

Beatrice de Graaf

Der Kampf gegen den Terror: die Niederlande und Deutschland im Vergleich

NIEDERLANDE-STUDIEN

Band [53]

Radikalismus und politische Reformen

Beiträge zur deutschen und
niederländischen Geschichte
in den 1970er Jahren

Duco Hellema
Friso Wielenga
Markus Wilp
(Hrsg.)



WAXMANN

Duco Hellema, Friso Wielenga,
Markus Wilp (Hrsg.)

Radikalismus und politische Reformen

Beiträge zur deutschen und
niederländischen Geschichte
in den 1970er Jahren

Niederlande-Studien, Band 53,
2012, 214 Seiten, geb., 29,90 €,
ISBN 978-3-8309-2751-8

E-Book: 26,99 €,
ISBN 978-3-8309-7751-3

© Waxmann Verlag GmbH, 2020

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.



WAXMANN

Steinfurter Str. 555
48159 Münster

Fon 02 51 – 2 65 04-0
Fax 02 51 – 2 65 04-26

info@waxmann.com
www.waxmann.com

Mehr zum Buch [hier](#).

Der Kampf gegen den Terror: die Niederlande und Deutschland im Vergleich*

Welche Strategien wurden in den Niederlanden und in Deutschland in den 1970er Jahren im Kampf gegen den Terrorismus verwendet? Welche Ergebnisse wurden hierbei auf beiden Seiten der Grenze erzielt? Auf der Grundlage dieser Ausgangsfragen folgt im Rahmen dieses Beitrages die Beschäftigung mit einem besonders ereignisreichen Jahrzehnt in der Geschichte beider Länder.¹ Die Geschehnisse rund um den Kampf gegen die aufkommende politische Gewalt bieten dabei auch einen guten Einblick in die damalige politische Kultur in den zwei Nachbarstaaten: Während beispielsweise in den Niederlanden Fragen der inneren Sicherheit eine eher geringe Bedeutung beigemessen wurde, standen diese in Deutschland über viele Jahre ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Im Folgenden soll ein Blick auf den Prozess der politischen Entscheidungsfindung, die Festsetzung politischer Programme und die Schaffung einer politischen und öffentlichen Basis für die Terrorismusbekämpfung geworfen werden. Die zwei hierbei untersuchten Staaten bilden ein interessantes Gegensatzpaar: auf der einen Seite eine gefestigte und auf der anderen Seite eine junge Demokratie; auf der einen Seite ein Staat, in dem viele Befugnisse dezentral geregelt sind, auf der anderen Seite ein Staat mit zentral ausgerichteten Strukturen; auf der einen Seite ein Land, in dem auf den ersten Blick wenig Aufsehenerregendes passierte, auf der anderen Seite ein Land, in dem sich die dramatischen Ereignisse phasenweise überschlugen. Der auf die 1970er Jahre gerichtete Fokus ermöglicht es, das Vorgehen gegen den Terrorismus zum einen aus einer relativen historischen Nähe heraus und zum anderen mit einem „sicheren“ historischen Abstand zu untersuchen.

Unter dem Begriff „Terrorismus“ wird hier alles das verstanden, was in jenen Jahren *von den Autoritäten* als „Terrorismus“, „Terror“ oder „Terrorataten“ aufgefasst wurde. Die gängige akademische Definition ist von dem Terrorismus-Experten Alex Schmid formuliert worden: „Terrorism refers on the one hand to a doctrine about the presumed effectiveness of a special form or tactic of fear-generating, coercive political violence and, on the other hand, to a conspiratorial practice of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral

* Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A.

1 Dieser Artikel basiert auf der Untersuchung *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika* (Amsterdam 2010), die in angepasster Form auch auf Englisch unter dem Titel *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study* (London/New York 2011) erschienen ist. Zum Thema des Beitrags sei auch verwiesen auf: B. DE GRAAF/B. DE GRAAFF, *Bringing politics back in. The introduction of „the performative power“ of counterterrorism*, in: *Critical Studies on Terrorism* 3 (2010), Nr. 2, S. 263–277.

restraints, performed for its propagandistic and psychological effects on various audiences and conflict parties.“² Es ist zu bedenken, dass die Entscheidung darüber, ob etwas als „unlawful“ und „terroristisch“ beschrieben wird, stets vom jeweiligen Ort, von der jeweiligen Zeit und von der jeweiligen Sichtweise beeinflusst wird. Terrorismus lässt sich als komplexes Phänomen somit nicht in einer abgeschlossenen und universell gültigen Definition einfangen. Er ist vielmehr eine politische Angelegenheit, und damit ein „essentially contested concept“³. Das deutet bereits auf einen wichtigen Punkt hin, der im vorliegenden Beitrag aufgezeigt werden soll: Wie unterschiedlich nämlich zwei Länder mit durchaus vergleichbaren politischen Gewalttaten umgingen. Dieses Erkenntnisinteresse führt zu der Frage nach den Entscheidungsprozessen in zwei Ländern, die „ihre“ politische Gewalt sehr unterschiedlich definierten und beantworteten. Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass die Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik im Rahmen dieses Beitrags weniger ausführlich behandelt wird als die in den Niederlanden, da vor allem die Geschichte der RAF als bekannt vorausgesetzt werden kann.⁴

Der Weg zu einem nationalen Vorgehen in den Niederlanden (1970–1973)

In der Literatur über die Geschichte der Terrorismusbekämpfung in den Niederlanden wird oftmals auf den „Dutch approach“ verwiesen. Im Allgemeinen ist damit eine Politik gemeint, die vor allem auf die Vermeidung von Gewalt und die Integration radikalen Protests in das bestehende System ausgerichtet ist.⁵ Kommt es wirklich zu gewaltsamen Aktionen, ist man bestrebt, den Schaden so

2 A. SCHMID, *Handbook of Terrorism Research*, London 2009.

3 W.E. CONOLLY, *The terms of political discourse*, 3. Auflage, Princeton 1993, S. 10. Vgl. hierzu auch: A. SCHMID, *Terrorism. The definitional problem*, in: *Journal of International Law* 36 (2004), Nr. 1, S. 375–420.

4 Siehe hierzu u.a.: S. AUST, *Der Baader-Meinhof-Komplex*, München 2008; B. PETERS, *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*, Berlin 2004; W. KRAUSHAAR (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, 2 Bde., Hamburg 2006. Ausführlich über die Entscheidungsfindungsprozesse im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik hat der Historiker Matthias Dahlke publiziert: M. DAHLKE, *Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland*, München 2006; Ders., „Nur eingeschränkte Krisenbereitschaft“. *Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 55 (2007), Nr. 4, S. 641–678; Ders., *Der blinde Fleck. Transnationaler und nationaler Terrorismus auf dem Weg zum „Deutschen Herbst“*, in: J.-H. KIRSCH/A. VOWINCKEL (Hrsg.) *Zeitgeschichte-online, Thema: Die RAF als Geschichte und Gegenwart*, Mai 2007, online unter: http://www.zeitgeschichteonline.de/zol/portals/_rainbow/documents/pdf/raf/dahlke_dbf.pdf, eingesehen am 2. September 2008.

5 Vgl. P. ABELS, „*Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan*“. *Het Nederlandse contraterrorisme beleid sinds 1973*, in: I. DUYVESTEYN/B. DE GRAAF (Hrsg.), *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Meppel/Amsterdam 2007, S. 123.

weit wie möglich zu begrenzen, indem man Zeit schindet und verhandelt.⁶ Es ist die Frage, ob es eine solche Strategie der Schadensbegrenzung tatsächlich gab und – wenn ja – ob es sich hierbei um eine bewusste Regierungsentscheidung handelte. Die gewählte Herangehensweise basierte jedenfalls nicht auf Unerfahrenheit mit dem Phänomen Terrorismus: Zwischen 1969 und 1978 fanden verschiedene Bombenanschläge, Geiselnahmen, Schießereien und andere terroristische Zwischenfälle statt. Insgesamt kamen dabei sechzehn Menschen ums Leben, darunter sechs Terroristen. Auffallend ist die Tatsache, dass die Serie von Geiselnahmen und Anschlägen, mit denen die Niederlande in den 1970er Jahren konfrontiert wurden, zunächst und in der Hauptsache eine Angelegenheit von Polizei und Justiz war. Von diesen wurden die gewählten Schritte am liebsten ohne großes Aufsehen erledigt.⁷

Den Anfang bildeten Protestaktionen südmolukkischer Jugendlicher. Diese hatten schon ab 1966 mit politischen Aktivitäten, Demonstrationen und dem Einsatz von Molotow-Cocktails die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Situation der molukkischen Minderheit in den Niederlanden lenken wollen. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens waren ihre Eltern 1951 als Soldaten im Dienst des niederländischen Kolonialheers in die Niederlande gekommen. Dort wurden rund 12.500 molukkische Soldaten aus dem Dienst entlassen und gemeinsam mit ihren Familien in Lagern untergebracht. Während die Generation ihrer Eltern die stille Hoffnung gehegt hatte, einmal an ihren Geburtsort auf den Gewürzinseln zurückkehren zu können, wollte die radikale Jugendbewegung die niederländische und die indonesische Regierung mit Gewalt auf ihre Verantwortung für den Verlust ihrer Heimat hinweisen. Am 31. August 1970, am Tag vor dem Staatsbesuch des indonesischen Präsidenten Hadji Mohammed Suharto in den Niederlanden, drangen 33 junge Männer in die Residenz des indonesischen Botschafters ein und nahmen die Anwesenden als Geiseln. Sie wollten so die niederländische und die indonesische Regierung dazu zwingen, ihr Ideal einer unabhängigen Republik der Südmolukken ernst zu nehmen und ein Gespräch mit ihrem Exilpräsidenten, Johannes Manusama, zu führen. Nach nur einem Tag ergaben sich die Molukker. Während des Überfalls erschossen sie den Polizeihauptwachtmeister Hans Molenaar, der für die Haager Polizei bei der Residenz in Wassenaar patrouillierte.

Eine Serie weiterer Zwischenfälle mit terroristischem Charakter führte in den darauffolgenden Monaten innerhalb der Justiz zu ersten Versuchen, die Aufdeckung und Verfolgung solcher Taten zu zentralisieren. Außer den südmolukkischen Jugendlichen waren Anfang der 1970er Jahre in den Niederlanden (wie auch andernorts in Europa) palästinensische Kommandos aktiv. Bereits im September 1969 hatten zwei Palästinenser – darunter ein 15-jähriger Junge, der sich als Soldat der Palästinensischen Befreiungsfront bezeichnete – eine Handgranate auf die Wohnung des israelischen Botschafters in Den Haag geworfen.

6 Vgl. hierzu: P. KLERKS, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, Amsterdam 1989, S. 41.

7 Vgl. KLERKS, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, S. 30.

Dieser Anschlag wurde jedoch in den Medien aufgrund der mangelnden Erfahrung mit diesem Phänomen nicht als terroristischer Anschlag reflektiert.⁸ Am 14. März 1971 sprengten palästinensische Kommandos der Al Fatah in Rotterdam einen Öltank des Gulf-Konzerns in die Luft. Im August 1971 wurde eine Niederländerin (unbekannten Namens) auf dem Flughafen von Tel Aviv mit explosiven Substanzen gefasst, die vermutlich aus palästinensischen Kreisen stammten, und am 5. Februar 1972 verübte ein Kommando der Al Fatah in Ravenstein und Ommen Anschläge auf Gasanlagen, die einen Schaden von gut einer Million Gulden verursachten.

Fast zeitgleich begann zudem die maoistische Stadtguerilla-Gruppe Rote Jugend (*Rode Jeugd*) in Amsterdam und Eindhoven für Unruhe zu sorgen.⁹ Sie führte verschiedene gewalttätige Aktionen durch, bei denen großer Sachschaden verursacht wurde, jedoch keine Todesopfer zu beklagen waren. 1971 sprengten Mitglieder der Roten Jugend das Auto des Eindhovener Polizeipräsidenten J. Odekerken in die Luft. Die Gruppe schickte darüber hinaus Drohbriefe (unter anderem an Außenminister Norbert Schmelzer), bewarf Beamte mit Molotowcocktails und setzte in Amsterdam das Amerika-Institut in Brand.¹⁰

Diesen drei Formen politischer Gewalt (die südmolukkischen Aktionen, die von den palästinensischen Kommandos verübten Anschläge und die Aktivitäten der Roten Jugend) kam in dem Bedrohungsszenario, das die mit dem Kampf gegen den Terror betrauten Personen zeichneten, immer wieder eine wichtige Bedeutung zu.¹¹ Anlässlich der ersten Bombenanschläge, Bombenmeldungen und Drohungen beschloss die Versammlung der Oberstaatsanwälte im September 1971, sich regelmäßig gemeinsam mit den Polizeidirektoren des Justiz- und des Innenministeriums sowie dem Leiter der niederländischen Staatsschutzbehörde (*Binnenlandse Veiligheidsdienst*, BVD) über die aktuelle Terrorismusbedrohung zu beraten.¹² Diese Beratungen erhielten 1972 den Namen Amtliche Lenkungsgruppe Terroristische Aktionen (*Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties*, ASTA).¹³ Der neue Aufgabenbereich führte allerdings zunächst nicht zu großen

8 Vgl. *Arabische kinderen wierpen granaten*, in: *De Telegraaf* vom 9. September 1969; *Verwarring over granaatwerper*, in: *De Telegraaf* vom 10. September 1969; *Granaatwerper Ali El-Attar*, in: *De Telegraaf* vom 12. September 1969.

9 Siehe hierzu den Text von Maarten van Riel in diesem Band sowie: M. VAN RIEL, *Zaterdagmiddagrevolutie. Portret van de Rode Jeugd*, Amsterdam 2010.

10 Vgl. KLERKS, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, S. 217 f.; S. EIKELBOOM, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*, Amsterdam 2007, S. 141–148; F. DEKKERS/D. DIJKSMAN, *'n Hollandse stadsguerrilla. Terugblik op de Rode Jeugd*, Amsterdam 1988.

11 Vgl. beispielsweise: JUSTIZMINISTER VAN AGT, *Antwoord op de vragen ter voorbereiding van een openbare commissievergadering, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973*, Kapitel VI Justitie, Nr. 14, HTK, Sitzung 1972–1973, 12.000, S. 1–3.

12 Vgl. *Notulen van de vergadering van Procureurs-Generaal, fgd. Directeuren van Politie met het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst in het Ministerie van Justitie op 23 september 1971*, RA 1972/001. Archief Ministerie van Justitie, Den Haag.

13 Ebd., S. 172–176.

organisatorischen Veränderungen innerhalb der Polizei- und Sicherheitsdienste – erst 1985 erhielt der BVD eine zentrale Terrorismus-Abteilung. Der Leiter der Staatsschutzbehörde, A. Kuipers, interessierte sich in den 1970er Jahren mehr für die traditionellen Sicherheitsaufgaben im Rahmen des Kalten Krieges.¹⁴

Nach den Bombenanschlägen auf die Gasverteilungsstationen im Februar 1972 tat das Justizministerium nicht viel mehr, als den Rotterdamer Polizeikommissar J.A. Blaauw einzuschalten. Die Hinzuziehung eines Polizeikommissars machte deutlich, in welche Richtung die nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung gehen würde. Blaauw betrachtete terroristische Anschläge – im Kontext jener Zeit vor allem Bombenanschläge und Geiselnahmen – als strafbare Handlungen, die in Zukunft durch einen verstärkten Einsatz von Personal und Geldern verhindert, aufgedeckt und bestraft werden müssten. Er riet dem Minister daher, Erkenntnisse im Zusammenhang mit internationalen terroristischen Organisationen – insbesondere in Bezug auf die palästinensische Widerstandsorganisation Al Fatah – zentral zu sammeln und in Zukunft von den von seinem Team gesammelten Informationen und Erkenntnissen Gebrauch zu machen. Zudem präsentierte er im Juni 1972 unter dem Titel *90 Tipps für den Bombenalarm* einen nationalen Leitfaden für Polizeikorps.¹⁵

Der Anschlag während der Olympischen Spiele in München unterstrich Blaauws Einschätzung, nach der die niederländischen Polizeikorps überhaupt nicht auf Anschläge oder Geiselnahmen vorbereitet waren. In der Nacht vom 4. auf den 5. September 1972 nahm das Palästinenserkommando „Schwarzer September“ neun israelische Sportler als Geiseln. Bei ihrem Abzug mit drei Helikoptern kam es auf dem Münchener Flughafen zwischen den Terroristen und der deutschen Polizei zu einem schweren Feuergefecht. Alle Sportler kamen um, von den Geiselnehmern überlebten drei das Drama. Die Geiselnahme und ihre Beendigung wurden weltweit live im Fernsehen verfolgt. In den Niederlanden gab es eine starke historische Solidarität mit dem Staat Israel und eine heftige Abscheu gegenüber dem Verhalten der Terroristen. Am 8. September stellten Abgeordnete der konservativ-liberalen VVD im Parlament Fragen, die sich unter anderem auf den Stand der Vorbereitungen für solche Tattaten in den Niederlanden richteten.¹⁶ Der Justizminister kündigte sogleich an, dass „auf Flughäfen Sicherheitsmaßnahmen zur Verhinderung von Flugzeugentführungen und Anschlägen auf Flugzeuge“ ergriffen würden und dass auch „die Bewachung von Objekten wie Botschaftsgebäuden“ geregelt werde.¹⁷

Der dramatische Verlauf der Geiselnahme in München trug dazu bei, dass die Regierung Blaauws frühere Empfehlungen ernst nahm und aufgriff. Der Ministe-

14 Vgl. D. ENGELEN, *Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog*, Amsterdam 2007, S. 170.

15 Ebd., S. 92-93 und S. 196.

16 *Vragen van de leden Geurtsen, Berkhouwer en Porthoine*, 8. September 1972, HTK, Sitzung 1972–1973. Appendix, Nr. 705, S. 1415.

17 Unmittelbar nach den Ereignissen in München wurden alle Flugzeuge der Lufthansa auf Schiphol zusätzlich bewacht. Vgl. *Politie bewapend op Schiphol*, in: *Trouw* vom 12. September 1972.

rialdirektor für öffentliche Ordnung und Sicherheit im Innenministerium ging mit einigen hohen Beamten am 19. September 1972 der Frage nach, wer für die Koordination von Maßnahmen gegen Terroraktionen verantwortlich sei. Auf der Grundlage seines Memorandums kamen am 26. September der Premierminister, die Minister für Justiz, Inneres und Verteidigung, der Leiter der Staatssicherheit, der Generalsekretär des Justizministeriums, einige hohe Beamte des Verteidigungsministeriums und ein Berater des Premierministers zusammen, um über eine niederländische Strategie zur Terrorabwehr zu sprechen. Hierbei kam man zu dem Schluss, dass die Verantwortung für diesen Bereich beim Justizminister liege, der in enger Abstimmung mit dem Innen- und dem Verteidigungsminister, dem Ministerpräsidenten sowie den Ministern, deren Politikgebiet vom einem eventuellen terroristischen Anschlag betroffen wäre, handeln sollte. Das Vorgehen im Fall eines Anschlags sei in erster Linie eine Aufgabe der Polizei. Diese müsse daher auch durch eine Einheit von Präzisionsschützen, eine Einheit für den Nahkampf und eine Kompanie der Panzerinfanterie (für die Abriegelung und Absicherung des „Unglücksortes“) verstärkt werden – es handelt sich hierbei um Vorschläge, die Blaauw bereits gemacht hatte. Um ein strategisches *fact finding* sollte sich dann der Staatsschutz kümmern. Die bereits genannte hochkarätige Amtliche Lenkungsgruppe des Justiz- und des Innenministeriums (nach 1972 wurden auch immer häufiger Vertreter des Verteidigungsministeriums einbezogen), die ASTA, sollte dann die Politik unter Berücksichtigung „hier und andernorts“ bereits begangener terroristischer Anschläge weiter vorbereiten.¹⁸

Ministerpräsident Barend Biesheuvel präsentierte dem Parlament im Februar 1973 die erste nationale Strategie der Niederlande zur Terrorbekämpfung. Er hielt bei diesem Anlass fest: „Die Regierung käme ihrer Verpflichtung nicht nach, wenn sie nicht die Möglichkeit in Betracht zöge, dass sich Erscheinungen terroristischer Natur, wie sich diese hierzulande bereits ereignet haben, wiederholen werden. Sie hält eine kraftvolle Bekämpfung solcher Erscheinungen für geboten.“¹⁹ In diesem „Terrorbrief“, wie die Notiz genannt wird, tauchten die Empfehlungen der interministeriellen Kommission vom 26. September 1972 wieder auf. Der Minister kündigte an, zur Verhinderung und Bekämpfung terroristischer Aktionen eine Einheit für den Nahkampf sowie eine Scharfschützeneinheit ins Leben zu rufen. Die amtliche Lenkungsgruppe innerhalb des Justizministeriums solle die Politik auf höchster Beamtenebene zentral gestalten und für die Koordination sorgen. Damit war die erste nationale Strategie der Niederlande bekanntgemacht worden. Ein bemerkenswertes Merkmal dieser Strategie

18 Vgl. *Conclusies van de bespreking over overheidsmaatregelen tegen terreuracties, gehouden in het ministerie van Algemene Zaken op dinsdag 26 september 1972 van 14.00 tot 16.00 uur*, RA 1972/001. Siehe auch: EIKELENBOOM, *Niet bang om te sterven*, S. 197–198. Es waren nicht, wie Eikelenboom schreibt, sieben, sondern zwölf Personen versammelt, da Generalsekretär Mulder (Justizministerium), J.M. De Graaf, D.M. Ringnalda, Generalleutnant W. van Rijn und ein Sekretär ebenfalls anwesend waren.

19 HTK, *Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 22. Februar 1973. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973*, 12.000, Nr. 11.

war, dass mit ihr keine neue Gesetzgebung verbunden war, auch nicht, nachdem im Laufe der 1970er Jahre weitere tödliche Anschläge folgten. Die Maßnahmen, die ergriffen wurden, konnten allesamt in die bereits bestehende Gesetzgebung eingefügt werden, insbesondere in das Polizeigesetz von 1957 und die Strafprozessordnung.²⁰ Damit gab der „Terrorbrief“ die Tonart für die niederländische Terrorismusbekämpfung in den nachfolgenden Jahren vor.

Der „Terrorbrief“: Zurückhaltung und Geschlossenheit (1973–1975)

Bei der Untersuchung der niederländischen Politik zur Terrorabwehr in den 1970er Jahren fällt auf, dass die verantwortlichen Minister und Beamten ihre Aktivitäten so weit wie möglich vor der Öffentlichkeit und sogar vor der politischen Arena abschirmten. Die Presse wurde gemieden, und parlamentarische Anfragen waren ebenfalls nicht willkommen. Terrortaten sollten in erster Linie auf gewaltlose Weise bekämpft werden – mit Hilfe von Informations- und Sicherheitsdiensten, Verhaftungen oder Verhandlungen. Wenn es sein musste, schreckte die Regierung nicht vor dem Einsatz von Spezialeinheiten zurück: Molukker in Assen, Lunteren oder Capelle aan den IJssel wurden mit bewaffneten Einsätzen, Hausdurchsuchungen und gewalttätigen Räumungen konfrontiert. Lokale Polizeikommandanten, insbesondere Polizeipräsident Odekerken aus Eindhoven, scheuten sich zudem nicht, Polizeihunde gegen Demonstrationen der Roten Jugend einzusetzen. Solche Aktionen wurden allerdings so weit wie möglich begrenzt.

Sowohl das Parlament als auch die Medien berücksichtigten bei allen kritischen Bemerkungen in hohem Maße die Wünsche, die sich in diesem Zusammenhang aus den Sicherheitsbestimmungen der Regierung ergaben. Anfangs boten die Rundfunkanstalten VPRO, KRO und AVRO der Roten Jugend noch ein Podium.²¹ Aktivisten der Gruppe hatten im Sommer 1971 einige Male die Gelegenheit, ihre Standpunkte über das Radio zu verkünden. „Wenn es nötig ist, Menschen zu vernichten oder zu liquidieren, dann wird die Rote Jugend nicht davor zurückschrecken, dies zu tun“, so ein Mitglied in einer Sendung des linksorientierten VPRO.²² In der Sendung *Televizier* der weltanschaulich neutralen Rundfunkanstalt AVRO erschienen zudem die beiden „unkenntlich gemachten“ Schattenrisse der Anführer der Roten Jugend, Theo Engelen und Lucien van Hoesel, im Bild.²³ Justizminister Dries van Agt und die Staatsanwaltschaft berieten am 6. August 1971, wie sie die Rundfunkgesellschaften dazu bewegen könnten, in Zukunft dieser „terroristischen, geschulten Organisation“ weniger Auf-

20 Dritter Bericht der ASTA, 8. Juni 1976, RA 1972/001.

21 *Kopie van bandopname van uitzending in KRO-echo op woensdag 28 juli 1971*, Archiv Bezirksgericht 's-Hertogenbosch, 1970–1979 (2366) BHIC.

22 *Interview VPRO op 30 juli 1971*, Archiv Bezirksgericht 's-Hertogenbosch, 1970–1979 (2366) BHIC.

23 Vgl. DEKKERS/DIJKSMAN, *'n Hollandse stadsguerrilla*, S. 37.

merksamkeit zu schenken.²⁴ Danach war es tatsächlich mehr oder weniger vorbei mit den Radio- und Fernsehinterviews – obgleich *Vrij Nederland* am 7. August 1971 erneut eine harte Aussage aufzeichnete: „Jemanden um die Ecke zu bringen ist in unserer Ideologie völlig selbstverständlich.“²⁵ Ab 1972 musste sich die Rote Jugend dann allerdings in erster Linie mit den bescheidenen Publikationskanälen eigener Machart begnügen.²⁶ Auch in späteren Jahren behielt der Justizminister eine gewisse Kontrolle über die Medien. So gelang es dem Justizministerium, den Namen des neuen Generalstaatsanwalts, der 1974 mit der Terrorismusbekämpfung betraut wurde, R.A. Gonsalves, geheim zu halten. Zwar wurde der Name den Chefredakteuren aller Zeitungen und Rundfunksender in einem Brief mitgeteilt, sie wurden jedoch gebeten, seine Identität um seiner persönlichen Sicherheit willen nicht bekannt zu machen. Daran hielten sie sich auch.²⁷

Die in den Niederlanden praktizierte Politik der Zurückhaltung und der intensiven Vernetzung hatte zur Folge, dass die Krisen- und Entscheidungszentren, die über den Einsatz der so genannten Antiterrorereinheiten bestimmten, mit zu vielen unterschiedlichen Befugnissen konfrontiert wurden. Das Innenministerium konkurrierte mit dem Justizministerium, die nationale Regierung mit den vor Ort befindlichen Entscheidungsträgern. Die Richtlinien und Rundschreiben waren nicht überall bekannt. Es gab keine formalen Regelungen zur Lösung eventueller Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Instanzen, und die hierarchischen Linien waren nicht immer verfassungskonform. Zuweilen behielten daher Bemühungen, die eigenen Kompetenzen zu schützen, die Oberhand. So weigerte sich der Amsterdamer Polizeipräsident Toorenaar im September 1975, die Ermittlungsarbeiten im Zusammenhang mit einer – nach einem Hinweis der Staatssicherheit – vereitelten Entführung des Warschau-Expresses durch Syrier palästinensischer Abstammung Generalstaatsanwalt Gonsalves zu übertragen und das überregionale *Landelijk Bijstandsteam Terreurbestrijding* zu der Angelegenheit hinzuzuziehen. Als im Dezember 1975 südmolukkische Jugendliche den indonesischen Generalkonsul in Amsterdam als Geisel genommen hatten, passierte in den ersten Stunden der Geiselnahme zunächst überhaupt nichts – Grund hierfür war ein Streit über die Frage, ob der Bürgermeister oder der Oberstaatsanwalt die Führung über das Entscheidungszentrum hat.²⁸ Die

24 *Verslag van bespreking ten departement op 6 augustus 1971, betreffende de Rode Jeugd te Eindhoven*, Archiv Bezirksgericht 's-Hertogenbosch, 1970–1979 (2366) BHIC.

25 D. VAN DE POL, *De Rode Jeugd van Eindhoven kondigt de stadsguerrilla aan. „Iemand om zeep helpen is in onze ideologie volkomen vanzelfsprekend“*, in: *Vrij Nederland* vom 7. August 1971.

26 Wie beispielsweise dem eigenen *Rode Jeugd katern*. Im Übrigen war die überregionale Organisation der Roten Jugend, insbesondere Henk Wubben, ebenfalls nicht besonders froh über die große Medienkampagne. Er fand das Risiko zu hoch und war der Ansicht, es sei tatsächlich besser, eigene Texte zu produzieren statt Interviews zu geben. Vgl. DEKKERS/DIJKSMAN, *'n Hollandse stadsguerrilla*, S. 37.

27 R.A. GONSALVES/G.J. VERHOOG, *Mr. Gonsalves. Memoires*, Utrecht 1999, S. 180.

28 Vgl. GONSALVES/VERHOOG, *Mr. Gonsalves*, S. 183–188.

Verhältnisse erweisen sich auch in anderen Fällen als überaus kompliziert: Während der molukkischen Geiselnahmen der Jahre 1975 und 1977 mussten die betroffenen Bürgermeister und Kommissare der Königin akzeptieren, dass sie dem Oberstaatsanwalt untergeordnet waren, während sie normalerweise autonom handeln konnten.²⁹

Schließlich wurden diese Probleme „pragmatisch“ gelöst. Parteipolitische Gräben spielten bei den Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung kaum eine Rolle. Nicht die Politiker saßen am Verhandlungstisch, sondern die Beamten und die Sicherheitsexperten. Die auftretenden Konflikte entstanden nicht durch parteipolitische Friktionen, sondern durch Dissonanzen zwischen den zentralen Behörden auf der einen und den provinziellen und lokalen Autoritäten auf der anderen Seite, die genau im Auge behielten, ob ihre Interessen und ihre Autonomie auf dem Gebiet von Sicherheit und Ordnung keinen Schaden erlitten. Andere Spannungen wurden durch unterschiedliche Herangehensweisen der Sicherheits- und Polizeidienste verursacht.

Nach 1973 versuchte das progressive Kabinett unter dem Sozialdemokraten Joop den Uyl, dem allgemeinen Ruf der Gesellschaft nach mehr politischer Klarheit Rechnung zu tragen, was zu einer stärkeren Politisierung führte. Das gewachsene politische Interesse am Thema Terrorismus vereinfachte die Kontrolle, Koordination und Evaluation der Maßnahmen im Kampf gegen den Terror jedoch nicht und machte diese auch nicht transparenter. Die in diesem Bereich tätigen Akteure zogen sich einfach weiter in ihre regionalen und sektoralen Bastionen zurück. Was sie wollten, geschah. Ob dies mit harter Hand oder mit Umsicht passierte, hing sowohl von der Gewalttätigkeit der Terroristen als auch von den Ansichten des Polizeipräsidenten oder Bürgermeisters vor Ort ab. Dadurch blieben Politik und Diskurs – allen nationalen Richtlinien und Maßnahmen zum Trotz – bruchstückhaft. Es ist sogar fraglich, ob man in dieser Periode angesichts der geringen Intensität und Dauer sowie des geringen Umfangs der öffentlichen Debatte zu diesem Thema überhaupt von einem nationalen Terrorismusdiskurs sprechen kann.

Eine Serie terroristischer Gewaltakte (1975–1977)

Am 2. Dezember 1975 hielten sieben molukkische Jugendliche den Nahverkehrszug von Groningen nach Zwolle auf der Höhe des in Drenthe liegenden Dorfes Wijster an. Sie forderten, dass sich die Niederlande bei der indonesischen Regierung für eine freie Republik der Südmolukken einsetzen sollten. Sie schossen den Lokführer, Hans Braam, nieder und exekutierten später, als die niederländische Regierung nicht schnell genug auf ihre Forderungen einging, noch zwei Passagiere, Leo Bulter und Bert Bierling. Am 4. Dezember besetzte eine andere Gruppe von Molukkern als flankierende Aktion das indonesische Konsulat in Amsterdam. Erst am 14. Dezember ergaben sich die Zugentführer – es hat-

29 Vgl. KLERKS, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, S. 41–43.

te begonnen zu frieren, was die Lage der Entführer und Passagiere im Zug immer unerträglicher machte. Überdies schien die indonesische Regierung mit Repressionen gegen Familienangehörige auf den Molukken zu drohen. Eine Delegation südmolukkischer Führungspersonen unter der Leitung des Exilpräsidenten Manusama konnte die Entführer schließlich zum Verlassen des Zuges überreden. Am 19. Dezember ergaben sich auch die Besetzer des Konsulats, nachdem ihnen ein Gespräch zwischen Manusama und der niederländischen Regierung zugesagt worden war. Die molukkischen Zugentführer wurden wegen zweifachen Mordes und Totschlags zu einer vierzehnjährigen Gefängnisstrafe verurteilt, die Konsulatsbesetzer erhielten jeweils eine Haftstrafe von sieben Jahren.³⁰

Die Regierung befand sich während und nach der Entführung vom Dezember 1975 in einem Dilemma. Bis 1975 hatte das Kabinett nicht darüber nachgedacht, anlässlich terroristischer Taten den Notstand auszurufen. Selbst die 1972 vom Generalsekretär des Justizministeriums geäußerte Idee eines „Mini-Notstands“ war sogleich verworfen worden. Gleichwohl sprachen die Minister während der Zugentführung vom Dezember 1975 öffentlich über die Schaffung einer Institution für „erhöhte Wachsamkeit im Land.“³¹ Auch die öffentliche Meinung war um diese Zeit herum empfänglicher für die terroristische Bedrohung geworden. In Rotterdam wurde am 5. Dezember spontan ein Aktionskomitee zur Förderung eines Antiterrorismusgesetzes gegründet. Noch am gleichen Tag sammelte dieses Komitee in der Rotterdamer Einkaufsstraße *Lijnbaan* 1.550 Unterschriften.³² Nach Beendigung der Geiselnahme war die Aufregung dann allerdings auch rasch wieder vorüber. Im Gegensatz zu Westdeutschland, wo die zweite Generation der RAF-Terroristen die Bevölkerung noch jahrelang in Angst und Schrecken versetzte, kehrte die Ruhe in den Niederlanden somit rasch wieder zurück.

Es entstand in der Folgezeit in den Niederlanden in linken Kreisen sogar eine Art Gegenreaktion gegen das Verhalten der deutschen Sicherheitsorgane. Während des Stammheimprozesses der Jahre 1975 bis 1977 nahm die Besorgnis bezüglich der Entwicklung des deutschen Rechtsstaats zu – eine Besorgnis, die durch die damals in den Niederlanden weit verbreiteten Ressentiments gegen die ehemaligen Besetzer zusätzliche Nahrung erhielt. Aktivistengruppen und einige Anwälte gründeten in den Niederlanden ein Solidaritätsnetzwerk für die gefangenen RAF-Mitglieder und organisierten Demonstrationen gegen das vermeintliche Aufkommen eines Polizeistaats bei den Nachbarn im Osten. Nach dem Selbstmord der RAF-Gründerin Ulrike Meinhof am 9. Mai 1976 in dem schwer bewachten „Supergefängnis“, das speziell für die RAF-Mitglieder in Stuttgart-Stammheim eingerichtet worden war, erschien in niederländischen Tageszeitungen eine Art Todesanzeige, in der eine Gedenk- und Protestdemonstration ange-

30 Vgl. P. BOOTSMA, *De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970–1978*, Amsterdam 2000, S. 79–174.

31 Vgl. *Kabinet bespreekt instelling „verhoogde waakzaamheid“*, in: *NRC Handelsblad* vom 5. Dezember 1975. Zur Gründung dieser Institution kam es letztlich doch nicht.

32 Vgl. *Rotterdams actiecomité Anti-terroristenwet. Veel bijval ontvangen*, in: *NRC Handelsblad* vom 5. Dezember 1975. Siehe auch: *Terrorisme verheugt de roep om „bijzondere maatregelen“*, in: *NRC Handelsblad* vom 10. Dezember 1975.

kündigt wurde. Linke Publizisten fühlten sich an das Ende der Weimarer Republik erinnert und betrachteten die RAF in ihrem Widerstand gegen einen allmächtigen Staat als *underdog*.³³ Erst nachdem es in den Niederlanden 1977 Schießereien mit flüchtigen RAF-Mitgliedern gegeben hatte, bei denen der Polizist Arie Kranenburg ums Leben kam und einige andere Polizeibeamten (schwer) verwundet wurden, schmolz die Sympathie für die RAF dahin.³⁴ Der antiwestdeutsche Reflex verschwand jedoch nicht völlig (siehe unten) und beeinflusste weiterhin die Debatte über die Terrorismusbekämpfung.

Im Jahr 1977 sorgten auch die Molukker wieder für Aufregung. Einige Gruppen von Jugendlichen waren frustriert über die gewaltsame Räumung des molukkischen Viertels in Vaassen im Oktober 1976. Zudem waren die radikalen Jugendlichen der Meinung, dass die Regierungskommissionen, die 1975 und 1976 eingesetzt worden waren, um die Integrationspolitik für die Molukker anzukurbeln und ihnen mehr Mitsprache einzuräumen, lediglich ein Trostpflaster seien. Sie fanden, dass die Regierung und ihre eigene Führung lediglich damit beschäftigt seien, die molukkische Bevölkerung zu beschwichtigen.³⁵ Neun junge Molukker aus Bovensmilde und Assen nahmen daher am 23. Mai 1977 in Groningen die Insassen eines Zuges in Geiselhaft, während vier ihrer Freunde eine Schule in Bovensmilde besetzten und 105 Schulkinder und 5 Lehrkräfte festhielten. Drei Wochen später, am 11. Juni, bereiteten Spezialeinheiten beiden Aktionen ein Ende. Sechs Geiselnahmer und zwei Passagiere verloren während der Erstürmung des Zuges und der Schule ihr Leben.³⁶

Nach dem Geiseldrama verhärtete sich das gesellschaftliche Klima. Im Juni 1977, also unmittelbar nach der Geiselnahme, hatte immer noch fast ein Drittel der niederländischen Bevölkerung Verständnis für die Molukker und ihr Schicksal.³⁷ Die molukkische Gemeinschaft wurde jedoch zunehmend mit Blick auf die Aktionen für schuldig gehalten – besonders, als 1978 erneut eine Geiselnahme stattfand: Drei molukkische Jugendliche besetzten das Gebäude der Provinzverwaltung in Assen und schossen zwei Geiseln nieder. Der Raumplaner Ko de Groot wurde vor ein Fenster gesetzt und kaltblütig ermordet. Der Abgeordnete J. Trip wurde während der Erstürmung des Gebäudes von den Geiselnahmern niedergeschossen und erlag im Krankenhaus seinen Verletzungen. Dieses Mal

33 Vgl. hierzu den Beitrag von Jacco Pekelder in diesem Band. Siehe darüber hinaus: J. PEKELDER, *Sympathie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970–1980*, Amsterdam 2007, S. 81–101 und S. 317–319; J.C. HESS/F. WIELENGA, *Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969–1980*, Den Haag 1982, S. 38; F. Wielenga, *Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945*, Münster 2000, S. 366 ff.

34 Am 1. November 1978 eröffneten zwei flüchtige RAF-Mitglieder zudem an der Grenze bei Kerkrade das Feuer auf die beiden Zöllner Johannes Goemans und Dionysius de Jong. Beide kamen ums Leben.

35 Vgl. H.M.A.G. SMEETS/F. STEIJLEN/I. KLINKERS, *In Nederland gebleven. De geschiedenis van Molukkers*, Amsterdam 2006, S. 252–254.

36 Vgl. BOOTSMA, *De Molukse acties*, S. 193–352.

37 Vgl. *NIPO Bericht*, Nr. 1852; A.P. SCHMID u.a., *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*, Amsterdam 1982, S. 61.

sprach sich die molukkische Gemeinschaft klar gegen Gewalt aus, diese müsse nun ein Ende haben. Die Molukker hätten inzwischen kollektiv begriffen, dass weitere Aktionen sie ihrem Ideal nicht näher brächten und ihre Lage in den Niederlanden nur verschlechterten. Es habe genug Tote gegeben.³⁸ Die neue Regierung unter dem Christdemokraten Dries van Agt hatte überdies verdeutlicht, dass man in Zukunft hart vorgehen werde.³⁹ Um diese Zeit herum (1977/78) hatte die terroristische Gewalt in den Niederlanden jedoch ihren Höhepunkt schon wieder überschritten. Die faktische Umsetzung eines solchen „sehr harten Vorgehens“ konnte daher nicht mehr unter Beweis gestellt werden.

Der „Dutch Approach“: ein „weicher“ Ansatz?

Die in den Niederlanden in den 1970er Jahren durchgeführte Politik zur Bekämpfung des Terrorismus kann insgesamt nicht als nachgiebig charakterisiert werden. Mit dem „offenen Charakter unserer Gesellschaft“, der nicht beschädigt werden dürfe, wie es im „Terrorbrief“ hieß, war nicht vorrangig gemeint, dass sich die Regierung liberal oder tolerant verhalten müsse. Diese „offene Gesellschaft“ wurde hier terroristischen Aktionen gegenübergestellt, die die öffentliche Ordnung störten und die Rechtsordnung verletzten. Terroristische Taten seien Straftaten, denen Polizei und Justiz mit erhöhter Anstrengung entgegentreten müssten. Van Agts Beamte und die Versammlung der Oberstaatsanwälte hatten sich dabei intern wiederholt für ein hartes und deutliches Auftreten ausgesprochen. Charakteristisch für die Präsentation der durchgeführten Maßnahmen war – und darauf beruht wahrscheinlich deren spätere Interpretation als nachgiebig – die Tatsache, dass die Bevölkerung nicht mobilisiert wurde. Es wurden keine Horrorszenarien ausgemalt, und es wurde auch keine politische Hexenjagd auf die betreffenden Organisationen, Bevölkerungsgruppen oder politischen Bewegungen eröffnet. Im Gegenteil: Die Vereitelung von Anschlägen wurde geheim gehalten, und Maßnahmen wurden so weit wie möglich innerhalb von Beratungskommissionen besprochen, die aus hohen Beamten der Staatsanwaltschaft, der Polizei und des Justizministeriums bestanden.⁴⁰ Der Parlamentarier Aad Kosto (PvdA) meinte nicht zu Unrecht einigermaßen empört, die gesamte Frage der neuen Antiterrorismus-Einheiten sei lediglich rein zufällig ans Licht gekommen.

Die Praxis, Maßnahmen gegen den Terror regierungsseitig nicht zu kommunizieren, wandelte sich ein wenig nach dem Amtsantritt des neuen, links-progressiven Kabinetts unter Joop den Uyl im Mai 1973. Zwar änderte sich in Bezug auf die Ausführung der Maßnahmen kaum etwas, aber den Uyl rückte das gewählte Vorgehen in der Außendarstellung in ein anderes Licht. Im Gegensatz

38 SCHMID u.a., *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*, S. 353–376.

39 Vgl. BOOTSMA, *De Molukse acties*, S. 286–295.

40 Siehe beispielsweise die Ministerratsprotokolle vom 8. September 1972 (Nr. 5730, Nationaal Archief, Den Haag) und KLERKS, *Terreurbestrijding in Nederland, 1970–1988*, S. 50–53.

zu seinem Vorgänger, dem pragmatischen, ordnungsliebenden Biesheuvel, oder seinem Nachfolger, dem sich selbst als tatkräftig präsentierenden van Agt, war Premierminister den Uyl viel besorgter über das gewalttätige Image, das der Einsatz von Spezialeinheiten zur Folge haben könnte. Das bedeutete nicht, dass er nicht „hart“ auftreten konnte. Zwar ließ den Uyl die Spezialeinheiten nicht eingreifen, als drei Mitglieder der japanischen Roten Armee vom 13. bis einschließlich zum 17. September 1974 die französische Botschaft in Den Haag besetzten, wobei sie den Botschafter und zehn weitere Personen als Geiseln nahmen. Der Grund hierfür bestand jedoch darin, dass diplomatischer Druck Frankreichs und andere internationale Aspekte ein bewaffnetes Eingreifen heikel machten. Überdies hatten die Terroristen sich dermaßen verschanzt, dass ein Eingriff auch große physische Risiken mit sich gebracht hätte.⁴¹ Die Geiselnahme endete dann auch mit weitreichenden Konzessionen gegenüber den Terroristen (Freilassung ihres Kollegen Yutaka Furuya durch Frankreich, freier Abzug mit einer französischen Boeing und 300.000 Dollar Lösegeld) und der Freilassung der Geiseln.⁴²

Einen Monat später, am 26. Oktober 1974, zeigte den Uyl jedoch, dass er zu einem harten Vorgehen bereit war: Vier Inhaftierte, darunter der palästinensische Terrorist Adnam Achmad Nuri, der bei einer Flugzeugentführung im gleichen Jahr festgenommen war, und der algerische Räuber Mohammed Kadouche, der in Rotterdam verhaftet worden war, hatten in der Kapelle des Gefängnisses in Scheveningen die Mitglieder des Sonntagschors (22 Menschen) als Geiseln genommen. Nach vier Tagen stürmte eine Spezialeinheit der Marinesoldaten den Gebetsraum und befreite die Geiseln. Dabei gab es weder Tote noch Verwundete.⁴³ Diese Aktion vollzog sich jedoch so schnell und die Bewertungen waren so eindeutig („böse Gefangene wollen raus“), dass ein Eingreifen auf der Hand lag. Den Uyl brauchte sich hier nicht vor einer Imageschädigung in bestimmten Bevölkerungsgruppen zu fürchten. Anders verhielt es sich wiederum, wenn Südmolukker beteiligt waren. Während der südmolukkischen Aktionen im Dezember 1975 ließ den Uyl die Spezialeinheiten ungeachtet der Tatsache, dass die Geiselnahme bereits zwei Passagiere exekutiert und auch den Lokführer erschossen hatten, nicht den Zug angreifen.⁴⁴ Der Ministerpräsident hatte seine

41 Vgl. *Bericht des Ministerpräsidenten Joop den Uyl an den Vorsitzenden der Zweiten Kammer, Den Haag am 20. September 1974*, im Haager Stadtarchiv – Gemeentebestuur 1953-1976, Nr. 2957. Siehe hierzu auch: F. VAN ES, „*Met het vizier op scherp*“. *Een onderzoek naar het optreden van de Haagse politie en de BVD bij drie gijzelingsacties in de beginjaren zeventig*, unveröffentlichte Masterarbeit, Universität Utrecht 2006.

42 Vgl. E. MULLER, *Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland – Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid*, Arnheim 1994, S. 168–173; EIKELENBOOM, *Niet bang om te sterven*, S. 98–106.

43 Vgl. *de Volkskrant* vom 27. Oktober 1974; MULLER, *Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland – Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid*, S. 196–202.

44 Ein dritter Passagier war ebenfalls niedergeschossen worden, konnte aber später entkommen, da er sich tot gestellt hatte. Zum Handeln den Uyls und des damaligen Jus-

Hoffnung auf Verhandlungen zwischen den Geiselnernern und den südmlukischen Anführern gesetzt. Tatsächlich gelang es den Letztgenannten schließlich, die Aktivisten zum Verlassen des Zuges zu überreden.

Nach den Terroraktionen der Jahre 1974 und 1975 suchte den Uyl aktiver nach einer öffentlichen Basis für seine Politik des Verhandeln, in deren Rahmen ein gewaltsames Eingreifen nur allerletztes Mittel war, wobei er negative Hinweise auf den Nachbarn im Osten nicht scheute. So grenzte er die niederländische Politik von der Art und Weise ab, in der Terroristen in Westdeutschland eingesperrt, neue Gesetze gemacht und speziell gesicherte Gefängnisse („Superkerker“) gebaut wurden. Daraus sprach politisches Kalkül, aber auch eine niederländisch-chauvinistische Empörung über das Verhalten der Deutschen. Den Uyl wollte den Terrorismus zwar bekämpfen, aber nicht auf die „deutsche“ Art und Weise. Im Gegensatz zu manchen seiner Parteigenossen war er nicht der Ansicht, die Bundesrepublik entwickle sich in Richtung eines Polizeistaates, aber er machte noch im September 1977 (zwei Tage, nachdem das RAF-Mitglied Knut Folkerts in Utrecht den Polizeibeamten Arie Kranenburg erschossen hatte) in einem Fernsehinterview ernste Bemerkungen zur „massiven Machtdemonstration der Polizei“. Er äußerte bei dieser Gelegenheit: „Es ist die Frage, wie weit man für die Atmosphäre der Freiheit, Liberalität und auch Verletzbarkeit, die der Demokratie zu eigen ist, gehen kann und darf, ohne diese Atmosphäre preiszugeben.“⁴⁵ Unter den Uyl entstand demnach ein komplexeres Gefüge von Gegensätzen: Die eigene Identität, „der offene Charakter der Gesellschaft“, wurden im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nicht nur von den Straftaten abgegrenzt, die die Terroristen verübten, sondern auch in Relation zur Herangehensweise der Nachbarn im Osten gesetzt. Während das Kabinett Biesheuvel noch auf die Schaffung von Scharfschützeneinheiten in Frankreich, Belgien und Westdeutschland als Vorbild hingewiesen hatte, distanzierte sich den Uyl nun gerade von solchen Maßnahmen. Der „Dutch Approach“ sei in erster Linie auf Verhandlungen und eine friedliche Beendigung terroristischer Taten ausgerichtet, und der Einsatz von Gewalt sei nur als *Ultima Ratio* gedacht. Der Rechtsstaat sollte ganz gewiss nicht angepasst werden.

Diese Meinung fand sich auch in vielen Kommentaren der linksliberalen Medien.⁴⁶ Nach Meinung des Historikers Jacco Pekelder spielte dabei um 1975 nicht nur die Angst vor einem Wiederaufleben „faschistischer“ Tendenzen eine Rolle, vielmehr habe es sich dabei auch um ein Unbehagen über die weitreichende staatliche Kontrolle der Gesellschaft mit Hilfe moderner und totalitärer

tizminister van Agt siehe auch die entsprechenden Passagen in: A. BLEICH, *Joop den Uyl 1919–1987. Dromer en doordouwer*, Amsterdam 2008.

45 C. LABEUR u.a., *Interview met minister-president Joop den Uyl*, in: *Hier en nu*, NCRV, 24. September 1977. Archief Beeld en Geluid Hilversum, Nr. M58499. Die Aussage wird zitiert in: MARTENS, „*Geen kans voor Baader Meinhof*“, S. 51–53.

46 Aber auch in der Tageszeitung *de Volkskrant* wurde auf die Einschränkung von Freiheitsrechten und die Gefahren der Antiterrormaßnahmen des westdeutschen Staates für die Demokratie hingewiesen. Vgl. HESS/WIELENGA, *Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?*

Sicherheitssysteme gehandelt, wie sie in den kommunistischen Diktaturen zum Teil bereits verwirklicht gewesen sei.⁴⁷ Der Journalist Henk Hofland sprach in diesem Zusammenhang in der *Haagse Post* von einem „Loerdersstaat“ – einem Staat auf der Lauer, in dem die „Gesellschaft durch das gegenseitige Spionieren und die gegenseitige Kontrolle beherrscht wird, durch die gegenseitige Überprüfung auf geringste Symptome politisch abweichenden Verhaltens.“⁴⁸ Frank Kuitenbrouwer, Journalist des *NRC-Handelsblad*, fragte in diesem Kontext rhetorisch: „Was für eine Art von Gesellschaft wollen wir uns antun?“⁴⁹

Erst nach dem Amtsantritt des neuen Kabinetts unter dem Christdemokraten Dries van Agt im Jahr 1977 begann dieses Bild sich zu verändern: Die Regierung berücksichtigte zunehmend den nach 1975 lauter zu hörenden Ruf nach härteren Maßnahmen und einer speziellen Gesetzgebung zur Terrorabwehr. Da neue Geiseldramen nach 1978 ausblieben, kam es – wie bereits erwähnt – nicht zu diesen neuen Maßnahmen. Das Thema Terrorismus verschwand in der Folgezeit wieder sowohl von der öffentlichen als auch von der politischen Tagesordnung. Dies trug dazu bei, dass der „Mythos“ vom wenig repressiven und liberalen „Dutch Approach“ auch nach 1978 weiterlebte.

Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik: „Die Demokratie muss bewaffnet sein“

Bei einer Untersuchung der deutschen Entscheidungsfindungsprozesse im Kontext der Terrorismusbekämpfung fällt vor allem auf, dass erst relativ spät eine zentrale Strategie entwickelt wurde. Obgleich die erste Generation der Roten Armee Fraktion (RAF) schon zwischen 1970 und 1972 aktiv war und das Geiseldrama von München das Thema Terrorismus im September 1972 auf die Tagesordnung setzte, dauerte es nämlich bis nach der Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz im Februar/März 1975, bis eine nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung formuliert wurde.⁵⁰ Vorher konzentrierte sich die Bekämpfung militanter Gruppierungen auf Städte wie Frankfurt am Main, München und (West-)Berlin, wobei die lokale Polizei und die Landeskriminalämter (LKA) die Initiative ergriffen. Im Visier hatte man dabei ausschließlich linksrevolutionäre terroristische Bewegungen – in erster Linie die RAF, daneben aber auch verwandte Gruppierungen, wie die Bewegung 2. Juni – sowie, in geringerem Umfang, den von Palästinenserkommandos verübten Terrorismus. Dabei bestimmten Propaganda, Medienhysterie und Ereignispolitik den Ton.

47 Vgl. PEKELDER, *Sympathie voor de RAF*.

48 H.J.A. Hofland, *De loerdersstaat*, in: *HP* vom 1. Oktober 1977.

49 Die Aussage stammt aus einem Fernsehinterview, vgl. J. MARTENS, „*Geen kans voor Baader Meinhof*“. *De Rote Armee Fraktion op de Nederlandse radio en televisie, 1968–1979*, Diplomarbeit im Fach Geschichte, Universität Amsterdam 2004, S. 58.

50 Vgl. K. WEINHAUER, *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 225.

Bis 1975 versuchte die Regierung, das Thema „Terrorismus“ nicht allzu hoch auf die politische Tagesordnung zu setzen. Der sozialdemokratische Bundeskanzler Helmut Schmidt, der in der nach 1977 entstandenen Bildformung meist als tatkräftig dargestellt wurde, blieb in Wirklichkeit während der Krise eher zurückhaltend. Erst nachdem die Opposition dem Kabinett Unfähigkeit und Nachgiebigkeit gegenüber den Terroristen vorwarf, wurde die Regierung Schmidt aktiv. Das Bundeskriminalamt erhielt nun auch überregional im Bereich der Terrorabwehr die polizeilichen Befugnisse. Die Basis hierfür und für die Bekämpfung des revolutionären Terrorismus war breit: Ständig bedrängte die Opposition die Regierung, noch härtere Maßnahmen zu ergreifen und gröbere Geschütze aufzufahren.

Die große Unruhe, die in der Bevölkerung nach den Morden an Generalbundesanwalt Siegfried Buback und dem Bankier Jürgen Ponto sowie der Entführung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns-Martin Schleyer im Jahr 1977 ausbrach, verlieh den Diskussionen über die Politik zur Terrorismusbekämpfung eine eigene Dynamik, durch die sich die sozialliberale Regierung ständig gezwungen sah, in punkto Tatkraft, Wahrung der Ordnung sowie Unbeugsamkeit mit der Opposition Schritt zu halten. Diese *moral panic* in der Bundesrepublik ist eine Geschichte für sich.⁵¹ Es waren nicht nur oder in erster Linie die regierenden Politiker, die für diese Dramatik verantwortlich waren. Auch wenn der lenkende Einfluss der Oppositionsparteien CDU und CSU nicht unterschätzt werden darf, reagierten auch sie zum Teil auf äußerst rabiate Stimmen aus der Bevölkerung, die in vielen Briefen und Petitionen laut wurden, in denen die Einführung verschiedener harter Maßnahmen verlangt wurde. Auch die Polizeigewerkschaften forderten größere Vollmachten und waren 1975 hartnäckig gegen die Verhandlungen mit den Lorenz-Entführern.

Zwischen dem 5. September und dem 19. Oktober 1977 versetzte die Entführung Schleyers die Bundesrepublik in höchsten Alarmzustand. Neben den Sondergesetzen zum Terrorismus, die schon seit 1974 eingeführt worden waren, kamen nun noch einmal zusätzliche Bestimmungen hinzu, die – mit den Worten Wolfgang Kraushaars – in einen zwar „nicht erklärte[n], aber in mancherlei Hinsicht praktizierte[n] Ausnahmezustand“⁵² mündeten (Einschränkung von Freiheitsrechten und weitreichende Befugnisse für die ausführende Gewalt). Diese Entwicklung begann mit der Einführung eines Krisenrates, der faktisch wie eine verkappte Allparteienregierung auftrat. Am 29. September beschloss dieser Rat, ein Kontaktsperregesetz einzuführen – eine völlige Informations- und Kontakt-

51 Für eine ausführliche Untersuchung des Diskurses und der „moral panic“ im Jahr 1977 siehe: H. BALZ, *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat: Die öffentliche Debatte über die RAF in den 70er Jahren*, Frankfurt a.M./New York 2008.

52 W. KRAUSHAAR, *Die Untoten der Bonner Republik. Vermächtnis der RAF*, in: *Spiegel Online*, 5. September 2007., online unter: <http://www.spiegel.de/panorama/zeitgeschichte/0,1518,503966,00.html>, eingesehen am 2. September 2008. Vgl. auch ders., *Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes*, in: Ders. (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, S. 1.011–1.025.

blockade für die in Stammheim einsitzenden Gefangenen –, das bereits in Kraft war, bevor es nachträglich innerhalb weniger Stunden vom Bundestag angenommen wurde. Nach Aussage einiger Juristen, die daran beteiligt waren, war noch niemals ein Gesetz so schnell durch das Parlament getrieben worden.⁵³

Vielen Politikern ging dies noch nicht weit genug. Der CSU-Vorsitzende Franz Josef Strauß schlug sogar vor, als Vergeltungsmaßnahme für die Geiselnahmen „jede Stunde einen [der RAF-Häftlinge] zu exekutieren“ – ein Vorschlag, der womöglich seinen Ursprung in dem in jener Zeit oft gehörten Spruch „Buback, Ponto, Schleyer – der nächste ist ein Bayer“ hatte. Zudem war Strauß zum Zeitpunkt der Äußerung wahrscheinlich etwas angetrunken. Es gab jedoch auch andere, die solche Vorschläge machten, sogar Generalbundesanwalt Kurt Rebmann dachte über sie nach.⁵⁴ In einem Telefonat mit dem französischen Präsidenten Valéry Giscard d’Estaing am 13. September 1977 seufzte Bundeskanzler Schmidt vor diesem Hintergrund, die öffentliche Meinung befinde sich in Westdeutschland in einem „schrecklichen Zustand“: Von allen Seiten, sogar von Politikern, werde von ihm verlangt, Geislerschießungen an den inhaftierten Terroristen vorzunehmen. Er wolle aber keinerlei Zweifel daran lassen, dass er die Verfassung und die Rechtsordnung strikt einhalten werde. Er stünde aber unter starkem Druck überwiegend seitens der Opposition, aber auch aus dem eigenen Lager und aus weiten Kreisen parteipolitisch nicht gebundener Bürger.⁵⁵

So war Schmidts Herangehensweise unter den vorgeschlagenen „Lösungen“ sogar noch die gemäßigtste. Er suchte die Basis für seinen Ansatz gerade in der „Gemeinsamkeit der Demokraten“. Damit verwies er auf das nach 1945 in der Bundesrepublik übernommene Konzept der „streitbaren Demokratie“. Dieses Konzept besagte, dass die Bundesrepublik eine konstitutionelle Demokratie sei, dass sie über die Macht verfüge, jede mögliche Bedrohung dieser demokratischen Ordnung abzuwehren, und dass sie entsprechende Maßnahmen auch anzuwenden habe.⁵⁶ Die Demokratie und der Rechtsstaat mussten geschützt werden – darum ging es Schmidt. Daher wies er auch alle Vorschläge, die nicht dem Grundgesetz entsprachen (neben der bereits erwähnten Todesstrafe machten auch andere Vorschläge für Vergeltungsmaßnahmen gegen RAF-Gefangene oder sogar Familienmitglieder die Runde), rigoros zurück. Solche Notmaßnahmen hätten seiner Meinung nach eine „moralische Spaltung des Volkes“ zur

53 Interview mit Joachim Lampe, Karlsruhe, 29. Juni 2006; Interview mit Gerd Harms, Abteilungsleiter des Staatsschutzreferats des Justizministeriums (1974–1978) und Staatsanwalt in Karlsruhe (1978–1987), Detmold, 24. März 2006.

54 Vgl. K. WIEGREFE, *Schrecklicher Zustand*, in: *Der Spiegel* vom 3. März 2008, S. 68. Für mehr Dokumente und Protokolle aus dieser Zeit siehe: INSTITUT FÜR ZEITGESCHICHTE (Hrsg.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1977*, 2 Bde., München 2008.

55 Vgl. ebd.

56 Vgl. K. MANNHEIM, *Diagnosis of Our Time. Wartime Essays of a Sociologist*, London 1943; K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in: *American Political Science Review* (1937), S. 417–433 und S. 638–658.

Folge. Sein Kanzleramtschef Manfred Schüler äußerte sich zu derartigen Vorschlägen noch deutlicher, indem er sie als „Schnapsidee“ betitelte.⁵⁷

Es ist allerdings bemerkenswert, dass Schmidts Skrupel in Bezug auf das Grundgesetz und sein demokratischer Eifer nicht erkannt wurden. Das Bild, das im In- und Ausland vom Auftreten der Regierung entstand, wurde doch in erster Linie durch die Fernsehaufnahmen der bewachten Festung Stammheim, von der gewaltsamen Befreiung der Geiseln, von der Preisgabe des Lebens von Hanns-Martin Schleyer und vom Selbstmord der RAF-Anführer bestimmt. Schmidt hatte in seinem Handeln seine Regierung und die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich – dies bedeutete jedoch nicht, dass nicht gehörige Zweifel an der deutschen Demokratie geäußert werden konnten.⁵⁸ Die RAF-Sympathisanten und -Helfer fachten diese Zweifel bewusst an, um neue Anschläge und Rekrutierungskampagnen zu untermauern und zu rechtfertigen. Die Tatsache, dass die Entscheidungen zur Bekämpfung des Terrorismus von der gesamten Regierung getragen wurden, wurde von linken Kritikern im In- und Ausland nicht als Zeichen für Demokratie gedeutet, sondern vielmehr als Bedrohung eben dieser Demokratie. Aber auch in den Parteien der Mitte gab es Sorge oder Unbehagen über den Zustand des Rechtsstaats in Deutschland.⁵⁹ Die Reformierte Kirche der Niederlande schickte beispielsweise sogar eine offizielle Delegation, um die Prozesse gegen die RAF einmal genauer in Augenschein zu nehmen.

In seiner Erforschung der politischen Reaktionen auf das Drama von München versucht der Historiker Dahlke, die öffentliche Unruhe in der Bundesrepublik mit der unter anderem von Charles S. Maier, Arnulf Baring und Karl Dietrich Bracher postulierten „Tendenzwende“ zwischen 1972 und 1974 zu erklären. Zu dieser habe auch gehört, dass die Bevölkerung den Glauben an Reformen verloren habe.⁶⁰ Verursacht durch wirtschaftliche Strukturkrisen, die internationalen Beziehungen und die Ankündigung ökologischer Katastrophen für die nahe Zukunft habe sich eine Abkehr von aktiven Reformen und eine Hinwendung zu einem reaktiven Krisenmanagement vollzogen. Vor diesem Hintergrund sei es wegen wirtschaftlicher Reformen, der neuen Ostpolitik und des Kurses der Bundesrepublik insgesamt zu einer scharfen Polarisierung zwischen „links“ und „rechts“ gekommen. Die Terroranschläge der RAF verstärkten Dahlke zufolge diese Polarisierung und die vorherrschende Krisenstimmung. Die Nervosität, mit

57 Vgl. G. BÖNISCH/K. WIEGREFE, *Massive Gegendrohung*, in: *Der Spiegel*, Nr. 37/2008, S. 48–53.

58 Vgl. R. WASSERMANN, *Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaates?*, in: J. AUGSTEIN u.a. (Hrsg.), *Terrorismus contra Rechtsstaat*, Darmstadt/Neuwied 1976, S. 125–162.

59 Vgl. WIELENGA, *Vom Feind zum Partner*, S. 391 ff.

60 Vgl. A. BARING, *Es lebe die Republik, es lebe Deutschland! Stationen demokratischer Erneuerung 1949–1999*, Stuttgart 1999, S. 234; K.-D. BRACHER, *Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre*, in: K.-D. BRACHER/W. JÄGER/W. LINK (Hrsg.), *Republik im Wandel, 1969–1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart 1986, S. 285; C. MAIER, *Consigning the Twentieth Century to History. Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *American History Review* (2000), Nr. 105, S. 807–831; DAHLKE, *Der Anschlag auf Olympia '72*, S. 98–99.

der in den 1970er Jahren auf Terroranschläge reagiert wurde, sowie der Ruf nach einem härteren Vorgehen müssen seiner Meinung nach dann auch als eine Folge jener strukturellen und moralischen Krisen betrachtet werden.⁶¹

Aber es ging um mehr als um derartige allgemeine Krisenerscheinungen des Westens. In der BRD klammerten sich die Bürger in unsicheren Zeiten besonders an die bewährte Sicherheit des Staates. Auch linksliberale Politiker und Wähler mäßigten während des Deutschen Herbstes ihre Kritik am Verhalten von Polizei und Justiz im Kampf gegen den Terrorismus – einerseits aus Angst, als „Terrorismus-Sympathisanten“ abgestempelt zu werden, andererseits aus einer authentischen Identifikation mit der Republik und der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ heraus. Alle Lager betrachteten den Staat als Garanten gegen ein Abgleiten in Unordnung und Chaos. Im Vergleich zu anderen damaligen Demokratien, wie den Niederlanden oder den Vereinigten Staaten, fallen vor allem die Unsicherheit im Hinblick auf die öffentliche Ordnung und die Identifikation mit dem Staat und dem politischen System auf. Im deutsch-niederländischen Vergleich waren die Herausforderungen in beiden Ländern deutlich unterschiedlich: Die RAF verübte einen viel frontaleren Angriff auf das politische System, als es die südmolukkischen Jugendlichen oder die Rote Jugend jemals beabsichtigten. Dennoch verursachten die südmolukkischen Zugentführungen der Jahre 1975 und 1977 in der Bevölkerung eine große Spannung. Die Exekution dreier Passagiere 1975 und die im Jahr 1977 parallel zur Zugentführung stattfindende Besetzung einer Grundschule mit 105 Kindern waren in der Nachkriegsgeschichte der Niederlande in ihrer politischen Gewalttätigkeit einzigartig. Gleichwohl spielte hier die Angst, in Chaos und Unordnung zu verfallen, eine viel geringere Rolle. In den Niederlanden können die 1970er Jahre daher auch nicht als ein „Jahrzehnt der ‚Inneren Sicherheit‘“ charakterisiert werden, wie es der Historiker Eckart Conze für die Bundesrepublik tat.⁶²

Zur Erklärung der heftigen Reaktionen in den deutschen Medien und der deutschen Gesellschaft sowie der anfangs unsicheren Haltung der sozialliberalen Regierung gegenüber der Kritik der Opposition sind schon häufig die historischen Erfahrungen der Weimarer Republik und die dazugehörigen Schreckensbilder von Straßenkrawallen, Revolution und faschistischer „Machtergreifung“ herangezogen worden.⁶³ Tatsächlich tauchen derartige Assoziationen regelmäßig in den Spontanreaktionen besorgter Bürger auf. Dennoch ist zu bedenken, dass nicht so ohne Weiteres ein direkter Bezug von derartigen „Bauchgefühlen“ zu einer offiziellen Regierungspolitik hergestellt werden kann. Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, dass im Entscheidungsprozess verschiedene Schrit-

61 Vgl. DAHLKE, *Der Anschlag auf Olympia '72*, S. 98–101.

62 Vgl. E. CONZE, *Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* (2005), Nr. 3, S. 357–380.

63 Siehe beispielsweise den eher strukturellen Vergleich dreier Länder mit faschistischer Vergangenheit: D. HAUSER, *Deutschland, Italien und Japan. Die ehemaligen Achsenmächte und der Terrorismus der 1970er Jahre*, in: KRAUSHAAR (Hrsg.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, S. 1.272–1.298.

te notwendig waren, bevor eine konsistente Strategie zur Terrorismusbekämpfung vorhanden war. Autoritäre Vorstellungen über Ruhe und Ordnung einerseits und das Schreckensbild vom Abgleiten in Chaos und Gewalt andererseits kursierten schon lange bevor sich die Regierung Schmidt während der Schleyer-Entführung gezwungen sah, auf diese einzugehen. Selbst nach dem Geiseldrama von München im Jahr 1972, dem Mord an dem Berliner Richter Günter von Drenkmann im November 1974 und der Lorenz-Entführung im Februar 1975 war die sozialliberale Koalition in der Lage gewesen, die Bedeutung der Themen Terrorismus und innere Sicherheit auf der politischen Tagesordnung einzugrenzen. Erst nachdem es der CDU/CSU gelang, die Terrorismusangst mit der Gesamtdebatte über die sozialliberalen Reformen, der Frage nach den moralischen Kernwerten der Bundesrepublik und der Bundesbürger sowie der vermeintlichen „Schwäche“ von SPD/FDP zu verknüpfen, kam Bewegung in das Thema „Terrorismusbekämpfung“. Das Medienspektakel um flüchtige Terroristen, das von der Bild-Zeitung angefacht wurde, hielt alle Parteien im Griff. Die Schleyer-Entführung war der Höhe- oder, besser gesagt, der tragische Tiefpunkt dieses Dramas. Die Regierung Schmidt sah sich gezwungen, den Vorwurf der vermeintlichen Unfähigkeit zu widerlegen und mit Härte aufzutreten. Dabei griffen die Regierungsparteien den Diskurs über den „loyalen“ und staatsstreuen Bürger auf, den die Opposition dem moralisch verwahrlosten, sitten- und bindungslosen Terroristen gegenübergestellt hatte.

Nach der Krise zeigte sich gleichwohl, dass der Terrorismus die Bundesrepublik nicht in den Abgrund gestürzt hatte und dass die sozialliberale Koalition sehr wohl in der Lage gewesen war, die Ordnung wieder herzustellen. Zugleich hatte die Schleyer-Entführung auch gezeigt, wo die Grenzen des Staates und der Sicherheitstruppen lagen. Auf der rechten Seite des politischen Spektrums waren durch die Tatsache, dass Schleyer trotz aller Machtdemonstrationen nicht rechtzeitig aufgefunden worden war, große Risse im „autoritär-etatistischen Massenkonsens“ entstanden, der unter dem „symbolischen Belagerungszustand“⁶⁴ zustande gekommen war. Auf der linken Seite war der Glaube an das emanzipatorische Reform-, Machbarkeits- und Planungsideal durch die ganzen Fahndungsfehler und juristischen Schnitzer ebenfalls ernsthaft beschädigt worden. Alles in allem führten der immense Einsatz von Sicherheitstruppen und neuen Maßnahmen sowie die Massenmobilisation in den Medien schließlich zum Gegenteil: einem Verlust an Vertrauen in den Staat und einer zunehmenden Skepsis gegenüber einem zu massiven staatlichen Eingreifen. Das unter der Terrorbedrohung und dem Notstand gewachsene „Wir-Gefühl“ zerfiel dann auch rasch wieder.

Nach 1977 schlug das Pendel im Diskurs über den „starken Staat“ und den pflichtbewussten Staatsbürger zur anderen Seite aus. Es zeigte sich nach dem Amtsantritt des Liberalen Gerhard Baum als Innenminister im Jahr 1978, dass die zuweilen empfundene Aushöhlung des Rechtsstaats nicht so schlimm war wie gedacht und dass es genug Raum für Kritik an den neuen Sicherheitsmaß-

64 WEINHAUER, *Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre*, S. 239.

nahmen gab.⁶⁵ Im Übrigen hatte es auch in den Jahren zuvor schon in der FDP und der SPD sehr wohl viel Kritik an der harten Reaktion des Staates und Warnungen in Bezug auf Verletzungen des liberalen Rechtsstaates gegeben. Außerhalb des Parlaments und der bestehenden Parteien begannen verschiedene Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen aufzublühen. Die Anwendung alter Sicherheitsmaßnahmen und die Implementierung neuer wurden viel kritischer verfolgt. Publizisten und Politiker warnten vor dem „Weg in den Überwachungsstaat“ und dem Aufkommen eines neuen „Sicherheitsstaats“.⁶⁶ *Der Spiegel* startete 1979 eine Reportage-Reihe, in der verschiedene elektronische Allmachts- und Kontrollphantasien der Sicherheitsbehörden an den Pranger gestellt wurden: „Das Stahlnetz stülpt sich über uns.“⁶⁷ Der Sammel- und Speicherwut des BKA wurden Zügel angelegt und im Jahr 1981 wurde die Ikone des Sicherheitsstaats und der groß angelegten Überwachungsmaßnahmen, BKA-Chef Horst Herold, entlassen.

Schlussbetrachtung

Welche Ziele wurden im deutschen und niederländischen Kampf gegen den Terrorismus verfolgt? Welche Ergebnisse erzielte man? In den Niederlanden wollte die Regierung dieses Thema auf jeden Fall soweit wie möglich aus der öffentlichen Diskussion heraushalten und die Medien unterstützten diesen Kurs. Bis 1975 wurde der Terrorismus kaum als ein gesellschaftliches Problem angesehen – und das, obwohl wiederholt Tote und Verletzte zu beklagen waren. Die Folgen politischer Gewalt waren bis dahin ähnlich schwer wie in der Bundesrepublik: Bis 1975 waren in den Niederlanden fünf Todesopfer zu beklagen, und es kam zu mehreren Anschläge und Zwischenfällen, sogar eine Grundschule wurde besetzt. In der Bundesrepublik waren bis dahin (wenn man die drei Toten in Stockholm nicht mitzählt) vier Deutsche und drei Amerikaner dem Terrorismus der RAF zum Opfer gefallen. Diesbezüglich muss angemerkt werden, dass die Bundesrepublik zu dieser Zeit gut viermal so viele Einwohner wie die Niederlande hatte – die Einschätzung, dass der Terrorismus der RAF viel gefährlicher und tödlicher war als die Ereignisse im westlichen Nachbarland, ergibt sich somit aus dem dramatischen Verlauf der terroristischen Gewalt nach 1975, der im Deut-

65 In dem vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Sammelband *Hat sich die Republik verändert? Terrorismus im Spiegel der Presse* (Bonn 1978) sind verschiedene Zeitungsartikel aufgenommen worden, in denen gerade Verständnis für die Haltung der Regierung gefordert wird. Vgl. hierzu auch: WEINHAEUER, *Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“: Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre*, S. 261–266.

66 Vgl. J. HIRSCH, *Der Sicherheitsstaat*, Frankfurt a.M. 1980; J. BÖLSCHKE, *Der Weg in den Überwachungsstaat Mit neuen Dokumenten und Stellungnahmen von Gerhart Baum*, Reinbek 1979; H.P. BULL, *Politik der „inneren Sicherheit“ vor einem misstrauisch gewordenen Publikum*, in: *Leviathan* (1984), Nr. 12, S. 155–175.

67 Vgl. *Der Spiegel*, Nr. 18 bis 24/1979.

schen Herbst kulminierte und der mit rückwirkender Kraft die Bildformung der frühen 1970er Jahre prägt. Aus der Geschichte der 1970er Jahre selbst heraus betrachtet – und dies gilt auf jeden Fall für die erste Hälfte des Jahrzehnts –, war die Situation in den Niederlanden mit den erbarmungslosen Molukkern und den Aktivisten der Roten Jugend, die ebenfalls mit schlimmeren Aktionen drohten, praktisch ebenso düster.

Die Angst vor dem Terrorismus war in den Niederlanden dennoch deutlich schwächer. Das hatte mit der Wahrnehmung der Bedrohung, der Reaktion der Regierung und der ausbleibenden Politisierung der Frage zu tun. Natürlich führten einzelne terroristische Vorfälle (die Bombenanschläge, Geiselnahmen und „terroristischen“ Banküberfälle) kurzfristig sehr wohl zu Aufregung, aber sie wurden weder langfristig noch über einen Zeitraum von wenigen Monaten hinweg in der öffentlichen Wahrnehmung miteinander in Zusammenhang gebracht. Nachdem Aktivisten der Roten Jugend und Palästinenserkommandos im Jahr 1972 dem Land mit Bombenanschlägen doch erheblich zugesetzt hatten, erschien *De Telegraaf* noch im Juni 1973 mit der lakonischen Schlagzeile „Mann mit Bomben in Bahnhof verhaftet“. Auch wenn es sich um ein Mitglied der wohlbekannteren Roten Jugend handelte, das Sprengmaterial für fünf Dynamitstangen bei sich hatte, waren die Medienreaktionen doch außerordentlich unaufgeregt, wenn nicht gleichgültig.⁶⁸ Der Begriff „Terrorist“ fand kaum Verwendung. Zwar hatte Terrorismus Nachrichtenwert, aber es entwickelte sich losgelöst von konkreten Vorfällen bezüglich der Bedrohung kein permanenter Diskurs. Die gelegentliche Empörung stand in scharfem Kontrast zu den Reaktionen in der Bundesrepublik, wo beispielsweise Ulrike Meinhof direkt im Jahr 1970 schon mit Fahndungsplakaten und einem „Kopfgeld“ zum Staatsfeind ausgerufen wurde – ohne dass bis dahin ein Bombenanschlag stattgefunden hatte.

Im Gegensatz zum Nachbarland im Osten gab es in den Niederlanden keinen politisch-historischen Kontext, in dem die Angst vor einem Rückfall in Straßenkrawalle – das Schreckensbild des Untergangs der Weimarer Republik – oder vor einer Unterwanderung des demokratischen Rechtsstaats durch eine kommunistische „fünfte Kolonne“ gedeihen konnte. Die politischen Verhältnisse waren stabil, die Demokratie stand nicht zur Diskussion. „Terror“ und ‚linkes Denken‘, wie wir es in den parlamentarischen Parteien kennen, haben in den Niederlanden niemals etwas miteinander zu tun gehabt, und nur wirklich Böswillige oder minderbemittelte Dummköpfe werden daher in der Lage sein, irgendeinen Zusammenhang zwischen der Erschießung eines Polizisten durch einen durchgedrehten Deutschen und dem niederländischen Sozialismus herzustellen“, so der Kolumnist H.J.A. Hofland.⁶⁹

Dadurch, dass die hinter den Anschlägen und Aktionen steckenden Täter in den Niederlanden nicht nur in sozialrevolutionären Kreisen, sondern auch unter Südmolukkern und palästinensischen „Widerstandsbewegungen“ gesucht werden mussten, war es überdies schwierig, Terrorismus als ein Phänomen zu sehen,

68 *Man met bommen op NS-station gepakt*, in: *De Telegraaf* vom 22. Juni 1973.

69 Hofland, *De loedersstaat*, S. 9.

das durch die Ostblockstaaten geschürt wurde, um den Westen zu unterwandern – ein Schreckensbild, das in Westdeutschland, Italien und den Vereinigten Staaten durchaus angeführt wurde. Daher war „Terrorismus“ weniger leicht zu politisieren. Er knüpfte nicht an die Koordinaten des politischen und „versäulten“ Systems der Niederlande an, das auch in den 1970er Jahren immer noch durch einen Gegensatz zwischen Konfessionellen und Nicht-Konfessionellen und weniger durch eine Polarisierung zwischen links und rechts gekennzeichnet war.⁷⁰ Die einzelnen „Terrorataten“ wurden in den Niederlanden in der öffentlichen und politischen Bildformung nicht zu einer alles umfassenden, diffusen Bedrohung aneinander geschmiedet. Vor diesem Hintergrund war diese Problematik für Wahlkämpfe weniger interessant. Es gab keine Parteien, die ein Interesse daran hatten, die Diskussion in diese Richtung zu beeinflussen. Die Konsequenz hieraus war, dass das „Theater der Angst“ in den Niederlanden auf einige gelegentliche Dramen beschränkt blieb, während die terroristische Gewalt und die Maßnahmen des Staates in Deutschland zu einem permanenten Zustand moralischer Unruhe führten und zum Teil auch für die fortschreitende Radikalisierung in der außerparlamentarischen Bewegung verantwortlich waren. In diesem Licht betrachtet ist es erstaunlich, dass sich die Lage seit einigen Jahren in den zwei Staaten in die umgekehrte Richtung entwickelt hat. Das „Theater“ um Terrorismus, Immigration und den Islam hat sich in den Niederlanden zu einem Diskurs über die allgegenwärtige Bedrohung und Unterminierung des sozialen Zusammenhalts ausgewachsen, während die Debatten in Deutschland in diesem Fall viel zurückhaltender geführt werden und (noch) keine populistischen Parteien aufgekommen sind, die hieraus wie in den Niederlanden Profit zu schlagen versuchen.⁷¹

70 Vgl. beispielsweise H. DE LIAGRE BÖHL, *Nederlandse politiek. Hoofddlijnen in de politieke ontwikkeling van het moderne Nederland*, in: U. BECKER (Hrsg.), *Maatschappij, macht, Nederlandse politiek: een inleiding in de politieke wetenschap*, Amsterdam 1991, S. 127–133.

71 Vgl. hierzu: B. DE GRAAF, *Niet bang voor de Islam*, in: *Trouw* vom 6. Juni 2010.