

Der Schock des Olympia-Attentats von 1972 saß tief. Aber hatte er auch politische Konsequenzen? Eva Oberloskamp, Historikerin am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, geht dieser in der Forschung umstrittenen Frage äußerst umsichtig auf den Grund. Das Ergebnis ihrer aspektreichen Analyse ist klar: Das Innenministerium, das Justizministerium und das Auswärtige Amt blieben nicht untätig. Ihre Maßnahmen waren wegweisend für die internationale Kooperation auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit.

Eva Oberloskamp

Das Olympia-Attentat 1972

Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus

Das Attentat auf die israelische Herrenmannschaft während der Münchner Olympiade 1972 war die erste erpresserische terroristische Geiselnahme, die auf bundesdeutschem Boden stattfand. Die Veranstalter der bewusst „heiter“ konzipierten Sommerspiele, die – in Abgrenzung zur Olympiade des Jahres 1936 – ein friedfertiges und weltoffenes Image der Bundesrepublik transportieren sollten¹, waren auf eine derartige Situation völlig unzulänglich vorbereitet. Entsprechend desaströs waren die Folgen des „improvisiert[en]“ Krisenmanagements²: Als die Geiselnahme in der Nacht vom 5./6. September endete, waren 17 Menschen ums Leben gekommen und mehrere Personen teilweise schwer verletzt. Die durch dieses Debakel ohnehin belasteten Beziehungen zu Israel erreichten knapp zwei Monate später einen Tiefpunkt, als am 29. Oktober 1972 palästinensische Terroristen eine Lufthansa-Boeing nach Zagreb entführten, um ihrer Forderung nach Freilassung der überlebenden Olympia-Attentäter Nachdruck zu verleihen. Die Bundesrepublik erwies sich als erpressbar und ließ die drei Inhaftierten innerhalb kürzester Zeit ausfliegen.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit der Schock des Olympia-Attentats Lernprozesse im politischen System der Bundesrepublik in Gang setzte. Hierfür sollen zunächst einige mit dem Begriff „politischer Lernprozess“ verbundene Grundgedanken umrissen werden³: Prinzipiell wird mit „lernen“ nicht nur ein Wandel des nach außen sichtbaren Verhaltens bezeichnet, sondern

¹ Vgl. Kay Schiller/Christopher Young, *The 1972 Munich Olympics and the Making of Modern Germany*, Berkeley u. a. 2010, S. 87–126; Uta Andrea Balbier, *Der Welt das moderne Deutschland vorstellen: Die Eröffnungsfeier der Spiele der XX. Olympiade in München 1972*, in: Johannes Paulmann (Hrsg.), *Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945*, Köln u. a. 2005, S. 105–119; dies., *Kalter Krieg auf der Aschenbahn. Der deutsch-deutsche Sport 1950–1972. Eine politische Geschichte*, Paderborn u. a. 2007, S. 221–225.

² So das Urteil von Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, S. 70.

³ Für einen Überblick zu politikwissenschaftlichen Ansätzen vgl. Matthias Leonhard Maier u. a. (Hrsg.), *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*, Opladen 2003.

gleichermaßen auch eine Neuausrichtung des Denkens – der Wahrnehmungen und des Verständnisses von Ich und Umwelt –, das diesem Verhalten zugrunde liegt. Kollektive Lernprozesse können dabei als Wandel von Denk- und Verhaltensmustern aufgefasst werden, die innerhalb einer Gruppe geteilt werden. In diesem Sinne zielt die hier angestrebte Analyse kollektiver politischer Lernprozesse auf „eine wertfreie Beschreibung der dauerhaften Veränderung politischer Verhaltensweisen aufgrund veränderter Überzeugungen“⁴. Im Folgenden wird erstens gefragt, mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung auf das Olympia-Attentat reagierte und wie sich ihre Politik zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus veränderte. Zweitens soll untersucht werden, inwieweit dies mit einem Wandel der Perzeptionen und Einschätzungen des grenzüberschreitend operierenden Terrorismus und des staatlichen Umgangs hiermit einher ging. Das Interesse richtet sich dabei primär auf die politischen Akteure in Bundesregierung und Ministerialbürokratie.

Die Vorgänge während und unmittelbar nach der Geiselnahme im Olympischen Dorf können inzwischen – trotz nach wie vor ungeklärter Detailfragen – als gut erforscht gelten. Hervorzuheben sind insbesondere die 2010 erschienene Monografie von Kay Schiller und Christopher Young „The 1972 Munich Olympics and the Making of Modern Germany“⁵ sowie die 2011 publizierte Studie von Matthias Dahlke „Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus“⁶. Beide Bücher behandeln ausführlich und auf der Grundlage archivalischer Quellen die Geschichte des Attentats⁷. Dabei verzichten Schiller und Young auf eine breiter angelegte Auslotung des politischen Stellenwerts des Attentats für die bundesdeutsche Anti-Terrorismus-Politik der 1970er Jahre. Dahlke urteilt diesbezüglich,

⁴ Nils C. Bandelow, Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier u. a. (Hrsg.), Politik als Lernprozess, S. 98–121, hier S. 116.

⁵ Vgl. Schiller/Young, The 1972 Munich Olympics, S. 187–220.

⁶ Vgl. Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 57–128.

⁷ Zu erwähnen sind auch vier journalistische Arbeiten: Luis Palme, 5. 9. 1972. Das Olympia-Attentat von München, hrsg. von Karl-Otto Saur, Augsburg 2005; Simon Reeve, Ein Tag im September. Die Geschichte des Geiseldramas bei den Olympischen Spielen in München 1972, München 2006; Aaron J. Klein, Die Rächer: Wie der israelische Geheimdienst die Olympia-Mörder von München jagte, München 2006; Uri Dan, Opération vengeance, Paris 1996. In den wenigen allgemeineren Werken zur bundesdeutschen Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre wird das Olympia-Attentat in der Regel gar nicht oder nur kurz erwähnt. Vgl. Stephan Scheiper, Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre, Paderborn u. a. 2010, S. 297–304; Jörg Friedrichs, Fighting Terrorism and Drugs. Europe and international police cooperation, London/New York 2008, S. 61 f.; Geoffrey Pridham, Terrorism and the State in West Germany During the 1970s: A Threat to Stability or a Case of Political Over-reaction?, in: Juliet Lodge (Hrsg.), Terrorism: A Challenge to the State, New York 1981, S. 11–56, hier S. 33. Dem nach wie vor bestehenden Desiderat einer geschichtswissenschaftlichen quellenbezogenen und kontextualisierenden Analyse staatlicher Reaktionen auf den Terrorismus der 1970er und 80er Jahre sucht das Forschungsprojekt „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung“ des Instituts für Zeitgeschichte zu begegnen. Vgl. hierzu <http://www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html> [30. 1. 2012].

dass dem Olympia-Attentat keine wesentliche politische Bedeutung zukam⁸ – eine Schlussfolgerung, die hier kritisch zu hinterfragen sein wird.

Das Attentat

Am Morgen des 5. September 1972 zwischen 4.00 und 5.00 Uhr überwandern acht Palästinenser, die zur Gruppe „Schwarzer September“ zählten, den Zaun zum Olympischen Dorf der Männer⁹, offensichtlich ohne dabei auf nennenswerte Schwierigkeiten zu stoßen. Die Terroristen drangen in die israelischen Quartiere ein, erschossen zwei Sportler und brachten neun in ihre Gewalt, den übrigen Mitgliedern der Mannschaft gelang es zu fliehen. Um 5.03 Uhr ging ein Anruf bei der Münchner Polizei ein. Die Geiselnahmer forderten die Befreiung von 200 Gefangenen aus israelischer Haft¹⁰ und stellten ein Ultimatum bis 9.00 Uhr.

Umgehend wurde ein polizeilicher Einsatzstab gebildet. Bis circa 8.00 Uhr traf eine Reihe politisch Verantwortlicher im Olympischen Dorf ein: Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP), der bayerische Innenminister Bruno Merk (CSU), der seit Juni 1972 nicht mehr amtierende Alt-Oberbürgermeister Münchens Hans-Jochen Vogel (SPD), der Münchner Polizeipräsident Manfred Schreiber und der Präsident des deutschen Nationalen Olympischen Komitees sowie des Organisationskomitees der Münchner Spiele Willi Daume¹¹. Die Einberufung dieses „politischen Krisenstab[s]“¹² scheint ad hoc unter pragmatischen Gesichtspunkten und nicht auf der Grundlage im Voraus ausgearbeiteter Pläne erfolgt zu sein. Vertreten waren darin nicht nur die drei wichtigsten parteipolitischen Richtungen, sondern auch unterschiedliche Kompetenzebenen – Bund, Land Bayern, Stadt München, Bayerische Landespolizei und Olympisches Komitee. Das Bundeskabinett in Bonn trat gegen 11.30 Uhr zusammen, um zu beraten, wie mit der Situation umzugehen sei. Genscher war bereits am frühen Morgen von Bundeskanzler Willy Brandt autorisiert worden, „im Zusammenwirken mit der bayerischen Staatsregierung alles Notwendige zur Rettung der Geiseln zu tun“¹³.

Im Laufe des Tages wurde in Verhandlungen mit den Terroristen das Ultimatum immer wieder verschoben: zunächst auf 12.00, dann auf 13.00, auf 15.00,

⁸ Vgl. Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 127.

⁹ Soweit nicht anders ausgewiesen, folgt die Darstellung der Ereignisse am 5./6. 9. 1972 Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 62–70, sowie Schiller/Young, *The 1972 Munich Olympics*, S. 194–207.

¹⁰ Laut ebenda, S. 196, Palme, 5. 9. 1972, S. 35, sowie Reeve, *Ein Tag im September*, S. 35, hätten die Terroristen die Freilassung von 234 Palästinensern aus israelischer Haft sowie von ausländischen Kameraden, darunter Andreas Baader und Ulrike Meinhof, gefordert – was jedoch in allen drei Arbeiten ohne überzeugenden Beleg bleibt. In der übrigen Sekundärliteratur sowie in offiziellen Dokumenten der Bundesregierung ist übereinstimmend von 200 in Israel inhaftierten Palästinensern die Rede.

¹¹ Laut Palme, 5. 9. 1972, S. 20, sollen außerdem Bayerns Ministerpräsident Alfons Goppel sowie Münchens neuer Oberbürgermeister Georg Kronawitter anwesend gewesen sein. Auch der nordrhein-westfälische Innenminister Willi Weyer war anscheinend vor Ort.

¹² Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 150.

¹³ Ebenda.

17.00 und schließlich auf 19.00 Uhr. Der in einer Sondermaschine nach München geflogene israelische Botschafter Eliashiv Ben Horin hatte freilich bereits gegen Mittag den Kabinettsbeschluss seiner Regierung übermittelt, nicht auf die Forderungen der Geiseln einzugehen. Angesichts der israelischen Haltung scheint innerhalb des Krisenstabs weitgehende Ratlosigkeit geherrscht zu haben, wie die Situation entschärft werden könnte. Einen Geldbetrag sowie das Angebot, die Israelis gegen Genscher, Merk, Schreiber und Vogel auszutauschen, welche sich hierfür zur Verfügung gestellt hatten¹⁴, lehnten die Attentäter ab. Zahlreiche Möglichkeiten, darunter eine Erstürmung der Mannschaftswohnungen sowie der Einsatz chemischer Mittel, wurden erwogen, wegen des hohen Risikos jedoch wieder verworfen. Brandt, der nachmittags in München eintraf, richtete einen verzweifelten Appell an die arabischen Staaten, in dem er diese darum bat, „alles in ihren kraeften stehende“ zur Freilassung der gekidnappten Sportler zu tun. Die „ganze welt erwarde“ von den Staats- und Regierungschefs der arabischen Staaten, so Brandt, „dass sie ihren einfluss unverzueglich geltend machen“¹⁵.

Gegen 17.00 Uhr forderten die Terroristen ein Flugzeug für den freien Abzug mit den Geiseln nach Kairo. Während Brandt sich telefonisch bemühte, Verbindung zur ägyptischen Regierung aufzunehmen, prüfte der Krisenstab die Option, die palästinensischen Terroristen und israelischen Sportler zu dem bei München gelegenen Bundeswehrflughafen Fürstenfeldbruck zu bringen und auf dem Weg dorthin oder vor Ort die Geiseln zu befreien. Gegen 18.00 Uhr begannen hier Vorbereitungen für eine Rettungsaktion. Bei einer Ortsbegehung durch den politischen Krisenstab sah man jedoch nur geringe Erfolgchancen und stellte entsprechende Pläne vorerst zurück. Nachdem freilich die ägyptische Regierung zunächst bundesdeutschen Versuchen der Kontaktaufnahme ausgewichen war und der ägyptische Ministerpräsident Aziz Sedki schließlich gegen 21.00 Uhr unmissverständlich klargestellt hatte, Ägypten wolle nicht involviert werden¹⁶, erwies sich die Option, Terroristen und Geiseln auszuliegen, als nicht realisierbar.

In Ermangelung von Alternativen entschied die Krisenleitung nun, die Kidnapper mitsamt den israelischen Sportlern nach Fürstenfeldbruck zu bringen. Gegen 22.20 Uhr flogen mehrere Hubschrauber einen Teil der politischen Ein-

¹⁴ Diese Namen werden genannt in: Ebenda, S. 157. Zu anderen diesbezüglichen Aussagen siehe Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 63, Anm. 130.

¹⁵ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (künftig: PA/AA), B 1, Bd. 509, Fernschreiben (Ortex) Nr. 87 vom 5.9.1972, „zur terroraktion arabischer freischaerler gegen israelische olympiamannschaft in muenchen am 5. september 1972“. Arabische IOC-Mitglieder hatten bereits erfolglos versucht zu vermitteln, auch das Auswärtige Amt (AA) richtete Appelle an die arabischen Staaten.

¹⁶ Vgl. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1972, Bd. II: 1.6. bis 30.9.1972, bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003, Dok. 256, S. 1187f., Aufzeichnung Schilling (Bundeskanzleramt), 5.9.1972.

satzleitung¹⁷ sowie die Geiselnahmer und Geiseln nach Fürstfeldbruck¹⁸. Erst jetzt zeigte sich, mit wie vielen Attentätern man es zu tun hatte – es wurde jedoch anscheinend versäumt, diese überaus wichtige Information an die bereits in Fürstfeldbruck befindliche Einsatzleitung weiterzugeben. Auf dem Fliegerhorst war inzwischen eine Boeing 727 mit als Flugbegleiter verkleideten freiwilligen Einsatzkräften der bayerischen Polizei an Bord bereitgestellt worden. Desweiteren befanden sich fünf Scharfschützen am Militärflughafen. Es war geplant, die Terroristen bei oder nach der zu erwartenden Inspektion des Flugzeugs zu überwältigen. Als jedoch die Hubschrauber bereits in Sicht waren, verließen die getarnten Polizisten eigenmächtig die Lufthansa-Maschine und erklärten, den Auftrag nicht ausführen zu können: Sie fürchteten, im bewaffneten Kampf gegen die Palästinenser „keine Überlebenschance“ zu haben¹⁹. Nachdem die Hubschrauber gelandet waren, inspizierten zwei der Terroristen die Boeing. Der Krisenstab stand nun unter akutem Handlungsdruck. Nach der Absage aus Ägypten erschien es kaum ratsam, das Flugzeug starten zu lassen. Der Abflug von Terroristen und Geiseln hätte zudem weitere Menschen, nämlich die deutsche Crew des Flugzeugs, in Gefahr gebracht. Weiter wurde befürchtet, dass es nicht mehr möglich sein werde, die Maschine zu stürmen, wenn alle Geiselnahmer bereits an Bord seien.

Als die zwei Terroristen gegen 22.40 Uhr die Lufthansa-Maschine wieder verließen, eröffneten die Scharfschützen das Feuer. Mindestens zwei andere Terroristen befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in den Hubschraubern. Die Einsatztaktik der Polizei scheint dabei höchst mangelhaft gewesen zu sein. So war die Beleuchtung durch Scheinwerfer zwar sehr hell, sie führte aber in der Nähe größerer Objekte zu starker Schattenbildung, die es den Palästinensern ermöglichte, in Deckung zu gehen. Weiter griffen die Scharfschützen wohl zu spät und von einer ungünstigen Position aus an. Auch war ihre Bewaffnung für den Einsatz offensichtlich nicht angemessen. Zwischen Geiselnahmern und Polizei entspann sich in der Folge ein heftiges Gefecht, bei dem vier Terroristen „kampfunfähig“²⁰ gemacht und ein deutscher Polizist getötet wurden. Auch die Funkanlage im Tower des Flugplatzes wurde getroffen, so dass die Verbindung zur Außenwelt abgeschnitten war. Erst gegen Mitternacht sollte polizeiliche Verstärkung mit gepanzerten Fahrzeugen in Fürstfeldbruck eintreffen. Angesichts der zunehmend aussichtslosen Lage töteten die Terroristen acht israelische Geiseln, die neunte wurde schwer

¹⁷ Vgl. Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 66. In der offiziellen Dokumentation von Bundesregierung und Land Bayern ist von Genscher, Merk und Schreiber die Rede. Vgl. Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft. Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaats Bayern, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972, S. 46.

¹⁸ Auch der wahrscheinlich mittags in München eingetroffene Chef des israelischen Geheimdienstes Mossad, Zvi Zamir, begab sich nach Fürstfeldbruck.

¹⁹ Zit. nach Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 67.

²⁰ Vgl. Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 47. Insgesamt sind die Angaben zu der Frage, wann und wie genau die einzelnen Terroristen starben, in den unterschiedlichen Quellen und in der Sekundärliteratur sehr ungenau bzw. widersprüchlich.

verletzt. Kurz darauf zündete in einem der beiden Hubschrauber ein Terrorist eine Handgranate und versuchte zu fliehen, wurde dabei aber erschossen. Die einzige noch lebende Geisel erstickte in dem brennenden Hubschrauber²¹. Erst gegen 1.30 Uhr gelang es, die drei letzten überlebenden Terroristen zu überwältigen. Die Bilanz war niederdrückend: Das Attentat und der gescheiterte Befreiungsversuch hatten elf Israelis, einem deutschen Polizisten und fünf Palästinensern das Leben gekostet sowie zahlreiche Verletzte gefordert.

Bundesregierung und Freistaat Bayern räumten nach diesem Debakel öffentlich keine gravierenden Fehler ein²². Auch der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sprach „allen Verantwortlichen sein Vertrauen aus“ und konstatierte, es sei „das nach Lage der Dinge mögliche getan, angemessen gehandelt und richtig entschieden worden“²³. Eine westdeutsche Verantwortung für das Blutbad in Fürstenfeldbruck wurde zunächst auch in der bundesdeutschen Presse nicht gesehen²⁴. Gänzlich anders lautete das Urteil des israelischen Mossad-Chefs Zvi Zamir, der mit Blick auf die Polizeiaktion in Fürstenfeldbruck von „ausgesprochene[m] Dilettantismus“ sprach²⁵.

Außer Frage steht, dass die bundesdeutsche Seite nicht in der Lage gewesen war, die Situation zu entschärfen und die Geiseln zu retten. Wenngleich die Handlungsspielräume zweifelsohne gering waren, fällt doch eine Reihe struktureller Unzulänglichkeiten ins Auge, die in dieser Ballung nicht sein mussten. Hierzu zählen unklare Verantwortungs- und Entscheidungsfindungsstrukturen²⁶, Kommunikationsprobleme, zeitliche Verzögerungen, Informationsverluste sowie eine mangelnde Ausrüstung und Ausbildung der Einsatzkräfte, die auch psychologisch nicht darauf eingestellt waren, unter Inkaufnahme aller Konsequenzen einzugrei-

²¹ So das Ergebnis des Obduktionsberichts. Vgl. „Zwei Verfahren sollen Hintergründe klären“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 9. 1972, S. 13; „Dokumentation zum Massaker“, in: Die Zeit vom 15. 9. 1972, S. 10.

²² Vgl. insbesondere die offizielle Dokumentation: Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

²³ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Protokolle des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972, Kurzprotokoll der 91. Sitzung des Innenausschusses, 18. 9. 1972, S. 8.

²⁴ In der Presse wurde immer wieder geäußert, dass es letztlich keinen hundertprozentigen Schutz vor Terroristen gebe, zumal die Bundesrepublik – glücklicherweise – kein Polizeistaat sei. Vgl. etwa „Unerwünschter Polizeistaat“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9./10. 9. 1972, S. 115; „Anklagen ist leicht“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 9. 1972, S. 1; „Tödliche Spiele“, in: Die Zeit vom 8. 9. 1972, S. 1. Erst mehrere Tage nach dem Attentat setzte in einigen Medien eine durchaus sachliche Diskussion darüber ein, inwieweit Politik und Sicherheitsbehörden Fehler unterlaufen und welche Lektionen hieraus zu ziehen seien. Vgl. z. B. „Erst aufklären, dann urteilen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 9. 1972, S. 4; „Auf das Attentat nicht vorbereitet“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 9. 1972, S. 6; „7 Fragen an den Bundeskanzler“, in: Bild vom 7. 9. 1972, S. 10; „Hätte man doch Mosche Dajan geschickt“, in: Der Spiegel vom 18. 9. 1972, S. 83–90; „Mit ihrem Latein am Ende“, in: Die Zeit vom 15. 9. 1972, S. 2.

²⁵ Zit. nach „Die schlimmste Nacht der Bundesrepublik“, in: Der Spiegel vom 11. 9. 1972, S. 19–21, hier S. 19.

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 75–87.

fen²⁷. Ob aber ein besseres Krisenmanagement tatsächlich auch einen weniger katastrophalen Ausgang der Geiselnahme zur Folge gehabt hätte, bleibt angesichts des überaus kaltblütigen Vorgehens der Palästinenser fraglich.

Hauptursache für die Häufung struktureller Probleme war, dass weder die politischen Verantwortungsträger noch die Sicherheitskräfte ein derartiges Ereignis vorausgesehen hatten. Es ist freilich schwierig zu beurteilen, inwieweit eine realistischere Einschätzung der Gefahrenlage möglich gewesen wäre. Offenbar hatte es im Vorfeld vage nachrichtendienstliche Hinweise auf eine mögliche Aktion palästinensischer Terroristen gegeben. Weder Großbritannien, die USA, Frankreich noch Israel scheinen jedoch konkrete Informationen zu einer geplanten Geiselnahme im Olympischen Dorf besessen zu haben. Der „Schwarze September“ hatte die Aktion überaus „professionell“ vorbereitet, ohne dabei Unterstützung von Seiten bundesdeutscher Terroristen oder der DDR zu erhalten und ohne für westliche Nachrichtendienste sichtbare Spuren zu hinterlassen. Das von bundesdeutschen Sicherheitsbehörden als gering eingeschätzte Risiko eines terroristischen Anschlags war bei den Sicherheitsvorkehrungen für die Olympischen Spiele bewusst in Kauf genommen worden: Ohne konkrete Hinweise wäre eine massive Polizeipräsenz erforderlich gewesen, um jede Art von Übergriff zu vermeiden. Das hätte das Leitbild der „heiteren Spiele“ zunichte gemacht²⁸.

Wahrnehmungen des „internationalen Terrorismus“: Vom punktuellen „Ausländerproblem“ zur dauerhaften Bedrohung

Wie bereits erwähnt, hatte es vor dem Olympia-Attentat noch nie eine Geiselnahme durch Terroristen auf bundesdeutschem Boden gegeben. Zwar wussten Experten in Innenministerien und Sicherheitsbehörden durchaus schon seit einigen

²⁷ Offensichtlich bestanden auf Seiten der Polizei massive psychologische Hemmschwellen, notfalls auch den Tod der Attentäter in Kauf zu nehmen. Vgl. Schiller/Young, *The 1972 Munich Olympics*, S. 201. Ein Einsatz der Bundeswehr, die über entsprechend ausgebildete Scharfschützen verfügt hätte, war nach bundesdeutschem Recht auf keinen Fall möglich. Auch der Bundesgrenzschutz (BGS) konnte im September 1972 seinem gesetzlichen Auftrag nach nicht eingesetzt werden. Das neue BGS-Gesetz vom 18. 8. 1972, durch welches sein Aufgabenfeld erheblich erweitert wurde, trat erst am 1. 4. 1973 in Kraft. Vgl. Rolf Tophoven, *GSG 9. Kommando gegen Terrorismus*, Koblenz 41985, S. 14.

²⁸ Antizipiert hatte man politisch motivierte Störungen von Seiten inländischer oder jugoslawischer Terroristen. Israelische Warnungen vor möglichen Flugzeugentführungen waren von bundesdeutscher Seite ernst genommen worden. Eine Geiselnahme im Olympischen Dorf wurde auch deshalb nicht erwartet, weil ein solches Vorgehen neu war: Eine terroristische Geiselnahme in einem Gebäude war in Westeuropa noch nicht vorgekommen. Lediglich der Münchner Polizeipsychologe Georg Sieber hatte ein derartiges Szenario für möglich gehalten – er wurde jedoch, als es tatsächlich eintrat, nicht in die Rettungsbemühungen einbezogen. Allerdings wären die von Sieber entworfenen Lösungsvorschläge kaum weiterführend gewesen. Vgl. Schiller/Young, *The 1972 Munich Olympics*, S. 201–206; Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 61; vgl. auch Annette Vowinkel, *Anmerkungen zur Mediengeschichte des Terrorismus*, in: *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, hrsg. von Konrad H. Jarausch, Göttingen 2008, S. 229–239, hier S. 229–232.

Jahren um die potenziellen Gefahren durch politisch motivierte Entführungen²⁹. Ins allgemeine Bewusstsein gelangten entsprechende Bedrohungsszenarien jedoch erst nach dem Olympia-Attentat. Die ersten öffentlichen Äußerungen hochrangiger Politiker nach dem 5. September 1972 enthalten zahlreiche Hinweise darauf, dass ein derartiges Ereignis kaum für möglich gehalten worden war: In Sprechzetteln für Bundesaußenminister Walter Scheel etwa finden sich Formulierungen wie „unfassbare Vorgänge im Olympischen Dorf“ und „neue, besonders verwerfliche Form des Terrorismus“³⁰, Bundesinnenminister Genscher sprach von einer „neuen Form der Kriminalität“³¹.

Im Hinblick auf terroristische Aktivitäten hatten es bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden bis zum Olympia-Attentat im Wesentlichen mit deutschen „Anarchisten“³² sowie mit extremistischen, in der Bundesrepublik lebenden Exilanten unterschiedlicher Herkunft³³ zu tun gehabt. In beiden Fällen hatten die Attentäter ganz überwiegend mit Sprengstoff- oder gezielten Mordanschlägen operiert. Die Aktionen radikaler Palästinenser gegen Israel, die seit den späten 1960er Jahren immer mehr auch in Drittstaaten durchgeführt wurden, trugen eine andere Handschrift: Ihre „Spezialität“ war seit dem Präzedenzfall einer Flugzeugentführung am 22. Juli 1968 die Geiselnahme beliebiger unbeteiligter Menschen, um politische Ziele zu erreichen³⁴. Mit derartigen Entführungen hatte man

²⁹ Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), B 106/78711, Schreiben Nollau (BMI), 11. 12. 1970, „Vorbeugende Maßnahmen gegen Entführungen“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird hier nachdrücklich auf die Gefahr aufmerksam gemacht, „radikale politische Gruppen“ könnten sich „der gewaltsamen Entführung von Amtsträgern, politischen Gegner[n] oder von anderen Geiseln bedienen“, um „Forderungen gegenüber der deutschen oder einer ausländischen Regierung besonderen Nachdruck zu verleihen, [...] ‚Lösegelder‘ zu erpressen oder Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung zu verbreiten“. Siehe für weitere Hinweise auch Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 59 f.

³⁰ PA/AA, B 21, Bd. 752, „Sprechzettel für den Herrn Minister“ [o.D., Entwurf für das Treffen der EG-Außenminister am 11./12. 9. 1972]; ebenda, „Sprechzettel ‚Terroristen-Konvention‘“ [o.D., Entwurf für das Treffen der EG-Außenminister am 11./12. 9. 1972].

³¹ So Genscher am 8. 10. 1972 in einem Interview für den Saarländischen Rundfunk, zit. nach Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 60.

³² Zum bundesdeutschen Linksterrorismus der 1970er Jahre vgl. Klaus Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion – RAF – 14. 5. 1970 bis 20. 4. 1998*, 3., erw. u. aktualisierte Aufl., Baden-Baden 2011; Butz Peters, *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*, Berlin 2007; Willi Winkler, *Die Geschichte der RAF*, Berlin 2007; Klaus Weinbauer u. a. (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*, 2 Bde., Hamburg 2006; ders., *Die Bombe im Jüdischen Gemeindehaus*, Hamburg 2005; Tobias Wunshik, *Baader-Meinhofs Kinder. Die zweite Generation der RAF*, Opladen 1997; *Analysen zum Terrorismus*, hrsg. vom Bundesminister des Innern, 4 Bde., Opladen 1981–1984.

³³ Für den Anfang der 1970er Jahre sind insbesondere Jugoslawen zu nennen sowie Palästinenser, Spanier, Griechen, Italiener, Portugiesen, Türken, Marokkaner und Iraner. Gewaltsame Aktionen radikaler, in der Bundesrepublik lebender Ausländer richteten sich vorwiegend gegen Landsleute bzw. Einrichtungen des eigenen Landes. Vgl. *Verfassungsschutz 1969/70–1972*, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1971–1973.

³⁴ Vgl. Bruce Hoffman, *Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*, Bonn 2007, S. 110 f.

in der Bundesrepublik bislang nur wenige Erfahrungen sammeln müssen³⁵. Der einzige von Palästinensern auf bundesdeutschem Boden unternommene Versuch einer Geiselnahme war im Februar 1970 am Flughafen München-Riem wegen einer unkontrollierten Handgranatenexplosion blutig gescheitert³⁶. Die dabei festgenommenen Attentäter wurden wenige Monate später von palästinensischen Fedajin freigesetzt: Im September 1970 entführte die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) drei Flugzeuge³⁷ nach Jordanien, um die Bundesrepublik und eine Reihe weiterer westlicher Staaten zur Freilassung von inhaftierten Palästinensern zu zwingen. Unter dem Eindruck der ultimativen Drohung, die Flugzeuge in die Luft zu sprengen, sagte die Bundesregierung zu, auf die Forderung einzugehen. Obwohl die Terroristen einen Teil der Gekidnappten laufen ließen und Jordanien die übrigen Passagiere befreien konnte – alle Geiseln waren also bereits außer Gefahr –, fühlte sich die Bundesregierung an ihr Wort gebunden und setzte die drei Attentäter auf freien Fuß³⁸. Diesem Verhalten lag augenscheinlich das Bestreben zugrunde, palästinensischen Terroristen keinen Anlass für weitere erpresserische Aktionen zu geben.

Die unmittelbaren Reaktionen auf das Olympia-Attentat spiegeln diesen Erfahrungshintergrund. Die Geiselnahme der israelischen Mannschaft wurde als rein palästinensische Form des Terrorismus perzipiert, die man von der Bundesrepublik auf Dauer fern halten wollte. Dieses Ziel versuchten die politisch Verantwortlichen auf zwei Wegen zu erreichen: Erstens war man bestrebt, mit Instrumenten der Ausländerpolitik potenziellen Terroristen den Aufenthalt in der Bundesrepublik zu verwehren. Die entsprechenden Maßnahmen korrespondierten mit einer offensichtlich nicht nur in der Politik, sondern vor allem auch in der Öffentlichkeit verbreiteten Tendenz, den palästinensischen Terrorismus in den all-

³⁵ Am 31.3.1970 war der bundesdeutsche Botschafter in Guatemala, Karl Graf von Spreti, durch die linksextremistischen FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes) entführt worden. Die Bundesregierung wäre zu Geldzahlungen bereit gewesen, die guatemalteckische Regierung jedoch weigerte sich, auf die Forderungen der Guerillas nach Freilassung politischer Gefangener einzugehen, woraufhin die Geisel am 5.4.1970 ermordet wurde. Dem Problem sich häufender Geiselnahmen von Diplomaten sollte die Diplomatschutzkonvention der Vereinten Nationen vom 14.12.1973 begegnen. Auf die zunehmende Gefahr von Flugzeugentführungen und Geiselnahmen reagierte der bundesdeutsche Gesetzgeber mit dem elften und zwölften Strafrechtsänderungsgesetz vom 16.12.1971.

³⁶ Die Palästinenser hatten eigentlich geplant, ein israelisches El-Al-Flugzeug zu entführen. Bei der Explosion und dem darauffolgenden Schusswechsel kam ein israelischer Passagier ums Leben, elf Personen wurden teilweise schwer verletzt. Vgl. die Vorgänge in: PA/AA, B 82, Bd. 766.

³⁷ Die von den Terroristen geplante Entführung eines weiteren, vierten Flugzeugs war gescheitert.

³⁸ Zu den Flugzeugentführungen 1970 vgl. BArch, 141/26122; zusammenfassend Sabine Hepperle, Die SPD und Israel. Von der Großen Koalition 1966 bis zur Wende 1982, Frankfurt a.M. u. a. 2000, S. 108–111. Ein weiteres Mal wurde die Bundesregierung im Februar 1972 von palästinensischen Terroristen erpresst: Im Zuge einer Flugzeugentführung durch die PFLP nach Aden zahlte sie ein Lösegeld von fünf Millionen US-Dollar.

gemeineren Kontext einer vermeintlichen „Ausländerproblematik“ zu stellen³⁹. Zweitens bemühte man sich während der Freipressung der Olympia-Attentäter und auch generell in der bundesdeutschen Politik gegenüber Staaten des Nahen Ostens seit dem Olympia-Attentat, keinen Anlass für eine weitere Involvierung der Bundesrepublik in palästinensische Geiselnahmen zu bieten. Dem entsprach die Einschätzung, dass die Bundesrepublik durch das Olympia-Attentat als „unschuldiges Opfer“⁴⁰ in den Nahostkonflikt hineingezogen worden sei, für den sie keine Verantwortung trage.

Sofort nach der missglückten Geiselbefreiung von Fürstenfeldbruck wurden Maßnahmen anvisiert, um palästinensische Terroristen von der Bundesrepublik fernzuhalten. Dem lag nicht zuletzt die Befürchtung zugrunde, dass – wie schon 1970 – eine weitere Geiselnahme zur Freipressung der Olympia-Attentäter folgen würde. Nachdem am Morgen des 6. September 1972 eine Sondersitzung des Bundeskabinetts einberufen worden war⁴¹, traten noch am gleichen Tag Vertreter der involvierten Ministerien zu einer Ressortbesprechung zusammen, um „mittelfristige Maßnahmen [...] zur Abwehr und Verhütung weiterer terroristischer Anschläge palästinensischer Organisationen“ vorzubereiten⁴². Ins Auge gefasst wurden, ähnlich wie nach dem palästinensischen Attentat in München-Riem 1970, vor allem ausländerrechtliche Schritte, so insbesondere eine Verschärfung der Einreisebestimmungen für Ausländer aus arabischen Ländern, eine extensivere Auslegung von Abschiebungsregelungen sowie eine Prüfung möglicher Verbote für verdächtige palästinensische Vereine⁴³.

³⁹ In Teilen der Presse wurde die Forderung nach einer schärferen Ausländerpolitik laut. Vgl. z. B. „Kann unser Staat ausländische Terroristen fernhalten?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 9. 1972, S. 2; „Schärfere Ausländerkontrolle für München zu spät gekommen?“, in: Ebenda, S. 5; „Illegaler Aufenthalt von Palästinensern“, in: Ebenda, S. 6; „Die Mörder. Wie viele in Deutschland leben. Worauf sie sich vorbereiten. Wie sie in unser Land kommen“, in: Bild vom 7. 9. 1972, S. 4. Auch zahlreiche Zuschriften aus der Bevölkerung an Politiker spiegeln diese Sichtweise. Vgl. Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 88–90 u. S. 97–99; Scheiper, Innere Sicherheit, S. 300.

⁴⁰ Entsprechende Einschätzungen in der Presse finden sich in: „Ein schwarzer Tag“, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. 9. 1972, S. 4; „Bonn wendet sich an Vereinte Nationen“, in: Ebenda vom 7. 9. 1972, S. 2; „Das Selbstbildnis wurde zerschossen“, in: Ebenda vom 12. 9. 1972, S. 3.

⁴¹ PA/AA, B 21, Bd. 752, Runderlass van Well (AA), [o.D.], „terroraktion arabischer freischaerler gegen israelische olympiamannschaft“. Da die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung strengen Sperrfristen unterliegen und derzeit nur bis zum Jahr 1968 zugänglich sind, ist nicht eindeutig nachvollziehbar, was in der Sitzung insgesamt verhandelt und beschlossen wurde.

⁴² Zit. nach Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 91.

⁴³ Auch im Februar 1970 hatte das BMI vor allem verschärfte Einreisebestimmungen, eine intensivere Kontrolle von Ausländern in der Bundesrepublik und eine striktere Ausweisungspraxis ins Auge gefasst. Vgl. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Protokolle des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972, Kurzprotokoll der 10. Sitzung des Innenausschusses, 18. 2. 1970, S. 4f.; PA/AA, B 82, Bd. 766, Aufzeichnung des AA, 24. 2. 1970, „Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftpiraterie und zur Verhinderung von Attentaten auf deutschen Flughäfen, hier: Besprechung des Bundesministers des Innern mit den Innenministerien der Länder am 24. 2. 1970“. Zum Folgenden vgl. Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 91–97.

Diese Maßnahmen wurden innerhalb weniger Tage bzw. Wochen konkretisiert: Der Bundesgrenzschutz (BGS) wurde am 7. September 1972 vom Bundesministerium des Innern (BMI) angewiesen, Bürger arabischer Staaten bei der Einreise mit persönlichen Daten zu erfassen, einer fahndungsmäßigen Überprüfung zu unterziehen und die entsprechenden Erkenntnisse beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) abzugleichen. Gleichzeitig führte der Bundesinnenminister durch eine Rechtsverordnung für Bürger Marokkos, Tunesiens und Libyens den Visumzwang wieder ein⁴⁴, zudem wurde eine verschärfte Handhabung der bereits bestehenden Einreisebestimmungen generell für arabische Staatsangehörige beschlossen⁴⁵. All dies hatte zur Folge, dass die Einreise von Arabern in die Bundesrepublik stark erschwert wurde. Da die Grenzschutzbehörden auf diese Aufgaben und den damit verbundenen Personalaufwand nicht vorbereitet waren, erforderte die Abfertigung oft stundenlange Wartezeiten. Auch die – äußerst restriktiv praktizierte – Visumerteilung war sehr langwierig. Diese primär ethnischen Kriterien folgende und von den Betroffenen als überaus „unwürdig“⁴⁶ und „diskriminierend“⁴⁷ empfundene Behandlung führte im arabischen Ausland zu starken Irritationen. Im AA sah man die wirtschaftlich bedeutsamen Beziehungen zu den arabischen Ländern zeitweilig „in gefährlicher Weise belastet“⁴⁸. Ob hingegen die Sicherheit in der Bundesrepublik erhöht wurde, bleibt fraglich, zumal die Bestimmungen Ausnahmen, insbesondere für Inhaber von Diplomaten- oder Dienstpässen, vorsahen.

Ganz ähnlich verhält es sich mit der von den Innenministern der Länder beschlossenen Beschleunigung der Ausweisungs- und Abschiebep Praxis für Araber. Anstatt eine erkennbare Verbesserung der Sicherheitslage zu bewirken, führten die teilweise überhastet und unprofessionell durchgeführten Maßnahmen – in den Akten des AA ist wiederholt von „Nacht- und Nebel-Aktionen“ die Rede⁴⁹ – vor allem zu heftigen Protesten im In- und Ausland⁵⁰. Die gleiche Feststellung gilt auch für den Umgang mit palästinensischen Organisationen. Die am 3. Oktober 1972 vom Bundesinnenminister verfügten Verbote des Resistentia-Schriften-Verlags, der General-Union Palästinensischer Studenten und der General-Union Palästinensischer Arbeiter provozierten antideutsche Kundgebungen im gesamten arabischen Raum und brachten hier der Bundesrepublik den Vorwurf ein,

⁴⁴ PA/AA, B 83, Bd. 822, Rundschreiben Dreher (AA), 13. 10. 1972, „Sicherheitsmassnahmen nach dem Terroranschlag in München“.

⁴⁵ PA/AA, B 1, Bd. 508, Fernschreiben (Ortex) Nr. 92, 15. 9. 1972, „zu den deutsch-arabischen Beziehungen nach dem attentat von muenchen“.

⁴⁶ Beschwerde des ägyptischen Botschafters beim AA, in: PA/AA, B 1, Bd. 509, Aufzeichnung Redies, 23. 9. 1972, „Ägyptische Demarchen wegen der Sicherheitsvorkehrungen“.

⁴⁷ Ebenda, „Deutsch-arabische Beziehungen: Stichworte für eventuelle Äußerungen des Herrn Ministers“, [o.D.].

⁴⁸ Zit. nach Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 95.

⁴⁹ PA/AA, B 1, Bd. 509, Hallier (AA), 18. 10. 1972, „Ausländerpolizeiliche Maßnahmen gegen arabische Staatsangehörige“; ebenda, „Deutsch-arabische Beziehungen: Stichworte für eventuelle Äußerungen des Herrn Ministers“, [o.D.].

⁵⁰ Vgl. Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 96 f.

„Araberprogrome“ [sic!] abzuhalten und eine „nazistische Form von Terrorismus“ zu praktizieren⁵¹.

Auch die kurzfristig ergriffenen Maßnahmen zur Sicherung des Flugverkehrs folgten unterschwellig der „Ausländer“-Logik. Am 8. September 1972 fand im BMI eine Besprechung mit Vertretern des BfV und des Bundeskriminalamts (BKA) statt, in der Möglichkeiten zur Erhöhung der Flugsicherheit diskutiert wurden. Dem zuständigen Bundesverkehrsministerium wurde dabei offenbar nahe gelegt, Fluggäste aus arabischen Ländern nicht mehr zu befördern, bei der Lufthansa bewaffnetes Personal mitfliegen zu lassen und im Luftverkehr beschäftigte Arbeitnehmer aus arabischen Ländern zu entlassen⁵². Die tatsächlich realisierten Schritte blieben freilich deutlich hinter diesen Forderungen zurück, umgesetzt wurden lediglich „verstärkte Bodenkontrollen auf den Flughäfen“⁵³.

Die Hoffnung, man könne die Bundesrepublik in Zukunft aus dem Visier palästinensischer Terroristen heraushalten, ist auch bei der Freipressung der Olympia-Attentäter zu erkennen. Als am 29. Oktober 1972 Palästinenser eine Lufthansa-Maschine auf dem Flug Damaskus-Beirut-Ankara-München-Frankfurt nach Zagreb entführten, war die Bundesregierung sehr schnell bereit, die Forderung der Geiselnahme zu erfüllen und die drei überlebenden Terroristen freizulassen. Offensichtlich zählte man hier ebenso wie im September 1970 darauf, durch das Ausfliegen der inhaftierten Palästinenser das Problem grundsätzlich zu entschärfen. Hierauf verweisen verschiedene Äußerungen hochrangiger Politiker nach der Flugzeugentführung. So brachte Scheel am 30. Oktober 1972 im Ständigen Ausschuss des Bundestages⁵⁴ die „Hoffnung“ zum Ausdruck, dass „nunmehr die Konfliktparteien die völkerrechtlichen Grundsätze respektieren

⁵¹ PA/AA, B 83, Bd. 822, Rundschreiben Dreher (AA), 13.10.1972, „Sicherheitsmassnahmen nach dem Terroranschlag in München“; vgl. Botschafter Steltzer, Kairo, an Frank, 26.10.1972, in: AAPD 1972, Bd. III, Dok. 348, S. 1600–1602, hier S. 1601, Anm. 6.

⁵² So Majid Sattar, Folgen eines Anschlags, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 11. 2006, S. 10.

⁵³ PA/AA, B 83, Bd. 980, Fernschreiben Frank (AA), 16. 11. 1972, S. 1. Die präventiven Kontrollen an Flughäfen waren lange ein problematisches Feld: Bis 1974, als das BMI die Verantwortung hierfür erhielt, fielen die Maßnahmen zur Sicherung des zivilen Luftverkehrs in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverkehrsministeriums. Die Ausübung der Luftaufsicht wurde im Wesentlichen durch die Polizeien der Länder gewährleistet, die dabei allerdings mit „große[n] organisatorische[n], personelle[n], finanzielle[n] und rechtliche[n] Schwierigkeiten“ zu kämpfen hatten. Auch existierten keine klaren „gesetzliche[n] Grundlagen für die Durchsuchung von Personen, Gepäck, Post- und Frachtsendungen“. Vgl. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Dokumente des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972, Bericht des Bundesministers für Verkehr vom 16. 8. 1971, Bundestag-Innenausschuss-Drucksache 98. Dieser Zustand war auch Mitte der 1970er Jahre noch nicht behoben. Vgl. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bericht über die Tätigkeit des Innenausschusses in der 7. Wahlperiode, hrsg. von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages, Bonn 1976, S. 46.

⁵⁴ Der Bundestag war nach der negativ beantworteten Vertrauensfrage vom 20. 9. 1972 bereits aufgelöst. Deshalb tagte der Ständige Ausschuss des Bundestages, der in der bis zum 13. 12. 1976 gültigen Fassung des Grundgesetzes nach Art. 45 „die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen zwei Wahlperioden zu wahren“ hatte.

und ihre Aktivitäten nicht auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland erstrecken“ werden. Genscher berichtete dort, dass mit der Freilassung „ein Motiv für die arabischen Terroristen“ für weitere Attentate gegen die Bundesrepublik entfalle⁵⁵.

Auch in der Haltung der Bundesregierung gegenüber arabischen Staaten und Israel manifestierte sich nach dem 5. September 1972 das deutliche Bemühen, eine weitere Verwicklung der Bundesrepublik in den Nahostkonflikt zu vermeiden. Für die bundesdeutsche Nahostpolitik waren freilich unterschiedliche, höchst komplexe Zusammenhänge bestimmend, die von Vergangenheitsbelastungen im Falle Israels bis zu gewichtigen ökonomischen Interessen im Verhältnis zu arabischen Staaten reichten. Zum Zeitpunkt des Olympia-Attentats war eine unmittelbar auf den Nahen Osten gerichtete Politik, die frei von deutschlandpolitischen Kontroversen war, gerade erst im Entstehen begriffen. Die Aufdeckung heimlicher bundesdeutscher Waffenlieferungen für Israel und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel im Jahr 1965 hatten den Abbruch der Kontakte durch zehn arabische Staaten zur Folge gehabt; sechs von ihnen zeigten sich daraufhin gewillt, die DDR offiziell anzuerkennen. Die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen zu diesen Staaten, die insbesondere auch als Exportländer und Öllieferanten bedeutsam waren, wurde erst durch die Aufgabe der Hallstein-Doktrin im Zuge der neuen Ostpolitik möglich. Dabei war die wichtigste Leitlinie der sozialliberalen Regierung von Anfang an das Postulat einer ausgewogenen und neutralen Nahostpolitik: Das AA unter Scheel setzte sich erstens für ein gutes Verhältnis zu allen Staaten des Nahen Ostens ein. Da zu Israel bereits offizielle Kontakte bestanden, erforderte dies primär eine Annäherung an die arabischen Staaten. Zweitens war das AA um Neutralität bemüht und lehnte eine aktive, eigenständige Rolle der Bundesrepublik bei den Friedensbemühungen im Nahen Osten ab⁵⁶.

Nach den Ereignissen des 5. September 1972 erkannte man im AA sofort die Gefahr einer Beeinträchtigung der sich gerade erst anbahnenden deutsch-arabischen Beziehungen. Bereits am frühen Morgen des 6. September, noch vor der Kabinettsitzung, wurde der Minister auf die zu erwartenden „Haßreaktionen“ „gegen Araber“ in Bevölkerung und Presse aufmerksam gemacht. Scheel wurde nahe gelegt, in der Kabinettsitzung die Auffassung zu vertreten, dass es „vordringliche Aufgabe der Bundesregierung“ sein müsse, den „sich abzeichnenden Konsequenzen“ für die deutsch-arabischen Beziehungen „nach Möglichkeit entgegenzuwirken oder sie einzudämmen“⁵⁷. Dem AA gelang es freilich nicht,

⁵⁵ Zit. nach Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 112, sowie nach Majid Sattar, *Folgen eines Anschlags*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. 11. 2006, S. 10. Genscher schränkte diese Aussage jedoch differenzierend ein. Vgl. S. 350. Spekulationen, nach denen die Freipressung der Olympia-Attentäter ein „abgekartetes Spiel“ zwischen bundesdeutschen Stellen und Palästinensern gewesen sei, entbehren freilich überzeugender Belege.

⁵⁶ Vgl. Hepperle, *Die SPD und Israel*, S. 95–132.

⁵⁷ PA/AA, B 1, Bd. 509, Sprechzettel für den Minister für die Kabinettsitzung am 6. 9. 1972, „soweit Aspekte der deutschen Nahostpolitik betroffen werden“, 6. 9. 1972.

sich mit diesem Anliegen durchzusetzen. Wie gezeigt, wurden die Kontakte der Bundesrepublik in den arabischen Raum durch den innenpolitisch begründeten „Aktivismus“⁵⁸ im Bereich der Ausländerpolitik und die arabische Empörung hierüber massiv beeinträchtigt⁵⁹.

Auch das deutsch-israelische Verhältnis war infolge des Olympia-Attentats und vor allem nach der Freilassung der Attentäter starken Belastungen ausgesetzt. In einem Bericht der bundesdeutschen Botschaft in Tel Aviv ist von der „schwerste[n] Krise zwischen der Bundesrepublik und Israel seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen im Jahre 1965“ die Rede⁶⁰. Bereits die gescheiterte Geiselbefreiung in Fürstenfeldbruck und die weitgehende Ablehnung einer Verantwortung von Seiten der Bundesregierung führten vor allem in der israelischen Öffentlichkeit zu überaus emotionalen Reaktionen. Nach der Freilassung der überlebenden Olympia-Attentäter waren auch die offiziellen Kontakte in höchstem Maße in Mitleidenschaft gezogen. Israel kritisierte die bundesdeutsche Politik, die offensichtlich darauf zielte, den Schaden für das deutsch-arabische Verhältnis zu begrenzen und die Bundesrepublik selbst aus dem Konflikt herauszuhalten. Stattdessen forderte Israel eine deutliche Erhöhung des politischen Drucks auf arabische Staaten⁶¹. Das AA wies jedoch eine Eigenverantwortung der Bundesrepublik für den israelisch-palästinensischen Konflikt und eine besondere Verpflichtung gegenüber Israel zurück. So erklärte Regierungssprecher Conrad Ahlers nach der Freipressung der Olympia-Attentäter im Oktober 1972, dass die Bundesrepublik nicht „Verursacher“ des Nahostkonflikts, sondern in München und bei der Flugzeugentführung nach Zagreb sein „Opfer“ geworden sei. Der Sprecher des AA Rüdiger von Pachelbel äußerte sich ähnlich⁶².

Im AA sah man zwar einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Nahostkonflikt und der Existenz des palästinensischen Terrorismus. Hieraus wurde durchaus abgeleitet, dass „die Befriedung der Lage in Nahost“⁶³ zur nachhaltigen Eindäm-

⁵⁸ Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 161.

⁵⁹ Vgl. hierzu ausführlicher Schiller/Young, *The 1972 Munich Olympics*, S. 209–211 u. S. 213–216, sowie Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 115–122. Die negative Beurteilung Dahlkes, das AA habe gegenüber den arabischen Staaten eine „kompromisslos passive und auf Zeit setzende Außenpolitik“ verfolgt, die „durch beharrliches Aussitzen“ charakterisiert gewesen sei, wirkt jedoch etwas zu pointiert; ebenda, S. 120 u. S. 128.

⁶⁰ PA/AA, B 1, Bd. 509, Schreiben der bundesdeutschen Botschaft, Tel Aviv, 21. 11. 1972, „Luft-hansa-Zwischenfall, hier: Abschliessender Bericht“.

⁶¹ Ebenda, Aufzeichnung Redies, 2. 11. 1972, „Vorsprache des israelischen Botschafters beim Herrn Minister am 31. Oktober 1972, 18.00 Uhr“, sowie ebenda, Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben Horin am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr“, [o.D.].

⁶² Vgl. Hepperle, *Die SPD und Israel*, S. 118; zu den Auswirkungen des Olympia-Attentats auf die deutsch-israelischen Beziehungen siehe auch S. 111–121; Schiller/Young, *The 1972 Munich Olympics*, S. 211–213 u. S. 217f.; Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 107–115, dessen Urteil, die bundesdeutsche Haltung zu Israel sei nach dem Olympia-Attentat von „Indifferenz“, „Passivität“ und „konfrontativer Beharrlichkeit“ geprägt gewesen, jedoch nicht ganz treffend erscheint; ebenda, S. 114f.

⁶³ So Scheel in einem in München gegebenen Interview vom 8. 9. 1972. Vgl. PA/AA, B 1, Bd. 508, [Dokument ohne Titel].

mung des Terrorismus beitragen würde. Dies zog jedoch nicht die Schlussfolgerung nach sich, dass die Bundesrepublik selbst eine aktivere Rolle übernehmen müsse. Das AA blieb nach wie vor lediglich bestrebt, auf der multilateralen Ebene von Vereinten Nationen (VN) und Europäischen Gemeinschaften (EG) an einer Konfliktlösung mitzuwirken. In öffentlichen Äußerungen bezog sich Scheel nach dem Attentat insbesondere auf die EG⁶⁴. Hier gab es im Rahmen der seit 1970 bestehenden Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)⁶⁵ Bemühungen, zu gemeinsamen Leitlinien bei der Nahostpolitik zu kommen. Dies gestaltete sich freilich aufgrund der unterschiedlichen nationalen Interessen und Traditionen von Anfang an überaus schwierig⁶⁶, so dass Scheels Verweise auf die EG kaum als Ausdruck eines verstärkten Engagements gewertet werden können.

Die insgesamt eher abwartende Haltung des AA, das einer Parteinahme im israelisch-palästinensischen Konflikt auswich, diente dem primären Ziel, die ursprüngliche, ausgewogene Nahostpolitik der sozialliberalen Regierung, der insbesondere auch ökonomische Interessen zugrunde lagen, trotz der entstandenen Irritationen beizubehalten. Gleichzeitig wurde so aber vermieden, im Nahostkonflikt auf Konfrontationskurs zu den Palästinensern zu gehen und dadurch eine weitere Involvierung der Bundesrepublik in die Auseinandersetzungen zu provozieren.

In den unmittelbaren innen- und außenpolitischen Reaktionen auf das Olympia-Attentat zeigt sich somit die Hoffnung, dass die Bundesrepublik nur punktuell vom grenzüberschreitend operierenden – d. h. palästinensischen – Terrorismus tangiert sei und dass es möglich sein werde, ihn mit entsprechenden Maßnahmen weitgehend fernzuhalten. In Politik und Öffentlichkeit sollte sich erst im weiteren Verlauf der 1970er Jahre nach und nach die Einschätzung durchsetzen, dass Westdeutschland immer wieder in das Visier palästinensischer Fedajin geraten könne. Rückblickend wurde dabei die Erfahrung des Olympia-Attentats zu einem wichtigen Referenzpunkt. So hieß es beispielsweise 1976 in einer Vorlage des BMI für eine Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit, „[s]eit dem Überfall auf die israelische Olympiamannschaft in München“ sei deutlich geworden, „daß der Terrorismus nicht ausschließlich in seiner jeweiligen nationalen Ausprägung gesehen werden“ könne⁶⁷. Darüber hinaus war das Olympia-Attentat nicht allein für die Wahrnehmungen des „internationalen Terrorismus“ prägend, sondern auch für allgemeinere Perzeptionen terroristischer Bedrohungen: In den darauffolgenden Jahren gelangten die politisch Verantwortlichen der Bundesrepublik

⁶⁴ Ebenda; ähnlich auch PA/AA, B 1, Bd. 509, Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben Horin am 15.11.1972 um 10.15 Uhr“, [o.D.], S. 3 u. S. 5.

⁶⁵ Im Rahmen der EPZ sollte die Außenpolitik der EG-Mitgliedstaaten koordiniert werden. Die hier behandelten Themen gehörten jedoch nicht zum Tätigkeitsfeld der EG. Vielmehr handelte es sich bei der EPZ um eine eigenständige Form der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten, die sich außerhalb der Institutionen der EG vollzog.

⁶⁶ Vgl. Hepperle, Die SPD und Israel, S. 151–158.

⁶⁷ BArch, B 136/15684, Bochmann (BMI), 21.7.1976, „Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit“.

mehr und mehr zu der Überzeugung, dass – so Bundesinnenminister Gerhart Baum 1978 – „alle zivilisierten Staaten sich auf Dauer mit dem Problem des Terrorismus einrichten müssten“⁶⁸. In der Retrospektive wurde dabei oftmals ein klarer Bezug zum Olympia-Attentat hergestellt. So äußerte Bundeskanzler Helmut Schmidt 1977 in einer Regierungserklärung, die „Gefährlichkeit [...] der politisch motivierten Gewaltkriminalität“ sei allen „spätestens seit dem spektakulären Überfall auf die israelische Mannschaft bei den Olympischen Spielen 1972“ ins Bewusstsein gerückt⁶⁹.

In Expertenkreisen ging man bereits 1972 davon aus, dass sich Vorfälle wie der des 5. September wiederholen könnten⁷⁰. Eine wichtige politische Maßnahme, die dem Rechnung trug, war die Gründung eigens für Terrorismusbekämpfung ausgebildeter polizeilicher Einheiten. Die bekannteste ist die auf Geiselnbefreiung spezialisierte Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9), die auch den Ländern zur Verfügung gestellt werden kann⁷¹. Insgesamt hatten in der Bundesrepublik bereits vor dem Olympia-Attentat breit angelegte Reformprozesse im Bereich von Polizei und Nachrichtendiensten eingesetzt. Auch aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Terrorismus waren jedoch speziell für Geiselnbefreiungen ausgebildete, dem Bund unterstehende Einheiten nicht aufgestellt worden. Entsprechende Pläne waren im BMI zwar schon vor dem 5. September diskutiert worden, doch es steht außer Zweifel, dass die Gründung der GSG 9 eine unmittelbare Reaktion auf das Olympia-Attentat war⁷². Nach konzeptionellen Vorarbeiten des BMI⁷³ und einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 13. September 1972 wurde die Gesetzesinitiative am 26. September auf den Weg gebracht. Der mit der Aufstellung der Gruppe beauftragte Verbindungsoffizier im BMI, Ulrich Wegener, absolvierte zunächst selbst einen Sonderlehrgang bei den israelischen Streitkräften, deren Terrorbekämpfung damals als weltweit führend galt. Wie vom BMI geplant, kann

⁶⁸ BArch, B 106/106776, Aufzeichnung Lenz (BMI), 4. 9. 1978, „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn, hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, S. 6.

⁶⁹ Schmidt, in: Protokolle des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode, 22. Sitzung am 20. 4. 1977, S. 1445.

⁷⁰ Die Abteilung Öffentliche Sicherheit des BMI begründete die Notwendigkeit einer europäischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung damit, dass arabische Terroristen erklärt hätten, „ganz west-europa solle kuenftig schwerpunkt ihrer aktivitaet sein“. PA/AA, B 21, Bd. 752, Fernschreiben Smoydzin (BMI), 9. 9. 1972, „vorbereitung der initiative des herrn bundesministers des auswaertigen auf der auszenminister-konferenz am montag in rom“.

⁷¹ Auch auf Ebene der Länderpolizeien wurden in der Folge Spezialeinsatzkommandos aufgestellt. Vgl. Klaus Weinhauer, „Staat zeigen“. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Kraushaar (Hrsg.), Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. II, S. 932–947, hier S. 935.

⁷² In einer vom BMI erarbeiteten Konzeption für die GSG 9 wird das Olympia-Attentat explizit als Grund für die Aufstellung des Spezialeinsatzkommandos benannt. BArch, B 106/88880, „Konzeption für die Aufstellung und den Einsatz einer Bundesgrenzschutz-Einheit für besonderen polizeilichen Einsatz“, 19. 9. 1972.

⁷³ Vgl. Kerstin Froese/Reinhard Scholzen, GSG 9. Innenansichten eines Spezialverbandes des Bundesgrenzschutzes, Stuttgart 1997, S. 9.

te Wegener bereits im April 1973 die Einsatzbereitschaft seiner neuen Spezialeinheit melden⁷⁴.

Die Bundesregierung sollte, dies zeigt das staatliche Handeln bei späteren Fällen terroristischer Geiselnahmen, in der Folge auch mit Blick auf reibungslose Informationsketten sowie klare Entscheidungsstrukturen dazulernen. Bei dem nächsten politisch motivierten Kidnapping auf deutschem Boden, der Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz am 27. Februar 1975 durch die Bewegung 2. Juni⁷⁵, gelang es, die Tätigkeit einer ganzen Reihe von Krisenstäben in einem überparteilichen Sammelgremium beim Bundeskanzler zu koordinieren und so die Informations- und Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten⁷⁶. Auch bei späteren Geiselnahmen – der Botschaftsbesetzung in Stockholm im April 1975, dem Attentat auf die OPEC-Konferenz in Wien im Dezember 1975, der Entführung einer Air-France-Maschine ins ugandische Entebbe im Juni/Juli 1976 sowie während des „Deutschen Herbstes“ 1977 – koordinierte ein ähnliches überparteiliches Gremium auf höchster Ebene das Krisenmanagement⁷⁷. Diese „Supraorgan[e]“, in denen die Verantwortung der Bundesregierung für das staatliche Handeln faktisch in „einer die Opposition integrierenden Allfraktionenexekutive“ aufging, konnten sich dabei freilich auf keinerlei Rechtsgrundlage oder formalen Beschluss stützen⁷⁸ und waren somit aus rechtsstaatlicher Sicht durchaus fragwürdig. Ungeachtet dessen zeugen ihre Existenz und ihr zunehmend eingespieltes Funktionieren von einem Lernprozess, der darauf zielte, bei terroristischen Geiselnahmen schnell und adäquat reagieren zu können.

Zusammenfassend betrachtet offenbarte sich in den Reaktionen der Bundesregierung auf das Olympia-Attentat zunächst ein Rückgriff auf vorhandene Erfahrungshintergründe und Handlungsdispositionen. Gleichzeitig jedoch bildete der Anschlag den Ausgangspunkt für einen Prozess des Umdenkens. Dabei setzte sich zunehmend die Einsicht durch, dass der „ausländische“ Terrorismus palästinensischer Fedajin nicht allein in seiner israelisch-palästinensischen Dimension gesehen werden dürfe, sondern durchaus zum für die Bundesrepublik substantziellen Problem werden könne. Längerfristig führte dies dazu, dass andere anti-terroristische Maßnahmen – die als dauerhafte und allgemeinere Antwort auf terroristische Bedrohungen konzipiert waren – an Gewicht gewinnen sollten.

⁷⁴ Zur Gründung der GSG 9 vgl. Scheiper, *Innere Sicherheit*, S. 298f.; Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 101f.; vgl. außerdem Tophoven, GSG 9; Froese/Scholzen, GSG 9; Ulrich Wegener, „Esprit de Corps!“ Die Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9), in: Reinhard Günzel/Wilhelm Walther/Ulrich Wegener, *Geheime Krieger. Drei deutsche Kommandoverbände im Bild*, Selent 2007, S. 87–125.

⁷⁵ Vgl. hierzu ausführlich Matthias Dahlke, „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678; ders., *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 129–160.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 159; Michael März, *Die Machtprobe 1975. Wie RAF und Bewegung 2. Juni den Staat erpressten*, Leipzig 2007, S. 37–45.

⁷⁷ Vgl. Scheiper, *Innere Sicherheit*, S. 55.

⁷⁸ Wolfgang Kraushaar, *Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes*, in: Ders. (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. II, S. 1011–1025, hier S. 1014.

Innere Sicherheit: Von einer innerstaatlichen Angelegenheit zum Aufgabenfeld mit internationalen Dimensionen

Dem Ziel, terroristischen Bedrohungen dauerhaft wirksame Maßnahmen entgegenzusetzen zu können, dienten auch die Bemühungen, auf internationaler Ebene zu einer Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zu gelangen. Darüber hinaus sind jedoch diese Anstrengungen vor allem Ausdruck eines anderen, zentralen Lernprozesses: Das Olympia-Attentat hatte deutlich gemacht, dass die Innere Sicherheit der Bundesrepublik nicht allein im klassischen Rahmen der Innenpolitik gewährleistet werden konnte; die transnationalen Operationen der palästinensischen Terroristen verwischten die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik in ungewohnter Weise. Wenngleich insbesondere die öffentliche Diskussion auch nach dem Olympia-Attentat „weitgehend innerhalb des innenpolitischen Koordinatensystems“ verblieb⁷⁹, zeigen die in unmittelbarer Reaktion auf den Anschlag ergriffenen Maßnahmen von BMI, AA und später auch Bundesjustizministerium (BMJ), dass die internationalen Dimensionen des Problems bald erkannt wurden.

Der Begriff „Innere Sicherheit“ war in der Bundesrepublik Ende der 1960er Jahre im Zuge der studentischen Protestbewegungen zum Bestandteil des politischen Diskurses geworden. Gemeint war damit der Schutz von Gesellschaft und Staat vor Bedrohungen, die aus dem Inneren der Gesellschaft heraus entstanden – im Gegensatz zu äußeren, von anderen Staaten ausgehenden Bedrohungen im Kontext des Kalten Krieges⁸⁰. Mit der Zunahme linksradikaler Gewalt in der Bundesrepublik avancierten „anarchistische“ Bewegungen, allen voran die Rote Armee Fraktion (RAF), immer mehr zur größten Gefährdung der Inneren Sicherheit. Staatliche Gegenmaßnahmen umfassten die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung bei der Arbeit der Kriminalpolizei, den Ausbau des BKA, die Erweiterung der Aufgaben des BGS und die Neuorganisation der Länderpolizeien. Diese Prozesse erfuhren wichtige Impulse durch die „Maioffensive“ der RAF und das im Juni 1972 beschlossene „Programm für die Innere Sicherheit“⁸¹. Sämtliche Maßnahmen blieben freilich auf die rein innerstaatliche Ebene beschränkt.

Der palästinensische Terrorismus ließ sich nicht ohne weiteres in diesen Denkmittelzusammenhang einfügen. Einerseits handelte es sich um eine von außen kom-

⁷⁹ Wilhelm Knelangen, Die deutsche Politik zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Thomas Jäger (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007, S. 173–196, hier S. 174.

⁸⁰ Vgl. Albrecht Funk, „Innere Sicherheit“: Symbolische Politik und exekutive Praxis, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 367–385.

⁸¹ Vgl. Volkmar Götz, Die Sorge für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. V: *Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1987, S. 426–450, hier S. 438–444; Scheiper, *Innere Sicherheit*, S. 279–290; Weinbauer, „Staat zeigen“, in: Kraushaar (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. II, S. 936–939; Johannes Hürter, *Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982*, in: *VfZ* 57 (2009), S. 329–348, hier S. 335 f.

mende Bedrohung. Andererseits jedoch entsprach diese Herausforderung nicht den gewohnten Gefährdungen der äußeren Sicherheit – ging sie doch nicht von einem anderen Staat aus – und ähnelte der Form nach am ehesten dem bundesdeutschen Linksterrorismus. Entsprechend versuchten bundesdeutsche Politik und Behörden, den Schutz von Staat und Gesellschaft vor palästinensischer Gewalt primär mit Mitteln der Innenpolitik zu gewährleisten. Diese gewannen jedoch angesichts der Problemlage in bis dahin ungekanntem Maße auch eine Außendimension.

Im BMI hatte sich schon vor dem Olympia-Attentat ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass bestimmte Formen der Kriminalität nicht von einem Staat alleine wirksam bekämpft werden konnten. So befürwortete es Konzeption und Ziele der im August 1971 ins Leben gerufenen Pampidou-Gruppe, in der sich europäische Staaten um eine enge informelle Zusammenarbeit bei der Eindämmung von Rauschgiftkriminalität bemühten⁸². Eigene, auf vertiefte internationale Kooperation zielende Initiativen wurden im BMI jedoch erst nach dem Olympia-Attentat gestartet. Sofort nach dem Anschlag vom 5. September 1972 wurden hier Pläne für eine intensiviertere Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten im Bereich der Inneren Sicherheit entworfen. Diese Vorschläge sollten Scheel mit auf den Weg gegeben werden, der am 11./12. September 1972 zu einer Konferenz der Außenminister der EG-Mitglieds- und Beitrittsstaaten in Rom und Frascati reiste⁸³. Bereits am 9. September 1972 schickte Werner Smoydzin, Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit im BMI, seinem noch in München befindlichen Minister Genscher ein Fernschreiben, in dem er Leitlinien für „eine konferenz der innenminister der mitgliedstaaten der europaeischen gemeinschaften ueber probleme der inneren sicherheit“ umriss⁸⁴. Dieses Papier begründete die Notwendigkeit einer europäischen Zusammenarbeit damit, dass der zunehmend grenzüberschreitend agierende Terrorismus eine „gemeinsame bedrohung“ für die EG-Staaten darstelle und deshalb auch eine „gemeinsame abwehr“ erfordere. Konkret ins Auge gefasst wurde erstens eine „verstaerkung des [...] nachrichtenaustauschs“ unter „verwendung moderner technischer methoden der information und kommunikation“, zweitens eine Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei Prävention und Repression terroristischer Straftaten sowie drittens die „koordi-

⁸² Vgl. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, S. 143.

⁸³ Am 6. 9. 1972 war in der Sondersitzung des Bundeskabinetts beschlossen worden, dass Scheel das Thema Terrorismusbekämpfung in Rom bzw. Frascati zur Sprache bringen solle. PA/AA, B 21, Bd. 752, Runderlass van Well (AA), [o.D.], „terroraktion arabischer freischaerler gegen israelische olympiamannschaft“. Die eingesehenen Akten deuten nicht darauf hin, dass die Idee, in Rom bzw. Frascati eine EG-Konferenz über Probleme der Inneren Sicherheit vorzuschlagen, bereits in der Kabinettsitzung am 6. 9. 1972 zur Sprache gebracht worden wäre. In dem soeben zitierten Dokument ist lediglich von einem gemeinsamen Vorstoß der EG-Mitgliedstaaten für eine VN-Konvention gegen Terrorismus die Rede. Aufgrund der Unzugänglichkeit der Kabinettsprotokolle (siehe auch Anm. 41) ist der Sachverhalt jedoch nicht eindeutig zu klären.

⁸⁴ PA/AA, B 21, Bd. 752, Fernschreiben Smoydzin (BMI), 9. 9. 1972, „vorbereitung der initiative des herrn bundesministers des auswaertigen auf der auszenminister-konferenz am montag in rom“.

nierung auslaenderrechtlicher masznahmen zur verhinderung der einreise und des aufenthalts gefaehrlicher auslaender“. Zu Bedenken gegeben wurde schließ-lich auch das „problem einer gemeinsamen grenzkontrolle an den auszengrenzen der gemeinschaft“.

Scheel unterbreitete die Vorschläge des BMI am 12. September 1972 in Frasca-ti seinen Amtskollegen. Die europäischen Außenminister nahmen diese grund-sätzlich positiv auf⁸⁵ und beauftragten das Politische Komitee⁸⁶ mit der weiteren Behandlung des Themas. Nach einer Sitzung des Komitees in La Hague im Sep-tember 1972 wurden drei Arbeitsgruppen aus Ministerialbeamten und Vertre-tern der Sicherheitsbehörden eingesetzt, die sich erstens mit Formen einer eu-ro-päischen Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten beschäftigen, zweitens Vorschläge über eine einheitliche Behandlung von Ausländern bei der Erteilung von Visa und bei der Grenzkontrolle erarbeiten und drittens eine even-tuelle Angleichung von Gesetzen zur Terrorismusbekämpfung prüfen sollten⁸⁷. Die Arbeit kam jedoch nur schleppend in Gang; insbesondere das Thema einer intensivierten polizeilichen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit – das offensichtlich ein Kernstück des bundesdeutschen Vorschlags gewesen war – er-wies sich, vor allem aufgrund des Widerstands der betroffenen Dienste, als proble-matisch. Letztlich wurden bereits im Laufe des Jahres 1973 alle drei Arbeitsgrup-pen wieder aufgelöst⁸⁸.

Trotz dieses Rückschlags verfolgte das BMI seinen Plan mit einiger Hartnäckig-keit weiter. Dabei rückte zunehmend das Ziel „einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EG auf allen Gebieten der inneren Sicherheit“ in den Vor-dergrund, bei der die Terrorismusbekämpfung lediglich einen wichtigen Bereich neben anderen bilden sollte. Die Notwendigkeit hierfür ergab sich nach Ansicht des BMI aus der „fortschreitende[n] Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet“. Vor diesem Hin-tergrund erteilte Genscher am 3. Januar 1973 seinem Ministerium den Auftrag, eine Europäische Konferenz über Innere Sicherheit vorzubereiten. Es zeichnete

⁸⁵ Ebenda, Fernschreiben des AA, [o.D.], „ihr gespraech mit vn-generalsekretaer, hier: terroris-mus“.

⁸⁶ Das Politische Komitee, das 1970 gleichzeitig mit der EPZ ins Leben gerufen worden war, bestand aus den Leitern der Politischen Abteilungen in den Außenministerien der EG-Mit-gliedstaaten. Es war dafür zuständig, die Tagungen der Minister vorzubereiten und Aufga-ben, die ihm von den Ministern übertragen wurden, zu erledigen.

⁸⁷ BAArch, B 106/106879, Vermerk Merk (BMI), 25. 4. 1973, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“.

⁸⁸ Auf der EG-Außenministerkonferenz am 16. 3. 1973 in Brüssel wurde beschlossen, die er-ste Arbeitsgruppe aufzulösen – vor allem wegen der ablehnenden Haltung der beteiligten Sicherheitsdienste, die ihre bereits bestehende internationale Zusammenarbeit für ausrei-chend erachteten. Ebenda, Vermerk Merk (BMI), 25. 4. 1973, „Vorbereitung einer Europä-ischen Konferenz über innere Sicherheit“. Auch die anderen beiden Themenbereiche wur-den in der Folge im Rahmen der EPZ „aus Zeitgründen“ „nicht mehr aufgegriffen“. PA/AA, B 83, Bd. 980, Brief Strothmann (AA), 14. 1. 1974, „EPZ-Außenministertreffen am 9./10. September 1973 in Kopenhagen, hier: Tagesordnungspunkt Gruppen B und C (Terrorbe-kämpfung)“.

sich jedoch bald ab, dass eine schnelle Realisierung auch dieses Projekts nicht möglich sein würde. Ursprünglich hatte man die Einberufung der Konferenz noch für den Frühsommer 1973 angestrebt⁸⁹, diesen Termin jedoch mehrmals verschieben müssen. Auf Anraten des AA wurde schließlich zunächst der Kontakt zum französischen Partner gesucht. Auf diesem Wege entstand im Verlauf des Jahres 1974 eine institutionalisierte deutsch-französische Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit. Geplant war dabei von Anfang an, die hier erzielten Ergebnisse „für die Gesamtheit der Europäischen Gemeinschaften nutzbar“ zu machen⁹⁰. Die Möglichkeit dazu bot sich, als Großbritannien auf der Tagung des Europäischen Rats in Rom am 1./2. Dezember 1975 eine vertiefte Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit, insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung, anregte. Die so ins Leben gerufene „TREVI-Konferenz“⁹¹ tagte ab 1976 regelmäßig, ihr gehörten die für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister, hohe Beamte und Experten an.

Dass die Reaktionen des BMI auf das Olympia-Attentat eine spezifisch bundesdeutsche Note hatten, zeigt ein vergleichender Blick nach Großbritannien. Hier betonte die Cabinet Working Group on Terrorist Activities kurz nach dem 5. September 1972, dass von verschärften Einreisebestimmungen nur eine höchst begrenzte Wirkung zu erwarten sei, da arabische Terroristen unter falscher Identität und mit gefälschten Pässen zu reisen pflegten. Im Blick auf eine intensivere Zusammenarbeit westeuropäischer Sicherheitsbehörden konstatierte sie, dass diese Kooperation auf informeller Ebene bereits bestehe und gut funktioniere. Was hingegen einer effektiven Prävention wirklich dienlich wäre, sei eine – freilich überaus schwierig zu realisierende – engere Kooperation mit arabischen Staaten⁹².

Für das BMI scheint dieses Thema unmittelbar nach dem Olympia-Attentat keine Rolle gespielt zu haben. Die eingesehenen Akten enthalten keine Hinweise darauf, dass hier nach dem 5. September 1972 Überlegungen angestellt wurden, wie bessere Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit arabischen Staaten

⁸⁹ PA/AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870, Merk (BMI), 10.8.1973, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“; BArch, B 106/106879, Vermerk Merk (BMI), 25.4.1973, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“.

⁹⁰ BArch, B 136/16493, Ergebnisvermerk über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15.8.1974 u. 23.8.1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“.

⁹¹ „TREVI“ kann als Akronym für „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale“ entschlüsselt werden. In Teilen der Literatur wird der Name auch mit dem Trevi-Brunnen in Rom, wo die Kooperation ins Leben gerufen wurde, in Verbindung gebracht. Vgl. Wilhelm Knelangen, Das Politikfeld Innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001, S.91, Anm. 94.

⁹² British National Archives (künftig: BNA), CAB 130/616, Entwurf eines Berichts der „Cabinet Working Group on Terrorist Activities“, 9.10.1972. In der überarbeiteten, endgültigen Fassung vom 20.10.1972 wird betont, Großbritannien unterhalte bereits gute Verbindungen zu Israel und Jordanien. Beide Dokumente sind online zugänglich auf der Internetpräsenz von Jörg Friedrichs, University of Oxford: http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_CAB_130_616_1972_10_09.pdf sowie http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_CAB_130_616_1972_10_20.pdf [30.1.2012].

geschaffen werden könnten⁹³. Die Einschätzung, dass eine solche Kooperation „durchaus nutzbringend“ wäre⁹⁴, reifte im BMI nur mit einiger Verzögerung. Erst im Februar 1974 wurden entsprechende Möglichkeiten geprüft. Da die Bundesrepublik arabischen Staaten für die Übermittlung sicherheitsrelevanter Informationen keine direkten Äquivalente bieten konnte, plante man, „materielle Gegenleistungen auf dem Sektor der Polizei“ – also Ausbildungs- und technische Hilfe – zu erbringen. Allerdings sah sich das BMI dem Problem gegenüber, keine eigenen Mittel für derartige Projekte zur Verfügung zu haben. Wie sich bei Sondierungen herausstellte, war zunächst auch anderweitig keine Finanzierung zu beschaffen⁹⁵.

Trotz dieser anfänglichen Schwierigkeiten entstanden in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nach und nach Ansätze einer nachrichtendienstlichen und polizeilichen Zusammenarbeit mit arabischen Staaten, die dem Konzept des BMI entsprachen. Als Gegenleistung für Ausbildungs- und technische Hilfe forderte die westdeutsche Seite dabei immer wieder, die jeweiligen Staaten sollten terroristische Aktivitäten nicht unterstützen und Informationen aus dem Terrorismusbereich an die Bundesrepublik weiterleiten. Dies wurde beispielsweise in Kooperationen des BMI mit der Arabischen Republik Jemen (Nordjemen) ab 1976⁹⁶, mit Libyen ab 1977⁹⁷ und mit Syrien ab 1980⁹⁸ angestrebt⁹⁹. Insbesondere im AA, das stets mit einbezogen war, wusste man dabei um die Ambivalenz solcher Verbindungen, die die Bundesrepublik in den betroffenen Staaten „zum Werkzeug innenpolitischer Unterdrückung“ werden lassen konnten¹⁰⁰.

⁹³ Eine Avance in diese Richtung wurde noch im September 1972 von ägyptischer Seite gemacht. Vgl. AAPD 1972, Bd. II, Dok. 280, S. 1311 f., hier S. 1312, Schreiben von Botschafter Steltzer, Kairo, 19. 9. 1972. Vorsichtige Sondierungen in diese Richtung machte das AA auch in Tunesien. Vgl. AAPD 1972, Bd. III, Dok. 422, S. 1880–1883, Aufzeichnung Redies, 22. 12. 1972.

⁹⁴ BArch, B 136/5053, Schreiben des Bundeskanzleramts, 7. 2. 1974.

⁹⁵ Ebenda, Ergebnism Niederschrift über die Ressortbesprechung am 6. 3. 1974 im BMI über Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden arabischer Länder, S. 2–7, sowie ebenda, Schreiben des BMI, 30. 7. 1974, „Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden arabischer Länder“.

⁹⁶ PA/AA, Zwischenarchiv, 119.485, Schreiben der bundesdeutschen Botschaft, Sanaa, 27. 4. 1976, „Reise MD Smoydzin und MR Bochmann“.

⁹⁷ BArch, 106/106914. Vgl. auch Uwe Zimmer, Drehscheibe Bagdad, in: Stern vom 7. 12. 1978, S. 246 f.; AAPD 1979, Bd. I: 1.1. bis 30. 6. 1979, bearb. von Michael Ploetz und Tim Szatkowski, München 2010, Dok. 35, S. 158–160, hier S. 159, Aufzeichnung Meyer-Landrut (AA), 9. 2. 1979.

⁹⁸ Vgl. AAPD 1980, Bd. I: 1.1. bis 30. 6. 1980, bearb. von Tim Geiger, Amit Das Gupta und Tim Szatkowski, München 2011, Dok. 99, S. 548 f., Aufzeichnung Fiedler, 1. 4. 1980.

⁹⁹ Angeblich sollen bundesdeutsche Stellen auch dem Iran und Irak Hinweise über in der Bundesrepublik lebende Oppositionelle geliefert haben, um so im Gegenzug Informationen zu erhalten, die für die Abwehr terroristischer Aktivitäten relevant waren. Vgl. Peter F. Müller/Michael Mueller/Erich Schmidt-Eenboom, Gegen Freund und Feind. Der BND: Geheime Politik und schmutzige Geschäfte, Reinbek bei Hamburg 2002, S. 511; Erich Schmidt-Eenboom, Schnüffler ohne Nase. Der BND – die unheimliche Macht im Staate, Düsseldorf u. a. ²1993, S. 211.

¹⁰⁰ Vgl. AAPD 1980, Bd. I, Dok. 99, S. 548 f., Aufzeichnung Fiedler, 1. 4. 1980.

Besonders prekär waren Ansätze zu Kooperationen mit den Palästinensern selbst. Die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO), der es anscheinend vor allem um ihre internationale Anerkennung ging, hatte schon 1977 ihre Bereitschaft zur Übermittlung sicherheitsrelevanter Informationen erkennen lassen¹⁰¹. Immer wieder kursierende Pressemeldungen über geheime Absprachen zwischen der Bundesregierung und Palästinensern bzw. arabischen Staaten, aufgrund derer die Bundesrepublik bei terroristischen Aktivitäten ausgespart bleiben sollte¹⁰², sind freilich wegen der schwierigen Quellenlage kaum zu verifizieren¹⁰³.

Trotz ihrer anfänglichen Fixierung auf den Rahmen der EG können die Vorstöße des BMI durchaus als innovativ gewertet werden: In Deutschland gab es zwar eine lange Tradition der internationalen Zusammenarbeit von Polizeien und Nachrichtendiensten¹⁰⁴; diese war jedoch stets auf informeller Ebene geblieben. Die Pläne des BMI hatten insofern eine neue Qualität, als sie darauf zielten, zu einer breit angelegten und institutionalisierten Kooperation zu gelangen¹⁰⁵. Die Bestrebungen des BMI sind unter anderem vor dem Hintergrund zu sehen, dass in der Bundesrepublik aufgrund der jüngsten Vergangenheit besonders ausgeprägte Dispositionen vorhanden waren, über klassische Kategorien des Nationalstaats hinauszudenken. Die Politik seit Adenauer war von einem weitgehenden europäischen Integrationswillen getragen, der auf der Grundannahme fußte, Deutschland könne nur auf dem Weg der europäischen Integration internationalen Einfluss wiedererlangen¹⁰⁶. Bei der anvisierten Zusammenarbeit auf dem

¹⁰¹ Vgl. hierzu Matthias Dahlke, Das Wischniewski-Protokoll: Zur Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen Regierungen und transnationalen Terroristen 1977, in: VfZ 57 (2009), S. 201–215.

¹⁰² Vgl. beispielsweise „Die Angst vor den Palästinensern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 8. 1977, S. 8; „Dreieck im Dunkeln“, in: Die Zeit vom 9. 11. 1979 (Dossier).

¹⁰³ Dass es Kontakte zur PLO gab, steht jedoch außer Frage. Teilweise gingen diese nicht nur von der politischen Ebene, sondern direkt vom BKA aus, so etwa bei der Zusammenarbeit von BKA und PLO-Vertretern in Beirut 1979/80. Vgl. AAPD 1979, Bd. II: 1.7. bis 31.12. 1979, bearb. von Michael Ploetz und Tim Szatkowski, München 2010, Dok. 308, S. 1557–1560, Aufzeichnung Hille, 25. 10. 1979; „Eine von vierzehn“, in: Der Spiegel vom 23. 4. 1979, S. 26–28; „Zwielichtige Geschichte“, in: Ebenda vom 12. 11. 1979, S. 26 f.; „Papier vom Konditor“, in: Ebenda vom 18. 2. 1979, S. 36–41; „Das BKA sprach im Hauptquartier Arafats vor“, in: Die Welt vom 18. 4. 1979, S. 1 u. S. 4.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu Mathieu Deflem, International Policing in Nineteenth-Century Europe: The Police Union of German States, 1851–1866, in: International Criminal Justice Review 6 (1996), S. 36–57; Wolfram Siemann, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“. Die Anfänge der politischen Polizei 1806–1866, Tübingen 1985.

¹⁰⁵ Die angestrebte Kooperation ging qualitativ deutlich über die existierenden Interpol-Verbindungswege hinaus. Die von den USA ins Spiel gebrachte Option, die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung im Rahmen von Interpol zu intensivieren, wurde im BMI als wenig Erfolg versprechend beurteilt, da die Statuten von Interpol eine Involvierung der Organisation in Angelegenheiten politischen Charakters untersagten. PA/AA, B 21, Bd. 752, Schnellbrief des BMI, 14. 9. 1972, „41. Tagung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), hier: Anregung der US-Botschaft, die Terroristenfrage zu erörtern“.

¹⁰⁶ Vgl. Corina Schukraft, Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen

Gebiet der Inneren Sicherheit spielte, ganz im Sinne der funktionalistischen Integrationstheorie¹⁰⁷, die Vorstellung eine Rolle, „über regelungsbedürftige Sachverhalte zu Integrationsfortschritten zu gelangen“¹⁰⁸.

Neben dem BMI sah sich mit Blick auf die Innere Sicherheit auch das Außenressort in der Verantwortung. Das Olympia-Attentat tangierte das AA nicht allein hinsichtlich der Beziehungen zu Israel und zur arabischen Welt. Vielmehr war man hier zu der Auffassung gelangt, dass der Terrorismus „kein deutsch-israelisches oder deutsch-arabisches Problem“ sei, sondern ganz allgemein ein „internationales Phänomen“ – und seine Bekämpfung deshalb eine „Aufgabe für die internationale Zusammenarbeit“¹⁰⁹ auf weltweiter Ebene. Diesem Grundgedanken entsprach die Initiative des Außenministers für eine Anti-Terrorismus-Konvention der VN. Das Bemühen um eine weltweite Ächtung terroristischer Methoden war freilich nicht vollkommen neu: In der International Civil Aviation Organization, einer VN-Sonderorganisation, der die Bundesrepublik seit 1956 angehörte, waren bereits vor dem Olympia-Attentat unter maßgeblicher bundesdeutscher Beteiligung mehrere Abkommen zur Bekämpfung der Luftpiraterie erarbeitet worden, denen die Bundesrepublik auch schon beigetreten war oder im Begriff war beizutreten¹¹⁰. Auch die Vorarbeiten für die VN-Diplomatenschutzkonvention vom 14. Dezember 1973 hatten bereits vor dem Olympia-Attentat begonnen. In den bundesdeutschen Bemühungen um eine umfassendere VN-Konvention gegen den Terrorismus manifestierte sich somit – ähnlich wie im Bereich der Ausländerpolitik – auch ein Rückgriff auf bereits eingespielte Handlungsmuster, die durch den Anschlag eine neuartige Dynamik erhielten.

Am Morgen nach dem Olympia-Attentat beschloss das Bundeskabinett in der erwähnten Sondersitzung, dass Scheel das Thema Terrorismusbekämpfung auf der unmittelbar bevorstehenden Konferenz der EG-Außenminister in Rom und Frascati zur Sprache bringen solle¹¹¹. Höchstwahrscheinlich stand dabei zunächst

Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u. a., Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2., akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 13–66.

¹⁰⁷ Die auf den britischen Politikwissenschaftler David Mitrany (1888–1975) zurückgehende funktionalistische Integrationstheorie geht davon aus, dass „sich die Annäherung von souveränen Staaten am ehesten durch Kooperation in spezifischen Sachgebieten erreichen lässt“ und dass dadurch die „konfliktträchtige Politisierung internationaler Kooperation“ überwunden werden könne. U. a. war Willy Brandt erklärter Funktionalist. Vgl. Nicole Leuchte, Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt, in: Müller-Brandeck-Bocquet u. a., Deutsche Europapolitik, S. 67–117, hier S. 73.

¹⁰⁸ BAArch, B 136/16493, Aufzeichnung des BMWi, 30.7.1974, „Bericht über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 26. Juli 1974“.

¹⁰⁹ Alle Zitate in: PA/AA, B 1, Bd. 509, Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben Horin am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr“, [o.D.], S. 2 u. S. 4.

¹¹⁰ Es handelt sich um das „Tokyoter Abkommen“ vom 14. 9. 1963, das „Den Haager Übereinkommen“ vom 16. 12. 1970 und das „Montrealer Übereinkommen“ vom 23. 9. 1971.

¹¹¹ PA/AA, B 21, Bd. 752, Runderlass van Well (AA), [o.D.], „terroraktion arabischer freischaepler gegen israelische olympiamannschaft“.

nicht der – vom BMI wohl erst später ins Spiel gebrachte – Plan einer engeren EG-Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit im Vordergrund, sondern die Idee einer gemeinsamen Initiative in den VN. Der entsprechende Vorschlag Scheels wurde von den anderen Außenministern der EG einmütig befürwortet¹¹². Allerdings zeigte sich auch hier, dass sich die Pläne der Bundesregierung nicht so schnell realisieren ließen, wie man gehofft hatte. Die Bundesrepublik selbst hatte in den VN nach dem Olympia-Attentat zunächst nur begrenzte Handlungsspielräume, sollte sie doch erst im Juni 1973 ihre Aufnahme in die Weltorganisation beantragen, was am 18. September 1973 durch die Generalversammlung bestätigt wurde.

Zu diesem Zeitpunkt waren die in den VN infolge des Olympia-Attentats angelaufenen Aktivitäten bereits weitgehend gescheitert. Unmittelbar nach dem Münchener Anschlag hatte VN-Generalsekretär Kurt Waldheim die Vollversammlung aufgefordert, sich mit dem Terrorismus zu befassen¹¹³. Daraufhin hatte die 27. Vollversammlung das Thema an den Rechtsausschuss verwiesen¹¹⁴. Ergebnis war am 11. Dezember 1972 die Annahme einer von blockfreien Ländern¹¹⁵ eingebrachten Resolution durch den Rechtsausschuss, die lediglich eine „tiefe Besorgnis“ über die Zunahme terroristischer Gewalt zum Ausdruck brachte und die Gründung eines ad-hoc-Ausschusses zur Befassung mit dem Problem terroristischer Gewalt vorsah. Auf Drängen zahlreicher Vertreter der „Dritten Welt“ und zum großen Unbehagen westlicher Staaten wurde „Befreiungsbewegungen“ dabei ein Sonderstatus eingeräumt. Ein von westlichen Ländern vorgelegter Resolutionsentwurf, der auf weitaus konkretere Maßnahmen, darunter die Ausarbeitung einer Konvention gegen den Terrorismus, gezielt hatte, kam nicht zur Abstimmung¹¹⁶.

Doch auch hier verfolgte die Bundesregierung ihre ursprüngliche, unmittelbar nach dem Olympia-Attentat entwickelte Idee mit Zähigkeit. Vom Moment ihres VN-Beitritts an betrachtete sie das Ziel einer Konvention gegen Terrorismus als wichtiges bundesdeutsches Anliegen¹¹⁷ und setzte sich in der Folge mit Nachdruck dafür ein. Seit dem Winter 1975/76 versuchte das AA zum einen, die

¹¹² Zusammenfassend zu den Ergebnissen der Konferenz in Frascati und Rom ebenda, Fernschreiben des AA, [o.D.], „ihr gespraech mit vn-generalsekretaer, hier: terrorismus“.

¹¹³ Offiziell wurde dabei betont, dass Waldheim das Thema aus eigener Initiative auf die Tagesordnung gesetzt habe. BArch, B 136/5039, Fernschreiben von Hassell (AA), 8.9.1972, „vn-generalsekretaer fordert kommende vollversammlung auf, sich mit terrorismus zu befassen“.

¹¹⁴ Ein von den USA sofort in die Vollversammlung eingebrachter Resolutionsentwurf zum Terrorismus war zuvor gescheitert. Vgl. Friedrichs, *Fighting Terrorism and Drugs*, S. 41.

¹¹⁵ Der Resolutionsentwurf wurde von Afghanistan, Algerien, Guyana, Indien, Kenia, Jugoslawien und Sambia eingebracht. PA/AA, B 83, Bd. 824, Sachstandszeichnung Heimsoeth (AA), 8.12.1972, „Stand der Behandlung des TOP Terrorismus in den Vereinten Nationen“, S. 2.

¹¹⁶ Der auf einen italienischen Text zurückgehende Entwurf wurde von Australien, Belgien, Kanada, Costa Rica, Italien, Japan und Neuseeland eingebracht. Er wurde von der Bundesrepublik unterstützt. Ebenda, S. 1 f.

¹¹⁷ Ebenda, Entwurf eines Papiers über „Die VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland“ nach dem Beitritt, 29.5.1973, S. 5.

europäischen Partner für die Unterstützung einer entsprechenden Initiative zu gewinnen. Zum anderen führte es umfangreiche Sondierungen insbesondere bei Staaten der „Dritten Welt“ durch, um einen realistischen Rahmen für die Behandlung des Themas in den VN abzustecken¹¹⁸. Diese Bemühungen hatten 1976 die Einsetzung eines Sonderausschusses durch die 31. VN-Generalversammlung zur Folge, der mit der Erarbeitung einer Konvention gegen Geiselnahme beauftragt war. In langwierigen Verhandlungen, in denen sich wiederum der Status von „Befreiungsbewegungen“ als besonders umstritten erweisen sollte¹¹⁹, einigte sich der Ausschuss auf einen Konventionsentwurf, der schließlich am 17. Dezember 1979 durch die 34. Generalversammlung angenommen wurde¹²⁰.

Grundsätzlich trug somit auch die bundesdeutsche Außenpolitik den im Olympia-Attentat manifest gewordenen internationalen Implikationen von Innerer Sicherheit Rechnung. Dabei wurden keine außenpolitischen Maßnahmen, etwa politischer oder wirtschaftlicher Druck auf arabische Staaten, zur Anwendung gebracht; die Initiative des AA in den VN hatte vielmehr primär symbolischen Wert. Der verfolgte Ansatz war hierbei allgemeiner als der des BMI: Den Bestrebungen des AA, zu einer weltweiten Ächtung terroristischer Methoden zu gelangen, entsprach die Überzeugung, dass Terroristen, die sich den begrenzten Zugriffsbereich einzelner Nationalstaaten zunutze machten, letztlich erst dann wirksam an ihrem Tun gehindert werden könnten, wenn kein Staat der Welt mehr gewillt wäre, sie zu tolerieren oder zu unterstützen.

Dieses Problem war freilich auch in unmittelbar juristischer Hinsicht von Bedeutung. Dies zeigte sich beispielsweise nach der Freipressung der Olympia-Attentäter, die man nach Libyen ausreisen ließ, wo sie für ihre Straftaten nicht belangt wurden. Die Bundesregierung verzichtete darauf, einen Auslieferungsantrag zu stellen, was damit begründet wurde, dass dieser keinerlei Aussicht auf Erfolg hätte und die Verstimmungen in der arabischen Welt zusätzlich verschärfen würde¹²¹. Tatsächlich wäre ein Auslieferungsantrag an Libyen, das teilweise unverhohlen für Terroristen Partei ergriff, wohl kaum positiv beantwortet worden. In dieser Situation wurde deutlich, dass eine wirksame Repression terroristischer Straftaten letztlich erst durch eine funktionierende internationale Rechtshilfe möglich ist. Grundsätzlich stellte sich diese Schwierigkeit auch gegenüber westlichen Staaten, denn terroristische Akte konnten als „politische Straftaten“ gewertet und so aus

¹¹⁸ PA/AA, B 83, Bd. 980, Vermerk des AA, 2. 2. 1976, „Zum Stand der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus“, S. 2f.

¹¹⁹ PA/AA, Zwischenarchiv, Bd. 111.264, Fernschreiben des AA, 3. 3. 1978, „Zu unserer Geiselnahmeinitiative in den VN“.

¹²⁰ International Convention against the Taking of Hostages, VN-Dokument A/RES/34/146, abrufbar unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/377/73/IMG/NR037773.pdf?OpenElement> [30. 1. 2012].

¹²¹ PA/AA, B 83, Bd. 822, Vermerk des AA, 17. 11. 1972, „Kabinettsitzung am 21. 11. 1972, hier: Auslieferung der drei arabischen Attentäter von München“. Eine Rolle dürfte auch gespielt haben, dass eine Rückführung der Attentäter weitere Erpressungsversuche gegen die Bundesrepublik hätte provozieren können. Vgl. Majid Sattar, Folgen eines Anschlags, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 11. 2006, S. 10.

dem Geltungsbereich existierender Auslieferungsabkommen herausgenommen werden. Betroffen war von diesem Problemkomplex im Wesentlichen das BMJ. Allerdings scheint das Ministerium von Gerhard Jahn in unmittelbarer Reaktion auf das Olympia-Attentat keine eigenständigen Initiativen ergriffen zu haben. Trotzdem waren die Ereignisse des 5. Septembers 1972 auch hier der erste – freilich indirekte – Auslöser für wichtige Entwicklungen, die sich zunächst im Europarat vollzogen.

Die Initiative ging dabei nicht vom BMJ aus, sondern von einem einzelnen Bundestagsabgeordneten der Opposition, dem CDU-Politiker Erik Blumenfeld. Dessen Vorstoß im Europarat hatte zunächst auch nicht auf das Problem der Auslieferung terroristischer Straftäter gezielt, sondern auf die Erhöhung politischen Drucks auf arabische Staaten, die im Verdacht standen, Terroristen zu unterstützen. Blumenfeld selbst hatte aufgrund seiner Biografie – wegen seines jüdischen Vaters war er während der NS-Herrschaft in Auschwitz und Buchenwald inhaftiert gewesen – ein besonderes Verhältnis zu Israel. Als Emissär der Bundesregierung hatte er 1965 bei der Vorbereitung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine wichtige Rolle gespielt¹²². Die Aktivitäten palästinensischer Terroristen verfolgte er seit den späten 1960er Jahren und forderte ein konsequentes Vorgehen auf multilateraler Ebene¹²³.

Unmittelbar nach dem Olympia-Attentat brachte Blumenfeld, der Mitglied der Beratenden Versammlung des Europarats und hier Vorsitzender des Politischen Ausschusses war, in der Beratenden Versammlung einen Dringlichkeitsantrag ein. Die Versammlung beschloss daraufhin am 23. Oktober 1972 eine Empfehlung an das Ministerkomitee¹²⁴, in der dieses und die Regierungen der Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen und sich hierbei um eine enge europäische Zusammenarbeit zu bemühen. Angemahnt wurde insbesondere die Ausübung politischen und wirtschaftlichen Drucks auf bestimmte Staaten¹²⁵. Die Empfehlung führte zunächst zur Einsetzung eines Aus-

¹²² Vgl. zur Lebensgeschichte Blumenfelds Frank Bajohr, *Hanseat und Grenzgänger. Erik Blumenfeld – eine politische Biographie*, Göttingen 2010.

¹²³ Protokolle des Deutschen Bundestags, 6. Wahlperiode, 193. Sitzung am 16. 6. 1972, S. 11274. Nach der Freilassung der Olympia-Attentäter kritisierte Blumenfeld in einem Brief an Scheel nachdrücklich „die zoegerliche, widerspruchsvolle und entschlosslose haltung der bundesregierung“ und die „ebenso zynischen wie unangebrachten erklarungen des regierungssprechers ahlers“. In Übereinstimmung mit der israelischen Haltung forderte er, die Bundesregierung solle „politische und wirtschaftliche massnahmen“ gegen Terroristenfreundliche Regierungen ergreifen. Zitate in: PA/AA, B 83, Bd. 980, Fernschreiben des Bundestagsabgeordneten Erik Blumenfeld (CDU), 2. 11. 1972. Zu den Äußerungen Ahlers vgl. S. 334.

¹²⁴ Das Ministerkomitee, das Entscheidungsorgan des Europarats, besteht aus den Außenministern seiner Mitgliedstaaten oder aus deren ständigen Vertretern beim Europarat. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Politik des Europarats festzulegen sowie seinen Haushalt und sein Tätigkeitsprogramm zu genehmigen.

¹²⁵ Empfehlung 684 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta72/EREC684.htm> [30. 1. 2012]. Zur Diskussion des entsprechenden Antrags auf Empfehlung in der Beratenden Versammlung des Europarats vgl. Bundestags-Drucksache 7/19, S. 29–38.

schusses von Regierungsexperten, der eine Bestandsaufnahme nationaler Rechtsvorschriften erarbeiten sollte. Nach einer weiteren Empfehlung der Beratenden Versammlung vom 16. Mai 1973¹²⁶ – Blumenfeld war zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr im Europarat tätig¹²⁷ – konzentrierte sich dieser Ausschuss auf die Eingrenzung des Begriffs der „politischen Straftat“ und erarbeitete eine Resolution, die das Ministerkomitee am 24. Januar 1974 beschloss¹²⁸. Diese betraf im Wesentlichen das Problem der Auslieferung und empfahl den Mitgliedsstaaten des Europarats, terroristische Straftäter trotz ihrer politischen Motive auszuliefern oder im eigenen Land zu belangen.

Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre wurden die Bemühungen des Europarats vom BMJ aufgegriffen, wobei freilich die ursprünglich anti-arabische Stoßrichtung der Initiative Blumenfelds vollends in den Hintergrund trat¹²⁹. Unter dem Eindruck einer ganzen Serie terroristischer Aktionen, die sich im Frühjahr 1975 ereignet hatten – Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag, Lorenz-Entführung, Anschlag auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm – setzte sich der seit 1974 amtierende Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel im Mai 1975 zusammen mit seinem französischen Amtskollegen Jean Lecanuet auf einer informellen Konferenz der europäischen Justizminister im elsässischen Obernai für eine Wiederbelebung des Themas in den Beratungen des Europarats ein. Erklärtes Ziel seiner Initiative war die Ausarbeitung einer Konvention, welche die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Gewalttäter garantieren sollte. Grundlegend war dabei die Überzeugung, dass terroristische Verbrechen trotz ihrer politischen Motivation wie gewöhnliche Straftaten zu behandeln seien¹³⁰. Aufbauend auf die im Rahmen des Europarats bereits geleisteten Vorarbeiten konnte der eingesetzte Expertenausschuss in kurzer Zeit einen Entwurf vorlegen, der von den Vertretern der Mitgliedstaaten am 27. Januar 1977 in Straßburg unterzeich-

¹²⁶ Empfehlung 703 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/EREC703.htm> [30. 1. 2012]. Zur entsprechenden Debatte in der Beratenden Versammlung des Europarats vgl. Bundestags-Drucksache 7/842, S. 4f. u. S. 8f.

¹²⁷ Blumenfeld wurde am 13. 2. 1973 zum Vertreter der Bundesrepublik im Europäischen Parlament gewählt. Vgl. Bundestags-Drucksache 7/175.

¹²⁸ Vgl. die Resolution (74) 3 des Ministerkomitees des Europarats. Der Text ist abrufbar unter <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=589966&SecMode=1&DocId=648192&Usage=2> [30. 1. 2012].

¹²⁹ Nicht nur die Bundesrepublik, auch andere Regierungen wie etwa die Großbritanniens standen dabei im Ministerrat der Option verstärkten politischen Drucks auf arabische Staaten reserviert gegenüber. BNA, FCO 41/938, Schreiben von Gore Booth (Britisches Außenministerium), 10. 10. 1972, „Council of Europe Consultative Assembly. Motion for Recommendation on International Terrorism“, online zugänglich auf: http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_FCO_41_938_1972_10_10.pdf [30. 1. 2012].

¹³⁰ Während die bundesdeutsche Rechtsprechung gegenüber politisch motivierten Straftätern im Prinzip von Anfang an diesem Grundsatz folgte, gab es in anderen Staaten wie Frankreich und Großbritannien einen längeren Prozess der „Kriminalisierung“ politischer Gewalt, im Zuge dessen Sonderbehandlungen – in Form etwa eigener Gerichte oder eines eigenen Status für politische Gefangene – abgeschafft wurden.

net wurde¹³¹. Allerdings entsprach dieses Ergebnis nicht vollauf den bundesdeutschen Vorstellungen. Vor allem aufgrund französischer Widerstände, die für den deutschen Partner völlig überraschend waren und lange schwer verständlich blieben¹³², war ein Text zustande gekommen, der den Vertragsstaaten weitgehende Möglichkeiten ließ, eine Auslieferung oder strafrechtliche Belangung abzulehnen¹³³.

Das Olympia-Attentat war also, dies ist abschließend festzuhalten, ein wesentlicher Auslöser dafür, dass die Innere Sicherheit der Bundesrepublik in den 1970er Jahren zunehmend als ein Politikfeld mit weitreichenden internationalen Implikationen wahrgenommen wurde. Die unmittelbaren Reaktionen insbesondere von BMI und AA auf den Anschlag sowie auch die im Europarat eingeleiteten Schritte sollten sich als wichtige Weichenstellungen für die weitere internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung erweisen. Die hiermit verbundenen Entwicklungen erfuhren unter anderem dadurch zusätzliche Impulse, dass auch deutsche Linksterroristen immer mehr dazu übergingen, grenzüberschreitend zu operieren. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich bis Mitte der 1970er Jahre eine von der Bundesregierung klar definierte Schwerpunktsetzung „zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“. Diese zielte erstens auf eine „direkte Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane der neun EG-Staaten“, zweitens auf ein VN-Abkommen gegen die Geiselnahme sowie drittens auf eine Konvention des Europarats zur Sicherstellung der Auslieferung bzw. Bestrafung terroristischer Verbrecher¹³⁴.

¹³¹ BArch, B 136/15684, Schnellbrief Schneider (BMJ), 9.1.1976, „Anschlag auf die Ministerkonferenz der OPEC in Wien am 21. Dezember 1975“, S. 3f.; Protokolle des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode, 59. Sitzung am 25.11.1977, S. 4530f.

¹³² BArch, B 136/16493, Vermerk des AA, [o.D.], „Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29.06.1976“. Die französischen Widerstände waren vor allem innenpolitischen Erwägungen geschuldet: Eine mögliche Auslieferung von Terroristen erschien Teilen der französischen politischen Eliten und insbesondere auch der Mehrheit in der Assemblée nationale als eklatanter Widerspruch zum nationalen Selbstverständnis als „Vaterland der Menschenrechte“. Mit der Zeichnung des Übereinkommens gab Frankreich eine Erklärung ab, in der es u. a. auf die Präambel seiner Verfassung und die darin formulierte Garantie verwies, dass jeder Mensch, der aufgrund seines Kampfes für Freiheit verfolgt werde, in Frankreich ein Recht auf Asyl habe. Zur französischen Haltung gegenüber dem Linksterrorismus und gegenüber der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik vgl. allgemein Markus Lammert, Die französische Linke, der Terrorismus und der „repressive Staat“ in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren, in: VfZ 59 (2011), S. 533–560.

¹³³ Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, SEV-Nr. 90, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/090.htm> [30.1.2012]. Zur Aufweichung des Übereinkommens tragen insbesondere die Artikel 5 und 13 bei.

¹³⁴ BArch, B 136/16493, Vermerk, [o.D., zweite Jahreshälfte 1976], „Anti-Terrorismus-Konvention des Europarats (EuR)“.

Ausblick: Vom „ohnmächtigen“ zum nicht erpressbaren Rechtsstaat

Erpresserische Geiselnahmen zur Erreichung politischer Ziele stellten seit den späten 1960er Jahren die betroffenen Regierungen vor die schwer zu beantwortende Frage, ob die Nachgiebigkeit des Staates in einem solchen Fall längerfristig die Innere Sicherheit erhöhte, weil danach für terroristische Anschläge kein Motiv mehr bestand, oder zusätzlich gefährdete, weil dadurch möglicherweise Folgetaten provoziert wurden. Kein Staat konnte zum Zeitpunkt des Olympia-Attentats, als das Phänomen der terroristischen Geiselnahme noch relativ neu war, behaupten, „ein Patentrezept“ zu haben¹³⁵. In der Bundesrepublik hatte man in dieser Hinsicht kaum eigene Erfahrungswerte.

Während des Olympia-Attentats hatte die Bundesregierung keinen Einfluss auf die Entscheidung, ob auf die Forderungen der Terroristen eingegangen werden solle. Anders sah es während der Flugzeugentführung am 29. Oktober 1972 aus, bei der Bonn sehr schnell zur Nachgiebigkeit bereit war. Dem lag nicht allein das angesprochene Bestreben zugrunde, palästinensischen Terroristen keinen weiteren Anlass für Erpressungsversuche zu bieten. Darüber hinaus fußte dieses Verhalten offensichtlich auch auf der Annahme, dass es grundsätzlich kaum möglich sei, bei einer Entführung das Leben der Geiseln zu retten, ohne den Forderungen der Terroristen nachzugeben. Ausgehend von der Maxime, dass das einzelne menschliche Leben über alle anderen Interessen zu stellen sei – eine Grundüberzeugung, die durch die NS-Vergangenheit ein besonderes Gewicht besaß –, wurden deshalb die faktischen Handlungsspielräume als extrem begrenzt eingeschätzt. Die Ereignisse in Fürstfeldbruck konnten diese Auffassung nur bestätigen. Entsprechend rechtfertigte Scheel am 31. Oktober 1972 gegenüber dem israelischen Botschafter Ben Horin das Nachgeben des bundesdeutschen Staates: Insgesamt glaube er, „dass jede Regierung im konkreten Fall ohnmächtig sei, wenn es gelte, das Leben Unbeteiligter zu retten. Man könnte sich wirksam nur wehren, wenn man zu verhindern suche, überhaupt in die Lage des Erpressten zu kommen.“¹³⁶ Doch bereits zu diesem frühen Zeitpunkt gab es in der bundesdeutschen Politik auch einzelne Stimmen, die auf die längerfristigen Gefahren einer solchen Haltung hinwiesen. So betonte Genscher am 30. Oktober 1972 im Ständigen Ausschuss des Bundestages, es müsse berücksichtigt werden, dass palästinensische „ultraradikale Strömungen“ „infolge des – erzwungenen – Nachgebens“ in der Bundesrepublik ein geeignetes „Objekt für erneute Erpressungsversuche“ sehen könnten¹³⁷.

Auf internationaler Ebene stand die Bundesregierung 1972 mit ihrer Bereitschaft, terroristischen Forderungen nachzugeben, durchaus nicht allein. Bis in die Mitte der 1970er Jahre waren die meisten westlichen Staaten in ähnlichen Si-

¹³⁵ PA/AA, B 1, Bd. 509, Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben Horin am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr“, [o.D.], S. 4.

¹³⁶ Ebenda, Aufzeichnung Redies, 2. 11. 1972, „Vorsprache des israelischen Botschafters beim Herrn Minister am 31. Oktober 1972, 18.00 Uhr“.

¹³⁷ So der Sprechzettel für Genscher, zit. nach Majid Sattar, Folgen eines Anschlags, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 11. 2006, S. 10.

tuationen immer wieder willens, Inhaftierte auszutauschen¹³⁸. Auch bei der nächsten spektakulären Geiselnahme auf deutschem Boden, der Lorenz-Entführung, wagte es die Bundesregierung nicht, das Leben des Gekidnappten zu riskieren. Wie gefordert, wurden fünf „politische Gefangene“ mit 120.000 DM Reisegeld nach Südjemen ausgeflogen, woraufhin der CDU-Spitzenpolitiker unversehrte wieder freikam. Allerdings war diese Entscheidung keineswegs unumstritten gewesen. In den politischen Krisenstäben gab es grundlegende Diskussionen darüber, ob sich der Staat erpressbar zeigen dürfe¹³⁹. Unverkennbar war dabei, dass die Nötigung des Staates dieses Mal eine neue Qualität hatte: Die Bundesrepublik war, so der FDP-Bundestagsabgeordnete Burkhard Hirsch nach der Geiselnahme, „nicht wie in früheren Fällen von ausländischen Terroristen erpresst worden, denen dieser Staat gleichgültig ist, die andere Ziele verfolgten, sondern von erklärten Feinden unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung“. Die Nachgiebigkeit des Staates hatte hier deshalb weitaus gravierendere Auswirkungen auf das „Rechts- und Staatsbewußtsein“ – vielleicht weniger, wie Hirsch meinte, „der Bevölkerung“¹⁴⁰, sondern vor allem der politischen Eliten.

Bereits wenige Wochen später, bei dem Überfall des RAF-Kommandos „Holger Meins“ auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm am 24. April 1975, zeigte sich, dass ein grundlegender Prozess des Umdenkens eingetreten war. Es setzte sich nun die gegenteilige Ansicht durch, dass staatliche Nachgiebigkeit Terroristen zu weiteren Erpressungsversuchen ermuntere und dass die Freigelassenen wohlmöglich selbst bald Anschläge verüben würden. Insbesondere Helmut Schmidt stand nun dezidiert für Unnachgiebigkeit. Offensichtlich war er nach der Lorenz-Entführung endgültig zu der Grundüberzeugung gelangt, dass „die Rettung einzelner im [...] Bedrohungsfall die Gefährdung vieler auf weite Sicht erhöh[e]“¹⁴¹.

Auch dieses Umdenken entsprach zu diesem Zeitpunkt internationalen Tendenzen. Die zunehmende Disposition westlicher Regierungen zur Unnachgiebigkeit scheint sich dabei im Einklang mit den Erkenntnissen von Spezialisten der Sicherheitsbehörden entwickelt zu haben, die sich wiederholt im Rahmen internationaler Konferenzen um die Auswertung politisch motivierter Geiselnahmen bemühten. So beschäftigte sich im Dezember 1974 eine Tagung europäischer und US-amerikanischer Nachrichtendienste mit dem Thema „Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung gegenüber dem Terrorismus“¹⁴², und im Dezember 1975 berichtete der Spiegel von zwei Geheimseminaren US-amerikanischer, kanadischer, schwedischer, britischer und bundesdeutscher Anti-Terror-Spezialisten,

¹³⁸ Vgl. Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 132.

¹³⁹ Vgl. ebenda, S. 133–136; März, *Die Machtprobe 1975*, S. 41.

¹⁴⁰ Protokolle des Deutschen Bundestags, 7. Wahlperiode, 155. Sitzung am 13.3.1975, S. 10783 f.

¹⁴¹ Zitat aus „Elemente einer Anti-Terror-Strategie“, in: *Neue Züricher Zeitung* vom 3./4.5.1975, S. 33. Helmut Schmidt hat den Artikel offensichtlich gelesen und diese Passage unterstrichen. Vgl. März, *Die Machtprobe 1975*, S. 66.

¹⁴² BArch, B 106/106879, Schreiben Kamptz (BMI), 30.12.1974, „Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, hier: Bekämpfung des Terrorismus“.

auf denen ein Schema erarbeitet worden sein soll, dessen zentrale Elemente Hinhaltenaktik und Unnachgiebigkeit seien und das seither von westlichen Regierungen bei Geiselnahmen befolgt werde¹⁴³.

Mitte der 1970er Jahre ist somit ein Paradigmenwechsel festzustellen, der nicht allein die Bundesrepublik, sondern alle westlichen Staaten erfasste¹⁴⁴. Die Bereitschaft, terroristischen Forderungen nachzugeben, um einzelne Menschenleben zu retten, trat dabei zunehmend in den Hintergrund zugunsten des Leitbilds eines nicht erpressbaren Rechtsstaats. Die hiermit verbundenen Grundüberzeugungen waren in der Bundesrepublik in hohem Maße von Momenten der Erinnerungskultur geprägt: Die in der ersten Hälfte der 1970er Jahre dominierende Annahme von der „Ohnmacht“ des Staates im Falle einer terroristischen Geiselnahme ging von der – vor dem Hintergrund der jüngsten deutschen Geschichte fundamentalen – Auffassung aus, dass das einzelne menschliche Leben stets oberstes Gut und die Menschenwürde unantastbar sein müsse. Der Anspruch eines starken und nicht erpressbaren Rechtsstaats hingegen stand im Einklang mit der Forderung, dass die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ – anders als jene der Weimarer Republik – nicht wehrlos gegenüber antidemokratischen Kräften sein dürfe¹⁴⁵. Das Olympia-Attentat und die Freipressung der Attentäter waren ein wichtiger Teil des Erfahrungshintergrunds, vor dem sich dieser Paradigmenwechsel vollzog.

Abschließend bleibt zu konstatieren, dass das Olympia-Attentat für die Bundesrepublik durchaus ein Ereignis von politischer Wirkung war. Was die rein innerstaatliche Ebene anbelangt, ist der Stellenwert des 5. September 1972 differenziert zu sehen. Die einzige unmittelbare und einschneidende Folge war diesbezüglich die Gründung von polizeilichen Spezialeinheiten. Darüber hinaus jedoch kam dem Anschlag auch auf dieser Ebene einige Bedeutung zu, weil er die Wahrnehmungen des Terrorismus beeinflusste und einen Referenzpunkt für die weitere bundesdeutsche Terrorismusbekämpfung bildete. Direkter und weitreichender freilich wirkte sich das Olympia-Attentat auf die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung aus. Der Anschlag war nicht nur der maßgebliche Auslöser für bundesdeutsche Bemühungen auf diesem Gebiet; die 1972 in Angriff genommenen Maßnahmen sollten auch wegweisend für die weitere internationale Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung werden.

¹⁴³ Vgl. „Kein Pardon. Unnachgiebig in der Sache, aber verbindlich im Ton – diese Taktik westlicher Regierungen hat die Waffe politisch motivierter Geiselnahmen entschärft“, in: Der Spiegel vom 15.12.1975, S. 76–79.

¹⁴⁴ So die Hauptthese von Dahlke, Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 427–434.

¹⁴⁵ Zum Bedeutungswandel dieses Topos in der Bundesrepublik vgl. Jürgen Seifert, Der Grundkonsens über die doppelte innerstaatliche Feinderklärung. Zur Entwicklung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 354–366.