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?	
<i>Stephan Scheiper</i>	
Deutsche Staatsidee und Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren	
Ein Resümee	95
<i>Angelo Ventrone</i>	
Der „permanente Bürgerkrieg“ und der Staatsbegriff der politischen Linken im Italien der 1970er Jahre	107
VI. Forschung	
<i>Klaus Weinhauer</i>	
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 radikalisierende 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 Handlungsdruck 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 Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 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), Mobilien 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-