

JOHANNES HÜRTER, *“Bis an die Grenzen dessen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist” : Anti-Terrorismus-Politik in der Bundesrepublik Deutschland : 1969-1982*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 34 (2008), pp. 427-439.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



«Bis an die Grenzen dessen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist»

Anti-Terrorismus-Politik in der Bundesrepublik Deutschland
1969-1982

von Johannes Hürter

Abstract – The counterterrorism policy of the social-liberal governments under Chancellors Willy Brandt (1969-1974) and Helmut Schmidt (1974-1982) can be divided into three phases: 1) 1969-1974: Counterterrorism as a struggle against crime within a political reform program regarding national security; 2) 1974-1978: Counterterrorism as a form of reactive crisis management under the primacy of criminal prosecution; 3) 1978-1982: a careful opening-up of counterterrorism to more flexible, even deescalating and integrative measures. During the second phase, state measures threatened to damage what was supposed to be preserved: liberty, democracy, and the rule of law. At least the government managed to repel the conservative opposition's even more extensive demands. Even though the rule of law did not go to pieces in the end, one can ask the question whether the counterterrorism policy of the social-liberal coalition was proportional taking into account the enormous effort and the marginal efficiency.

Neben Italien war die Bundesrepublik der europäische Staat, der in den 1970er Jahren am stärksten von linksterroristischer Gewalt betroffen war. Auch wenn die Zahl der Anschläge und Opfer insgesamt nicht die italienischen Dimensionen erreichte¹, wurde der Terrorismus in Politik und Gesellschaft ebenso nachhaltig als Bedrohung und seine Bekämpfung ebenso nachhaltig als Aufgabe wahrgenommen. Die Auseinandersetzung

¹ In Italien kamen von 1969 bis 1982 bei linksterroristischen Anschlägen 164 Menschen um. Außerdem forderte der Rechtsterrorismus im selben Zeitraum 186 Tote. Zahlen nach L. WEINBERG - W. Lee EUBANK, *Neo-Fascist and Far Left Terrorists in Italy: Some Biographical Observations*, in «British Journal of Political Science», 18, 1988, 4, S. 531-549, hier S. 532. In der Bundesrepublik gingen insgesamt 38 Morde auf das Konto des Linksterrorismus. Vgl. die namentliche Aufstellung von K. PFLIEGER, *Die Rote Armee Fraktion – RAF – 14.5.1970 bis 20.4.1998*, Baden-Baden 2007², S. 255 f., über die Morde der RAF (34) und Bewegung 2. Juni (3). Dem ist noch der von den Revolutionären Zellen (RZ) im Mai 1981 ermordete hessische Wirtschaftsminister Heinz Karry (FDP) hinzuzufügen. Nicht einbezogen ist die Beteiligung deutscher Terroristen an Aktionen transnationaler, meist propalästinensischer Terrorkommandos, etwa dem OPEC-Attentat in Wien (Dezember 1975) oder der Entführung einer Air-France-Maschine nach Entebbe (Juni/Juli 1976).

einer noch relativ jungen parlamentarischen Demokratie westlicher Prägung mit der terroristischen Herausforderung drückte einem ganzen Jahrzehnt ihren Stempel auf. Im komplizierten Wechselspiel von terroristischer Gewalt, staatlicher Reaktion und öffentlicher Resonanz² fiel dem politisch-administrativen Handeln eine Schlüsselrolle zu. Für welche Maßnahmen gegen den Terrorismus entschieden sich Regierung und Parlament? Zeigte sich der demokratische Rechtsstaat in der Hochphase der terroristischen Anschläge, als eine sozialliberale Koalition aus SPD und FDP die Bundespolitik bestimmte, stark und gefestigt und zugleich flexibel und integrativ genug, um diese Gefahr zu bewältigen, ohne selbst Schaden zu nehmen? Diese Fragen bezeichnen die Kernprobleme, die im folgenden Überblick angeschnitten werden³.

1. Sozialliberale Anti-Terrorismus-Politik

Am Ende der unruhigen 1960er Jahre, die in der Studentenrevolte von 1968 kulminierten, begannen die bundesdeutsche Regierung und Verwaltung nach neuen, wissenschaftlich fundierten Strategien zu suchen, wie die offenbar gewordenen politischen und gesellschaftlichen Probleme überwunden werden könnten. Dabei wurde den Sozialwissenschaften eine vorher nicht gekannte Beraterfunktion im politisch-administrativen System eingeräumt. «Reform» und «Planung» waren nicht nur Schlagworte, sondern tatsächlich zentrale Paradigmen in politischer Theorie und Praxis. Die beratende Wissenschaft unterschied grundsätzlich zwischen

² Zum, hier vernachlässigten, Terrorismusdiskurs in der (medialen) Öffentlichkeit vgl. M. TOLOMELLI, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2006; A. ELTER, *Propaganda der Tat. Die RAF und die Medien*, Frankfurt a.M. 2008; H. BALZ, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a.M. u.a. 2008.

³ Meine Überlegungen stützen sich auf Zwischenergebnisse des Projekts «Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung. Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre in Westeuropa» am Institut für Zeitgeschichte München (URL: <http://www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html>) sowie auf die grundlegende, das staatliche Handeln jedoch zu wenig berücksichtigende Literatur zum Linksterrorismus in der Bundesrepublik (Auswahl): *Analysen zum Terrorismus*, hrsg. von BUNDESMINISTER DES INNERN, Bd. 1-4, Opladen 1981-1984; K. WEINHAUER - J. REQUATE - H.-G. HAUPT (Hrsg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a.M. - New York 2006; W. KRAUSHAAR (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 1-2, Hamburg 2006. Nützlicher Überblick über die staatliche Reaktion: M. 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.

einer aktiven und einer reaktiven Politik, denen gegensätzliche Merkmale zugeordnet wurden. Die aktive Politik galt in der Entstehung als leitungsbestimmt, in der Reichweite als umfassend und längerfristig sowie in der Zielsetzung als umweltverändernd, während die entsprechenden, implizit geringer bewerteten Charakteristika reaktiver Politik «bürokratiebestimmt», «begrenzt und kurzfristig» und «umwelanpassend» waren⁴.

Wie ordnete sich die Anti-Terrorismus-Politik⁵ der sozialliberalen Koalitionsregierung – also jener Koalition, die seit 1969 mit einer theoriegeleiteten Politik die Bundesrepublik planmäßig modernisieren wollte – in dieses zeitgenössische Modell ein? Die staatlichen Maßnahmen gegen den deutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre scheinen eher dem reaktiven Politikmuster zu entsprechen. Der Ausbau des Polizeiapparats und die sogenannten Anti-Terror-Gesetze von 1974 bis 1978 waren offenbar die direkte Antwort auf die Anschläge der Roten Armee Fraktion (RAF). Diese Interpretation fällt umso leichter, wenn man dem allgemein anerkannten Geschichtsbild folgt, dass die Amtsperiode von Bundeskanzler Helmut Schmidt (1974-1982) im Gegensatz zur anfangs reformfreudigen und planungseuphorischen Regierungszeit Willy Brandts (1969-1974) von Krisenmanagement geprägt gewesen sei. Also situatives Politikmanagement statt planvolle Reformpolitik auch in der Terrorismusbekämpfung?

Dieses Erklärungsmodell hat einiges für sich, droht aber, weiter zurückgehende Entwicklungslinien zu verwischen. Wie der Terrorismus hatte auch seine Bekämpfung tiefe Wurzeln in den Aufbruchs- und Krisenjahren der 1960er Dekade. Nach der schlüssigen Analyse Klaus Weinhauers⁶

⁴ Vgl. etwa R. MAYNTZ - F.W. SCHARPF, *Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik*, in DIES. (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München 1973, S. 115-145, hier S. 122 f.

⁵ Der Begriff meint: Das von der Regierung, der Parlamentsmehrheit und der obersten Verwaltung verantwortete Handeln gegen die mit der abwertenden Fremdzuschreibung «Terrorismus» bezeichnete politische Gewalt illegaler bewaffneter Gruppen, die mit einer indirekten Strategie gewaltsamer Provokation und Eskalation einen Umsturz der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Ordnung herbeiführen wollen.

⁶ Vgl. K. WEINHAUER, *Eliten, Generationen, Jugenddelinquenz und innere Sicherheit: Die 1960er und frühen 1970er Jahre in der Bundesrepublik*, in J. REQUATE (Hrsg.), *Recht und Justiz im gesellschaftlichen Aufbruch (1960-1975). Bundesrepublik Deutschland, Italien und Frankreich im Vergleich*, Baden-Baden 2003, S. 33-58, hier S. 55-57; DERS., *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit*, in «Archiv für Sozialgeschichte», 44, 2004, S. 219-242, hier S. 233-236. Vgl. auch E. CONZE, *Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer «modernen Politikgeschichte» der Bundesrepublik Deutschland*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte» (künftig «VfZ»), 53, 2005, S. 357-380.

fürten sowohl die Tatsache deutlich ansteigender Gewaltkriminalität als auch die Wahrnehmung vieler Bürger, dass von jugendlichen Subkulturen und studentischen Protestbewegungen eine ernsthafte Bedrohung für die herkömmliche «Ruhe und Ordnung» ausgehe, zu einer erheblichen Aufwertung der Sicherheitspolitik nach innen. Die sozialliberale Regierung forcierte diese Gewichtsverlagerung, indem sie die «innere Sicherheit» zum wichtigen Teil ihrer Reformpolitik und zum politischen Schlagwort machte. Mit ihrem «Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung» stieß die Bundesregierung bereits im Oktober 1970 die umfassende Verstärkung der Polizei an. Dieser richtungweisende Impuls wurde nicht durch den eben erst – vor allem mit dem «Gründungsakt» der RAF, der gewaltsamen Befreiung Andreas Baaders im Mai 1970 – in Erscheinung getretenen Linksterrorismus verursacht, sondern entsprang dem planerischen Konzept der neuen Regierung, den demokratischen Staat und seine Bürger vor jeder Art von Gewalttättern zu schützen. Erst in den folgenden Jahren verschob sich der Akzent eindeutig von der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung zur Bekämpfung politischer Gewalt und verfassungsfeindlicher Bestrebungen. An dieser Politisierung des Konzepts «innere Sicherheit» hatte dann allerdings der Terrorismus erheblichen Anteil.

Doch noch das «Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit» vom März 1972, das an das Sofortprogramm von 1970 anknüpfte, war nicht in erster Linie eine reaktive Maßnahme auf den Linksterrorismus. Die Serie von Bombenanschlägen der RAF im Mai 1972 als erste schwerwiegende terroristische Erschütterung des Bonner Staates sowie das Versagen der staatlichen Stellen beim Olympiaattentat im September desselben Jahres⁷ standen noch bevor. Die «Maioffensive» der RAF bot Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) den Anlass, dem Bundestag am 7. Juni 1972 sein sicherheitspolitisches Programm «als geschlossenes Ganzes» zu erläutern⁸. Dabei präsentierte er eine Agenda, die aus vier Hauptanliegen bestand:

1. Ausbau der Sicherheitskräfte des Bundes;
2. bessere Kooperation zwischen Bund und Ländern;
3. Gesetze zur Verbesserung der Verbrechensbekämpfung;
4. Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

⁷ Vgl. M. DAHLKE, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland*, München 2006.

⁸ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 80, Bonn 1972, S. 10975-10982, hier S. 10975.

Für die Gesetzgebung nannte er einige Projekte, die dann in den nächsten Jahren tatsächlich – unter anderen Vorzeichen – verwirklicht wurden, vor allem Änderungen im Strafrecht, Waffenrecht und Melderecht sowie die Pönalisierung der Befürwortung von Gewalt. Noch aber legte der für die Innere Sicherheit zuständige Minister einen besonderen Akzent auf Prävention durch gesellschaftliche Reformen: «Viertens sind diese Maßnahmen eingebettet in eine umfassende gesellschaftspolitische Zielprojektion, die darauf abgestellt ist, das demokratische Engagement des einzelnen Bürgers zu fördern und die gesellschaftlichen Bedingungen zu erkennen und zu verändern, unter denen Kriminalität und politischer Radikalismus entstehen oder sich ausbreiten». Als wichtige Punkte einer «vorausschauenden Gesellschaftspolitik» nannte Genscher «Sozialpolitik, Bildungspolitik, Wohnungsbaupolitik, Gesundheitspolitik, Sportpflege und Jugendpflege» sowie die «Integration der jungen Generation» und «die Integration der Kräfte an den Flügeln unseres Parteiensystems»⁹.

Die programmatische Bundestagsrede Genschers von Juli 1972 zeigt, dass die künftigen Maßnahmen der Bundespolitik gegen den Terrorismus bereits frühzeitig und ohne eindeutigen Bezug auf diesen im Rahmen eines breitgefächerten Reformplans angelegt waren. Dass der Linksterrorismus nach der Anschlagsserie vom Mai 1972 eine stark beschleunigende und radikalisierte Wirkung auf Exekutive und Legislative haben könnte, erkannte auch Genscher. Daher warnte er sowohl im Bundestag als auch in seinem Ministerium vor übertriebenem Aktionismus¹⁰ und verwies darauf, dass die Ursache von Terrorismus nicht zuletzt in einem Defizit an gesellschaftlichen Reformen zu suchen sei.

Die langfristig angelegte und gesellschaftlich gedachte Politik der «inneren Sicherheit» in der Ära Brandt/Genscher wurde schon bald unter dem Druck der Ereignisse und Wahrnehmungen entscheidend umgedeutet. Die immer heftigere Auseinandersetzung zwischen Staat und Terrorismus erzeugte ein Klima, in dem Regierung und Parlament unter Legitimationsdruck und Handlungszwang gerieten. Das galt besonders für die sozialliberale Koalition, deren politisches Überleben – das zeigten die Wahlen und Meinungsumfragen – wiederholt von der Akzeptanz ihrer Anti-Terrorismus-Politik abhing. Die konservative Opposition und die ihr nahestehenden Medien spielten diese Karte geschickt aus, um die verbreitete «Terrorismus-Psychose» politisch auszunutzen – aus wahltak-

⁹ *Ibidem*, S. 10978, 10981.

¹⁰ Vgl. S. SCHEIPER, *Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren*, in K. WEINHAUER - J. REQUATE - H.-G. HAUPT (Hrsg.), *Terrorismus*, S. 188-216, hier S. 197.

tischem Kalkül, aber auch um ihre eigenen Forderungen nach drastischer Bekämpfung jeglicher Gewalt «von links» und ihrer «Sympathisanten» durchzusetzen. Anders als die Regierungsparteien verfolgten CDU und CSU in diesen Jahren ein weitgestecktes und offensives Programm zur «inneren Sicherheit», in dem die Terrorismusbekämpfung Teil eines umfangreichen Maßnahmenkatalogs zum Ausbau der Staatsmacht auf Kosten von bürgerlichen Grundrechten war.

So schien die Opposition anzutreiben und die Regierung zu bremsen. Nicht zuletzt, um diesem Eindruck entgegenzuwirken, sah sich die Regierung wiederholt zu (teilweise eher symbolischen) Demonstrationen der Stärke veranlasst. Ihr ursprüngliches Vorhaben, nicht allein mit repressiven – wie die Union das wollte –, sondern auch mit gesellschaftlich-präventiven Mitteln langfristig und behutsam Sicherheit zu schaffen, geriet zugunsten «harter» Reaktionen auf den Terrorismus in den Hintergrund. Jeder neue Terroranschlag forcierte diese Entwicklung. Der Begriff «innere Sicherheit» wurde phasenweise ganz auf die Bekämpfung des Terrorismus eingeeengt.

Von den vier Programmpunkten, die Innenminister Genscher im Juni 1972 genannt hatte, wurden die ersten drei gezielt gegen den Terrorismus ausgerichtet:

Die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder wurden massiv verstärkt. Das Bundeskriminalamt (BKA) unter seinem fähigen und selbstbewussten Präsidenten Horst Herold wurde personell etwa um das Dreifache aufgestockt und erhielt die Mittel, aufwendige Computersysteme zur Fahndung aufzubauen, von denen das «Informationssystem der Polizei» (INPOL) mit seiner Datenbank «Personen, Institutionen, Objekte, Sachen» (PIOS) die wichtigsten waren. Außerdem wurden in Bund und Ländern Spezialeinheiten gebildet, etwa die berühmte «Grenzschutzgruppe 9» (GSG 9) des Bundesgrenzschutzes oder die Spezialeinsatzkommandos (SEK), Mobilen Einsatzkommandos (MEK) und Präzisionsschützenkommandos (PSK) der Länderpolizeien. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde verbessert. Beschlüsse zum Thema Terrorismus standen regelmäßig auf der Tagesordnung der Innenministerkonferenz (IMK) und wurden gemeinsam vom BKA und den Landeskriminalämtern in der neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaft Kriminalpolizei (AG Kripo) vorbereitet. In der Strafverfolgung terroristischer Gewalttäter gingen Länderkompetenzen auf den Bund über, besonders auf das BKA, das nicht nur zur zentralen Koordinierungsstelle der Bekämpfung politisch motivierter Gewalt wurde, sondern nun auch unmittelbar gegen den Terrorismus ermitteln konnte.

Die Legislative verschärfte das Strafrecht und das Strafprozessrecht¹¹. In das Strafgesetzbuch wurden die neuen Straftatbestände «terroristische Vereinigung» (§ 129a StGB) und «Anleitung zu Straftaten» (§ 130a StGB) aufgenommen. Die Beschuldigten- und Verteidigerrechte wurden erheblich beschränkt, vor allem durch umstrittene gesetzliche Neuregelungen wie den Verteidigerausschluss (§§ 138a ff. Strafprozessordnung [StPO]), das Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 StPO), der Einschränkung des freien Verteidigerverkehrs (§ 148 Abs. 2 StPO), das Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten (§§ 231a, 231b StPO) sowie das Kontaktsperregesetz (siehe unten). Außerdem kam es zu einschneidenden Änderungen im Waffen-, Melde- und Demonstrationsrecht sowie im Pass-, Verkehrs- und Kommunikationswesen, teilweise auch zu Einschränkungen von im Grundgesetz verankerten Grundrechten: Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)¹².

Dagegen spielte der vierte von Genscher genannte Eckpfeiler – die Behebung von gesellschaftlichen Fehlentwicklungen, die den Terrorismus begünstigten – kaum mehr eine Rolle. Symptomatisch dafür war auch, dass von staatlicher Seite auf eine sozialwissenschaftlich fundierte Analyse des Terrorismus-Phänomens, die eine langfristige Strategie hätte begründen können, zunächst verzichtet wurde. Erst einige Jahre später erkannten die zuständigen Behörden dieses Versäumnis: «Die Ursachen des Terrorismus sind bisher nicht umfassend und systematisch erfasst worden ... Die Kenntnis der Ursachen des Terrorismus ist jedoch auf lange Sicht unbedingte Voraussetzung einer strategisch betriebenen Prävention»¹³.

¹¹ Am wichtigsten waren die Gesetze vom 20.12.1974 (Ergänzung der Reform des Strafverfahrensrechts), 18.8.1976 (Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Bundesrechtsanwaltsordnung) und 14.4.1978 (Änderung der Strafprozessordnung).

¹² Hervorzuheben sind – neben dem genannten § 130a StGB und mit ihm bereits 1981 wieder gestrichen – der neue Straftatbestand «Verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten» (§ 88a StGB) sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13.9.1978, durch das Beschränkungen bei Verdacht terroristischer Straftaten zugelassen wurden, und das Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 14.4.1978, das u.a. die polizeilichen und staatsanwaltlichen Befugnisse bei Wohnungsdurchsuchungen erweiterte («Razziengesetz»).

¹³ Aufzeichnung aus dem Bundesministerium des Innern, 21.6.1978, in Bundesarchiv Koblenz, B 136/83850.

Der endgültige Umschlag zur gezielten, konzeptionell allerdings eng auf eine kompromisslose Strafverfolgung begrenzten¹⁴ Anti-Terrorismus-Politik lässt sich nach einer Übergangsphase seit 1974 auf das Frühjahr 1975 datieren. Kurz nach der Entführung des Berliner CDU-Spitzenkandidaten Peter Lorenz, die noch einmal die «nur eingeschränkte Krisenbereitschaft» der staatlichen Institutionen und Akteure offenbart hatte¹⁵, ging vom neuen Bundesinnenminister Werner Maihofer (FDP) die Initiative aus, mit einem Terrorismus-Paragrafen im Strafgesetzbuch die Rechtsgrundlage für ein dichtes System weitgehender Sonderbefugnisse in der Strafverfolgung zu schaffen¹⁶. Und unmittelbar nach dem Ende der Botschaftsbesetzung durch RAF-Terroristen in Stockholm erklärte Kanzler Helmut Schmidt am 25. April 1975 im Bundestag: «Wer den Rechtsstaat zuverlässig schützen will, muß innerlich auch bereit sein, bis an die Grenzen dessen zu gehen, was vom Rechtsstaat erlaubt und geboten ist»¹⁷. Diese Auffassung und die Überzeugung, dass sich der Staat nicht ein zweites Mal gegenüber Terroristen so nachgiebig zeigen dürfe wie in der Lorenz-Affäre, prägten das staatliche Handeln in den folgenden Jahren und konnten sich der Unterstützung der CDU/CSU-Opposition sicherer sein als der geschlossenen Zustimmung der Koalitionsparteien SPD und FDP.

Nach der Bewältigung der Krise um die Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer im Herbst 1977 und nach dem Höhepunkt einer Politik gegen den Terrorismus, die auf Strafverfolgung und «Anti-Terror-Gesetze» vertraute, in den Monaten darauf setzte nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der Regierung zunächst zögerlich, dann deutlich eine liberale Gegenbewegung ein. Die SPD/FDP-Koalition reagierte damit auf die Kritik in den eigenen Reihen und in Teilen der Publizistik. Für diesen Wandel stand der FDP-Politiker Gerhart Baum, seit Juni 1978 Nachfolger Maihofers als Bundesinnenminister. Baum bremste den ausufernden Fahndungsaktivismus des Bundeskriminalamts, verhinderte eine zu scharfe Auslegung der «Anti-Terror-Gesetze», suchte

¹⁴ Auch das Dogma der Härte und des Nichtnachgebens gegenüber Terroristen war ein klar konturiertes Konzept, wenn auch ein vor allem reaktives und repressives.

¹⁵ Vgl. M. DAHLKE, «Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft». *Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975*, in «VfZ», 55, 2007, S. 641-678.

¹⁶ Vgl. S. SCHEIPER, *Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren*, S. 204. Der Tatbestand § 129a StGB wurde durch das Gesetz vom 18.8.1976 in das Strafgesetzbuch aufgenommen.

¹⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bd. 93, Bonn 1975, S. 11785.

den Dialog mit dem Umfeld der RAF sowie mit Aussteigern¹⁸ und förderte eine mehrbändige sozialwissenschaftliche Forschungsarbeit über den Terrorismus, die noch heute als Standardwerk gilt¹⁹. So wurden am Ende der sozialliberalen Ära einige Voraussetzungen für eine andere Anti-Terrorismus-Politik geschaffen, die weniger auf die repressiven Instrumente von Polizei und Justiz und stärker auf die werbende Kraft eines reformfähigen und liberalen Staates setzte. Der Regierungswechsel in Bonn sowie der – allerdings eher zufällige – Fahndungserfolg gegen die Führungsriege der zweiten RAF-Generation markierten dann Ende 1982 einen erneuten Einschnitt in der westdeutschen Auseinandersetzung zwischen Staat und Terrorismus.

2. Das Beispiel «Deutscher Herbst» 1977

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

¹⁸ Für besonders großes Aufsehen sorgte seine Zusammenkunft mit dem inhaftierten Ex-Terroristen Horst Mahler. Vgl. A. JESCHKE - W. MALANOWSKI (Hrsg.), *Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler*, Hamburg 1980.

¹⁹ *Analysen zum Terrorismus*, hrsg. von BUNDESMINISTER DES INNERN.

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

Doch nicht nur die Opposition, sondern auch die Regierung selbst trieb den Bundestag zu legislativen Reaktionen, die unter anderen Voraussetzungen kaum denkbar gewesen wären. Kurz nach der Entführung Schleyers veranlasste Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel (SPD) die zuständigen Länderminister, jegliche Kontakte von inhaftierten Terroristen untereinander und zur Außenwelt, also auch zu ihren Verteidigern, zu unterbinden. Dadurch sollte vor allem verhindert werden, dass die RAF-Führung mit Hilfe ihrer Anwälte aus dem Gefängnis heraus die Aktionen steuern könne – nach dem wiederholten Missbrauch der Verteidigerrechte in den Jahren zuvor eine begründete Sorge. Vogel berief sich auf einen «rechtfertigenden Notstand» nach § 34 StGB – eine bis heute unter Juristen sehr umstrittene Argumentation. Um der rechtlich fragwürdigen Maßnahme eine gesetzliche Grundlage zu geben und dem anstehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts zuvorzukommen, wurde innerhalb von nur drei Tagen in Bundestag und Bundesrat das sogenannte Kontaktsperregesetz²⁰ vom 30. September 1977 durchgepeitscht. Diese beispiellose legislative Blitzaktion zur nachträglichen Legalisierung staatlichen Handelns im Grenzbereich der Rechtsordnung stieß auf das Unbehagen vieler SPD- und FDP-Abgeordneter, die sich überrumpelt und ungenügend informiert fühlten. Die meisten von ihnen beugten sich aber dem Druck. Dennoch war die Anti-Terrorismus-Politik der Regierung erstmals auf die parlamentarische Unterstützung der Union angewiesen, da 21 Abgeordnete von SPD und FDP dem Kontaktsperregesetz die Zustimmung verweigerten.

²⁰ Eigentlich: Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz.

Neben der Legislative befand sich auch die Exekutive in einem «nicht erklärten Ausnahmezustand»²¹. Mit dem «Großen Krisenstab», in dem neben dem Bundeskabinett auch die führenden Repräsentanten der Opposition vertreten waren, übernahm für die 44 Tage des «Deutschen Herbstes» faktisch ein Allparteiengremium die Macht, das in der Verfassung nicht vorgesehen und der parlamentarischen Kontrolle entzogen war. Zum Regieren mit Notverordnungen wie in der Weimarer Republik schien es nur noch ein kleiner Schritt – und tatsächlich empfahl der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg die Einführung eines neuen Artikels 48. Die Staatsräson berief sich in dieser Ausnahmesituation auf die vielbeschworene «Gemeinsamkeit der Demokraten» in Exekutive, Legislative, Judikative und Presse. Damit war die Erwartung verbunden, dass sich alle Gewalten unter Verzicht ihrer verfassungsgemäßen Eigenständigkeit einem kurzfristigen Krisenmanagement unterordneten. Als im Bundestag Kritik an der unzureichenden Unterrichtung der zuständigen Ausschüsse vernehmlich wurde, wies sie der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner mit dem Argument zurück, «daß es Situationen gibt, in denen das Parlament nicht umhin kommt, Entscheidungen zu treffen, ohne bis in die 'letzten Details' Einblick zu nehmen»²².

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

²¹ Vgl. W. KRAUSHAAR, *Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes*, in DERS. (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, S. 1011-1025.

²² Wehner an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Bundestags, Axel Wernitz (SPD), Bonn 17.10.1977, in: Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags Berlin, Innenausschuss, Protokolle, 8. Wahlperiode 1976-1980, Bd. 2.

die politische Agenda. Ohnehin sahen sich die sozialliberalen Politiker zwischen der Skylla der terroristischen Verbrechen und der Charybdis populistischer Forderungen nach extremen Gegenmaßnahmen, die sie durch ihre Politik kanalisieren wollten. Im Bundeskabinett wusste man, dass eine zu heftige Reaktion des Staates die beste Propaganda für die «antifaschistische» und sozialrevolutionäre Selbstlegitimierung der Terroristen war. Die Demonstration staatlicher Stärke wurde von deutlich mehr Skrupeln und Diskussionen begleitet, als es die Verantwortlichen zugeben konnten und wollten.

3. Fazit

Im Handeln der sozialliberalen Regierung gegen den Terrorismus lassen sich drei Phasen ausmachen.

- 1969-1974: Terrorismusbekämpfung als Kriminalitätsbekämpfung im Rahmen eines reformpolitischen Programms zur «Inneren Sicherheit»;
- 1974-1978: Terrorismusbekämpfung als reaktive Krisenbewältigung unter dem Primat der Strafverfolgung; 1978-1982: vorsichtige Öffnung der Terrorismusbekämpfung für flexible, auch deeskalierende und integrierende Maßnahmen.

Welche Erfolge und Folgen hatte die sozialliberale Anti-Terrorismus-Politik? Auch sie entging nicht gänzlich der grundsätzlichen und auch heute wieder bestehenden Gefahr, dass der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat im Kampf gegen den Terrorismus das zu beschädigen droht, was er schützen will: sich selbst. Aufs Ganze gesehen muss man der bundesdeutschen Regierung und Parlamentsmehrheit der 1970er und frühen 1980er Jahre aber zugute halten, dass es ihnen gelang, sowohl den Terrorismus als auch die viel weitergehenden Forderungen zu seiner Bekämpfung (Einführung der Todesstrafe, Einsatz der Bundeswehr etc.) abzuwehren. Trotz aller Befürchtungen geriet der Rechtsstaat zu keiner Zeit ernsthaft aus den Fugen.

Allerdings förderte das teilweise problematische staatliche Handeln das Misstrauen vieler Bürger gegenüber dem vermeintlichen «Überwachungsstaat». Die gesellschaftliche Gegenbewegung gegen das politische Establishment am Ende der 1970er Jahre hatte auch hier ihre Wurzeln²³. Nicht

²³ Vgl. K. WEINHÄUER, *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre*, S. 238-241; DERS., *Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, «Terrorismus»-Bekämpfung und die*

zuletzt dadurch war die politische Wirkung der von der sozialliberalen Koalition verantworteten Maßnahmen gegen den Terrorismus größer als ihre Effizienz, die angesichts des gewaltigen Aufwands bescheiden blieb²⁴. Der Aufwand stand nicht nur in einem schlechten Verhältnis zum Fahndungsergebnis, sondern auch zum tatsächlichen Bedrohungspotenzial der RAF und der anderen terroristischen Gruppierungen, das in einem Klima der Angst überschätzt wurde. Auch wenn man die Ansicht des früheren Bundesinnenministers Gerhart Baum, dass damals eine «schleichende Erosion unserer Grundrechte» begonnen habe²⁵, nicht teilen mag, muss im Nachhinein bezweifelt werden, ob die staatliche Reaktion auf den Linksterrorismus in der sozialliberalen Ära immer verhältnismäßig war.

bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre, in S. KRASMANN - J. MARTSCHUKAT (Hrsg.), *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215-238, hier S. 226-231.

²⁴ Vgl. die ernüchternde Bilanz von M. PETRI, *Terrorismus und Staat*, S. 287-302.

²⁵ Interview mit Gerhart Baum, in «Die Tageszeitung», 23. Februar 2008.

