H-Net Reviews
in the Humanities & Social Sciences

Staat gegen Terrorismus. Demokratie und Sicherheit in Westeuropa 1970-1990. Institut für Zeitgeschichte München, 08.11.2012-09.11.2012.

Reviewed by Verena v. Wiczlinski
Published on H-Soz-u-Kult (March, 2013)

Staat gegen Terrorismus. Demokratie und Sicherheit in Westeuropa 1970-1990

Die Tagung "Staat gegen Terrorismus. Demokratie und Sicherheit in Westeuropa 1970-1990" fand im Rahmen des von JOHANNES HÜRTER (München) geleiteten, vergleichend angelegten IfZ-Forschungsprojekts "Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung" am Institut für Zeitgeschichte in München statt. Wie Hürter in seiner Begrüßung ausführte, hatte die Konferenz das Ziel, den Umgang der westlichen Demokratien mit Terrorismus zu beleuchten. Im Zentrum stehe die Frage, ob Sicherheit vor Terrorismus möglich sei, ohne den normativen Entwurf von Recht und Freiheit zu missachten. Nach einer bisher vorwiegend nationalen Schwerpunktsetzung in der noch jungen zeithistorischen Terrorismus-Forschung solle der notwendige nächste Schritt unternommen und die entstandenen Einzelstudien zueinander in Beziehung gesetzt werden - sowohl auf dem Weg des historischen Vergleich als auch durch die Analyse internationaler bzw. transnationaler Verflechtungen und Transfers.

Die erste Sektion, geleitet von Wolfgang Kraushaar (Hamburg), widmete sich der Frage der Inneren Sicherheitspolitik. TOBIAS HOF (München) verglich in seinem Vortrag die "Anti-Terror-Gesetze" und die Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik, in Großbritannien und in Italien. Für alle drei Staaten könne von einer reaktiven Anti-Terrorismus-Politik gesprochen werden, die sich in überparteilicher Geschlossenheit, der Modernisierung und dem Ausbau der Polizeiorgane sowie im Aufbau von Spezialeinheiten und der Anpassung des Straf- und Strafverfahrensrechts geäußert habe. Unterschiede sah Hof vor allem in der Informationsbeschaffung, in alternativen (deeskalierenden) Strategien und im Einsatz des Militärs. Für den Transfer von Anti-Terrorismus-Maßnahmen stellte Hof fest, dass es in dem hier behandelten Zeitraum nicht viel mehr als ein gegenseitiges Beobachten gegeben habe.

Auf den Aspekt des Straf- und Strafverfahrensrechts ging GISELA DIEWALD-KERKMANN (Bielefeld) ein. Ihr Referat thematisierte das Vorgehen der Justiz gegen Terrorismus und verglich "Terroristenprozesse" in der Bundesrepublik, Großbritannien und Italien. Dabei unterstrich sie die besondere Bedeutung des Strafrechts und zeigte, wie gesellschaftliche Konflikte auf die strafrechtliche Ebene transferiert wurden: Die Prozesse gegen Terroristen oszillierten zwischen gewöhnlichen Strafverfahren und politischen Prozessen, was sich nicht nur am Verhalten der Angeklagten, sondern auch an kurzfristigen Veränderungen des Strafrechts sowie an diversen Kronzeugenregelungen gezeigt habe.

SABINE BERGSTERMANN (München) lenkte den Blick auf "Hochsicherheitsgefängnisse" in der Bundesrepublik und Großbritannien. Als Fallbeispiele dienten ihr die JVA Stuttgart-Stammheim und *Maze Prison* in Nordirland. Anhand des staatlichen Umgangs mit Gefangenenprotesten (Hungerstreiks), der (Nicht-)Gewährung von Privilegien für die sich als Kriegs- bzw. politische Gefangene betrachtenden Terroristen und der teils massiven Sicherheitslücken charakterisierte Bergstermann die beiden Gefängnisse als Orte der Inszenierung einer Allmacht des starken Staates und zugleich als Orte der staatlichen Ohnmacht sowie der Radikalisierung des Konflikts.

Die zweite, von Klaus Weinhauer (Bielefeld) geleitete Sektion nahm staatliche Gewalt und westliche Demokratie vergleichend in den Blick. Zunächst stellte JOHANNES HÜRTER (München) die Frage nach dem Regieren gegen Terrorismus. Dabei diente die typologische Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Arend Lijphart als Analyserahmen, der durch die handlungsorientierte Perspektive auf die Akteure erweitert wurde. Hürter untersuchte die institutionellen Möglichkeiten in Großbritannien, der Bundesrepublik und Italien und unterstrich, dass selbst in Krisensituationen die komplizierten Aushandlungsprozesse in Konsensdemokratien dem stärker hierarchisch-autoritären Regieren in

einer Mehrheitsdemokratie wie Großbritannien zumindest nicht unterlegen gewesen seien. Das westdeutsche und italienische Regieren gegen Terrorismus hätten sogar eine im Vergleich zu "Westminster" höhere Flexibilität, Selbstevaluierung und Verknüpfung mit öffentlichen Debatten gekennzeichnet. Die Gegenkräfte außerhalb von Regierung und Parlament seien von ungleich größerem Einfluss gewesen. Gerade die Beschränkungen des Regierens hätten eine in die liberale Rechtstaatlichkeit eingebettete Terrorismusbekämpfung gefördert.

HOLGER NEHRING (Sheffield) führte aus, wie in der Bundesrepublik, Italien, Frankreich und Großbritannien die Auseinandersetzung mit Terrorismus und politischer Gewalt Diskussionen angeregt habe, den Staat als eine Instanz zu begreifen, die gesellschaftliches Leben auch ohne direkte Androhung und Ausübung von Gewalt regulieren könne, also scheinbar gewaltfrei bleibe. Es seien neue Konzeptionen von Staatlichkeit entwickelt worden, die eine aktiv planerische Politik in Gang gesetzt und sich nicht mehr auf ein rein reaktives (gewaltsames) Vorgehen beschränkt hätten. Überdies sei ein transnationaler Opferdiskurs entstanden, der den Übergang zu Konzepten gewaltfreier Staatlichkeit gefördert habe. Die Debatte über die Bedeutung von Staatlichkeit und Staatsgewalt habe aber nicht aufgehört, sondern sich lediglich von Wohlfahrtsaufgaben hin zu sicherheitspolitischen Ordnungsaufgaben verlagert.

Ordnungspolitische Semantiken und staatliche Gewalt in der Bundesrepublik und Großbritannien waren Gegenstand des Vortrags von ACHIM SAUPE (Potsdam). Anhand von Wahlprogrammen der großen Parteien nahm er zunächst die staatlichen Sicherheitsversprechen in der Bundesrepublik in den Blick und untersuchte anschließend die Politik und Rhetorik von *law and order* in Großbritannien. Der Terrorismus habe in der Bundesrepublik den Ruf nach einem starken Staat gefördert. In Großbritannien hingegen sei der IRA-Terrorismus zwar als Problem von *law and order* gedeutet worden; die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung, der Verfall von Normen und Werten (insbesondere der *hooliganism*) seien jedoch für die Ausbildung einer *security control society* weit wichtiger gewesen. Die Politik von Innerer Sicherheit und *law and order* sei letztlich auch eine neue gesellschaftliche Sprach- und Moralpolitik gewesen.

In ihrem die Themen der Konferenz bündelnden Abendvortrag charakterisierte GABRIELE METZLER (Berlin) die westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur und zeigte dabei in essayistischer Form Aspekte kommunikativer Verdichtungen auf. Nach Peter Waldmann begriff sie Terrorismus dabei primär als Kommunikationsstrategie, die das staatliche *master narrative* mit einem Gegennarrativ konfrontiere. Entsprechend dem Konzept von Performativität nach Erika Fischer-Lichte handle es sich bei terroristischen Taten und ihrer Bekämpfung immer auch um performative Akte, deren Akteure in einem komplexen Wechselspiel auf mehreren Ebenen Bedeutung erzeugten. Dabei gebe es nur an der Performance Beteiligte, kein unbeteiligtes Publikum. Metzler wies darauf hin, dass sich das Konzept der "wehrhaften Demokratie" nach Karl Loewenstein angesichts kritisch bewerteter Überdehnungen im Kampf gegen den Terrorismus seit den 1970er-Jahren neu ausgerichtet habe: Einerseits sei Staatsgewalt zivilisiert worden, andererseits wirke sie seitdem subtiler. Allerdings agiere der Staat unter den Vorzeichen des *War on Terrorism* nach 9/11 in der Politik der Inneren Sicherheit inzwischen radikaler als in den 1970er-Jahren.

Mit seinen Ausführungen über die Securitization in der Bundesrepublik und Frankreich eröffnete MARKUS LAMMERT (München) die von Sven Reichardt (Konstanz) geleitete dritte Sektion zu Inszenierung, Kommunikation und Medialisierung. Er legte seinem Vortrag das politikwissenschaftliche Modell der Securitization-Theorie zugrunde, nach dem Sicherheit keine neutrale Kategorie ist, sondern durch performative Sprechakte konstruiert wird. Werde ein Politikbereich für die Sicherheit einer Gesellschaft als relevant identifiziert, erlaube dies die Etablierung einer Art Ausnahmezustand. Indem ein Problem als existenzielle Bedrohung definiert werde, hebe man es aus dem Feld der politischen Auseinandersetzung heraus - es komme zu einer "Securitization" (Versicherheitlichung) und damit "Entpolitisierung" eines Problems. Werde das Problem umgekehrt nicht mehr als existenzielle Bedrohung erkannt, kehre es wieder in den Bereich gewöhnlicher Politik zurück ("Desecuritization"). Dieses Modell sah Lammert in der französischen und bundesdeutschen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus bestätigt. Es sei zu einem parteiübergreifenden Konsens gegen den Terrorismus gekommen, der zur Durchführung außerordentlicher Maßnahmen in der Bundesrepublik bzw. zu deren Erwägung in Frankreich geführt habe. Nach der Krise sei man jeweils zur Normalität zurückgekehrt.

BEATRICE DE GRAAF (Den Haag) interpretierte die Terrorismusbekämpfung als performativen Akt. Mit Brian Jenkins verstand sie Terrorismus dabei nicht nur als Form der Kommunikation, sondern auch als Form von Theater. Terroristische Anschläge seien immer auch expressive Akte, deren Bedeutung erst im Augen-

blick der Rezeption durch das Zusammenwirken von Akteuren und Publikum generiert werde. Indem die Täter ihre Rolle inszenierten und Aufmerksamkeit auf sich zögen, zwängen sie die Gesellschaft, diesem Rollenspiel gegenüber Position zu beziehen. In einer detaillierten Analyse der verschiedenen "Akteure", "Bühnen" und "Skripte" der Molukker-Attentate in den Niederlanden 1975 und 1977, der Schleyer-Entführung in der Bundesrepublik 1977 sowie der Moro-Entführung in Italien 1978 hob de Graaf den performativen Charakter dieser drei terroristischen Akte und der rechtlichen Reaktionen darauf hervor.

KRISTINA KÜTT und ANDREAS SPREIER (Berlin) stellten sich der Frage, welche Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie durch die Interaktion von staatlichen Institutionen und politischen Gewaltakteuren hervorgebracht worden sei und wie sich die performative und diskursive Bedeutungsherstellung in den 1970er-Jahren verändert habe. Sie verglichen staatliche Narrative nach der Niederschlagung eines Aufstands im Attica-Gefängnis in den USA im September 1971 und nach der Eskalation angesichts der Internierung von IRA-Mitgliedern in Großbritannien und Nordirland im August 1971. Dabei wiesen sie insbesondere auf das Moment der Nachträglichkeit in beiden Narrativen hin. Staatliches Handeln werde als letzter Ausweg gedeutet, um Kritik auszuhebeln.

Die vierte Sektion "Internationale Beziehungen" unter der Leitung von Ursula Lehmkuhl (Trier) untersuchte die Terrorismusbekämpfung unter den Perspektiven von Transfer- und Verflechtungsgeschichte. EVA OBERLOSKAMP (München) diskutierte die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung am Beispiel der TREVI-Konferenz der EG-Staaten als Beginn einer systematischen Zusammenarbeit gegen Terrorismus in den 1970er-Jahren. Aufgrund der Lern- und Austauschprozesse der beteiligten Staaten unterstrich sie die Bedeutung der TREVI-Zusammenarbeit für die weitere "Europäisierung" der Terrorismusbekämpfung und der Inneren Sicherheit insgesamt, wies aber auch auf das weiterhin bestehende Problem des Mangels an demokratischer Legitimation und Kontrolle hin.

TIM GEIGER (Berlin) analysierte die westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten und konzentrierte sich dabei auf die Bedeutung des Verhältnisses zu den Palästinensern. Um vor deren Anschlägen sicher zu sein, hätten mehrere westeuropäische Staaten zu einem stillschweigenden Arrangement mit der PLO gefunden und deren internationale Aufwertung unterstützt. Die Bundesrepublik sei diesem Trend vergleichsweise spät gefolgt. Wegen des heiklen Verhältnisses zu Israel habe man sich mit offiziellen Palästinenserkontakten trotz der klandestinen Verbindung des Bundeskriminalamts zur PLO lange zurückgehalten. Letztlich hätten die für westdeutsche Terrorfahnder seit Anfang der 1980er-Jahre stärker sprudelnden Informationsquellen aus dem Nahen Osten aber zu den Erfolgen im Kampf gegen deutsche Linksterroristen beigetragen.

BERNHARD BLUMENAU (Genf) stellte die bundesdeutsche und westeuropäische Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen vor. Anhand verschiedener Initiativen, etwa für eine Geiselnahmekonvention, zeigte er den Verlauf und das partielle Scheitern eines gemeinsamen europäischen Vorgehens auf. In den Folgejahren habe die Bundesrepublik daher keine bedeutenden Versuche mehr unternommen, eine dahingehende gemeinsame EG-Politik zu entwickeln. Anti-Terrorismus-Politik sei ein von nationalen Interessen und Standpunkten dominiertes Feld geblieben.

THOMAS RIEGLER (Wien) erläuterte die Haltung der Warschauer-Pakt-Staaten und deren Terrorismusbekämpfung am Beispiel der DDR. Es herrsche zwar Einigkeit darüber, dass der Terrorismus ohne Einbeziehung des Warschauer Paktes nicht zu verstehen sei, dennoch befinde sich die Forschung noch ganz am Anfang. Diese Staaten hätten zwar die wichtigsten völkerrechtlichen Bestimmungen gegen den Terrorismus ratifiziert, die ideologische Auseinandersetzung im Kalten Krieg habe aber kaum Raum für Konsens in konkreten Fällen gelassen. Bei Organisationen und Gruppen, die im Westen als Terroristen verurteilt worden seien, habe es sich aus Sicht der sozialistischen Staaten um legitime "Befreiungsbewegungen" oder "fortschrittliche Kräfte" gehandelt. Hilfeleistungen seien primär auf indirekte Weise, etwa durch die Zusammenarbeit mit der PLO und arabischen Geheimdiensten, erfolgt. Es sei zweifelhaft, ob der internationale Terrorismus der 1970er- und 1980er-Jahre ohne die osteuropäischen Ruheräume, Transitmöglichkeiten und Nachschubquellen dieselbe Schlagkraft erreicht hätte.

In der von Christian Jansen (Münster) geleiteten Podiumsdiskussion am Schluss der Konferenz stellten sich GUSTAVO CORNI (Trient), BERND GREINER (Hamburg), HÉLÈNE MIARD-DELACROIX (Paris) und ANDREAS WIRSCHING (München) der Frage, ob der Terrorismus die "westliche Welt" schon vor 9/11 verändert habe. Während sich die Diskutanten darüber einig waren, dass die Frage zu bejahen sei, gab es unterschiedliche Auffassungen über Ursachen und Charakter dieser Veränderung. Jansen fragte, inwieweit die Dik-

taturerfahrung den Terrorismus und den Umgang mit ihm bestimme, während Miard-Delacroix das Moment der Grenzüberschreitung und des Tabubruchs einerseits sowie der Entgrenzung und Ausweitung der Staatsgewalt andererseits hervorhob. Ausgehend von der Überlegung, dass die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus ein "Stresstest für Demokratien" sei, fragte Greiner nach den Möglichkeiten des Rückbaus einmal eingetretener Veränderungen. Corni sah das Problem für Italien weniger in der Frage, wie groß die Gefahr in den 1970er-Jahren gewesen sei, als darin, ob es dort seit 1945 Strömungen innerhalb der Institutionen gebe, die den Rechtsstaat gefährdeten. Wirsching unterstrich, dass nicht nur die Terrorismen der 1970er-Jahre, sondern auch die Zusammenarbeit ihrer Bekämpfung bereits internationalisiert gewesen seien. Auf performativer Ebene hätten sich Bühne, Publikum und Rollen vor diesem Hintergrund verschoben. Überdies stellte er die Frage, ob ein Rückgang des Performativen und somit eine Wiederkehr des Ideologischen zu beobachten sei, da das Verhältnis zwischen dem Westen und dem Islam hoch ideologisch sei.

Die Konferenz endete mit dem Wunsch nach einem *Follow-up*. Einigkeit bestand hinsichtlich der Relevanz und Ergiebigkeit des international vergleichenden Ansatzes, wenn auch nicht immer im Hinblick auf den methodischen Zugriff. Während viele Teilnehmer den performativen Ansatz als bereichernd betrachteten, wies Kraushaar auf die Gefahr seiner Dominanz hin: Wenn nur Narrative, Inszenierungen und Dramatisierungen als Interpretationsfolien dienten, werde die zentrale Frage vernachlässigt, wo der Rechtsstaat in der Terrorismusbekämpfung Gefahr laufe, seine eigenen normativen Voraussetzungen zu verlieren. Er plädierte insbesondere dafür, die gewissermaßen unsichtbaren Akteure der Nachrichtendienste deutlich mehr in die Forschung einzubeziehen, um die Beschädigung von Rechtsstaatlichkeit besser bewerten zu können. Andere Ansatzpunkte sah Lehmkuhl für künftige Forschungen: Einerseits sei stärker als bisher die Frage nach dem Aufmerksamkeitsdefizit der Öffentlichkeit in Bezug auf den transnationalen Terrorismus zu stellen. Andererseits müssten die Frühformen und Funktionen des transnationalen Terrorismus hinsichtlich der Formulierung einer internationalen Agenda untersucht werden. Hier seien ideologische und personelle Vernetzungen sowie grenzüberschreitende Prozesse und Kontinuitätslinien, vor allem bei Postkolonialismus und Nahostkonflikt, stärker in den Blick zu nehmen. Am Ende herrschte bei allen Unterschieden in den Ansätzen und Methoden aber Übereinstimmung, dass die Forschung an die Überlegungen, die auf dieser sehr ergiebigen und anregenden Konferenz präsentiert und intensiv diskutiert wurden, in vielfältiger Weise anknüpfen kann.

Konferenzübersicht

Begrüßung: Johannes Hürter (München)

Sektion 1: Innere Sicherheitspolitik
Leitung/Kommentar: Wolfgang Kraushaar (Hamburg)

Tobias Hof (München): "Anti-Terror-Gesetze" und Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik, Großbritannien und Italien

Gisela Diewald-Kerkmann (Bielefeld): Justiz gegen Terrorismus - "Terroristenprozesse" in der Bundesrepublik, Großbritannien und Italien

Sabine Bergstermann (München): "Politische Gefangene" und "Hochsicherheitsgefängnisse" in der Bundesrepublik und Großbritannien

Sektion 2: Staatliche Gewalt und westliche Demokratie
Leitung/Kommentar: Klaus Weinhauer (Bielefeld)

Johannes Hürter (München): "Regieren" gegen Terrorismus in Westeuropa

Holger Nehring (Sheffield): Staatliche Gewalt - gewaltfreie Staatlichkeit?

Achim Saupe (Potsdam): "Innere Sicherheit" und "law and order". Ordnungspolitische Semantiken und staatliche Gewalt in der Bundesrepublik und Großbritannien

Abendvortrag
Gabriele Metzler (Berlin): Westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur

Sektion 3: Inszenierung, Kommunikation, Medialisierung
Leitung/Kommentar: Sven Reichardt (Konstanz)

Markus Lammert (München): Securitization in der Bundesrepublik und Frankreich

Beatrice de Graaf (Den Haag): Terrorismusbekämpfung als performativer Akt - die Bundesrepublik, Italien und die Niederlande im Vergleich

Kristina Kütt/Andreas Spreier (Berlin): Staatliche Narrative in Großbritannien und den USA

Sektion 4: Internationale Beziehungen
Leitung/Kommentar: Ursula Lehmkuhl (Trier)

Eva Oberloskamp (München): Europäisierung der Terrorismusbekämpfung

Tim Geiger (Berlin): Westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten

Bernhard Blumenau (Genf): Bundesdeutsche und westeuropäische Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen

Thomas Riegler (Wien): Warschauer-Pakt-Staaten und Terrorismusbekämpfung am Beispiel der DDR

Podiumsdiskussion: Hat der Terrorismus die "westliche Welt" schon vor 9/11 verändert?

Leitung: Christian Jansen (Münster)

Teilnehmer: Gustavo Corni (Trient), Bernd Greiner, (Hamburg), Hélène Miard-Delacroix (Paris), Andreas Wirsching (München)

If there is additional discussion of this review, you may access it through the list discussion logs at:
http://h-net.msu.edu/cgi-bin/logbrowse.pl.

Citation: Verena v. Wiczlinski. Review of , *Staat gegen Terrorismus. Demokratie und Sicherheit in Westeuropa 1970-1990.* H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. March, 2013.
URL: http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=38641

Copyright © 2013 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.