

Matthias Dahlke
Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben
vom
Institut für Zeitgeschichte

Band 90

Oldenbourg Verlag München 2011

Matthias Dahlke

Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus

Drei Wege
zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa
1972–1975

Oldenbourg Verlag München 2011

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.

© 2011 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Tel: 089 / 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

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

Einbandgestaltung: hauser lacour
Konzept und Herstellung: Karl Dommer
Satz: Typodata GmbH, München
Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen
Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-70466-2
ISSN 0481-3545
eISBN 978-3-486-71335-0

Inhalt

Vorwort	IX
Einleitung	1
Terrorismus und das Jahrzehnt der Geiselnahmen (2) – Transnationale und nationale Terroristen (5) – Drei Länder, sechs Fälle (7) – Methodik und Fragestellungen (9) – Quellen (10) – Forschungsstand (12)	
<i>Teil I:</i>	
<i>Terrorismus, Transnationales und Krisen</i>	17
Terror und Terrorismus: Ein schwieriges Begriffspaar (22) – Terrorismus als Deutungsebenen (24) – Transnational und international (35) – Krisen (38)	
<i>Teil II:</i>	
<i>Bundesrepublik Deutschland. Innenpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik.</i>	41
A. Reformen, Ostpolitik, Wirtschaftskrisen	43
Regieren im Umbruch (43) – Die Entwicklung der Inneren Sicherheit (49)	
B. Olympia 1972 und Terroristenbefreiung von Zagreb.	57
1. Doppelte Nachgiebigkeit als Ausgangspunkt	58
Transnationaler Terrorismus in Deutschland vor Olympia 1972 (58) – Der Anschlag: Nachgiebigkeit und blutiges Scheitern (62) – Geräuschlose Terroristenbefreiung (70)	
2. Kompetenzen und Ressortstreitigkeiten	75
Hemmnis Föderalismus? (75) – Erzwungene Zusammenarbeit (80) – Der Bundeskanzler im Schatten des Innenministers (82)	
3. Innenpolitik im Handlungszwang	87
Palästinenservereine, Ausweisungen und Grenzschutzmaßnahmen (92) – Die „Gastarbeiterproblematik“ (97) – Personen- und Objektschutz (99) – Gründung der GSG 9 (101) – Passive Rechtspolitik (102)	
4. Außenpolitik in der Warteschleife	106
„[E]ruptive Emotionen“ in Israel (107) – „[E]skalierende Polemik“ in der arabischen Welt (115) – Internationale Ansätze (122)	
5. Fazit Olympia 1972: „Das Leben geht weiter!“	127
C. Die Entführung von Peter Lorenz 1975.	129
1. Dominanz der Länder und ein marginalisierter Bundeskanzler.	131
Der verschwundene Spitzenkandidat (131) – Die Forderungen (137) – Strategien, Sondierungen und Ratlosigkeit (140) – Die Entscheidung (143)	
2. Das Auswärtige Amt als Erfüllungsgehilfe.	147
Der Flug nach Aden (147) – Die Freilassung (150)	
3. Manöverkritik und Weichenstellungen	152

VI Inhalt

4. Fazit Lorenz-Entführung: Emergenz der Unnachgiebigkeit	158
D. Ergebnis Bundesrepublik Deutschland	161

Teil III:

<i>Österreich. Außenpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik</i>	<i>165</i>
---	------------

A. Der „Sonnenkanzler“ Kreisky und die Internationalisierung Österreichs Das historiographische Problem Kreisky (168) – Bruno Kreisky: Volkskanzler und Außenseiter (169) – Verschmelzung von Außen- und Innenpolitik (175) – Öffentliche Sicherheit und Terrorismusbekämpfung in den frühen 1970er Jahren (182)	167
--	-----

B. Marchegg 1973	190
----------------------------	-----

1. Bedeutung und Gefährdung des Lagers Schönau.	191
---	-----

2. Der Anschlag. Verhandlungen, Akteure und Abwägungen Marchegg. Nahostkonflikt in der Provinz (197) – Flughafen Schwechat. „Das muß man abwarten.“(200) – Wien-Ballhausplatz: Diskussionen im Ministerrat und Kreiskys Geheimdiplomatie (205)	197
---	-----

3. Das lange Nachspiel. Der Kampf um die öffentliche Deutungshoheit	215
---	-----

4. Diplomatische Offensivhaltung Kreiskys USA und Sowjetunion (223) – Israel (226) – Kreisky: Der europäisch-arabi- sche Brückenbauer (231) – Die Niederlande: Um Geräuschlosigkeit bemüht (235)	222
---	-----

5. Nachgeordnete innenpolitische Konflikte	239
--	-----

6. Einflüsse aus dem Ausland?	242
---	-----

7. Fazit Marchegg 1973: Außenpolitische Investition und beginnende Geheimdiplomatie	245
--	-----

C. OPEC 1975	246
------------------------	-----

1. Die OPEC in Wien.	248
------------------------------	-----

2. Scheichs im Schnee: „in-schallah!“ Stürmung der OPEC-Ministerkonferenz (251) – Ministerrat ohne Kreisky: Warten auf Godot (258) – Das „esoterische“ Communiqué der Terroristen (265) – Die Lage in der OPEC (266) – Kreisky im Ministerrat (268) – Sie- ben Stunden Ministerrat: Der aktiv-passive Kreisky-Stil (278) – Geheim- sitzungen im Radio: Umgang mit den Medien (281) – Vorbereitung auf die Phase „danach“(282) – Prägende Erfahrungen von Marchegg (284) – Schlussakt in Schwechat und Odyssee im Flugzeug (285)	251
--	-----

3. Der kurze Kampf um die öffentliche Deutungshoheit	290
--	-----

4. Das Projekt „Internationalisierung Österreichs“ in Gefahr? Chefdiplomatie gegen die Verlegung des OPEC-Sitzes (294) – Auslieferungs- verhandlungen (296) – Niederlande: Lapsus oder Abwälzungsstrategie? (300)	294
--	-----

5. Innenpolitische Impulse und Verfestigung des Bedrohungsszenarios .	302
---	-----

6. Fazit OPEC 1975: Festigung des außenpolitischen Krisenmanagements	303
D. Das „Wischnewski-Protokoll“ 1977: Terroristen und Regierungen am Verhandlungstisch	305
Der „ehrliche Makler“ Kreisky und seine Gäste (306) – PLO-Angebote an Westdeutschland (310) – Läuterung der PLO (312) – Folgen des Geheimtreffens (314) – Bewertung des Wischnewski-Protokolls (315)	
E. Ergebnis Österreich	316
<i>Teil IV:</i>	
<i>Niederlande. Justizpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik.</i>	321
A. „Gewisse Spuren der inneren Verunsicherung“: Die Niederlande zwischen Entsäulung, Wirtschaftskrise und „Zwartkoppjes“	323
Politik und Gesellschaft im Übergang – die neue Unübersichtlichkeit (324) – Das „besondere Kabinett“ Joop den Uyl (329) – Terrorismusbekämpfung vor 1974 und Impulse aus dem Ausland (336) – Verfrühte Bewährungsprobe der neuen Strukturen: Die Geiselnahme von Deil 1973 (347)	
B. Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag 1974 und Folgeanschläge	351
1. Freitag der 13.: Der Anschlag in Den Haag.	352
2. Vorausgeplante Krisenbewältigung? Die Stäbe.	355
3. Stürmen oder plaudern? Der Einsatz von Gewalt	360
4. Frankreich: Teil der Lösung, Teil des Problems	364
5. Die Schlussphase: Bomben in Paris und Abflug aus Schiphol	368
6. Neue Geiselnahmen im Bewertungsprozess – der Wendepunkt Scheveningen	373
7. Fazit Den Haag 1974: Abzeichnender Wandel vom „Softie“- zum „Hardliner“-Kurs	381
C. Geiselnahmen von Beilen und Amsterdam 1975	383
Südsee im KZ (384) – „Vollkommene Überraschung“? Molukkische Gewalt bis 1975 (386)	
1. Doppelgeiselnahme in drei Phasen	390
Phase I: Auftakt in der Provinz – Zugentführung bei Beilen (390) – Phase II: Konsulatsbesetzung in Amsterdam (395) – Phase II in Beilen: Sackgasse und plötzliches Ende (397) – Phase III: Ende der Geiselnahme in Amsterdam (400)	
2. Krisenorganisation à la Van Agt mit Den Uyl als Berater	401
Schleppender Beginn: Improvisiertes Krisenmanagement in der Provinz (402) – Anpassung des Krisenmanagements im Doppelanschlag (404)	
3. Gewalt, Verhandlungstaktik und Mythos „Dutch approach“	406
Vorsichtig nachgiebiger Stab in Amsterdam (409) – Wechselnde Strategie in Beilen und Entschluss zur Gewalt (410) – Schlussphase und Paniknacht in Amsterdam (412)	

VIII Inhalt

4. Nachklang der Doppelgeiselnahme	414
5. Fazit Molukkeranschläge 1975: Durchsetzung des Justizprimats und der Zufall des „Dutch Approach“	418
6. Exkurs: Molukkeranschläge von 1977/78 – Das Echo auf Beilen und Amsterdam	420
D. Ergebnis Niederlande	424
Ergebnis	427
Quellen und Literatur	435
Abkürzungsverzeichnis	453
Namenregister	457

Vorwort

Zehn Jahre nach dem 11. September 2001 hat sich eine internationale Forschungslandschaft etabliert, die Terrorismusphänomene historisch einzuordnen versucht. Die Anschläge von 2001 waren in vielerlei Hinsicht ein Novum, das umso mehr die Dringlichkeit eines vertieften und interdisziplinären Verständnisses dieser Phänomene vor Augen geführt hat. Diese Studie soll ein Beitrag dazu sein. Sie wurde nicht ganz zufällig während eines längeren Aufenthalts in New York im Frühjahr 2006 konzipiert und im Herbst 2009 als Dissertationsschrift an der Humboldt-Universität zu Berlin angenommen.

In diese Studie sind einige frühere Veröffentlichungen von mir eingeflossen. 2006 erschien im Münchener Meidenbauer-Verlag meine Magisterarbeit „Der Anschlag auf Olympia '72“, die den Ausgangspunkt der Analyse weiterer Anschläge bildete. In den Vierteljahrsheften des Instituts für Zeitgeschichte München sind als Aufsätze erschienen „Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975“ (4/2007) sowie „Das Wischnewski-Protokoll“ (2/2009).

Der Zugang zu den staatlichen Quellen dieser Dreiländerstudie war oft äußerst mühsam. Zur Zeit der Entstehung lagen die oftmals immer noch als sicherheitssensibel eingestuften Dokumente knapp am Rande des Freigabezeitraums von 30 Jahren. Ohne vertiefte Auseinandersetzung mit den Archiv- und Informationsfreiheitsgesetzen sowie fachkundige Beratung wäre eine Einsichtnahme oft gar nicht möglich gewesen. Dies zeigt allerdings auch, dass nach wie vor großer Handlungsbedarf besteht: Nach über 30 Jahren sollte Transparenz der Verwaltung und freier Informationszugang für die Forschung nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis gegeben sein. Besonders angenehm war in dieser Hinsicht das Arbeiten in den Archiven und Ministerien der Niederlande, deren bürgerfreundliche Verwaltungskultur ein Vorbild für andere Länder sein kann. Den vielen Archivmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, denen ich das Leben gewiss nicht immer leicht gemacht habe, bin ich zu Dank verpflichtet. Als Beispiel für unkomplizierten Zugang und hervorragende Betreuung sei hier stellvertretend für viele andere Institutionen das Bruno-Kreisky-Archiv in Wien genannt.

Zahlreiche Personen und Institutionen haben ihren unverzichtbaren Teil zum Gelingen dieses Projekts beigetragen, das freundlicherweise von der Gerda-Henkel-Stiftung und dem DAAD finanziert wurde. Besonderer Dank gilt meinem langjährigen akademischen Lehrer Kiran Patel (Europäisches Hochschulinstitut Florenz) sowie Johannes Hürter und seiner Projektgruppe „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung“ am Institut für Zeitgeschichte (IfZ) in München, die diese Arbeit unermüdlich mit Hilfestellung und Kritik vorangetrieben haben. Dem IfZ danke ich außerdem für die Aufnahme der Arbeit in seine „Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte“, dem Oldenbourg Verlag, namentlich Gabriele Jaroschka, für die gute Zusammenarbeit bei der Drucklegung. Die Gelegenheit, mein Projekt in den Doktorandenzirkeln von Gabriele Metzler, Kiran Patel oder im interdisziplinären „Netzwerk für Terrorismusforschung“ vorzustellen, hat sehr zum Gelingen des Projekts beigetragen. Viele akademische Kolleginnen und Kollegen, die unmöglich alle hier aufzuzählen sind, haben geholfen, Fragen, Thesen und Wortwahl zu schärfen. Im Ausland ist man

besonders auf Hilfestellung angewiesen. Daher bin ich den Menschen besonders dankbar, die mir ihre Heimatländer nahegebracht haben, darunter vor allem Beatrice de Graaf, Jacco Pekelder und Thomas Riegler. Für unverzichtbare Kritik und Anregungen sowie den Schliff am Text danke ich vor allem Jan Teuwsen, Andreas Schneider und Michael Latzel. Gerda Renatus, Daniel Leimner und dem gesamten damaligen Referat Z 25 im Bundesverkehrsministerium danke ich für die großen Freiheiten und Möglichkeiten, die mir als promovierende Teilzeitkraft eingeräumt wurden. Meiner Familie gilt besonderer Dank für die vorbehaltlose Unterstützung und kontinuierliche Motivation in schwachen Momenten. Gleiches gilt für Martin Wetzel, der zudem die Geduld und Nervenstärke aufgebracht hat, es jahrelang und mit viel Einfühlsamkeit mit einem Terrorismusdoktoranden auf engstem Raum auszuhalten.

Allen Freunden und Bekannten danke ich für ihre vielfältige Unterstützung und Motivation auf dem langen Weg zum „Terror-Doc“. Und allen Freunden und Handwerkern, die argwöhnisch die wachsenden Berge von merkwürdiger Terrorismusliteratur in meiner Wohnung beobachtet haben, sei gesagt: Die Gefahr ist hiermit gebannt.

Berlin, im April 2011

„There is a tide in the affairs of men.
Which, taken at the flood, leads on to fortune;
Omitted, all the voyage of their life
Is bound in shallows and in miseries.“¹
W. Shakespeare

Einleitung

Geiselnahmen zerstören Leben. Menschen sterben, Familien werden zerrissen und Überlebende leiden noch Jahre später. Geiselnahmen verändern das Denken. Das der Betroffenen, das der Krisenmanager, das der Zuschauenden. Jede Geiselnahme ist einzigartig, viele bleiben über Jahre und Jahrzehnte in Erinnerung. Geiselnahmen brechen brutal und plötzlich mit dem Gewohnten. Über Tage, manchmal über Wochen oder auch Jahre, ringen Vertreter der bestehende Ordnung und Opponenten um die Oberhand, während in den meisten Fällen eine stumme, ohnmächtige, manchmal globale Zuschauerschar diesen atavistischen Kampf zwischen Gut und Böse in Fernsehen oder Zeitung verfolgt.

Im Falle *politischer* Geiselnahmen wird der Kampf auf eine noch höhere, symbolischere Ebene gehoben. In der Regel werden Regierungen herausgefordert, oft erpresst, manchmal zur Überreaktion provoziert. Politische Geiselnahmen können Staaten und deren Regierungen an die Grenzen der Leistungsfähigkeit, an den Rand des Notstands bringen, manchmal auch darüber hinaus. Die Frage nach der Hoheit, nach der Legitimation von „Staat“² durch Sicherheit steht im Raum. Der Zuschauer wird vor dem Fernseher als Staatsbürger zum Betroffenen, zum Parteigänger. Die Grenze zwischen Gut und Böse verwischt: Haben die Terroristen legitime Interessen? Handelt die Regierung überzogen? Tragen auch die Opfer eine Schuld?

Sich mit politischen Geiselnahmen auseinander zu setzen heißt, einem gesellschaftlichen Kampf nachzuspüren, der stellvertretend zwischen Regierungen und Terroristen ausgefochten wird. Diese Ausnahmesituationen zerreißen in Westeuropa den Vorhang einer ritualisierten Politikkultur und fügen der ohnehin schon „beherrschende[n] Macht des Akzidentiellen im politischen Raum“³ noch den Faktor Zeitdruck hinzu. Plötzlich müssen einige wenige Menschen schnell über Leben und Tod entscheiden – eine Extremsituation, der kaum jemand freiwillig ausgesetzt sein möchte. Politische Karrieren beginnen und enden in solchen Krisensituationen, die auch für die Entscheidungsträger nur mittelbar beeinflussbar sind. Ein nervöser Scharfschütze, eine Kommunikationsspanne oder ein übereifriger Journalist genügen, um aus der besten Strategie ein Blutbad zu machen.

Gleichzeitig offenbaren die in solcher Anspannung getroffenen Entscheidungen relativ unverhüllt politisches Denken. Können Regierungen der Erpressung nachgeben oder nicht? Sind langfristige Erwägungen wichtiger als kurzfristiger Erfolg? Welche politischen Werte gilt es – notfalls auch mit Opfern – zu verteidigen? Wie weit dürfen gewohnte politische Abläufe, etwa Wahlen oder die Eröffnung des Parlamentsjahres,

¹ Brutus in *Shakespeare, William: Julius Caesar, Akt 4, Szene 3, 218–222.*

² „Staat“ bezeichnet hier die Gesamtheit seiner Organe, nicht deren monolithische Einheit.

³ Kielmansegg, Das politische System, S. 142.

im Anschlagfall zurückgestellt werden? Wie legitim ist der Einsatz von staatlicher Gewalt⁴ als Antwort auf terroristische Gewalt? Auf welche Erfahrungswerte wird zurückgegriffen, welche werden ausgeblendet? Wie wird Krisenmanagement organisiert? Welche „Kleingruppendynamiken“ gibt es? Wie wichtig ist uneingeschränktes Handeln eines „Krisenmanagers“ gegenüber der Einbeziehung oppositioneller Meinungen?

All diese spannenden, aber abstrakten Fragen lassen sich inzwischen am historischen Gegenstand bearbeiten. Dieses Buch widmet sich den staatlichen Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen und Entführungen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden. Das zentrale Augenmerk gilt hierbei transnational agierenden Terroristen.

Terrorismus und das Jahrzehnt der Geiselnahmen

Terrorismus entspringt einer Geisteshaltung.⁵ Seine akuten Ausprägungen sind in der Regel verstörend, dröhnend und kurz. Gleichzeitig ist das Phänomen Terrorismus sehr flüchtig. Dies macht es fast unmöglich, eine Universaldefinition dafür zu finden. Terrorismus lässt sich nicht mit Grenzen oder Organisationsformen fassen, schon gar nicht nationalstaatlichen. Er verändert sich über Zeit und Raum, variiert von Kultur zu Kontinent. Das Phänomen kennt vielfältigste Benennungen, Motive, Ziele, Feinde und Unterstützer. Terrorismus muss nicht Terrorismus genannt werden, um Terrorismus zu sein. Umgekehrt wird vieles Terrorismus genannt, weil es politisch oder medial opportun erscheint.

Grundlage der terroristischen Geisteshaltung ist der Anspruch, mit Gewalt die Welt verändern zu wollen. Terrorismus lehnt sich immer auf, Terrorismus wendet sich immer gegen bestehende Ordnungen. Gegenpart dieser gewaltsamen „Auflehnungen“ sind die Vertreter, auch Symbole dieser Ordnung. Das können aus Sicht der Terroristen eigene oder fremde Regierungen bzw. hoheitliche Vertreter sein, wichtige Personen, bedeutsame Infrastruktur oder Angehörige eines anderen Glaubens.

Die Umsetzung dieses Anspruchs ist nicht frei von „Moden“, vielleicht auch „Wellen“. Dies hat viel mit politischen Umständen, aber auch mit Technologie zu tun.

⁴ Gewalt wird hier vor allem als intentionale physische (seltener auch psychische) Aktion gegen eine andere Partei gegen deren Willen verstanden. Dies kann von Zwang über Verletzung bis zur physischen Vernichtung reichen. Nicht gemeint ist hier die Frage nach Kompetenzen staatlicher Organe. Dennoch ist staatliche und nichtstaatliche Gewalt zu unterscheiden. Während die Grenzen staatlicher physischer Gewalt in der Regel über das kodifizierte Recht definiert sind (Schusswaffengebrauch, Freiheitsentzug etc.), geht nichtstaatliche Gewalt einher mit dem Bruch von Werten und Normen. Täter-, Opfer- und rechtliche Perspektive können sich gravierend voneinander unterscheiden. Die Legitimität und gesellschaftliche Funktion von Gewalt steht in Wechselwirkung mit kulturellen Vorstellungen und unterliegt somit auch Veränderungen über die Zeit. Zum Aktionsbegriff von Gewalt vgl. Bufacchi, *Two Concepts of Violence and Burgess-Jackson*, Gewalt in der zeitgenössischen analytischen Philosophie. Für einen eher ideengeschichtlichen Ansatz im Sinne des Kompetenzbegriffs von Gewalt vgl. Hirsch, *Recht auf Gewalt?* Für einen soziologischen Zugang vgl. Heitmeyer/Soeffner, *Gewalt*.

⁵ Für eine ausführlichere Diskussion terrorismustheoretischer Ansätze vgl. das folgende Kapitel.

Terroristen müssen, damit sie „erfolgreich“ sein können, ihren Gegenpart überlisten, mit immer neuen Strategien überrumpeln. Von der „dynamite campaign“ des 19. Jahrhunderts in Großbritannien, dem Gebrauch von Pistolen für Attentate auf Staats- und Regierungschefs vor und nach 1900, von den Flugzeugentführungen der späten 1960er Jahre bis hin zum furchtbaren Gebrauch von Passagierflugzeugen als fliegende Bomben zu Beginn des 21. Jahrhunderts zieht sich das Phänomen, dass Vertreter der bestehenden Ordnung mit jeweils neuen Techniken und Strategien konfrontiert wurden.

Die 1970er Jahre, insbesondere deren erste Hälfte, sind und waren eine spannende Zeit. Sie *sind* spannend, weil sie im Sinne einer Problemgeschichte der Gegenwart⁶ Antworten auf ähnlich verstandene Probleme der Jetztzeit geben können. Eckart Conze hat jüngst diese Perspektive besonders deutlich hervorgehoben und gleichzeitig den für ihn zentralen, Nationalgeschichte prägenden Begriff der Sicherheit zur Leitvokabel einer jetztzeitig verstandenen Problemgeschichte gemacht.⁷ Das erste Jahrzehnt des dritten Jahrtausends hat – beginnend mit dem 11. September 2001, der Selbstdemonstration der Menschenrechts- und Freiheitsmacht USA, der Erkenntnis des Klimawandels und vorläufig endend mit der Weltwirtschaftskrise 2008/09 – in der westlichen Welt die „Suche nach Sicherheit(en)“, den Wunsch nach stabilisierender Ordnung, besonders deutlich gemacht. Antworten in den 1970er Jahren zu suchen ist schon deshalb nicht verkehrt, weil diese auch eine spannende Zeit *waren*. Schon damals bestimmten neuempfundene Unsicherheiten das Bild in der westlichen Welt. Als ereignishistorische Beispiele mögen hier das Ende des Weltwährungssystems von Bretton Woods, die „Grenzen des Wachstums“ oder der erste Ölpreisschock dienen. Diese waren eher Symptome langfristiger Prozesse, die das Leben „nach dem Boom“⁸ mit all seinen soziokulturellen, ökonomischen und politischen Veränderungen einleiteten. Halb getrieben, halb gewollt, war es gleichzeitig aber auch eine Zeit des Aufbruchs, die in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden eine besonders intensive Phase der Reformfreudigkeit in fast allen gesellschaftlichen Bereichen darstellte. Es war die Zeit, in der politische Mitbestimmung groß geschrieben wurde. Junge Menschen wurden nicht nur mit der Herabsetzung des Wahlalters mobilisiert und politisch integriert. Neues Konsumverhalten, zunehmende Marginalisierung der Kirchen, Lockerung der Geschlechterbilder und der Sexualmoral sowie grundsätzliche Veränderungen der Arbeitswelt sowie beginnende Computerisierung in der Verwaltung sorgten für gesellschaftliche Entkrampfung, aber auch für Anpassungsprobleme.

Der Wandel und das Ringen um die Lösung neuer Probleme, die diese Zeit des „Strukturwandels“⁹ mit sich brachte, lieferte aber auch die große Bühne für besonders radikale Utopisten. Wesentlichen Anteil an diesem von Schocks überschatteten, widersprüchlichen und zunehmend verunsicherten Zeitempfinden¹⁰ hatte das unberechenbare Phänomen des Terrorismus, mit dem die meisten westeuropäischen Länder konfrontiert wurden.

⁶ Vgl. Hockerts, Zeitgeschichte.

⁷ Vgl. Conze, Die Suche nach Sicherheit, hier insbesondere S.9–18.

⁸ Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, Nach dem Boom.

⁹ Doering-Manteuffel/Lutz, Nach dem Boom, S. 15.

¹⁰ Vgl. etwa Sontheimer, Die verunsicherte Republik.

Die 1970er Jahre haben auch in der globalen Terrorismusgeschichte, sofern man nach Stand der Forschung überhaupt davon sprechen kann¹¹, einen eigenen Charakter. Die terrorismusstrategische und -technische Novität dieser Zeit war die politische Geiselnahme bzw. Entführung.¹² Diese begann in den späten 1960er Jahren mit der Substrategie der politischen Flugzeugentführung.¹³ Palästinensische Terroristen machten diese Strategie mit ihrer (einmalig erfolgreichen) El-Al-Entführung im Sommer 1968 berühmt. Weltweit folgten andere Terroristen und nutzten Flugzeugentführungen als probates Mittel zur Erpressung von Forderungen. Dennoch blieb die „Luftpiraterie“ in den westlichen Ländern eher selten. Der Einsatz von Skymarshalls, Gepäckdurchsuchungen und Metalldetektoren vermittelten das Gefühl, die Gefahr im Griff zu haben, so dass am Ende der 1960er Jahre auf staatlicher Seite eher wenig Sorge bestand: „[G]overnment leaders and their bureaucracies viewed this activity [terrorism] as just a passing phenomenon. They hoped, somewhat naively, that it would go away quickly.“¹⁴ Jedoch geschah genau das Gegenteil. Die Strategie der Erpressung mit Menschenleben wurde intensiviert und auf den Boden verlagert. Eine der frühesten politischen Geiselnahmen dieser Zeit waren die Besetzung der indonesischen Botschafterresidenz in den Niederlanden im Herbst 1970 und, jenseits des Atlantiks, die durch die „Front de libération du Québec“ (FLQ) ausgelöste Oktoberkrise von 1970 in Kanada. Ähnlich wie bei vorhergehenden terroristischen Wellen nutzte sich das Überraschungspotenzial von Geiselnahmen im Laufe der 1970er Jahre allmählich ab. Ende 1975 reflektierte der Begriff der „Geiselnahmen-Epidemie“¹⁵ das Verständnis eines dauerhafteren Problems. Zunehmend setzte sich auch die Kunst mit politischer Gewalt und Geiselnahmen auseinander, was ebenfalls eine tiefere gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema widerspiegelt.¹⁶ Insbesondere in Westeuropa entwi-

¹¹ So werden politische Geiselnahmen oder Entführungen in Mittelafrrika, Südostasien oder Lateinamerika fast nie in das terrorismusgeschichtliche Bild der 1970er Jahre einbezogen. Japan ist da – trotzdem selten genug – eine Ausnahme.

¹² Zwar gab es auch schon vorher Entführungen, jedoch waren diese vor allem finanziellen oder militärischen Zwecken geschuldet. Vgl. Middendorff, Menschenraub.

¹³ Dies bedeutet nicht, dass es nicht auch schon früher Flugzeugentführungen gegeben hat. Der angeblich erste Fall soll 1931 in Peru stattgefunden haben. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurden immer wieder Flugzeuge entführt, um ansonsten unerreichbare Ziele anzusteuern. Dies wurde vor allem zum Verlassen des „Ostblocks“ oder Kubas genutzt. Bestes Zeichen dafür ist Artikel 11 („Unlawful Seizure of Aircraft“) der sog. Tokyo-Konvention der Vereinten Nationen von 1963, die Fragen zur Rechtsposition eines Flugzeugs und seiner Passagiere im internationalen Raum regelte. Vgl. Tokyo-Konvention von 1963, online unter: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>, Abruf vom 20.5.2009. Die Verknüpfung von politischen Forderungen mit Flugzeugentführungen war also das Novum der späten 1960er Jahre. Vgl. Choi, Aviation Terrorism.

¹⁴ B. Taillon, Hijacking and hostages, S. 15.

¹⁵ Heitink, Jan G.: Die dunkle Welt von Gewalt und Polarisation, in: De Telegraaf vom 24. 12. 1975, S. 9.

¹⁶ Vgl. z. B. das bemerkenswerte Drama „Der Tag, an dem der Papst entführt wurde“ von Joao Bethencourt, das 1972 in Rio de Janeiro und 1973 in Zürich uraufgeführt wurde. Darin wird der Papst während der UN-Vollversammlung von einem jüdischen Taxifahrer entführt, der als „Lösegeld“ und mit Zustimmung der Geisel einen Friedenstag auf der Welt fordert. Der interessante Aspekt Kunst und Terrorismus als Teil einer kulturellen Auseinandersetzung mit diesem Gewaltphänomen kann hier nicht vertieft gewürdigt werden. Zur künstlerischen Auseinandersetzung mit dem deutschen Linksterrorismus vgl. die Arbeiten von Bräunert, Konspirative (Kunst-)Räume. Vgl. Ächtler/Gansel, Ikonographie des Terrors?

ckelten die meisten Regierungen mehr oder minder ausgefeilte Strategien, um mit Erpressungen durch Geiselnahmen umzugehen – sie wurden unnachgiebig. Mehrere Länder bildeten Spezialeinheiten aus, die Geiselnahmen auch gewaltsam beenden konnten. Doppelgeiselnahmen, in den Niederlanden und Deutschland ab Mitte der 1970er Jahre ein neues Problem, stellten eine nochmalige Intensivierung der terroristischen Strategie der politischen Geiselnahme dar.

Das Jahrzehnt der Geiselnahmen endete wohl eher zufällig mit einer UN-Konvention gegen Geiselnahmen.¹⁷ Inhaltlich und räumlich verschob sich die terroristische Strategie. Die Besetzung der Großen Moschee von Mekka sowie der US-Botschaft in Teheran im November 1979 rückten den islamisch-inspirierten Terrorismus in den Mittelpunkt, der viel stärker von symbolischen Akten als von konkreten politischen Forderungen geprägt war.

Transnationale und nationale Terroristen

Welche Rolle spielt die Unterscheidung der terroristischen Gegner? Eine Vielzahl von Gruppen unterschiedlichster terroristischer Richtung agierte und interagierte im Europa dieser Zeit, dabei oftmals auch erstaunlich wenig vom Eisernen Vorhang gehindert. Manche waren sehr präsent, andere konspirierten im Verborgenen. Manche Gruppen waren straff organisiert, andere nur lose Gelegenheitsverbände. Einige bestanden nur aus einer Handvoll Mitgliedern, andere konnten sich auf ein breites Spektrum an festen Mitgliedern und aktivierbaren Sympathisanten stützen. Von Links- und Rechtsterroristen, von Nationalisten, Separatisten bis hin zu unterschiedlichsten transnationalen Terroristen war ein breites Spektrum terroristischer Organisation vertreten.

Ein wesentlicher Unterschied in der Wahrnehmung der „Gegner“ ergab sich für die Regierungen aus der Frage, ob die terroristischen Aktionen die eigene Staatsordnung erschütterten, oder ob terroristische Aktionen und Forderungen in erster Linie gegen andere Länder gerichtet waren. Wurde das Anschlagsland eher aus Gründen der günstigen Gelegenheit oder als bewusstes Ziel gewählt? Während nationale Terroristen – so unscharf der Begriff auch sein mag – durch nationale Gesetzgebung oder Verwaltungsbestimmungen beeinflusst werden konnten, war eine Einflussnahme bei transnationalen Terroristen sehr viel schwieriger. Letztlich spielte diese Unterscheidung aber erst bei längerfristigen Antiterrorismusstrategien eine Rolle. Im Moment der konkreten Bedrohung war dies nachrangig: „From the perspective of state actors, there is not even a well-defined adversary. Virtually anyone could be a terrorist, or support terrorism.“¹⁸ Regierungen hätten auf Anschläge aus allen Richtungen vorbereitet sein müssen. Selbstverständlich bemühten sich die Sicherheitsdienste der europäischen Länder gemäß ihres Auftrags, präventiv Informationen zu sammeln und zu Lageeinschätzungen zu kommen.

Eine solche Einschätzung aus der Feder des späteren Verfassungsschutzpräsidenten Günther Nollau entstand nach einem Treffen der westeuropäischen und amerikani-

¹⁷ International Convention against the taking of hostages. Von der Generalversammlung der VN angenommen am 17. 12. 1979, in Kraft getreten 1983.

¹⁸ Vgl. Hansén, *Crisis and Perspectives*, S. 18.

schen Sicherheitsdienste in Paris im September 1970 und ist ein bemerkenswert frühes Dokument internationaler politischer Abstimmung über Terrorismus¹⁹:

„Als allgemeine Erscheinung wurde festgestellt, daß die organisierte politische Protestbewegung (radikale Linke) in allen Ländern im – vorübergehenden? – Abflauen ist, während Gewaltakte und Terror – meist kleinster Gruppen – zugenommen haben. Von französischer Seite wurde gefragt, ob diese Erscheinung nicht auf eine zentrale Organisation schließen lasse, was aber von keiner Seite bejaht wurde. [...] Es wurde beschlossen, den internationalen Informationsaustausch über den politisch motivierten Terrorismus zu intensivieren. Zum Gegenstand des Austausches sollten Namen, Photographien, Kraftfahrzeuge, Charakteristika (modus operandi) von Terroristen oder Mitglieder terroristischer Vereinigungen (z. B. Araber, Kroaten) gemacht werden. Auf deutscher Seite kommen hierfür auch die Angehörigen der nach Jordanien geflohenen Meinhof-Mahler-Gruppe, die Tupamaros-Leute und sonstige militante Anarchisten in Betracht. Die Beteiligten gingen davon aus, daß dieser Nachrichtenaustausch vertraulich ist und das Material nicht in Gerichtsverfahren eingebracht werden darf.“²⁰

Interessant ist, dass die Sicherheitsfachleute nicht davon ausgingen, in ein „Rotes Jahrzehnt“ des Terrorismus zu blicken, sondern in eines, das durch transnational operierende Terroristen geprägt sein würde. Wiewohl die Einschätzung der Sicherheitsexperten sich schnell als Irrtum erwies und der linke Terrorismus etwa in Westdeutschland oder Italien, aber auch in den Niederlanden erst in den 1970er Jahren zur vollen Geltung kam, stellt sich die Frage, was weiterhin mit dem transnationalen Terrorismus geschah. Von der breiten Öffentlichkeit wurde er erst nach dem 11. September 2001 als wirklich eigenständiges Phänomen wahrgenommen, viele Historiker verorten ihn bereits als Phänomen des 19. Jahrhunderts oder früher. Der transnationale Terrorismus mit seiner für den reagierenden Staat besonders komplexen Verquickung von Innen- und Außenpolitik spielte aber auch in den 1970er Jahren eine ganz wesentliche und von der Wahrnehmung des Linksterrorismus oft überdeckte Rolle. Man denke an die weithin bekannten Anschläge auf die Olympischen Spiele 1972 in München oder auf die OPEC-Ölministerkonferenz in Wien 1975. Es gehörten aber auch ungezählte kleine, fast unbekannte Vorfälle dazu. So hielt zum Beispiel Ende Oktober 1972 die Amsterdamer Flughafenpolizei einen PLO-Mann namens Abu Firas drei Tage lang fest, da er zwei prall gefüllte Koffer bei sich hatte, „containing considerable amounts of explosives, detonators, three pistols and seventy-five bomb-envelopes not addressed“²¹. Da das Gepäck nicht nachweisbar sein Eigentum war und er angab, die Koffer nur als Kurier von Damaskus zur algerischen Botschaft nach Buenos Aires bringen zu wollen, durfte er nach niederländischem Recht schließlich unbehelligt weiterreisen.

¹⁹ Teilnehmer dieser Konferenz der europäischen Sicherheitsdienste waren neben der Bundesrepublik Deutschland Frankreich, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Großbritannien und, als Gast, das FBI der USA.

²⁰ Vermerk des späteren BfV-Präsidenten Günther Nollau, damals Abteilungsleiter ÖS im BMI vom 18. 9. 1970, in: BArch Koblenz, B 106/102148.

²¹ Vermerk des niederländischen Außenministeriums (MinBuZa) vom 21. 1. 1975, in: ABZ, Code 9, 1975–1984, 2302, Terrorisme. Er wurde kurz darauf in Rio de Janeiro erneut festgenommen. Das Verfahren gegen ihn war auch über zwei Jahre später immer noch in der Schwebe. Vgl. Bericht des Ständigen Ausschusses für Geheim- und Sicherheitsdienste bzgl. ihrer Tätigkeiten, Handelingen der Staten-Generaal/Tweede Kamer, zitting 1972–1973, 12385, in: IISG, Archief Ed van Thijn, 101.

Die Akten des in den frühen 1970er Jahren hervorragend informierten niederländischen Außenministeriums zeichnen ein Bild enormer transnational-terroristischer Aktivitäten. Dabei war das bereits relativ grenzenlose Westeuropa Schauplatz für Aktivitäten vor allem von arabischen Terroristen, aber auch von kroatischen, japanischen, armenischen, südmolukkischen und anderen Gruppen. Auch eher national orientierte Terroristengruppen wie die ETA und IRA, RAF oder Brigade Rosse vernetzten sich untereinander und dehnten ihre Aktionsradien auch über nationalstaatliche Grenzen aus. Auch wenn die Zusammenarbeit in der Regel loser und nicht immer reibungsloser Natur war, zeigt gerade der Anschlag des Topterroristen Carlos auf die OPEC 1975, dass mit logistischem und kommunikativem Können auch eine schlagkräftige internationale Terrorgruppe unterschiedlichster Motivationen entstehen konnte. Nicht zuletzt waren die palästinensischen Ausbildungscamps in „befreundeten“ Ländern wie etwa Süd-Jemen heiß begehrt und trotz aller Sprachbarrieren ein Schmelztiegel unterschiedlichster terroristischer Kulturen, wo japanische auf niederländische, deutsche auf syrische Terroristen treffen konnten. All dies macht deutlich, dass eine Unterscheidung nach nationalen und transnationalen Terroristen sehr schnell an ihre Grenzen stößt.

Eine Untersuchung staatlichen Handelns muss trotz eines Hauptaugenmerks auf transnationalen Terrorismus auch andere Formen, insbesondere national-orientierte Terroristengruppen im Blick behalten. Eine Einengung auf eine einzelne Terroristengruppe würde möglicherweise veränderte Handlungsmuster angesichts anderer Gegner verfrüht ausblenden. Der historische Ereignishorizont bleibt bei allen theoretischen Überlegungen jedoch die stärkste Eingrenzung. Denn politische Geiselnahmen, dazu mit einer außenpolitischen Komponente, kamen in den 1970er Jahren zwar gehäuft vor, waren jedoch auch nicht so häufig, dass man aus einer Unmenge von Beispielfällen schöpfen könnte.

Drei Länder, sechs Fälle

Warum nun ausgerechnet Westdeutschland, Österreich und die Niederlande? Auf den ersten Blick mutet die Konstellation etwas ungewöhnlich an, da die Verbindung zum Terrorismus nicht sofort auf der Hand liegt. Österreich und die Niederlande sind Länder, die von deutscher Seite gemeinhin gar nicht oder wenn überhaupt als sehr beschaulich, friedlich oder gar „putzig“²² wahrgenommen werden.

Auf den zweiten Blick zeigt sich, dass diese drei Länder ganz besonders von politischen Geiselnahmen transnationaler Ausrichtung betroffen waren.²³ Sechs Fälle politischer Geiselnahmen, jede für sich herausragend und bedeutsam, bilden die empiri-

²² Vgl. den Titel des *Stern* vom 19. 6. 2008: „Kicken, Kiffen, Käse. Holland – unser putziger Nachbar.“ *Stern* 2008, Heft 26. Ähnlich einfache aber volksnah gestrickte Artikel lassen sich an gleichem Ort auch zum Thema Österreich finden.

²³ Ein weiteres, für ähnliche Untersuchungen sehr vielversprechendes Land ist Schweden, das bereits 1972 einen Geiselschlag kroatischer Terroristen erlebte. Mehrere Studien zum Terrorismus in Schweden sind in der jüngsten Zeit erschienen, die den Gegenstand für weitergehende und vertiefte Primärquellenarbeit erschlossen haben: Vgl. Hansén, *Crisis and Perspectives*. Vgl. März, *Die Machtprobe 1975. Zum Vergleich der Linken in Schweden und Dänemark* vgl. Jörgensen, *Transformation and Crises*.

sche Grundlage dieser Studie: In Deutschland war es die Geiselnahme der israelischen Sportler bei den Olympischen Spielen 1972 in München, die weltweit für großes Aufsehen und, angesichts ihres traurigen Endes, für Entsetzen sorgte. Als im Februar 1975 kurz vor der Landtagswahl der Berliner Spitzenpolitiker Peter Lorenz entführt und im Gegenzug die Freilassung von Häftlingen nach Jemen gefordert wurde, war die Regierung von Helmut Schmidt herausgefordert, nachzugeben oder trotz der Bedrohung für Lorenz standhaft zu bleiben. Trotz des deutlich linksnationalen Schwerpunkts der Terroristen bleibt dieser Fall für die transnational orientierte Gesamtstudie trotz aller Besonderheiten interessant. Dies vor allem deshalb, da einerseits durchaus transnationale Verbindungen (nach Palästina und Jemen) bestanden und der Anschlagverlauf grenzüberschreitend war. Andererseits lässt sich an diesem Beispiel auch die Weiterentwicklung westdeutscher Terrorismusbekämpfung im Zusammenspiel von Innen- und Außenpolitik nachvollziehen. Mit einem transnationalen Blickwinkel stellen sich neue Fragen an diesen primär national orientierten Anschlag, so dass sich auch andere Antworten und Interpretationen ergeben.

In Österreich sorgte der Anschlag auf einen Reisezug mit sogenannten „Transitjuden“ im Jahr 1973 für einen weltweiten Skandal. Die Bundesregierung unter Bundeskanzler Kreisky stimmte der Schließung des Transitlagers Schönau im Austausch für die Leben der jüdischen Geiseln zu und zog damit den weltweiten Vorwurf des antisemitisch inspirierten Populismus auf sich. Bekannter aber ist der Anschlag im Dezember 1975 auf die Ölministerkonferenz der OPEC in Wien unter Leitung des Topterroristen Carlos, der die österreichische Bundesregierung angesichts der höchst prominenten Geiseln erneut vor schwierige Entscheidungen stellte.

In den Niederlanden, die in den 1970er Jahren besonders stark von politischen Geiselnahmen betroffen waren, sticht in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts vor allem die Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag durch japanische Terroristen hervor – ein Vorfall, der Außen- und Innenpolitik höchst komplex verwob. Im Dezember 1975 kam es zum ersten südholändischen Doppelanschlag auf einen Passagierzug bei Beilen und auf das indonesische Generalkonsulat in Amsterdam, der besonders deutlich die unscharfen Grenzen zwischen nationalen und transnationalen Terroristen aufzeigt. Die ungewöhnliche Dauer von mehreren Wochen sowie die große Anzahl von Geiseln, darunter zahlreiche Schulkinder, machten auch diese Geiselnahme zu einem Novum der Terrorismusgeschichte, nicht nur in den Niederlanden.

Diese sechs Fälle, zwei in jedem Land, illustrieren die Entwicklung ganz eigener Wege, mit der neu empfundenen Terrorismusbedrohung umzugehen. Natürlich darf auch die Entwicklung vor, zwischen und nach den hier vorgestellten Anschlägen nicht ohne Berücksichtigung bleiben, doch sollen diese sechs Fälle in der Tiefe die Dynamiken und Strategieentwicklung der Terrorismusbekämpfung im Geiselnahmefall aufzeigen.

Die durch den Ereignishorizont bestimmte Auswahl dieser drei Länder birgt aufgrund zahlreicher politischer Ähnlichkeiten für einen Vergleich einige Vorteile. Zunächst sind alle drei Länder Demokratien mit starken Parlamenten, die indirekt das Regierungshandeln beeinflussen. Zudem haben alle drei Länder die Anlage dezentraler Verwaltungsstrukturen. Sicherlich unterscheiden sich Verfassungen und Staatsorganisation teilweise gravierend – man denke nur an die niederländischen Erbmonar-

chen, die formal Teil der Regierung sind. Dennoch kann man – bei allen Mentalitätsunterschieden – von einer grundsätzlich sehr ähnlichen politischen Kultur sprechen, die in jedem Land durch eine informierte und kritische Öffentlichkeit geprägt ist. Zudem wurden alle drei Länder zur Zeit der Anschläge sozialdemokratisch regiert. Ob sich diese Parteischwesterschaft und sozialdemokratische Geisteshaltung²⁴ tatsächlich in einer homogenen Terrorismuspolitik widerspiegelt, wird zu überprüfen sein. Als Nachbarländer der Bundesrepublik Deutschland gibt es zudem gemeinsame Grenzen, die die Annahme eines verstärkten Ideentransfer durch Nachbarschaftspolitik rechtfertigen würden. Ebenso stellt sich die Frage nach asymmetrischen Wahrnehmungsmustern.

Methodik und Fragestellungen

Diese Studie zielt auf einen nicht-systematischen, gegenüberstellenden Vergleich²⁵ der staatlichen Reaktionen in Westdeutschland, Österreich und den Niederlanden angesichts politischer Geiselnahmen und Entführungen in den frühen 1970er Jahren. Jeweils zwei strategisch wegweisende Fälle wurden für jedes Land als Fallbeispiele ausgewählt, um Veränderungsprozesse über die Zeit nachvollziehen zu können.

Mitte der 1970er Jahre war in allen drei Ländern das Bewusstsein für Unnachgiebigkeit, für strategisches Handeln gegenüber Terroristen gereift. Diese Beobachtung steht im Zentrum der Untersuchung. Auf der Suche nach einer Erklärung dieser abstrakten Konvergenz empfiehlt sich die vergleichende Fragestellung. Die Emergenz von Unnachgiebigkeit im Laufe der frühen 1970er Jahre im Rahmen jeweiliger (nationaler) Besonderheiten und Abgrenzungen tritt gerade durch die Methodik des Vergleichs besonders deutlich hervor. Auf eine Art ist diese Unnachgiebigkeit mit all ihren Entwicklungen und Ausprägungen das *tertium comparationis*, das einerseits den Vergleich zusammenhält, andererseits jeweilige Besonderheiten überhaupt erst sichtbar macht.

So wird Unnachgiebigkeit hier im Wortsinne verstanden. Im Gegensatz zum reflektorischen Zurückweichen ist ein bewusstes, strategisches Entgegenwirken gemeint. Dies ist nicht automatisch mit Unerpressbarkeit oder Ablehnung von Verhandlungen gleichzusetzen. Während etwa die österreichische Regierung im Anschlagsfall konkreten Forderungen von Terroristen nachgegeben ist, bildete sich trotzdem eine übergeordnete Strategie heraus, dem transnationalen Terrorismus die Stirn zu bieten.

Eine westeuropäische Querschnittsgeschichte der Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen aus transnationalem Blickwinkel zu schreiben wäre sehr reizvoll gewesen. Allerdings ließen die sehr national inspirierten Wege zur Unnachgiebigkeit kaum eine andere Form zu als eine Darstellung nach Ländern. Terroristische Anschläge und ihre Bewältigung lassen sich nur innerhalb des jeweiligen politischen Kontexts ihrer Zeit verstehen. Deshalb werden den Fallbeispielen einige grundlegende Schilderungen zu den politischen Entwicklungen, der politischen Führung sowie zur Entwicklung und zum Aufbau des Sicherheitssektors in den 1970er Jahren vorangestellt. Die Analyse der

²⁴ Die Grenzen sozialdemokratischer Politik trotz sozialdemokratischer Mehrheiten hat für Westdeutschland bereits Bernd Faulenbach aufgezeigt. Vgl. Faulenbach, Die Siebzigerjahre.

²⁵ Vgl. Kaelble, Der historische Vergleich.

jeweiligen Fälle trägt dem Charakter des Anschlags, aber oft auch einfach der Quellenlage Rechnung. Je nach Fall wurden daher unterschiedliche Schwerpunkte der Darstellung und Analyse gesetzt. Abschließend sollen die Ergebnisse auf abstrakter Ebene zusammengeführt und Erklärungsangebote entwickelt werden.

Die Untersuchung der staatlichen Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen folgt drei Frageebenen, deren Segmente wiederum je nach Fallbeispiel unterschiedlich stark relevant sind. Auf der Mikroebene geht es um Verhandlungsdynamiken und Reaktionsmuster. Wie reagierten Krisenstäbe auf die terroristische Herausforderung – Nachgeben oder Härte zeigen? Welche unmittelbaren Maßnahmen wurden ergriffen? Wer entschied über den Ausgang der Situation? Wie „monolithisch“²⁶ waren die Krisenstäbe, gab es den über Leben und Tod entscheidenden „Staat“ im Sinne eines *Leviathan*? Welche Rolle spielten Abstimmungen zwischen lokaler, nationaler und internationaler Ebene?

Auf einer Mesoebene soll es um Fragen höheren Abstraktionsgrades gehen. Wie verhielten sich Innen- und Außenpolitik im Anschlagsfall (und danach) zueinander? Welche anderen Ressorts wurden einbezogen oder außen vor gelassen. Welche Rolle spielten internationale Transferprozesse und nationale Erfahrungswerte? Wie wurde der Einsatz staatlicher Gewalt gegen Terroristen im Zuge eines möglichen Stürmungsbefehls bewertet? Wurden Sondereinheiten aufgestellt? Gab es angesichts der Ären Brandt/Schmidt, Kreisky, Den Uyl eine sozialdemokratisch inspirierte Antiterrorismuspolitik? Oder waren diese im jeweiligen nationalen Kontext durchweg als Ausnahmepolitiker wahrgenommenen Regierungschefs viel zu eigenständige Köpfe, um sich Anleihen bei den Kollegen suchen zu wollen?

Auf der Makroebene geht es um die Entwicklung eines internationalen Terrorismusbewusstseins bis 1976 und die Konvergenz²⁷ zu einer strategischen Unnachgiebigkeit. Entscheidend ist, wie und vor allem warum es zu dieser Konvergenz kam. Diese Fragen werden in den einführenden nationalen Kontextkapiteln, aber vor allem im vergleichenden Abschlusskapitel verstärkt behandelt. Die Entwicklungen der Terrorismusbekämpfung im Falle von politischen Geiselnahmen werden mit den Verunsicherungen und dem Politikwandel der frühen 1970er Jahre in Beziehung zu setzen sein. Prägend waren hier die gemeinsamen westeuropäischen Erfahrungen des ersten Ölpreisschocks, der Stagflation und der Grenzen politischer Reformen.

Quellen

Die Annäherung an diese Fragen zur Regierungsarbeit dreier Länder ist nur mit einem umfangreichen Quellenkorpus möglich. Ziel war es, wo vorhanden, vor allem mit Krisenstabsakten der jeweiligen Fälle zu arbeiten und diese durch Kabinetts-/Ministeratsprotokolle und Dokumenten aus den Ministerialverwaltungen zu ergänzen. Hierbei waren vorrangig die Bestände der Regierungszentralen, der Innen- und Außenministerien sowie teilweise der Justizressorts interessant. Gelegentlich waren auch Akten

²⁶ Weinbauer/Requate: Einleitung, S. 20.

²⁷ Zum oftmals unscharfen Begriff der Konvergenz in Abgrenzung zu Transfer und Diffusion vgl. den Forschungsüberblick von Holzinger/Jörgens/Knill: Transfer, Diffusion und Konvergenz.

etwa des Verteidigungs-, Post-, Telekommunikations- oder Verkehrsressorts überraschend aufschlussreich. Wo möglich, wurden auch Verwaltungsakten unterhalb der Nationalebene eingesehen, um auch Aussagen über den Widerstreit zentraler versus dezentraler Krisenbewältigung treffen zu können. Nachlässe und Deposita führender Politiker sowie Ego-Dokumente wie Tagebücher oder Autobiographien erschlossen eine persönlichere Dimension der Anschlagsbewältigung, die gerade im Falle von Geiselnahmen eine besondere Rolle spielte. Für diese Quellengattung ist insbesondere das „Stiftung Bruno Kreisky Archiv“ in Wien ein unschätzbarer Fundus gewesen. Mit einigen Zeitzeugen wurden Hintergrundgespräche geführt, die zwar wertvolle Einsichten und Impulse lieferten, für diese Arbeit aber nicht systematisch erfasst oder ausgewertet wurden.

Regierungsarbeit ist immer verflochten mit parlamentarischen und medialen Einflüssen, denen durch abrundende Einbeziehung von Parlamentaria und Medienzeugnissen Rechnung getragen wurde. Eine „vollständige“ Darstellung der Terrorismusbekämpfung dreier Länder kann dennoch nicht das Ziel dieser Arbeit sein, denn vertiefte Untersuchungen von Fragestellungen zu medialen Wechselwirkungen, parlamentarischen Dynamiken und weiteren benachbarten Themenkomplexen würden einen wesentlich veränderten Zuschnitt erfordern. Nur wenn mediales oder parlamentarisches Wirken *nachweislichen* Einfluss auf die Regierungsarbeit im Krisenfall gehabt hat, wird dieses eingehender betrachtet.²⁸

Bei einer derart sicherheitssensiblen Thematik wie der Terrorismusbekämpfung liegen dem Historiker viele größere und kleinere Steine im Weg, die für dieses Projekt oft erst mühsam mit Sonderanträgen und Einzelanfragen aus dem Weg geräumt werden mussten. Teilweise wurden vielversprechende Akten auch erst nach der Anfrage auf Einsicht verlängert unter Verschluss gehalten.²⁹ Auch die in manchen Ländern übliche Praxis, dass die abgebende Behörde angefragte Akten vor Freigabe nochmals prüfen muss, hat zu erheblichen Verzögerungen der Arbeit geführt. Die teilweise gravierenden Hürden für die wissenschaftliche Analyse von Regierungsakten der 1970er Jahre verraten viel über die heutige politische Wertbeimessung: einerseits zur Transparenz von Regierungshandeln, andererseits zu einer kritischen Zeitgeschichte.

Angesichts sehr unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen und archivrechtlicher Bedingungen mussten für den Zugang zu den Quellen in jedem Land andere Ansätze gefunden werden. Daher ist die Quellenlage in den drei untersuchten Ländern sehr unterschiedlich, so dass je nach Verfügbarkeit unterschiedliche Gewichte gesetzt werden mussten. Während in Österreich etwa die Ministerratsprotokolle im Wortlaut vollständig und problemlos zugänglich sind, ist dies in Deutschland für die 1970er Jahre bei Weitem noch nicht der Fall. Umgekehrtes gilt für den Zugang zu Ministerialakten.

²⁸ Mit „nachweislich“ ist zum Beispiel eine explizite Erwähnung oder Paraphierung eines Artikels, parlamentarischen Schriftstücks, Journalistengesprächs etc. gemeint. Eine rein zeitliche Koinzidenz zwischen dem Erscheinen etwa eines Zeitungsartikels und verändertem Regierungshandeln wird hingegen als nicht hinreichend betrachtet.

²⁹ Zu den Problemen mit der Freigabe von Akten für die vorliegende Studie vgl. N. N.: Geheimakten. Kein Einblick bis 2018, in: Der Spiegel vom 22.6.2009, Heft 26, S.22. Vgl. Bescheid Bundeskanzleramt an den Autor vom 30.11.2007.

Aus der Projektlogik, die aus dem Jahr 2006 stammt, erklärt sich der besondere Fokus auf die erste Hälfte der 1970er Jahre, auch wenn theoretisch inzwischen zahlreiche Bestände auch für die späteren 1970er Jahre zugänglich sind. Es ist allerdings eine Illusion, dass mit Ablauf der rechtlichen Sperrfrist nach 30 Jahren sofort Akteneinsicht möglich wäre. Inventarisierung und Erschließung der oftmals ausgelagerten Bestände dauern in der Regel viele Jahre länger. Zudem bleiben Verschlussachen auch teilweise bis weit über die 30-Jahresfrist gesperrt und müssen erst auf Sonderantrag zur Freigabe geprüft werden. Vielfach waren Akten nur in Teilen zugänglich und manchmal erschloss sich auch nur über Umwege, dass Akten unvollständig waren. Nur in seltenen Fällen wurde eine konkrete fachliche Auskunft für das Zugangsversagen erteilt. Somit liegt ein Anliegen dieser Studie auch in der Identifizierung von zentralen Quellen zu den Anschlägen, die zuvor meist lediglich auf Basis von Zeitzeugeninterviews oder medialer Berichterstattung erschlossen wurden. Es wird sich zeigen, dass mancher medial verbreitete Irrtum sich teilweise bis in die Wissenschaft fortgesetzt hat. Die sicher nicht vorbehaltlos problemlosen, aber dennoch „geschehensnäheren“ staatlichen Akten bieten hier Möglichkeit zur Korrektur. Insbesondere kabinetsinterne Rivalitäten, die in allen drei Ländern bis an die (versuchte) Entmachtung des Regierungschefs reichten, drangen in dieser Deutlichkeit nicht nach außen. Die meisten Regierungen waren im Zeichen der wahrgenommenen Krise allen inhaltlichen Differenzen zum Trotz bemüht, vor der Öffentlichkeit geschlossen zu wirken. Dies verstärkte das Zerrbild des staatlichen Monoliths auf Terroristen und Zuschauer.

Die Arbeit mit staatlichen Akten der 1970er Jahre ist also immer auch ein Stück Pionierarbeit. Sie kann sicher nicht abschließend sein, sondern hat eher das Ziel, den Weg für weitere Detail- oder auch Überblicksarbeiten zu bereiten.

Zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass diese Studie eine deutsche Arbeit ist. Das heißt erstens, dass sie auf Deutsch geschrieben ist. Niederländische Quellen wurden übersetzt, um insbesondere auch dem nicht niederländisch-vorgebildeten Leser den direkten Zugang zu den Ereignissen und Entwicklungen dort zu ermöglichen. Zweitens bedeutet eine deutsche Studie, dass bei allem Bemühen um Neutralität natürlich der deutschen Blickwinkel nicht zu verdrängen ist. Dies wird sich insbesondere darin ausdrücken, dass etwa österreichische oder niederländische Verwaltungsstrukturen und Ämter ausführlicher erläutert werden, während auf deutsche Funktionsbezeichnungen und Verwaltungstermini nicht weiter eingegangen wird. Um es deutschen Lesern einfacher zu machen, wurden etwa die Aufgaben eines Sicherheitsdirektors in Österreich oder die eines niederländischen königlichen Kommissars erläutert, während als bekannt vorausgesetzt wurde, was ein Ministerpräsident in Deutschland ist und darf.

Forschungsstand³⁰

Die 1970er Jahre sind in der deutschen Geschichtsforschung *en vogue*. Eine breiter werdende Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte dominiert hier das Feld, wäh-

³⁰ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit werden an dieser Stelle nur einige Literaturhinweise im Anmerkungsapparat vorgestellt. Die vielen, für Teilspekte relevanten Arbeiten werden an geeigneter Stelle ausführlich zitiert und im Literaturverzeichnis zusammenhängend aufgeführt.

rend die klassische Politikgeschichte häufig etwas abseits steht, was sicher auch dem schwierigen Quellenzugang geschuldet ist.³¹ Überschaubarer wird es, was den Bereich der Terrorismus- und Sicherheitsgeschichte angeht, der in Deutschland nach wie vor auf den deutschen Linksterrorismus fokussiert ist.³² Während bei Beginn dieser Studie nur auf sehr wenige quellengestützte Vorarbeiten in diesem Bereich zurückgegriffen werden konnte, hat sich dieses Feld nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem sich zum 30. Mal jährenden „Deutschen Herbst“³³ zunehmend etabliert. Damit schließt die deutsche Geschichtswissenschaft allmählich zur international boomenden Terrorismusforschung³⁴ auf und muss die Terrorismusgeschichte nicht alleine journalistischen Darstellungen³⁵ oder politikwissenschaftlichen Ansätzen³⁶ – wie wertvoll und nützlich beide auch sein mögen – überlassen.³⁷ Dennoch wäre eine breitere Internationalisierung, transnationale Perspektive und vor allem Interdisziplinarisierung terrorismusgeschichtlicher Beiträge wünschenswert. In den vergangenen drei Jahren sind zahlreiche Detailstudien³⁸ und einige größere Deutungen erschienen³⁹, von denen Eckart Conzes „Suche nach Sicherheit“⁴⁰ am stärksten die Relevanz von Sicherheitsgeschichte als Nukleus einer *master narrative* deutscher Geschichte hervorhebt. Eine ganze Zahl laufender und neu beginnender Projekte zur Terrorismusgeschichte kündigt davon, dass das Thema in den kommenden Jahren weiter an Fahrt gewinnen wird, möglicherweise auch erste Kontroversen entstehen werden, die bislang nicht zu verzeichnen sind. Terrorismusgeschichte der 1970er Jahre aus staatlicher und zudem international vergleichender Perspektive wird derzeit insbesondere am Institut für Zeitgeschichte in München betrieben, in dessen Projektzusammenhang sich auch diese Studie einordnet.

Drei Ländergeschichten zusammenzubringen erfordert nicht zuletzt auch die Integration dreier Wissenschaftskulturen. So fällt auf, dass in Österreich zwar auch die Zweite Republik nach 1945 zunehmend zeitgeschichtliche Würdigung erfährt und insbesondere durch die Arbeiten von Oliver Rathkolb übergreifende Deutungen zu dieser

³¹ Vgl. den frühen Forschungsüberblick von Rödder, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990*. Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, *Boom*. Vgl. Boll/Kruke, *Der Sozialstaat in der Krise*.

³² Für einen jüngeren Forschungsstand vgl. Weinbauer, *Terrorismus und Kommunikation*.

³³ Vgl. Colin/Graaf/Pekelder/Umlauf, *Der „Deutsche Herbst“*. Vgl. Kraushaar, *Die RAF und der linke Terrorismus*. Vgl. Weinbauer/Requate/Haupt: *Terrorismus in der Bundesrepublik*.

³⁴ Diese spiegelt sich vor allem in den Zeitschriften *Studies in Conflict and Terrorism* (fortan SCT) und *Terrorism and Political Violence* (fortan TPV).

³⁵ Vgl. hier etwa die „Klassiker“ von Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*. Vgl. Koenen, *Das rote Jahrzehnt*. Vgl. Peters, *Tödlicher Irrtum*.

³⁶ Vgl. Petri, *Terrorismus und Staat*. Vgl. Rabert, *Links- und Rechtsterrorismus*. Vgl. BMI, *Analysen zum Terrorismus*.

³⁷ Eine sehr umfassende, interdisziplinäre Arbeit hat jüngst Thomas Riegler vorgelegt, der nicht nur weltweite Formen, Ursachen und Bekämpfung des Terrorismus untersucht, sondern auch mediale Verarbeitung und Wirkungsmuster etwa im Hollywoodfilm. Vgl. Riegler, *Terrorismus*.

³⁸ Vgl. mehrere bemerkenswerte Biographien u. a. von Soell, Helmut Schmidt, 2003 und 2008. Vgl. Abelshauer, *Nach dem Wirtschaftswunder*. Vgl. Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns*. Vgl. März, *Machtprobe*.

³⁹ Vgl. Jarasch, *Das Ende der Zuversicht?* Vgl. Raithel/Rödder/Wirsching, *Auf dem Weg in eine neue Moderne?*

⁴⁰ Vgl. Conze, *Die Suche nach Sicherheit*.

oft „paradoxen Republik“⁴¹ vorliegen. Insbesondere die bemerkenswerte Außenpolitik Österreichs wurde durch den „langen Weg nach Europa“⁴² und andere Arbeiten von Michael Gehler übergreifend thematisiert. Dennoch bleibt die „Ära Kreisky“⁴³ und die 1970er Jahre, deren Erforschung vor allem durch die Stiftung Bruno Kreisky in Wien vorangetrieben wird, angesichts des beschwerlichen Zugangs zu staatlichen Quellen vor allem Sache der sogenannten Ego- und Weggefährtenliteratur. Auch in Österreich dominiert deshalb Wirtschafts-, Sozial- und Identitätsgeschichte gegenüber der klassischen Politikgeschichte. Zur österreichischen Terrorimusgeschichte ist bislang nur wenig historische Forschung betrieben worden.⁴⁴

Am stärksten scheint sich im Vergleich der drei Länder die niederländische Forschung der Terrorimusgeschichte angenommen zu haben, was möglicherweise auch mit dem relativ unkomplizierten Zugang zu staatlichen Quellen und Materialien dieser Zeit zu tun hat. Zahlreiche Werke zum Terrorismus der Südmolukker⁴⁵ sind über die vergangenen 30 Jahre erschienen, aber auch zum Beispiel die Geschichte der RAF⁴⁶ oder der Entwicklung bestimmter Aspekte der niederländischen Terrorimusbekämpfung haben in den vergangenen Jahren besondere Aufmerksamkeit erfahren.⁴⁷ Insbesondere das Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC) der Universität Leiden, Campus Den Haag, aber auch Projekte an der Universität Utrecht haben sich in dieser Hinsicht verdient gemacht.⁴⁸ Auch in Sachen öffentlicher Krisenmanagementforschung hat sich die niederländische Forschung in Utrecht und Leiden international einen Namen gemacht.⁴⁹ Die ältere, aber herausragende juristisch-politikwissenschaftliche Analyse von Erwin Muller⁵⁰ analysierte bereits vor 15 Jahren historische Fälle staatlicher Reaktionen auf terroristische Geiselnahmen und Entführungen. Gleichzeitig haben zwei neue und tiefeschürfende Biographien zu Joop den Uyl und Dries van Agt die Politik dieser wechselvollen Zeit der 1970er Jahre in den Niederlanden zugänglicher gemacht.⁵¹ Zudem ist eine Zahl deutschsprachiger Studien zur Geschichte der Niederlande der 1970er Jahre erschienen, die fast immer im Zusammenhang mit Friso Wielenga und dem Zentrum für Niederlande-Studien (ZNS) der Universität Münster stehen.⁵² Gleichzeitig scheint es jedoch auf dem niederländischen Wissenschaftsmarkt

⁴¹ Vgl. Rathkolb, Die paradoxe Republik.

⁴² Vgl. Gehler, Der lange Weg nach Europa. Vgl. ders., Österreichs Außenpolitik.

⁴³ Vgl. Kriechbaumer, Kreisky.

⁴⁴ Vgl. die politikwissenschaftliche Analyse von Bunzl, Gewalt.

⁴⁵ Vgl. Bootsma/Dortmans: Molukse acties.

⁴⁶ Vgl. Pekelder, Sympathie. Vgl. Verbij, Tien rode jaren.

⁴⁷ Vgl. die vielfältigen Arbeiten von Beatrice de Graaf, z.B. Duyvesteyn/Graaf, Terroristen en hun bestrijders.

⁴⁸ Vgl. die neueste komparative Studie des CTC von Graaf, Terrorismebestrijding als voorstelling, erscheint 2009/2010 (Manuskript liegt vor). Hierin geht es vor allem um „performative power“ von Antiterrorismuspolitik.

⁴⁹ Vgl. vor allem die jeweiligen Arbeiten von Paul 't Hart (Utrecht) und Arjen Boin (Leiden), zusammengeführt in: Boin/Hart/Stern/Sundelius, Politics.

⁵⁰ Vgl. Muller, Terrorisme.

⁵¹ Vgl. Bleich, den Uyl. Vgl. Merriënboer/Bootsma/Griensven: Van Agt.

⁵² Vgl. den Überblick von Wielenga, Niederlande. Vgl. Drögemöller, Zwei Schwestern. Vgl. Meyer, Anpassung und Kontinuität.

eher weniger Bedarf für umfassendere Deutungen der 1970er Jahre in den Niederlanden zu geben.

Dennoch bleibt eine länderübergreifende, regierungsquellennahe Geschichte der staatlichen Reaktionen auf Terrorismus nach wie vor eine Ausnahme, und so mag diese Studie einen Beitrag zu einer dringend zu schreibenden europäischen Terrorismusgeschichte leisten. Bevor nun die einzelnen Länder und sechs Fälle genauer analysiert werden können, sollen einige grundlegende Begriffe geklärt werden, damit semantische Missverständnisse weitgehend vermieden werden können.

**Teil I:
Terrorismus, Transnationales und Krisen**

Was ist eigentlich Terrorismus – und was ist es nicht? Wie passt Terrorismusforschung zur Geschichtswissenschaft? Ist „transnational“ nur ein Modewort? Und was macht eigentlich eine Krise aus?

Terrorismus, so einfach und selbstverständlich der Begriff in der heutigen Öffentlichkeit auch verwendet wird, ist ein komplexes, vielgestaltiges und umstrittenes Konstrukt. Nach über 30 Jahren Terrorismusforschung steht zumindest eines fest: There is an „almost unanimous agreement [...] that there are definitional problems, confusion and profusion.“¹ Abgesehen davon ist jedoch fast nichts unumstritten, und es gibt kaum etwas, was nicht schon einmal gesagt, aber schnell wieder vergessen wurde. Im Überblickwerk von Alex Schmid und Albert Jongman sind 1988 über 5800 Titel zu Aspekten der Terrorismusforschung aufgeführt.² Zwanzig Jahre später, und insbesondere nach dem 11. September 2001, dürfte sich diese Zahl potenziert haben. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gräben zwischen Politik- und Geschichtswissenschaft hier besonders tief zu sein scheinen. Die Leitorgane der Terrorismusforschung, die *Studies in Conflict and Terrorism* und *Terrorism and Political Violence* werden in terrorismusgeschichtlichen Werken kaum zur Kenntnis genommen. Umgekehrt mangelt es vielen politikwissenschaftlichen Studien, die recht vorschnell den „Neuen Terrorismus“³ oder „Transnationalen Terrorismus“⁴ ausriefen, an historischer Langzeitperspektive. Die steigende Teilnahme von Historikern an den interdisziplinären Nachwuchsforschertagungen des deutschen Netzwerks für Terrorismusforschung (NTF) gibt aber Grund zur Hoffnung, dass diese oft etwas insuläre Mentalität eines Tages aufgebrochen wird. Es erscheint nur logisch, dass sich auch die Geschichtswissenschaft an den theoretischen Erkenntnissen der jüngeren Terrorismusforschung orientiert.

Viele historische Studien machen sich nicht die Mühe, Terrorismustheorie zu würdigen oder sich selbst in der Forschungslandschaft zu verorten. Gelegentlich wird der Begriff des Terrorismus sogar als bekannt und selbstverständlich voraussetzt. Interessanterweise wäre dies analog für Grundbegriffe wie Nationalismus oder Faschismus kaum denkbar.

Das große Problem dieser implizit oder explizit entstehenden Arbeitsdefinitionen liegt in einem gewissen Maß an Unschärfe. Wenn jeder für sich selbst definiert, ist die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Fragestellungen nur bedingt gegeben: Die meisten Definitionen wurden „von bestimmten Personen für bestimmte Zwecke so formuliert, [...] und während unterstellt werden kann, dass sie für das, was sie ermöglichen sollen, auch zweckmässig sind, [...] sollte niemand davon ausgehen, dass sie auch für etwas gut sind, wofür sie nicht gemacht wurden.“⁵ Begriffliche Klarheit muss Grundlage jeglicher geisteswissenschaftlicher Arbeit sein und sollte zudem dazu beitragen, dass eine Studie sich um so besser in das Mosaik der Forschungslandschaft einfügt.

Walter Laqueur, der vielzitierte Altmeister der Terrorismusgeschichte, wick lange Zeit ganz bewusst einer Definition aus:

¹ Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 25.

² Vgl. Schmid/Jongman, *Political Terrorism*.

³ Für eine kritische Betrachtung vgl. Duyvestein, *How new is the New Terrorism*.

⁴ Vgl. Schneckener, *Transnationaler Terrorismus*.

⁵ Scheerer, *Die Zukunft des Terrorismus*, S. 22.

„[A] comprehensive definition of terrorism [...] does not exist nor will it be found in the foreseeable future. To argue that terrorism cannot be studied until such a definition exists is manifestly absurd. [...] Any definition of political terrorism venturing beyond noting the systematic use of murder, injury and destruction or the threats of such acts toward achieving political ends is bound to lead to endless controversies. Some terrorist groups have been indiscriminate and their victims are ‚symbolic,‘ others have acted differently. Some merely wanted to create a climate of fear, others aimed at the physical destruction of their opponents tout court. Purists will argue that one is not even entitled to stress the systematic character of terrorism because in some cases the execution of a single act did have the desired effect (Sarajevo in 1914).“⁶

Auch wenn seine Studie auf bemerkenswerte Weise historische, philosophische, soziologische und literaturgeschichtliche Aspekte vereint, so bleibt doch das Problem der unausgesprochenen Definition. Denn selbstverständlich hat auch Laqueur sein Beispiele aus einem gewissen Grundverständnis heraus ausgewählt. Bei genauer Durchsicht lassen sich in seinem Buch verstreut zudem sehr wohl Kriterien und Typologien finden.⁷ Sicher muss man nicht so weit gehen, ihm „a book on an unidentified subject“⁸ vorzuwerfen. Aber die Kritik an Laqueurs Vorgehen macht abermals deutlich, wie wichtig begriffliche Transparenz und Selbstverortung für jede Studie im Bereich der Terrorismusforschung sind. Nur weil es keine einfache, essentialistische Lösung gibt, ist eine Nichtthematisierung nicht hilfreicher.

Auch wenn das Ringen vieler Autoren um die universelle Terrorismusdefinition merkwürdig scheinen mag, geht es vielmehr um umfassende Deutungsansätze, was unter Terrorismus insgesamt zu verstehen ist. Dabei ergibt sich ein höchst interdisziplinäres Spektrum, das fast alle Bereiche der Geisteswissenschaften einbezieht. Der sicherlich größte Teil der jüngeren Terrorismusliteratur unterschiedlichster Wissenschaftscouleur beschäftigt sich mit Teilaspekten des Terrorismus, vor allem mit Strukturen terroristischer Gruppen und Gegenmaßnahmen, aber auch Ursachen von Terrorismus.⁹ Man muss nicht soweit gehen, eine verschworene, ideologische „Terrorismusindustrie“ zu unterstellen wie es Herman und O’Sullivan getan haben.¹⁰ Jedoch ist bemerkenswert, dass „die Terrorismusforschung“ auch in Zeiten schnellster Kommunikationswege nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Erde repräsentiert. Mit Blick auf die Herkunft der Autoren in den drei maßgeblichen Fachzeitschriften stellten die Auswerter fest:

„[W]e are dealing overwhelmingly with North American and Western European academics. [...] Consequently, we understand that the consensus over the definition of terrorism among academic specialists is not universal but one grounded in the view of Westerners, and Americans in particular.“¹¹

⁶ Laqueur, History, Fußnoten S. 5 und S. 79.

⁷ In neueren Publikationen verwendet Laqueur allerdings durchaus eine Art terroristisches Minimum als Definition. Vgl. z. B. Laqueur, World of Terror.

⁸ Schmid/Jongman, Political Terrorism, S. 3.

⁹ Vgl. Rapoport, Four Waves of Modern Terrorism, S. 69, Fußnote 8.

¹⁰ Vgl. Herman/O’Sullivan, The ‚Terrorism‘ Industry. Kernkritikpunkt ist, dass Staatsterrorismus („primary terrorism“) in westlichen Forschungen oft ausgeblendet wird, so dass den Ansprüchen der US-amerikanischen Außenpolitik Rechnung getragen wird. Vgl. ebs. Dies.: ‚Terrorism‘ as Ideology.

¹¹ Pedahzur/Weinberg/Hirsch-Hoefler, Conceptualizing Terrorism, S. 784. Der angebliche Konsens wird von den Autoren selbst wenige Seiten weiter wieder in Frage gestellt. Vgl. ebenda S. 787.

Es wäre eine spannende Aufgabe, Terrorismusvorstellungen russischer, chinesischer, indischer und vieler anderer Wissenschaftler aus international bedeutsamen Ländern, die allesamt mit Formen des Terrorismus zu kämpfen haben, zu untersuchen und einzubinden.¹² Das Problem eines westlichen Terrorismusverständnisses ist angesichts des Untersuchungsgegenstands minimal. Jedoch sollte berücksichtigt werden, dass Terrorismus eben nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen als Globalphänomen verstanden werden kann, ansonsten eben in Ausprägung und Wahrnehmung stark kulturell gebunden ist.

Die westliche Terrorismusforschung ist keineswegs Produkt der Nach-9/11-Zeit. Auch wenn die 1970er Jahre fast immer als Geburtsjahrzehnt der Terrorismusforschung gelten, darf auch hier nicht übersehen werden, dass auch vorher schon umfangreiche Arbeiten zu dieser, damals anders bezeichneten Thematik entstanden sind. So finden sich Beiträge zu „Revolution“, „Radikalisierung“, „Anarchismus“ oder „politischer Gewalt“, die nach heutigem Verständnis zur Terrorismusforschung gehören würden.¹³

Drei Dekaden der intensiven Terrorismusforschung haben Stars und Strömungen hervorgebracht, die zunächst sozialwissenschaftlich und oft, aber nicht immer, von quantitativen Ansätzen bestimmt waren. Prägend für die 1970er Jahre waren die Arbeiten von Brian Jenkins, Yonah Alexander, David Rapoport und nicht zuletzt Walter Laqueur.¹⁴ Diese Zeit war insbesondere bestimmt von Studien über revolutionär verstandenen, linksradikalen Terrorismus. In den 1980er Jahren legten Alex Schmid und Albert Jongman ihre berühmte Bestandsaufnahme vor. Neue Themen wurden erschlossen und vergleichende Studien prägten das Bild.¹⁵ Neue Ansätze dieser Zeit waren, stark beeinflusst von Claire Sterlings „The terror network“¹⁶, Themen des grenzüberschreitenden oder des „Staatsterrorismus“ vor allem im Hinblick auf Finanzierung des Terrorismus durch die Sowjetunion oder arabische Staaten. Mit den wegweisenden Arbeiten von Mark Juergensmeyer wurde bereits in den 1990er Jahren – und erst recht nach 9/11 – die Forschung um religiös inspirierten Terrorismus eingeleitet¹⁷, die das Bild bis heute dominiert.

¹² Diese drei Länder wurden hier erwähnt, weil sie Ansätze ‚regionaler Kooperation‘ in Terrorismusfragen bereits vorantreiben wie z. B. auf dem Sicherheitsgipfel in Delhi am 14. Februar 2007.

¹³ Vgl. Thornton, *Terror as a Weapon of Political Agitation*.

¹⁴ Brian Jenkins legte mit zahlreichen Studien bei der RAND-Corporation und der von ihm miterstellten RAND-Chronology of International Terrorism seit 1968 den Grundstein für eine systematische Analyse des Phänomens. Vgl. Jenkins, *International Terrorism*. Yonah Alexander hat als Autor zum Terrorismus im Mittleren Osten und vor allem als Herausgeber von Büchern wie „International Terrorism. National, regional, and global perspectives“ oder „Terrorism. Interdisciplinary perspectives“ einen Namen gemacht. Zudem war er Mitherausgeber der fünfbandigen „International Library of Terrorism“. David Rapoport veröffentlichte zunächst „Assassination & Terrorism“ bevor mit Yonah Alexander „The Morality of terrorism. Religious and secular justifications“ herausgab. Er ist Herausgeber der TPV.

¹⁵ Vgl. Lodge, *Terrorism*. Vgl. Alexander/Myers, *Terrorism in Europe*. Vgl. Netanyahu, *International Terrorism*.

¹⁶ Sterling, *The terror network*.

¹⁷ Vgl. Juergensmeyer, *The New Cold War? Vgl. Juergensmeyer, Terror in the Mind of God*.

Terror und Terrorismus: Ein schwieriges Begriffspaar

Mit dem Terrorismus ist es ähnlich wie die Antwort von Augustinus auf die Frage, was denn Zeit sei: „Wenn niemand mich danach fragt, weiß ich es; wenn ich es jemandem auf seine Frage hin erklären soll, weiß ich es nicht.“¹⁸ Obwohl viele Menschen eine gefühlte Vorstellung davon haben, was Terrorismus ist und was nicht, fällt eine genauere Abgrenzung schwer. Die Bezeichnung von Terror und Terrorismus ist in höchstem Maße fließend. Vor allem außerhalb der Wissenschaft wird beides oft synonym verwendet. Bei genauerem Hinsehen stellt man fest, dass das Begriffspaar Terror/Terrorismus gleich mehreren Doppelkonnotationen unterliegt.

Ältere Literatur beruft sich oft auf einen etymologischen Ansatz, der Terror/ismus vom lateinischen *terrere* – aufschrecken, Furcht erzeugen – ableitet.¹⁹ So kann man eine Unterteilung zwischen „terror (the psychic state) and terrorism (the tool)“²⁰ herleiten. Wenn man Terror im schreckerzeugenden Sinne als Effekt versteht, erscheint eine konsequente Benennung des Täters (Terrorist) und des Akts (terroristischer Anschlag/auch Terrorismus) logisch.²¹

Überlagert wird dies von einem grundlegenden begriffsgeschichtlichen Wandel und einer moralischen Konnotation. So darf nicht vergessen werden, dass in der zeitgenössischen Verwendung der französischen Revolution der „terreur“ im Sinne einer notwendig empfundenen gesellschaftlichen Stabilisierung für die Aufrechterhaltung der neuen Demokratie durchaus auch positiv konnotiert wurde.²² Heute sind die Begriffe Terror und Terrorismus ausschließlich negativ bewertet. Diese negative moralische Dimension bzw. die Unmöglichkeit der Neutralität des Begriffs sollte jedem Wissenschaftler präsent sein.

Zudem spiegelt sich in diesem Begriffspaar die vieldiskutierte Frage nach staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wieder. In der Geschichtswissenschaft wird der Begriff „Terror“ heute üblicherweise als zentrales Merkmal totalitärer Regime der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verwendet.²³ Wie sieht dies aber für die jüngste Geschichte aus: Können sich auch Staaten des Terrorismus schuldig machen – gibt es „Staatsterrorismus“? Diese Frage spaltet nicht nur die entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, sondern auch die wissenschaftliche Literatur. Letztlich führt diese Frage zum vor allem in den 1980er Jahren diskutierten „funktionalen Terrorismusan-satz“, der Terrorismusformen nach Akteuren und deren Wirkungsradius unterteilt.²⁴

¹⁸ Augustinus: Bekenntnisse, XI. Buch, XIV.17, Stuttgart 2005, S.314.

¹⁹ Thornton, Terror, in: Eckstein, Internal War.

²⁰ Merkwürdigerweise verwendet Thornton dieser frühen systematischen Begriffsanalyse diese eingängige Trennung selber nicht, sondern betont, sich ausschließlich auf das „tool“ zu beziehen, das er sowohl „terror“ als auch „terrorism“ nennt. Thornton, Terror, S.71.

²¹ Vgl. Engene, Patterns of Terrorism, S.56.

²² Vgl. zur Begriffsgeschichte siehe den umfangreichen Artikel zu Terror/Terrorismus von Walther. Einen übersichtlicheren und aktuelleren Überblick liefert Hoffman, Inside Terrorism, S.3–20.

²³ Vgl. Baberowski/Doering-Manteuffel, Ordnung durch Terror. Vgl. Baberowski, Der rote Terror. Vgl. Benz/Distel, Ort des Terrors.

²⁴ Zum „functional approach“ vgl. die Systematik nach indigenous, supra-indigenous, international und state-directed terrorist activities bei Pluchinsky, Political Terrorism in Western Europe, S.71, Fußnote 3. Für weitere, allerdings ältere Beispiele für die funktionale Auseinan-

Aus dem historischen Kontext heraus ist das seit den 1970er Jahren verstärkte Interesse an Staatsterrorismus durchaus nachvollziehbar. Die Liste der Staaten, die terroristische Aktivitäten durch ihre Geheimdienste ausführen ließen, nichtstaatliche Gruppen unterstützten oder diese zumindest duldeten, war lang. Häufig werden Libyen, Syrien, Südjemen, Irak oder Iran, aber auch die DDR genannt.²⁵ Das umstrittene Buch „The Terror Network“ der Journalistin Claire Sterling, in dem sie den Warschauer-Pakt-Staaten konspirative Unterstützung für im Westen aktive Terroristen „nachwies“, inspirierte auch die Wissenschaft über Jahre.²⁶ Der OPEC-Anschlag 1975 in Wien, die Anschläge auf die Disco La Belle in Berlin 1986 und die PanAm über Lockerbie 1988 wiesen nach Libyen, der Anschlag auf Papst Johannes Paul II. 1981 wurde mit dem bulgarischen Geheimdienst in Verbindung gebracht. Insbesondere im Nahostkonflikt spielt die Frage des Terrorismusetiketts eine besondere Rolle und führt in ein wissenschaftliches und politisches Minenfeld. In der Tat gibt es aus einem bestimmten Blickwinkel einige Punkte, insbesondere der Angriff auf Unschuldige/Zivilisten²⁷, die Geheimdienst- und Militäraktivitäten in die scheinbare Nähe von terroristischen Akten rücken lassen. Allerdings gibt es mindestens ebenso viele Punkte, die dieses Argument in Frage stellen, so vor allem die Unterschiede der Intention von Gewaltanwendung gegen Zivilisten. Zudem lassen sich staatliche und nicht-staatliche Terroristen nicht gleichberechtigt wissenschaftlich behandeln, insbesondere weil die Ausgangsbedingungen, die Grenzen und Möglichkeiten eines Staatsapparats und einer Untergrundorganisation ganz andere sind. Angesichts der offenbar überwiegenden Unterschiede und der teilweise auch fließenden Grenzen macht es für die Wissenschaft wenig Sinn, den analytischen Begriff Terrorismus auf Staaten auszudehnen. Das sicher nicht vollkommene Völkerstrafrecht bietet dennoch eigene Begrifflichkeiten, die staatlich durchgeführte oder geduldete Verbrechen bezeichnet, seien es Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Spätestens seit Libyens Staatschef al-Gaddafi international um Rehabilitation ringt, ist Staatsterrorismus als öffentlichkeitswirksames Thema weitgehend verschwunden.²⁸ Die derzeitige Terrorismusliteratur, die eher nach terroristischen Motiven oder auch

dersetzung vgl. Merari, Classification of Terrorist Groups. Vgl. Shultz, Conceptualizing Political Terrorism.

²⁵ Pluchinsky führt als Beispiele für ‚state-directed terrorism‘ die Beispiele Libyen, Iran, Syrien und Jugoslawien an. Vgl. Pluchinsky, Terrorism. Vgl. Arens, Terrorist States. Einen sehr informierten Überblick über Staatsterrorismus bietet Laqueur, The New Terrorism. Laqueur legt (trotz leider fehlender Fußnoten) großen Wert auf Quellennähe, auch die Erkenntnisse der Gauck-Behörde u.a. über die Verstrickung des MfS in grenzüberschreitenden Terrorismus werden herangezogen. Vgl. ebenda die kommentierte Bibliographie zum Staatsterrorismus, S.291-293. Auch für die Gegenwart spielt staatliche Unterstützung von terroristischen Gruppen eine Rolle, etwa in Frage nach der Finanzierung der Hisbollah oder der Hamas.

²⁶ Vgl. Sterling, Terror Network. Ihre Beiträge erschienen in der Folge auch neben Vertretern der Wissenschaft. Vgl. z. B. Sterling, Unraveling the Riddle. Weitere Studien, die dieses Thema aufgriffen waren z. B. Cline/Alexander, Terrorism. The Soviet Connection.

²⁷ Auf die begriffliche Entwicklung von Unschuldigen zu Zivilisten weist Boaz Ganor anhand der Publikationstätigkeit von Benjamin Netanjahu hin. Vgl. Ganor, Defining Terrorism, S.125f.

²⁸ Immer wieder taucht jedoch der Vorwurf auf, dass Armeen sich terroristisch verhielten. So etwa im Tamilenkonflikt auf Sri Lanka, wo sich LTTE und Armee gegenseitig terroristisches Vorgehen vorwarfen.

geographischen Gesichtspunkten aufgestellt ist, macht sich um „funktionale Ansätze“ oder „mittelzentrierte Ansätze“²⁹ kaum noch Gedanken, sondern definiert die Frage in Einleitungen einfach weg: „Although states can terrorize, by definition they cannot be terrorists.“³⁰

Diese Haltung und Aussage hat in der wissenschaftlichen Literatur der vergangenen Jahre einen verblüffend breiten Konsens gefunden, dem sich auch diese Arbeit anschließen wird. Sprachlich ist die Unterscheidung in nichtstaatlichen Terrorismus und historischem staatlichen Terror nicht ganz unproblematisch, da einige Sprachen diesen Unterschied mit dieser Wortnähe nicht abbilden können. Zudem ist das Adjektiv sowohl zu Terror als auch Terrorismus „terroristisch“. Letztlich reflektiert die Aufspaltung in Terror und Terrorismus sowohl die inhaltliche Nähe der Gewaltphänomene als auch ihre konstitutiven Unterschiede sehr gut, so dass auch weiterhin nach dieser Unterscheidung verfahren werden soll. In diesem Buch soll es also um Terroristen gehen, die terroristische Akte verüben und somit Teil des Terrorismus der 1970er Jahre in der westlichen Welt sind. Der Terror bleibt den Kollegen aus der Totalitarismusforschung vorbehalten und soll zur Vermeidung von Missverständnisse nur im Ausnahmefall zur Beschreibung des Schreckeffekts verwendet werden.

Terrorismus als Deutungsebenen

Was ist nun Terrorismus? Ein essentialistischer Ansatz erscheint angesichts der langjährigen vergeblichen Versuche, eine Universalformel zu finden, nicht besonders vielversprechend. Zahlreiche Versuche wurden unternommen, eine Art terroristisches Minimum zu destillieren. Der wohl berühmteste Versuch stammt von Alex Schmid, der 1984 über 100 Terrorismusdefinitionen zusammenführte und die gewonnene Quintessenz durch einen umfangreichen Fragenkatalog nochmals überprüfte und 1988 neu formulierte.³¹ Die Autoren selbst stellten abschließend die entscheidende Frage: „The question is whether the above list contains all the elements necessary for a good definition. The answer is probably, no.“³² Jüngere Ansätze, die auch Definitionsdivergenzen über Raum und Zeit zumindest problematisieren, liefern jeweils höchst interessante Ergebnisse, sind aber in der Auswertung ernüchternd³³:

„The cost of achieving consensus among academic analysts of terrorism is a definition which has climbed too high on the ladder of abstraction to discriminate among different type of politically

²⁹ Der mittelorientierte Ansatz, wie ihn Brian Jenkins den 1970er Jahren vertreten hat und wie er auch der berühmten RAND-Chronology of International Terrorism zugrunde gelegt wurde, ist fast vollständig aus der Debatte verschwunden. Terrorismus ist demnach definiert „by the nature of the act, not by the identity of the perpetrators or the nature of their cause.“ Jenkins, *The Study of Terrorism*, S.2. Ziel des Ansatzes war es, moralische Wertungen oder politische Bestimmungen über Zugehörigkeit zu terroristischen Gruppen außer Acht lassen zu können. Hoffman lehnt diesen Ansatz gerade mit dem a priori Argument ab, dass er die Trennung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Terrorismus aufhebe. Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S.25.

³⁰ Cronin, *Introduction*, S.3.

³¹ Vgl. Schmid, *Political Terrorism*. Vgl. Schmid/Jongman, *Political Terrorism*.

³² Schmid/Jongman, *Political Terrorism*, S.6.

³³ Vgl. Pedahzur/Weinberg/Hirsch-Hoefler, *Conceptualizing Terrorism*.

*driven violence aimed at achieving publicity. Thus, unless we are willing to label as terrorism a very wide range of violent activities, we may be better off finding another governing concept or looking elsewhere for a definition.*³⁴

Auch andere favorisieren die Abschaffung des Terrorismusbegriffs: „The term terrorism has come to encompass such wide varieties of violent activities that it should be replaced by another term. If this has not happened yet, the only reason is that no one so far has provided a better term, or terms, to replace it.“³⁵ Die Bemühungen um einen wertfreien, statistisch mittelwertigen Definitionskonsens sind hinreichend unfruchtbar gewesen, so dass es an der Zeit ist, nach neuen Wegen aus dem Dilemma der „unidentified subjects“ zu suchen.

Vielmehr macht es Sinn, Terrorismus über Deutungsebenen greifbar zu machen, die trotz aller „conceptual fuzziness“³⁶ direkt oder indirekt in der theoretischen Terrorismusliteratur auszumachen sind. Das Zusammenspiel dieser Deutungsebenen, oder nach Alex Schmid „frameworks“, ist das Entscheidende, nicht die Separierung: „Depending on which framework one chooses, certain aspects of terrorism get exposed while others are placed ‚outside the picture‘ if only one framework is utilised.“³⁷ Eine Zerlegung in Deutungsebenen macht das Gesamtphänomen greifbarer, so dass hier auf die wichtigsten eingegangen werden soll.

Zunächst ist Terrorismus eine juristische Größe, die einem stetigen Wandel unterliegt. Insbesondere die Straf-, Völker- und Menschenrechtsliteratur hat sich seit den 1970er Jahren intensiv und kontrovers mit Terrorismus auseinandergesetzt. Die berufsbedingte Suche nach einer griffigen Terrorismus-Formel, „definitions that will satisfy foreign offices and international lawyers“³⁸, ist dennoch erfolglos geblieben. In den meisten Ländern ist inzwischen das Verüben terroristischer Akte, oft auch die Konspiration dazu, strafbar. Eine politische Dimension ist nicht zwingend notwendig, die Tat steht im Vordergrund. In den 1970er Jahren wurden allmählich mit (Anti-)Terrorismusparagrafen unterschiedliche Straftatbestände gebündelt oder neu definiert. Damit wurde dem Phänomen Terrorismus eine eigene, juristische Ausprägung geschaffen. Viele bei terroristischen Akten geführte Straftaten waren auch vorher unter anderer Bezeichnung strafbar, jedoch lag das entscheidende Detail oftmals in den rechtlichen Möglichkeiten zur Prävention. Insbesondere die Strafverfolgung und Straffälligkeit noch vor Ausübung der konkreten Tat war oftmals eine rechtliche Lücke, die in den 1970er Jahren oder spätestens nach 9/11 gefüllt wurde. Die Verhaftung des Berliner Soziologen Andrej Holm unter Terrorismusverdacht im Sommer 2007 zeigte erneut die fragwürdige Wirkmacht, mit juristischen Mitteln Terroristen „zu machen“.

Terrorismus wird zudem als gewaltsamer politischer Konflikt, in der Regel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verstanden.³⁹ Der Begriff der „politischen

³⁴ Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*, S. 787.

³⁵ Laqueur, *History of Terrorism*, Vorwort zur Ausgabe 2001, S. xiii.

³⁶ Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 21.

³⁷ Schmid, *Conceptualising Terrorism*, S. 197.

³⁸ Jenkins, *International Terrorism*, S. 2.

³⁹ Auch der Begriff „Konflikt“ ist nicht unproblematisch. Vgl. Schmid, *Conceptualizing Terrorism*, S. 215, Fußnote 9.

Gewalt⁴⁰ ist hier zentral. Hierbei steht im Vergleich zur juristischen Perspektive nicht der reine Akt, sondern die politische Dimension des terroristischen Akts im Vordergrund. Zentrale Frage ist, warum politische Konflikte im besonderen Fall des Terrorismus gewaltsam ausgetragen werden, warum und wie das staatliche Gewaltmonopol in Frage gestellt wird.⁴¹ Klassisch für diese Deutungsebene sind Fragen, welche Staatsformen möglicherweise Terrorismus begünstigen⁴² oder ob auch Staaten terroristisch, zum Beispiel als „war by proxy“⁴³ agieren. Die Zusammenarbeit terroristischer Organisationen mit politischen Parteien (etwa Sinn Fein in Irland) stellt hierbei einen interessanten Sonderfall dar, der auch die Grenzen von staatlichen und nicht-staatlicher Konfliktauffassung zeigt. Die Deutung von Terrorismus als politischen Konflikt klammert allerdings psychisch motivierte oder rein kriminelle Formen des Terrorismus aus.⁴⁴ Weiterführend und erst in den vergangenen Jahren stark betont wurde die Frage nach einer kultur- und sozialgeschichtlichen Einbettung terroristischer Akte.⁴⁵

Terrorismus kann auch als kriegerisches Phänomen verstanden werden. Hier ist insbesondere die Abgrenzung zu militärischen Unterformen wie Guerilla oder Partisanen von Interesse.⁴⁶ Die militärische Ebene ist einer der ältesten Ansätze, Terrorismus als gewaltsamen Konflikt zu deuten.⁴⁷ 1961 fand an der Universität Princeton unter Teilnahme von heutigen Klassikern wie Karl Deutsch, Talcott Parsons oder Seymour Martin Lipset ein Symposium zu ‚Internal Wars‘ statt, ein heute vollkommen ungebräuchlicher Begriff, der damals soziale Gewalt, Rebellion, Revolution, Aufstände und nicht zuletzt Terrorismus zu umfassen versuchte.⁴⁸

Das Verständnis von Terrorismus als kriegerische Handlung führt schnell an Grenzen. Terroristische Gruppen sind oft als Hybridformen verstanden worden, wobei militärisches Denken in den Vordergrund rückt:

„Der Terrorist streift sich den Kampfanzug des Guerilla über. [...] ‚Stadtguerilla‘ ist ein Public-Relations-Begriff des Terroristen. [...] Der Neue Guerilla besetzt tendenziell den Raum, um später das Denken gefangen zu nehmen – der Terrorist besetzt das Denken, da er den Raum nicht nehmen kann.“⁴⁹

⁴⁰ Politische Gewalt stellt den Staat in den Mittelpunkt. Entweder als Vertreter legitimer oder illegitimer staatlicher Gewalt oder als Adressat zur Infragestellung derselben. Für eine größere historische Einordnung vgl. Becker/Großböling/Owzar/Schlögl, Politische Gewalt in der Moderne. Vgl. Boterman/Pekelder, Politiek geweld in Duitsland. Vgl. Krasmann/Martschukat, Rationalität der Gewalt. Als Klassiker vgl. Arendt, Macht und Gewalt.

⁴¹ Eine klassische Studie ist Della Porta, Social movements. Zu einer Modellentwicklung von Konfliktinteraktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vgl. Schmid, Political Terrorism, S. 58f.

⁴² Vgl. Rapoport/Weinberg, Democratic Experience.

⁴³ Schmid, Conceptualizing Terrorism, S. 200.

⁴⁴ Als Beispiele seien hier Amokläufer, extrovertierter Fanatismus oder Aktionen von Drogenkartellen genannt.

⁴⁵ Vgl. Weinbauer, Terrorismus und Kommunikation. Vgl. Ders., Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre.

⁴⁶ Vgl. Schmid, Conceptualizing Terrorism, S. 203f.

⁴⁷ Vgl. Jenkins, International Terrorism.

⁴⁸ Internal Wars werden hier verstanden als „attempts to change by violence, or threat of violence, a government’s policies, rulers or organization.“ Eckstein, Internal War, S. 1.

⁴⁹ Wördemann, Terrorismus, S. 55 u. 57.

Studien zur Kriegsmetaphorik und -terminologie in der bundesdeutschen Öffentlichkeit zur Zeit des Deutschen Herbsts haben gezeigt, dass sowohl Terroristen als auch Politiker unter entsprechenden Vorzeichen die „Öffentlichkeit zeitweilig in einen politisch-kommunikativen Kriegszustand versetzen“⁵⁰ konnten.

Die Betrachtung des Terrorismus als Kriegsform, in der Regel verstanden als Nebenform des völkerrechtlich geregelten Guerillakriegs, ist zudem oft politisch motiviert.⁵¹ Eine logische Folge dieser Terrorismusdeutung wäre die Behandlung von Terroristen als Kriegsverbrecher. Umgekehrt stellt sich die Frage, ob Kriegsverbrecher nicht als Terroristen behandelt werden müssten.⁵² Die Bewertung von Terrorismus *in* Kriegen zeigt das grundlegende Problem der Trennung: „[M]any decisions quickly become subjective. It becomes slippery around the edges.“⁵³ Zudem stellt sich die Frage, ob Antworten auf den Terrorismus dann nicht auch auf militärische Art erfolgen müssten, wie es nicht zuletzt der US-amerikanische „war on terror“ suggerierte.⁵⁴

Weitaus differenzierter und fruchtbarer ist das Verständnis von Terrorismus als weiterentwickelter Kriegsführung. Die Debatte um asymmetrische Konflikte, die „neuen Kriege“⁵⁵ und der Einsatz von staatlichem Militär und privaten Sicherheitsfirmen gegen Terroristen hat fortwährende Fragen in dieser Richtung aufgeworfen. Es sollte berücksichtigt werden, dass eine historische „Nähe“ zum Krieg das Verständnis von Terrorismus durchaus beeinflusst. Der Einsatz von Militär gegen Terroristen der 1970er Jahre (etwa in den Niederlanden) zeigt dies deutlich. Auf der anderen Seite verwehrte sich etwa die Bundesrepublik Deutschland oder auch Österreich gegen einen Einsatz militärischer Truppen. Das Spannungsfeld von Krieg und Terrorismus ist nicht von der Hand zu weisen, darf allerdings auch nicht überbewertet werden oder zu vorschnellen Ableitungen führen.

Terrorismus als Kommunikationsmittel ist eine sehr dominante, nicht besonders neue Deutungsebene.⁵⁶ Thomas Thornton wies schon 1964 auf die „resonant mass“ hin⁵⁷, Peter Waldmann prägte in Deutschland die These, dass Terrorismus „primär eine Kommunikationsstrategie“⁵⁸ sei. Fast immer steht Kommunikation in diesem Zusammenhang für mediale Öffentlichkeit. Dies ist naheliegend. Medien prägen heute mehr als vieles andere unser Verständnis von Terrorismus. Bilder und Nachrichten sind ein heiß umkämpftes Gut. Brian Jenkins erklärte schon 1974: „Terrorism is aimed at the people watching [...] Terrorism is theater.“⁵⁹ Die angeblich „symbiotische

⁵⁰ Musolff, Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD, S. 315.

⁵¹ Andrew Silke ist einer der ersten, der mit einer Aufweichung des Kriegsbegriffs durch asymmetrische Konflikte argumentiert. Der auf Ritterlichkeit zurückgehende formbehaltene Kriegsbegriff sei ohnehin überholt, so dass Formen wie Guerilla und Terrorismus als moderne Kriegsform betrachtet werden können. Silke, *Terrorism and the Blind Men's Elephant*, S. 19.

⁵² Vgl. Levie, *Terrorism in War*.

⁵³ Jenkins, *Definitional Problems*, S. 6.

⁵⁴ So z. B. Carr, *Terrorism as Warfare*.

⁵⁵ Vgl. Münkler, *Die neuen Kriege*. Wesentlich früher mit fast gleichlautendem Titel: Jenkins, *International Terrorism. A New Kind of Warfare*.

⁵⁶ Insbesondere für den deutschen Linksterrorismus ist dies eine verbreitete und vielfach auch angemessene Deutungsform. Vgl. Weinbauer, *Terrorismus und Kommunikation*.

⁵⁷ Alle Zitate bei Thornton, *Terror*, S. 78f. (Hervorhebungen nicht übernommen).

⁵⁸ Waldmann, *Terrorismus*, S. 15.

⁵⁹ Jenkins, *International Terrorism*, S. 4.

Beziehung⁶⁰ zwischen Terrorismus und Medien brachte Margaret Thatcher 1985 auf den Punkt: „[W]e must try to find ways to starve the terrorist and the hijacker of the oxygen of publicity on which they depend.“⁶¹ Die Wirkungen und die mögliche Einschränkung von Berichterstattung über terroristische Vorfälle ist ausführlich diskutiert worden, ebenso Modelle und Schemata der Vermittlung politischer Botschaften der Terroristen durch die Massenmedien.⁶²

Dass Medien über Terrorismus berichten, ist ihre Aufgabe. Aber haben alle Terroristen auch ein Interesse an Öffentlichkeit? Das vorrangige Interesse von Terroristen an Aufmerksamkeit wird häufig historisch mit der Anarchistenbewegung des späten 19. Jahrhunderts begründet, die das Motto „propaganda by deed“ diskutierten.⁶³ Gelegentlich wird auch Carlos Marighellas wohlrezipiertes „Minimanual of the Urban Guerilla“⁶⁴ von 1969 als Leitfaden für späteren terroristischen Medienmissbrauch verstanden, in dem Öffentlichkeit allerdings nur eine untergeordnete Rolle spielte.⁶⁵ Marighella ging es darum, die brasilianische Diktatur aus dem Untergrund heraus militärisch und moralisch zu schwächen, nicht um Schlagzeilen.

Auch wenn die kommunikationstheoretische Deutung ein wichtiger Aspekt ist, so muss gerade aus historischer Perspektive dringend vor Überbetonung oder Einzelstellung gewarnt werden. Der rasante Wandel der Medienlandschaft macht eine Binnendifferenzierung unerlässlich.⁶⁶ Hoffman weist zudem auf die Gleichzeitigkeit von

⁶⁰ Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 183.

⁶¹ Das Bild „oxygen of publicity“ ist vielfach verwendet und zitiert worden. Das genannte Zitat entstammt einer Rede Margaret Thatchers am 15. Juli 1985 vor der American Bar Association in der Albert Hall in London, online unter: <http://www.margareththatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106096>, Abruf vom 6. 2. 2009.

⁶² Die Literatur zum Medienphänomen Terrorismus ist viel zu umfangreich, um hier alle relevanten Studien zu nennen. Beispielhaft seien hier folgende Studien erwähnt: Schmid/Graaf, *Violence as Communication. Crelinsten, Power and Meaning*. Vgl. Alali/Eke, *Media Coverage of Terrorism*. Vgl. Waldmann, *Terrorismus*, insbes. Kapitel 5. Vgl. Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 65–73.

⁶³ Zu den philosophischen Grundlagen für späteren Terrorismus vgl. Laqueur, *History*, Kap. 2 (*Philosophy of the Bomb*). Speziell zur Anarchistenbewegung vgl. ebenda S. 49–53. Vgl. ebs. Wardlaw, *Political Terrorism*, S. 23.

⁶⁴ Marighella, Carlos: *Minimanual of the Urban Guerilla*, 1969, online unter: <http://www.marxists.org/archive/marighella-carlos/1969/06/minimanual-urban-guerrilla/index.htm>. Abruf vom 08.02.2009. Der Text ist als Untergrundpapier vielfach abgeschrieben, in mehrere Richtungen übersetzt und sicher auch bewusst verändert worden. Daher ist große Vorsicht mit Zitaten angebracht.

⁶⁵ Vgl. Weimann/Winn, *The Theater of Terror*. Die beiden Autoren haben in Marighellas Minimanual fünf Prinzipien ausgemacht, die alle auf Öffentlichkeit und Medienmanipulation abzielen. Vgl. ebenda S. 57. Bei Betrachtung der Quelle (soweit sie verlässlich ist), wirkt dies aber stark übertrieben. Bei knapp 40 Kapitelüberschriften enthält nicht eine davon medienbezogene Begriffe. Lediglich kurz vor Ende des Buchs gehen die Kapitel „Armed Propaganda“ und „The War of Nerves“ auf die Öffentlichkeitswirkung ein. Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass Marighella in erster Linie ein Handbuch für einen – in seinen Augen – Krieg gegen die Repräsentanten der brasilianischen Diktatur geschrieben hat, in dem es eher um Sabotage, Streiks, Entführungen, Gefangenenbefreiungen, Waffenakquisition etc. geht. Dieses Buch als Beleg für eine medienorientierte Ausrichtung von Terroristen heranzuziehen ist somit nicht haltbar.

⁶⁶ Mindestens „old media“ und „new media“ ist angebracht, wie in Hoffman, *Inside Terrorism*, Kap. 6 und Kap. 7.

technischen Innovationen im Nachrichtenwesen und Wandel des Terrorismus hin.⁶⁷ Für ein zeitlich ungebundenes Terrorismusverständnis ist ein rein medientheoretisches Verständnis von Terrorismus somit eher fragwürdig.

Effekt darf nicht mit Intention gleichgesetzt werden. Auch wenn im Nachhinein der mediale Effekt von terroristischen Führern (in der Regel) gepriesen wird, heißt das nicht, dass dieser auch beabsichtigt war. Der Anschlag auf die Olympischen Spiele von München 1972 gilt vielen als Paradebeispiel für die medialen Motive der Terroristen.⁶⁸ Jedoch findet sich in den Vernehmungprotokollen der überlebenden Terroristen kein Hinweis darauf, dass das Ziel der Aktion ein mediales war. Im Gegenteil: Darauf angesprochen erklärte der Gefangene Badran:

„Wir haben nur eine Gelegenheit wahrgenommen, wo sich mehrere Israelis gemeinsam aufhielten, die wir gefangen nehmen konnten. Das haben wir schon einmal in Tel Aviv getan und das werden wir immer wieder tun. Eine besondere Publikumswirksamkeit war nicht beabsichtigt.“⁶⁹

Die Analyse von terroristischen Intentionen ist selten problemlos möglich. Terroristische Memoiren und Aussagen sind nur bedingt verwertbar. Ab und zu lassen sich Motive gar nicht klären, weil Terroristen bei oder nach ihrer Aktion verstorben sind. Der rätselhafte Anschlag auf das Observatorium von Greenwich 1894 ist nur ein Beispiel von mehreren.⁷⁰

Kommunikationstheoretische Terrorismusforscher werden häufig von der eigenen Perzeption getäuscht. Sie sind in der Regel auf medial vermittelte Bilder angewiesen. Daher liegt der Punkt nahe, dass Anschläge, von denen sie nicht erfahren, keine Breitenwirkung und somit keinen Effekt im Sinne der Terroristen haben. Brian Jenkins weist ganz zu Recht auf Perzeptionsprobleme hin, die das Verhältnis von tatsächlichen Anschlägen und ihrer Wahrnehmung verfälschen: „How do we explain that terrorism often appears to be increasing when it is declining – appears down when it is up? Perhaps we count the wrong things. More likely, the things we can count do not reflect our perceptions of the phenomenon.“⁷¹ Im Umkehrschluss heißt dies, dass, wenn man nur medial vermittelte Anschläge untersucht, ein guter Teil terroristischer Aktivität

⁶⁷ Z.B. fällt der Start des ersten US-amerikanischen Nachrichtensatelliten 1969 mit dem von ihm bestimmten Geburtsjahr des internationalen Terrorismus zusammen, was für ihn der Grund ist, warum die USA zur bevorzugten Zielscheibe von Terroristen wurden. Jedoch lässt er die Frage offen, welche Rolle und Breitenwirkung etwa Berichterstattung über das Fernsehen überhaupt in dieser Zeit gespielt hat. Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 178.

⁶⁸ Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S. 179.

⁶⁹ Vernehmungprotokoll Badran vom 7.9.1972, in: BArch Koblenz, B 141/30899. Natürlich sind Aussagen von Terroristen kritisch zu bewerten. Allerdings hätte es Badran auch nicht geschadet, den Anschlagort mit der großen internationalen Medienwirksamkeit zu erklären.

⁷⁰ Die Geschichte hat einige rätselhafte Anschläge hervorgebracht, bei denen einfach keine Botschaft vermittelt wurde. Ein Beispiel ist der Anschlag auf das Königliche Observatorium in Greenwich 1894 durch den Franzosen Martial Bourdin, der bei der Explosion der Bombe sein Leben ließ. Bis heute ist es ein Rätsel, warum gerade das Observatorium als Anschlagziel gewählt wurde. Vgl. Cronin, *Propaganda by Deed*.

⁷¹ Jenkins, *Definitional Problems*, S. 7. So gab es Anfang der 1970er Jahre eine große Diskrepanz zwischen der Anzahl der Ereignisse und ihrer Wahrnehmung in Medien und Politik. 1975 wurde als ‚Jahr des Terrorismus‘ ausgerufen, obwohl die Daten weniger Anschläge als in den Vorjahren verzeichneten. Wichtiger als die Anzahl der Toten schien die Dauer und Örtlichkeit (Stadt vs. Land, Dritte Welt vs. westliche Welt) eines Anschlags zu sein.

ausgeblendet wird. Was ist mit Geheimaktionen, in denen Terroristen staatliche Akteure zur Freilassung von Gesinnungsgenossen erpressen, in denen das Ziel eben nicht Öffentlichkeit ist, wie in Den Haag 1974? Was ist, wenn das Ziel eines Anschlags wirklich die Zerstörung einer Rüstungsfabrik oder einer Pipeline ist, nicht die Schlagzeile darüber, wie in den Niederlanden und Österreich 1972? Was ist, wenn, wie im Fall des Anschlags auf die OPEC-Konferenz 1975 in Wien, die Forderung die Verlesung eines Textes in den österreichischen Medien nur ein vorgeschobenes Motiv ist?

Die Interpretation des Terrorismus als Kommunikations- oder Medienstrategie führt zu einem Dilemma: Entweder werden alle Fälle ausgeblendet, die keine mediale Zielsetzung oder Wirkung haben, was eine Vielzahl von denkbaren Anschlügen vernachlässigt und letztlich ein Zirkelschluss ist. Oder es werden andere, nicht-medial-orientierte Fälle berücksichtigt, was wiederum den kommunikationstheoretischen Blickwinkel aufweichen würde.

Terrorismus als Kommunikation ist eine prominente, aber nicht unproblematische Deutungsebene, von der Gefahr der Verharmlosung einer „Kommunikation mit Toten“ ganz abgesehen. Der kommunikatorische Ansatz ist für bestimmte Fragestellungen nützlich, insbesondere für den Terrorismus der Gegenwart. Als zeitenübergreifende Deutung des Terrorismus ist dieser Ansatz alleine weniger brauchbar, auch wenn er als Ergänzung durchaus Berechtigung hat. Zumindest für die Anschläge der 1970er Jahre, die hier untersucht werden sollen, wird zu zeigen sein, dass die Kommunikationsstrategie nur nachgeordnete Bedeutung hatte.

Ein interessanter und insbesondere mit der Verbreitung des islamistisch inspirierten Terrorismus in den 1990er Jahren verstärkt in den Mittelpunkt getretener Ansatz ist die Deutung von Terrorismus als ein psychologisches, häufig irrationales Phänomen in der Nähe des Fanatismus.⁷² Der Ethnologe Joseba Zulaika schrieb seit den 1980er Jahren über die baskische Gewalt als Ritualverhalten.⁷³ Er plädiert mit Nachdruck dafür, regional-kulturelle Verwurzelungen von Gewalt als Maßstab für von Außenstehenden als Terrorismus gebrandmarktes Verhalten heranzuziehen.⁷⁴ Für ihn ist Terrorismus nicht über Regionen und Kulturen hinweg übertragbar.⁷⁵

In der Tat scheint es eine Verbindung zwischen religiösen Gruppen und gewaltsamer, fanatischer Opferbereitschaft zur Schaffung einer besseren Welt zu geben. Historische Beispiele gibt es einige, so die jüdischen Zeloten bzw. Sicarii im römisch besetzten Palästina, die ismaelitischen Assassinen oder die hinduistischen Thugs in Indien.⁷⁶ Vielen religiösen Gruppen ist die Vorstellung von Opfern gemein, die in einer

⁷² Vgl. Conzen, Fanatismus. Hier insbes. zum Gruppenfanatismus S.175–261 zur RAF und zu islamistischen Tätern.

⁷³ Vgl. Zulaika, Basque Violence.

⁷⁴ Vgl. Zulaika, Comments, S.21–23.

⁷⁵ Vgl. Zulaika, Terror, Totem, and Taboo.

⁷⁶ Der Geschichtsschreiber Josephus berichtet über die Sicarii (dt. Meuchelmörder) kurz vor der Zerstörung des Tempels von Jerusalem 70 n. Chr. Benannt wurden sie nach der *Sica*, einem kurzen Dolch, den die Zeloten besonders bei Tage in großen Menschenmengen gegen ihre Feinde einzusetzen pflegten. Die Assassinen (auch Hashashin) waren eine ismaelitische Sekte in den Jahrhunderten um die erste Jahrtausendwende, deren Führer, der sog. Alte Mann vom Berge, auch von Marco Polo erwähnt wird. Ihre Selbstbezeichnung als Fiday'in (von arabisch فداء [fida] = Opfer – die Opferbereiten) wurde vom palästinensischen Terrorismus der 1970er Jahre wieder aufgenommen. Zum Einfluss der Assassinen auf die Taktik des Selbstmordatten-

rituellen Zerstörung oder Entwertung (auch von Leben) eine Aufwertung des Täters (Priester, geistlicher Führer, oder im Falle der Selbstzerstörung auch Märtyrer) und der dazugehörigen Gruppe (erwähltes Volk, Wohlwollen der Götter etc.) sehen.⁷⁷ Wichtigstes Element ist dabei allerdings der rituelle Akt, die Vollziehung von Handlungen nach festgelegten Mustern, die das Opfern vom Morden, den Märtyrer vom Selbstmörder, den Heiligen Krieg vom Massaker unterscheidet. Mit einer Fanatisierung einher geht eine immer stärkere Polarisierung zwischen Gut und Böse, zwischen Gruppenzugehörigkeit und Ausgrenzung. Conzen erläutert zum Phänomen des Gruppenfanatismus:

„Man verschmilzt zu einem Gruppenbewusstsein, das durch die scharfe Spaltung von Gut und Böse bestimmt ist. Man selber sieht sich als Elite, als Schar der letzten Frommen, als Avantgarde im Kampf gegen Ausbeutung und Unterdrückung, als entschiedene Verteidiger von Recht und Ordnung. [...] Das Sendungsbewusstsein hat etwas Unerschütterliches. So lange das projizierte Böse nicht absolut besiegt ist, darf die Gruppenaktivität nicht ruhen.“⁷⁸

Mark Juergensmeyer, der schon in den 1990er Jahren auf die Politisierung von Religion hingewiesen hat⁷⁹, legte 2000 in seinem vielbeachteten Buch „Terror in the Mind of God“ ein vierstufiges Modell vor, das genau dieses Abgleiten in eine absolut polarisierte Vorstellung der Welt abzubilden versucht.⁸⁰

Wiewohl auch dieser spirituell orientierte Ansatz nicht alle Formen von Terrorismus erklären kann (sondern wieder nur die, für die er zugeschnitten ist), bringt er jedoch viel Licht in die Hintergründe terroristischen Verhaltens. Zudem zeigt er ganz deutlich, wie sehr, bei aller Rationalität in Planung und Durchführung terroristischer Akte, auch irrationales Verhalten für die Bewertung und das Verständnis von Terrorismus eine Rolle spielt.

Das Gegenteil dieser Auffassung ist das Verständnis von Terrorismus als rein rationalem Handeln, das eine starke Rolle in ökonomischen und vom rational-choice-Ansatz inspirierten Arbeiten spielt. In diesen Studien wird oft eine kollektive Rationalität (bei möglicher Irrationalität auf individueller Ebene) mit festen Präferenz- und Nutzenordnungen angenommen.⁸¹ Für bestimmte Anwendungsfelder wirtschaftswissenschaftlicher Arbeit, z. B. die Finanzstrukturen des transnationalen Terrorismus, die in

tats vgl. Rapoport, Fourth Wave, S.421. Die Thugs waren ein Bund hinduistischer (vielleicht auch muslimischer) Bruderschaften bis ins 19. Jahrhundert hinein, deren Ziel und Taktik es war, das Vertrauen von Reisenden zu gewinnen und sie an geeigneter Stelle zu strangulieren und auszurauben. Das englische Wort ‚thug‘ für ‚Schläger‘ stammt daher. Für einen einführenden Überblick über vormodernen Terrorismus vgl. Laqueur, History of Terrorism, S.7–9.

⁷⁷ Vgl. Schmid, Conceptualising Terrorism, S.210f.

⁷⁸ Conzen, Fanatismus, S.74f.

⁷⁹ Vgl. Juergensmeyer, New Cold War.

⁸⁰ Die Stufen reichen von „A world gone awry“, „The foreclosure of ordinary options“, „Satanisation and cosmic war“ bis zu „Symbolic acts of power“. Bemerkenswert ist dabei, dass Terrorismus hier als extremes Randphänomen und nur „within cultures of violence“ wahrgenommen wird. Der Großteil der Aktionen ist gewaltloser Natur, wie z. B. Veröffentlichung von Newsletter, Schaffung von Parallelregierungen, öffentliche Demonstrationen etc. Vgl. Juergensmeyer, Terror in the Mind of God, S.184f.

⁸¹ Vgl. Crenshaw, Logic of Terrorism.

den letzten Jahren zudem ein höchstrangiges politisches Thema geworden sind, ist dies sicher ein fruchtbarer Ansatz.⁸²

Es wird häufig versucht, Terrorismus quantitativ zu erfassen. Statistische Methoden haben für bestimmte Fragen durchaus ihre Berechtigung, führen aber immer wieder auch an Grenzen, die oftmals vom Informationshorizont des Statistikers bestimmt sind.⁸³ Hohes Abstraktionsniveau, begriffliche Verknüpfung von Daten über viele Jahrzehnte hinweg und die immerwährende Frage nach wirklich unabhängigen Variablen⁸⁴ sind zusätzliche Problemfelder. Statistische Ergebnisse können für viele Fragestellungen interessant sein. Eine rein rationale und letztlich mathematisch verstandene Deutung kann jedoch nicht alle Aspekte des Gesamtphänomens abbilden.

Dem Extrem der statistischen Nüchternheit entgegengesetzt ist die höchst leidenschaftlich geführte Debatte um Terrorismus als wertender, moralischer Dimension, die scheinbar den objektiven Anspruch von Wissenschaft ad absurdum führt. Robert Friedlander führte mit Ironie das Kernproblem vor Augen: Terrorismus sei „abominable means used by political fanatics for contemptible ends.“⁸⁵ Auch Brian Jenkins brachte es auf eine moralische Definition: „Terrorism is what the bad guys do.“⁸⁶ Die negative Wertung als Kernbestandteil der Diskussion um Terrorismus kommt meistens unausgesprochen daher und bietet ein Einfallstor für rhetorische Tricks.

Denn auch die Wissenschaft ist nicht frei von Einflüssen aus anderen Arenen. Alex Schmid unterscheidet vier solcher „arenas of discourse on non-state terrorism“⁸⁷: die akademische, die staatliche, die mediale und die oppositionelle. Es gibt viele Beispiele, von Sammelbänden⁸⁸ bis hin zu politischen Talkshows, wo Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft entweder aneinander vorbei reden oder aufeinander zugehen müssen, so dass Jan Oskar Engene ganz Recht zu dem Schluss kommt: „there are not four *separate* arenas, but four patches of turf“⁸⁹. Schließlich muss sich die Wissenschaft bemühen, eine Art Kongruenz zwischen öffentlicher Terrorismusvorstellung und wissenschaftlicher Definition herzustellen. Nicht selten scheiterten Ansätze für Definitionen daran, dass sie auch auf Täter mit „guten“ Absichten anwendbar waren. Und wer wollte schon die deutschen Attentäter des 20. Juli 1944 oder die amerikanischen „Sons of Liberty“ des 18. Jahrhunderts als Terroristen bezeichnen? Das Etikett „Terrorist“ ist nach wie vor eine politische Waffe: „[I]f one party can successfully attach the label *terrorist* to its opponent, then it has indirectly persuaded others to adopt its moral viewpoint.“⁹⁰

⁸² Vgl. Masciandaro, Global financial crime. Als Beispiel einer bedeutend früheren Studie, die auch die finanzielle Unterstützung durch Staaten untersucht vgl. Adams, Financing of Terror.

⁸³ Vgl. Engene, Patterns of Terrorism, S. 299f. Eine neue Version dieses Buches erschien 2004: Engene, Terrorism in Western Europe.

⁸⁴ Vgl. Gaddis, Landscape of History, v. a. Kapitel 4: The Interdependency of Variables.

⁸⁵ Zitiert nach Engene, Patterns of Terrorism, S. 27. Zur Überlieferung dieses Zitats vgl. an gleicher Stelle Fußnote 25.

⁸⁶ Jenkins, Definitional Problems, S. 1.

⁸⁷ Schmid, Response Problem, S. 7.

⁸⁸ Ein bemerkenswertes Beispiel ist ein Sammelband von Benjamin Netanyahu mit dem programmatischen Titel „Terrorism. How the West Can Win“, dem der Herausgeber vorausschickt: „But underlying [all approaches] must be the moral understanding, that terrorism [...] is an inexcusable evil“. Netanyahu, Terrorism, S. xi.

⁸⁹ Engene, Patterns of Terrorism, S. 28 (Herv. übers.).

⁹⁰ Jenkins, Definitional Problems, S. 1 (Herv. übers.).

Aus historischer Perspektive geht mit der Durchsetzung der pejorativen Konnotation von Terrorismus einher, dass dieser Begriff von Terroristen zunehmend weniger als Selbstbeschreibung verwendet wird.⁹¹ Nach David Rapoport war die israelische „Lechi“⁹² die letzte Gruppe, die ihre Aktionen als Terrorismus bezeichnete.⁹³ Im Zuge der Antikolonialisierungsbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg wurden – sowohl in Selbstbeschreibung als auch in öffentlicher Benennung – aus Terroristen politisch korrekte Freiheitskämpfer. Die Motivation rechtfertigte das Handeln und verwischte die inhaltlichen Ebenen des Terrorismusbegriffs. Insbesondere israelische Wissenschaftler und Politiker wie Boaz Ganor oder Benjamin Netanjahu haben jedoch darauf hingewiesen, dass eine solche sprachliche Dichotomie nicht haltbar ist, sich ein Dasein als Terrorist und Freiheitskämpfer nicht ausschließen.⁹⁴ Vielmehr kann Terrorismus eine Strategie zum dazugehörigen Ziel des Freiheitskampfes sein. Das Spiel mit unterschiedlichen Verständnisebenen hat vor allem Jassir Arafat meisterhaft verstanden, der vor der UN-Generalversammlung 1974 erklärte:

*„The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land [...] cannot possibly be called terrorist [...] As to those who fight against the just causes, those who wage war to occupy, colonize and oppress other people, those are the terrorists.“*⁹⁵

In der Tat ist die moralische Aufladung des Begriffs eine der größten Herausforderungen der theoretischen Terrorismusforschung. Ein fast identisches Problem (wiewohl keine echte Lösung) hat die Faschismusforschung⁹⁶, die allerdings in der Terrorismusforschung kaum zur Kenntnis genommen wird. Auch generell positiv konnotierte Begriffe wie Demokratie oder Freiheit teilen dieses Problem. William Connolly hat mit den „kernumstrittenen Konzepten“ (Essentially Contested Concepts) einen Ansatz gefunden, das Paradox zwischen wissenschaftlicher Wertfreiheit und politisch-normativ geformten Begriffen aufzulösen, indem er anerkennt, dass dieses Bestreben eben unmöglich ist.⁹⁷ Vielmehr gehörten die Interpretationen und zumeist stillschweigend

⁹¹ Vgl. Hoffman, *Inside Terrorism*, S.21f. Ausnahmen gibt es natürlich immer, gerade in historischer Perspektive fallen die Anarchisten des 19. Jahrhunderts auf, die kein Problem damit hatten, ihre Taten als terroristisch zu proklamieren. Ebenso hegt auch Carlos Margihella in seinem *Minimanual* keine Scheu, terroristische Taktiken zuzugeben, wiewohl er sich selbst als Stadtguerilla bezeichnet.

⁹² Hebräische Abkürzung für לוחמי חרות [Lochamei Cherut Jisrael], zu Deutsch etwa ‚Kämpfer für die Freiheit Israels‘. Nach ihrem Gründer Avraham Stern im Englischen häufig auch als Stern-Gang bezeichnet. Lechi agierte in den 1940er Jahren im britischen Mandatsgebiet und wurde 1948 zerschlagen. Für eine gründliche Analyse dieser Gruppierung vgl. Heller, *The Stern Gang*.

⁹³ Vgl. Rapoport, *Fourth Wave*, S.420.

⁹⁴ Vgl. Ganor, *Defining Terrorism*.

⁹⁵ Rede Jassir Arafats vor der UN-Generalversammlung in New York am 13.9.1974, englische Übersetzung, zitiert nach UN GA, 29th Session, 2282nd Plenary meeting, Agenda item 108, in: A/PV.2282 and Corr. 1.

⁹⁶ Vgl. die grundsätzliche Begriffskritik von Wächter, *Methodologische Bemerkungen*.

⁹⁷ Vgl. Connolly, *Terms of Political Discourse*. Der Begriff geht zurück auf Walter Bryce Gallie, der bereits 1956 der Frage nachgegangen ist, warum einige positiv konnotierte Begriffe derartig viele verschiedenartige Deutungsebenen vereinen. Vgl. Gallie, *Essentially Contested Concepts*.

mitschwingenden Bewertungen untrennbar zu diesen kernumstrittenen Konzepten dazu.⁹⁸ Überzeugend wurde nachgewiesen, dass auch Terrorismus zu den grundumstrittenen Konzepten im Sinne Connollys gehört.⁹⁹ Das Wertvolle an diesem Ansatz, eine Art Standortbestimmung und Freilegung der Strukturen politischer Begriffsdebatten, ist gleichzeitig auch seine Grenze.¹⁰⁰ Connollys Konzepte sind eine Anleitung zur Diskussion, keine Schablone zur Bestimmung solcher Begriffe: „I hope the considerations advanced do enable us to understand these conflicts more thoroughly and to render judgments with respect to them more conscious and reflective.“¹⁰¹

Gerade angesichts der sehr dominanten Deutung von Terrorismus als etwas „Schlechtem“ ist die Anerkennung einer normativen Dimension besonders wichtig. Der durch Diskussionen vorangetriebene Bewertungswandel macht eine abschließende Definition unmöglich. Umso wichtiger ist Selbstverortung und Bewusstwerdung dieser Dimension.

Terrorismus ist aber auch ein historisches Phänomen. Mehrere Publikationen der letzten Jahre nahmen eine längst überfällige Historisierung des Terrorismus vor. Isabelle Duyvesteyn fragte „How new is the new terrorism?“ und forderte „more thorough historical investigations in order to appreciate truly new aspects of terrorism.“¹⁰² Einen der ersten systematischen Ansätze legte David C. Rapoport nach fast 30 Jahren Forschungserfahrung kurz nach dem 11. September 2001 vor.¹⁰³ In mehreren Folgeartikeln erweiterte er seine Idee zu einem Wellen-Modell, in dem er Politik-, Ideen- und Technikgeschichte verknüpft.¹⁰⁴ Nach seiner Vorstellung hat es bislang vier sukzessive, aber auch überlappende Wellen terroristischer Aktivität gegeben, die jeweils durch unerwartete Änderungen der politischen Rahmenbedingungen ausgelöst wurden. Die Folge: „Hope was excited, and hope is always an indispensable lubricant of rebel activity.“¹⁰⁵ Jede Welle war von unterschiedlichen und konstitutiven Ideen inspiriert, deren Antrieb immer eine wie auch immer verstandene „Hoffnung“ bildete. Jede Welle erfand neue und konstitutive Techniken und Strategien, die der Zeit und dem Raum angepasst, den größten Durchsetzungserfolg versprachen. Alle Wellen waren von hochgradig grenzüberschreitender Zusammenarbeit der terroristischen Organisationen geprägt.¹⁰⁶

So sehr die Entwicklung eines umfassenden, terrorismushistorischen Ansatzes zu würdigen ist, ist auch diese Herangehensweise nicht unproblematisch. Rapoport räumt selbst ein, dass die Wellen sich teilweise überschneiden, teilweise auch terroristische

⁹⁸ Vgl. Connolly, *Political Discourse*, S. 1.

⁹⁹ Vgl. Engene, *Patterns of Terrorism*, S. 30–36.

¹⁰⁰ Vgl. Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*, S. 778.

¹⁰¹ Connolly, *Political Discourse*, S. 3.

¹⁰² Duyvesteyn, *How new is the New Terrorism*, beide Zitate S. 439.

¹⁰³ Rapoport, *Fourth Wave*. Dieser kurze aber in seiner Ausgewogenheit und analytischem Überblick höchst bemerkenswerte Aufsatz wurde mehrfach erweitert. Vgl. Rapoport, *Four Waves*, S. 46–73.

¹⁰⁴ Die Idee, Terrorismus als an- und abschwellende Welle zu verstehen, ist schon ein Jahr zuvor mit Blick auf die vier Nachkriegswellen terroristischer Gewalt in den USA geäußert worden. Vgl. Hewitt, *Political Context*, S. 338–339. Vgl. als kritische, quantitative Gegenprobe Rasler/Thompson, *Looking for Waves of Terrorism*.

¹⁰⁵ Rapoport, *Fourth Wave*, S. 420.

¹⁰⁶ Vgl. Rapoport, *Fourth Wave*, S. 422–424.

Gruppen anderer als der vorherrschenden Couleur aktiv waren. Wie sehr die erwähnten technischen Innovationen wirklich prägend für die jeweilige Welle waren, und wie sehr die unvorhergesehene Änderung der politischen Rahmenbedingungen den auslösenden Impuls darstellten, müsste erst durch historische Fallstudien genauer beleuchtet werden. Es ist zudem nicht ganz klar, inwieweit Rapoport seine Wellen als Metapher oder als absolute Größe betrachtet.¹⁰⁷ Seine Schriften weisen eine zunehmende Tendenz auf, Terrorismuswellen als organische Lebenszyklen zu verstehen. Wiewohl seine Bildsprache sehr eingängig ist, muss doch Skepsis gegenüber einer inhärenten Teleologie und Unabänderlichkeit terroristischer Entwicklungen geäußert werden. Es ist aber der Verdienst von Rapoport, der Entwicklung des Terrorismus über die Zeit einen gebührenden analytischen Platz eingeräumt zu haben, der inzwischen auch von nachfolgenden Studien berücksichtigt¹⁰⁸ und sicher noch weiter verfeinert wird.

Wie gezeigt, stellt jeder der genannten Ansätze eine relevante, aber nicht hinreichende Beschreibung des Terrorismus dar. Ohne in einen Definitionspessimismus verfallen zu wollen ist es doch wenig wahrscheinlich, dass in absehbarer Zeit „die Terrorismusformel“ gefunden wird. Die einzige Alternative ist eine weitreichende Zusammenführung der Ansätze. Gleichzeitig müssen aber im Sinne einer wissenschaftlichen Transparenz und Vergleichbarkeit die Bestandteile nachvollziehbar bleiben. Das erweiterte Schmid'sche Framework-Konzept ist ein geeigneter Ansatz, möglichst viele Facetten des Terrorismusphänomens auf nicht-essentialistische Weise zu bündeln. Denn Terrorismus als Gewaltphänomen ist sowohl juristisch bestimmt als auch als politischer Konflikt zu verstehen, sowohl mit „dem Krieg“ verschwägert als auch ein Mittel der Kommunikation, trägt sowohl Elemente des irrational-fanatischen, ist gleichzeitig aber auch rational organisiert und zugänglich für rational-choice Ansätze. Nicht zuletzt ist es in seiner Bedeutungszumessung hochgradig über Zeit und Raum wandelbar, scheint Traditionen und „Wellen“ zu folgen und ist höchst normativ aufgeladen. All dies hilft nicht, einen Anschlag oder Tätergruppe von der anderen zu klassifizieren. Es stellt aber die ungeheure Vielfalt dieses Begriffs in den Mittelpunkt und beschreibt so vielleicht auch einen Teil der Faszination dieses schillernden Phänomens.

Transnational und international

Was ist mit transnationalen Terroristen, internationalen Beziehungen und transnationalen Perspektive gemeint?

Auch der Begriff des Transnationalen hat eine mehrfache Bedeutungsüberlagerung erfahren. Transnational in seinem einfachsten, beschreibenden Sinne ist das, was der Neologismus aus „trans-“ und „national“ wörtlich meint, nämlich das über das – wie auch immer geartete – Nationale hinausgehende. Diese Verwendung ist in den vergangenen Jahren geradezu inflationär und scheint in vielerlei Hinsicht eine Neuauflage des beschreibenden Begriffs „international“ zu sein. Vielfach gerät der Begriff des

¹⁰⁷ Das Verständnis einer Welle als absolute Größe ist zu Recht kritisiert worden, da es natürlich immer terroristische Gruppen auf der Welt gab, die außerhalb dieser programmatischen Wellen und Lebenszyklen aktiv waren. Vgl. Ross, *Political Terrorism*, S. 14f.

¹⁰⁸ Vgl. Pedahzur, *Conceptualizing Terrorism*.

Transnationalen sogar in den Ruf einer „leere[n] Modeformel“¹⁰⁹, was ein umso stärkerer Anreiz sein muss, den Begriff zu schärfen.

Nach gut 40 Jahren Forschungs- und fast 100-jähriger Begriffsgeschichte¹¹⁰ umfasst der Begriff des Transnationalen mindestens drei Referenzdimensionen.¹¹¹ Transnationale Beziehungen wurden in erster Linie mit Blick auf Akteure im besonderen Bezug zu Staatlichkeit untersucht. Eine weitere Ebene transnationaler Beziehungen liefert die Migrationsforschung im Hinblick auf die Etablierung transnationaler sozialer Räume. Eine dritte, sehr junge Ebene ist die der transnationalen Geschichte, in der der historische Bezugsrahmen der Nation als neuzeitlichem Konstrukt infrage gestellt wird. Die vorliegende Arbeit wird den Begriff des Transnationalen nur aus der ersten und dritten Perspektive verwenden, so dass die Migrationsforschung hier außen vorgelassen wird.¹¹²

Ende der 1960er Jahre erkannten Robert Keohane und Joseph Nye¹¹³, dass viele Annahmen der Politikwissenschaft nicht mehr zeitgemäß waren¹¹⁴:

„The state, regarded as an actor [in international relations] with purposes and power, is the basic unit of action; its main agents are the diplomat and soldier. [...] Many political scientists [...] seem to accept this view of reality, and a state-centric view of world affairs prevails.“¹¹⁵

Das staatszentrierte Verständnis von Außenpolitik sowie die Annahmen vom Staat als monolithischem Gebilde in einer im ständigen Verdrängungskampf befindlichen Staatenwelt stand einer, gerade in den USA der späten 1960er Jahre beobachtbaren komplexeren Auffassung der Gestaltung von Außenpolitik gegenüber. Hatten frühere Arbeiten die Bedeutung von „intersocietal intercourse“¹¹⁶ zwar bemerkt, stellten Keohane und Nye die „transnationalen Akteure“ nun in den Mittelpunkt internationaler Beziehungen und lösten damit eine umfassende akademische Debatte in den 1970er Jahren aus.¹¹⁷ Heute ist es unumstritten, dass sich *Governance* in den vergange-

¹⁰⁹ Patel, Nationalfixiertheit, S.7.

¹¹⁰ Einen Überblick über die Begriffsgeschichte seit 1916 liefert Patel, Nationalfixiertheit, S.5–7.

¹¹¹ Die Aspektdebatten um „transnational law“ und „transnational enterprises“ werden hier außen vor gelassen. Vgl. Jessup, Transnational Law. Eine Vielzahl von wirtschaftswissenschaftlichen Studien hat sich schon in der frühesten Nachkriegszeit mit grenzüberschreitenden Unternehmen befasst. Beispielfhaft dafür vgl. Kircher, Thinking Ahead.

¹¹² Vgl. dazu das spannende Konzept der transnationalen sozialen Räume, das in Deutschland zunächst von Ludger Pries mit Blick auf Arbeitsmigration vorgestellt wurde. Vgl. Pries, Neue Migration. Vgl. Faist, Volume and Dynamics. Vgl. Faist, Grenzen überschreiten. Kiran Patel weist zu Recht auf frühe Formen interkultureller Biographien etwa von süditalienischen Saisonarbeitern in Argentinien des 19. Jahrhunderts hin, stellt sogleich aber auch die Frage nach der Breitenbelastbarkeit solcher Formen. Vgl. Patel, Nationalfixiertheit, S. 17 mit Verweis auf Hoerder, Cultures in Contact, S.342.

¹¹³ Der „Klassiker“ der Literatur zu transnationalen Beziehungen ist der Sammelband von Keohane/Nye, Transnational Relations, der ursprünglich Band 3/1971 der Zeitschrift „International Organization“ war.

¹¹⁴ Gemeint ist vor allem die Schule des politischen Realismus mit Hans Morgenthau und Kenneth Waltz. Vgl. Morgenthau, Politics among Nations. Vgl. Waltz, Man, the State and War.

¹¹⁵ Keohane/Nye, An Introduction, S.ix.

¹¹⁶ Keohane/Nye, An Introduction, S.x.

¹¹⁷ Vgl. den umfassenden Überblick über die Diskussion seit ihren Anfängen in Risse-Kappen, Introduction, insbesondere S.14–16.

nen Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt hat. So wie die Einbindung von transnationalen bzw. substaatlichen Akteuren in klassisches Regierungshandeln stetig zugenommen zu haben scheint, so scheint sich „der Staat“ immer weiter von seinen traditionellen Aufgaben zu entfernen und diesen Wandel auch über weite Strecken zu akzeptieren.¹¹⁸ In den 1970er Jahren war das Verständnis von Regierungshandeln noch weit klassischer und die Debatte darüber noch in ihren Anfängen. Dies heißt nicht, dass Kirchen, Gewerkschaften und andere, teilweise ebenfalls transnationale Akteure nicht teilweise gewaltigen Einfluss ausgeübt hätten.

Für diese Arbeit gilt, dass die hier behandelten nichtstaatlichen Akteure mit Bezug auf die politikwissenschaftliche, akteursbezogene Perspektive des Transnationalen als transnationale Terroristen bezeichnet werden sollen. Gerade das Aufeinandertreffen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Terrorismusfragen und die jeweils ganz eigenen Umwelten lassen sich gut mit der Abgrenzung in internationale und transnationale Verhältnisse beschreiben.¹¹⁹

Eine ganz andere Verwendung liegt der transnationalen Perspektive der Geschichtswissenschaft zugrunde. Schwerpunkt sind hier eher die kulturellen und ideellen Räume als soziale und soziologische Faktoren, die mit ausdrücklichem Bezug auf das Konstrukt des Nationalstaats dieses hinterfragen. Die zeitgebundene Konstruktion einer Kongruenz zwischen Staat und Nation wird besonders an Ländern mit ausgeprägtem „Akkordeoneffekt“ deutlich, etwa Frankreich oder auch Deutschland, deren Territorium sich streckte und wieder zusammenzog.¹²⁰ Die transnationale Geschichte ist ein junges Forschungssegment, das unter diesem Namen erst etwa seit Ende der 1990er Jahre betrieben wird. Wie Kiran Klaus Patel jedoch mit Blick auf den Transnationalismusbegriff feststellte, „hat sich [zwar] die Häufigkeit seiner Verwendung, nicht aber seine analytische Durchdringung deutlich erhöht“¹²¹.

Eine Geschichte, die sich eher nach kulturellen Bezugsräumen als nach variablen Staatengrenzen ausrichtet, erschließt neue Verständnisansätze, die wiederum für die Geschichte einzelner Staaten sehr fruchtbar sein können¹²²:

„The powerful simplification or master narrative of ‚national identity‘ and ‚nation-state history,‘ in longue durée perspective, hides a complex interactive past, hides in particular the worlds the slaves made, the migrants built, the women created.“¹²³

Die transnationale Geschichte ist keiner eigenen Methodik verpflichtet, sondern stellt eher einen konzeptionellen Bezugsrahmen dar. Der über den Tellerrand hinausschauende Blickwinkel ist somit auch nicht einer besonderen Akteursgruppe vorbehalten, sondern kann sich, wenn auch naheliegender seltener, klassischen staatlichen Akteuren

¹¹⁸ Vgl. die umfangreichen Projekte des SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen.

¹¹⁹ Vgl. für einen aktuelleren Überblick Unfried/Mittag/Linden/Himmelstoss, Transnationale Netzwerke.

¹²⁰ Vgl. Hoerder, *Transcultural States*, S. 20. Der Begriff „effet d’accordéon“ für Frankreich geht zurück auf Marc Augé, vgl. Ders.: *ethnologue*, S. 18.

¹²¹ Patel, *Nationalfixiertheit*, S. 7.

¹²² Vgl. Bender, *nation among nations*.

¹²³ Hoerder, *Transcultural States*, S. 17.

widmen. Er kann multipolaren „intersocietal intercourse“¹²⁴ einschließen oder auch nur nach der Verflechtungsgeschichte eines einzelnen Bezugsraumes fragen. Zentral ist die Vorstellung fortwährender Wandlungsprozesse, die eben nicht nur durch Dynamiken innerhalb eines Bezugsraumes, sondern auch von Einflüssen von außerhalb erklärbar werden. Besonderes Augenmerk gilt daher „transitorische[n] Phänomene[n]“, etwa „Prozesse der Ausdünnung oder [...] Auflösung einmal geknüpfter Bindungen“¹²⁵.

Für diese Studie soll der Begriff des Transnationalen in zweifacher Hinsicht Anwendung finden. Einerseits folgt die Benennung der Akteure dem politikwissenschaftlichen Ansatz, der insbesondere dem Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren besondere Aufmerksamkeit widmet. Dies ist gerade für die Beschreibung von staatlichen Reaktionen auf nichtstaatliche terroristische Akteure von Vorteil. Somit stehen sich grenzüberschreitend internationale staatliche und transnationale nichtstaatliche Beziehungen gegenüber. Dies darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der zeitgenössischen Bezeichnung transnationale Terroristen (wenn überhaupt) als „internationale Terroristen“ bezeichnet wurden.¹²⁶

Gleichzeitig verfolgt diese Arbeit aber auch einen geschichtstheoretischen transnationalen Ansatz, der durch die Einbeziehung grenzüberschreitender Akteure und die Ausdehnung eines Vergleichs auf drei Staaten Rückschlüsse auf die Geschichte der jeweiligen Einzelstaaten zulassen soll. Wie stark war der Bezugsrahmen des Nationalen für die Entwicklung von Antiterrorismusstrategien? Wie stark waren äußere Einflüsse, wie stark generierten sich Sicherheitsvorstellungen „von innen“?

Krisen

Der Begriff der Krise¹²⁷ ist Beschreibung und Selbstdiagnose zugleich. Er ist höchst subjektiv und ähnlich wie Terrorismus sehr wirklichkeitskonstruierend. Medien und Politiker sind relativ schnell dabei, etwas als Krise zu bezeichnen. Die einen, um das Geschäft zu beleben, die anderen, um eigene Bedeutung und erhöhte Legitimität politischer Schritte zu betonen. Die Bezeichnung als Krise verweist auf drohendes, nicht immer schon eingetretenes Unheil, in jedem Fall auf einen Entscheidungspunkt, der eine bereits begonnene Eskalation beendet. Entscheidungen müssen schnell getroffen werden; Der Zeitfaktor ist das entscheidende Element. Somit rücken diejenigen, die dieses Unglück vielleicht noch abwenden können, heute wie in den 1970er Jahren Krisenmanager genannt, teils gewollt, teils ungewollt, in den Mittelpunkt.

Aus historischer Sicht relativieren sich ausgerufenen Krisen und werden im Nachhinein je nach Blickwinkel eher als Schock oder Störung verstanden. Bestes Beispiel ist

¹²⁴ Vgl. den Begriff „intersocietal intercourse“ von Keohane/Nye, Introduction, S. x.

¹²⁵ Patel, Nationalfixiertheit, S. 17.

¹²⁶ Insbesondere in Deutschland wurden für transnationale Terroristen andere Begrifflichkeiten, etwas „Fedayin“ oder „Anarchisten“ gebraucht. Dies steht in Zusammenhang mit dem starken deutschen nationalen Terrorismus, der nicht nur in politischer Bedeutung sondern auch sprachgebend den transnationalen Terrorismus überstrahlte. Umgekehrt, so wird zu zeigen sein, trug diese Nichtbenennung auch zu einer geringeren Wahrnehmung bei.

¹²⁷ Hier sind nur Krisen im Zusammenhang mit staatlichem Handeln gemeint. Krisen etwa in der Wirtschaftswelt sind im Detail zu unterscheiden.