, war das – ausschließlich negative – Bild des Staates, also des Feindes, mit dem jeglicher Dialog ausgeschlossen war. Das Bild des Staates, das die extreme Linke weiterhin kultivierte, war das traditionelle Bild einer „bürgerlichen Demokratie“, die jederzeit reaktionäre und faschistische Tendenzen hervorbringen konnte; auch wenn *Potere operaio* in Wahrheit die Durchsetzung des Neokapitalismus mehr fürchtete als eine Rückkehr zum Faschismus¹⁷.

In dieser Weltsicht vertraten die Christdemokraten eine Art Faschismus light, der stellvertretend die Neofaschisten, Mafia und die Amerikanern für sich handeln ließ, aber deswegen nicht minder gefährlich war¹⁸. Ein Slogan, der diese Überzeugung am besten widerspiegelt, lautete: „Den Staat zerschlägt man – man ändert ihn nicht.“ Und ein anderer Slogan: „Polizist zieh Leine, hier kommt Genossin P 38.“ Die deutsche Militärpistole P 38 hatte bei den italienischen Partisanen zwischen 1943 und 1945 als echte Kriegstrophäe gegolten – jetzt wurde sie zum Symbol für die Revolte gegen einen Staat, den man als direkten Nachfolger des faschistischen Regimes betrachtete.

Vielleicht lag es auch an der Mischung aus kritikloser Akzeptanz des leninistischen Modells und einem gänzlich verfehlten Staatsbild, dass sich die extreme Linke und mehr noch die bewaffneten Gruppierungen – vor allem die *Brigate Rosse* – derselben Mittel und derselben Sprache bedienten wie die Staatsapparate, die sie doch bekämpften: die „Festnahme“ der Schuldigen, ihr „Prozess“, die „vorläufige Freilassung“, die Schaffung von „Volksgefängnissen“, die „proletarische Justiz“ bis hin zu den „Exekutionen“ der zum Tode Verurteilten.

2. Die institutionalisierte Linke

Bei der institutionalisierten Linken war die Lage völlig anders. Der *Partito Comunista Italiano* (PCI) zeigte gegenüber dem Protest der extremen Linken nach anfänglicher Unentschlossenheit eine unmissverständlich ablehnende Haltung. Die kommunistische Partei sah in der Rebellion der jungen Generation eine „Provokation“, einen Angriff, der die Zunahme der Stimmen für die Partei blockieren

¹⁷ Vgl. z.B. *Brigate rosse*, Autointervista (1971), in: *Le parole scritte*, Rom 1996, S. 35ff.

¹⁸ Vgl. Angelo Ventrone, *Il nemico interno. Immagini, parole e simboli della lotta politica nell'Italia del Novecento*, Rom 2005.

und den entschiedensten und stärksten Garanten der Demokratie im Lande – den PCI selbst – zerstören sollte¹⁹.

Das Anwachsen des Terrorismus Mitte der 1970er Jahre führte dazu, dass sich der PCI in eine Art „Ordnungspartei“ verwandelte und sogar die repressiven Maßnahmen billigte, die auf eine Kompetenzerweiterung der Ordnungskräfte zielten. Diese Veränderung vollzog sich in einer Zeit großer Unruhe, die gekennzeichnet war vom Putsch der Obristen in Griechenland und des Generals Pinochet in Chile, von dem Massaker auf der Piazza Fontana im Dezember 1969 und der sich langsam abzeichnenden neofaschistischen „Strategie der Spannung“, die das Land mit zahlreichen Attentaten in Atem hielt²⁰.

Diese schwierige Situation zwang die kommunistische Partei zu einer Neubewertung des „Staates“ und der traditionellen Staatspartei, der *Democrazia Cristiana* (DC), deren bevorzugter Gesprächspartner sie nicht zufällig für die gesamte Dauer des Terrorismus werden sollte. Nach dem Putsch in Chile im Jahr 1973 versuchte der PCI unter Führung Enrico Berlinguers die Wunde zu schließen, die ihr mit der Auflösung des antifaschistischen Blocks 1947 und dem Ausschluss aus der Regierung zugefügt worden war. Sie begann, den Widerspruch zu lösen, einerseits eine der Gründerinnen der demokratischen Republik gewesen zu sein, andererseits aber eine tief sitzende Feindseligkeit gegen den Staat zu hegen, von dem sie sich an den Rand gedrängt fühlte.

Mit der Politik des „historischen Kompromisses“ und dann der Unterstützung der von den Christdemokraten geführten Minderheitsregierungen der „nationalen Solidarität“ verzichtete der PCI auf seine klischeehafte Kampfterminologie gegen die DC, derer sie sich in ihrer Propaganda und ihren politischen Aktionen bedient hatte. In den Augen des PCI begann sich die DC trotz zahlreicher Widersprüche von einem sturen Gegner jeder Form der Dissidenz, einem bedingungslosen Verbündeten der USA und einem stillen Partner des Neofaschismus in einen entschiedenen Befürworter des demokratischen Systems zu verwandeln.

Das heißt aber nicht, dass alle Brücken zur Vergangenheit abgebrochen worden wären. Bestehen blieb eine nicht unbedeutende Übereinstimmung zwischen der institutionalisierten und der außer-

¹⁹ L'Annunziata, Turin 1977, S. 18f.

²⁰ Vgl. Ermanno Taviani, PCI, estremismo di sinistra e terrorismo, in: Gabriele de Rosa/Giancarlo Monina (Hrsg.), L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni, Soveria Mannelli 2003, S. 235–275, hier S. 260ff.

parlamentarischen Linken in der Analyse der Tendenzen des modernen Kapitalismus. Beiden erschien dieser weiterhin als ein System, das bald unter der Last seiner eigenen inneren Widersprüche zerbrechen werde. Beide waren sogar der Überzeugung, dass die Krise den Kapitalismus zu immer gewalttätigeren Reaktionen drängen werde, wie die „Strategie der Spannung“ in Italien und die Ereignisse in Chile unmissverständlich gezeigt hätten. Doch – und hier schieden sich die Geister – führte die Interpretation ein und derselben Realität den PCI dazu, aus Sorge um einen Putsch im Lande bei ihren politischen Entscheidungen äußerst vorsichtig zu agieren, während die extreme Linke einen weiteren Radikalisierungsschub erlebte.

Gegen Ende des Jahrzehnts wurde der Prozess der Annäherung des PCI an den Staat noch deutlicher. Im Februar 1977 wurde der kommunistische Gewerkschaftsführer Luciano Lama aus der Universität Rom vertrieben, nachdem er von autonomen Gruppen daran gehindert worden war, dort eine Versammlung abzuhalten. Danach eskalierten die gewalttätigen Auseinandersetzungen. Der PCI griff nun die Gruppierungen der extremen Linken vehement an, bezichtigte sie, Protagonisten eines erneuten *squadrismo* zu sein, also Exponenten organisierter politischer Gewalt nach dem Vorbild des Faschismus, und zieh sie „antidemokratischer Provokationen“, die bewusst oder unbewusst der Sache reaktionärer Gruppen dienten, weil sie darauf abzielten, den PCI außerhalb der Grenzen des Gesetzes zu stellen und das demokratische System zu zerschlagen²¹.

In diesen Wochen wurde auch die Debatte über den Prozess gegen den „historischen Kern“ der *Brigate Rosse* in Turin eröffnet, an der viele Vertreter des kulturellen und politischen Lebens in Italien teilnahmen: Giorgio Amendola, Eugenio Montale, Franco Fortini, Italo Calvino und Leonardo Sciascia. Im Mittelpunkt stand die Frage nach der Zivilcourage, denn es bestand das Risiko, von den Terroristen „bestraft“ zu werden, wenn man als Schöffe an dem Prozess teilnahm. Italo Calvino und Giorgio Amendola vertraten die Auffassung, dass jeder Bürger sich in diesem schwierigen Moment engagieren müsse, um den Staat nicht nur zu verteidigen, sondern „wiederzubeleben“, denn das liege im Interesse der Allgemeinheit²². In einem Artikel vom 9. Juni 1977 vertrat Sciascia eine ganz andere Position. Der sizilianische Schriftsteller nahm eine zuvor geäußerte Erklärung Eugenio Montales auf, der Verständnis

²¹ L'Unità vom 13.3.1977: „Torbidi scopi“.

²² L'Espresso vom 5.6.1977: „E poi c'è anche la Nicodemite“.

für jene gezeigt hatte, die „abgesprungen“ waren, weil auch er an ihrer Stelle Angst gehabt hätte, und ergänzte, dass er sich nicht mit einem Staat identifizieren könne, der „sich in Auflösung befinde und korrupt sei“. Wenn „es nicht um die Verpflichtung ginge, keine Angst zu haben“, hätte er die Ernennung zum Schöffen abgelehnt²³. Diese Auffassung bekräftigte er nach der Entführung des Vorsitzenden der *Democrazia Cristiana*, Aldo Moro. Bei dieser Gelegenheit betonte er mit dem Verweis auf einen kurz zuvor von Alberto Moravia gebrauchten Begriff sein Gefühl einer „Nicht-Zugehörigkeit“ – die etwas anderes sei als „Gleichgültigkeit“ – zu einem Staat, der nur noch eine „leere Hülle“ sei, wobei die Verfassung die Hülle und die Leere, ja die absolute Unfähigkeit darstelle, Prinzipien einzuhalten²⁴. Sciascia und andere dem PCI nahestehende Intellektuelle zogen sich angesichts des durch terroristische Gewalt provozierten Notstands also auf die Position zurück, weder für den Staat noch für die *Brigate Rosse* Partei zu ergreifen.

Dagegen brach der PCI mit vielen Überzeugungen, die er über lange Zeit vertreten hatte. Er erklärte seine Treue zum „demokratischen Regime und zur Verfassung“, den „entscheidenden und unverzichtbaren Errungenschaften“, um es mit den Worten von Parteichef Enrico Berlinguer auszudrücken. Dieser ließ sich sogar zu der Äußerung hinreißen, die öffentliche Reaktion auf die Entführung Aldo Moros zeige die Überwindung der historischen Trennung von „realem Land und legalen Land“, die den italienischen Staat seit seiner Gründung geprägt habe²⁵.

Die Annäherung des PCI an den Staat vollzog sich in jenen Jahren immer schneller, auch wenn dies mit dem ständigen Verweis auf das traditionelle Motiv geschah, gegen den Faschismus mobil zu machen. Die Aussöhnung geschah jedoch nicht ohne Reserven. Anstelle von *Staat* sprach die Partei weiterhin lieber von *Demokratie*, *Republik* und *Verfassung*, oder sie deutete vage an, dass sich mit der Annäherung an die Sphäre des Staates „die Arbeiterklasse schließlich selbst zum Staate machen könne“. In seiner Antwort auf Äußerungen von Norberto Bobbio über das Fehlen einer marxistischen Staatstheorie, insbesondere über den Mangel an Garantien gegen die Degeneration der Macht, betonte Pietro Ingrao, einer der wichtigsten Wortführer der kommunistischen Partei, immer wieder die Bedeutung der Basisdemokratie und der Partei – nicht des Staates –

²³ La Stampa vom 9.6.1977: „Del disfattismo, della carne e di altre cose“.

²⁴ La Repubblica vom 23.3.1978: „Quella tragica foto di Moro“; vgl. auch Leonardo Sciascia, *L'affaire Moro*, Palermo 1978.

²⁵ L'Unità vom 19.3.1978: „Unità e rigore“.

für die Entstehung von Bürgersinn²⁶. Noch fast 20 Jahre nach diesen Ereignissen erklärte Ugo Pecchioli, der damals als PCI-Strategie für die Beziehungen zwischen der Partei und dem Staat verantwortlich war, dass die Partei in den 1970er Jahren nicht die geringste Absicht gehabt habe, einen Staat zu verteidigen, der schon zu jener Zeit alle seine Unzulänglichkeiten offenbart habe.

„Umso weniger verteidigten wir diejenigen, die den Staat regierten und dabei die eigene Macht auf Vetternwirtschaft und die ausufernde Korruption stützten. Wir waren uns durchaus bewusst, wie tief der Sumpf war. Doch Demokratie ist etwas anderes [...]. Man musste gegen die *Brigate Rosse* sein, um sich an die Seite der Demokratie zu stellen, nicht um das verhängnisvolle Handeln des Staates zu verteidigen.“²⁷

²⁶ Vgl. Mondoperaio, Nr. 8/9–1975: „Esiste una dottrina marxista dello Stato?“ (Norberto Bobbio); La Rinascita vom 6. 2. 1976: „Risposta a Bobbio: Democrazia di massa“ (Pietro Ingrao).

²⁷ Ugo Pecchioli, Tra misteri e verità. Storia di una democrazia incompiuta, Mailand 1995, S. 111.

Klaus Weinbauer

Linksterrorismus der 1970er Jahre

Ein Literaturbericht zur Bundesrepublik Deutschland und zu Italien

1. Einleitung

Die aktuellen Debatten um ehemalige militante Aktivisten der Roten Armee Fraktion (RAF) werden immer noch relativ emotional geführt. Einzelpersonen – seien es Täter und/oder Opfer – stehen im Vordergrund. Diese Diskussionen übergehen jedoch nahezu vollständig die Wechselwirkungen des Terrorismus mit gesellschaftlichen und staatlich-politischen Faktoren sowie seine mediale Einbettung. All dies ruft nach einer breiten sozial- und kulturgeschichtlichen Fundierung der Terrorismusforschung, die jedoch immer noch aussteht¹. Das kann natürlich auch der vorliegende Aufsatz nicht nachholen. Im folgenden Aufriss der Forschungsansätze zur Geschichte des bundesdeutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre geht es vor allem um personen-, gesellschafts- und kommunikationsorientierte Perspektiven. Da der Linksterrorismus kein ausschließlich deutsches Phänomen war, wird auch die Forschungslage zu seinem italienischen Pendant knapp skizziert.

¹ Zum Forschungsstand vgl. Klaus Weinbauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: AfS 34 (2004), S. 219–242; Klaus Weinbauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhart Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a.M./New York 2006; Matthias Dahlke, „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678; Nicole Colin u.a. (Hrsg.), Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven, Bielefeld 2008; Hanno Balz, Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat: die öffentliche Debatte um die RAF in der 70er Jahren, Frankfurt a.M. u.a. 2008; Gisela Diewald-Kerkmann, Frauen, Terrorismus und Justiz. Prozesse gegen weibliche Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni, Düsseldorf 2009; in internationaler Perspektive sehr wichtig: Louise Richardson, Was Terroristen wollen. Die Ursachen der Gewalt und wie wir sie bekämpfen können, Frankfurt a.M./New York 2007.

2. Bundesrepublik

Die wissenschaftliche Untersuchung des Linksterrorismus wird immer noch von personenorientierten Ansätzen bestimmt². Letztere postulieren bisweilen selbst heute noch, Terroristen seien „morally insane, without being clinically psychotic“³. Auch die jüngst publizierten Studien zur Opferperspektive⁴, die lange vernachlässigt wurde, weisen analytisch kaum über Einzelschicksale/-fälle hinaus. Sie untersuchen weder, durch welche Zuschreibungsprozesse die Getöteten zu Opfern stilisiert wurden, noch bestimmen sie eindeutig, für wen oder was letztere genau gestorben sind. Solchen „Befindlichkeitsbeschreibungen“⁵ würden Reflexionen über erinnerungskulturelle Praktiken und Mechanismen analytisch weiter helfen, wie sie für andere Länder, etwa für Spanien, vorliegen⁶. Viele Unzulänglichkeiten der bisherigen Forschung – nicht nur zum bundesdeutschen Linksterrorismus – sind auch durch begriffliche Unschärfen bedingt. Jede Definition sollte berücksichtigen, dass es sich beim Terminus „Terrorismus“ um keinen neutralen, sondern um einen politisch und moralisch abwertenden Begriff handelt. Diejenigen, die als Terroristen bezeichnet werden, sollen in der Regel abqualifiziert, ihre Ziele diskreditiert werden.

Eine immer noch tragfähige Arbeitsdefinition stammt von Peter Waldmann. Er versteht unter Terrorismus „planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund. Sie sollen allgemeine Unsicherheit und Schrecken, daneben auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.“⁷ Im Unterschied zum Guerillero, der auf die Gewinnung physischen Raums abziele, wolle der Terrorist „das Denken besetzen“⁸. Damit geht es, so Waldmann, um Botschaften, Kommunika-

² Vgl. die Beiträge in APuZ 40/41-2007 sowie einige Aufsätze in Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, 2 Bde., Hamburg 2006.

³ Michael Burleigh, *Blood and Rage. A Cultural History of Terrorism*, London 2008, S. x.

⁴ Vgl. etwa Anne Siemens, *Für die RAF war er das System, für mich der Vater. Die andere Geschichte des deutschen Terrorismus*, München/Zürich 2007.

⁵ Nicole Colin, Täter- versus Opferdiskurse: Eine *andere* Geschichte des deutschen Terrorismus?, in: Colin u.a. (Hrsg.), *Der „Deutsche Herbst“*, S. 187–194, hier S. 194.

⁶ Vgl. etwa das Sonderheft von *History and Memory* 14 (2002): *Spanish Memories*; Paloma Aguilar, *Memory and Amnesia: The role of the Spanish Civil War in the transition to democracy*, New York u.a. 2002.

⁷ Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokationen der Macht*, München 1998, S. 10; vgl. auch die Definition von Richardson, *Terroristen*, S. 28f.

⁸ Vgl. Waldmann, *Terrorismus*, S. 17; zum Folgenden vgl. ebenda, S. 13f.

tionsräume sowie um den Zusammenhang dieser kommunikativen Funktion mit den terroristischen Gewaltaktionen.

Es gibt noch andere Alternativen zu individualisierenden Interpretationen des bundesdeutschen Linksterrorismus. Dazu gehören die sozialwissenschaftlichen gesellschaftsorientierten Studien der 1980er Jahre, die heute leider fast vergessen sind⁹. Sozialwissenschaftler und Kriminologen wie Fritz Sack, Sebastian Scheerer und Heinz Steinert analysierten darin den Linksterrorismus als gesellschaftliches Phänomen. Zwar mögen diese Arbeiten heute etwas spröde wirken, jedoch ging es den Autoren darum, etwas über den Zustand der bundesdeutschen Gesellschaft auszusagen und weniger über die moralischen Verfehlungen oder den Gemütszustand militanter Aktivisten.

3. Italien

Die sozial- und kulturgeschichtliche Erforschung des italienischen Terrorismus ist noch weniger ausdifferenziert – nicht zuletzt wegen der restriktiven Archivpolitik. Jedoch lassen sich speziell staatlich-gesellschaftliche Reaktionen zumindest grob mit der Bundesrepublik abgleichen. Auch hierfür bieten die sozialwissenschaftlichen Gesellschaftsanalysen zum bundesdeutschen Linksterrorismus Ansatzpunkte. Im Zusammenhang damit wurden zumindest einige Ähnlichkeiten und Unterschiede zu Italien (aber auch zu Frankreich und den Niederlanden) herausgearbeitet, ohne jedoch einen systematischen Vergleich anzustellen¹⁰. Grundsätzlich war in der

⁹ Vgl. Analysen zum Terrorismus, 4 Bde., hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Opladen 1981–1984; Henner Hess u.a. (Hrsg.), *Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus*, 2 Bde., Frankfurt a.M. 1988; vgl. ausführlicher Klaus Weinbauer/Jörg Requate, Einleitung. Die Herausforderung des „Linksterrorismus“, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik*, S. 9–32.

¹⁰ Vgl. Henner Hess, *Italien: Die ambivalente Revolte*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Angriff*, Bd. 2, S. 9–166; ferner Donatella Della Porta, *Il Terrorismo di sinistra*, Bologna 1990; Donatella Della Porta, *Social Movements, Political Violence, and the State: A comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge u.a. 1995; Giorgio Galli, *Storia del partito armato, 1968–1982*, Mailand 1986; Peura Terhoeven, *Opferbilder – Täterbilder. Die Fotografie als Medium linksterroristischer Selbstermächtigung in Deutschland und Italien der 70er Jahre*, in: *GWU* 58 (2007), S. 380–399; Marco Rimanelli, *Italian Terrorism and Society, 1940–1980s. Roots, Ideologies, Evolution, and International Connections*, in: Brenda J. Lutz/James M. Lutz (Hrsg.), *Global Terrorism*, Bd. 3, Los Angeles u.a. 2008, S. 51–104; Stephen Gundle/Lucia Rinaldi (Hrsg.), *Assassinations and Murder in Modern Italy. Transformations in Society and Culture*, Houndmills 2007.

Bundesrepublik der politische Ausschluss der radikalen Linken stärker als in Italien oder Frankreich. Hinzu kam hierzulande das nach rechts verschobene politische Spektrum, in dem linke Milieus nur schwache Integrationskräfte besaßen. Zudem gab es in der Bundesrepublik so gut wie keinen rechten Terror, während diese Spielart in Italien blühte und es dort zu heftigen Auseinandersetzungen mit dem neofaschistischen Terrorismus kam¹¹.

Durch die derzeitige Erforschung des italienischen Terrorismus wird auch erkennbar, dass die polizeiliche Reaktion auf den Terrorismus in der Bundesrepublik nicht außergewöhnlich hart war. In Italien agierte die Polizei teilweise weit gewalttätiger, aber auch erfolgreicher, obwohl man den verschiedenen italienischen Polizeiformationen kaum Effizienz zugetraut hatte. Sie erschienen eher gekennzeichnet durch einen „Dschungel von Kompetenzen und Befehlsgewalten“ oder durch Korruption¹². Auch die Entstehung eines Computerstaats wurde in Italien nicht befürchtet, galt doch der Staat als weniger monolithisch und als weniger glaubwürdig als in der Bundesrepublik¹³. Zudem verbietet es sich auch für Italien, Staat und Gesellschaft klar gegenüber zu stellen – allein schon die Mafia als komplexe und heterogene Institution steht einer solchen Polarität eindeutig entgegen, was bisher oft übersehen wurde.

Auf gesellschaftlicher Ebene war es für die italienischen Terroristen möglich, an wie auch immer verklärte Traditionen politischer Gewalt anzuknüpfen, etwa an das Sozialbanditentum oder an die Partisanenbewegung des Zweiten Weltkriegs¹⁴. Im Schnitt waren

¹¹ Vgl. Franco Ferraresi, *Minacce alla democrazia. La destra radicale e la strategia della tensione in Italia nel dopoguerra*, Mailand 1995.

¹² Zitat: Hess, Italien, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Angriff*, Bd. 2, S. 472. Vgl. als Überblick Herbert Reiter/Klaus Weinbauer, *Police and Political Violence in the 1960/70s. Germany and Italy in a comparative perspective*, in: ERH 14 (2007), S. 373–395; Luciana Stortoni-Wortmann, *The Police Response to Terrorism in Italy from 1969 to 1983*, in: Fernando Reinares (Hrsg.), *European Democracies against Terrorism. Governmental policies and intergovernmental cooperation*, Aldershot u.a. 2000, S. 147–171.

¹³ Vgl. zu den staatlichen Reaktionen Paul Furlong, *Political Terrorism in Italy: Responses, Reactions, and Immobilism*, in: Juliet Lodge (Hrsg.), *Terrorism. A challenge to the state*, New York 1981, S. 57–90; Stefano Rodotà, *La risposta dello stato al terrorismo: gli apparati*, in: Gianfranco Pasquino (Hrsg.), *La Prova delle armi*, Bologna 1984, S. 77–95; Leonard Weinberg/William L. Eubank, *The Rise and Fall of Italian Terrorism*, Boulder London 1987; vgl. zur Medienberichterstattung Marica Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattuto in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2006.

¹⁴ Vgl. dazu Sidney G. Tarrow, *Democracy and Disorder. Protest and politics in Italy, 1965–1975*, Oxford 1985; Robert Lumley, *States of Emergency. Cultures of Revolt in Italy from 1968 to 1978*, London/New York 1990.

die militanten Aktivisten in Italien jünger und kamen häufiger aus der Arbeiterschaft als die bundesdeutschen Terroristen; anders als in der Bundesrepublik bestanden zumindest bis in die frühen 1970er Jahre Verbindungen zu Teilen der Arbeiterschaft¹⁵. Wichtig war auch der große Zulauf nach den Jugendunruhen von 1977. Außerdem hatte der italienische Terrorismus seinen Höhepunkt erst zwischen 1978 (Entführung Aldo Moros) und 1980¹⁶, also später als sein deutsches Pendant. Schließlich gab es in Italien viel mehr Tote und Verletzte durch politische Gewalt. Zwischen 1969 und 1982 wurden linke Aktivisten in Italien für 162 Morde und 1792 Bombenanschläge gegen fremdes Eigentum verantwortlich gemacht. Demgegenüber starben in Deutschland bis Mitte der 1980er Jahre etwa 40 Personen durch terroristische Aktivitäten¹⁷. In Italien standen zwischen 1978 und 1988 etwa 6000 Angeklagte wegen bewaffneter Aktivitäten oder Mitgliedschaft in bewaffneten Gruppen vor Gericht, davon galten 1427 als Mitglieder linker Untergrundorganisationen, von denen es mehrere Dutzend gab.

4. Der Aspekt der Kommunikation

So wichtig die gesellschaftsanalytischen Studien zum bundesdeutschen Linksterrorismus sind und so sehr sie daher auch in historische Untersuchungen einbezogen werden sollten, bleibt die Lücke zwischen der gesellschaftlichen Strukturanalyse und der Erklärung konkreter Handlungen dennoch kaum überbrückbar. So erscheint die Problematik dieser sozialwissenschaftlichen Ansätze ähnlich gelagert wie die des strukturgeschichtlichen Zugangs der 1970er Jahre: Strukturen können höchstens Bedingungsgefüge, kaum aber Ereignisse selbst erklären. Auffällig an diesen Analysen ist zudem, dass handelnde Personen kaum auftreten.

In jüngster Zeit entstehen allerdings geschichtswissenschaftliche Forschungen, die den Kommunikationsaspekt des (Umgangs mit)

¹⁵ Vgl. Marica Tolomelli, „Repressiv getrennt“ oder „organisch verbündet“. Studenten und Arbeiter 1968 in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien, Opladen 2001; David Moss, *The Politics of Left-Wing Violence in Italy, 1969–85*, New York 1989.

¹⁶ Vgl. Agostino Giovagnoli, *Il Caso Moro. Una tragedia italiana*, Bologna 2005; Richard Drake, *The Aldo Moro Murder Case*, Harvard u.a. 1995; Vladimiro Satta, *Odissea nel caso Moro. Viaggio controcorrente attraverso la documentazione della Commissione Stragi*, Rom 2003; Vladimiro Satta, *Il caso Moro e i suoi falsi misteri*, Saverio Mannelli 2006.

¹⁷ Vgl. Della Porta, *Social Movements*, S. 16f. und S. 128.

Terrorismus betonen¹⁸. Durch diesen *missing link* einer interaktiven Kommunikation kann ein neues Terrain ausgelotet werden zwischen einem biographischen Ansatz, der die Handlungen von Einzelnen in den Mittelpunkt stellt, und einem sozialwissenschaftlichen, der ganz von den gesellschaftlichen Bedingungen ausgeht. Damit wird explizit an die Arbeiten von Peter Waldmann angeknüpft, der betont, Terrorismus sei „primär eine Kommunikationsstrategie“¹⁹. Bei der Untersuchung der kommunikativen Aspekte des Terrorismus geht es nicht um Verharmlosung und auch nicht nur um die Bedeutung der Presse²⁰ oder um mediale Strategien der Terroristen. Vielmehr steht zunächst die Frage im Mittelpunkt: Wer sind die Beteiligten an diesem Kommunikationsprozess, und wie sieht letzterer genau aus? Zu nennen sind dabei die terroristischen Gewalttäter und deren direktes Umfeld, dann der Staat, der sich in seinem Gewaltmonopol herausgefordert sieht, und schließlich die betroffene Gesellschaft, die sich wiederum in sehr unterschiedliche Gruppierungen aufspalten kann. Im Kommunikationsprozess kommt den Medien eine zentrale Rolle zu. Sie können einerseits von verschiedenen Akteuren genutzt werden, andererseits aber auch selbst interpretierend und „Agenda setzend“ in den Prozess eingreifen. Im Anschluss an Waldmanns Interpretation und darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sowohl die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Zustände durch die potenziellen Gewalttäter als auch die Wahrnehmung und Deutung der terroristischen Gewaltakte unter anderem durch die staatlichen Institutionen und die gesellschaftlichen Gruppierungen das Agieren und Reagieren im Bereich des Terrorismus und seiner Bekämpfung maßgeblich bestimmen.

Die Umsetzung eines solchen Denkmodells, das die Kommunikationskomponente von Terrorismus ernst nimmt, sollte als eine kulturgeschichtlich informierte Sozialgeschichte des Terrorismus angelegt sein, die gesellschaftliche, staatlich-politische und kulturelle Aspekte sowie deren Wechselwirkungen integriert und dabei die vorliegenden sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse historisiert²¹.

¹⁸ Erste Anregungen liefern Weinbauer/Requate, Einleitung zu: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik; Weinbauer, Terrorismus; ferner Leith Passmore, *The Art of Hunger: Self-Starvation in the Red Army Faction*, in: *German History* 27 (2009), S. 32–59.

¹⁹ Waldmann, *Terrorismus*, S. 13 und S. 191.

²⁰ Vgl. dazu Balz, *Terroristen*.

²¹ Sehr anregend ist Jörg Requate/Philipp Zessin, *Comment sortir du „terrorisme“? La violence politique et les conditions de sa disparition en France et en République Fédérale Allemande en comparaison 1970 – années 1990*,

All dies scheint möglich im Rahmen einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in der die Analyse des Terrorismus nur eines von mehreren Forschungsfeldern bildet²². Innere Sicherheit – ebenfalls ein sehr vager Begriff – lässt sich mit Blick auf die innenpolitische Legitimation von Staatlichkeit definieren als komplexes Maßnahmenbündel zur Definition, Darstellung und Festigung von Staatsfunktionen nach innen. Dies war nach „außen“, also in die Gesellschaft hinein zu kommunizieren, so dass die Bedeutung von Medien für die Inszenierung von Innerer Sicherheit sehr wichtig ist.

Welche neuen Erkenntnisse kann ein Ansatz erbringen, der die kommunikativen Aspekte im Umgang mit Linksterrorismus beachtet? Ein Blick auf die polizeilich-staatliche Bekämpfung des bundesdeutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre soll das verdeutlichen²³. Die Fahndung nutzte verstärkt die Medien, speziell das Fernsehen. Die Bevölkerung wurde angehalten, sich an der Fahndung zu beteiligen; besonders nach der Lorenz-Entführung von 1975 ging es darum, staatliche Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Printmedien untermauerten dies mit Bildern von Stacheldrahtsperrern, Sandsäcken, schwer bewaffneten Männern und Panzerwagen²⁴. Die staatlich-polizeiliche Kommunikationsoffensive zur Terrorismusbekämpfung wurde ergänzt durch die von manchen Medien eigenständig betriebene „Jagd auf die ‚Baader-Meinhof-Bande‘“²⁵. Gleichzeitig setzte die Polizei in der Terrorismusbekämpfung angesichts unspezifischer Täterprofile, unklarer Organisationsstrukturen sowie der damit verbundenen diffusen Gesamtlage noch stärker auf eine medial inszenierte „Mobilmachung der Bürger“. So wurde intensiv versucht, eine Art „Volks-Fahndung“ zu starten und den „Bürger als Kommissar“ zu nutzen. Auch Fahndungspuppen wurden eingesetzt, die wie die

in: ERH 14 (2007), S. 423–445; weniger ertragreich hingegen Andreas Elter, *Propaganda der Tat. Die RAF und die Medien*, Frankfurt a.M. 2008.

²² Vgl. Weinbauer, *Terrorismus*, insbesondere S. 222ff.

²³ Vgl. zum Folgenden Klaus Weinbauer, *Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre*, in: Susanne Krasemann/Jürgen Martschukat (Hrsg.), *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215–238.

²⁴ Vgl. dazu Martin Steinseifer, *Terrorismus als Medienercignis im Herbst 1977: Strategien, Dynamiken, Darstellungen, Deutungen*, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik*, S. 351–381.

²⁵ Karl-Heinz Stamm, *Alternative Öffentlichkeit. Die Erfahrungsproduktion neuer sozialer Bewegungen*, Frankfurt a.M. u.a. 1988, S. 68.

jeweils Gesuchten gekleidet waren²⁶. Während der bundesdeutsche Staat mittels der Terrorismusbekämpfung Stärke zeigen und damit seine Schutzfunktionen demonstrieren konnte, entstand in großen Teilen der Gesellschaft zumindest phasenweise eine identitätsstiftende Geschlossenheit, eine „Vertiefung des Wir-Gefühls“²⁷ – dies galt jedoch nur bis 1977.

Denn insgesamt gesehen markierte der „Deutsche Herbst“ von 1977 eine Zäsur in den politisch-gesellschaftlichen (Re-)Aktionen gegenüber dem Terrorismus und dessen Bekämpfung²⁸. In der Politik erhielt ein vorrangig auf Ausgrenzung und polizeiliche Repression setzender Kurs allmählich Konkurrenz durch andere Denkansätze. Parallel dazu wurde ein komplexer sozialer Prozess sichtbar, der eine veränderte Einstellung gegenüber Staatlichkeit und staatlichen Leistungen ausdrückte²⁹. Um 1978 gab es nicht nur ein angstvolles Zurückweichen vor dem offenbar allmächtigen und omnipräsenten Leviathan, sondern auch zunehmende Kritik, vor allem an der anscheinend unbegrenzten Fahndungstätigkeit und an den elektronischen Datensammlungen der Sicherheitsorgane. Berichte in „Spiegel“ und „Stern“ oder in Politikmagazinen wie „Report“ sowie in links-alternativen Blättern dokumentierten – und das ist mit Blick auf die deutsche Geschichte kaum zu überschätzen – die Erosion einer essenziellen Denkbarriere: Staatliches Handeln wurde skeptischer betrachtet, galt nicht mehr als unhinterfragbar und per se gerechtfertigt.

Dieser gesellschaftliche (Wahrnehmungs-)Wandel, in dem sich auch eine intensiviertere Kommunikation über Staatlichkeit manifestierte, wurde durch drei zusammenwirkende Faktoren beeinflusst: durch Wandlungen in der polizeilich-staatlichen Herrschaftspraxis und deren Wahrnehmung, durch die Medienoffensive zur Terrorismusbekämpfung, vorangetrieben von Polizei, Politik, aber auch

²⁶ Der Spiegel vom 26. 7. 1976, S. 30; Stern vom 16. 4. 1978, S. 30; Der Spiegel vom 26. 7. 1976, S. 28 und S. 30.

²⁷ Helmut Schmidt, „Polizeiliche Arbeit erschöpft sich keineswegs nur in der Terrorismusbekämpfung, sondern ihre tägliche Aufgabe ist die Abwehr und Verbesserung der Abwehr von Gefahren aller Art!“, in: Die Polizei 69 (1978), S. 4–8, hier S. 5f.

²⁸ Vgl. zum Begriff Tanja Botzat u.a., Ein deutscher Herbst. Zustände 1977, Frankfurt a.M. 1978; ferner den im März 1978 uraufgeführten Film „Deutschland im Herbst“; vgl. dazu Walter Uka, Terrorismus im Film der 70er Jahre: Über die Schwierigkeiten deutscher Filmemacher beim Umgang mit der realen Gegenwart, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik, S. 382–398.

²⁹ Vgl. Helmut Klages, Überlasteter Staat, verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt a.M. 1981.

von einigen Medien selbst, und schließlich durch die datenschützerischen und staatskritischen Aktivitäten der neuen sozialen Bewegungen. Letztere hatte es zwar schon zuvor gegeben, nun wurden deren Anliegen jedoch vermehrt auch von der überregionalen Presse aufgegriffen. Änderungen von Wahrnehmungs- und Kommunikationsmustern waren für diese Wandlungen im Umgang mit dem bundesdeutschen Linksterrorismus somit sehr wichtig.

5. Ausblick

Im Jahr 2004 wurden vom Autor vier Felder für zukünftige sozial- und kulturgeschichtliche Analysen umrissen³⁰. Auf zweien sind deutliche Fortschritte erkennbar: in der Untersuchung der sozialen Konstruktion des Terrorismus vor allem in den Medien sowie in der Einbeziehung transnationaler Perspektiven. Die Abkehr von bipolaren Betrachtungsweisen, vor allem aber die Rekonzeptionalisierung und Historisierung von Staatlichkeit sind bisher jedoch weit weniger vorangekommen. Es fehlen immer noch sozial- und kulturhistorische Analysen konstituierender Elemente staatlicher Herrschaft(spraxis) im zeitlichen Wandel, die auch geschlechtergeschichtliche Aspekte integrieren sollten. Immerhin ist inzwischen deutlich geworden, dass weitere analytische Potentiale mobilisiert werden können, wenn die kommunikativen Dimensionen des Terrorismus stärker in den Vordergrund gerückt werden und es gleichzeitig gelingt, das Phänomen Terrorismus weiter zu historisieren: das heißt vor allem zeitlich frühere Phasen des Terrorismus (etwa im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts) in transnational vergleichende Untersuchungen zur politischen Gewalt einzubeziehen³¹.

Auf allen Gebieten bleibt eines unabdingbar: Die Terrorismusforschung wird sich nur dann weiter entwickeln, wenn sie sich aus den analytischen Klammern sowohl einer engen Personenorientierung als auch politischer Rechtfertigungsstrategien löst und sich an fundierten sozial- und kulturhistorischen Perspektiven orientiert. Geschichten des Terrorismus sind immer auch Geschichten von Staaten, Gesellschaften und Kulturen sowie von ihren sozialen Strukturen, Alltagspraktiken und Kommunikationsnetzwerken einschließlich ihrer Symbole, Rituale und Mentalitäten.

³⁰ Vgl. Weinhauser, Terrorismus, S. 222ff.

³¹ Vgl. David C. Rapoport, General Introduction, in: ders. (Hrsg.), Terrorism. Critical Concepts in Political Science, 4 Bde., London/New York 2006, hier Bd. 1: S. xxvii–xxxvii; Jörg Requate/Klaus Weinhauser (Hrsg.), Mit Terroristen reden? Vom Umgang mit politischer Gewalt im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Essen 2010.

Abkürzungen

AFS	Archiv für Sozialgeschichte
APO	Außerparlamentarische Opposition
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BA(K)	Bundesarchiv (Koblenz)
BAK	Bundeskriminalamt
BR	Brigate Rosse
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DC	Democrazia Cristiana
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ERH	European Review of History
FDP	Freie Demokratische Partei
GSG	Grenzschutzgruppe
GU	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HZ	Historische Zeitschrift
INPOL	Informationssystem der Polizei
IRA	Irish-Republikanische Armee
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LAB	Landesarchiv Berlin
Leg.	Legislatura
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
PA-AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PCI	Partito Comunista Italiano
PIOS	Personen, Institutionen, Objekte, Sachen
PLO	Palestine Liberty Organization
PSK	Präzisionsschützenkommando
RAF	Rote Armee Fraktion
SDS	Servizio di Sicurezza
SEK	Spezialeinsatzkommando
SID	Servizio Informazioni Difesa
SIGSI	Servizio Informazioni Generali e Sicurezza Interna
SISDE	Servizio Informazioni Sicurezza Democratica
SISMI	Servizio Informazioni Sicurezza Militare
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

StA	Staatsarchiv
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
THW	Technisches Hilfswerk
UNO	United Nations Organization
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Autorinnen und Autoren

Hanno Balz, Dr. phil., Historiker, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Leuphana Universität Lüneburg.

Matthias Dahlke, Dr. phil., Historiker, Humboldt-Universität zu Berlin.

Gisela Diewald-Kerkmann, Dr. phil. habil., Privatdozentin für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte an der Universität Bielefeld.

Tobias Hof, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München – Berlin.

Johannes Hürter, Dr. phil. habil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München – Berlin und Privatdozent für Neueste Geschichte an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Gian Enrico Rusconi, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Turin und Direktor des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts (*Fondazione Bruno Kessler*) in Trient.

Vladimiro Satta, Dokumentarist am Senat in Rom.

Stephan Scheiper, Dr. phil., Historiker, Universität Tübingen.

Ermanno Taviani, Dozent für Zeitgeschichte an der Universität Catania.

Angelo Ventrone, Professor für Zeitgeschichte an der Universität Macerata.

Klaus Weinbauer, Dr. phil. habil., Historiker, Privatdozent, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld.