

## Liberalisierung und Illiberalisierung. Innere Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren

*Das Selbstbewusstsein dieser Regierung  
wird sich als Toleranz zu erkennen geben.  
(Lachen bei der CDU/CSU)  
Willy Brandt, 28. Oktober 1969<sup>1</sup>*

In dem Oldenbourg-Grundriss, den Andreas Rödder im Jahr 2004 über die Geschichte der Bundesrepublik von 1969 bis 1990 veröffentlichte, heißt es lapidar, dass sich der politische Streit über die sogenannten Berufsverbote für „Radikale“ im öffentlichen Dienst, der in den 1970er und 1980er Jahren sehr heftig war, „historiographisch nicht in einer Kontroverse fortgesetzt“ habe.<sup>2</sup> Das stimmte zu diesem Zeitpunkt – und zwar nicht nur mit Blick auf den Extremistenbeschluss von 1972, der den Konflikt um den Umgang mit „Radikalen“ im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik ausgelöst hatte, sondern auf die Geschichte der inneren Sicherheit allgemein. Heute, knapp fünfzehn Jahre später, trifft Rödders Einschätzung allerdings nicht mehr ganz so zu. Denn mittlerweile wird die Geschichte der inneren Sicherheit – mithin also des staatlichen Umgangs mit Personen, die Sicherheitspolitiker gemeinhin Verfassungsfeinde nennen – in der zeithistorischen Forschung durchaus kontrovers beschrieben und gedeutet.

Etwas zugespitzt ausgedrückt, könnte man von zwei Schulen sprechen, und zwar von einer sehr großen Schule und einer sehr kleinen. Auf der einen Seite gibt es eine große Anzahl von Arbeiten, die ihre Forschungen zur inneren Sicherheit seit den 1970er Jahren klar in der Geschichte einer erfolgreichen Liberalisierung verorten, ohne deshalb die Langlebigkeit illiberaler Vorstellungen und Praktiken in Staat und Gesellschaft zu ignorieren. Dies gilt zum einen für vergleichende Ansätze wie die von Gabriele Metzler und Johannes Hürter.<sup>3</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zum anderen

1 Bundestags-Berichte, 6. WP, 28.10.1969, S. 34.

2 Andreas Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004, S. 173.

3 Gabriele Metzler: La lutte contre le terrorisme. Réflexions sur un champ politique complexe des années 1970 et 1980. In: Francia 43 (2016), S. 267-283; Johannes Hürter: Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminster, Bonn und Rom in den 1970er Jahren, in: Ders. (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 63-79.

aber auch die grundlegenden Arbeiten von Karrin Hanshew und Stephan Scheiper. Bei Hanshew steht der Deutsche Herbst nicht nur für Terror und Terrorismusbekämpfung, sondern auch für den Beginn der Versöhnung der radikalen Linken mit der Bundesrepublik.<sup>4</sup> Bei Scheiper steht das Jahr 1977 für eine autoritäre Versuchung, der die politischen Repräsentanten des Staates im Großen und Ganzen widerstanden hätten. Vor diesem Hintergrund hat Scheiper seine Studie sogar Werner Maihofer gewidmet, weil er als Innenminister in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre an liberalen und rechtsstaatlichen Grundsätzen festgehalten habe.<sup>5</sup>

Auf der anderen Seite stehen die Arbeiten von Josef Foschepoth und mir,<sup>6</sup> die freilich ihrerseits in einer gewissen historiographischen Tradition stehen.<sup>7</sup> Auch wir verneinen die tiefgreifende Liberalisierung Westdeutschlands nicht. Zugleich finden wir aber, dass die alten Liberalisierungserzählungen so nicht mehr haltbar sind angesichts ehemals geheimer Akten, auf die man in den Archiven der inneren Sicherheit stößt.<sup>8</sup> So legen zahlreiche Quellenfunde aus den 1950er und 1960er Jahren nahe, dass die Organe der inneren Sicherheit<sup>9</sup> in überraschend großem Umfang rechtsstaatlich äußerst fragwürdige Praktiken an den Tag legten: Josef Foschepoth spricht ausdrücklich vom Verfassungsbruch durch die Exekutive. Meine Arbeiten betonen eher den Aspekt, dass die Vertreter der Exekutive die eigenen Praktiken als rechtsstaatlich korrekt ansahen – was freilich auch dadurch erleichtert wurde, dass sich diese unter strengster Geheimhaltung vollzogen. Außerdem

4 Karrin Hanshew: *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge 2012.

5 Stephan Scheiper: *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik während der 1970er Jahre*. Paderborn 2010.

6 Joseph Foschepoth: *Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik*. Göttingen 2012; ders.: *Staatsschutz und Grundrechte in der Adenauerzeit*. In: Jens Niederhut/ Uwe Zuber (Hrsg.): *Geheimtätigkeiten transparent? Verschlusssachen in staatlichen Archiven*. Essen 2010, S. 27-58; Dominik Rigoll: *Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr*. Göttingen 2013; ders.: *Wenn Pazifistinnen den inneren Frieden stören. Sicherheit, Generation und Geschlecht in der frühen Bundesrepublik*. In: *Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte* 66 (2014), S. 40-49.

7 Vgl. etwa Stephan Alexander Glienke u. a. (Hrsg.): *Erfolgsgeschichte Bundesrepublik? Die Nachkriegsgesellschaft im langen Schatten des Nationalsozialismus*. Göttingen 2009; Hans Karl Rupp (Hrsg.): *Die andere Bundesrepublik. Geschichte und Perspektiven*. Marburg 1980. Vgl. außerdem den noch immer sehr lesenswerten Essayband von Axel Eggebrecht (Hrsg.): *Die zornigen alten Männer. Gedanken über Deutschland seit 1945*. Reinbek bei Hamburg 1982.

8 Niederhut/ Zuber, *Geheimtätigkeiten transparent* (wie Anm. 6); Joseph Foschepoth: *Gute Nachricht für die Zeitgeschichte. Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei*. Pressemitteilung des Verbands der Historikerinnen und Historiker Deutschlands, 23.9.2009.

9 Anders als es in der Forschung bisweilen zu lesen ist, war der Begriff „innere Sicherheit“ in den 1950er Jahren gebräuchlich. Nur zwei Beispiele: Hans Ritter von Lex: *Die innere Sicherheit der Bundesrepublik*, Bonn 1958; Gerhard Schröder: *Sicherheit heute*. In: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 31.10.1958, S. 2017 ff. („Probleme der inneren Sicherheit“).

richte ich das Augenmerk auf die Befürchtungen, welche die Institutionen der inneren Sicherheit bei manchen Zeitgenossen weckten – sei es wegen personeller NS-Kontinuitäten, sei es aufgrund ihrer konkreten Praxis. Diese Institutionen schienen so selbst als Gefahr für die demokratische Grundordnung, die sie schützen sollten.<sup>10</sup>

Gedacht ist hierbei nicht nur an Kommunisten und ihre Sympathisanten, die Westdeutschland als bedrohlichen „Obrigkeitsstaat“ zeichneten.<sup>11</sup> Auch in den westalliierten Gesellschaften war die Furcht vor einer „Neuen Gestapo“ weit verbreitet.<sup>12</sup> Vor allem aber gab es in der Bundesrepublik selbst eine kleine Gruppe liberaler Kritiker einer inneren Sicherheitspolitik, die allzu sehr „vom Staat her gedacht“ war (Frieder Günther). In den 1950er und 1960er Jahren stehen Namen wie Gustav Heinemann und Diether Posser für eine solche Kritik<sup>13</sup>, aber auch der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, das sowohl im SRP- als auch im KPD-Verbotsurteil liberale Akzente gegen das dominierende Staatsschutzdenken setzte<sup>14</sup>. Ein anderes Beispiel ist Werner Maihofer. 1963 hielt Maihofer einen Vortrag über das in dem seinerzeit FDP-geführten Bundesjustizministerium maßgeblich von dem ehemaligen NS-Juristen konzipierte politische Strafrecht von 1951, auf dessen Grundlage bis 1968 nicht weniger 125.000 Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden, die zu knapp 7.000 Verurteilungen führten.<sup>15</sup> Auch mit Blick auf die „Spiegel“-Affäre warnte Maihofer vor den „Gefahren“, die „lauern“, wenn Delikte wie Hoch- und Landesverrat „gegen den bloßen Gegner der eigenen

- 10 Vgl. auch Dominik Rigoll: Die braunen Wurzeln des BND – NS-Belastung, was heißt das denn konkret? Die Tageszeitung, 9.12.2016, URL: <https://www.taz.de/!5363325>, online am 3.4.2016.
- 11 Etwa Kurt Hirsch: Die Blutlinie. Ein Beitrag zur Geschichte des Antikommunismus in Deutschland, Frankfurt am Main 1960, S. 158-271; Heinrich Hannover: Die Republik vor Gericht 1954-1995. Erinnerungen eines unbequemen Rechtsanwalts. Berlin 1998. Eine wissenschaftliche Studie zu diesem Problemkomplex liegt leider noch nicht vor.
- 12 Constantin Goschler/Michael Wala: „Keine neue Gestapo“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit. Reinbek bei Hamburg 2015; noch deutlicher ist der Aspekt des alliierten Misstrauens herausgearbeitet bei Walter Imle: Zwischen Vorbehalt und Erfordernis. Eine historische Studie zur Entstehung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes nach 1945. München 1984.
- 13 Sarah Langwald: Die Anwälte der KommunistInnen. In: Bernd Hüttner/ Gregor Kritisid (Hrsg.): Das KPD-Verbot 1956. Vorgeschichte und Folgen der Illegalisierung der KPD in Westdeutschland, Berlin 2016, S. 21-25.
- 14 Joachim Perels: Das Bundesverfassungsgericht in der Ära Adenauer. In: Bernhard Blanke u.a. (Red.): Die Linke im Rechtsstaat. Bd. 1: Bedingungen sozialistischer Politik 1945–1965, Berlin (West) 1976, S. 185–194; Johannes Lameyer: Streitbare Demokratie. Eine verfassungshermeneutische Untersuchung. Berlin (West) 1978.
- 15 Foschepoth: Staatsschutz (wie Anm. 6); Alexander von Brünneck: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968. Frankfurt am Main 1978. Der Jurist Alexander von Brünneck hat mit dieser Studie gezeigt, dass eine empirisch dichte Analyse der inneren Sicherheit durchaus auch ohne Zugang zu Geheimakten möglich ist. Eine quellengesättigte Aufarbeitung der Staatsschutzpraxis bis 1970 bleibt dennoch ein wichtiges Desiderat.

Politik“ gebraucht würden, „ja auch nur [gegen] den Zweifler an der über jeden Zweifel erhabenen [...] Ideologie“. Diese Gefahren könnten „nur durch eine entschlossene Abkehr“ vom politischen Strafrecht von 1951 gebannt werden – durch eine rückgängigmachung jener „schon viel zu vielen unbedachten Schritte in eine falsche Richtung“. <sup>16</sup>

Fünf Jahre später wurden die von Maihofer eingeforderten Reformen unternommen. Unter Federführung von Bundesjustizminister Heinemann wurde 1968 das unter Thomas Dehler verabschiedete politische Strafrecht grundlegend entschärft; das KPD-Verbot von 1956 wurde zwar nicht aufgehoben, aber es wurde mit der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) eine Nachfolgorganisation toleriert. Bedeutet dies, dass die Politik der inneren Sicherheit in den 1970er und 1980er „liberaler“ war als in den Jahrzehnten davor? Dieser Beitrag behandelt diese Frage am Beispiel politischer Zugangsbeschränkungen zum Staatsdienst: Wie „liberal“ oder „illiberal“ wurde mit linken und rechten „Verfassungsfeinden“ verfahren, die sich für den öffentlichen Dienst bewarben oder bereits „Staatsdiener“ waren?

Bevor der Versuch unternommen wird, diese Frage für die 1970er und 1980er Jahre zu beantworten (3.), ist zu klären, was unter „Liberalität“ und „Liberalisierung“ verstanden werden kann, wenn von innerer Sicherheit die Rede ist (1.). Außerdem muss sich der Blick auf eine von der Forschung in ihrer Bedeutung für die 1970er und 1980er Jahre weitgehend übersehene Schlüsselentscheidung des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts richten: das so genannte Abhör-Urteil von 1970 (2.) Diese „unbemerkte Tendenzwende“ machte die 1968 unternommene Entschärfung des Staatsschutzes zwar nicht rückgängig, konterkarierte sie aber maßgeblich und trug so dazu bei, dass es im Bereich der inneren Sicherheit nach 1970 zu einem Nebeneinander von Liberalisierung und Illiberalisierung kam.

## 1. Was heißt Liberalität und Liberalisierung der inneren Sicherheit?

Ab wann kann innere Sicherheitspolitik als „liberal“ gelten? Wie wird sie „liberalisiert“? Man kann das Problem „klassisch“ ausbuchstabieren – entlang des Spannungsfelds „Sicherheit vs. Freiheit“. <sup>17</sup> Damit stünde Liberalität in der inneren Sicherheitspolitik für eine gewisse Skepsis dem Staat gegen-

16 Werner Maihofer: Staatsschutz im Rechtsstaat. In: Veröffentlichungen der Evangelischen Akademie Arnoldshain/Taunus Nr. 53 (1963), S. 14 f; zu Schafheutle und Dehler vgl. Reinhard Schiffers: Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951. Düsseldorf 1989, S. 101-118.

17 Ein Beispiel unter vielen: Gert-Joachim Glaeßner: Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger. Opladen 2003.

über, gegen dessen Interventionen individuelle Freiheitsrechte – auch die Freiheitsrechte von Feinden der Demokratie – zu schützen seien. Eine – in diesem Sinne – illiberale Sicherheitspolitik würde eher für Repression optieren und die Gefahr, die vom Staat für die Freiheitsrechte ausgeht, minimieren. Eine liberale Sicherheitspolitik hingegen würde entweder auf bestimmte Repressionsformen ganz verzichten oder die Repression so rechtsstaatlich wie möglich gestalten wollen – was auch immer unter „Rechtsstaatlichkeit“ historisch im Einzelnen verstanden wird.

Im Folgenden wird die Sicherheit-Freiheit-Perspektive keine Rolle spielen, da beide Begriffe normativ sehr aufgeladen sind und in der Geschichte der inneren Sicherheit die „Freiheit“ des einen nicht selten die „Sicherheit“ des anderen gefährdet – zunächst natürlich aus der Perspektive der Zeitgenossen, aber zum Teil auch im historischen Rückblick. Sinnvoller erscheint daher ein konstruktivistischer Ansatz, der danach fragt, wie und aus welchen Gründen eine bestimmte politische oder soziale Formation zum Sicherheitsproblem deklariert wird oder nicht. Liberalität und Liberalisierung der inneren Sicherheit würde dann implizieren, dass der Staat mit Personengruppen, die er als seine „inneren Feinde“ definiert, nicht so sehr repressiv-exkludierend umgeht, als vielmehr integrativ-umarmend. Ein klassisches Beispiel wäre, dass die Ausbreitung von Neonazis oder Islamisten in einem Stadtviertel eher durch mehr Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter als durch mehr Polizeibeamte und Staatsschützer bekämpft wird. Die politikwissenschaftliche Forschung spricht in diesem Zusammenhang davon, dass ein politisches Phänomen oder eine politische Gruppe „entsicherlicht“ wird: Will ich einem Problem eher mit Sozialarbeitern als mit Staatsschützern beikommen, dann definiere ich es weniger als ein Problem der inneren Sicherheit denn als eines des inneren Friedens – oder moderner – des gesellschaftlichen Zusammenhalts.<sup>18</sup>

Soweit die sozial- und politikwissenschaftlichen Perspektiven auf innere Sicherheit. Inwiefern können zeithistorische Ansätze weiterhelfen? Sicherlich ist Ulrich Herberts Aufsatz über „Liberalisierung als Lernprozess“ seit seinem Erscheinen im Jahr 2002 einer der wichtigsten Stichwortgeber für die heutige Zeitgeschichtsschreibung. Herbert versteht unter „Liberalisierung“ kein politisches Programm (auch kein FDP-Programm), sondern einen „wert- und handlungsbezogenen Begriff der politischen Kultur, der sich vor allem auf Mentalitäten, Wahrnehmungs-, Aktions- und Reaktionsmuster be-

18 Lesenswert, besonders mit Blick auf Fragen der inneren Sicherheit: Ole Wæver: Securitisation and Desecuritisation, in: Ronnie D. Lipschutz (Hrsg.): On Security. New York 1995, S. 46-86; grundlegend für die zeithistorische Nutzbarmachung des Konzepts, allerdings mit starkem Fokus auf sozial- und kulturgeschichtliche Fragestellungen: Eckart Conze: Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz? In: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 453-467.

zieht, mithin auf Dispositionsstrukturen der Gesellschaft". Konkret hat Herbert insbesondere die „Modernisierung der Lebensweisen und –normen und der politischen Einstellungen im Sinne von Partizipation, Pluralität und Abbau hierarchischer und autoritärer Strukturen“ im Sinn. Im Zentrum und am Ende der von ihm untersuchten Prozesse, zu denen auch Formen der ökonomisch-technischen Modernisierung und der politisch-sozialen Demokratisierung zählen, steht die „Veränderung der Bundesrepublik hin zu einer entfalteten bürgerlichen Gesellschaft“. Dabei seien die „allenthalben feststellbaren Defizite und Unzulänglichkeiten“ keinesfalls „zu ignorieren“. Vielmehr müsse der „Lern- und Veränderungsprozess der untersuchten Gesellschaft selbst“ zum Untersuchungsgegenstand gemacht und – in diesem Sinne – „Liberalisierung“ als ständiger „Lernprozess“ verstanden werden.<sup>19</sup>

Den Begriff der „Fundamentalliberalisierung“ führt Herbert gleich zu Beginn seiner Skizze ein: Während den Zeitgenossen mit Blick auf das sogenannte Wirtschaftswunder „die materiellen Veränderungen zwischen 1945 und den 60er Jahren als die größten und bedeutsamsten“ erschienen, wirke im Rückblick vielmehr „das Ausmaß des gesellschaftlichen Wandels ebenso wie die politische und soziale Stabilität, vor allem aber die allenthalben feststellbare ‚Fundamentalliberalisierung‘ von Staat und Gesellschaft, Politik und Kultur, geradezu atemverschlagend – und zwar umso mehr, je genauer wir über das Ausmaß der Integration von NS-Staat und Gesellschaft informiert sind“.<sup>20</sup>

Erstmals verwandt hat den sperrigen Terminus „Fundamentalliberalisierung“ Jürgen Habermas in einem Gespräch mit dem Juristen Rainer Erd 1988 in der *Frankfurter Rundschau*.<sup>21</sup> Darin rekurriert der Philosoph und Soziologe zunächst auf den Begriff „Fundamentaldemokratisierung“, der von Karl Mannheim stammt,<sup>22</sup> fügt aber sogleich hinzu, dass die Bundesrepublik der 1980er Jahre von einer solchen noch weit entfernt sei. Dafür gebe es eine zu große Zahl an „fest verankerten sozialen Ungleichheiten“. Sehr wohl feststellen lasse sich jedoch ein „Prozess der Fundamentalliberalisierung“, der vor allem von der „Kulturrevolte“ um 1968 getragen worden sei und sich „in veränderten Umgangsformen in Familien, Schulen, Universitäten, manchmal sogar im Gerichtssaal“ äußere. Als Beispiele führt Erd Richter an, die sich in

19 Ulrich Herbert: Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der Geschichte. In: Ders. (Hrsg.): *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980*. 2. Aufl. Göttingen 2003, S. 7-49, hier S. 14 u. 12.

20 Ebenda, S. 7.

21 Der Marsch durch die Institutionen hat auch die CDU erreicht. Der Frankfurter Soziologe und Philosoph Jürgen Habermas im Gespräch mit Rainer Erd über die politische Kultur der Bundesrepublik, *Frankfurter Rundschau*, 11.3.1988.

22 Sven Papcke: Fundamentaldemokratisierung: Karl Mannheim und die Planung der Freiheit (1935). In: Ders.: *Gesellschaftsdiagnosen. Klassische Texte der deutschen Soziologie im 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main 1991, S. 100-115.

der Rechtsprechung „quer zu herrschenden Argumentationen stellen“, was „vor allem in den sozial sensiblen Bereichen des Sozial- und Verfassungsrechts“ spürbar sei. Habermas verweist auf „jüngere Juristen“, die bei den Protesten gegen die Stationierung von Raketen in Mutlangen „sogar zivilen Ungehorsam“ übten. Zugleich glaubt er eine „Inkubationszeit“ der Liberalisierung zu erkennen, die 1963 mit dem von Fritz Bauer angestoßenen Auschwitz-Prozess begonnen habe und der in den 1970er Jahren nur kurz unterbrochen worden sei, als in Reaktion auf die sozial-liberale Koalition ein „ressentimenthafter Neokonservatismus eine Art Konterrevolution angezettelt“ habe.<sup>23</sup>

Was Habermas hier als „Konterrevolution“ des „Neokonservatismus“ bezeichnet, haben Zeitgenossen als „Tendenzwende“ beschrieben. In Reaktion auf linke Revolutions- und Reformhoffnungen formierte sich eine konservative Gegenbewegung.<sup>24</sup> Bei aller Freude darüber, dass die Tendenzwende der 1970er Jahre die Liberalisierung der Gesellschaft zwar verlangsamen, aber nicht aufhalten konnte, formuliert Habermas seinen Liberalisierungsbefund gleichwohl zurückhaltender als Herbert, der 2002, also 14 Jahre später, von einer „allenthalben feststellbaren“ Fundamentalliberalisierung spricht. Habermas hingegen betont, den Begriff der Fundamentalliberalisierung „etwas optimistisch“ gebraucht zu haben. Zugleich hebt er aber hervor, dass das „Juste Milieu“ der Kohl-Ära ungleich weniger Ängste wecke als das der Adenauer-Ära: Es flöße jedenfalls „nicht mehr die Art von Angst“ ein, „die in den nachgelassenen Tagebüchern Max Horkheimers aus den 50er und 60er Jahren aus jeder Zeile spricht.“ Mittlerweile gebe es „Mehrheiten, vor denen man keine Angst mehr haben muss“.<sup>25</sup>

Weder Herbert noch Habermas sprechen explizit von innerer Sicherheit. Gleichwohl lassen sich insbesondere Habermas' Beobachtungen aus dem Jahr 1988 gut auf die Geschichte der inneren Sicherheit übertragen. Die 1950er und frühen 1960er Jahre sind für den Soziologen und Philosophen eine Zeit der angsteinflößenden Mehrheiten – und des Misstrauens liberaler Intellektueller den Eliten in Politik und Staat gegenüber; eine Zeit, in denen Intellektuelle wie Bauer und Horkheimer eine sich unsicher fühlende Minderheit darstellen – unsicher nicht etwa, weil sie sich vom Kommunismus bedroht fühlten, sondern ein Abgleiten der Bundesrepublik in den autoritären

23 Frankfurter Rundschau, 11.03.1988 (wie Anm. 21).

24 Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.): Plädoyer für die Vernunft: Signale einer Tendenzwende. Freiburg im Breisgau u.a. 1974; Martin Greiffenhagen: Freiheit gegen Gleichheit? Zur „Tendenzwende“ in der Bundesrepublik, Hamburg 1975; Tendenz-Wende? Bundesrepublik 1976, Berlin (West) 1976 (Beiträge zum wissenschaftlichen Sozialismus: Sonderheft); Armin Mohler: Tendenzwende für Fortgeschrittene, München 1978; Bernd Ihme: Tendenzwende zur Unvernunft. Zum irrationalistischen Rüstzeug konservativer Ideologen. Berlin (Ost) 1981

25 Frankfurter Rundschau, 11.03.1988 (wie Anm. 21).

Staat befürchteten. Einer der wichtigsten Auslöser dieser Befürchtungen waren – genau wie bei dem eingangs zitierten Werner Maihofer – Politiken der inneren Sicherheit: Das selbstherrliche Auftreten von Behörden und Politik in der „Spiegel“-Affäre; eine politische Justiz, die nicht nur Kommunisten traf, sondern auch andere Bürgerinnen und Bürger, die nonkonforme Positionen vertraten.<sup>26</sup>

Was dann die 1970er und 1980er Jahre betrifft, so ist auffallend, dass Habermas den „Prozess der Fundamentalliberalisierung“ als etwas definiert, was im Wesentlichen von *gesellschaftlichen Kräften* getragen und forciert wurde. *Staatliche Akteure* kommen in dem Interview nur insofern als Träger der Liberalisierung vor, als Habermas und Erd auf die liberalisierende Wirkung von politischen Außenseitern in den Institutionen des Rechtsstaates verweisen: Zunächst auf Fritz Bauer, dessen Mut und Ausdauer die Bundesrepublik den Auschwitzprozess zu verdanken hat; dann auf „jüngere Juristen“, die sich „quer zu herrschenden Argumentationen“ in der Rechtsprechung stellten und in Mutlangen vorexerzierten, dass ziviler Ungehorsam und Rechtsstaatlichkeit zusammengehen können. In ihrer Mehrheit erscheinen die rechtsstaatlichen Institutionen hingegen als Agenten der „Konterrevolution“ und des „Neokonservatismus“. Ein Beispiel für die hier beklagte retardierende Rolle des Rechtsstaates in punkto Liberalisierung der inneren Sicherheit ist die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1970.

## 2. Das Abhör-Urteil von 1970: eine unbemerkte Tendenzwende

Bereits eingangs wurde erwähnt, dass das Jahr 1968 sicherheitspolitisch nicht nur für die Verabschiedung der Notstandsgesetze steht, sondern auch für eine Liberalisierung des Umgangs mit dem Moskau-orientierten Kommunismus. Die Wirkung des KPD-Verbots wurde durch die Tolerierung der DKP, die unter maßgeblicher Beteiligung von Bundesjustizminister Gustav Heinemann stattfand, faktisch aufgehoben. Es kam zu einer klaren Entschärfung des politischen Strafrechts, zu einem Ende der massenhaften Verfahren gegen tatsächliche oder vermeintliche Kommunisten sowie zu einer weitreichenden Amnestie. Allerdings erliegt man einer optischen Täuschung, wenn man diesen sicherheitspolitischen Liberalisierungsschub darauf zurückführt, dass sich die von liberalen Kritikern des bundesdeutschen Staatsschutzes wie Maihofer seit Jahren formulierten Gedanken nun eben durchgesetzt hätten. In Wirklichkeit war die „innenpolitische Abrüstung“ der DKP/SED gegen-

26 Alfred Grosser/ Jürgen Seifert: Die Spiegel-Affäre, 2 Bde., Olten/Freiburg im Breisgau 1966; Diether Posser: Anwalt im Kalten Krieg. Ein Stück deutscher Geschichte in politischen Prozessen 1951-1968, München 1991.

über vor allem ein Resultat internationaler Entspannungspolitik. Diese war auch, aber eben nicht nur von dem Wunsch nach einem liberaleren Umgang mit dem kommunistischen Widersacher getragen. Viel wichtiger waren ganz andere politische Erwägungen und auch wirtschaftliche Interessen. Diese Grundkonstellation erklärt, warum es sich bei der Entschärfung des politischen Strafrechts und der Tolerierung der DKP um eine Liberalisierung handelte, die nur sehr begrenzt mit einem Lernprozess einherging. Insbesondere in den für die innere Sicherheit zuständigen Behörden und auch in den entscheidenden Gerichten war die Bereitschaft, nunmehr „mit Kommunisten zu leben“,<sup>27</sup> wie anderswo in Westeuropa außer in Spanien und Portugal, nach 1968 ähnlich gering wie davor.<sup>28</sup> Eine „Entsicherheitlichung“ des Kommunismusproblems kam für sie nicht in Frage.

Wie wenig gefestigt der politische und gesellschaftliche Grund war, auf dem die Liberalisierung der inneren Sicherheit von 1968 vollzogen wurde, wird besonders deutlich, wenn man die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in den Jahren 1969/70 in den Blick nimmt. Der Zweite Senat des Karlsruher Gerichts vollzog in diesen Jahren eine – von Öffentlichkeit und zeithistorischer Forschung weitgehend unbemerkt gebliebene – Tendenzwende im Bereich der inneren Sicherheit. Im KPD-Urteil von 1956 hatte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts erstmals den Begriff der „streitbaren Demokratie“ verwandt.<sup>29</sup> Geprägt worden war dieser durch Karl Loewenstein, einem deutschen Politologen, der 1933 als Jude in die Vereinigten Staaten emigrierte. Grundlegend für Loewensteins Ansatz war die Forderung nach einem steten Abwägen zwischen den Erfordernissen der „Militant Democracy“ und dem Schutz der „Fundamental Rights“. Ihm lag ein liberales Verfassungsverständnis zugrunde, wonach Demokratien die Grundrechte nur im Fall einer akuten Gefahr einschränken sollten, da sonst eine andere Gefahr drohe: die des Abgleitens in den Polizeistaat, die Loewenstein vor 1933 selbst erlebt hatte.<sup>30</sup>

Der Erste Senat des Gerichts bestand anders als die anderen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen des Landes zu einem Gutteil aus Personen, die im Dritten Reich verfolgt worden waren oder zumindest keine Karriere gemacht hatten.<sup>31</sup> Er nannte zwar keine Quellen, als er den Begriff der

27 Wolfgang Abendroth u. a. (Hrsg.): KPD-Verbot oder Mit Kommunisten leben? Reinbek bei Hamburg 1968; Wilhelm Mensing: Wir wollen unsere Kommunisten wieder haben ... Demokratische Starthilfen für die Gründung der DKP. Osnabrück 1989.

28 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 178-208.

29 BVerfGE 5, 85, URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv/005085.html>, online am 03.04.2017.

30 Loewenstein: Democracy; vgl. auch Rigoll, Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 98–100.

31 Joachim Feest: Die Bundesrichter. Herkunft, Karriere und Auswahl der juristischen Elite. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht. 2. Aufl. München 1965, S. 95-113, hier S. 104.

„streitbaren Demokratie“ im KPD-Urteil verwandte, aber seine Definition ähnelte doch sehr derjenigen Loewensteins. Er definierte „streitbare Demokratie“ als „den Versuch einer *Synthese* zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen“ einerseits und „dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung“, mithin also der „Ausdruck des bewußten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines *Grenzproblems* der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung“ andererseits. Dieses Grenzproblem bestehe darin, dass es „in einer bestimmten historischen Situation“ zum Schutz der Demokratie notwendig sein kann, „das Prinzip der Neutralität des Staates gegenüber den politischen Parteien nicht mehr rein [zu] verwirklichen zu dürfen“. Das Gericht empfahl daher, dass der Staat gegen „Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung nicht von sich aus vorgeht; er verhält sich vielmehr defensiv, er wehrt lediglich Angriffe auf seine Grundordnung ab“.<sup>32</sup>

Man merkt den gewundenen Formulierungen – und übrigens auch der Dicke – des KPD-Urteils an, wie sehr das Gericht mit sich gerungen hat bei einem Verbot, gegen das es sich lange gesträubt hatte – eben weil die KPD zwar eindeutig verfassungswidrig war, aber im Jahr 1956 nicht mehr gefährlich.<sup>33</sup> Von den maßgeblichen Praktikern und Theoretikern der Inneren Sicherheit in den 1950er und 1960er Jahren ist weder das KPD-Urteil noch der darin enthaltene Begriff der „streitbaren Demokratie“ rezipiert worden. So wurde das Urteil von seinen Befürwortern wie von seinen Gegnern als eine Bestätigung der dominierenden, extrem offensiven Staatsschutzpraxis gelesen, die zwar viel auf ihre *Rechtsstaatlichkeit* hielt, die aber weiterhin nur „vom Staat her dachte“, während der Schutz der *individuellen Freiheitsrechte* noch nicht einmal Erwähnung fand.<sup>34</sup>

Wieder aufgegriffen wurde der Begriff der „streitbaren Demokratie“ erst 1970 durch den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts. An diesen waren Fragen des Verfassungsschutzes wenige Wochen nach dem KPD-Verbot übertragen worden. Im sogenannten Abhörurteil griff der Zweite Senat den Terminus der „streitbaren Demokratie“ auf und stellte die alte Definition auf den Kopf. Er forderte eine „streitbare Demokratie“, die im Kampf gegen „Verfassungsfeinde“ nicht mehr abzuwägen hatte, ja nicht abwägen sollte. Die „streitbare Demokratie“, so der Schlüsselsatz, nehme „einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht

32 BVerfGE 5, 85, URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv/005085.html>, online am 03.04.2017.

33 Zur Interpretation des KPD-Urteils vgl. insbesondere Lameyer, Streitbare Demokratie (wie Anm. 14), S. 23-32; Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd.4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990. München 2012, S. 311; Dominik Rigoll: Von wegen „antitotalitärer Konsens“. Warum das Bundesverfassungsgericht lange kein KPD-Verbot wollte. In: Hüttner/Kritidis: KPD-Verbot (wie Anm. 13), S. 26-35.

34 Vgl. etwa Lex: Innere Sicherheit (wie Anm. 9).

hin“.<sup>35</sup> Sie interveniere, wann immer jemand verfassungsfeindlich tätig werde, auch wenn durch diese Tätigkeit kein größerer Schaden entstehen würde. Die Kompetenz über die Entscheidung darüber, wer als Verfassungsfeind zu bekämpfen sei, legte der Zweite Senat nicht in die Hände der gewählten Volksvertreter, wie der Erste Senat 1956, sondern in jene des Verfassungsschutzes, welcher über die entsprechende Expertise verfüge.

Warum der Zweite Senat die sicherheitspolitische Kehrtwende im Einzelnen vollzog, wird man erst nach Öffnung der Karlsruher Akten klären können. Eine Rolle spielte zweifellos, dass die APO in ihren Protesten die Freiheitsrechte, die das Grundgesetz bietet, gut für ihre Zwecke zu nutzen verstand, was nicht nur von Konservativen als eine Form des „Missbrauchs von Grundrechten“ gedeutet wurde. Darüber hinaus gab es aber auch einen strukturellen Grund. Er bestand darin, dass der Zweite Senat 1970 – ganz anders als der Erste Senat 1956 – mehrheitlich aus Personen zusammengesetzt war, die im „Dritten Reich“ keine Verfolgungs- oder Diskriminierungserfahrung gemacht hatten. Die meisten waren Angehörige der HJ-Generation oder hatten ihre Karriere im Dritten Reich begonnen. Das vorsichtige Misstrauen, das die Verfassungsrichter von 1956 dem bundesdeutschen Staatsapparat entgegenbrachten und das sich im 131er-Urteil noch deutlicher gezeigt hatte, fehlte den inzwischen nachgerückten Richtern.

Entgegen dem in der Forschung betonten gesellschaftlichen Trend hin zu einem Mehr an Demokratie und Liberalität gab es in der Verfassungsrechtsprechung zur inneren Sicherheit in den 1960er Jahren also eine Illiberalisierung, eine teilweise Rücknahme der noch in den 1950er Jahren an den Tag gelegten Liberalität. Die vergangenheitspolitische Dimension dieser lange Zeit unbemerkt gebliebenen Tendenzwende auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist auch deshalb schon ohne Zugriff auf die Karlsruher Akten greifbar, weil zu diesem Urteil erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ein „dissenting vote“ veröffentlicht wurde. Für jenen zeigten sich nicht zufällig drei Richter verantwortlich, deren Karriere im „Dritten Reich“ alles andere als glatt verlaufen war – allen voran der eigentlich stockkonservative ehemalige Widerstandskämpfer Fabian von Schlabrendorff. Der „dissenting vote“ von 1970 erinnerte nun nicht nur an den abwägenden Tenor des KPD-Urteils, sondern warnte auch davor, dass allzu blindes Vertrauen in den Staat und zu großes Misstrauen in die Gesellschaft schlimme Folgen haben könnten. Wenn die „streitbare Demokratie“ die demokratische Grundordnung verteidigen sollte, dann dürfe dabei nie vergessen werden, dass „integraler Bestandteil“ dieser Ordnung „die Grundrechte sind“. Bei der Regelung der Geheimdiensttätigkeit seien deshalb „die Rechtsgüter gegeneinander abzuwä-

3 BVerfGE 30, 1, URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv/030001.html>, online am 01.03.2017;  
5 zur Interpretation des Urteils: Lameyer: Streitbare Demokratie (wie Anm. 14), S. 44-60. Zum politischen Kontext vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 208-246.

gen unter Berücksichtigung des Wertes, den das Grundgesetz den Individualrechten beimißt. Die ‚Staatsraison‘ ist kein unbedingt vorrangiger Wert. Verkennt der Gesetzgeber die Schranken, so kehrt die ‚streitbare Demokratie‘ sich gegen sich selbst.“<sup>36</sup>

Wie recht die der Tendenzwende widersprechenden Verfassungsrichter mit dieser Warnung hatten, zeigte sich in den hitzigen Auseinandersetzungen um die „streitbare Demokratie“ in den 1970er Jahren. In der breiten Öffentlichkeit freilich wurde die Mindermeinung der drei Richter noch weniger diskutiert als das Abhörurteil selbst. Umso genauer studiert wurde das Abhörurteil dafür im Bundesministerium des Innern, dem seit 1969 mit Hans-Dietrich Genscher erstmals ein FDP-Politiker vorstand. Operationalisiert wurde die offensive Ausrichtung der „streitbaren Demokratie“ jedoch zunächst noch nicht. Als Genscher 1970 ein umfassendes „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ ankündigte, spielte darin der Schutz der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ vor linken und rechten „Radikalen“, also der Kernauftrag der „streitbare Demokratie“, noch keine Rolle. Im Zentrum stand vielmehr, wie schon zur Zeit der Großen Koalition, der Kampf gegen gewöhnliche Kriminalität.<sup>37</sup>

### 3. Ursachen und Folgen des Extremistenbeschlusses von 1972

Den Kampf gegen – vor allem linke – „Radikale“ zurück auf die Tagesordnung brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion; den Auftakt hierzu bildete im September 1971 eine Große Anfrage zu diesem Thema. Eine der Fragen lautete, ob die Bundesregierung zu jenem Kernsatz des Abhörurteils von 1970 stehe, wonach sich das Grundgesetz „für die streitbare Demokratie“ entschieden habe, die „einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht hin[nimmt]“. Die Antwort des Bundesinnenministers lautete schlicht: „Ja“.<sup>38</sup> Wenn man so will, wurde hier die zuvor noch unbemerkt gebliebene Tendenzwende auf dem Gebiet der inneren Sicherheit für einen kurzen Moment sichtbar. Eine parlamentarische Debatte über die offensive Neuausrichtung fand freilich nicht statt. SPD und FDP machten sich den „dissenting vote“ von 1970 nicht zu eigen. Vielmehr waren sowohl Genscher als auch sein Nachfolger Maihofer stets darauf bedacht,

36 Abweichende Meinung der Richter Geller, Dr. von Schlabrendorff und Dr. Rupp zu dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1970, ebenda.

37 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung. Bonn 1970.

38 Im Anhang von: Genscher an von Hassel, 17.09.1971, (BArch), B106/95935.

dass es auf dem Gebiet der inneren Sicherheit im Zweifelsfall eine faktische Allparteienkoalition gab.<sup>39</sup>

Umso heftiger gestritten wurde 1971 über das DKP-Verbot.<sup>40</sup> Dies war das Thema, mit dem die Union die sozial-liberale Koalition unter Druck zu setzen versuchte. Obwohl die Union die DKP-Tolerierung von 1968 mit zu verantworten gehabt hatte, warf sie Brandt und Scheel nun vor, eine klar verfassungsfeindliche Partei zu verschonen, um die neue Ostpolitik nicht zu gefährden. Schon bald verlagerte sich der Schwerpunkt der Debatte jedoch auf zwei andere, viel explosivere Themen: zum einen auf den Kampf gegen die Rote Armee Fraktion und ihr Umfeld, der am Ende dazu führte, dass die Zahl der politischen Ermittlungs- und Strafverfahren nach dem Einbruch 1968 erneut anstieg. Einer Übersicht des Generalbundesanwalts aus dem Jahr 1982 zufolge wurden allein 1974 380 Personen wegen linksextremistisch orientierter terroristischer Straftaten verurteilt, darunter auch viele so genannte Unterstützerinnen und Unterstützer. Allein zwischen 1980 und 1988 gab es etwa 3000 Ermittlungsverfahren wegen Verdachts gemäß Paragraph 129a des Strafgesetzbuches (Bildung terroristischer Vereinigungen), wobei 83 Prozent „Unterstützungshandlungen“ oder Werbung betraf.<sup>41</sup>

Zum anderen wurde nun über den Umgang mit DKP-Mitgliedern und anderen radikalen Linken im öffentlichen Dienst gestritten. Der Streit um das Parteiverbot transformierte in einen Streit über dienstliche Treuepflichten und politische Zugangsbedingungen zum Staatsapparat. Stichworte dieser Diskussion waren: der Radikalenerlass vom Januar 1972 und die Dauerdebatte um die sogenannten Berufsverbote. In den 1960er Jahren war der Umgang mit „Radikalen“ im öffentlichen Dienst relativ liberal gewesen.<sup>42</sup> Im Staatsdienst toleriert wurden insbesondere ein bis zwei Tausend Mitglieder der im Jahr 1965 gegründeten Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD). Umfragen zufolge sympathisierten bis zu 25 Prozent der Bundeswehrsoldaten mit der rechtsextremen Partei.<sup>43</sup> Aber auch Mitglieder der Deutschen Friedens-Union konnten im öffentlichen Dienst verbleiben, obwohl der Verfassungsschutz genau wusste, dass diese Partei politisch und finanziell am Tropf der SED hing. Wenn in den 1960er Jahren radikale Linke

39 Vgl. auch Klaus Weinbauer: Terrorismus in der Bundesrepublik der siebziger Jahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit. In: AfS 44 (2004), S. 219-242.

40 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 282-304.

41 Gisela Diewald-Kerkmann: Justiz gegen Terrorismus. „Terroristenprozesse“ in der Bundesrepublik, Italien und Großbritannien. In: Johannes Hürter (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren. Berlin/Boston 2015, S. 35-61, hier: S. 37 f; parteiisch aufbereitete Zahlen liefert Enno Brand: Staatsgewalt. Politische Unterdrückung und Innere Sicherheit in der BRD. Göttingen 1989.

42 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 189-191, 255.

43 Reinhard Kühnl u.a.: Die NPD. Struktur, Ideologie und Funktion einer neofaschistischen Partei. Frankfurt am Main 1969, S. 68, 221 u. 380.

oder – seltener – Rechte aus dem Staatsdienst entlassen wurden, dann nicht aufgrund ihrer Mitgliedschaften in Parteien oder Organisationen, sondern wegen konkreter Verfehlungen im Dienst. Begründet wurde diese Praxis mit dem sogenannten Parteienprivileg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961, das noch im abwägenden Geist des KPD-Urteils formuliert worden war. Das Parteienprivileg schrieb vor, dass Mitglieder legaler Parteien nicht benachteiligt werden dürften.<sup>44</sup>

Mit dem Extremistenbeschluss etablierte sich ab 1972 eine Praxis, die Bewerber und Bewerberinnen gleichsam abfing, bevor sie in den Staatsdienst gelangten und damit überhaupt erst in die Lage versetzt wurden, jene Verfehlungen zu begehen, die vor 1972 für Disziplinarverfahren gesorgt hatten.<sup>45</sup> Juristisch begründet wurde dies damit, dass nur „normale“ Bürgerinnen und Bürger vom Parteienprivileg profitieren dürften, nicht aber Bewerber für den öffentlichen Dienst, da diese einer „Treuepflicht“ unterlägen. Doch damit nicht genug. Um sicher zu gehen, dass auch wirklich allen „Radikalen“ der Zugang zum Staatsdienst versperrt blieb, führte die Konferenz der Innenminister 1973 ohne öffentliche Debatte darüber die so genannte Regelanfrage beim Verfassungsschutz ein. Das heißt, alle Bewerberinnen und Bewerber für den Staatsdienst wurden eingehend überprüft, ob über sie bei den Ämtern für Verfassungsschutz „Erkenntnisse“ vorlagen – bis dahin hatte es derlei nur für besonders sicherheitsrelevante Bereiche gegeben. Nun wurden binnen weniger Jahre mehr als zwölf Millionen Anfragen an die Ämter gerichtet.

Wir haben es hier mit der Einführung einer Praxis zu tun, die in der deutschen Geschichte schon deshalb ohne Vorbild ist, weil in den Jahren vor 1973 schlechterdings die technischen und personellen Mittel für eine derart breite Kontrolle des Zugangs zum Staatsapparat fehlten. Neben die in der Debatte um ein DKP-Verbot zwar von der CDU/CSU mit Nachdruck in Frage gestellte, letztlich aber dann doch bekräftigte Liberalisierung des politischen Strafrechts von 1968 schob sich also eine sicherheitspolitische Praxis, die in dieser Form neu war und die von Heinemann 1968 anvisierte „Ankunft im Westen“ der Bundesrepublik in der Frage des Umgangs mit dem orthodoxen Kommunismus bis auf weiteres verhinderte. Wie kam es zu dieser Illiberalisierung? In der öffentlichen Debatte wurde zum einen als Begründung aufgeführt, dass der von Rudi Dutschke 1967 ausgerufene „lange Marsch durch die Institutionen“ verhindert werden musste. Der Wille, „den Anfängen zu wehren“ vor dem Hintergrund einer schleichenden „Systemveränderung“, artikulierte sich parteiübergreifend und wurde in der Regel in den Beschlüssen der Innenministerkonferenz greifbar. Davon nicht immer ganz

44 BVerfGE 12, 296, URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv/012296.html>, online am 01.03.2017.

45 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 340-371.

leicht zu unterscheiden ist die bereits erwähnte „Tendenzwende“, mithin also der explizite Wille, die in den 1960er Jahren einsetzenden inneren Reformen – in diesem Fall hin zu einem Mehr an politischem Pluralismus unter Einschluss des Moskau-orientierten Kommunismus – wieder zurückzunehmen. Explizit programmatisch formuliert wurde Derartiges bei der CDU/CSU, aber gerade für den Bereich „innere Sicherheit“ lässt sich eine solche Haltung auch auf den rechten Flügeln der SPD und FDP beobachten – so etwa bei Willi Weyer, dem langjährigen Innenminister in Nordrhein-Westfalen, und Heinz Ruhnau, dem Hamburger Innensenator. Beide zählten 1971/72 zu denjenigen, die das Radikalenproblem auf die Tagesordnung der Innenministerkonferenz brachten.<sup>46</sup>

Warum waren auch und gerade sozialdemokratische und liberale Innenpolitiker die treibende Kraft hinter dem Extremistenbeschluss? Die einfache Antwort lautet, dass die Bedrohung von links eben auch von ihnen als so groß empfunden wurde, dass eine Entschärfung der „streitbaren Demokratie“ wie im Jahr 1968 nicht mehr zeitgemäß erschien. Eine etwas kompliziertere Antwort lautet, dass wohl nur wenige sicherheitspolitisch relevante Akteure davon ausgingen, dass Kleinstparteien wie die DKP tatsächlich in der Lage waren, eine Revolution herbeizuführen. Bedrohlich erschien allerdings, dass die selbstbewusste Militanz der radikalen Linken von einem nicht unbedeutenden Teil der Bevölkerung – darunter gerade auch Polizisten und andere Ordnungshüter – als Beleg dafür herangezogen wurde, dass der sozialliberale Staat als ein schwacher bzw. schwächerer Staat agiere. Die Bundesregierung rüstete auch deshalb gegen die Linke auf, weil sie davon ausging, dass die Bevölkerung kein Verständnis für Liberalität haben würde: Der Staat dürfe keine Schwäche zeigen, da er sonst zu sehr an Legitimation einbüßen würde. Paradigmatisch für diese Haltung ist ein für innere Reformen „werbendes“ Inserat des Informationsamts der Bundesregierung vom Herbst 1970, das da lautete: „Wir werden sie jagen: Mörder und Totschläger, Sittlichkeitsverbrecher, Autoknacker und Diebe, Betrüger und Erpresser, Rauschgifthändler, Bombenleger und Terroristen ... Unerbittlich jagen. Tag und Nacht. Über alle Landesgrenzen hinweg ... Feinde von Verfassung, Recht und Gesetz sollen wissen: Die Bundesregierung handelt.“<sup>47</sup>

Das Interessante ist nun, dass es oft gar nicht die Bundesregierung und noch nicht einmal die Innenministerkonferenz waren, die im Bereich der inneren Sicherheit das Zepter des Handelns in der Hand hielten, sondern die Institutionen des Rechtsstaates – also vor allem Polizei, Geheimdienste und

46 Ebenda, S. 225-282, 396-424.

47 So abgedruckt zum Beispiel im Tagesspiegel, 4.10.1970; vgl. auch Deutscher Bundestag, 70. Sitzung, 8.10.1970, S. 3857-3860; Otto Köhler: Unerbittlich jagen. In: Der Spiegel, 12.10.1970.

Gerichte.<sup>48</sup> Tatsächlich drehte sich in der Regel die öffentliche Debatte, die in den Parlamenten und den Medien geführt wurde, eher um grundsätzlichere Fragen: Schützt man die Demokratie eher durch das Herstellen von „Sicherheit“ oder von „Freiheit“? Wehrt man den Anfängen besser mit staatlicher Strenge oder mit Liberalität? Einzeln ausbuchstabiert wurden die *konkreten Gründe*, die zu der Ablehnung eines Bewerbers oder einer Bewerberin oder im Gegenteil zu einer Aufnahme in den Staatsdienst führten, letztlich jedoch nicht von Politikerinnen und Politikern. In der sich über Jahre hinziehenden öffentlichen Debatte um den Extremistenbeschluss wurde vielmehr über *abstrakte Fragen* debattiert, die wenig mit der alltäglichen Behörden- und Justizpraxis zu tun hatten: Sollte sich eine „streitbare Demokratie“ eher durch Liberalität auszeichnen oder „den Feinden der Freiheit keine Freiheit“ gewähren? Welche „Lehren“ sollten aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen werden? Wie vom Abhör-Urteil 1970 vorgesehen, wurden die wirklich wichtigen Entscheidungen nicht in der politischen Arena auf der Grundlage konkurrierender Argumente ausgefochten und entschieden, sondern von Richtern, Polizisten, Verfassungsschützern und Verwaltungsbeamten. Und die hielten sich in der Regel an den Auftrag des Abhörurteils: Wenn die „streitbare Demokratie“ den „Missbrauch der Grundrechte“ durch Feinde der Verfassung schlechterdings „nicht hinnahm“, reichten schon kleine Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers für eine Ablehnung aus. Dies war auch die Quintessenz eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 1975. Letzteres war für die Behördenpraxis ungleich wichtiger als der fast zeitgleiche Spruch des Bundesverfassungsgerichts, der widersprüchliche Signale aussandte und daher kaum handlungsleitend wurde.<sup>49</sup>

Erst vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb es bei den einstellenden Behörden so wenig verfiel, wenn etwa der seit 1974 als Bundesminister des Innern amtierende Werner Maihofer bekannte, von nun an habe „der Grundsatz in dubio pro libertate“ zu gelten; oder wenn sich Bundeskanzler Helmut Schmidt 1976 in Bezugnahme auf Maihofer die Forderung nach „Liberalität“ zu eigen machte.<sup>50</sup> Ein weiterer Grund war, dass sich Maihofer mit ebenso großem Nachdruck wie sein Vorgänger um einen Ausgleich mit der Union bemühte. „In dieser Sache darf es keine Parteipolitik geben“, sagte er vor Abteilungsleitern seines Ministeriums, zumal die DKP eine „erhebliche Gefahrenquelle“ darstelle.<sup>51</sup> Wie enttäuscht gerade Maihofers ehe-

48 Hierzu und zum Folgenden vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 427-448.

49 Zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vgl. ebenda, S. 428-433.

50 Willy Brandt/ Helmut Schmidt: Deutschland 1976 – zwei Sozialdemokraten im Gespräch. Reinbek bei Hamburg 1976, S. 44, 47.

51 Ergebnisprotokoll über die Abteilungsleiterbesprechung, 28.05.1974, in: BArch B106/40764.

malige Bündnisgenossen im Ringen um eine Liberalisierung des politischen Strafrechts von dem Bundesinnenminister waren, wird greifbar in einem „Rotbuch“-Bändchen, das der Jurist Sebastian Cobler 1978 über die Geschichte des „vorverlegten Staatsschutzes“ in der Bundesrepublik veröffentlichte. Darauf war Maihofer am Schießstand zu sehen – über ihm der Haupttitel: „Die Gefahr geht von den Menschen aus“. Gleich auf der ersten Seite – und ohne weiteren Kommentar – druckte Cobler den eingangs zitierten Vortrag Maihofers aus dem Jahr 1963 ab.<sup>52</sup>

Regierungschefs und Innenminister machten keinen Hehl aus ihrer Hoffnung, letzten Endes würden die Gerichte dafür sorgen, dass die „Radikalen“ auf rechtsstaatlich einwandfreie Art und Weise aus dem öffentlichen Dienst ferngehalten würden. Diese Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht, im Gegenteil. Die millionenfachen Anfragen beim Verfassungsschutz führten dazu, dass sich Tausende im Netz der inneren Sicherheit verhedderten. Rechtskräftig abgelehnt wurden bis 1991 zwar „nur“ rund 2.000 Personen. Die Zahl derer jedoch, die sich in Anhörungen politisch rechtfertigen und mehrere Jahre um ihre Anstellung kämpfen mussten, lag wohl über 10.000. Zudem wuchs die Rechtsunsicherheit stetig, denn sowohl die Praxis der Behörden als auch die der Gerichte blieb höchst uneinheitlich. „Die Zeit“ schrieb treffend von einem „Misstrauensbeschluss“ gegenüber einer „ganzen Protestgeneration“.<sup>53</sup> Entsprechend breit fiel der Protest gegen die faktischen Berufsverbote für Kommunisten im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik aus.<sup>54</sup>

1978 erschienen erstmals Umfragen, wonach SPD und FDP bei einer Rücknahme des Extremistenbeschlusses mehr Stimmen hinzugewinnen als bei einer Beibehaltung.<sup>55</sup> Ihre Anhängerschaft war ab 1978 also mehrheitlich bereit, den Freiheitsrechten von Kommunistinnen und Kommunisten den Vorrang zu geben vor sicherheitspolitischen Erwägungen des Verfassungsschutzes. Diese Entwicklung, die möglicherweise auf einen Lern- und Gewöhnungsprozess, vielleicht aber auch nur auf das Nachrücken einer neuen Generation zurückzuführen ist, war einer der Gründe dafür, dass SPD und FDP 1979 in den von ihnen regierten Ländern und im Bund die Regelanfrage einstellten. Ihre Begründung lautete, dass die Demokratie durch die rigide und uneinheitliche Ablehnungspraxis eher gefährdet als geschützt worden sei.<sup>56</sup> Indem die sozial-liberale Bundesregierung die Mitwirkung der Sicher-

52 Sebastian Cobler: Die Gefahr geht von den Menschen aus. Der vorverlegte Staatsschutz. 2., auf die Höhe des Rechtsstaats gebrachte Auflage, Berlin (West) 1978.

53 Gunter Hofmann: Der Kanzler sucht den Weg der Mitte. In: Die Zeit, 03.11.1978.

54 Zum Protest gegen den Extremistenbeschluss vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 371-396 sowie die Replik von Eckhard Jesse: Der „Extremistenbeschluss“ von 1972. Das Thema „Duckmäusertum“ in der Diskussion. In: Jahrbuch Extremismus & Demokratie 28 (2016), S. 11-34.

55 Kein Klima für Wechsel oder Wende. In: Der Spiegel, 16.10.1978.

56 Vgl. Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 448-456.

heitsbehörden bei der Regelung des Zugangs zum öffentlichen Dienst im Jahr 1979 wieder einschränkte, ließ sie auf den 1972 erfolgten „Misstrauensbeschluss“ gegen die Protestgeneration jetzt einen Misstrauensbeschluss gegen die Institutionen der „streitbaren Demokratie“ folgen, namentlich gegen den Verfassungsschutz. Zugleich ging sie einen Schritt in Richtung Re-Liberalisierung der inneren Sicherheit, nachdem bei ihren Wählerinnen und Wählern augenscheinlich ein liberalisierender Lern- oder zumindest Gewöhnungsprozess stattgefunden hatte.

Der SPD-Politiker Hans Koschnick hat den Politikwechsel von 1979 einmal als „Abschied vom Extremistenbeschluss“ bezeichnet.<sup>57</sup> In Wirklichkeit handelte es sich lediglich um einen Abschied der SPD/FDP von der Regelanfrage. Viel weiter konnten beide Parteien schon deshalb nicht gehen, weil selbst sozialdemokratische Staatsrechtler wie Martin Kriele, der 1971 noch auf der Geltung des Parteienprivilegs beharrt hatte, im Hinblick auf die Regelanfrage mittlerweile von einem „unechten Spielraum“ sprachen, welchen sich die Behörden „durch Kollusion mit begünstigten Bürgern in der Umgebung des Rechts erschleichen“ könnten. Kriele hielt die Einstellung der Regelanfrage also für einen Rechtsbruch.<sup>58</sup> Hatte der Jurist zu Beginn des Jahrzehnts wegen des Parteienprivilegs noch die Verschärfung der Ablehnungspraxis für verfassungswidrig gehalten, hatte er nun bei der Re-Liberalisierung des Staatshandelns rechtliche Bedenken.

Die Reaktion der CDU/CSU auf die Einstellung der Regelanfrage durch die SPD/FDP fiel ambivalent aus. In Hamburg forderte die Union die Reformgegner auf, gegen den „Kommunistenplan“ der SPD Unterschriften zu sammeln.<sup>59</sup> Eine bundesweite Mobilisierung blieb jedoch aus, obwohl die Union keinen Hehl daraus machte, dass es ihrer Ansicht nach grundgesetzwidrig sei, den Staat und seine Sicherheitsbehörden durch die Abschaffung der Regelanfrage „künstlich dumm“ zu stellen.<sup>60</sup> Andererseits führte dieselbe Berliner Landes-CDU, die noch 1978 gewarnt hatte, der Wegfall der Regelanfrage stehe „im direkten Widerspruch zum Bundesverfassungsgericht“<sup>61</sup>, die Regelanfrage im Jahr 1981, als sie die Regierungsgeschäfte übernahm, nicht wieder ein. Entsprechend verfahren andere Landesregierungen wie auch die Regierung Kohl auf Bundesebene. Hans Koschnick zog im Jahr 1985 das Fazit, „der von der SPD aufgenommene Diskussionsprozess“ sei „in den CDU-geführten Ländern nicht ohne Wirkung“ geblieben. Die Be-

57 Hans Koschnick (Hrsg.): Der Abschied vom Extremistenbeschluss. Bonn 1979.

58 Martin Kriele: Der rechtliche Spielraum einer Liberalisierung der Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst. In: Neue Juristische Wochenschrift 32 (1979), S. 1-8, hier S. 1.

59 SPD-Präsidiumssitzung, 23.10.1978. In: Archiv der sozialen Demokratie, Helmut-Schmidt-Archiv, 6316.

60 Zit. n. Neue Zürcher Zeitung, 20.01.1979.

61 Zit. n. Eckhard Jesse: Streitbare Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Das Beispiel des Extremistenbeschlusses von 1972. Habil.Schr.- Trier 1989, S. 516.

hauptung, die SPD „kündige eine bestehende Gemeinsamkeit der Demokraten“ auf, stehe nur für einen „schlecht verhüllten Rückzug“ der Union in der Sache.<sup>62</sup>

Nach der Abschaffung der Regelanfrage im Bund und in den sozialliberal regierten Ländern ging die Zahl der Ablehnungen dort stark zurück.<sup>63</sup> Gleichwohl kann mit Blick auf die 1980er Jahre von einer Liberalisierung nur bedingt die Rede sein. So könnte es sich bei dem Rückgang der Ablehnungszahlen zum Teil um eine „optische Täuschung“ gehandelt haben, wie dies das aus dem Russell-Tribunal hervorgegangene Komitee für Grundrechte und Demokratie in einer 1981 erschienenen, gut dokumentierten Studie annahm. Das auch heute noch bestehende Komitee ging davon aus, dass die Abschaffung der Regelanfrage „zeitlich mit dem vorläufigen Abschluss einer gesellschaftlichen Entwicklung“ zusammengetroffen sei, die „das politische Instrument Berufsverbot derzeitig überflüssig gemacht“ habe. Die Abschaffung habe „aus sich selbst heraus keine politische Wirkung erzeugen“ können, sondern stehe für „den ‚erfolgreichen‘ Abschluss der Berufsverbotspraxis seit Anfang der siebziger Jahre“. Im Zusammenhang mit dem „arbeitsmarktpolitischen Einbruch 1974/75“ habe der Radikalenerlass nämlich zu einem „Rückgang des studentischen politischen Engagements“ bzw. zum „Verfall studentischer politischer Organisationen“ geführt, weshalb die Zahl der potentiell vom Berufsverbot betroffenen jungen Menschen seit 1974 stetig zurückgegangen sei. „Fazit: Das Berufsverbot entlässt seine angepassten oder ‚ausgestiegenen‘ Kinder.“<sup>64</sup>

Doch nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung „nach dem Boom“ konnte tendenziell illiberalisierende Auswirkungen haben. Berücksichtigt werden muss auch, dass die Union zwar darauf verzichtete, die Regelanfrage wieder einzuführen, was zu einem merklichen Rückgang der Anhörungen und Ablehnungen auch in ihrem Verantwortungsbereich führte. In Baden-Württemberg zum Beispiel wurden 1975 rund vierzig Verfahren neu eröffnet, 1985 nur ein einziges.<sup>65</sup> Jedoch hielten CDU und CSU weiterhin an der auf dem Tenor des Bundesverwaltungsgerichtsurteils von 1975 fußenden Überzeugung fest, wonach schon kleine Zweifel an der „Verfassungstreue“ für die Ablehnung eines Bewerbers oder einer Bewerberin ausreichten. Rückendeckung bekamen die Unionsparteien in den 1980er Jahren dabei von vielen

62 Hans Koschnick/ Klaus-Henning Rosen: Der lange Abschied vom Extremistenbeschluss. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 10 (1985), S. 939-942, hier S. 942.

63 Zum Folgenden Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 475-478.

64 Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Ohne Zweifel für den Staat. Die Praxis zehn Jahre nach dem Radikalenerlass. Reinbek bei Hamburg 1982, S. 25 f. u. 35.

65 Manfred Histor (Pseud.): Willy Brandts vergessene Opfer. Geschichte und Statistik der politisch motivierten Berufsverbote in Westdeutschland 1971-1988. Freiburg/ Breisgau 1989, S. 87-98, hier S. 94.

hohen Verwaltungsbeamten – übrigens auch in SPD-regierten Ländern<sup>66</sup> – sowie von einer großen Mehrheit der Verwaltungs- und Disziplinarrichter. Letztere konterkarierten die 1978/79 einsetzenden Liberalisierungsbemühungen vor allem auch insofern, als sie die in der Folge des BVerwG-Urteils eingeleiteten Disziplinarverfahren gegen Lebenszeitbeamte nicht nur für rechtes, sondern sogar für verfassungsrechtlich zwingend erachteten. Die Zahl der gegen linke Lebenszeitbeamte verhängten Berufsverbote stieg in den 1980er Jahren im Vergleich zu den 1970er Jahren sogar an – auf über dreifig.<sup>67</sup>

Andererseits spricht aber auch einiges dafür, dass die Bereitschaft, mit Kommunisten und ihren Sympathisanten im öffentlichen Dienst zu „leben“, seit dem Ende der 1970er Jahre in allen Bereichen der Gesellschaft wohl in ähnlichen Ausmaßen wuchs, wie gleichzeitig das Verständnis für das Verbleiben von NS-Belasteten wie Hans Filbinger auf Spitzenpositionen schrumpfte. Im zweiten Jahrzehnt nach dem Beginn des „langen Marsches durch die Institutionen“ machte es sich bemerkbar, dass Angehörige der 68er-Generation mittlerweile in Positionen aufgerückt waren, in denen sie über Einstellungen oder Entlassungen mit zu befinden hatten. Verwiesen sei hier etwa auf Gerhard Schröder, der kommunistische und friedensbewegte Bewerber oder Bedienstete zunächst als Anwalt vertrat und später, nachdem er 1990 niedersächsischer Ministerpräsident geworden war, die Regelanfrage abschaffte und sich sogar um die Wiedereinstellung entlassener Kommunisten bemühte.<sup>68</sup>

Ein weiteres Beispiel ist der – wie Schröder 1944 geborene – Sohn des langjährigen Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz Hubert Schrübbers, der 1972 aufgrund seiner NS-Belastung zurücktrat: Michael Schrübbers sorgte 1982 als Richter am Kölner Landgericht erstmals dafür, dass eine einstellende Behörde eine Entschädigung zahlen musste, weil sie sich bei der Überprüfung der Verfassungstreue eines Bewerbers zu viel Zeit gelassen hatte.<sup>69</sup> Last but not least – und entgegen der Prognose des Komitees für Grundrechte und Demokratie – trauten sich Staatsdiener in den achtziger Jahren sehr wohl, ihrer politischen Überzeugung auf »radikale« Art und Weise Ausdruck zu verleihen. Als achtzehn Richter und zwei Richterinnen die US- Raketensstellung in Mutlangen blockierten, solidarisierten sich

66 In Hamburg beispielsweise, vgl. *Schwerer Qualm*. In: *Der Spiegel*, 05.02.1979.

67 *Histor: Opfer (wie Anm. 65)*, S. 113. Vgl. auch Hans Karl Rupp: *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. München 2009, S. 211.

68 Gregor Schöllgen: *Gerhard Schröder. Die Biographie*. München 2015, S. 201 ff.

69 *Zülig schnüffeln*. In: *Der Spiegel*, 04.01.1982.

1983 mehr als eintausend Angehörige des höheren Justizdienstes mit ihnen – unter öffentlicher Nennung der jeweiligen Namen.<sup>70</sup>

Nach der Vereinigung beider deutscher Staaten wurden nur noch sehr vereinzelt Verfassungsfeinde mit Verweis auf die sogenannte Gewährbiote-Formel nicht zum Staatsdienst zugelassen. Am 31. Dezember 1991 wurde die Regelanfrage selbst in Bayern eingestellt.<sup>71</sup> Dabei handelte es sich auch um einen realpolitischen Akt, der den bayerischen Behörden die Entscheidung darüber ersparte, wie sie mit ehemaligen Mitgliedern der SED und ihrer Vorfelddorganisationen umgehen sollten. Eine Regelüberprüfung findet seit den 1990er Jahren nur noch im sicherheitsrelevanten Bereich statt. In bestimmten Positionen wird darüber hinaus auf Stasi-Tätigkeit überprüft.

### Schluss: ein Nebeneinander von Liberalisierung und Illiberalisierung

Michel Foucault hat linken Kritikern der Bundesrepublik 1979 entgegnet, das von ihnen wegen seiner Anziehungskraft auf französische Eliten so sehr verhasste *modèle allemand* weise mitnichten in die Vergangenheit, sondern vielmehr in die Zukunft. Was sich in der Bundesrepublik der Berufsverbote und des Deutschen Herbstes abgezeichnet habe, sei nicht der „Polizeistaat“, vor dem sich die Linke so sehr fürchte, sondern ein komplex-ambivalenter „Rechtsstaat“, in dem sich die Gesellschaft mittels Verrechtlichung unaufhörlich selbst diszipliniere: „Ce qui est le modèle allemand, et ce qui se diffuse, ce n’est pas l’Etat de police, c’est l’Etat de droit.“<sup>72</sup> Und in der Tat lässt sich zumindest für Frankreich konstatieren, dass sich der französische Staat in den letzten zwanzig, dreißig Jahren jenem Modell annäherte, das in der Bundesrepublik der 1970er Jahre als Politik der inneren Sicherheit zum Kampf gegen „Verfassungsfeinde“ konzipiert wurde.<sup>73</sup>

Bevor die „streitbare Demokratie“ bundesdeutscher Prägung in den 1980er und 1990er Jahren zum Exportmodell wurde, machte sie eine wech-

70 Bernt Engelmann: Rechtsverfall, Justizterror und das schwere Erbe. Ein Beitrag zur Geschichte der Strafjustiz von 1919 bis heute. Bd. 2: Die unsichtbare Tradition. Köln 1989, S. 371.

71 Uwe Backes/Eckhard Jesse: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik. Bonn 1996, S. 477.

72 Michel Foucault: Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979). Paris 2004, S. 184.

73 Mechthild Baumann: Frankreich: Republikanisches Vermächtnis trifft auf moderne Bedrohungen, in: Gert-Joachim Glaebner/ Astrid Lorenz (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Wiesbaden 2005, S. 63-83S, hier S. 73-82; Claire-Lise Buis: Démocratie(s) à l’épreuve. Discours sur l’ennemi intérieur et identité démocratique dans les débats parlementaires français et allemands depuis la fin des années soixante, Diss.-Ms. Paris 2008, S. 141.

selbste Entwicklung durch, bei der Liberalisierung und Illiberalisierung nebeneinander koexistierten. Den staatlichen Umgang mit dem Parteikommunismus Moskauer Prägung als Richtschnur nehmend, können für die Jahre vor 1970 zwei unterschiedliche Ausformungen der „streitbaren Demokratie“ identifiziert werden. Auf der einen Seite gab es die in Politik und Sicherheitsbehörden vorherrschende Ansicht, wonach die KPD und ihr Umfeld so *offensiv* wie rechtsstaatlich möglich bekämpft werden sollte.

Dem setzte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil von 1956 eine „streitbare Demokratie“ entgegen, die den Gesetzgeber darauf verpflichtete, eher *defensiv* zu agieren und jedes Mal genau abzuwägen, ob das Ausmaß der Bedrohung durch eine demokratiefeindliche Gruppierung eine Einschränkung der individuellen oder kollektiven Freiheitsrechte auch wirklich rechtfertigte.

Auch weil die „streitbare Demokratie“ des KPD-Urteils weder in der Staatsrechtslehre noch von den Sicherheitsbehörden rezipiert wurde, können die 1950er und 1960er Jahre durchaus als „Jahrzehnte der inneren Sicherheit“ bezeichnet werden – genau wie die in dieser Hinsicht berühmten und berichtigten 1970er Jahre. Der markanteste Unterschied zwischen den Jahren vor und nach 1970 betraf nicht so sehr das staatliche Handeln, sondern die Lautstärke, mit der dieses staatliche Handeln in Frage gestellt wurde. Was kaum verwundern kann, übernahmen doch nun die Angehörigen der 68er-Generation gleichsam den Staffstab von jener kleinen intellektuellen Minderheit, die schon vor 1968 gegen eine allzu *offensiv* ausgerichtete Politik der inneren Sicherheit protestiert hatte. Allein, den liberalen Reformern, die wie Maihofer nun in politisch verantwortlicher Position waren, fiel es schwer, mit gleicher Verve für Liberalität im Bereich der inneren Sicherheitspolitik einzutreten wie noch in den 1960er Jahren. Im Falle Maihofers hatte dies natürlich auch damit etwas zu tun, dass er nun kein Juraprofessor in Saarbrücken mehr war, sondern Innenminister in einer Zeit, da es in Deutschland erstmals seit 1945 wieder politische Morde gab. Auch die Abgrenzung zur DKP musste gerade wegen der ostpolitischen Öffnung von der sozial-liberalen Koalition akzentuiert werden.

Strukturell verschärft hat die Konflikte des „roten Jahrzehnts“ aber auch, dass das Bundesverfassungsgericht nicht mehr wie in den 1950er Jahren für eine defensive, sondern eine *offensive* Politik der inneren Sicherheit eintrat. Dass dem so war, hat nicht nur etwas mit der APO zu tun, sondern auch und womöglich vor allem mit generationellen Verschiebungen, die quer liegen zum üblichen Liberalisierungs-Narrativ: Denn die Ablösung der „alten“ Verfassungsrichter im Laufe der 1960er Jahre sorgte in diesem Fall nicht für eine Liberalisierung, sondern für eine Illiberalisierung der Sicherheitsjudikatur. Die nachrückenden Richter hatten im Dritten Reich keine Verfolgungserfahrung gemacht. Das einzige deutsche Staatswesen, das sie als Bedrohung

erlebt hatten und erlebten, war die DDR. Die DKP/SED weiterhin so offensiv wie rechtsstaatlich möglich zu bekämpfen, erschien ihnen als politische und verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Im Praktizieren von Toleranz meinten sie keine Stärke zu sehen, sondern eine problematische Schwäche. Mit Grundsätzen wie „in dubio pro libertate“ konnten die Institutionen, die sich an dieser Vorstellung von „streitbarer Demokratie“ orientierten, wenig anfangen.

Wer in den 1970er und 1980er Jahren für eine offensive, intransigente Politik der inneren Sicherheit gegenüber dem Kommunismus eintrat (beim Rechtsextremismus lagen die Dinge anders<sup>74</sup>), brauchte sich nicht, wie noch in den 1950er und 1960er Jahren, auf eine konservativ-obrigkeitsstaatliche Staatsschutz-Tradition berufen, sondern konnte sich mit Fug und Recht vom Bundesverfassungsgericht zu einer solchen Haltung beauftragt fühlen. Sich diese Konstellation zu vergegenwärtigen, hilft uns nicht nur dabei zu verstehen, warum gerade auch FDP-Politiker wie Genscher, Weyer und sogar Maihofer im Streit um die innere Sicherheit kaum liberale Akzente setzten, die über verbale Bekenntnisse hinausgingen: Dem Kommunismus gegenüber „liberal“ oder „tolerant“ zu sein, solange er keine akute Gefährdung darstellte, hatte seit 1970 auch in den Augen des höchsten Gerichts den Ruch der mangelnden Rechtsstaatlichkeit, ja des gefährlichen Sympathisantentums. Die Gewalttaten der RAF kamen danach. Sie provozierten die Tendenzwende in der inneren Sicherheit nicht, sondern lieferten ihr nur zusätzliche Argumente.

Dass die Tolerierung der DKP und die Entschärfung des politischen Strafrechts von 1968 trotz der Tendenzwende im „roten Jahrzehnt“ nicht zurückgenommen, sondern nur durch den Extremistenbeschluss konterkariert wurde, hat deshalb auch nur zum Teil damit zu tun, dass nun viel mehr Leute bereit waren, „mit Kommunisten zu leben“. Dafür waren die jungen, in den 68er Jahren sozialisierten Leute, die diese Bereitschaft mitbrachten, sowohl numerisch als auch in Bezug auf ihre Position in der bundesdeutschen Gesellschaft noch zu unwichtig. Entscheidender dürften jene außen- und wirtschaftspolitischen Gründe gewesen sein, mithin also der durchaus auch in den Unionsparteien präsenste Wunsch, an der ostpolitischen Öffnung festzuhalten, ohne deshalb vom Antikommunismus abrücken zu müssen.

So wurde mit dem Extremistenbeschluss und der Regelanfrage eine Überprüfungspraxis etabliert, die für die Betroffenen zwar weniger „hart“ war als das Vorgehen der politischen Justiz vor 1968, dabei jedoch von Zehntausenden jungen Leuten als Bedrohung wahrgenommen wurde und in der Folge ein bislang unbekanntes Maß an Illiberalität erreichte. Dass SPD und FDP diese Entwicklung erkannten und mit der Abschaffung der Regelanfrage

74 Rigoll: Staatsschutz (wie Anm. 6), S. 407-409.

1979 gleichsam die Notbremse zogen, kann als „Liberalisierung als Lernprozess“ bezeichnet werden – und als kleiner Schritt hin zur „Entsicherheitlichung“ des Kommunismusproblems. Allerdings blieben auch diese Liberalisierung und auch der Lernprozess, der mit ihr verbunden war, begrenzt. Konkterkariert wurden beide nicht nur durch die wirtschaftliche Krisenentwicklung, sondern auch durch Angehörige rechtsstaatlicher Institutionen, die nicht gewillt waren, die von der SPD/FDP-Regierung eingeläutete Politik mitzutragen. Auch dass 1990/91 die letzten Bundesländer die Regelanfrage einstellten, war weniger das Ergebnis eines Lernprozesses als das eines Sieges über den Kommunismus.