

Johannes Hürter (Hrsg.)  
Terrorismusbekämpfung in Westeuropa

# **Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte**

Herausgegeben vom Institut für  
Zeitgeschichte

Band 104

*Johannes Hürter (Hrsg.)*

# **Terrorismusbekämpfung in Westeuropa**

Demokratie und Sicherheit in den 1970er  
und 1980er Jahren

**DE GRUYTER**  
OLDENBOURG

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

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

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

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

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

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

# Inhalt

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

*Bernhard Blumenau*

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

*Tim Geiger*

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

*Thomas Riegler*

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

Abkürzungen . . . . . 317

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

Personenregister . . . . . 327

# Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

München, im Juli 2014

Johannes Hürter

# I. Innere Sicherheitspolitik und staatliche Gewalt



*Tobias Hof*

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

## Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Die Anti-Terrorismus-Gesetze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>33</sup> Ebenda, S. 95–96.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Polizeikräfte und Militär

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

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

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

<sup>41</sup> Vgl. zur Situation in Großbritannien T. Smith, *Counter Terrorism: Administrative Response in the United Kingdom*, in: *Public Policy and Administration* 2 (1987), S. 42–55, hier S. 44. Vgl. zur Situation in Italien Hof, *Staat und Terrorismus*, S. 21–25. Vgl. zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland Klaus Weinbauer, *Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“: Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre*, in: Klaus Weinbauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 244–270.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>58</sup> Ebenda, S. 265–266.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>65</sup> Ebenda, S. 65–67.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Nachrichtendienste und Terrorismusbekämpfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>79</sup> Ebenda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>110</sup> Ebenda, S. 587–589.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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