

■ Zwei Staaten, ein Problem. Nirgendwo im Europa der 1970er Jahre verübten links-extreme Terroristen so viele Anschläge und Morde wie in Italien und der Bundesrepublik. Beide Demokratien waren gezwungen, auf diese Herausforderung zu reagieren. Die Interaktion von Terrorismus, Staat und Gesellschaft prägte ein ganzes Jahrzehnt. Dabei fiel dem politisch-administrativen Handeln eine Schlüsselrolle zu. Für welche Gegenmaßnahmen entschieden sich Regierung und Parlament? Erwies sich der demokratische Rechtsstaat als stark und gefestigt und zugleich als flexibel und integrativ genug, um die terroristische Gefahr zu bewältigen, ohne selbst Schaden zu nehmen? Ein Ländervergleich verspricht neue Erkenntnisse für beide nationalen Beispiele. ■

Johannes Hürter

## Anti-Terrorismus-Politik

Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982

Als sich der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt und der italienische Ministerpräsident Giulio Andreotti am 1. Dezember 1977 in der Nähe von Verona trafen, nahm erstmals bei solchen Konsultationen die Bekämpfung des Terrorismus breiten Raum ein<sup>1</sup>. Anlass bot die gerade überwundene Krise um die Entführung von Arbeitgeberpräsident Hanns Martin Schleyer. Schmidt betonte, er habe noch

<sup>1</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Valeggio sul Mincio am 1. 12. 1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977, Bd. 2, bearb. von Amit Das Gupta, Tim Geiger, Matthias Peter, Fabian Hilfrich und Mechthild Lindemann, München 2008, S. 1650–1666 (Dok. 345), hier S. 1650–1657. – Die folgenden 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 beiden Ländern (Auswahl): Analysen zum Terrorismus, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bde. 1–4, Opladen 1981–1984; 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; Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bde. 1–2, Hamburg 2006; Henner Hess, Italien: Die ambivalente Revolte, in: Ders. u. a. (Hrsg.), Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus, Bd. 2, Frankfurt a. M. 1988, S. 9–166; Richard Drake, The Revolutionary Mystique and Terrorism in Contemporary Italy, Bloomington 1989; David Moss, The Politics of Left-Wing Violence in Italy, 1969–85, New York 1989; Donatella Della Porta, Il terrorismo della sinistra, Bologna 1990; dies., Social Movements, Political Violence, and the State: a Comparative Analysis of Italy and Germany, Cambridge 1995; Robert C. Meade, Red Brigades. The Story of Italian Terrorism, London 1990. Guter Überblick über die italienische Zeitgeschichte mit weiteren Literaturhinweisen bei Christian Jansen, Italien seit 1945, Göttingen 2007. Wegen des essayistischen Charakters bleiben im Folgenden die Belege auf das Wesentlichste beschränkt. Der Verfasser wird sich in seiner geplanten Studie über die Anti-Terrorismus-Politik der sozialliberalen Regierung 1969–1982 eingehend mit der deutschen Seite beschäftigen. Ich danke meinen Kollegen Tobias Hof, der im genannten IfZ-Projekt eine Dissertation über die italienische Anti-Terrorismus-Politik vorbereitet, Hans Woller und Matthias Dahlke für ihre wertvollen Hinweise.

nie „an verantwortlicher Stelle so schwierige Tage erlebt“, und Andreotti zollte dem Deutschen „große Bewunderung für die Art und Weise, wie dieser ‚die Dinge geführt‘ habe“. Dieses Lob für den „Macher“ Helmut Schmidt wurde durch die pessimistische Einschätzung Andreottis konterkariert: „Falls der Terrorismus in Italien zunehmen sollte, sehe sich die Regierung aber nicht in der Lage, ihn zu bewältigen.“ Dabei stand dem italienischen Staat der schwerste linksterroristische Anschlag, die Entführung und Ermordung des christdemokratischen Spitzenpolitikers Aldo Moro, noch bevor.

Schmidt erläuterte seinem italienischen Kollegen die Maximen seiner Politik gegen den Terrorismus: „Er – BK [Bundeskanzler] – stehe vor einer doppelten Aufgabe: Erstens müsse er darauf hinwirken, daß die deutsche Polizei [...] und die Staatsanwaltschaft sich nach wie vor auf die Terroristen konzentrieren, und zweitens gleichzeitig verhindern, daß es zu übertriebenen Reaktionen komme.“ Der Sozialdemokrat legte in seinen Ausführungen den Schwerpunkt auf die Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften, Polizei) und ihre legislative Flankierung. Auch Andreotti kündigte Änderungen im Strafrecht und eine bessere Ausstattung der Polizei an. Aber daneben setzte der italienische Christdemokrat noch einen anderen Akzent: In Italien versuche man „im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus“, „einen Teil der Linken ‚zurückzuholen‘, die traditionell gegen jede Unterdrückung und für ein Maximum an Freiheit seien“. Daraufhin verwies auch Schmidt auf die gesellschaftlichen Ursachen des Linksterrorismus, die seiner Meinung nach in einer „Sinnkrise“ besonders unter jungen Akademikern zu suchen seien.

In dem interessanten Gespräch, das zwischen den beiden spektakulärsten linksterroristischen Unternehmungen in Westeuropa – den Anschlägen im sogenannten Deutschen Herbst (September/Oktober 1977) und der Moro-Entführung (März bis Mai 1978) – stattfand, wurden damit zwei Varianten politischen Handelns gegen den Terrorismus angedeutet:

- auf der einen Seite eine reaktiv-aktionistische Politik, die auf eine kurz- und mittelfristige Verbesserung der Strafverfolgung setzte und gegenüber der linken Protestszene mit Ausgrenzung und Konfrontation reagierte;
- auf der anderen Seite eine aktiv-planerische Politik, die neben staatlicher Gegengewalt als zweiten Programmpunkt eine langfristig wirkende gesellschaftspolitische Prävention anstrebte und sich auf der linksoppositionellen Seite um Integration und Dialog bemühte.

Das Modell<sup>2</sup> von zwei grundsätzlichen Alternativen in der staatlichen Anti-Terrorismus-Politik<sup>3</sup> kann einem Ländervergleich zwischen der Bundesrepublik und

<sup>2</sup> Generell auf das politisch-administrative System bezogen, wurde das Schema aktive versus reaktive Politik bereits in der zeitgenössischen Reformdebatte verwendet, vor allem von politikberatenden Systemsoziologen und Politologen. Vgl. etwa Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: Dies. (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 115–145, besonders S. 122 f.

<sup>3</sup> Der Begriff meint: Das von der Regierung, der Parlamentsmehrheit und der obersten Verwaltung verantwortete Handeln gegen die mit der abwertenden Fremdzuschreibung „Terrorismus“

Italien als *tertium comparationis* dienen. Kennzeichnen diese beiden allgemeinen Spielarten der Terrorismusbekämpfung vergleichbare Entwicklungen und Phasen in beiden Staaten – oder eher unterschiedliche Akzentuierungen diesseits und jenseits der Alpen?

### Die terroristische Herausforderung

Der deutsche und der italienische Linksterrorismus wiesen Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf. Hier wie dort war er das radikalste Zerfallsprodukt der Protestbewegung von 1968; er wurzelte in der Fundamentalopposition linksextremer, meist dem Marxismus-Leninismus in seiner maoistischen Variante anhängender Subkulturen gegen das liberale westliche Ordnungsmodell, das als unseelige Verbindung des hochkapitalistischen „US-Imperialismus“ mit den „faschistischen“ Traditionen im eigenen Land interpretiert wurde. Und beide nationalen Terrorismen orientierten sich an der Stadtguerilla-Strategie des Brasilianers Carlos Marighella, die darauf abzielte, mit spektakulären Gewalttaten eine staatliche Überreaktion zu provozieren und so auf indirektem Weg eine breite revolutionäre Gegenmacht hervorzurufen. „Die Konflikte auf die Spitze treiben“, fasste die *Rote Armee Fraktion* (RAF) das Ziel in ihrer ersten Erklärung prägnant zusammen<sup>4</sup>. Allerdings spielte in Italien schon in der Studentenbewegung und dann auch im Terrorismus die Verbindung zum jungen Arbeiterprotest und zum alten antifaschistischen Widerstand, den man gegen die „weißen“ und „schwarzen“ Faschisten der Gegenwart (Christdemokraten und Neofaschisten) fortzuführen glaubte, eine weitaus größere Rolle als in der Bundesrepublik. Das gab den italienischen Linksterroristen eine deutlich breitere soziale wie moralische Basis und ermöglichte es ihnen, „effizienter“ zu agieren als ihre Genossen in der westdeutschen „Stadtguerilla“.

Das wird durch den Blick auf die beiden wichtigsten und wirkungsvollsten terroristischen Gruppierungen bestätigt<sup>5</sup>. In der RAF dominierten Studenten und Akademiker bürgerlicher (und protestantischer) Herkunft. Sie begann sofort nach ihrer Formierung im Frühjahr 1970 mit dem bewaffneten Kampf gegen den bundesdeutschen Staat<sup>6</sup> und besaß – trotz anfänglicher Sympathien und Indifferenzen

---

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.

<sup>4</sup> „Die Rote Armee aufbauen. Erklärung zur Befreiung Andreas Baaders vom 5. Juni 1970“, in: Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, Berlin 1997, S. 24–26.

<sup>5</sup> Vgl. Christian Jansen, *Brigate Rosse und Rote Armee Fraktion. ProtagonistInnen, Propaganda und Praxis des Terrorismus der frühen siebziger Jahre*, in: Oliver v. Mengersen u. a. (Hrsg.), *Personen, Soziale Bewegungen, Parteien. Beiträge zur Neuesten Geschichte. Festschrift für Hartmut Soell*, Heidelberg 2004, S. 483–500. Einen anderen Vergleichsansatz wählt Petra Terhoeven, *Opferbilder – Täterbilder. Die Fotografie als Medium linksterroristischer Selbstermächtigung in Deutschland und Italien während der 70er Jahre*, in: *Geschichte in Gesellschaft und Unterricht* 58 (2007), S. 380–399.

<sup>6</sup> Der Begriff „Staat“ wird hier nicht erratisch im Sinne eines geschlossenen Gefüges oder gar handelnden Subjekts verstanden, sondern dient lediglich als heuristisches Hilfsmittel, um die

in Teilen der Bevölkerung und obwohl es zeitweise eine ernst zu nehmende Zahl von potenziellen und tatsächlichen Unterstützern in der linken Szene gab – zu keiner Zeit so etwas wie eine Massenbasis; sie blieb eine elitäre Kadertruppe.

Dagegen entstammten die meisten Mitglieder der im Herbst 1970 gegründeten *Brigate Rosse* (BR) der Arbeiterklasse und unteren Mittelschicht mit dezidiert katholischem Hintergrund. Die Gruppe konzentrierte sich zunächst auf die bewaffnete Agitation in norditalienischen Fabriken und genoss lange Zeit eine erhebliche Popularität in den Arbeitervierteln Turins, Mailands und Genuas. Erst im April 1974 verschärfte die *Brigate Rosse* ihre Strategie zum – wie sie es nannten – „Angriff auf das Herz des Staates“ (*l'attacco al cuore dello Stato*). Die Zahl der Kämpfer, die in den „Kolonnen“ der BR und in den zahlreichen anderen linksterroristischen Kleingruppen organisiert waren, ging insgesamt in die Tausende – ein ganz anderes Potenzial als die wenigen Dutzend Terroristen in der Bundesrepublik! Nicht selten trugen sie Waffen aus dem Partisanenkampf des Zweiten Weltkriegs, die ihnen Veteranen der *resistenza* übergeben hatten. Ihre Attentate wurden in den schlimmsten der „bleiernen Jahre“ (*anni di piombo*)<sup>7</sup>, der Periode von 1976 bis 1979, nahezu alltäglich, ehe der Linksterrorismus in den folgenden Jahren eingedämmt werden konnte.

Noch etwas anderes unterschied die italienische Situation grundlegend von der deutschen: In Italien existierte seit 1969 vor und neben dem sozialrevolutionären ein rechtsextremer Terrorismus, der durch eine „Strategie der Spannung“ (*strategia della tensione*) genug Unruhe verbreiten wollte, um den Ruf nach einem autoritären Kurswechsel zu provozieren – dass außerdem auch die Gewalttaten der Mafia teilweise politische Ziele hatten und daher neuerdings als besondere Form des Terrorismus eingestuft werden<sup>8</sup>, sei hier nur am Rande erwähnt. Die Rechtsterroristen spezialisierten sich auf unterschiedslose Bombenanschläge mit zahlreichen Zivilopfern und entfalteten ihre größte Militanz bis 1974, blieben aber bis in die frühen 1980er Jahre aktiv<sup>9</sup>. Gerade in der Formierungsphase ab

---

Gesamtheit (nicht: Einheit) der „Organe des Staates“ (Regierung, Parlament, Verwaltung, Verbände etc.) und die ihm zugrunde liegende Gesellschaftsordnung zu bezeichnen.

<sup>7</sup> Der in Italien nachträglich für die 1970er Jahre verwendete Begriff leitet sich von Margarethe v. Trotta Spielfilm „Die bleierne Zeit“ ab, der 1981 bei den Filmfestspielen von Venedig den Goldenen Löwen gewann und unter dem Verleihetitel „Anni di piombo“ großen Erfolg beim italienischen Publikum hatte. Die Übersetzung des Titels brachte einen Bedeutungswandel von „schwer lastender Zeit“, mit der die Regisseurin eigentlich die 1950er Jahre und das Schweigen über die NS-Vergangenheit als eine Ursache des Terrorismus meinte, zur terroristischen „Zeit der Bleikugeln“ in den 1970er Jahren – ein interessantes Missverständnis der deutsch-italienischen Beziehungsgeschichte. Vgl. „Die Bleikappe des Schweigens. Margarethe von Trotta über ihren Ensslin-Film, das Sympathisantentum und deutsche Kontinuitäten“, in: Der Tagesspiegel vom 28. 4. 2007.

<sup>8</sup> Vgl. etwa Andrea Di Michele, *Storia dell'Italia repubblicana (1948–2008)*, Mailand 2008, S. 351–362; Ronald D. Crelinsten, *Analysing Terrorism and Counter-Terrorism: A Communication Model*, in: *Terrorism and Political Violence* 14 (2002), Nr. 2, S. 77–122, hier S. 86. Auf jeden Fall trug die Mafia erheblich zum Klima der Gewalt und Verunsicherung in den 1970er und 1980er Jahren bei.

<sup>9</sup> Der opferreichste Bombenanschlag ereignete sich am 2. 8. 1980 in Bologna mit 85 Toten. Auch wenn die Hintergründe bis heute nicht geklärt sind, spricht alles für ein rechtsterroristi-

1969 war der Linksterrorismus nicht zuletzt eine Reaktion auf die rechtsterroristische Gewalt, hinter der man nicht zu Unrecht größere neofaschistische Umsturzbestrebungen vermutete<sup>10</sup>. Von 1969 bis 1982 kamen bei rechtsterroristischen Anschlägen 186 Menschen um. Der Linksterrorismus, dessen Gewaltaktionen erst ab 1976 gegenüber dem „schwarzen Terror“ dominierten, forderte im selben Zeitraum 164 Tote<sup>11</sup>.

Die Opferzahlen des deutschen Linksterrorismus, auf dessen Konto insgesamt 38 Morde gehen<sup>12</sup>, waren deutlich geringer. Auch erreichten die deutschen Terroristen zu keiner Zeit eine solch andauernde und ständige Gefährdung der inneren Sicherheit wie die italienischen Linksterroristen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Ihre Aktionen waren deutlich punktueller und kurzatmiger, erzielten allerdings in den drei intensivsten Phasen, der „Maioffensive“ von 1972, der Lorenz-Entführung und Stockholmer Botschaftsbesetzung im Frühjahr 1975 sowie vor allem der „Offensive 77“ mit den Morden an Buback, Ponto, Schleyer und mehreren einfachen Staatsbediensteten, beträchtliche Wirkung auf das öffentliche und politische Bewusstsein.

Letztlich war daher trotz aller genannten Unterschiede die Wahrnehmung der terroristischen Bedrohung in beiden Staaten vergleichbar. Mochte man auf staatlicher Seite noch so sehr darauf bedacht sein, die Terroristen als „gewöhnliche Kriminelle“ zu delegitimieren und jeden Anschein eines Kriegszustands zu vermeiden: Die zahlreichen Sondermaßnahmen, Sondergesetze, Sonderprozesse sowie die zunehmend militante Rhetorik in den Diskursen der politischen Elite und medialen Öffentlichkeit zeigten, dass der politisch-militärische Anspruch der Terroristen faktisch anerkannt wurde. Erst die Wechselwirkung von terroristischer Gewalt, staatlicher Reaktion und öffentlicher Resonanz<sup>13</sup> machte den Terroris-

---

ches Verbrechen – 1995 wurden zwei neofaschistische Gewalttäter nach einem langen Indizienprozess verurteilt.

<sup>10</sup> Auf die darüber hinaus gehenden, überwiegend schlecht oder gar nicht belegten Verschwörungstheorien, die hinter dem italienischen Rechts- und teilweise auch Linksterrorismus Geheimdienstaktivitäten der USA und anderer NATO-Staaten vermuten, kann hier nicht näher eingegangen werden.

<sup>11</sup> Zahlen nach Leonard Weinberg/William Lee Eubank, Neo-Fascist and Far Left Terrorists in Italy: Some Biographical Observations, in: *British Journal of Political Science* 18 (1988), Nr. 4, S. 531–549, hier S. 532. Nach Della Porta, *Terrorismo*, S. 237, waren es 179 Opfer durch den Linksterrorismus.

<sup>12</sup> Vgl. die namentliche Aufstellung von Klaus Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion – RAF – 14. 5. 1970 bis 20. 4. 1998, Baden-Baden* 2007, 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).

<sup>13</sup> Zum, hier vernachlässigten, Terrorismusdiskurs in der (medialen) Öffentlichkeit vgl. Marica Tolomelli, *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2006; Andreas Elter, *Propaganda der Tat. Die RAF und die Medien*, Frankfurt a. M. 2008; Hanno Balz, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a. M. u. a. 2008.

mus und seine Bekämpfung sowohl in der Bundesrepublik als auch in Italien zu einem Schlüsselproblem der 1970er Jahre.

### **Bundesdeutsche Anti-Terrorismus-Politik 1969–1982**

Welcher Weg wurde in der Bundesrepublik von der sozialliberalen Regierung zur Bewältigung dieses Problems eingeschlagen? Die staatlichen Maßnahmen gegen den deutschen Linksterrorismus in den 1970er Jahren scheinen insgesamt eher einem reaktiv-aktionistischen 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 RAF. Diese Interpretation liegt umso näher, wenn man dem allgemein anerkannten Paradigma folgt, dass die Ära Schmidt (1974–1982) im Gegensatz zur anfangs reformfreundigen und planungseuphorischen Ära Brandt (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 frühere Entwicklungslinien zu verwischen. Wie der Terrorismus hatte nämlich auch seine Bekämpfung tiefe Wurzeln in der Aufbruchs- und Krisenzeit der 1960er Jahre. Sowohl die Tatsache deutlich ansteigender Gewaltkriminalität als auch die Wahrnehmung vieler Bürger, dass von jugendlichen Subkulturen und studentischem Protest eine Bedrohung der herkömmlichen „Ruhe und Ordnung“ ausgehe, führten zu einer erheblichen Aufwertung der Sicherheitspolitik im Innern<sup>14</sup>. Die sozialliberale Regierung machte die „Innere Sicherheit“ zum politischen Schlagwort und wichtigen Teil ihrer Reformpolitik. Bereits im Oktober 1970 stieß sie mit einem „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ die umfassende Verstärkung der Polizei an. Dieser richtungweisende Impuls entsprang dem planerischen Konzept der neuen Regierung, den demokratischen Staat und seine Bürger vor jeder Art von Gewalttätern zu schützen. Erst in den folgenden Jahren verschob sich der Akzent von der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung zur Bekämpfung politisch motivierter Gewalt und verfassungsfeindlicher Bestrebungen, in die sich neben den „Anti-Terror-Maßnahmen“ etwa auch der „Radikalenerlass“ von Januar 1972 einfügte. An dieser Politisierung des Konzepts „Innere Sicherheit“ im Sinne einer – im Gegensatz zur gescheiterten Weimarer Republik – „wehrhaften Demokratie“ hatte dann allerdings der Terrorismus erheblichen Anteil.

<sup>14</sup> Vgl. Klaus Weinbauer, Eliten, Generationen, Jugenddelinquenz und innere Sicherheit: Die 1960er und frühen 1970er Jahre in der Bundesrepublik, in: Jörg 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 Eckart Conze, Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53 (2005), S. 357–380.

Doch noch das „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ vom März 1972 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 Jahres<sup>15</sup> standen noch bevor. Die „Maioffensive“ der RAF bot Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher den *Anlass*, dem Bundestag am 7. Juni 1972 sein sicherheitspolitisches Programm „als geschlossenes Ganzes“ zu erläutern<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>.

Diese programmatische Bundestagsrede Genschers zeigt, dass die künftigen Maßnahmen des Bundes gegen den Terrorismus bereits frühzeitig im Rahmen eines breitgefächerten Reformplans angelegt waren. Dass der Linksterrorismus eine stark beschleunigende und radikalisierende Wirkung auf Exekutive und Legislative haben könnte, erkannte allerdings auch Genscher. Daher warnte er sowohl im Bundestag als auch in seinem Ministerium vor übertriebenem Aktionismus 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 auch von der Akzeptanz ihrer Anti-Terrorismus-Politik abhing. Die konservative Opposition und die ihr nahestehenden Medien nutzten die offene Flanke, die sich durch das verbreitete Misstrauen gegenüber der scheinbar zu nachsichtigen, da „linken“ Regierung bot – aus wahltaktischem Kalkül, aber auch um ihre eigenen Forde-

<sup>15</sup> Vgl. Matthias Dahlke, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland*, München 2006.

<sup>16</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bd. 80, 6. Wahlperiode, Bonn 1972, S. 10975–10982, hier S. 10975.

<sup>17</sup> „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“ (ebenda, S. 10978) sowie die „Integration der jungen Generation“ und „die Integration der Kräfte an den Flügeln unseres Parteiensystems“ (ebenda, S. 10981).

rungen nach drastischer Bekämpfung jeglicher Gewalt „von links“ und ihrer „Sympathisanten“ durchzusetzen.

So schien die Opposition anzutreiben und die Regierung zu bremsen. Nicht zuletzt um diesem Eindruck entgegenzuwirken, sah sich die Regierung wiederholt zu Demonstrationen der Stärke veranlasst. Ihr ursprüngliches Vorhaben, nicht allein mit polizeilich repressiven<sup>18</sup>, sondern auch mit gesellschaftlich präventiven Mitteln langfristig und behutsam Sicherheit zu schaffen, wurde hinter die – nicht selten eher symbolpolitische – „harte“ Reaktion auf den Terrorismus zurückgestellt. Der Begriff „Innere Sicherheit“ war phasenweise ganz auf die Bekämpfung des Terrorismus eingeengt. 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, besonders das Bundeskriminalamt unter seinem Chef Horst Herold, wurden erheblich verstärkt und modernisiert (Verdreifachung des Personalstands im BKA, Aufbau von Spezialeinheiten, Einsatz von aufwendigen EDV-Systemen);
- die Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde verbessert, vor allem durch die häufige Behandlung des Themas in der Innenministerkonferenz sowie den Übertrag von Polizeikompetenzen auf den Bund;
- die Gesetze wurden verschärft, vor allem durch die Schaffung der Tatbestände „terroristische Vereinigung“ (§ 129a StGB) und „Anleitung zu Straftaten“ (§ 130a StGB) sowie durch gravierende Änderungen im Strafrecht bzw. Strafprozessrecht (Einschränkung der Beschuldigten- und Verteidigerrechte)<sup>19</sup> und Beschränkungen von Grundrechten: Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Der Begriff „repressiv“ wird hier nicht politisch im Sinne Herbert Marcuses („repressives System“, „repressive Toleranz“ etc.), sondern wertfrei in seiner üblichen juristischen Bedeutung verwendet. Danach sind der Polizei repressive (Strafverfolgung) und präventive Aufgaben (Gefahrenabwehr) zugewiesen. Ich stelle der polizeilichen Repression aber nicht die polizeiliche, sondern die gesellschaftlich-politische Prävention gegenüber.

<sup>19</sup> Besonders umstritten waren die folgenden gesetzlichen Neuregelungen: Verteidigerausschluss (§§ 138a ff. Strafprozessordnung [StPO]), Verbot der Mehrfachverteidigung (§ 146 StPO), Einschränkung des freien Verteidigerverkehrs (§ 148 Abs. 2 StPO), Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten (§§ 231a, 231b StPO) sowie das Kontaktsperregesetz (siehe S. 338). Die legislative Reaktion gegen den Terrorismus ereignete sich im Wesentlichen von 1974 bis 1978, wobei am wichtigsten 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) waren.

<sup>20</sup> 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“).



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 weitgehend 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.“<sup>21</sup>

Der endgültige Umschlag zur gezielten, konzeptionell allerdings eng auf eine kompromisslose Strafverfolgung begrenzten<sup>22</sup> 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 hatte<sup>23</sup>, ging vom neuen Bundesinnenminister Werner Maihofer die Initiative aus, mit einem Terrorismus-Paragrafen im Strafgesetzbuch die Rechtsgrundlage für ein dichtes System weitgehender Sonderbefugnisse in der Strafverfolgung zu schaffen<sup>24</sup>. 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.“<sup>25</sup> 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. Die Bundesregierung konnte sich dabei der Unterstützung der CDU/CSU-Opposition teilweise sicherer sein als der geschlossenen Zustimmung der Koalitionsparteien SPD und FDP.

Diese Politik steuerte ihrem Höhepunkt entgegen, nachdem die RAF mit dem Mord an Bundesanwalt Siegfried Buback ihre Terrorkampagne des Jahres 1977 begonnen hatte. 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

<sup>21</sup> Aufzeichnung aus dem Bundesministerium des Innern, 21. 6. 1978, in: Bundesarchiv Koblenz, B 136/83850.

<sup>22</sup> Das Dogma der Härte und des Nichtnachgebens gegenüber Terroristen war zwar ein klar konturiertes Konzept, jedoch ein vor allem reaktives und repressives.

<sup>23</sup> Vgl. Matthias Dahlke, „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678.

<sup>24</sup> Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Weinbauer/Requate/Haupt (Hrsg.), Terrorismus, S. 188–216, hier S. 204. Der Tatbestand § 129a StGB wurde durch das Gesetz vom 18. 8. 1976 in das Strafgesetzbuch aufgenommen.

<sup>25</sup> Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bd. 93, 7. Wahlperiode, Bonn 1975, S. 11785.

einer Beschränkung des Demonstrationsrechts verknüpfte – im Frühjahr 1977 war es bei Demonstrationen gegen den Bau von Kernkraftwerken in Brokdorf und Grohnde zu Ausschreitungen gekommen. Der Vorstoß der Union drängte die Regierungsparteien endgültig in die Defensive. In der aufgeheizten Atmosphäre des „Deutschen Herbstes“ wurde versucht, einen Kompromiss auszuhandeln. Das im April 1978 verabschiedete „Anti-Terror-Paket“ kam dann dem CDU/CSU-Antrag in einigen Punkten weit entgegen und wäre im Bundestag beinahe an den Gegenstimmen von vier SPD-Abgeordneten gescheitert.

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 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 Kontaktsperregesetz<sup>26</sup> 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 meisten von ihnen beugten sich aber dem Druck. Dennoch war die Anti-Terrorismus-Politik der Regierung erstmals auf die parlamentarische Unterstützung der Union angewiesen, da 21 Abgeordnete von SPD und FDP dem Kontaktsperregesetz die Zustimmung verweigerten.

Neben der Legislative befand sich auch die Exekutive in einer Art Ausnahmezustand<sup>27</sup>. Mit dem „Großen Krisenstab“, in dem neben dem Bundeskabinett auch die führenden Repräsentanten der Opposition vertreten waren, übernahm für die 44 Tage der Entführung Schleyers und der Lufthansa-Maschine „Lands hut“ faktisch ein in der Verfassung nicht vorgesehenes und der parlamentarischen Kontrolle entzogenes Allparteiengremium die politische Verantwortung. Helmut Schmidt und sein Kabinett appellierten in dieser Ausnahmesituation an 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

<sup>26</sup> Eigentlich: Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz.

<sup>27</sup> Vgl. Wolfgang Kraushaar, Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: Ders. (Hrsg.), Die RAF, Bd. 2, S. 1011–1025.

der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner mit dem Argument zurück, es gebe Situationen, „in denen das Parlament nicht umhin kommt, Entscheidungen zu treffen, ohne bis in die ‚letzten Details‘ Einblick zu nehmen“<sup>28</sup>.

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 reaktiv-aktionistischer 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 überstandenen kein zweites Mal erleben zu müssen. Sie setzten daher die Suche nach einer neuen, stärker gesellschaftspolitisch fundierten Strategie auf 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, um – wie es Helmut Schmidt ausdrückte<sup>29</sup> – eine „McCarthyistische Welle“ zu verhindern. 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.

Anders wäre es wohl kaum möglich gewesen, dass unmittelbar nach dem Höhepunkt jener Politik gegen den Terrorismus, die auf Strafverfolgung und „Anti-Terror-Gesetze“ vertraute, nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der Regierung zunächst zögerlich, dann deutlich eine liberale Gegenbewegung einsetzte. 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 den Dialog mit dem Umfeld der RAF sowie mit Aussteigern<sup>30</sup> und förderte eine mehr-

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Valeggio sul Minio am 1. 12. 1977, in: AAPD 1977, Bd. 2, S. 1650–1666 (Dok. 345), hier S. 1652.

<sup>30</sup> Für besonders großes Aufsehen sorgte seine Zusammenkunft mit dem inhaftierten Ex-Terroristen Horst Mahler. Vgl. Axel Jeschke/Wolfgang Malanowski (Hrsg.), Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler, Hamburg 1980.

bändige sozialwissenschaftliche Forschungsarbeit über den Terrorismus, die noch heute als Standardwerk gilt<sup>31</sup>. 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.

### Italienische Anti-Terrorismus-Politik 1969–1982

Die Maßnahmen des italienischen Staates gegen den Terrorismus lassen sich ungleich schwieriger bestimmten Regierungen und Politikern zuordnen, als das am bundesdeutschen Beispiel gezeigt werden konnte. In der Zeit der Bonner sozialliberalen Koalition amtierten in Rom insgesamt 16 Regierungen in den unterschiedlichsten Kombinationen, wenn auch alle von der *Democrazia Cristiana* (DC) dominiert, die – wie seit Beginn der Republik – bis 1981 sämtliche Ministerpräsidenten stellte. Wichtiger als eine Kontinuität der Kabinette war aber etwas anderes: Die beiden stärksten politischen Kräfte, die Christdemokraten und die Kommunisten, die sich in den 1970er Jahren einander näherten und schließlich sogar von 1976 bis 1979 eine Art informelle Große Koalition bildeten, nahmen den linken Terrorismus nicht nur als Angriff auf das anonyme „Staatswesen“ wahr, sondern konkret auch auf ihre jeweilige und gemeinsame Politik. Daher waren sich die DC und der *Partito Comunista Italiano* (PCI) spätestens seit 1976 einig, dieser Gefahr entschlossen und mit Härte zu begegnen. In der Hochphase der terroristischen Gewalt und staatlichen Gegengewalt gab es damit keine nennenswerte parlamentarische Opposition.

Die italienische Anti-Terrorismus-Politik ist ohne den Versuch eines „historischen Kompromisses“ (*compromesso storico*) zwischen Christdemokraten und Kommunisten nicht zu verstehen. Das eigentliche Pendant zur sozialliberalen Koalitionsregierung war nicht die Vielzahl an italienischen Kabinetten, sondern die eigentümliche christdemokratisch-kommunistische Verbindung, die 1976 knapp drei Viertel der Wählerstimmen repräsentierte. Sie zu torpedieren war ein wesentliches Ziel der Terroristen von links und rechts – und es ist nicht ohne dialektische Ironie, dass dadurch den informellen Koalitionären ein Ansatzpunkt geboten wurde, sich auf einen gemeinsamen Feind zu verständigen und weiter anzunähern. Selbst die Ermordung Aldo Moros, der innerhalb der DC als wichtigster Moderator der Verständigung mit den Kommunisten galt, änderte daran nichts. Dass der „historische Kompromiss“ letztlich scheiterte und es zu keiner formellen Regierungsbeteiligung des PCI kam, geschah nicht wegen, sondern trotz der terroristischen Anschläge, hatte mithin ganz andere Gründe – vor allem die zuneh-

<sup>31</sup> Analysen zum Terrorismus (wie Anm. 1).

mend durchsichtige (auch schon von Moro verfolgte) Strategie der DC, die Kommunisten abzunutzen anstatt in die Regierung zu lassen.

Welche Phasen durchlief die staatliche Reaktion auf den Terrorismus in Italien? Es ist bemerkenswert, dass der Staat und seine Strafverfolgungsbehörden sowohl auf den bereits seit 1969 aktiven und von Anfang an ungeheuer brutalen Rechtsterrorismus als auch auf die frühen, meist unblutigen Anschläge von Linksterroristen seit 1970 auffällig ineffizient, ja beinahe nachlässig reagierten. Polizei und Justiz waren wie in der Bundesrepublik in keiner Weise auf diese neue Herausforderung eingestellt. Aber anders als in Deutschland gab es in den ersten Jahren keinerlei Bemühungen, dieses Defizit auszugleichen, indem man die Sicherheitskräfte und das Strafrecht auf die Terrorismusbekämpfung und überhaupt auf eine intensivere Verbrechensbekämpfung einstellte. Während in Bonn die Verbesserung der „Inneren Sicherheit“ als wesentlicher Punkt des sozialliberalen Reformprogramms in Angriff genommen wurde, verfolgte man in Rom keine entsprechenden Konzepte. Von den enormen Zuwächsen und Modernisierungen, die BKA, Verfassungsschutz, Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien seit Beginn der 1970er Jahre erlebten, konnten die – der italienischen Zentralregierung unterstellten – Carabinieri und Staatspolizisten nur träumen. Die politischen Eliten nahmen die wachsende politische Gewalt lange nicht als ernstes Sicherheitsrisiko wahr. Vermutlich hatte diese Fehlperzeption ihre Ursache auch in einem anderen Verhältnis zur Gewalt, die in den politischen und sozialen Auseinandersetzungen Italiens nichts Ungewöhnliches war und deshalb nicht in dem Maße alarmierte wie in Westdeutschland. Von einer italienischen Anti-Terrorismus-Politik kann man für diese erste Phase jedenfalls nicht reden, eher von einer generellen Vernachlässigung des Problems.

Das änderte sich erst im Jahr 1974, nachdem im April die *Brigate Rosse* mit der Entführung des Genueser Staatsanwalts Mario Sossi zum „Angriff auf das Herz des Staates“ übergegangen waren und im Mai faschistische Terroristen ein verheerendes Bombenattentat auf eine Gewerkschaftskundgebung in Brescia mit 8 Toten und über 90 Verletzten verübt hatten. Endlich wurden zwei Spezialeinheiten aufgestellt, die auch sofort große Fahndungserfolge erzielten. Der Rechtsterrorismus galt als entscheidend geschwächt und spielte für einige Jahre keine Rolle mehr. Anders verhielt es sich mit den *Brigate Rosse*. Genau wie in der Bundesrepublik 1972 in Hinsicht auf die RAF gelang in Italien 1974/75 die Festnahme der ersten Generation, doch ähnlich wie in der Bundesrepublik, aber ungleich stärker führten die Inhaftierung des „historischen Kerns“ der BR und ab Mai 1976 der Turiner Prozess gegen sie zur Neuformierung und Ausweitung des linken Terrors.

Da sich die Anschläge der *Brigate Rosse* und anderer linksterroristischer Gruppierungen auch nach 1976 zunächst weiterhin vor allem gegen Juristen, Polizisten, Journalisten und Lokalpolitiker, jedenfalls – wie Andreotti gegenüber Schmidt Ende 1977 betonte – „nicht gegen besonders hochgestellte Persönlichkeiten“<sup>32</sup> richteten, verhielt sich die italienische Politik vergleichsweise zurückhal-

<sup>32</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Valeggio sul Mincio am 1. 12. 1977, in: AAPD 1977, Bd. 2, S. 1650–1666 (Dok. 345), hier S. 1654.

tend. Zwar nahm man die Gefahr nun ernster, schreckte aber vor Sondergesetzen zurück, solange die Morde „nur“ häufiger, aber nicht spektakulärer wurden. Wie in Deutschland bis 1974 bewegte sich die italienische Terrorismusbekämpfung von 1974 bis 1978 im üblichen Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung, die in diesen Jahren teilweise auf neue rechtliche Grundlagen gestellt wurde. Vor allem wurde das Strafrecht nach der Liberalisierung in den letzten Jahren nun wieder verschärft, in der Regel aber ohne Bezug auf den Terrorismus. Weiter wollten Regierung und Parlament nicht gehen. Noch galt die zweite Phase der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik seit 1974/75 mit ihren dezidierten Anti-Terror-Gesetzen als Negativbeispiel. Das Pejorativum *germanizzazione*, die man allgemein ablehnte und unbedingt vermeiden wollte, machte die Runde.

Dann kam der 16. März 1978 und der Schock der Moro-Entführung<sup>33</sup>, die Sozialistenführer Bettino Craxi sofort mit dem Geständnis kommentierte: „Wir haben den Terrorismus alle unterschätzt.“<sup>34</sup> Die christdemokratische Minderheitsregierung handelte, nachdrücklich unterstützt von den Kommunisten, fortan nach demselben Muster wie die deutsche Regierung in den Jahren zuvor, übertraf das deutsche Beispiel aber noch. Den Anfang bildete im März 1978 die von der Regierung dekretierte *Legge Moro*, die den Straftatbestand „Entführung zu terroristischen Zwecken“ schuf und die Befugnisse für Polizei und Justiz erweiterte, indem sie z. B. Verhöre ohne Verteidiger erlaubte und die Untersuchungshaft von vier auf maximal acht Jahre ausdehnte. Eine noch härtere legislative Antwort auf den Terrorismus war im Dezember 1979 die *Legge Cossiga*, ebenfalls ein Gesetzesdekret, mit dem – nach Vorbild des deutschen § 129a StGB – die Straftatbestände „terroristische Vereinigung“ und „terroristischer Anschlag“ eingeführt wurden. Außerdem ermöglichte das Gesetz der Polizei präventive Festnahmen ohne richterlichen Haftbefehl und verlängerte die Höchstdauer der Untersuchungshaft auf zehn Jahre. Neben diesen wichtigsten gesetzlichen Maßnahmen war vor allem die Bildung einer Spezialeinheit zur Terrorismusbekämpfung unter Führung des Carabinieri-Generals Carlo Alberto Dalla Chiesa im August 1978 von Bedeutung. Solche Spezialkräfte gerieten zwar in den Ruf, zweifelhafte Methoden anzuwenden, trugen aber wesentlich dazu bei, dass der Linksterrorismus bis 1982 nachhaltig geschwächt werden konnte und seither nicht mehr annähernd das Bedrohungspotenzial besitzt wie in den Jahren von 1976 bis 1979.

Als sich die beiden Regierungschefs Schmidt und Andreotti im Juni 1978 erneut trafen, diesmal unmittelbar nach der Peripetie der italienischen Auseinandersetzung mit dem Linksterrorismus während der Moro-Krise, war es im Unterschied zum Vorjahr der italienische Ministerpräsident, der von entschlossenem

<sup>33</sup> Vgl. Vladimiro Satta, *Odisea nel caso Moro. Viaggio controcorrente attraverso la documentazione della Commissione Stragi*, Rom 2003; Agostino Giovagnoli, *Il caso Moro: Una tragedia italiana*, Bologna 2005; Vladimiro Satta, *Il caso Moro e i suoi falsi misteri*, Soveria Mannelli 2006.

<sup>34</sup> Giulio Andreotti, *Diari 1976–1979. Gli anni della solidarietà*, Mailand 1981, S. 192 (16. 3. 1978).

staatlichem Handeln berichten konnte<sup>35</sup>. Andreotti erläuterte die jüngsten „Anti-Terror-Gesetze“ und erwähnte, dass die Polizei jetzt sogar befugt sei, Telefongespräche abzuhören. Der deutsche Bundeskanzler bemerkte dazu, dass die italienischen Bestimmungen „weit über die deutschen Regelungen“ hinaus gingen. Für die Bundesrepublik halte er neue Gesetze für „völlig überflüssig und nicht hilfreich“, er hoffe vielmehr auf eine „effiziente Polizei, wirksame Geheimdienste und mutige Richter“. Schmidt war über die neue italienische Entschlossenheit im Vorgehen gegen den Terrorismus spürbar erstaunt. Das klang noch in seinen Erinnerungen nach: „Um so mehr hat mich die Festigkeit der Regierung Andreotti überrascht. Im Jahre zuvor, während der Schleyer-Entführung, glaubte ich, in Rom eine gewisse Nachgiebigkeit gegenüber dem Terrorismus zu verspüren, aber das war wohl ein irreführender Eindruck gewesen.“<sup>36</sup>

War das nun die von linken und liberalen Auguren gefürchtete *germanizzazione*<sup>37</sup>? Anders als in der Bundesrepublik war die reaktiv-aktionistische, „harte“ Phase der italienischen Anti-Terrorismus-Politik mit präventiven und deeskalierenden Ansätzen verbunden. Schon Ende 1977 hatte bei der politischen Elite in Regierung und Parlament ein Perzeptionswandel eingesetzt. Mit einiger Verzögerung zeigte man sich tief beunruhigt, dass seit 1976 parallel zur Zunahme linksterroristischer Gewalt die zweite militante Schüler- und Studentenbewegung nach 1968 entstanden war. Das *movimento 77* mit seinen zahlreichen linksextremen Gruppierungen war nicht nur ein Protest gegen die schlechte Ausbildungs- und Arbeitsmarktlage für Jugendliche und junge Akademiker, sondern auch gegen die Annäherung des PCI an die DC – und schien ein gefährliches Rekrutierungsbecken für den Terrorismus zu sein.

Während die Terroristen zuvor von nahezu allen Parteien als gesellschaftlich isolierte Kriminelle bezeichnet worden waren, schlug im November 1977 ausgerechnet der dezidiert konservative Innenminister Francesco Cossiga vor dem Senat einen neuen Ton an, indem er die politische Dimension des Linksterrorismus eingestand<sup>38</sup>: Die Situation in Italien sei anders als in Deutschland, da Gruppen wie die *Brigate Rosse* nur die Spitze eines viel größeren Eisbergs bildeten. Der Staat dürfe die linksautonome Bewegung nicht durch wahllose Unterdrückung krimina-

<sup>35</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Hamburg am 17. 6. 1978, in: AAPD 1978, Bd. 1, bearb. von Daniela Taschler, Amit Das Gupta und Michael Mayer, München 2009, S. 946–958 (Dok. 190), hier S. 954f.; vgl. auch Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte*, Berlin 1990, S. 307–309.

<sup>36</sup> Ebenda, S. 307.

<sup>37</sup> Vgl. auch *Der Spiegel* vom 27. 3. 1978, „Italien: Terror nach deutscher Art“, S. 115–120, hier S. 120: „Doch die ‚Germanisierung‘, so es eine ist, scheint kaum vermeidbar. Letzten Dienstag erließ die Regierung ein Dekret, das der Polizei bei der Terroristenfahndung die weitreichendsten Sondervollmachten im demokratischen Europa einräumt – Bestimmungen, für die in Bonn die CDU seit langem kämpft.“

<sup>38</sup> Rede Cossigas, 15. 11. 1977, in: *Atti Parlamentari. Senato della Repubblica, VII Legislatura, Assemblea – Resoconto Stenografico*, 15. 11. 1977, S. 8588–8591. Man müsse anerkennen, „dass der Terrorismus leider eine politische Gegebenheit ist: politisch in der Motivation, politisch in der Zielsetzung, politisch in seiner glänzenden, wenn auch anmaßenden Strategie“ (ebenda, S. 8588).

lisieren, sondern müsse selektiv vorgehen und die Terroristen isolieren – ansonsten agiere man genau auf der Linie, die von der terroristischen Strategie intendiert sei. Wie bereits erwähnt, sprach auch Andreotti wenige Wochen später gegenüber Helmut Schmidt davon, „einen Teil der Linken ‚zurückzuholen‘“<sup>39</sup>. Dabei wurde auch die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit thematisiert, um die sich die italienische Regierung gerade in diesen Monaten bemühte. Die moderate Haltung, ja auffallende Empathie christdemokratischer Politiker wurde dadurch gefördert, dass manche Terroristen aus dem Linkskatholizismus, einige sogar aus Familien von führenden DC-Funktionären kamen. Nicht nur die Kommunisten entdeckten unter den Linksterroristen „verlorene Söhne“ und „unsere Kinder“.

Nach der Moro-Entführung traten die Ansätze einer flexiblen, dialogbereiten Strategie hinter die polizeilich repressiven Maßnahmen zurück, doch verschwanden sie nicht. Auch die berühmte Kronzeugenregelung, die sich bereits in der *Legge Cossiga* fand und dann in der *Legge „pentiti“* im Mai 1982 auf eine breite Grundlage gestellt wurde, hatte zwei Gesichter. Der abgestufte Strafminderungskatalog honorierte nicht erst die Kooperation mit den Behörden, sondern auch schon das Lossagen vom Terrorismus. Wer sich keiner anderen Straftat schuldig gemacht hatte, als einer „terroristischen Vereinigung“ anzugehören, und der Gewalt abschwor, sollte sogar ganz straffrei bleiben. Das katholische Verständnis von Reue (*pentimento*) wird dazu beigetragen haben, dass sich der italienische Staat selbst gegenüber Terroristen versöhnlich zeigte, die nicht mit der Justiz zusammenarbeiten wollten.

Diese Form der Milde war aus bundesdeutscher Sicht ebenso ungewöhnlich wie die Härten, zu denen die italienische Kronzeugenregelung führte. Denn es konnte nicht übersehen werden, dass die Anwerbung von „Kronzeugen“ zugleich eine repressive und den Konflikt zunächst verschärfende Maßnahme war. Das Mitteilungsbedürfnis aussagefreudiger Terroristen und der Übereifer mancher Staatsanwälte führten dazu, dass sich die neu geschaffenen Hochsicherheitsgefängnisse schnell mit vielen Hunderten mutmaßlichen Terroristen füllten – Ende 1983 waren es 1.800 Inhaftierte, die jahrelang in Untersuchungshaft gehalten werden konnten und teilweise auch wurden. Häufig war die Kronzeugenaussage der einzige Hinweis und die Grundlage für strenge und teilweise fragwürdige Verurteilungen.

Eine Kronzeugenregelung war 1976, also einige Zeit vor den italienischen Maßnahmen, auch in Bonn diskutiert worden. Doch in der sozialliberalen Koalition setzte sich die Meinung durch, dass der Staat Denunzianten nicht belohnen dürfe. Der deutsch-italienische Gegensatz in dieser Frage trat noch bei einem *Spiegel*-Interview mit den Innenministern Gerhart Baum und Virginio Rognoni im Oktober 1981 zutage<sup>40</sup>. Beide Minister waren sich einig, dass man sich zu einer erfolgreichen Bekämpfung des Terrorismus mehr einfallen lassen müsse als die Verfol-

<sup>39</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Valeggio sul Minicio am 1. 12. 1977, in: AAPD 1977, Bd. 2, S. 1650–1666 (Dok. 345), hier S. 1655.

<sup>40</sup> Der Spiegel vom 19. 10. 1981, „Der Staat darf nicht unversöhnlich sein.“ Bundesinnenminister Baum und Italiens Innenminister Rognoni über neue Wege der Terrorismusbekämpfung“, S. 106–128.



gung der Täter durch Polizei und Justiz. Gegenüber den italienischen Anreizen für Kronzeugen und Aussteiger blieb Baum aber skeptisch, da man „durch Verrat, den ein Kronzeuge begeht“, nicht den „inneren Zerfall der Gruppen“ erziele. Außerdem ging ihm ein staatliches Entgegenkommen bis zum völligen Straferlass rechtsstaatlich zu weit. Dagegen machte Rognoni geltend: „Wir haben in Italien eine andere Terrorszene als in Deutschland, wir haben sehr viele Leute im Untergrund, haben viel weiter verzweigte Terrororganisationen als bei Ihnen. Die Bedrohung ist bei uns viel ausgeprägter. Wir haben eine Notstandssituation.“ Und auch Baum betonte die Unterschiede: „Die Dimension der Bedrohung ist dort ganz anders.“

## Schluss

Ist trotz dieser Unterschiede<sup>41</sup> ein Vergleich der Anti-Terrorismus-Politik in beiden Ländern möglich? Das staatliche Handeln gegen den Terrorismus zeigte, wenn auch zeitversetzt, einige Übereinstimmungen. Unter dem Vorbehalt, dass eine knappe Synthese zwangsläufig mit einer gewissen Komplexitätsreduktion verbunden ist, lassen sich jeweils drei Phasen in den Jahren von 1969 bis 1982 ausmachen.

In der Bundesrepublik:

- 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.

In Italien:

- 1969–1974: Vernachlässigung des Terrorismus-Problems und Verzicht auf die Ausrichtung von Polizei und Justiz auf die Bekämpfung dieses Problems;
- 1974–1978: Terrorismusbekämpfung als neuer Schwerpunkt der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung, aber schwankende Intensität der Strafverfolgung;
- 1978–1982: Intensivierung der Terrorismusbekämpfung mit dem Ziel einer effizienten Strafverfolgung bei gleichzeitigem Bemühen um „Aussteiger“.

Wenn man das eingangs eingeführte Modell einer reaktiv-aktionistischen und einer aktiv-planerischen Variante von Anti-Terrorismus-Politik zugrunde legt, dann kann für beide Staaten das Übergewicht reaktiven Handelns festgestellt werden. Auch die Mittel glichen sich: Der Sicherheitsapparat wurde ausgebaut und im Strafrecht ein Terrorismus-Paragraph geschaffen, an den sich zahlreiche Sonderregelungen zur Änderung des Strafrechts bzw. Strafprozessrechts sowie zur Einschränkung von Grundrechten knüpfen ließen – dabei ging die italienische Politik teilweise deutlich weiter als die deutsche. Auf der politischen Agenda standen hier

<sup>41</sup> Am Rande sei erwähnt, dass diese Unterschiede auch damit korrespondierten, dass es im behandelten Zeitraum weder auf terroristischer noch auf staatlicher Seite zu einem mehr als nur sporadischen deutsch-italienischen Zusammenwirken kam.

wie dort die Ziele erfolgreiche Fahndung und abschreckende Verurteilung, während die Bemühungen, an die gesellschaftlichen Wurzeln des Terrorismus zu gelangen, eine untergeordnete Rolle spielten.

Jedoch gab es länderspezifische Unterschiede. Die sozialliberale Koalition hielt im Bereich der „Inneren Sicherheit“ zunächst am Prinzip politischer Planung fest, indem sie umfassende Programme entwarf und eine systematische Modernisierung der Polizei anstieß. Vergleichbar großangelegte Pläne der Regierung zur Verbesserung der *Pubblica sicurezza* bestanden in Italien nicht. Dafür konnte die italienische Regierungspolitik teilweise flexibler und punktueller auf den Terrorismus reagieren. Anstatt aufwendige EDV-Überwachungsnetzwerke aufzubauen, wurden kleine zentralisierte Sondereinheiten gebildet. Auch setzte der italienische Staat in den Eskalationsphasen keineswegs so einseitig auf polizeiliche und justizielle Maßnahmen wie die Bundesregierung, sondern bewahrte sich neben der Strafverfolgung ein deeskalatorisches Moment und warb um den Verzicht auf politische Gewalt. Insgesamt erwies sich die italienische Anti-Terrorismus-Politik offener als die deutsche und gab früher Signale für ihre Dialogbereitschaft gegenüber inhaftierten Terroristen und linksautonomen Unterstützern. Das hing natürlich auch damit zusammen, dass der Linksterrorismus in Italien gesellschaftlich nicht in dem Maße isoliert war wie in der Bundesrepublik.

Welche Erfolge und Folgen hatten die beiden Anti-Terrorismus-Politiken in diesem Zeitraum? Beide entgingen nicht dem grundsätzlichen Dilemma nahezu jeder staatlichen Reaktion auf die terroristische Herausforderung, dass der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat im Kampf gegen den Terrorismus das zu beschädigen droht, was er schützen will: sich selbst. Das spielte den Linksterroristen in die Hand, denn gerade die staatliche Überreaktion war Ziel ihrer Provokationsstrategie und bot ihnen die Gelegenheit, ihr Handeln zu legitimieren und das der Gegenseite zu delegitimieren. Allerdings führte die zunehmende Eskalation zugleich dazu, dass die terroristische Gewalt immer brutaler und abstoßender wurde. Auf die unnachgiebige staatliche Haltung in den beiden großen Entführungsfällen Schleyer und Moro reagierten die Terroristen mit der kaltblütigen „Hinrichtung“ der Entführten, die selbst Gleichgesinnten kaum mehr zu vermitteln war.

Trotz aller kritischen Einwände bleibt festzuhalten: Auf's Ganze gesehen gelang es den Regierungen in Bonn wie in Rom, sowohl den Terrorismus als auch die viel weitergehenden Forderungen zu seiner Bekämpfung (Einführung der Todesstrafe, Einsatz der Streitkräfte etc.) abzuwehren. Entgegen den verbreiteten Befürchtungen geriet der Rechtsstaat zu keiner Zeit ernsthaft aus den Fugen.

Solche Befürchtungen waren in der Bundesrepublik viel größer als in Italien. Woran lag das? Zunächst sind die ganz unterschiedlichen Relationen zwischen Bedrohung, Reaktion und Effizienz zu beachten. In Italien war das *tatsächliche*, nicht das perzipierte Potenzial der Terroristen gefährlicher und die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden seit 1978 erfolgreicher als in Deutschland. Entsprechend größer waren die Akzeptanz der staatlichen Anti-Terrorismus-Politik in der Bevölkerung und die Bereitschaft, vorübergehend auch Einschränkungen bürgerlicher Freiheitsrechte hinzunehmen.

In der Bundesrepublik dagegen führten der massive Ausbau der staatlichen Sicherheitsorgane und insbesondere der großflächige Einsatz von „Kommissar Computer“ weder im Krisenjahr 1977 noch später zu den erhofften durchschlagenden Fahndungserfolgen<sup>42</sup>. Um so stärker wuchs das Misstrauen vieler Bürger gegenüber dem vermeintlichen „Überwachungsstaat“. Das trug maßgeblich dazu bei, dass sich am Ende des Jahrzehnts mit den „Neuen Sozialen Bewegungen“ ein breiter, weitgehend gewaltfreier Protest gegen das politische Establishment formierte. So entstand in den späten 1970er Jahren tatsächlich so etwas wie eine staats- und gesellschaftskritische „Gegenmacht“<sup>43</sup>, allerdings nicht jene revolutionäre, die der Terrorismus wecken wollte, sondern eine, die sich in das politische System der Bundesrepublik integrieren ließ und teilweise – mit den Grünen – zur parlamentarischen Kraft wurde.

Damit war die politische Wirkung der von der sozialliberalen Regierung verantworteten Maßnahmen gegen den Terrorismus letztlich größer als ihre kriminalistische Effizienz, die angesichts des gewaltigen Aufwands bescheiden blieb. Auch wenn die Krise von 1977 gemeistert werden konnte, blieb der Terror der „Hydra RAF“ doch weit über das Ende der Regierung Schmidt aktiv und nahm erst in Folge des Umbruchs von 1989/90 ein Ende. Die geringen Fahndungserfolge und die in einem Klima der Angst überschätzte Bedrohung durch die RAF lassen die staatliche Reaktion in der sozialliberalen Ära im Nachhinein als teilweise unverhältnismäßig erscheinen. Dieser Befund betrifft jedoch nicht nur die Bundesregierung und ihre Behörden, sondern im föderalen System der Bundesrepublik auch die Länder, deren weitreichenden Kompetenzen in den Bereichen Polizei und Justiz eine zentrale Lenkung der Terrorismusbekämpfung erschwerten. Auch hier unterschied sich das deutsche Beispiel vom italienischen.

Die Anti-Terrorismus-Politik in der Bundesrepublik und Italien während der 1970er Jahre berührte das politische Kernproblem der Legitimität und Delegitimierung von staatlicher Herrschaft und Gewalt. Dabei kam den unterschiedlichen Pfadabhängigkeiten, Traditionen und Perzeptionen eine große Bedeutung zu. In Italien überwog die Sorge um den „schwachen Staat“, zu dessen Kontinuitäten es gehörte, linke Demonstrationen und Revolten zusammenschießen zu lassen, gegen kleine bewaffnete Gruppen linker Terroristen oder rechter Putschisten aber hilflos zu reagieren. Dagegen nahm in der Bundesrepublik so mancher Bürger den „starken Staat“ als Bedrohung wahr – die Erinnerung an die „faschistische“ NS-Diktatur evozierte wesentlich stärkere Affekte als das Geschichtsbild vom Scheitern der „schwachen“ Weimarer Demokratie.

<sup>42</sup> Vgl. die ernüchternde Bilanz von Mario Petri, *Terrorismus und Staat. Versuch einer Definition des Terrorismusphänomens und Analyse zur Existenz einer strategischen Konzeption staatlicher Gegenmaßnahmen am Beispiel der Roten Armee Fraktion in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2007, S. 287–302.

<sup>43</sup> Vgl. Klaus Weinbauer, *Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre*, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martschukat (Hrsg.), *Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, Bielefeld 2007, S. 215–238, hier S. 226–231.

Die vom Staat gezeigte „Härte“ wirkte sich daher in beiden Ländern politisch und gesellschaftlich unterschiedlich aus. Der von Christdemokraten und Kommunisten verantwortete erfolgreiche Kurs gegen den Linksterrorismus stabilisierte vorübergehend die wankende italienische Republik. Die meisten Italiener waren geradezu erleichtert, dass ihre Regierung viel entschlossener reagierte, als man es ihr zugetraut hatte. Das von der sozialliberalen Koalition mit Unterstützung der Opposition mobilisierte Aufgebot staatlicher Macht stärkte zwar auch in Deutschland zeitweise das Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat, schürte aber zugleich, nach der Krise von 1977 zunehmend, Ängste und förderte eine Gegenbewegung, durch die das relativ statische Parteiensystem der Bundesrepublik aufgelockert und die liberale Zivilgesellschaft letztlich gestärkt wurde. Auch und vielleicht gerade in dieser Hinsicht ging der demokratische Staat in seiner Auseinandersetzung mit der terroristischen Herausforderung als Sieger hervor.