

Tobias Hof  
Staat und Terrorismus in Italien 1969–1982

Quellen und Darstellungen zur  
Zeitgeschichte  
Herausgegeben vom Institut für  
Zeitgeschichte

Band 81

Oldenbourg Verlag München 2011

Tobias Hof

---

Staat und Terrorismus  
in Italien  
1969–1982

Oldenbourg Verlag München 2011

*Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

© 2011 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH  
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München  
[www.oldenbourg-verlag.de](http://www.oldenbourg-verlag.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlagentwurf: hauser lacour

Umschlagabbildung: La notizia del rapimento, [http://gallery.panorama.it/gallery/cronaca\\_aldo\\_moro\\_30\\_anni\\_dopo\\_il\\_sequestro/Z6960\\_la\\_notizia\\_del\\_rapimento.html](http://gallery.panorama.it/gallery/cronaca_aldo_moro_30_anni_dopo_il_sequestro/Z6960_la_notizia_del_rapimento.html)  
(Stand 23.6.2010)

Die Inhaber der Bildrechte konnten leider nicht in allen Fällen ermittelt werden.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht)

Satz: Typodata GmbH, München

Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen

Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach

ISBN 978-3-486-59812-4

ISSN 0481-3545

# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> .....	IX
<i>Einleitung</i> .....	1
<i>I. Politische und historische Rahmenbedingungen</i> .....	17
1. Das politische System .....	17
2. Der Sicherheitsapparat .....	21
3. Ereignisgeschichtlicher Überblick über die Jahre 1958 bis 1992 ....	26
3.1 Abkehr vom <i>centrismo</i> : Die frühen Mitte-Links-Regierungen	26
3.2 Von den Protestbewegungen bis zur Einbeziehung des <i>PCI</i> in die Regierungsverantwortung .....	31
3.3 Zerfall des traditionellen Parteiensystems .....	37
4. Die großen Protestbewegungen in Italien .....	40
4.1 Die Studentenbewegung .....	40
4.2 Die Arbeiterbewegung .....	44
4.3 Der <i>movimento del '77</i> .....	46
5. Der italienische Terrorismus .....	48
5.1 Der Rechtsterrorismus .....	48
5.2 Der Linksterrorismus .....	58
<i>II. Perception des Terrorismus in Regierung und Parlament</i> .....	67
1. Ausgangslage – Begriffe – Kontextualisierung .....	67
2. Perzeptionswandlungen und Akzentverschiebungen .....	73
2.1 Diffuse Wahrnehmung eines neuen Gewaltphänomens .....	73
2.2 Die Ruhe vor dem Sturm: Der Terrorismus als „politisches Verbrechen“ .....	83
2.3 Der Terrorismus als größte Gefahr für die Demokratie .....	90
2.4 Zwischen Hoffen und Bangen: Die Phase des <i>post-terrorismo</i> ..	100
<i>III. Italienische Anti-Terrorismus-Politik</i> .....	107
1. Die Politik der kleinen Schritte: Terrorismusbekämpfung im Rahmen der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung (1969–1975) ...	107

1.1 Die Ausgangslage: Reform des Strafgesetzes und der Strafprozessordnung .....	107
1.2 Entführung Mario Sossis und Bombenanschlag in Brescia ....	115
1.3 Die allmähliche Abkehr von der Liberalisierung: Die <i>Legge Bartolomei</i> .....	124
1.4 Personeller Ausbau der Polizeikräfte .....	132
1.5 Aufbau von Sondereinheiten gegen den Terrorismus .....	141
1.6 Die <i>Legge Reale</i> .....	151
2. Der Staat rüstet sich (1976/77) .....	160
2.1 Das Juliabkommen 1977 .....	160
2.2 Ausweitung der präventiven Zugriffsmöglichkeiten der Sicherheitskräfte .....	167
2.3 Der Prozess gegen den „historischen Kern“ der <i>Brigate Rosse</i> in Turin .....	170
2.4 Die Geheimdienstreform (1977) und ihre Folgen .....	179
2.5 Strafvollzug und Terrorismus: Die Errichtung der Hochsicherheitsgefängnisse .....	195
3. Politik im „Belagerungszustand“ (1978–1981) .....	208
3.1 Die Entführung Aldo Moros – Verhandlungen mit Terroristen? .....	208
3.2 Die <i>Legge Moro</i> (1978) .....	223
3.3 Qualitative Verbesserung der Polizeikräfte .....	230
3.4 Die Sondereinheit Carlo Alberto Dalla Chiesa (1978/79) .....	242
3.5 Die Gesetzgebung zum Jahreswechsel 1979/80 .....	249
3.6 Die Diskussion um die Ausrufung des Kriegszustands, den Einsatz des Militärs und die Einführung der Todesstrafe .....	260
3.7 Internationale Zusammenarbeit .....	266
4. Politik im Zeichen des <i>post-terrorismo</i> (ab 1981) .....	276
4.1 Die Polizeireform von 1981 .....	276
4.2 Die Kronzeugenregelung vom Mai 1982 .....	288
4.3 Die <i>Legge dissociati</i> vom Februar 1987 .....	297
4.4 Ausblick: Rücknahme der Anti-Terrorismus-Maßnahmen .....	303
5. Zusammenfassung .....	307
 IV. <i>Staat und Terrorismus in Italien – eine Bilanz</i> .....	 315
1. Wirksamkeit .....	315
2. Rechtsstaatlichkeit und parlamentarisches System .....	328
3. Zum Terrorismus getrieben? Die Radikalisierung außerparlamentarischer Gruppen .....	337
4. Fazit .....	342

<i>Anhang</i> .....	351
Chronologie .....	351
Die Wahlergebnisse 1948–1992 – <i>Camera dei Deputati</i> .....	359
Die italienischen Regierungen von der V. bis zur IX. Legislatur- periode (1968–1987) .....	360
Die Chefs der italienischen Sicherheitsbehörden (1945–1987) .....	361
Die wichtigsten Verfassungsartikel .....	362
Abkürzungsverzeichnis .....	365
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	368
Bildnachweis .....	369
 <i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i> .....	 371
 <i>Register</i> .....	 395





# Vorwort

*Per non dimenticare*

Die vorliegende Studie ist die gekürzte und überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Sommersemester 2009 im Fach Neuere/Neueste Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München angenommen wurde.

In der Zeit, die von der ersten Idee bis zur Drucklegung der Dissertation verging, habe ich die Unterstützung und Hilfe von vielen Personen und Institutionen erfahren, denen ich zu großem Dank verpflichtet bin. Zu allererst danke ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Thomas Raithel, dessen stetige Unterstützung für das Gelingen dieser Arbeit unverzichtbar war. Ohne seine fachliche Betreuung schon lange vor der Promotion hätte ich mich auf das Abenteuer Dissertation wohl nie eingelassen. Das Koreferat übernahm freundlicherweise Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Möller. Auch ihm sei herzlich gedankt.

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Projekts „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung – Anti-Terrorismus-Politik in Westeuropa in den 1970er und 1980er Jahren“ am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin unter der Leitung von PD Dr. Johannes Hürter. Ohne seine Hilfestellungen, Anregungen und Hinweise sowie die Möglichkeit, jederzeit in einem persönlichen Gespräch den Stand der Arbeit zu diskutieren, wäre die Dissertation nicht zu meistern gewesen.

Es ist mir aber nicht nur ein besonderes Vergnügen, Herrn Raithel und Herrn Hürter für Ihre exzellente fachliche Betreuung zu danken. Ebenso – und vielleicht noch mehr – danke ich ihnen für das Vertrauen, das sie mir gaben, und dafür, dass der menschliche Aspekt in diesen Jahren nie zu kurz kam.

Die Praktikanten und Hilfskräfte im Projektverbund, namentlich Frederik Laub und Frederike Rutkowski, unterstützten mich bei der Fertigstellung der Arbeit tatkräftig. Viele weitere wachsame Augen haben mit kritischem Blick den Weg vom ersten Manuskript zum fertigen Text begleitet. Saskia Hoffmann, Konrad Frenzel, Dr. Stephan Lehnstaedt, Dr. Eva Oberloskamp, Nina Schilling, Dr. Felix Voss und Lars Weberskirch haben sich der Mühe unterzogen, die vollständige Arbeit oder Teile zu korrigieren. Max Metz hat es auf sich genommen, die erste Schlacht gegen das Chaos in den Fußnoten zu schlagen. Die Endredaktion hat schließlich Gabriele Jaroschka vom Oldenbourg Verlag übernommen. Ihnen allen sei dafür und für die vielen Anregungen, die daraus entstanden, nachdrücklich gedankt.

Großen Dank schulde ich dem Institut für Zeitgeschichte und seinem Direktor Prof. Horst Möller vor allem dafür, mir seit dem Jahr 2007 bis heute eine berufliche Heimat geboten zu haben. Die hervorragende Infrastruktur des Instituts hat mir die Arbeit an meinem Projekt erheblich erleichtert. Für die stets freundliche

und anregende Atmosphäre möchte ich mich bei allen Kolleginnen und Kollegen am IfZ bedanken, insbesondere bei Dr. Veronika Heyde, PD Dr. Thomas Schlemmer und Dr. Hans Woller sowie vor allem bei meiner Zimmerkollegin Angelika Reizle, die vielfach als erste unter den Launen eines in Hektik geratenen Doktoranden zu leiden hatte und diese mit stoischer Ruhe über sich ergehen ließ.

Zu Beginn meiner Promotion durfte ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centro per gli studi storici italo-germanici (Fondazione Bruno Kessler) in Trient tätig sein. Hierfür danke ich dem damaligen Direktor Prof. Dr. Gian Enrico Rusconi und insbesondere Dr. Fiammetta Balestracci, Dr. Marina Garbelloti, Dr. Maddalena Guiotto, Karin Krieg, Elisabetta Lopane und Antonella Vecchio. Sie standen nicht nur mit Rat und Tat zur Seite, sondern sind über die Monate vor allem zu Freunden geworden.

Während meines Aufenthalts in Rom war ich Stipendiat des Deutschen Historischen Instituts. Hierfür danke ich seinem Direktor Prof. Dr. Michael Matheus, Dr. Lutz Klinkhammer und Dr. Patrick Bernhard, denen ich außerdem wertvolle Hinweise zu verdanken habe.

In zahlreichen Archiven und Bibliotheken stieß ich auf große Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft. Besondere Erwähnung verdienen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Archivio Centrale dello Stato (Rom), der Biblioteca della Camera dei Deputati (Rom) und des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts (Berlin). Gedankt sei auch Uli Roßner, der meine abertausenden Fotografien der Dokumente ausdrückte.

Abschließend gilt es, all den Menschen Dank zu sagen, die immer für mich da waren und damit mehr zur Entstehung der Arbeit beigetragen haben, als ich auszudrücken vermag: all meinen Freunden im In- und Ausland, denen ihr Anteil an dieser Arbeit vielleicht nicht immer bewusst ist; und schließlich vor allem meinen Eltern und meinem Bruder, die stets an mich glaubten, mich liebevoll förderten und mir den benötigten Rückhalt gaben. Ohne sie wäre das Buch nie geschrieben worden. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

München, im Dezember 2010

Tobias Hof

# Einleitung

## *Problemstellung*

„Am 11. September 2001“, so war in der Zeitschrift „Der Spiegel“ zu lesen, „ist eine neue, eine dunklere Zeit auf dem Planeten Erde angebrochen“<sup>1</sup>. Auch wenn derartig emotional geprägte Meinungsäußerungen übertrieben sein mögen, so bleibt die Singularität der terroristischen Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon unumstritten<sup>2</sup>. Wesentlich kontroverser wird in der Öffentlichkeit wie in der Politik- und Sozialwissenschaft die Frage nach einer angemessenen Reaktion demokratischer Staaten auf die terroristische Herausforderung diskutiert<sup>3</sup>. Im Zentrum dieser Debatte steht insbesondere ein Problem: Die Bekämpfung des Terrorismus muss nach rechtsstaatlichem Verständnis innerhalb des freiheitlichen und verfassungsrechtlichen Rahmens erfolgen. Zugleich ist der Staat aufgrund derselben Prinzipien verpflichtet, die Sicherheit und Unversehrtheit jedes einzelnen Bürgers zu gewährleisten und ihn vor der terroristischen Gewalt zu schützen<sup>4</sup>. Nach „9/11“ bedienen und bedienen sich viele westliche Regierungen verschärfter Gesetze, wie sie unter anderem in Frankreich am 1. Januar 2006 in Kraft traten<sup>5</sup>. Weil derartige legislative Maßnahmen in der Regel Grundrechte einschränken, sind sie umstritten und werden von der eigenen Bevölkerung immer weniger akzeptiert. So scheiterte der britische Premierminister Tony Blair am 9. November 2005 mit seinen Plänen für ein Anti-Terrorismus-Gesetz an der eigenen Fraktion. Aber auch die militärischen Interventionen amerikanischer und alliierter Truppen in Afghanistan und im Irak, die eher den Charakter von Vergeltungsmaßnahmen besaßen, stellten in den Augen eines Großteils der Weltöffentlichkeit keine effektive Strategie dar, sich der terroristischen Herausforderung zu erwehren<sup>6</sup>.

Bei der anhaltenden Debatte über eine wirksame und zugleich rechtsstaatliche Anti-Terrorismus-Politik ist bislang in Vergessenheit geraten, dass diese Probleme

<sup>1</sup> Der Spiegel: Wir werden zurückschlagen, 15.9.2001, S. 16–25, hier S. 20. Vgl. ebenso The Guardian Europe; 11.09.2001. The Day the Earth Stood Still, G2, 12.9.2001.

<sup>2</sup> Richardson: Was Terroristen wollen, S. 189.

<sup>3</sup> Münkler: Die terroristische Herausforderung, S. 83.

<sup>4</sup> Hierzu vgl. die Pionierstudie von Wilkinson: Terrorism and the Liberal State. Vgl. ebenso Chalk: West European Terrorism, S. 96–97; Meisels: How Terrorism Upsets Liberty, S. 161–181; Rimanelli: Foreign Comrades in Arms, S. 128; Müllerson: Being Tough on Terrorism, S. 1631.

<sup>5</sup> Das vom damaligen Innenminister Nicolas Sarkozy initiierte Gesetz erleichtert insbesondere die Überwachung der Kommunikationsmittel wie Telefon und Internet durch die Polizei.

<sup>6</sup> Richardson: Was Terroristen wollen, S. 249. Sehr kritisch über die Anti-Terrorismus-Maßnahmen nach dem 11. September äußert sich Heribert Prantl. Vgl. Prantl: Der Terrorist als Gesetzgeber.

matik für viele westeuropäische Länder kein Neuland ist<sup>7</sup>. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren des 20. Jahrhunderts forderten terroristische Gruppen unterschiedlicher Couleur das staatliche und gesellschaftliche Establishment in Westeuropa heraus<sup>8</sup>. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion fällt jedoch auf, dass sich Historiker bislang kaum mit der Geschichte der Terrorismusbekämpfung in Europa befasst haben. Die vorliegende Studie richtet den Blick auf die Auseinandersetzung des italienischen Staates mit dem Terrorismus in den 1970er und 1980er Jahren. Dieses Beispiel verspricht in doppelter Hinsicht aussagekräftige Ergebnisse: Zum einen durchlebte Italien in diesen Jahren „the worst experience of terrorist violence [...] among the western democracies“<sup>9</sup>. Allein zwischen 1969 und 1982, den „bleiernen Jahren“ (*anni di piombo*), ereigneten sich in Italien 8865 terroristische Anschläge, bei denen 351 Personen getötet und weitere 768 Menschen verletzt wurden<sup>10</sup>. Zum anderen gilt die italienische Terrorismusbekämpfung einigen – vornehmlich englischen und amerikanischen – Forschern als „the most successful example“<sup>11</sup>. Und dennoch scheint die Gefahr nicht gebannt: Im Februar 2007 verhafteten italienische Sicherheitskräfte 19 vermeintliche Mitglieder einer linksterroristischen Vereinigung in norditalienischen Städten. Die „Süddeutsche Zeitung“ titelte in der Folge: „Das rote Gespenst lässt Italien erzittern. Nach der Festnahme mutmaßlicher Mitglieder der Roten Brigaden wächst die Angst vor einer Renaissance des linken Terrors.“<sup>12</sup>

Wie aber reagierte der italienische Staat auf die terroristische Herausforderung während der *anni di piombo*? Welche Strategien wurden eingeschlagen, um den Terrorismus innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens zu bekämpfen und zugleich die Sicherheit sowie Unversehrtheit jedes einzelnen Bürgers zu gewährleisten?

In chronologischer Hinsicht ist man geneigt, die Analyse mit dem rechtsterroristischen Bombenanschlag auf der Piazza Fontana in Mailand vom 12. Dezember 1969 beginnen zu lassen, bei dem 17 Menschen getötet und über 80 weitere Personen verletzt wurden<sup>13</sup>. Aber dieses Attentat, das vielfach als der Beginn der „bleiernen Jahre“ gilt, war eher der Höhepunkt einer Reihe terroristischer Aktionen, die ihren Anfang bereits im Frühjahr 1969 nahmen. Um somit eine Präjudizierung

<sup>7</sup> Hierzu vgl. Forest (Hrsg.): *Countering Terrorism*; Hoffman, Morrison-Taw: *Strategic Framework*, S. 16.

<sup>8</sup> Zur wissenschaftlichen Diskussion über einen möglichen Wandel der terroristischen Gefahr vgl. u. a. Duyvesteyn: *How New Is the New Terrorism?*, S. 439–454; Tucker: *What Is New about the New Terrorism*, S. 1–14.

<sup>9</sup> Weinberg, Eubank: *Terrorism and Democracy*, S. 99; Drake: *Revolutionary Mystique*, S. 153.

<sup>10</sup> Weinberg, Eubank: *Rise and Fall*, S. 106. Die statistischen Angaben zu links- und rechtsterroristischen Anschlägen in Italien divergieren auch heute noch aufgrund unterschiedlicher Erhebungsverfahren und einer uneinheitlichen Definition von „Terrorismus“ sowohl in den staatlichen Akten als auch in der Sekundärliteratur. Für diese Arbeit werden für die Jahre 1969 bis 1982 in erster Linie die Daten Leonard Weinbergs und William Eubanks herangezogen, die sich auf eine Studie des Istituto Cattaneo stützten. Zur Problematik der statistischen Angaben vgl. Drake: *The Red and the Black*, S. 279; Moss: *Politics of Left-Wing Violence*, S. 21; Sobieck: *Democratic Responses*, S. 225–227.

<sup>11</sup> Moss: *Politics of Left-Wing Violence*, S. 3. Vgl. ebenso Weinberg, Eubank: *Rise and Fall*, S. 119; Miller: *Confronting Terrorism*, S. 339.

<sup>12</sup> SZ: *Das rote Gespenst lässt Italien erzittern*, 16. 2. 2007, S. 8.

<sup>13</sup> Sobieck: *Democratic Responses*, S. 97.

auf ein ausschließlich reaktives Politikmuster zu vermeiden, erstreckt sich der Untersuchungszeitraum daher vom Januar 1969 bis 1982, als die Anzahl terroristischer Aktionen erstmals wieder unter den Stand des Jahres 1969 fiel. Zusätzlich wird ein Ausblick auf das Jahr 1987 gegeben, als das italienische Parlament das letzte bedeutende Gesetz in den 1980er Jahren erließ, das sich auf den Terrorismus bezog<sup>14</sup>.

Thematisch liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der staatlichen Makroebene. Im Mittelpunkt steht damit das von der Regierung, der Parlamentsmehrheit und der obersten Verwaltungsebene verantwortete politische Handeln gegen die mit der abwertenden Fremdzuschreibung „Terrorismus“ bezeichnete Aktivität illegaler bewaffneter Gruppen, die mit einer indirekten Strategie gewaltsamer Provokation und Eskalation einen Umsturz der bestehenden politischen und gesellschaftlichen Ordnung herbeiführen wollten<sup>15</sup>.

Angesichts dieser Einschränkungen leistet die Arbeit keine Analyse der staatlichen Reaktion auf den national-ethnischen Terrorismus in Südtirol, der seinen Schwerpunkt in den 1950er und 1960er Jahren besaß. Ebenso unberücksichtigt bleibt der internationale Terrorismus in Italien, wie er sich unter anderem in den Attentaten auf den Flughafen Fiumicino (1973 und 1985) und in der Entführung des Kreuzfahrers „Achille Lauro“ (1984) manifestierte<sup>16</sup>. Ferner werden die Judikative sowie die staatliche Mikroebene und damit auch vielfach die Durchführung der auf Makroebene beschlossenen Maßnahmen nicht eingehend untersucht.

### *Forschungsstand*

Nicht erst seit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 spiegelt sich das Interesse für das Thema „Terrorismus“ in einer Unmenge an Literatur wider. Im Gegensatz zur stetig ansteigenden Quantität entbehren jedoch viele populärwissenschaftliche wie wissenschaftliche Beiträge einer zufriedenstellenden Qualität. Der Kriminologe Andrew Silke zog im Jahre 2001 ein vernichtendes Urteil über den Stand der Terrorismusforschung:

„Ultimately, terrorism research is not in a healthy state. It exists on a diet of fast-food research: quick, cheap, ready-to-hand and nutritionally dubious.“<sup>17</sup>

Silke kritisierte insbesondere die unreflektierte Rezeption bereits vorhandener Sekundärliteratur sowie die mangelnde bis gar nicht vorhandene Quellengrundlage vieler Werke. Zudem dominieren nach wie vor Arbeiten aus juristischer, politik-

<sup>14</sup> Legge 18. febbraio 1987, n. 34: Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo, in: GU, 21.2.1987, n. 43, S. 3–4.

<sup>15</sup> Definition des Begriffs „Anti-Terrorismus-Politik“ nach Hürter: Anti-Terrorismus-Politik, S. 350–351.

<sup>16</sup> Zur Entführung der „Achille Lauro“ vgl. Shultz: Turmoil and Triumph, S. 669–675; Anderson, Spagnolo: Achille Lauro Hijacking, S. 52–69.

<sup>17</sup> Silke: Devil You Know, S. 12.

oder sozialwissenschaftlicher Perspektive. Spezifisch geschichtswissenschaftliche Untersuchungen liegen bisher in nur sehr geringer Zahl vor<sup>18</sup>.

Die Forschungslage über den italienischen Terrorismus stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Trotz der Dynamik, die in den letzten Jahren in dieses Forschungsfeld gekommen ist<sup>19</sup>, sowie einer kaum überschaubaren Menge an Literatur, haben die ersten politik- und sozialwissenschaftlichen Pionierstudien des *Istituto Cattaneo* in Bologna nahezu keine ernstzunehmenden Nachfolger gefunden. Unter den Forschungen aus Bologna sind insbesondere die Arbeiten der italienischen Soziologin Donatella Della Porta hervorzuheben<sup>20</sup>. Der Fokus ihrer Publikationen ist jedoch vorwiegend auf das Innenleben der terroristischen Organisationen und deren Wirken gerichtet. So werden vor allem Ursachen, Milieu, Genese und Aktionen der terroristischen Gruppen thematisiert. Einen ähnlichen Schwerpunkt legen die Arbeiten der amerikanischen Politologen Leonard B. Weinberg und William L. Eubank sowie des amerikanischen Historikers Richard Drake<sup>21</sup>. Ergänzt wird diese Forschungsliteratur von einer großen Anzahl journalistischer Beiträge<sup>22</sup> und mehr oder minder authentischer autobiografischer Zeugnisse ehemaliger Aktivisten<sup>23</sup>. Zudem behindern bis heute kontrovers geführte öffentliche Debatten über die *anni di piombo* eine sachliche und um Objektivität bemühte Erforschung des Terrorismus<sup>24</sup>.

Die täterzentrierten Arbeiten streifen die Reaktion des italienischen Staates meist nur am Rande. Während monografische Studien zur italienischen Anti-Terrorismus-Politik völlig fehlen, widmeten sich einige Autoren von Zeitschriften- und Sammelbandbeiträgen diesem Thema. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist insbesondere der von Gianfranco Pasquino herausgegebene und in der Reihe des *Istituto Cattaneo* erschienene Sammelband *La prova delle armi* hervorzuheben<sup>25</sup>. Ferner sind die vergleichende Studie von Stephen M. Sobleck über die Anti-Terro-

<sup>18</sup> Nur 5,6 Prozent aller Artikel in den führenden Zeitschriften zur Terrorismusforschung – so der Stand von 2004 – wurden von Historikern verfasst. Vgl. Weinberg, Pedahzur, Hirsch-Hoefler: *Challenge of Conceptualizing Terrorism*, S.788. Vgl. ebenso Duyvesteyn: *How New Is the New Terrorism?*, S.440.

<sup>19</sup> Zu erwähnen sind u. a. Satta: *Il caso Moro*; Tolomelli: *Terrorismo e Società*.

<sup>20</sup> Beim *Istituto Cattaneo* sind erschienen: Della Porta (Hrsg.): *Terrorismi in Italia*; Pasquino (Hrsg.): *La prova delle armi*; Catanzaro (Hrsg.): *La politica della violenza*; Della Porta: *Il terrorismo di sinistra*; Catanzaro, Manconi (Hrsg.): *Storie di lotta armata*. Daneben sind erwähnenswert Ferraresi: *Minacce alla democrazia*; Galli: *Storia del partito armato*; Clementi: *La „pazzia“ di Aldo Moro*.

Im deutschsprachigen Raum bietet Henner Hess nach wie vor die beste Studie. Vgl. Hess: *Die ambivalente Revolte*. Neuere Arbeiten enttäuschen vielfach, versteifen sich auf Verschwörungstheorien und setzen sich mit dem aktuellen Forschungsstand nur unzulänglich auseinander. Vgl. u. a. Igel: *Terrorjahre*; Wunderle: *Die Roten Brigaden*.

<sup>21</sup> Vgl. Weinberg, Eubank: *Rise and Fall*; Drake: *Aldo Moro*; Drake: *Revolutionary Mystique*; Moss: *Politics of Left-Wing Violence*.

<sup>22</sup> Vgl. u. a. Bocca: *Il terrorismo italiano*; Brambilla: *L'eskimo in redazione*.

<sup>23</sup> Vgl. u. a. Fenzi: *Armi e bagagli: un diario dalle Brigate Rosse*; Franceschini: *Mara, Renato e io*; Franceschini, Fassanella: *Che cosa sono le BR*; Gallinari: *Dall'altra parte*; Gallinari: *Un Contadino nella Metropoli*; Moretti: *Brigate Rosse*; Morucci: *Ritratto di un terrorista da giovane*; Morucci: *La peggio gioventù*; Peci: *Io l'infame*.

<sup>24</sup> Vgl. u. a. Flamigni: *La sfinge delle Brigate rosse*; Flamigni: *Le idi di marzo*; De Lutiis: *Il golpe di via Fani*.

<sup>25</sup> Insbesondere sind darin die Aufsätze Vittorio Grevis und Stefano Rodotà zu erwähnen: Grevis: *Sistema penale*; Rodotà: *La risposta dello stato*.

rismus-Politik Italiens, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland sowie Aufsätze von Donatella Della Porta, Alison Jamieson, Hervé Rayner, Anne Schimel und Luciana Stortoni-Wortmann zu nennen<sup>26</sup>. All diese Arbeiten bleiben aufgrund ihrer Konzeption oder ihres Umfangs jedoch oberflächlich und behandeln den politischen Entscheidungsprozess nicht näher.

In jüngster Zeit sind Untersuchungen zur Entführung und Ermordung Aldo Moros erschienen, die sich recht ausführlich mit der Reaktion der Regierung und der Parteien auf dieses Ereignis auseinandersetzen. Neben den beiden Studien Vladimiro Satta ist die Monografie Agostino Giovagnolis *Il Caso Moro: Una tragedia italiana* erwähnenswert. Giovagnolis größtes Verdienst ist dabei die erstmalige Verwendung von Dokumenten aus den Parteiarchiven der *Democrazia Cristiana* (DC) und des *Partito Comunista Italiana* (PCI). Anhand dieser Materialien rekonstruiert er anschaulich die Perzeptionen und die unterschiedlichen Pressionen und Anstöße, die sich auf das Handeln der politischen Entscheidungsträger auswirkten<sup>27</sup>.

Von juristischer Seite finden sich zahlreiche Kommentare, die den legislativen Aspekt der Anti-Terrorismus-Politik beleuchten. In erster Linie ist hier die Reihe *La Legislazione dell’Emergenza* zu nennen<sup>28</sup>. Die Bände weisen neben einer rechtswissenschaftlichen Kommentierung einen ausführlichen Anhang mit Auszügen aus den Parlamentsdebatten auf. Jedoch beschränken sie sich in der Regel auf eine Interpretation einzelner Paragraphen und verzichten auf eine historische Kontextualisierung.

Zieht man ein Resümee über den aktuellen Forschungsstand, so wird ersichtlich, dass eine Untersuchung der verschiedenen Facetten staatlicher Reaktion bislang nicht vorgelegt wurde. Dadurch bleiben nicht nur die Analyse eines der zentralen innenpolitischen Themen im Italien der 1970er und 1980er Jahre unvollständig, sondern auch das komplexe Bild der Entstehung und Entwicklung terroristischer Gruppierungen in der Gesellschaft. Denn diese kann nur verstanden werden, so Roland Crelinsten, wenn die Auseinandersetzung des Staates und der Gesellschaft mit dem Terrorismus berücksichtigt wird<sup>29</sup>.

### *Terrorismus, Anti-Terrorismus-Politik und parlamentarischer Rechtsstaat*

In unserer Sprache gibt es nur sehr wenige Begriffe, die so unreflektiert und inflationär gebraucht werden wie das Wort „Terrorismus“. Es ist ein weit verbreitetes

<sup>26</sup> Vgl. Sobieck: *Democratic Responses*; Della Porta: *Institutional Responses to Terrorism*; Jamieson: *Counter-Terrorism*; Rayner: *Protégé, subir et réprimer*; Schimel: *Face au terrorisme*; Stortoni-Wortmann: *Police Response*.

<sup>27</sup> Vgl. Giovagnoli: *Il Caso Moro*; Satta: *Odissea nel caso Moro*; Satta: *Il caso Moro*.

<sup>28</sup> Vgl. u. a. Caselli: *La Dissociazione dal Terrorismo*; Chelazzi: *La dissociazione dal terrorismo*; Corso: *Nuovi profili della custodia preventiva*; Dalia: *L’attentati agli impianti e il delitto di riciclaggio*; Dalia: *Notizie segrete e banca dei dati*; Dalia: *I sequestri di persona a scopo di estorsione*; Fassone: *L’allontanamento dell’imputato dell’udienza*; Grevi: *La nuova disciplina delle intercettazioni telefoniche*; Grevi: *Le sommarie informazioni di polizia*; Laudi: *I casi di non punibilità*; Laudi: *Terroristi „pentiti“*; Maddalena: *Le circostanze attenuanti per i terroristi „pentiti“*; Nencini: *La altre norme sui terroristi „pentiti“*; Taormina: *L’accompagnamento negli uffici di polizia*; Vigna: *La finalità di terrorismo*.

<sup>29</sup> Crelinsten: *Analysing Terrorism*, S.78. Vgl. ebenso Crenshaw: *Thoughts on Relating Terrorism*, S.5; Della Porta, Pasquino: *Interpretations of Italian Leftwing Terrorism*, S.186.

Phänomen, mit diesem Terminus bestimmte Ereignisse nicht zu definieren, sondern zu stigmatisieren<sup>30</sup>. Dieser Trend wurde nicht zuletzt durch die vielfach undifferenzierte Berichterstattung der Medien und die Instrumentalisierung des Begriffs von politischer Seite nach „9/11“ gefördert.

Politiker verschiedenster Staaten etikettierten in den letzten Jahren eine Vielzahl vollkommen unterschiedlicher Gewaltakte oder Unglücksfälle mit der Bezeichnung „Terrorismus“. Mag dies in vereinzelten Fällen aus Mangel an Beweisen oder wegen fehlender Hintergrundinformationen geschehen sein, so war doch in den meisten Situationen nicht Unwissenheit, sondern politisches Kalkül für diese Wortwahl ausschlaggebend<sup>31</sup>. Eine derartige Instrumentalisierung findet sich nicht nur bei der Kommentierung tragischer Ereignisse, sondern auch in Debatten zwischen Politikern über die einzuschlagende Innen- und Außenpolitik ihres Landes. Dabei zeigt sich, dass „Terrorismus“ als „ein Schlagwort gehandhabt wird, ein Wort, mit dem man auf den politischen Gegner einschlägt“<sup>32</sup>, um sich moralisch in der öffentlichen Meinung gegenüber politischen Konkurrenten – seien dies nun Mitglieder anderer Parteien oder „terroristischer“ Gruppen selbst – einen entscheidenden Vorteil zu sichern.

Für die Medien hingegen ist es vor allem wichtig, eine Meldung schnell an die Öffentlichkeit zu bringen und die komplexen Ereignisse in kürzester Zeit oder auf engstem Raum darzustellen. Eine eingehende Analyse und eine aufwendige Recherche bleiben dabei meist auf der Strecke. Daher bürgerte es sich auch in diesem Bereich vermehrt ein, den Begriff „Terrorismus“ für eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Verbrechen und Gewalttaten zu benutzen, die streng genommen keine terroristischen Akte sind<sup>33</sup>.

Die kritischen Anmerkungen gegenüber Politik und Medien dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Wissenschaft eine allgemein gültige Definition des Terminus „Terrorismus“ bisher nicht gefunden hat. Neben den negativen Auswirkungen der politischen Instrumentalisierung und der inflationären Etikettierung sieht der Terrorismusforscher Bruce Hoffmann den zwingendsten Grund für die Unschärfe des Terrorismusbegriffs „darin, dass sich die Bedeutung des Begriffs im Laufe der letzten 200 Jahre so häufig gewandelt hat“<sup>34</sup>. Auch deshalb verwarf Walter Laqueur jegliche Versuche einer spezifischen Terrorismusdefinition, „einfach weil die Realität stets komplizierter ist als jede Verallgemeinerung“<sup>35</sup>. Trotzdem erschienen zahlreiche Studien und Publikationen, die sich entgegen dem Postulat Laqueurs an einer Begriffserklärung versuchten. Das Ergebnis war wenig zufriedenstellend: Über 110 verschiedene Ansätze sind im Umlauf, und eine allgemein akzeptierte Definition scheint in weite Ferne gerückt<sup>36</sup>. Die Quantität verschleiert die Tatsache, dass die verschiedenen Definitionen meist mehr Gemein-

<sup>30</sup> Hoffman: Terrorismus, S.38. Vgl. ebenso Hess: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs, S.56.

<sup>31</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S.3.

<sup>32</sup> Hess: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs, S.55. Vgl. ebenso Crenshaw: Thoughts on Relating Terrorism, S.9.

<sup>33</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S.3.

<sup>34</sup> Hoffman: Terrorismus, S.15. Zur begriffsgeschichtlichen Entwicklung des Terminus „Terrorismus“ vgl. Kapitel II.1.

<sup>35</sup> Laqueur: Terrorismus, S.185.

<sup>36</sup> Cronin: How Terrorism Ends, S.7.



samkeiten als Unterschiede aufweisen. Dies belegten die Politologen Leonard B. Weinberg, Ami Pedahzur und Sivan Hirsch-Hoefler, als sie 2004 aus 73 Begriffsbestimmungen eine Konsensdefinition für den Terminus „Terrorismus“ synthetisierten:

„Terrorism is a politically motivated tactic involving the threat or use of force or violence in which the pursuit of publicity plays a significant role.“<sup>37</sup>

Da in der vorliegenden Studie auf einen weiteren wissenschaftlichen Definitionsversuch verzichtet werden soll, wird auf diese allgemeine Begriffsbestimmung als Minimalkonsens zurückgegriffen<sup>38</sup>. Sie verknüpft die essentiellen Charakteristika in einer präzisen Formulierung und erlaubt darüber hinaus eine Abgrenzung zu benachbarten gewaltsamen Formen wie dem „Guerillakampf“ und der „gewöhnlichen Kriminalität“<sup>39</sup>. Denn die Gewalt der Terroristen dient im Gegensatz zur rein instrumentalen Verwendung durch gewöhnliche Kriminelle oder Guerillakämpfer auch als kommunikatives Mittel, um ein größtmögliches Maß an Öffentlichkeit zu erreichen<sup>40</sup>. Ziel der Terroristen ist es, „to produce effects beyond the immediate physical damage“<sup>41</sup>.

Parallel zu den verschiedenen Erklärungsansätzen entstanden unterschiedliche Konzepte, um terroristische Aktionen zu systematisieren. Analog zur Definitionsproblematik lässt sich auch hier festhalten, dass oftmals der Blick fürs Wesentliche abhanden kam und sich die diversen Katalogisierungsmodelle näher stehen, als es zunächst den Anschein hat. Grundsätzlich werden zwei Hauptgruppen unterschieden: der staatliche oder repressive Terrorismus und der nichtstaatliche oder revoltierende Terrorismus. Der Staatsterrorismus ist eine systematische Gewaltanwendung und dient als Instrument der Herrschenden zur Erhaltung des Systems, indem oppositionelle Gruppen ausgeschaltet werden. Er ist somit „in Bezug auf seine Zwecke relativ rational und ohne weiteres verstehbar“<sup>42</sup>. Zur begrifflichen Differenzierung gegenüber dem nichtstaatlichen Terrorismus hat sich die Bezeichnung „Terror“ oder „Staatsterror“ eingebürgert<sup>43</sup>. Wesentlich komplexer präsentiert sich der Bereich des nichtstaatlichen Terrorismus. Die bewusste Provokation eines Systems kann von nationalistisch-separatistischen, von sozialrevolutionären oder linken, von rechtsradikalen sowie von religiösen Terrorismus-

<sup>37</sup> Weinberg, Pedahzur, Hirsch-Hoefler: Challenge of Conceptualizing Terrorism, S.786.

<sup>38</sup> Die seit 2004 neu erstellten Definitionsversuche, die dem Autor bekannt sind, enthalten keine substanziellen Neuerungen. Vielmehr handelt es sich meist um Redundanzen, die zu keiner weiteren Klärung der Problematik beitragen. Vgl. u. a. Straßner: Die dritte Generation, S.30–43; Petri: Terrorismus und Staat, S.48–49. So ist auch nachvollziehbar, dass die Autoren des 2006 erschienenen Sammelbandes von Kraushaar, Die RAF, sich auf die im deutschsprachigen Raum geläufige Definition von Henner Hess stützen, die bereits aus dem Jahre 1980 stammt. Vgl. Hess: Die neue Herausforderung, S.104.

<sup>39</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S.7.

<sup>40</sup> Hess: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs, S.60–61; Livingstone: War Against Terrorism, S.59–60; Czempiel: Weltpolitik im Umbruch, S.46.

<sup>41</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S.5. Vgl. ebenso Merkl: Approaches to the Study of Political Violence, S.21.

<sup>42</sup> Hess: Terrorismus und Terrorismus-Diskurs, S.63. Vgl. ebenso Straßner: Die dritte Generation, S.31; Schwarz, Krummenacher: Terrorismusbekämpfung, S.7.

<sup>43</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S.5; Straßner: Die dritte Generation, S.31.

gruppen ausgehen<sup>44</sup>. Ausschlaggebend für die Auflehnung gegen Gesellschaft und Staat ist meist eine subjektive Wahrnehmung der Unterdrückung, Marginalisierung und Fremdbestimmung<sup>45</sup>. Vereinzelt erfahren derartige revoltierende Organisationen Unterstützung von staatlichen Akteuren, so dass in diesen Fällen von halbstaatlichem beziehungsweise staatlich subventioniertem Terrorismus gesprochen wird. Ein Nachweis dieser Beihilfe gestaltet sich äußerst schwierig, konnte aber sowohl für rechtsradikale wie für sozialrevolutionäre Gruppen in der Epoche des Kalten Kriegs punktuell belegt werden<sup>46</sup>.

Betrachtet man den Wirkungskreis terroristischer Gruppen, so wird zwischen nationalem, international operierendem und transnationalem Terrorismus unterschieden. Der nationale Terrorismus umfasst dabei alle Gewalt, die von Terroristen innerhalb ihres eigenen Landes gegen die eigenen Mitbürger ausgeübt wird<sup>47</sup>. Charakteristisch für den international operierenden Terrorismus ist, dass er grenzüberschreitend agiert, d. h. seine Opfer sind entweder Bürger fremder Staaten oder solche mit Verbindungen zu fremden Staaten. Beim transnationalen Terrorismus spielt indes der Bezugspunkt Staat sowohl auf Opfer- wie auch auf Täterseite nur eine untergeordnete Rolle. An seine Stelle treten globale Netzwerke und Beziehungen. Allgemein gilt *Al-Qaida* als Prototyp einer derartigen Terroristengruppe<sup>48</sup>.

Welche Möglichkeiten stehen einem demokratischen Staat zur Verfügung, um auf die terroristische Herausforderung zu reagieren? Von der Politikwissenschaft wurden im Laufe der Zeit verschiedene Modelle erarbeitet, die es ermöglichen sollen, die staatliche Anti-Terrorismus-Politik in eine Skala einzuordnen. Als geläufigste Konzeptualisierung, die auch für die vorliegende Arbeit herangezogen wird, hat sich die Trennung in „kommunikativ wirkende“ und „repressive“ Maßnahmen bewährt (vgl. Abb. 1). Erstere richten sich gegen die kommunikative Dimension des Terrorismus: Reformen im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich sollen den Terroristen den Nährboden der Unzufriedenheit in der Bevölkerung entziehen (Ursachenbekämpfung). Aber auch die „psychologische Kriegsführung“, Verhandlungen zwischen Regierung und terroristischen Gruppierungen sowie Gesetzesinitiativen zur Rehabilitierung von Terroristen zählen zu diesen Maßnahmen (Symptombekämpfung). In das Spektrum der repressiven Politik fallen unter anderem die Notstandsgesetzgebungen, der Aus- und Umbau der Sicherheitskräfte sowie deren Einsatz, die Errichtung von Hochsicherheitsgefängnissen und die Heranziehung militärischer Einheiten (Symptombekämpfung). Je nach Repressionsgrad differenziert die Forschung diesen Bereich weiter in ein „Kriegszustands-Modell“ (*war model*) und ein „Strafjustiz-Modell“ (*criminal justice model*), zwischen denen die Maßnahmen fluktuieren können<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Straßner: Die dritte Generation, S. 31.

<sup>45</sup> Schwarz, Kruppenacher: Terrorismusbekämpfung, S. 6.

<sup>46</sup> Ganser: NATO's Secret Armies.

<sup>47</sup> Jenkins: Study of Terrorism, S. 5.

<sup>48</sup> Schneckener: Transnationaler Terrorismus, S. 40–50.

<sup>49</sup> Crelinsten, Schmid: Western Responses to Terrorism, S. 309–312 und S. 322.

	<i>Kommunikativ wirkende Maßnahmen</i>		<i>Repressive Maßnahmen</i>		
			<i>Strafjustiz</i>	<i>Erweiterte Strafjustiz</i>	<i>Kriegszustand</i>
<i>Maßnahmen</i>	zivile Prävention (Reformen)	Rhetorik; Propaganda; Isolierung; Verhandlungen	Polizei; Strafgesetz	Spezialgesetze; Polizei; Spezialeinheiten	Militär; Militärgerichtsbarkeit
<i>Ziele</i>	Ursachenbekämpfung	Symptombekämpfung			

Abb. 1: Schema der Konzepte der Anti-Terrorismus-Politik

Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen haben verschiedene Richtlinien aufgestellt, die bei der Festlegung der Strategie, welche Mittel im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden, berücksichtigt werden sollen. Dem Politologen Peter Chalk zufolge muss die Antwort auf die terroristische Herausforderung erstens glaubhaft sein, zweitens zeitlich und operativ begrenzt und drittens stets unter parlamentarischer Kontrolle erfolgen<sup>50</sup>. Der deutsche Soziologe Peter Waldmann setzt in seinen Überlegungen andere Schwerpunkte. Seiner Meinung nach ist es essenziell, gegen jede potenzielle terroristische Bedrohung schnell repressiv vorzugehen und die Terroristen zu isolieren sowie jegliche zeitlichen und räumlichen Freizonen für ihre Reorganisation zu unterbinden. Außerdem müsse ihnen die symbolische und propagandistische Bühne streitig gemacht werden. Und schließlich sei es ebenso wichtig, den Terroristen im Strafvollzug keinen Sonderstatus einzuräumen, diese zu isolieren und ihnen individuelle Möglichkeiten zum Ausstieg aufzuzeigen<sup>51</sup>.

Ziel dieser Vorschläge ist es, das Dilemma für rechtsstaatliche Demokratien zu minimieren und eine Balance zwischen „Wirksamkeit“ und „rechtsstaatlicher Akzeptanz“ zu finden<sup>52</sup>. Sollte diese Gratwanderung scheitern, so läuft der Staat Gefahr, seine eigene Legitimität zu untergraben und möglicherweise eine weitere Radikalisierung politischer Gewalt zu provozieren<sup>53</sup>. Erschwert wird die Suche nach einem Mittelweg zwischen den beiden Zielvorgaben zusätzlich dadurch, dass der Begriff „Rechtsstaat“ zwar – wie der Terrorismusbegriff – in der öffentlichen Diskussion weit verbreitet, seine Verwendung jedoch oftmals ungenau und generell umstritten ist<sup>54</sup>. Der Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde formulierte eine Definition, die auch der vorliegenden Arbeit zu Grunde liegt:

„Der Rechtsstaat richtet sich seinem Grund-Sinn nach auf die Begrenzung und Eingrenzung staatlicher Macht und Herrschaft im Interesse der Freiheit des Einzelnen bzw. der

<sup>50</sup> Chalk: Response to Terrorism, S. 386–387.

<sup>51</sup> Waldmann: Determinanten der Entstehung, S. 26–27.

<sup>52</sup> Schmid: Terrorism and Democracy, S. 15.

<sup>53</sup> Chalk: West European Terrorism, S. 91.

<sup>54</sup> Piazzolo: Rechtsstaat, S. 13.

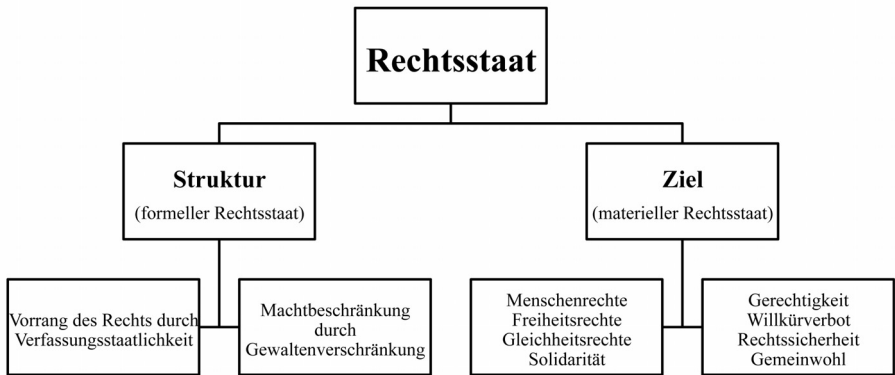


Abb. 2: Modellhafte Darstellung des Rechtsstaatsprinzips

Verwirklichung materiellen Rechts, der Primat des Rechts gegenüber der Politik erscheint als immer wiederkehrendes Postulat rechtsstaatlichen Denkens.<sup>55</sup>

Aus dieser Definition wird ersichtlich, dass die Rechtsstaatlichkeit zum einen die Handlungsstruktur des Staates und zum anderen das vom ihm zu verfolgende Ziel bestimmt. Es wird deswegen zwischen einem formellen (Struktur) und einem materiellen (Ziel) Rechtsstaatsbegriff unterschieden (vgl. Abb. 2)<sup>56</sup>.

Gerade nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 konstatierten viele Intellektuelle eine Einschränkung der freiheitlichen Rechte und befürchteten, dass der materielle und formelle Rechtsstaat einem Präventions- und Sicherheitsdenken geopfert würde. Außerdem prophezeiten sie einen besorgniserregenden Machtverfall der Parlamente gegenüber den Regierungen und damit den Niedergang des parlamentarischen Rechtsstaates<sup>57</sup>. Angesichts eines perzipierten Notstands infolge terroristischer Gewalt verwandle sich der freiheitliche parlamentarische Rechtsstaat in einen Präventionsstaat Orwell'schen Ausmaßes<sup>58</sup>. Der Ausnahmezustand, so der italienische Philosoph Giorgio Agamben, werde zum Paradigma des Regierens, in dessen Folge die Exekutive keiner Machtbeschränkung mehr unterworfen sei. Erste Anzeichen für diesen Verfall sieht Agamben im italienischen Staat der 1970er Jahre<sup>59</sup>.

Solche Deutungen liegt das dualistische Bild einer klaren Gewaltenteilung von Parlament und Regierung nach John Stuart Mill zu Grunde. Dieser machtsstrukturelle Ansatz geht von einem Verfassungsverständnis aus, in dem eine bestimmte Kompetenzverteilung festgelegt ist. In modernen parlamentarischen Systemen wurde jedoch wegen der Parlamentarisierung der Regierungsverantwortung die traditionelle horizontale Gewaltenteilung von „Legislative“ und „Exekutive“

<sup>55</sup> Zit nach ebd., S. 14.

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Weinberg, Eubank, Francis: Cost of Terrorism, S. 258.

<sup>58</sup> Prantl: Der Terrorist als Gesetzgeber, S. 121.

<sup>59</sup> Agamben: Ausnahmezustand, S. 26.

meist durch eine moderne Gewaltenverschränkung ersetzt<sup>60</sup>. Die Frage, ob es zu einem Verfall des parlamentarischen Regierungssystems gekommen ist, soll daher in der vorliegenden Arbeit anhand eines funktionalen Parlamentarismusmodells beantwortet werden: Inwieweit konnte das italienische Parlament angesichts eines perzipierten Ausnahmezustands weiterhin seiner regierungstragenden Funktion (ausgeübt durch das parlamentarische Regierungslager), seiner Alternativfunktion (ausgeübt durch die parlamentarische Opposition), seiner legislativen und seiner Kontrollfunktion nachkommen<sup>61</sup>? Die Bewältigung dieser Funktionen soll neben der Verfassungskonformität der Gesetze als Indikator für die Wahrung des parlamentarischen Rechtsstaats herangezogen werden.

### *Methodischer Ansatz und Aufbau der Untersuchung*

Die Untersuchung staatlicher Anti-Terrorismus-Politik zwingt zunächst zur Klärung, was die Zeitgenossen unter „Terrorismus“ verstanden. Die Wechselbeziehung zwischen Politik und Perzeption wurde bislang in der Literatur vernachlässigt<sup>62</sup>. Nach der Perzeptionsforschung besteht jedoch eine maßgebliche Interdependenz zwischen dem politischen Handeln und der jeweiligen Wahrnehmung eines bestimmten Sachverhaltes<sup>63</sup>. Auch Martha Crenshaw hat darauf hingewiesen, dass sowohl der Begriff „Terrorismus“ als auch die Anti-Terrorismus-Politik historisch kontextualisiert werden müssen:

„Both the phenomenon of terrorism and our conceptions of it depend on historical context – political, social, and economic – and on how the groups and individuals who participate in or respond to the actions we call terrorism relate to the world in which they act.“<sup>64</sup>

Die Wahrnehmungsforscher sprechen von einer selektiven Perzeption, da auf die Herausbildung eines bestimmten Images unterschiedliche Ursachen, so genannte Input-Faktoren, unter anderem aus dem sozialen Umfeld, den institutionellen Rahmenbedingungen oder der kollektiven Mentalität einwirken. Die in Rechnung zu stellende unterschiedliche Nähe zur Realität seitens dieser kognitiv-emotionalen Konstrukte sind dabei nicht das Hauptproblem der Forschung, sondern die Tatsache, „dass nur schwer an die innersten Schichten der Wahrnehmung heranzukommen ist“<sup>65</sup>. Um die Perzeption dennoch bedingt rekonstruieren zu können, rückt die Sprache „als Medium der menschlichen Verständigung und zugleich als Mittel, um Wahrnehmungen positiver oder negativer Art zu artikulieren und zu übermitteln“<sup>66</sup>, ins Blickfeld.

<sup>60</sup> Allgemein zur Parlamentarismustheorie vgl. u. a. Steffani: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie; Schütt-Wetschky: Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?

<sup>61</sup> In Anlehnung an Raithel: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus, S. 18–21.

<sup>62</sup> Crellinsten, Schmid: Western Responses to Terrorism, S. 315; Cronin: How Terrorism Ends, S. 7.

<sup>63</sup> Zur Kognitionsforschung vgl. die Pionierstudie von Lippmann: Die öffentliche Meinung. Vgl. ebenso Axelrod (Hrsg.): Structure of Decision; Berger, Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion; Niedhart: Länderimages.

<sup>64</sup> Crenshaw: Thoughts on Relating Terrorism, S. 3.

<sup>65</sup> Niedhart: Selektive Wahrnehmung, S. 148. Vgl. ebenso Dunn, Moore, Nosek: War of the Words, S. 67–68.

<sup>66</sup> Kühnhardt: Wahrnehmung als Methode, S. 17.

Ausgehend von diesem Ansatz soll in der vorliegenden Studie herausgearbeitet werden, wie die politischen Eliten in Italien das Terrorismusphänomen wahrnahmen und ob sie einen spezifischen Terrorismusbegriff konstruierten. Diese Analyse bildet die Basis für die Untersuchung der Anti-Terrorismus-Politik. Eine solche konstruktivistische Herangehensweise<sup>67</sup> fehlte bislang in der Forschung, obwohl sich daraus weitere Vorzüge ergeben:

Erstens wird die Macht der Sprache als Propagandamittel innerhalb der Anti-Terrorismus-Politik akzentuiert, deren enorme Bedeutung bislang verkannt wurde. Zu diesem Urteil kamen auch Ronald Crelinsten und Alex P. Schmid:

„However, if terrorism [...] begins in the minds of men, [...] it is on this front that it has to be countered as well. If terrorism is ‚propaganda by the deed‘, a form of communication by means of violence and threat of violence, then countering terrorism must involve countering not only the violence but also the communication.“<sup>68</sup>

Zweitens rücken die verschiedenen Einflüsse, die auf den Prozess des Beobachtens und die Herausbildung des Terrorismusimages einwirkten, erstmals ins Blickfeld der Anti-Terrorismus-Forschung. Diese Input-Faktoren müssen als wichtige Voraussetzung für die antiterroristischen Maßnahmen gelten. Dadurch kann die Anti-Terrorismus-Politik eines Staates stärker im Kontext der politischen, historischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Strukturen erforscht werden. Denn eine „solche Perspektive“, so Bernhard Pörksen, „erbringt Einsichten in den Prozess des Beobachtens selbst; man beobachtet Beobachter, bemüht sich, ihre Art und Weise der Realitätskonstruktion zu verstehen [...]. Man [...] fragt nach der Art und Weise der Konstruktion von Realität“<sup>69</sup>.

Drittens wird eine Verzerrung der Untersuchungsergebnisse vermieden, indem kein neomodischer Terrorismusbegriff einer vergangenen Epoche übergestülpt wird. Zur Veranschaulichung dieser Gefahr sei auf den Definitionsansatz von Crelinsten verwiesen<sup>70</sup>. Terrorismus stellt für ihn in erster Linie ein Kommunikationsmittel dar, weswegen er auch bestimmte Anschläge der italienischen Mafia als „terroristisch“ bezeichnet<sup>71</sup>. Eine Analyse der italienischen Anti-Terrorismus-Politik, die auf der Begriffsbestimmung von Crelinsten und nicht auf der zeitgenössischen Perzeption basiert, müsste demnach auch die staatlichen Maßnahmen gegen die Mafia mit einbeziehen.

<sup>67</sup> Für die Arbeit wird die gemäßigte Position des „kognitiven Konstruktivismus“ eingenommen. In Abgrenzung zum „radikalen Konstruktivismus“, der Wissen und Erkenntnis ausnahmslos als Konstrukte ansieht, geht die gemäßigte Position davon aus, dass der Mensch in der Lage ist, die reale Welt annäherungsweise zu erfassen. Zur Unterscheidung vgl. Pörksen: Konstruktion von Feindbildern, S.25–31.

<sup>68</sup> Crelinsten, Schmid: *Western Responses to Terrorism*, S.330. Vgl. ebenso Weinbauer: *Staatsmacht ohne Grenzen?*, S.217.

<sup>69</sup> Pörksen: *Konstruktion von Feindbildern*, S.32.

<sup>70</sup> „I define terrorism as the combined use and threat of violence, planned in secret and usually executed without warning, that is directed against one set of targets (the direct victims) in order to coerce compliance or to compel allegiance from a second set of targets (targets of demands) and to intimidate or to impress a wider audience (target of terror or target of attention).“ Crelinsten: *Analysing Terrorism*, S.83–84.

<sup>71</sup> Ebd., S.86. Vgl. ebenso Di Michele: *Storia dell'Italia repubblicana*, S.351–362.

Somit werden in dieser Studie zwei methodische Wege miteinander verwoben: Die politikgeschichtliche Vorgehensweise, die darauf zielt, das Handeln der Protagonisten in Regierung, Parlament und oberster Verwaltung zu untersuchen, wird mit dem Ansatz der Perzeptionsforschung verbunden<sup>72</sup>. Aus den methodischen Vorüberlegungen ergibt sich folgender Aufbau der Untersuchung:

Im ersten Kapitel soll der historische Kontext der 1960er und 1980er Jahre in Italien in den Blick genommen werden. Wie waren in dieser Zeit die politischen, sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen? Eine Antwort erfolgt durch die Skizzierung des politischen Systems Italiens und des italienischen Sicherheitsapparats zu Beginn der 1970er Jahre sowie durch einen Überblick über die politisch-gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen in Italien zwischen 1958 und 1992<sup>73</sup>. Anschließend wird die Genese der Protestbewegung sowie des Rechts- und Linksterrorismus in Italien nachgezeichnet.

In einem zweiten Schritt wird die Perzeption des Terrorismusphänomens in Regierung und Parlament untersucht. Dabei wird nach den durchgängigen Elementen der Wahrnehmung ebenso gefragt wie nach den Akzentverschiebungen und Wandlungen. Anhand der Konstruktion von Freund- und Feindbildern soll ferner der Einsatz von Sprache im Kampf gegen den Terrorismus aufgezeigt werden.

Drittens stehen die Anti-Terrorismus-Maßnahmen im Mittelpunkt, die von Regierung und Parlament diskutiert und beschlossen wurden. Dabei gliedert sich die Untersuchung in vier weitgehend chronologisch angeordnete Unterkapitel.

Im vierten Abschnitt wird eine Bilanz der italienischen Anti-Terrorismus-Politik gezogen. Dabei konzentriert sich die Untersuchung auf drei Bereiche. Zunächst wird die Wirksamkeit der Anti-Terrorismus-Maßnahmen in den Blick genommen. Dann sollen die Auswirkungen der staatlichen Reaktion auf die Rechtsstaatlichkeit sowie auf das parlamentarische System analysiert werden. Dabei wird die These Giorgio Agambens, der einen Funktionsverlust des Parlaments angesichts der terroristischen Bedrohung konstatierte, kritisch zu untersuchen sein. Schließlich muss der Frage nachgegangen werden, ob die staatlichen Maßnahmen womöglich zu einer Radikalisierung außerparlamentarischer Gruppen führten. Das Fazit widmet sich der eingangs gestellten Frage, ob die italienische Anti-Terrorismus-Politik ein Beispiel dafür ist, wie das beschriebene Dilemma für rechtsstaatlich-liberale Demokratien westlicher Prägung im Kampf gegen den Terrorismus aufgelöst oder zumindest vermindert werden kann. Dabei wird – im Rahmen des Gesamtprojekts „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung – Anti-Terrorismus-Politik in Westeuropa in den 1970er und 1980er Jahren“<sup>74</sup> – ein skizzenhafter Vergleich mit der Anti-Terrorismus-Politik der Bundesrepublik

<sup>72</sup> Zur „Neuen Politikgeschichte“ vgl. Frevert: *Neue Politikgeschichte*; Haupt: *Historische Politikforschung*; Mergel: *Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik*.

<sup>73</sup> Der zeitliche Horizont für die Skizzierung der innenpolitischen Entwicklungen in Italien wird bewusst weiter gefasst als die Untersuchung der Anti-Terrorismus-Politik. In den späten 50er und frühen 60er Jahren bildeten sich zentrale politische Strukturen heraus, die bis weit in die 70er und 80er Jahre das Geschehen in Italien beeinflussten.

<sup>74</sup> Zum Projekt am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin vgl. <http://www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html?&L=29498> (Stand: 25. 11. 2010).

Deutschland gezogen, um die nationalgeschichtlichen Pfadabhängigkeiten der staatlichen Reaktion Italiens auf den Terrorismus aufzuzeigen<sup>75</sup>.

### Quellenbasis

Wegen der politischen Aktualität und zeitlichen Nähe des Untersuchungsgegenstands sind noch viele Dokumente staatlicher Stellen in italienischen und ausländischen Archiven unter Verschluss. Aus diesem Grund muss sich die Studie vorwiegend auf bereits gedrucktes Quellenmaterial stützen, das jedoch in großem Umfang vorhanden ist.

Eine herausragende Bedeutung besitzt das umfangreiche parlamentarische Schrifttum. Die Plenarsitzungsprotokolle des Senats und der Abgeordnetenkammer sind in den Parlamentsbibliotheken in Rom vollständig zugänglich. Sie repräsentieren ein zentrales Medium parlamentarischer Kommunikation und sind eine wesentliche Form der Außendarstellung, weswegen sie gerade für die Wahrnehmungsanalyse von Bedeutung sind. In den Debatten spiegelt sich auch der politische Entscheidungsprozess wider. Natürlich sind die Reden der Politiker vor dem Plenum in ihrem Quellenwert aufgrund des vor dem Wähler öffentlich ausgetragenen politischen Konkurrenzkampfes sehr differenziert zu betrachten<sup>76</sup>. Dieser Aspekt ist in den Reden innerhalb der parlamentarischen Ausschüsse weniger ausgeprägt. Daher werden ihre Protokolle, die ebenfalls veröffentlicht sind, ergänzend herangezogen. Von besonderem Interesse sind hierbei die Sitzungen der Innen-, Verteidigungs-, Justiz- und Finanzausschüsse.

Besonders zahlreich sind die Parlamentsmaterialien, Dokumente also, die entweder von Parlamentariern erstellt oder von der Regierung dem Parlament vorgelegt wurden. In die erste Kategorie fallen insbesondere Gesetzesinitiativen und die dazugehörigen Stellungnahmen der Ausschüsse sowie die Berichte der parlamentarischen Kontrollkommission für die Geheimdienste. Ebenso gehören in diesen Bereich die umfangreichen Dokumente der parlamentarischen Untersuchungskommissionen. Für die Analyse der Anti-Terrorismus-Politik relevant sind dabei die *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani e sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (Commissione Moro)* sowie die *Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (Commissione Stragi)*. Weitere Hinweise finden sich darüber hinaus in den Kommissionen über die Freimaurerloge P2 (*Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Loggia Massonica P2 (Commissione P2)*), über die Mafia (*Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della Mafia e delle altre associazioni criminali similari (Commissione Mafia)*) und über das Dossier Mitrokhin (*Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il „dossier Mitrokhin“ e l'attività d'intelligence italiana (Commissione Mitrokhin)*). Den Schwerpunkt der zweiten Kategorie bilden Gesetzesanträge der Regierung sowie gesetzlich vorgeschriebene Rechenschaftsberichte über bestimmte Anti-

<sup>75</sup> Zum Konzept der Pfadabhängigkeit vgl. u. a. Pierson: Politics in Time.

<sup>76</sup> Zum Quellenwert von Plenarreden vgl. Mergel: Parlamentarische Kultur, S. 34-37; Raitchel: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus, S. 24-25.



Terrorismus-Maßnahmen und über die Aktivitäten des Geheimdienstes (ab 1977) sowie der Polizei (ab 1981)<sup>77</sup>.

Trotz fünfzigjähriger Sperrfrist sind zumindest einige Regierungsakten im römischen Hauptstaatsarchiv schon jetzt zugänglich. Neben den Akten des Innenministeriums (*Ministero dell'Interno, Gabinetto, 1967–1970; Ministero dell'Interno, Gabinetto, 1971–1975; Partiti Politici; Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio Ordine Pubblico, G associazioni 1944–1986*) sind aus regierungs- und koalitionspolitischer Sicht vor allem die Protokolle des Ministerrates (*Verbali del Consiglio dei Ministri*) von Relevanz. Sie konnten bis zum Jahrgang 1987 eingesehen werden<sup>78</sup>.

Angesichts der teilweise schwierigen Quellensituation in Italien ist es sinnvoll, ergänzend auch ausländische Archivquellen heranzuziehen. Neben den publizierten Akten zur Auswärtigen Politik der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich hierbei vor allem um die Archivmaterialien des deutschen Auswärtigen Amtes.

Eine dritte Quellengruppe bilden die zahlreichen autobiografischen Schriften. Diese können – natürlich mit der gebotenen Vorsicht gegenüber dieser Quellengattung – die gewonnenen Eindrücke untermauern oder ergänzen<sup>79</sup>. Dabei werden sowohl Aufzeichnungen italienischer Politiker, Sicherheitsbeamter und Terroristen als auch Berichte ausländischer Persönlichkeiten verwendet.

Eine noch immer unterschätzte Quelle ist die zeitgenössische Presse. Die großen Tageszeitungen sind für zahlreiche politische Vorgänge, für die es noch keine direkte Überlieferung gibt, eine bedeutsame Sekundärquelle. Vorrangig werden die großen Tageszeitungen „Corriere della Sera“, „La Stampa“ und „La Repubblica“ sowie die Wochenzeitschriften „L'Espresso“ und „Panorama“ herangezogen. Daneben ist punktuell auch die ausländische Presse, wie die britischen Printmedien „Observer“ und „Times“, die deutschsprachigen Zeitungen „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), „Neue Zürcher Zeitung“ (NZZ) und „Die Zeit“ sowie das Politikmagazin „Der Spiegel“ und die amerikanische Wochenzeitschrift „Time Magazine“, für die Arbeit von Interesse.

Trotz der schwierigen Zugänglichkeit von Regierungsakten steht eine ausreichende und breite Quellenbasis zur Verfügung. Sie ermöglicht eine erste Untersuchung der italienischen Anti-Terrorismus-Politik zwischen 1969 und 1982. Aufgrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden Öffnung weiterer Quellenbestände versteht sich diese Arbeit als Pionierstudie. Sie soll den Anstoß für eine weitere geschichtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der europäischen Anti-Terrorismus-Politik geben.

<sup>77</sup> Die Rechenschaftsberichte an das Parlament über die Aktivitäten der Staatspolizei und der italienischen Geheimdienste wurden nach den jeweiligen Reformen in den Jahren 1977 bzw. 1981 eingeführt.

<sup>78</sup> Die Akten des Justizministeriums waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit nicht einzusehen.

<sup>79</sup> Zur Problematik der autobiografischen Schriften als zeitgeschichtliche Quelle vgl. Günther: „And now for something completely different“.