

Dominik Rigoll

# Staatsschutz in Westdeutschland

Von der Entnazifizierung  
zur Extremistenabwehr

Wallstein



**Jena Center**

Geschichte des 20. Jahrhunderts  
20th Century History

BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE  
DES 20. JAHRHUNDERTS

Herausgegeben von  
Norbert Frei

Band 13

Dominik Rigoll  
Staatsschutz  
in Westdeutschland

*Von der Entnazifizierung zur  
Extremistenabwehr*



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hamburger Stiftung  
zur Förderung von Wissenschaft und Kultur

**Bibliografische 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.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2013  
[www.wallstein-verlag.de](http://www.wallstein-verlag.de)

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond  
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf  
unter Verwendung folgender Abbildungen:

oben links: ein von jüdischen Demonstranten in Brand gesteckter Mann-  
schaftswagen der Münchner Polizei, ABZ Aktuelle Bilderzeitung 34/1949

oben rechts: »Trotz Terror – die KPD lebt«, Bundesarchiv,

Foto: Zentralbild/Meister 1959

unten: Der Verlag konnte trotz intensiver Recherche die Rechte nicht ermit-  
teln und ist bereit, berechtigte Ansprüche nach Anforderung abzugelten.

Zugl.: Dissertation, Freie Universität Berlin, 2010

ISBN (Print) 978-3-8353-1076-6  
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-2240-0

# Inhalt

Einleitung . . . . .	7
I. Innere Friedenssicherung und antitotalitärer Dissens Vom Wiederaufbau zur Wiederbewaffnung . . . . .	33
1. Von der Entnazifizierung zum Streit um die Renazifizierung . . . . .	36
2. Der Adenauererlass und der historische Kompromiss von 1950 . . . . .	75
3. »Unterirdischer Kampf« um die streitbare Demokratie . . . . .	94
II. Liberalisierung ohne Lernprozess Neujustierung des Staatsschutzes in den sechziger Jahren . . . . .	141
1. »Ungesühnte Nazijustiz« und die Folgen für die VVN . . . . .	145
2. Die APO, das RSHA und der antitotalitäre Konsens von 1968 . . . . .	178
3. Unbemerkte Tendenzwenden . . . . .	208
III. Mehr Demokratie fürchten Der Weg zur Neuauflage des Adenauererlasses . . . . .	247
1. »Fragen der inneren Sicherheit« . . . . .	255
2. Die DKP im Fokus . . . . .	282
3. Helmut Schelsky und die Demokratisierungskritik . . . . .	304
4. Zeithistorische Subtexte und generationelle Solidaritäten . . . . .	322
IV. Abkehr vom Westen? Die Extremistenabwehr der siebziger Jahre . . . . .	335
1. »Radikalen-Erlass« und Regelanfrage . . . . .	340
2. »Weg mit den Berufsverboten«? . . . . .	371
3. Bekräftigung des historischen Kompromisses . . . . .	396
4. Vom »Krieg der Welten« zum Ende der Regelanfrage . . . . .	427
Schluss . . . . .	457
Dank . . . . .	479

Abkürzungen . . . . .	480
Quellen und Literatur . . . . .	484
1. Archivalien . . . . .	484
2. Periodika . . . . .	485
3. Quelleneditionen, Nachschlagewerke, Literatur . . . . .	485
Personenregister . . . . .	517

## Einleitung

Eigentlich hätte dies eine Arbeit über »Radikale im öffentlichen Dienst« werden sollen – eine Geschichte des Radikalenbeschlusses von 1972 und der »Berufsverbote« der siebziger Jahre, beginnend vielleicht mit dem Jahr 1966, als Rudi Dutschke zum langen Marsch durch die Institutionen aufrief. Nun setzt die vorliegende Studie nicht erst mit der Protestbewegung der sechziger Jahre ein, sondern in der unmittelbaren Nachkriegszeit, das heißt mit den Berufsverboten, die im Zuge der Entnazifizierung gegen ehemalige Bedienstete des Dritten Reiches und andere NS-Funktionseliten ausgesprochen wurden. Der wichtigste Grund dafür lautet, dass in den Debatten der siebziger Jahre zwei sehr gegensätzliche Vorgeschichten des Radikalenbeschlusses kursierten, die es auf ihren Realitätsgehalt zu überprüfen galt: Idealtypisch ließe sich von einem »antitotalitären« und einem »antifaschistischen« Narrativ sprechen. Beide Erzählungen kreisen im Kern um die Frage, ob die nach 1945 gezogenen »Lehren aus der Geschichte« auf dem Gebiet des Staats- und Verfassungsschutzes in der Form, wie sie nach 1972 praktiziert wurden, richtig oder falsch waren.

Das Gros der politisch Verantwortlichen in CDU/CSU und SPD/FDP deutete den Radikalenbeschluss als »antitotalitäre« Selbstverständlichkeit. Die »streitbare Demokratie« bundesdeutscher Prägung sei ein zentrales Anliegen der Verfassungsväter gewesen: »Keine Revolutionäre mit Pensionsanspruch!« Die Weimarer Republik habe es versäumt, sich gegen »Extremisten« jeglicher Couleur zu schützen, und sei daran zugrunde gegangen. In der Bundesrepublik habe deshalb von Anfang an – und als logische Lehre aus der Geschichte – ein antitotalitärer Konsens bestanden, in ausdrücklicher Abgrenzung zu den beiden deutschen Diktaturen. Vom Adenauererlass des Jahres 1950, der erstmals Kommunisten und Neonazis aus dem Staatsapparat gedrängt habe, über die Verbote der Sozialistischen Reichspartei (SRP) und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) in den fünfziger Jahren bis hin zum »Extremistenbeschluss« des Jahres 1972 sei das in dieser Hinsicht vollkommen unzweideutige Grundgesetz ganz »selbstverständliche Grundlage der Politik aller demokratischer Parteien« gewesen, schrieb Helmut Kohl anlässlich des 25-jährigen Verfassungsjubiläums von 1974. Dabei sei nicht nur die »Geltung« des Konsenses »völlig unbestritten« gewesen, sondern »auch seine politische Richtigkeit« und die »moralische Gültigkeit der ihm zugrunde liegenden

Werte«<sup>1</sup>. Erst seit Ende der sechziger Jahre, unter dem Eindruck verfassungsfeindlicher Kräfte in der nachrückenden Generation, hätten sich Teile der Sozialdemokratie von diesem Konsens verabschiedet.

Die »antifaschistische« Deutung des Radikalenbeschlusses war die der »Verfassungsfeinde« selbst beziehungsweise derjenigen, die sich auf die eine oder andere Weise mit ihnen solidarisierten. Für sie war die Rede von der streitbaren Demokratie als einer Lehre aus der Geschichte Ideologie, ein pseudodemokratisches Schutzmäntelchen, das mehr schlecht als recht verdeckte, dass die »BRD« den gleichen Antikommunismus pflege wie vor ihr das faschistische Deutschland. 1945 sei dies noch anders gewesen. Da habe ein antifaschistischer Grundkonsens bestanden, der in den Beratungen des Parlamentarischen Rates noch spürbar gewesen sei und sich auch in den Formulierungen des Grundgesetzes wiederfinde. Erst im Zeichen des Kalten Krieges und mit Unterstützung der Amerikaner (»McCarthyismus«) habe der antifaschistische Konsens einem neuen, vermeintlich antitotalitären Konsens Platz gemacht, der in Wirklichkeit auf dem rechten Auge blind sei. Gleichzeitig habe eine umfassende politische, ökonomische und nicht zuletzt personelle Restauration stattgefunden. Sichtbarstes Zeichen hierfür seien nicht nur die vielen alten Nazis in den Parteien und in höchsten Staatsämtern. Auch der Umstand, dass in Verwaltungsgerichten und Verfassungsschutzbehörden Leute mit brauner Vergangenheit die Dreistigkeit besäßen, Zweifel an der Verfassungstreue anderer zu äußern, spreche Bände: »Man darf es sagen, sooft man will«, hob Peter Schneider in einem Tatsachenroman über das »unerwartete Anschwellen der Personalakte« eines linken Lehrers hervor: »Ehemalige Nazijuristen, die damals den Nazistaat geschützt haben, sind dabei, wenn jetzt die Verfassung vor uns geschützt werden soll.« Und die Politik tue so, als sei ihr das völlig egal: »kein Dementi, keine Verleumdungsklage, keine parlamentarische Anfrage!«<sup>2</sup> Der »Radikalenerlass« stand in dieser Lesart für einen »Rückfall in den Kalten Krieg«, und wie damals richteten sich die »Berufsverbote« nicht etwa gegen die Feinde der Demokratie, sondern gegen »fortschrittliche Demokraten«, die verfolgt und diskriminiert würden, weil sie konsequent – und seit Ende der sechziger Jahre mit wachsendem Erfolg – für eine politische und soziale Demokratisierung einträten. Sie seien es, die

1 Helmut Kohl, 25 Jahre Grundgesetz, Augsburger Allgemeine, 11. 1. 1974. Der Lesbarkeit halber wurden zitierte Texte in die neue Rechtschreibung überführt und Druckfehler korrigiert.

2 Schneider, Verfassungsfeind, S. 50.

das Grundgesetz verteidigten. Die wahren Verfassungsfeinde saßen im »Repressionsapparat« selbst.

In den siebziger Jahren klangen solche Vorhaltungen in den Ohren vieler polemisch. Aber wie sah es in der Frühzeit der Bundesrepublik aus, als sämtliche aus den alliierten Internierungslagern zurück in den Staatsdienst strömenden Funktionseliten unterhalb der Reichsführungsebene rehabilitiert wurden? Waren diese Staatsdiener wirklich alle politisch und fachlich geeignet, ihren Dienst in einem demokratischen Gemeinwesen zu verrichten? Musste nicht wenigstens der eine oder andere unter ihnen als ein Sicherheitsrisiko gelten?

Folgt man der Zeitgeschichtsschreibung der siebziger Jahre, so stellte sich diese Frage in den Jahren 1949/50 überhaupt nicht, da »die mehr oder minder belasteten Nationalsozialisten zunächst ausgeschlossen waren«, wie etwa Theodor Eschenburg in einem von Richard Löwenthal und Hans-Peter Schwarz edierten, gleichsam großkoalitionären Sammelband zum 25-jährigen Bestehen der »zweiten Republik« versicherte. Dem Politologen und Mitherausgeber der *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* zufolge ging es in der Frühzeit der Bundesrepublik »nicht wie in der Weimarer Republik um das Problem der Verfassungszuverlässigkeit«: »Sie konnte unterstellt werden.«<sup>3</sup> Auch Rudolf Morsey schrieb 1977 über die Personalpolitik des Bundes 1949/50, dass »[d]amals noch Konsens bestand, die »nötigen Lehren gegenüber allen denjenigen zu ziehen, die an der Existenz unseres Staates« rüttelten – wie es in der Regierungserklärung Adenauers vom 20. September 1949 geheißen hatte«<sup>4</sup>.

Als eindeutiger Beleg hierfür galt beiden der Adenauererlass vom 19. September 1950. Tatsächlich hatte dieser – von der SPD-Bundestagsfraktion im Grundsatz mitgetragene – Kabinettsbeschluss daran erinnert, dass sich jeder öffentlich Bedienstete einer »schweren Pflichtverletzung« schuldig machte, sobald er oder sie an »Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Staatsordnung teilnimmt, sich für sie betätigt oder sie sonst unterstützt«. Grundlage des Erlasses war ein Paragraph des gerade erst verabschiedeten Vorläufigen Bundespersonalgesetzes, dem zufolge sich alle Bediensteten »durch ihr gesamtes Verhalten zur demokratischen Staatsauffassung zu bekennen« hatten. Wen man dabei vor Augen hatte, war einer Liste zu entnehmen, die dem Erlass beigelegt war. An erster Stelle stand die KPD, gefolgt von neun Organisationen aus ihrem Umfeld, darunter die Vereinigung der Verfolgten des Nazi-

3 Eschenburg, Rückhalt, S. 86.

4 Morsey, Beamtenpolitik, S. 237.

regimes (VVN). Außerdem enthielt sie zwei neonazistische Splitterparteien, darunter die SRP<sup>5</sup>.

Insofern konnte der Adenauererlass also eindeutig als »antitotalitär« gelten. Aber konnte er wirklich eine antitotalitäre »Lehre aus der Geschichte« sein? Denn wenn er wirklich eine solche Lehre darstellen sollte, weshalb verbannte er dann all jene Bediensteten komplett aus seinem Blickfeld, die zwar nicht in einer der gelisteten Organisationen aktiv waren, aber wenige Jahre zuvor mitgeholfen hatten, die Erste Republik in ein Drittes Reich zu verwandeln? Kam keiner der an der Genese des Adenauererlasses beteiligten Akteure auf die Idee, dass auch in der fast ausnahmslosen Wiederverwendung einstiger NS-Funktionseliten ein Risiko für den Bestand der jungen Demokratie liegen könnte?

Die sich im Laufe der Recherchen herauskristallisierende Arbeitshypothese lautete, dass dies sehr wohl der Fall war. Einer der wenigen Zeitgenossen, die diese Ansicht ebenfalls vertraten und sich deshalb vergleichsweise offen gegen die in der westdeutschen Staatsrechtslehre und Zeitgeschichte herrschende Meinung stellten, war der französische Politologe Alfred Grosser. Als er Mitte der siebziger Jahre im westdeutschen Fernsehen gefragt wurde, weshalb es nur in der Bundesrepublik einen Beschluss gegen Radikale im Staatsdienst gäbe, antwortete Grosser, der 1933 als Jude nach Frankreich emigriert war, dass er bei der Beantwortung der Frage ausnahmsweise »nicht über die DDR sprechen« möchte, sondern von der »Vergangenheit, denn damit hängt vieles zusammen«. In der Bundesrepublik sei die Lage »eine andere« als in Frankreich, wo »jeder von extrem links bis extrem rechts ›Stalingrad‹ für den Namen eines Sieges« halte. Und dieser Sieg der Sowjetunion »bedeutete Befreiung für das französische Volk, in dem Kommunisten und Nicht-Kommunisten und Anti-Kommunisten zusammen gegen den nationalsozialistischen Faschismus kämpften«. Diesseits des Rheins fehlten solche Assoziationen völlig, »weil man, zuerst einmal, sich daran erinnert, dass die KPD nicht gerade zum Triumph der Demokratie in Weimar beigetragen hat, und weil man an die DDR denkt«. Aber das Verhalten der KPD/SED sei nicht das Entscheidende. Viel schwerer wiege die »Unfähigkeit, mit der Vergangenheit ins Klare zu kommen: Man will nicht wissen, dass auch Kommunisten für, ich möchte sagen, das ethische Deutschland gekämpft haben, während viele von denen, die heute wunderbar demokratisch eingestellt sind, zumindest keine Gegner des ungunen, des antidemokratischen, des faschistischen Deutschlands gewesen sind. Diese

5 In: Frisch, Extremistenbeschluss, S. 142 f.

Gewissensstellung der Vergangenheit gegenüber ist der wundeste Punkt der nicht bewältigten Vergangenheit in der Bundesrepublik.«<sup>6</sup>

Was diese doppelte Verdrängung in den Augen des Politologen brisanter machte als andere, war nicht ihre moralische Dimension, die darin bestand, dass man in der Bundesrepublik weder des kommunistischen Widerstands noch der 27 Millionen sowjetischen Toten gedachte, während ein Gutteil der an Verfolgung und Vernichtungskrieg beteiligten Westdeutschen auch für diesen »Dienst am Vaterland« eine Pension bezog. Entscheidend war für ihn, dass sich die westdeutsche Gesellschaft mit dieser Verdrängungsleistung daran hinderte, den vergangenheitspolitischen Kern des Radikalenproblems zu erkennen. So wurde in den siebziger Jahren zwar unablässig über die aus Weimar und der NS-Vergangenheit zu ziehenden Lehren gestritten, doch blieb die Debatte in zwei zentralen Fragen viel zu abstrakt, als dass sie zu einer rationalen Lösung des Problems, mithin also zu einem historischen Lernprozess, hätte beitragen können: Inwiefern waren nicht nur Mitglieder der NSDAP und der KPD, sondern auch und gerade Menschen ohne Parteimitgliedschaft für den Niedergang Weimars und die Menschheitsverbrechen des Dritten Reiches verantwortlich? Und wie konnte Westdeutschland zu einer freiheitlichen Demokratie werden, obwohl ein Großteil der einstigen demokratiepolitischen Versager nach kurzer Unterbrechung weitermachen durfte?

Tatsächlich hatte der »antitotalitäre Konsens«<sup>7</sup>, wie er mit dem Adenauererlass vom 19. September 1950 erstmals parteiübergreifend formuliert worden war, neben seiner bekannten und gut sichtbaren Seite – der Designation von Kommunisten und Neonazis als Demokratiefeinde per definitionem – noch eine zweite bedeutsame Seite. Diese besagt, dass ehemalige NS-Bedienstete über jeden Zweifel an der politischen Eignung erhaben sind, solange sie sich von neonazistischen Parteien fernhalten. Das glaubten Demokraten wie Adenauer zwar nicht wirklich, doch waren sie im Verein mit den Alliierten der Ansicht, so argumentieren zu müssen, wenn sie die NS-Funktionselementen als Verbündete halten wollten – und zwar auch und gerade dann, wenn sie trotz ihrer Schreibtäterschaft Spitzenpositionen bekleideten wie Hans Globke<sup>8</sup>. Aus dieser Perspektive betrachtet wurde Letzterer nicht etwa wegen seiner Belastung selbst zum bevorzugten Zielobjekt kommunistischer Propa-

6 Abgedruckt in: päd.extra, Nr. 21/22, 1975, S. 11 f.

7 Vgl. z. B. Thränhardt, Demokratie, S. 142.

8 Vgl. auch Rogers, Restoring.

ganda, sondern weil er von Adenauer unter ausdrücklicher Duldung der Alliierten als Symbol des Bündnisses der demokratischen Minderheit mit der belasteten Mehrheit aufgebaut worden war. Seine Entlassung hätte den »historischen Kompromiss« bundesdeutscher Prägung, der sich seit 1948 abzeichnete, grundsätzlich in Frage gestellt und wäre somit selbst zu einem Sicherheitsproblem ersten Ranges geworden. Verdrängt wurden stattdessen Personen aus dem Umfeld der KPD, auch weil diese sich als einzige größere Partei nicht an die Sprachregelung vom September 1950 hielt, sondern auf dem »Geist des Potsdamer Abkommens« vom August 1945 beharrte. So lautet jedenfalls die *erste These*, die in dieser Studie belegt werden soll.

Eine *zweite These* gilt der Restaurationskritik der frühen Adenauer-Ära. Diese beschränkte sich nicht auf die Kommunisten und einige wenige, in der Regel aus dem Widerstand stammende Intellektuelle wie Eugen Kogon oder Walter Dirks, der im September 1950 in den *Frankfurter Heften* seinen oft zitierten Text über den »restaurative[n] Charakter der Epoche«<sup>9</sup> veröffentlichte. Vielmehr lässt sich bei genauerer Betrachtung auch und gerade in den Institutionen des Rechtsstaats und der parlamentarischen Demokratie jene Kritik am Restaurationskurs des Bundeskanzlers identifizieren, die Hans-Peter Schwarz im Rückblick durchaus treffend als »misstönendes Möwenkrächzen« beschrieben hat, wie es die »Fahrt eines großen Schiffes«<sup>10</sup> immer begleite, ohne Einfluss auf den eingeschlagenen Kurs nehmen zu können. Beispielhaft sei hier auf den in der Sache federführenden Bundesinnenminister Gustav Heinemann (CDU) verwiesen. Entgegen der verzerrenden Darstellung des Kanzlers trat Heinemann, der im Dritten Reich bei der Herstellung verbotener Flugblätter geholfen hatte und nur durch große Vorsicht einer Verhaftung entgangen war, 1950 ja nicht aus moralischen, sondern aus sicherheitspolitischen Gründen zurück. Das einstige Mitglied der Bekennenden Kirche hielt den Staatsapparat für viel zu wenig gefestigt, als dass er bereits wieder bewaffnet werden durfte. Tat man es dennoch, sei es schlechterdings »nicht abzuwenden«, dass »die Remilitarisierung die Renazifizierung nach sich ziehen« werde<sup>11</sup>.

Eine *dritte These* lautet denn auch, dass innerhalb des bis heute viel beschworenen antitotalitären Konsenses ein fundamentaler Dissens bestand. Dieser betraf mindestens zwei jener Lehren, die aus der Vergan-

9 Vgl. Dirks, Charakter; zum Restaurationsbegriff vgl. Kocka, Neubeginn; Fröhlich, Restauration; Kritidis, Opposition.

10 Schwarz, Ära, S. 447f.

11 Kabinettsprotokolle, 9. 10. 1950, Dok. 64.

genheit gezogen werden sollten: Strittig war zum einen die Frage, ob die Schutzmaßnahmen neben den ohnehin wenig zahlreichen Kommunisten und Neonazis nicht auch die vielen reinkorporierten NS-Bediensteten erfassen sollten, »die in amtlichen Funktionen in Erscheinung« traten, ohne den »ehrlichen Willen« zu haben, »überhaupt Diener des demokratischen Staates zu sein«. Der Bundestagsabgeordnete Otto Heinrich Greve (SPD), der 1938 selbst aus dem Justizdienst entlassen worden war, empfand diesen Tatbestand als »[v]iel schlimmer und viel gefährlicher« als »Untergrundbewegungen« oder die »Verächtlichmachung der Republik« durch Neonazis. Noch im März 1950 brachte er im Auftrag seiner SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf »zum Schutze der Demokratie« ein, der auf der Überzeugung basierte, dass die »Feinde der Demokratie auch in den Organen unseres Staates selbst sitzen«<sup>12</sup>. Dissens bestand zum anderen im Hinblick auf die Frage, ob bestimmte Personengruppen vor einer allzu leichtfertigen Säuberung geschützt werden sollten. So hätte Heinemann den Adenauererlass lieber ohne die VVN gesehen. Und die SPD bemühte sich 1949/50 mehrfach darum, die Verdrängung 1945 rekrutierter Verfolgter und Außenseiter durch reinkorporierte NS-Bedienstete zu verhindern.

Tatsächlich wurde der Staatsdienst – so die *vierte These* – vom Ende der vierziger bis Anfang der sechziger Jahre nicht in erster Linie von Kommunisten und Neonazis gesäubert, von denen es insbesondere auf Spitzenpositionen so gut wie keine gab. Die mit Abstand größten und politisch folgenreichsten Personalverschiebungen betrafen vielmehr jene »strategische Gruppe«<sup>13</sup>, die bereits von den Zeitgenossen als »45er«<sup>14</sup> identifiziert wurde. Anders als in dem Generationskonzept gleichen Namens, das Dirk Moses für die Zeitgeschichtsschreibung eingeführt hat<sup>15</sup>, handelt es sich bei diesen 45ern zumeist um ehemalige NS-Verfolgte oder Angehörige des Widerstands, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit aufgrund ihrer politischen Verlässlichkeit in Spitzenpositionen gelangt waren. Nach 1949 wurden jedoch viele von ihnen entweder verdrängt – wie Heinemann, der erst sechzehn Jahre und zwei Parteiwechsel später wieder Bundesminister werden konnte – oder auf weniger verantwortliche Posten versetzt. Letzteres war bei Kurt Oppler der Fall, dem langjährigen Personalchef der Bizone, der als Gesandter nach Island ging, obwohl Heinemann den jüdischen Sozialdemokraten gerne beim Bun-

12 BT-Berichte I. WP, 16. 3. 1950, S. 1594, 1597.

13 Evers/Schiel, Strategische Gruppen.

14 Kogon, Wand, S. 64f; Koellreutter, Staatslehre, S. 229f.

15 Moses, 45er.

desgerichtshof gesehen hätte. »Hüter über das Bundespersonal« wurde bekanntlich Hans Globke<sup>16</sup>, der eben noch Teil der Verfolgungsmaschinerie gewesen war, vor der Oppler hatte fliehen müssen. Und während Leute aus dem engeren und weiteren KPD-Umfeld aus dem Schuldienst gedrängt wurden, konnte ein Belasteter wie Wolfgang Otto, der sein Staatsexamen als Schulungsleiter von SS-Reservisten im KZ Buchenwald abgelegt hatte und in Nürnberg zu 20 Jahren Haft verurteilt worden war, bereits 1952 als beamteter Lehrer junge Bundesbürger unterrichten<sup>17</sup>.

Die *fünfte These* lautet, dass Personalverschiebungen dieser Art gravierende Folgen hatten für die Alltagspraxis der Institutionen, in denen sie stattfanden, allen voran für die der streitbaren Demokratie: »Je umfassender und je weniger eindeutig bestimmbar die Regeln sind, die erlaubtes politisches Verhalten von unerlaubtem scheiden«, schrieb der 1933 aus Deutschland vertriebene Politologe Otto Kirchheimer 1961 in seiner Studie über politische Justiz, »desto wichtiger ist die Antwort auf die Frage, wer berufen sei, diese Regeln zu hüten und anzuwenden.«<sup>18</sup> Tatsächlich war die *militant democracy* in den dreißiger und vierziger Jahren zwar von den ausgebürgerten Juden Karl Loewenstein und Karl Mannheim erdacht worden; konkret ausbuchstabiert wurde sie in den fünfziger und sechziger Jahren jedoch in der Regel von Belasteten und Mitläufern, die nur dank des Kalten Krieges an den Bundesgerichtshof, die Sonderstrafkammern und andere Staatsschutz-Institutionen gelangt waren. Insbesondere machte sich nun bemerkbar, dass das Personal der politischen Polizei, der hohen Gerichte, der Innenministerien, der Geheimdienste, der Staatsrechtslehre und anderer Institutionen in seiner übergroßen Mehrheit über keine eigene Verfolgungserfahrung verfügte<sup>19</sup> – außer im Zuge der Entnazifizierung natürlich, die man mit Lutz Niethammer auch als »steckengebliebene Maßnahme einer liberalen Besatzungsdiktatur«<sup>20</sup> deuten kann. So war es für diese Personengruppe schon aus biographischen Gründen kaum möglich, die gleichen sicherheitspolitischen Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen wie eine Person, die zu den Opfern oder Gegnern des Dritten Reiches gezählt hatte: In der eigenen Wiederverwendung – als Strafverfolger und Staatsanwalt, Richter und Ministerialbeamter, Staatsrechtsprofessor und hoher

16 Vgl. zuletzt Lommatzsch, Globke, S. 175.

17 Vgl. Jaschke, Demokratie, S. 173.

18 Kirchheimer, Justiz, S. 33.

19 In der rechts- und politikwissenschaftlichen Forschung wird dieser wichtige Aspekt häufig übersehen; vgl. etwa Boventer, Grenzen, S. 82.

20 Niethammer, Mitläuferfabrik, S. 653.

Offizier – eine potentielle Gefahr zu erkennen, wie dies die Opfer und Gegner in Bezug auf sie taten, war für Angehörige dieser Personengruppe geradezu ein Ding der Unmöglichkeit. Während einstige »Reichsfeinde« im In- und Ausland in den personellen Kontinuitäten im westdeutschen Staatsdienst zum Teil über Jahre hinweg ein Sicherheitsrisiko erblickten, nahmen sich die NS-Funktionselementen selbst nicht selten als das genaue Gegenteil dessen war: als unabdingbare Garanten bundesdeutscher Stabilität und innerer Sicherheit. Vergleichsweise irrelevant für diese Selbstwahrnehmung war übrigens, ob jemand als »belastet« gelten konnte oder »nur mitgelaufen« war. Entscheidend war die mangelnde Erfahrung, im Dritten Reich von Beamten, Staatsanwälten, Richtern oder auch Soldaten diskriminiert worden zu sein.

Von großer Bedeutung war die Frage nach der konkreten Belastung in anderer Hinsicht. So spricht vieles dafür – und dies wäre die *sechste These* –, dass die politische Verfolgung von Kommunisten in der Bundesrepublik unter anderem deshalb so viel umfassender ausfiel als anderswo, weil bis in die siebziger Jahre hinein ein Großteil der politisch Verantwortlichen ein materielles Interesse an ihr hatte: daran nämlich, die einzige politische Gruppierung von Relevanz mundtot zu machen, die weiterhin in aller Öffentlichkeit aus der NS-Belastung eines Beamten oder Richters dessen mangelnde Eignung ableitete. In den Vereinigten Staaten hingegen, wo der Völkermord an den Juden und der Vernichtungskrieg fester Bestandteil der kommunistischen Agitation gegen die westdeutsche Wiederbewaffnung war, wurden Broschüren ähnlichen Inhalts lediglich aus ideologischen und strategischen Gründen eingezogen – ein persönlich-materielles Interesse daran, Renazifizierungskritikern den Mund zu verbieten, hatte jemand wie General Dwight D. Eisenhower, der bis 1946 mit der Roten Armee zusammengearbeitet hatte, nicht. Dennoch bedeutete es seit 1949/50 auch in den USA »geradezu eine Störung des öffentlichen Lebens, wenn man über den Holocaust sprach«, denn innerhalb kürzester Zeit mussten die Sowjets zu Verbrechern und die Deutschen »von unversöhnlichen Feinden zu unersetzlichen Verbündeten«<sup>21</sup> werden.

Eine *siebte These* lautet, dass die Folgen der hier skizzierten Weichenstellungen auch in der »Extremistenabwehr« der siebziger Jahre noch spürbar waren. Die Angehörigen der HJ-Generation, die seit den sechziger Jahren in die sicherheitspolitisch relevanten Institutionen nachrückten, hatten zwar kein persönliches Interesse mehr an einer Verdrän-

21 Novick, Umgang, S. 117 f.

gung des antifaschistischen Narrativs aus dem öffentlichen Leben – es sei denn, aus einer bewussten oder unbewussten Solidarität mit ihren Eltern und Lehrern heraus. Jedoch machte sich auch bei der von ihnen formulierten Politik der »inneren Sicherheit« die fehlende Verfolgungserfahrung sowie der Umstand bemerkbar, dass sie in einem Kontext ausgebildet und politisch sozialisiert worden waren, in dem antikommunistische Intransigenz und demokratische Gesinnung als zwei Seiten ein und derselben Medaille propagiert wurden. Dagegen galt Nachsicht den Kommunisten gegenüber nicht nur – wie in anderen Ländern des Westblocks – als riskant und politisch verdächtig, sondern auch als undemokratisch und unrechtsstaatlich. Besonders sichtbar wurde diese Prägung in dem Moment, als sich mit den 68ern eine ganze Generationskohorte anschickte, den historischen Kompromiss der fünfziger Jahre nach beiden Seiten hin aufzuweichen: mit dem langen Marsch durch die Institutionen und der Propagierung restaurationskritischer Positionen, die in dieser Lautstärke und Deutlichkeit seit dem KPD-Verbot 1956 nur noch in der DDR oder im Ausland formuliert worden waren. Folgerichtig sorgte eine große Koalition der inneren Sicherheit – die nicht nur parteiübergreifend war, sondern auch das Gros der HJ-Generation mit der Generation der Täter und Mitläufer verband – mit dem Radikalenbeschluss von 1972 für eine Neuauflage des Adenauererlasses. Wenn die Regierungschefs des Bundes und der Länder bekräftigten, dass Bewerber bei Zweifeln an der Verfassungstreue grundsätzlich abzulehnen seien, war dies also nicht nur als Reaktion auf Dutschkes berühmte Marsch-Ankündigung<sup>22</sup> zu verstehen. Bewusst oder unbewusst wurde damit auch zu verstehen gegeben, dass rund die Hälfte des Spitzenpersonals in Exekutive und Judikative über jeden Zweifel erhaben gewesen war, als sie trotz ihrer einstigen Mitgliedschaft in der NSDAP oder einer ihrer Vorfeldorganisationen eingestellt wurde.

Die vorliegende Studie fußt auf der Überzeugung, dass es zu kurz greift, den Radikalenbeschluss und seine Folgen aus den »68er Jahren«<sup>23</sup> heraus zu erklären, wie dies in Forschung und Feuilleton oft geschieht<sup>24</sup>. Sicherlich gab es ein »rotes Jahrzehnt« in anderen Ländern des Westblocks auch, und ebenso zutreffend ist, dass die Bundesrepublik nicht

22 Vgl. Dutschke, Vorwort, S. 19–22; zur Datierung vgl. Kraushaar, Dutschke, S. 27 ff.

23 Vgl. Zancarini-Fournel, Mai 1968, S. 101–105.

24 Vgl. z. B. Baring, Machtwechsel, S. 389–395; Bracher, Zeitgeist, S. 83–86; Conze, Suche, S. 482 f.; Jäger, Innenpolitik, S. 83–86; Kielmansegg, Katastrophe, S. 331–337; Rödder, Bundesrepublik, S. 58; Winkler, Weg, S. 301 f.; Rupp, Geschichte, S. 209–213.

der einzige Staat war, der auf die Protestbewegungen nach 1968 mit verstärkter Repression reagierte<sup>25</sup>. Sogar Konflikte um den Schutz des Staatsapparates vor Subversion gab es auch anderswo<sup>26</sup>, doch betrafen sie einen viel kleineren Personenkreis und wurden nirgends so erbittert ausgefochten wie in der Bundesrepublik<sup>27</sup>. Ebenfalls zu kurz greift die Annahme, die Berufsverbote der siebziger Jahre seien eine logische Konsequenz der Systemkonkurrenz gewesen, mithin also ein Unterkapitel einer »asymmetrisch verflochtenen Abgrenzungsgeschichte« der beiden deutschen Staaten<sup>28</sup>. Diese Deutungen sind nicht falsch. Sie übersehen nur, dass der Beschluss, obwohl er eine Generation nach Kriegsende gefasst wurde, aller Gegenwartsbezüge zum Trotz nur als integraler Bestandteil der »Nachgeschichte des Dritten Reiches« verstanden werden kann<sup>29</sup>. Dies gilt auf eine sehr viel direktere, aber auch komplexere Art und Weise, als es der abstrakte Hinweis auf die »Lehren aus Weimar« und die von links kommende Kritik am »deutschen Sonderweg« vermuten lassen. Nur unter Einbeziehung dieser vergangenheitspolitischen Dimension lässt sich die Geschichte der Berufsverbote in Westdeutschland als die einer »Westernisierung« erzählen, die nach 1945 verhindert wurde und nach 1968 in ähnlich engen Grenzen verlief, wie der historische Lernprozess, auf den die zaghafte Liberalisierung der Praxis seit 1979 folgte<sup>30</sup>.

Den Kern der vorliegenden Studie bildet die Beantwortung der Frage nach den jeweils gültigen – oder auch nur geforderten – politischen Zugangsbeschränkungen zum westdeutschen Staatsdienst. Damit sind zunächst einmal Berufsverbote gemeint, wie sie im Rahmen der Entnazifizierung und später dann auf jener dienst- und verfassungsrechtlichen Grundlage ausgesprochen wurden, an die der Adenauererlass und der Radikalenbeschluss erinnerte<sup>31</sup>. Natürlich handelt es sich bei diesen Ausschlüssen und Ablehnungen nicht um Berufsverbote im strafrechtlichen Sinne, wie sie etwa nach Missbräuchen der Gewerbefreiheit ver-

25 Vgl. Koenen, Jahrzehnt; Suri, Power, hier: S. 213.

26 Vgl. z. B. Rajsfus, Répression, S. 174, 178, 182.

27 Vgl. Böckenförde u. a., Extremisten; Doehring u. a., Verfassungstreue.

28 Vgl. Kleßmann, Verflechtung.

29 Vgl. Nolte, Einführung; Frei, 1945.

30 Vgl. Doering-Manteuffel, Westernisierung; Herbert, Liberalisierung.

31 Die Berufsverbote der Entnazifizierungsperiode konnten anhand der umfangreichen Sekundärliteratur zum Thema rekapituliert werden. Adenauererlass und Radikalenbeschluss wurden auf der Grundlage von Archiv- und Presserecherchen rekonstruiert. Herangezogen wurden aber auch politologische, rechts- und sozialwissenschaftliche Studien.

hängt werden können. Und doch wäre die strikte Ablehnung des Begriffs irreführend. Denn die Fälle, die sich wenigstens eine Zeit lang wie ein Berufsverbot auswirkten, stellten ohne jeden Zweifel den Regelfall dar, nicht die Ausnahme. Am greifbarsten ist dies sicherlich in Bereichen wie dem Bildungssektor, wo öffentlich-rechtliche Arbeitgeber eine Quasi-Monopolstellung innehaben. Vor allem aber nahmen die Betroffenen selbst die Maßnahmen als Berufsverbote wahr – ehemalige Bedienstete des Dritten Reiches nach 1945 und Kommunisten in den siebziger Jahren. Der feine Unterschied bestand freilich darin, dass die NS-Belasteten in ihrer Sicht von der Staatsrechtslehre unterstützt wurden, während das Bundesverfassungsgericht dreißig Jahre später das »Reizwort vom ›Berufsverbot‹ für Radikale« für »völlig fehl am Platz«<sup>32</sup> erachtete.

Aufs engste mit der Analyse der Ausschlusspraxis verknüpft ist die Darstellung der ihr explizit oder implizit zugrunde liegenden verfassungs- und dienstrechtlichen Konzepte beziehungsweise sicherheits- und verengungspolitischen Vorstellungen. Konkret werden dabei zunächst die Säuberungs- und Reformpläne der unmittelbaren Nachkriegszeit in den Blick genommen, auf deutscher wie auf alliierter Seite. Anschließend wird untersucht, wie sich die Parameter des Potsdamer Abkommens, das noch ausschließlich in den NS-Funktionseleiten eine Gefahr erblickte, langsam verschoben und in eine Vorstellung von Staatsschutz einmündeten, wie sie für den Adenauererlass charakteristisch ist: Als Feinde der Demokratie im dienstrechtlichen Sinne gelten seit 1950/51 ausschließlich Kommunisten und Neonazis. Altnazis und anderweitig Belastete, die ihre Gesinnung ablegten oder nicht mehr offen artikulierten, bekamen eine zweite Chance. Sobald sie wieder auf verantwortlichen Posten saßen, gaben sie sich diese Chance häufig auch gegenseitig. Diese Neuausrichtung des Staatsschutzes im Kontext des Kalten Krieges blieb zwar auch in den folgenden Jahrzehnten dominant und prägte wesentlich die innere Sicherheit der siebziger Jahre. Gleichwohl gab es von Beginn an Versuche, eine solch einseitige Ausrichtung des Staatsschutzes wenn nicht zu verhindern, so doch weniger drastisch ausfallen zu lassen. Diesen Initiativen und ihren Akteuren gilt ein besonderes Augenmerk.

Der Studie liegen keine materiellen Definitionen von Begriffen wie »Subversion« und »Extremismus«, »streitbare Demokratie«, »innerer Frieden« und »innere Sicherheit« zugrunde<sup>33</sup>. Die Auswahl des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes ergibt sich vielmehr aus der auf der Grundlage

32 BVerfGE 39, 334 (22. 5. 1975), S. 370; vgl. auch Kramer, Doppelmoral, S. 6.

33 Vgl. etwa Saupe, Ruhe; Conze, Kultur; Schoreit, Sicherheit; Thiel, Demokratie.

von öffentlichen und unveröffentlichten Quellen erschlossenen Behörden- und richterlichen Spruchpraxis<sup>34</sup>. Von Interesse sind alle Parteiungen und Personengruppen, die zwischen 1945 und 1990 aus politischen Gründen aus dem westdeutschen Staatsdienst ausgeschlossen wurden oder ausgeschlossen werden sollten, um damit dem Schutz des Gemeinwesens Genüge zu tun. Was dabei im Einzelnen geschützt werden sollte, konnte durchaus variieren. Intervenierte die Briten im Zuge der Achenbach-Naumann-Affäre 1953, weil eine neo-nationalsozialistische Unterwanderung zur »Wiederergriffung der Macht in Westdeutschland« aus ihrer Sicht die Sicherheit ihrer Besatzungstruppen gefährdete<sup>35</sup>, so fürchtete die Außerparlamentarische Opposition (APO) einige Jahre später, dass die Verabschiedung einer Notstandsverfassung zu einem Militärputsch nach griechischem Vorbild führen oder auf eine andere Art und Weise in eine Diktatur münden würde. In beiden Fällen könnte man gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes auch von einer zumindest potentiellen Gefahr für den »Bestand der Bundesrepublik Deutschland« sprechen.

Etwas schwerer zu fassen als dieser »Staatsschutz« im engeren Sinne ist der Begriff des »Verfassungsschutzes«. Dessen Schutzgut sind nicht nur die staatlichen Institutionen, sondern zum Beispiel auch die Menschenwürde gemäß Artikel 1 des Grundgesetzes, mithin also die gesamte »freiheitliche demokratische Grundordnung«<sup>36</sup>. Der Schutz dieser Grundordnung zielt also auch auf den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor dem Staat – und auf »verfassungsfeindliche« Aktivitäten weit unterhalb des Notstandslevels, in der politischen Normallage sozusagen. Speziell im Staatsdienst wäre an die Indoktrination von Schülern und Studenten zu denken oder an das bewusste Schleifenlassen von Prozessen durch Richter, die mit den Angeklagten sympathisieren. Auch die Manipulation von Gesetzen durch hohe Beamte, wie sie 1968 zu einer »Amnestie durch die Hintertür« für Exbeamte des Reichssicherheitshauptamts (RSHA)

34 Von zentraler Bedeutung waren hierbei Bestände im Bundesarchiv Berlin und vor allem Koblenz (BA), wo unter anderem die Akten der Innenministerkonferenzen, des Bundeskanzleramts und der Dienstrechtsabteilung des Bundesinnenministeriums eingesehen wurden. Vor allem mit Blick auf die siebziger Jahre wurden ergänzend dazu das Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), das Archiv christlich-demokratischer Politik (AcdP), die Staatsarchive von Hamburg (StH) und Bremen (StH) sowie das Berufsverbote-Archiv (BVA) des Hamburger Instituts für Sozialforschung konsultiert.

35 Vgl. Frei, Vergangenheitspolitik, S. 361-396, Zitat: S. 361.

36 Vgl. Gusy, Grundordnung; Becker, Demokratie; Stolleis, Geschichte, Bd. 4, S. 309-317.

führte, fällt in diese Kategorie. Die jeweiligen Motive und konkreten Praktiken der auf diese Weise Handelnden werden im Rahmen dieser Arbeit freilich nur punktuell rekonstruiert; beides unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten zu erforschen bleibt ein wichtiges Desiderat. Im Zentrum steht vielmehr die Beantwortung der Frage, ob und, wenn ja, warum man einer Person oder einer Gruppe die politische Eignung für ihr Amt absprach oder nicht.

Die heute übliche Unterscheidung zwischen Verfassungsfeinden einerseits und NS-Belasteten andererseits wird also nicht übernommen, sondern selbst historisiert: Wer wird von wem und aus welchen Gründen als unsicherer Kantonist, Feind der Demokratie, Sicherheitsrisiko, politische Hypothek oder Schreibtischtäter erkannt? Welche Form der mangelnden politischen oder fachlichen Eignung ist damit jeweils gemeint? Für wie gravierend wird sie erachtet? Wie und aus welchen Gründen ändert sich diese Wahrnehmung im Laufe der Zeit? Besteht ein Zusammenhang zwischen diesem Wahrnehmungswandel und dem Wandel von Konzepten und Begrifflichkeiten? Warum fanden manche personalpolitischen Schutzkonzepte einen dienstrechtlichen Niederschlag und andere nicht? Vor allem mit Blick auf die Entnazifizierung und die »Vergangenheitspolitik«<sup>37</sup> der frühen fünfziger Jahre stellt sich ferner die Frage nach der Rolle von positiven Diskriminierungen, namentlich zugunsten von NS-Verfolgten und Angehörigen des Widerstands, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit rekrutiert worden waren. Welche Konflikte traten auf, als diese von Alliierten wie Aufbaupolitikern gleichermaßen betriebene Personalpolitik durch eine Bevorzugung von Belasteten ersetzt wurde, die der amerikanische Politologe Peter J. Katzenstein zu Recht als *affirmative action* zugunsten der Bevölkerungsmehrheit<sup>38</sup> bezeichnet hat? Nur am Rande behandelt wird dagegen die Spionageabwehr, da diese über Sicherheitsrichtlinien bestimmt wird, die es nicht nur in der Bundesrepublik, sondern überall auf der Welt gibt.

Der Beantwortung der Frage, wer denn nun als »echter Verfassungsfeind« oder »wirklich belastet« anzusehen ist und wer nicht<sup>39</sup>, wird in dieser Studie lediglich insofern eine gewisse Relevanz beigemessen, als beide Kategorien in der öffentlichen Debatte eine wichtige Rolle spielen. Ein besonderes Augenmerk gilt den Karriereverläufen und der beruflichen Tätigkeit, sei es im Dritten Reich, in der Zeit der Internierung und

37 Frei, Vergangenheitspolitik.

38 Vgl. Katzenstein, *Policy*, S. 257.

39 Wie unergiebig Fragestellungen dieser Art sein können, illustrierten zuletzt die Biographien von Lommatzsch, Globke, und Treffke, Heinemann.

Entnazifizierung oder in der Bundesrepublik. Als mögliche Hinweise auf »Eignungsmängel« in dem oben beschriebenen Sinne werden dabei stets dieselben Dinge erachtet: Mitgliedschaften, Meinungsäußerungen, politische Aktivitäten und Unterlassungen, Probleme und Erfahrungen. Grundlegend ist dabei die sich aus den Quellen ergebende Beobachtung, dass Personen, die tief in den NS-Unrechtsstaat verstrickt waren – egal ob die Verstrickung strafrechtlich relevant war oder nicht –, nach dem Krieg in der Regel grundlegend anders über die Eignung von NS-Belasteten und den Umgang mit »Extremisten« dachten als Personen, deren Karriereverlauf 1933 unterbrochen worden war oder einen Knick bekommen hatte. Etwas pointierter: Wer von deutschen Beamten verfolgt oder ausgebürgert worden war, stand nicht nur der Rückkehr dieser Beamten skeptischer gegenüber als andere, sondern reagierte auch sensibler, wenn sich die Bundesrepublik anschickte, politische Gegner mehr als nur politisch zu bekämpfen – erst recht, wenn maßgebliche Akteure in den Ministerien, Behörden, Gerichten und auf den Lehrstühlen für Staats- und Dienstrecht dieselben waren wie bis 1945.

Aus diesem Grund lässt sich die Geschichte des Staatsschutzes in Westdeutschland als die Geschichte eines bis in die siebziger Jahre hineinreichenden Antagonismus zwischen zwei Personengruppen schreiben – und als eine Geschichte der sicherheitspolitischen Sensibilitäten, für die sie stehen: auf der einen Seite die übergroße Mehrheit, die im Dritten Reich mit mehr oder weniger großem Nachdruck mitgelaufen war – ganz gleich ob nun aus innerer Überzeugung, Opportunismus oder einem gedankenlosen Pflichtbewusstsein heraus; auf der anderen Seite jene Minderheit, die sich – wie es der 1933 eingesperrte und später mit Berufsverbot belegte Journalist Axel Eggebrecht formulierte – »auf irgendeine Art als Gegner Hitlers erwiesen« hatte: sei es in der Emigration, im Widerstand, im Gestapo-Gefängnis oder im KZ oder auch nur weil sie aus politischen Gründen angeeckt waren, nicht zuletzt am Arbeitsplatz. »Dieses gemeinsame Erlebnis schuf ein Gefühl der Zusammengehörigkeit«, das nicht nur partei- und länderübergreifend, sondern auch bei Kommunisten und Alliierten in Ost und West ebenfalls anzutreffen war. Durch »immer neue bittere Erfahrungen« blieb es auch so lange »lebendig«, bis die letzten Angehörigen dieser Gruppe aus dem Leben schieden<sup>40</sup>.

40 Eggebrecht, Männer, S. 7; vgl. auch Améry, Wind. In der DDR verfügte die »Generation der misstrauischen Patriarchen« über ähnliche Erfahrungen; vgl. Gibas, Ultras, S. 98.

Die erste der Enttäuschungen, die zugleich die Voraussetzung für alle weiteren war, bestand in der sukzessiven Verdrängung der Minderheit aus den Spitzenpositionen, in die sie 1945 gelangt war, durch Angehörige der Mehrheit. Wie bereits angedeutet, wurden im Kalten Krieg nicht nur kommunistische Parteigänger von verantwortlichen Posten in Staat, Gesellschaft und Justiz verdrängt, sondern auch viele andere, die rekrutiert worden waren, weil sie, wie es im Potsdamer Abkommen vom August 1945 hieß, »by their political and moral qualities, are deemed capable of assisting in developing genuine democratic institutions in Germany«<sup>41</sup>.

Der Staatsrechtler Otto Koellreutter, der nach Kriegsende selbst mit Berufsverbot belegt worden war, sprach 1955 abschätzig von einem »kommunistisch-klerikalen-demokratisch-liberalen Block«, der sich in einer »Koalition der 1945er«<sup>42</sup> zusammengefunden habe. Als diese Anti-Hitler-Koalition nun aber seit 1947 auseinanderbrach, wurden westdeutsche 45er, die sich dem Wandel der politischen Prerogative auf die eine oder andere Art widersetzen, zu einem Problem. Im Gegensatz zu den Kommunisten, die ebenfalls zu den 45ern zu rechnen sind, wurden sie in der Regel jedoch nicht mit dem Argument der Verfassungsfeindlichkeit entlassen, sondern wegen mangelnder Eignung in subalterne Bereiche abgeschoben. Nach Gründung der Bundesrepublik verschärfte sich dieser Prozess noch, weil die entnazifizierten Belasteten im Gegensatz zu den Außenseitern über eine gesetzliche Garantie zur Unterbringung verfügten sowie über einen Beamtenstatus, der es ihnen erlaubte, auf »hergebrachte Rechte« zu pochen, die Ersteren abgingen<sup>43</sup>.

Der Publizist Eugen Kogon hat mit Blick auf Personalverschiebungen dieser Art von einer Niederlage der »45er« gegen die »131er« gesprochen. Im Sommer 1954, wenige Tage nachdem die westdeutsche Elf in Bern die Fußball-Weltmeisterschaft gewonnen hatte, veröffentlichte der Buchenwald-Überlebende in den *Frankfurter Heften* einen Artikel über die nackte Angst, die ihm die personalpolitische Entwicklung der letzten Jahre bereitere. Darin machte er sich die Ansicht des soeben in Ungnade gefallenen ersten Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz Otto John zu eigen, wonach im Nachfolgestaat des Dritten Reiches nichts mehr »im Geiste« der Männer und Frauen des 20. Juli 1944 geschehe und dies wohl auch in Zukunft so bleiben werde. Wie John, der selbst zu den Verschwörern des 20. Juli gezählt hatte und unmittelbar

41 FRUS, 1945, II, S. 1482.

42 Koellreutter, Staatslehre, S. 229 f.

43 Vgl. Frei, Vergangenheitspolitik, S. 69-100.

nach einer Gedenkfeier im Bendlerblock nach Ostberlin gegangen war, um von dort aus vor der Renazifizierung seiner eigenen Behörde zu warnen, bereiteten auch Kogon personelle Entwicklungen die größte Sorge: Das Vermächtnis des Widerstandes könne auch deshalb so dreist mit Füßen getreten werden, da »[a]llzu viele 131er« über »allzu viele 45er bereits gründlich besiegt«<sup>44</sup> hätten.

Wenn Kogon und Koellreutter von 45ern sprachen, meinten sie damit also nicht die Generation der um 1925 Geborenen, die Dirk Moses und Heinz Bude im Blick haben<sup>45</sup>. Stattdessen dachten sie an jene, die 1945 für den Wiederaufbau rekrutiert worden waren – sei es als Nazigegner oder NS-Verfolgte, sei es, weil sie aus anderen Gründen glaubhaft den Eindruck vermittelten, dass sie an der Demokratisierung mitwirken würden. In der Regel handelte es sich bei diesen 45ern um Leute aus jenem Generationszusammenhang, aus dem sich auch die Masse der NS-Funktionselemente rekrutiert hatte, also aus den Jahrgängen um 1900 und jünger<sup>46</sup>: Gustav Heinemann (1899-1976) und Kurt Oppler (1902-1981), aber auch geläuterte Mitläufer wie Wolf Graf Baudissin (1907-1993). Seltener anzutreffen sind ältere Weimarer Demokraten wie Konrad Adenauer (1876-1967) und Kurt Schumacher (1895-1952). Noch seltener sind jene, die in den zwanziger und dreißiger Jahren geboren wurden, jedoch zu meist nicht den Weg in die HJ fanden; zu nennen wäre hier der 1921 geborene Publizist Bernt Engelmann, der seit 1942 wegen der Hilfeleistung für politische Verfolgte und Zwangsarbeiter in Dachau und Flossenbürg interniert war<sup>47</sup>. Der 1936 als Sohn eines in Auschwitz ermordeten jüdischen Kommunisten geborene Liedermacher Wolf Biermann, der sich als Teenager in Hamburg der Freien Deutschen Jugend (FDJ) anschloss, ist ein weiteres Beispiel<sup>48</sup>. Der 1924 geborene Josef Angenfort, der 1951 für die KPD im Düsseldorfer Landtag saß, war als Kriegsgefangener in der Sowjetunion politisiert worden<sup>49</sup>. Während sich unter den älteren 45ern eine ganze Reihe von Konservativen ausmachen lassen, finden sich konservative 45er jüngeren Jahrgangs anscheinend allenfalls im Kreis von Holocaust-Überlebenden. Zu nennen wäre hier Teofila Reich-Ranicki (geb. 1920), die »trotz aller Erfolge ihres Mannes niemals das Gefühl ver-

44 Kogon, Wand, S. 641.

45 Vgl. Moses, 45er; Bude, Karrieren.

46 Vgl. Wildt, Generation, S. 23-27.

47 Vgl. Eggebrecht, Männer, S. 283.

48 Vgl. Müller-Enbergs u. a., DDR, S. 79 f.

49 Vgl. Vogler, Angenfort.

lor, in Gefahr zu sein«<sup>50</sup>, weil der Kommissar des Ghettos, das sie überlebt hatten, unbehelligt in Köln als Rechtsanwalt arbeitete.

Natürlich gab es keinen Automatismus, doch ist häufig zu beobachten, dass die Angehörigen der 45er-Gruppe etwa seit 1950 politisch entweder ganz in den Hintergrund gedrängt wurden oder zumindest unter einen enormen Konformitätsdruck gerieten, da in der neuen Demokratie fast alle Parteien um die Stimmen der Ehemaligen und ihrer Familien wetteiferten<sup>51</sup>. Wenn Kogon also die Metapher vom »Sieg der 131er« gebrauchte, hatte er nicht nur die klar definierbare Gruppe der Begünstigten des 131er-Gesetzes von 1951 im Blick, das die personelle Restauration und die Verdrängung der 45er auf die Spitze trieb. Er meinte alle Belasteten und Mitläufer, die es im Zuge der von Adenauer forcierten Personalpolitik in Staat und Gesellschaft auf verantwortliche Positionen geschafft hatten, obwohl ihnen oft – davon war das CDU-Gründungsmitglied überzeugt – die Eignung für ihr Amt fehlte. Die Angehörigen dieser Gruppe werden im Folgenden als 49er bezeichnet, weil sie ihr politisches Gewicht im Wesentlichen dem Beginn des Kalten Krieges und der deutschen Zweistaatlichkeit verdankten.

Bei der Evaluation des von den 49ern ausgehenden Risikos war für Kogon nicht so sehr die individuelle Belastung das Entscheidende – und wenn doch, wie im Fall Globke, ging es dabei weniger um dessen Schuld als um die von seinem Verbleib im Amt ausgehende personalpolitische Botschaft. Als verheerend nahm Kogon vielmehr die Masse an Leuten wahr, denen es schon aufgrund ihres Lebensweges an Sensibilität für all jene Themen fehlen musste, die den 45ern am Herzen lagen: im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit, aber zum Beispiel auch in Fragen der Wirtschafts- und Bildungspolitik. Kogon bekam es 1954 auch deshalb mit der Angst zu tun, weil sich Unbelastete und einstige Nazigegner – wie der von Kogon nicht namentlich genannte Adenauer – unter dem Eindruck der personellen Restauration zu »einfallslöse[n], rechthaberische[n] Routiniers der Demokratie«<sup>52</sup> entwickelt hätten. Als solche gäben sie den »Fachleuten«, denen man 1945 noch misstraut hatte, mehr und mehr den Vorzug. Aber auch die »Angehörigen der Fachleute« in der HJ-Generation konnten aufgrund ihrer Erziehung und Ausbildung mit den Hoffnungen und Ängsten eines 45ers wenig anfangen. Dass sich 49er »auf den hohen, reihenweise auf den mittleren Sesseln der

50 Frank Schirmmacher, Hier irgendwo, hier stehen wir, FAZ, 30. 4. 2011.

51 Aretin, Studie, S. 761, spricht vom »Rennen um die Stimmen der Mitläufer«.

52 Kogon, Wand, S. 641 f., die folgenden Zitate: S. 643, 645.

Verwaltung, der Justiz und der Verbände niederließen«, war für Kogon denn auch weniger ein moralisches als ein Sicherheitsproblem: »Morgen werden sie auch die Generäle stellen«, prophezeite er, »den Offiziersnachwuchs aus ihren Familien, man wird einander zuprosten, die Abgeordneten, die Richter, die Anwälte, die Militärs, die Generaldirektoren, und alles müsste doch eigentlich gut sein. Schlecht und Mann für Mann zu entfernen sind nur, die sich das anders vorgestellt haben und die nicht aufhören, es anders haben zu wollen«. Damit waren die 45er gemeint, die bei Bewerbungen mittlerweile auf die 49er angewiesen seien und nicht mehr umgekehrt. Kogon traute den »ach so zuverlässigen Händen« nicht, denen Adenauer auch und gerade jene »Hebel« anvertraute, deren Bedienung ein hohes Maß an demokratischer Sensibilität erforderte. Es könne »richtig« oder »ganz und gar unheilvoll ausgehen. Beinahe stehen wir schon mit dem Rücken an der Wand des Widerstandsbunkers. Nur sind die meisten so sehr in unserer bundesrepublikanischen Betriebsamkeit befangen, dass sie es gar nicht merken.«

Je länger die Bundesrepublik Bestand hatte und je deutlicher wurde, dass sie sich zu einer stabilen Demokratie westlichen Zuschnitts entwickeln würde, desto wirkungsschwächer wurden die hier skizzierten 45er/49er-Konstellationen. Viele Akteure schieden aus dem öffentlichen Leben aus, neue politische Debatten überlagerten die alten. Inwieweit dies den Zeitgenossen bewusst sein konnte, von denen 1975 mehr als ein Drittel nach 1945 geboren und ein weiteres Drittel bei der Kapitulation noch nicht mündig war<sup>53</sup>, steht auf einem anderen Blatt. Der Publizist Robert Jungk, der 1933 als Sozialist und Jude ins Ausland geflüchtet war, veröffentlichte 1977 mit dem »Atom-Staat« einen Bestseller, von dem nur die wenigsten realisiert haben dürften, dass er Kogon gewidmet war und wohl auch in der Tradition von dessen »SS-Staat« stehen sollte. In dem Buch wimmelt es nur so von Argumentationen, wie sie Kogon in den fünfziger Jahren verwandte, um vor den Restrisiken der personellen Restauration zu warnen<sup>54</sup>. Von 49ern wimmelt es in Jungks Atomkraftwerken auch.

Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf den 1979 erschienenen Sammelband »Die zornigen alten Männer«, in dem unter anderem Wolfgang Abendroth, Heinrich Albertz, Jean Améry und Kogon einer mäßig interessierten Öffentlichkeit ihre »Gedanken über Deutschland

53 Vgl. Grosser, Identität, S. 203.

54 Vgl. Jungk, Atom-Staat, S. 124-131; Kogon, SS-Staat. Gegen den »Atomtod« hatten sich die beiden schon Ende der fünfziger Jahre gemeinsam engagiert; vgl. FAZ, 24. 3. 1958.

seit 1945« präsentierten – aus der Perspektive von elf 45ern im Großelternalter, von denen zehn über eine Verfolgungserfahrung im Dritten Reich verfügten<sup>55</sup>. Viel mehr als ein solches Aufblitzen war zu diesem Zeitpunkt wohl nicht mehr möglich, weil die Verdrängungsprozesse der Adenauer-Ära erfolgreich tabuisiert worden und deshalb aus dem öffentlichen Bewusstsein fast verschwunden waren. Sehr angeregt wurde stattdessen über die »Stichworte zur ›Geistigen Situation der Zeit‹« debattiert, in denen Jürgen Habermas, der sich noch bei Abendroth habilitiert hatte, vor allem Angehörige der HJ-Generation zu Wort kommen ließ<sup>56</sup>. Umso angebrachter erscheint es, »Generationskonstellationen«<sup>57</sup> dieser Art zu thematisieren, sobald sie auftreten, wenn dies auch nicht immer mit der eigentlich gebotenen Ausführlichkeit geschehen kann.

Dass auch die westdeutsche Zeitgeschichtsschreibung in aller Regel die 49er-Perspektive eingenommen hat, ist angesichts der bis heute anhaltenden Wirkungsmächtigkeit der im Kalten Krieg gemachten Weichenstellungen wenig verwunderlich<sup>58</sup>. Die Geschichte der Bundesrepublik zugleich durch die Brille von 45ern zu betrachten hat allerdings einen analytischen Vorzug: Es schafft eine gewisse Distanz gegenüber teleologischen Vorannahmen zur westdeutschen Zeitgeschichte, von der man im Rückblick leicht vergisst, dass man erst nach dem Ausbleiben eines dritten Weltkriegs wirklich wissen konnte, dass sie eine Erfolgsgeschichte war<sup>59</sup>. Die Furcht der 45er vor der »Renazifizierung« des Staatsapparates kann den historischen Subjekten ihre Zukunft wiedergeben, ihre Geschichte also in ihrer Kontingenz beschreiben helfen. Für die Geschichte des Staatsschutzes gilt dies in besonderem Maße, zählt doch zu den Strukturmerkmalen individueller wie kollektiver Sicherheit ein »wesentliche[r] Bezug zur Zeitlichkeit, genauer zur Zukunft«: Sicherheit bedeutet »Schutz gegen reale wie potentielle Gegenmacht«<sup>60</sup>. Konkret hilft die 45er-Perspektive dabei, die sicherheitspolitische Situation im Kalten Krieg in ihrer ganzen Komplexität zu erfassen, namentlich in Bezug auf die mit dem »Tag X« verbundenen Potentialitäten. Anders als die Mehrheit der Gesellschaft verbanden die 45er mit einem Ausnahmezustand nämlich nicht in erster Linie die Furcht vor einem von der KPD

55 Die Einzigen, die diesbezüglich aus der Reihe tanzten, waren Böll und Baudissin.

56 Habermas, Stichworte.

57 Frei, 1945, S. 41; zur internationalen Dimension vgl. Rigoll, Erfahrene Alte.

58 Vgl. zum Folgenden auch Kleßmann, Möwen, und Rigoll, Améry; beide in kritischer Auseinandersetzung mit Schwarz, Ära, S. 447 f.

59 Vgl. auch Schildt, Feld, S. 25.

60 Angehrn, Sicherheit, S. 220.

angezettelten Bürgerkrieg, sondern die vor einem Notstandsregime, in dem nicht mehr nur Kommunisten verfolgt werden würden, sondern auch sie selbst.

Aus diesem Grund greift es auch zu kurz, die Kritik an der personellen Restauration und ihren Auswirkungen auf die Praxis der Institutionen lediglich als »Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit«<sup>61</sup> zu fassen, wie dies in der zeithistorischen Forschung bis heute geschieht. Dass sich diese Kritik in erster Linie an längst Vergangem entzündete, war ja gerade der Eindruck, den die demokratischen Aufbaupolitiker dem Ausland und dem eigenen Wahlvolk vermitteln wollten, wenn sie von der »jüngsten Vergangenheit« sprachen, unter die ein Strich zu ziehen sei. In Wirklichkeit wies die Bundespolitik der Adenauer-Ära mindestens ebenso sehr in eine ungewisse Zukunft, die – zumindest aus Sicht der 45er und vieler Menschen im Ausland – alles andere als verheißungsvoll war. Für sie war der Umgang mit den NS-Funktionselementen im Staatsapparat und Militär nicht in erster Linie eine moralische Frage nach der »richtigen Vergangenheitsbewältigung«, sondern ein Problem der inneren und äußeren Sicherheit.

Man stelle sich vor, die Berliner Republik hätte 1995, fünf Jahre nach der Demontage der ostdeutschen Sicherheitsapparate, in einem Kreuzzug gegen den seit der Vereinigung grassierenden Rechtsextremismus damit begonnen, die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, die Justiz und die Armee mit Stasi-Spitzeln, SED-Richtern und NVA-Offizieren zu bestücken, während sich die Volksparteien einen Wettlauf um die Stimmen der Inoffiziellen Mitarbeiter und ihrer Familien lieferten. Ganz entspannt von einem Problem »unbewältigter Vergangenheit« gesprochen hätten da doch nur jene, die von einer solchen Entwicklung nichts zu befürchten hatten. Allen anderen hätte sich die in Gang befindliche personelle Restauration als ein Sicherheitsproblem dargestellt, das möglicherweise den Bestand des Gemeinwesens gefährdete, ganz sicher aber verheerende Auswirkungen haben konnte auf die Art und Weise, wie die »freiheitliche demokratische Grundordnung« durch die Institutionen der inneren und äußeren Sicherheit ausbuchstabiert werden würde. Besonders gefährdet wären wohl Leute wie Joachim Gauck und Marianne Birthler gewesen, hätten sie mittels Aktenbeweisen an die mangelnde Eignung der Reinkorporierten erinnert<sup>62</sup>.

61 So etwa der Oldenbourg-Grundriss von Morsey, Bundesrepublik, S. 186-189.

62 Zur politischen Sprengkraft »sensibler Daten« vgl. auch Rigoll, Macht.

Der Aufbau der Arbeit ist chronologisch. Teil I widmet sich dem Wandel des Staatsschutzes in Westdeutschland von der Entnazifizierung und der Zeit des Wiederaufbaus bis zum September 1950. Zu diesem Zeitpunkt schien die Ankündigung der westalliierten Außenminister, nicht nur auf die Wiederbewaffnung, sondern auch auf den Wiederaufbau eines Geheimdienstes und einer vor allem gegen Kommunisten gerichteten politischen Justiz hinarbeiten zu wollen, die 1945 formulierten sicherheitspolitischen Prämissen ad absurdum zu führen. In Wirklichkeit freilich wurden diese Prämissen weniger auf den Kopf gestellt als lediglich für obsolet erklärt, indem man sie gemeinsam mit dem Nationalsozialismus dem längst Vergangenen zurechnete. »Die Epoche war so abgeschlossen, dass sie schon in den fünfziger Jahren unendlich weit zurückzuliegen schien. So weit, dass man sie als ›die Vergangenheit‹ und damit als den Inbegriff all dessen bezeichnen konnte, was für immer hinter der Gegenwart liegt.«<sup>63</sup> Zu den Langzeitfolgen dieser doppelten, von den Regierungen des westlichen Bündnisses mehr oder weniger geduldeten Verdrängung gehört, dass es den Nachgeborenen sehr schwerfällt, »to appreciate the extent to which European politics in the post-war years were governed by the fear of a German revival and directed to making sure this never happened again«<sup>64</sup>.

Die Ausführungen in Teil I gehen demgegenüber von der Überzeugung aus, dass die sich seit der Gründung des westlichen Teilstaates zusehends radikalierende Reinkorporation der NS-Funktionselemente und die zeitgleiche Verdrängung vieler 45er sowohl von den Alliierten als auch von vielen deutschen Aufbaupolitikern weniger als ein moralisches denn vielmehr als ein sicherheitspolitisches Problem erachtet wurden: »Die Gefahr liegt nicht bei den 5 % verrückter Rechtsradikaler«, sagte etwa der sozialdemokratische Politiker Adolf Arndt im Januar 1958, »sondern in der Unterwanderung der Demokratie [von Seiten] feindlicher Elemente bei den höchsten Stellen.«<sup>65</sup> Allerdings nahm Arndt diese Einschätzung, die der »verfassungsfeindlichen« KPD-Propaganda gefährlich nahe kam, hinter verschlossenen Türen vor. Von westdeutschen Sicherheitspolitikern offen ausgesprochen wurde sie nur in seltenen Ausnahmefällen wie in der nachgereichten Rücktrittserklärung des ersten Bundesinnenministers Gustav Heinemann vom Oktober 1950 oder auf den beiden Pres-

63 Scheerer, Deutschland, S. 193.

64 Michael Howard zit. n. Judt, Postwar, S. 100.

65 BVN-Mitgliederversammlung, 15.1.1958, Archiv-BVN-Berlin; der Autor dankt Gerd Kühling, der ihm dieses Dokument zur Verfügung gestellt hat.

sekonferenzen, die der erste Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz, Otto John, 1954 in Ostberlin gab.

Um antitotalitären Dissens dieser Art sichtbarer zu machen, als dies in zeithistorischen, rechts- und politikwissenschaftlichen Studien zur »inneren Sicherheit« beziehungsweise zur »Vergangenheitsbewältigung« häufig der Fall ist, werden zunächst Ergebnisse dieser beiden Forschungsrichtungen gleichsam übereinandergelegt, die Historiker bisher getrennt voneinander untersuchten: auf der einen Seite das, was am US-amerikanischen Beispiel zuletzt als Aufbau eines »Cold War security state«<sup>66</sup> beschrieben wurde, namentlich der Schutz eines Staatsapparates vor der Unterwanderung durch Kommunisten; auf der anderen Seite jene beiden Problemkomplexe, die Norbert Frei als »Phase der politischen Säuberung« nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht und als »Phase der Vergangenheitspolitik«<sup>67</sup> beschrieben hat, welche die fünfziger Jahre prägte.

Erst die Verknüpfung beider Erzählstränge legt offen, dass die Alliierten bei der Behandlung von politischen Eignungsfragen im öffentlichen Dienst lange Zeit nicht nur die »rote Gefahr« im Auge haben mussten, sondern auch das vom einstigen Kriegsgegner ausgehende Sicherheitsrisiko. Dessen Souveränitätsgewinne konnten von Frankreich nur deshalb geduldet – und von deutschen Aufbaupolitikern wie Adenauer so eindringlich gewünscht – werden, weil die Amerikaner fest versprochen, dass ihre Truppen bis auf weiteres vor Ort bleiben würden<sup>68</sup>. Erst unter dem Eindruck des Koreakrieges rang sich Washington endgültig zu der Einsicht durch, dass die Stabilität Europas am ehesten gesichert werden würde, wenn man aller Welt vermittelte, dass man die Westdeutschen für ungefährlich hielt. Die sich daraufhin einstellende innenpolitische »Hyperstabilität« (Richard Löwenthal) zeigt, wie richtig dieses Kalkül war. Allerdings beruhte es nicht allein »auf den Leistungen der Vergangenheitspolitik«, wenn »das Prekäre dieser Deutungsverhältnisse bis weit in die sechziger Jahre hinein nicht wirklich zum Problem wurde«<sup>69</sup>, sondern auch auf der politischen Exklusion und strafrechtlichen Verfolgung jener Einzelpersonen und Gruppierungen, die an den Sicherheitsprämissen des Potsdamer Abkommens ganz oder teilweise festhalten wollten.

Mit der *Détente* der sechziger Jahre, von der im II. Teil die Rede sein wird, änderte sich die sicherheitspolitische Grundkonstellation. Hatten

66 McEnaney, *Cold War*, S. 426.

67 Frei, 1945, S. 41.

68 Vgl. zuletzt Leffler, *Strategy*, S. 81.

69 Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 406.

die Amerikaner in den fünfziger Jahren sowohl verbal als auch militärisch auf Offensive gesetzt, um die westdeutschen Nationalisten bei Laune zu halten<sup>70</sup>, zeigten sie den Sowjets spätestens seit dem glücklichen Ende der Kuba-Krise für Kalte-Kriegs-Verhältnisse recht deutlich, dass sie an einer Grenzrevision in Europa nicht sonderlich interessiert waren. So verlor die Frage, wie sich der bundesdeutsche Staatsapparat und das wiederbewaffnete Militär im Falle eines Heißen Krieges in Europa verhalten und welche innenpolitischen Gegner die Leidtragenden eines solchen Konfliktes sein würden, an Brisanz. Aus der Welt war das Problem jedoch nicht, wurde die Bundesregierung doch von den Alliierten mit der Erwartung konfrontiert, die 1945 abgeschafften Notstandsgesetze wieder einzuführen – ein Umstand, der vor dem Hintergrund der amerikanischen Kriegsverbrechen in Vietnam und diverser Militärputsche in der westlichen Hemisphäre nicht nur in der Jugend, auf Seiten der 68er-Generation, für Unruhe sorgte, sondern auch bei vielen 45ern. Dass die Bundesrepublik mittlerweile in die »Phase der Vergangenheitsbewältigung«<sup>71</sup> eingetreten war, half da wenig – wurden doch die nun lauter und heftiger werdenden Debatten über Geschichte und Schuld meist so geführt, dass gewisse Grundpfeiler der bundesdeutschen Stabilität unangetastet blieben, nicht zuletzt die Reinkorporation von NS-Staatsschützern auch und gerade in solche Institutionen, die über die konkrete Umsetzung der Notstandsgesetze letztlich entscheiden würden.

In den siebziger Jahren, von denen die Teile III und IV handeln, spielen die Notstandsdebatten der späten sechziger Jahre nur noch insofern eine gewisse Rolle, als die Reaktion des Staates auf die Herausforderungen der 68er Jahre im linken und liberalen Spektrum bisweilen als eine Form des »nicht erklärte[n] Ausnahmezustand[s]«<sup>72</sup> wahrgenommen und kritisiert wurden – vor allem mit Blick auf den Deutschen Herbst, aber auch auf den Radikalenbeschluss von 1972, dessen Folgen im Zentrum der Darstellung stehen werden. Dass es nur in der Bundesrepublik das Phänomen der Berufsverbote gab, obwohl auch in anderen Ländern ein linker »Marsch durch die Institutionen« beobachtet werden kann, ist darauf zurückzuführen, dass die sicherheitspolitischen Liberalisierungen der sechziger Jahre in nur sehr eingeschränktem Umfang mit einem vergangenheitspolitischen Lernprozess verbunden waren. So wurde der Staatsschutz durch die Entschärfung des politischen Strafrechts und die

70 Und in der stillen Hoffnung, »Stalin would evert war« (Leffler, *Strategy*, S. 86).

71 Frei, 1945, S. 41.

72 Kraushaar, *Ausnahmezustand*.

Zulassung der DKP im Jahr 1968 zwar grundlegend liberalisiert und so dem anderer westlicher Staaten angenähert. Jedoch war das in den Institutionen der streitbaren Demokratie weiterhin tätige Personal entweder noch im Dritten Reich oder von 49ern ausgebildet worden und stark von den Halbwahrheiten der fünfziger Jahre geprägt. Schon deshalb mochten diese Beamten zwar »jederzeit fest auf dem Boden der Grundordnung stehen«, verfügten aber in der Regel weder über die sicherheitspolitische Sensibilität noch über das historische Bewusstsein, die es ihnen zum Beispiel erlaubt hätten, in der generellen Überprüfung von Bewerbern durch den Inlandsgeheimdienst eine ernstere Gefahr für die Demokratie zu sehen als in der Tolerierung kommunistischer Realschullehrerinnen und Briefträger.



# I. Innere Friedenssicherung und antitotalitärer Dissens Vom Wiederaufbau zur Wiederbewaffnung

»Wenn überhaupt in einem Ministerium, dann kommt es in meinem auf die Qualität der Mitarbeiter an. (Lachen bei der KPD).«

*Thomas Dehler, April 1951<sup>1</sup>*

Wie in anderen Ländern Europas stand nach Kriegsende auch in Deutschland die Säuberung des öffentlichen Lebens auf der Tagesordnung. Diejenigen, die gegen die Nazis gekämpft hatten und verfolgt worden waren, knüpften große Hoffnungen an den Elitenaustausch, der nicht nur Vergeltung sein sollte für vergangenes Unrecht, sondern auch Garant des demokratischen Neubeginns. »Rache ist sinnlos«, räumte Simone de Beauvoir mit Blick auf die französische *Épuration* ein, »aber bestimmte Leute hatten keinen Platz in der Welt, die wir errichten wollten.«<sup>2</sup> Eine Besonderheit der Säuberungen im besiegten Deutschland war, dass hier zunächst nicht Vertreter des Widerstands das letzte Wort hatten, sondern Amerikaner, Briten, Franzosen und Sowjets. Stalin, Roosevelt und Churchill hatten sich in Jalta ihrer »unbeugsame[n] Absicht« versichert, »alle nazistischen und militärischen Einflüsse aus öffentlichen Einrichtungen, dem Kultur- und Wirtschaftsleben« zu entfernen und gemeinsam alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, »die sich für den zukünftigen Frieden und die Sicherheit der ganzen Welt als notwendig erweisen«<sup>3</sup>.

Damit war mehr gemeint als die Aburteilung der Kriegsverbrecher. Deutschland sollte nicht nur entnazifiziert und entmilitarisiert, sondern auch demokratisiert werden. Auf die justizielle »Generalabrechnung« sollte die sicherheitspolitische »Generalprävention«<sup>4</sup> folgen. Zu diesem Zweck ergriffene Maßnahmen waren ausdrücklich auf lange Sicht angelegt. Neben der militärischen Besetzung des Landes, der Aufhebung von NS-Gesetzen, dem Verbot der NSDAP und ihrer Vorfelddorganisationen, der Auflösung der SA und der SS und ihrer Gliederungen, der Wehrmacht, der Reichsressorts, Gauleitungen und Geheimpolizeien, zählte

1 BT-Berichte i. WP, II. 4. 1951, S. 5125.

2 Zit. n. Judt, Geschichte, S. 59.

3 In: Ruhl, Neubeginn, S. 49 ff.

4 Henke, Trennung, S. 21.

die Neubesetzung des Staatsapparats zu den als unabdingbar empfundenen Voraussetzungen für die dauerhafte Demokratisierung des Landes. Allerdings sollte die Säuberung ihrerseits nur den »Auftakt« bilden »für eine tiefgreifende Umgestaltung«<sup>5</sup> des Berufsbeamtentums als Institution.

Mit Wünschen dieser Art standen die Alliierten nicht allein. Das katholische Zentrum forderte eine Verfassung, »die den Feinden der Demokratie keine Handhabe bietet, den republikanischen Staatsaufbau zu unterwühlen«<sup>6</sup>. Die CDU hielt in ihren Kölner Leitsätzen vom Juni 1945 zwar am Berufsbeamtentum fest, forderte aber, dass es ein »zuverlässiges und staatsreues« sein sollte: »Das öffentliche Leben und die gesamte Wirtschaft sind von unzuverlässigen Elementen zu säubern.«<sup>7</sup> Tiefere Einschnitte forderten nur die Kommunisten und der linke Flügel der SPD. »Wir wollen eine kämpferische Demokratie, die rücksichtslos alle Feinde der Demokratie vernichtet und uns den Weg zum Sozialismus vorbereitet«<sup>8</sup>, proklamierten etwa die Bremer Kommunisten im Oktober 1945. Und der Berliner Zentrallausschuss der SPD postulierte im Juni 1945: »In einer antifaschistischen-demokratischen Republik können demokratische Freiheiten nur denen gewährt werden, die sie vorbehaltlos anerkennen.«<sup>9</sup>

Wie der Neuanfang im Einzelnen vollzogen werden sollte, war unter Alliierten und deutschen Aufbaupolitikern häufig umstritten. Zudem gab es von Beginn an Ambivalenzen in der personalpolitischen Praxis, die auf den Widerspruch zurückzuführen waren zwischen dem Sicherheitsbedürfnis beider Seiten und ihrem gleichzeitigen Interesse an Stabilität und Expertise. Verkompliziert wurde die Rechnung durch die zunächst noch offene Frage, ob die Anti-Hitler-Koalition halten oder nicht doch durch eine Anti-Stalin-Koalition ersetzt werden würde, mit mehr oder weniger starker Beteiligung der Westdeutschen. Besonders

5 Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 69. Während Lutz Niethammers wegweisende Studie über Bayern bei ihrem erstmaligen Erscheinen 1972 nur »im engsten Kollegenkreis« rezipiert wurde (Mitläuferfabrik, S. V), ist die Entnazifizierung heute gut erforscht. Die sicherheitspolitischen Prämissen der deutschen und alliierten Akteure bleiben jedoch meist unterbelichtet, und auch die Frage nach der politischen Eignung eines Beamten oder Richters tritt regelmäßig hinter rechtlichen oder ethischen Erwägungen zurück. Kapitel I/1 ist daher nicht mehr als ein erster Versuch, die umfassende Sekundärliteratur zum Thema einer sicherheitspolitischen Relektüre zu unterziehen.

6 Zit. n. Jürgen Seifert, *Innerer Feind und Restauration*, links, 1.1976.

7 In: Flechtheim, *Dokumente*, Bd. 2, S. 30-33.

8 Zit. n. Bunke, *KPD*, S. 27.

9 Zit. n. Jürgen Seifert, *Innerer Feind und Restauration*, links, 1.1976.

greifbar werden diese Interessenkonflikte, wenn man sich zum Beispiel vergegenwärtigt, dass die rund 85 000 von den Amerikanern verfassten Steckbriefe nicht nur der Aburteilung von Kriegsverbrechern dienten, sondern auch Grundlage waren für eine Datenbank mit Informationen über die mögliche Wiederverwendbarkeit der Gesuchten: Wer in US-Dienste trat, wurde in aller Regel aus dem Register gelöscht<sup>10</sup>. Auch in der französischen Fremdenlegion dienten zwischen 1945 und 1950 bis zu 5 000 kriegsgefangene Deutsche (darunter SS-Männer), was bis zu einem Viertel ihres Personalbestandes ausmachte. In den fünfziger Jahren kamen Zehntausende Freiwillige hinzu, während die Zahl der französischen Freiwilligen extrem gering blieb<sup>11</sup>.

Bei den neu zu besetzenden *deutschen* Behörden war die systematische Reinkorporation von als nützlich eingestuften NS-Tätern zunächst noch undenkbar. Hier griffen die Alliierten auf eine »schmale Schicht« zurück, namentlich auf »die liberale Minderheit des Bürgertums und den rechten Flügel der Sozialdemokratie«<sup>12</sup>. Viele deutsche Verantwortliche befürworteten diese Herangehensweise. Zudem mehrten sich Stimmen wie die von Konrad Adenauer, der als Oberbürgermeister von Köln bereits Anfang 1946 dazu aufrief, die Menschen doch endlich nicht mehr nach ihrer NS-Vergangenheit zu befragen<sup>13</sup>. Adenauer sagte dies nicht etwa, weil er von der Unschuld der Deutschen überzeugt gewesen wäre, im Gegenteil. »Nach meiner Meinung trägt das deutsche Volk [...] eine große Schuld an den Vorgängen in den Konzentrationslagern«, schrieb er zur selben Zeit an einen Bekannten, da es sich »fast widerstandslos, ja zum Teil mit Begeisterung« habe »gleichschalten lassen«<sup>14</sup>, und auch von den Massenmorden habe es gewusst. Als Aufbaupolitiker setzte er vielmehr auf den Sachverstand der Betroffenen – und hoffte auf die mit dem raschen Ende der Entnazifizierung womöglich einkehrende innenpolitische Stabilität.

Allerdings gab es immer auch Akteure, die stärker als andere an den sicherheitspolitischen Prärogativen von 1945 festhielten. Einer davon war der ehemalige Zentrumsolitiker Wilhelm Elfes, der 1933 als Polizeipräsident von Krefeld abgesetzt worden war und 1945 zum Bürgermeister von Mönchengladbach ernannt wurde, worauf er der CDU beitrug. Obwohl wie Adenauer überzeugter Antikommunist, setzte Elfes sich aus Furcht vor einem deutsch-deutschen Bruderkrieg für einen Ausgleich mit den

10 Vgl. Stöver, *Befreiung*, S. 127.

11 Vgl. Michels, *Fremdenlegion*, S. 142-209.

12 Niethammer, *Verhältnis*, S. 178.

13 Vgl. Herf, *Divided*, S. 107.

14 Adenauer, *Briefe*, S. 40 f.

Machthabern in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) ein, was sich wiederum mildernd auf seinen Umgang mit westdeutschen Kommunisten auswirkte. Vor allem aber knüpfte Elfes in der unmittelbaren Nachkriegszeit an seine bitteren Erfahrungen als Staatsschützer in der Weimarer Republik an, als er sich der schleichenden Nazifizierung des Staatsapparates zunächst noch widersetzen konnte, seit 1931 aber einsehen musste, dass nicht nur die Richterschaft der NSDAP näher stand als dem Polizeipräsidenten, sondern auch ein Gutteil seiner eigenen Behörde. 1948 trat Elfes zurück. Im Jahr darauf verließ er die Union, die damals zwar noch seine linkskatholische Sozialpolitik toleriert hätte, sich von seinen sicherheitspolitischen Vorstellungen und Ängsten jedoch zunehmend entfernte<sup>15</sup>.

»Antitotalitären Dissens« wie den hier skizzierten – verstanden als das strategische oder störrisch-verängstigte Festhalten an einem zuvorderst gegen die ehemaligen NS-Funktionseleiten gerichteten Antitotalitarismus – gab es vor dem Hintergrund des Ersten Kalten Krieges und der Vergangenheitspolitik häufig. Weil dabei nicht nur sicherheitspolitisch Brisantes verhandelt wurde, sondern auch skandalträchtige Personalfragen, artikuliert man ihn jedoch oft nur zwischen den Zeilen. Wurde er mit etwas mehr Nachdruck formuliert und kam aus dem KPD-Umfeld oder der DDR, konnte antitotalitärer Dissens bisweilen auch zensiert werden. Dies geschah zum einen direkt, durch entsprechende Eingriffe in die Pressefreiheit und das Postgeheimnis, zum anderen aber auch indirekt, durch politische Justiz und Organisationsverbote. Grundlegend war hierfür ein sich abzeichnender »Deal« zwischen den NS-Funktionseleiten auf der einen, den Alliierten und deutschen Aufbaupolitikern auf der anderen Seite. Neu justiert werden sollte dieser historische Kompromiss *à l'allemande* erst zu Beginn der Détente.

## 1. Von der Entnazifizierung zum Streit um die Renazifizierung

In den ersten Monaten nach ihrem Vorrücken auf deutsches Territorium führten die Alliierten Entlassungen und Internierungen von Beamten und NSDAP-Funktionären in erster Linie zum Schutz der eigenen Truppen durch. Eine Direktive besagte, dass »alle, die den Nazismus oder Militarismus aktiv unterstützt haben, und alle anderen Personen, die den

15 Vgl. Padover, Lügendetektor, S. 256-265; Eßer, Elfes, S. 85-109, 124-266.

alliierten Zielen feindlich gegenüberstehen, entfernt« werden sollten »aus öffentlichen Ämtern und aus wichtigen Stellungen in halbamtlichen und privaten Unternehmungen«<sup>16</sup>. Alle Deutschen über achtzehn Jahren wurden mithilfe eines Fragebogens erfasst, der zwischen Hauptschuldigen, Belasteten, Minderbelasteten, Mitläufern und Entlasteten unterschied<sup>17</sup>. Von 800 000 überprüften Staatsdienern wurden rund 200 000 aus zuletzt mehr als hundert möglichen Gründen entlassen und/oder zumindest zeitweise interniert. Bei den meisten handelte es sich um Angehörige der Wehrmacht, rund 53 000 kamen aus dem öffentlichen Dienst. In Hessen verloren 75 Prozent der Beamten, 34 Prozent der Angestellten und 15 Prozent der Arbeiter im Staatsdienst ihren Posten. Gerichten, Schulen und Stadtverwaltungen kam bis zu hundert Prozent ihres Personals abhanden. In der amerikanischen Zone verloren rund 65 Prozent der Volksschullehrer ihr Amt. Direkt oder indirekt über Familienangehörige waren bis zu 40 Prozent der Bevölkerung betroffen. Ein Richter aus Kempten sah in der Wucht, mit der speziell die Amerikaner voringingen, eine »sublime Fortsetzung des teuflischen Bombenkrieges«<sup>18</sup>.

In der Tat hatte es im Potsdamer Abkommen vom August 1945 geheißen, dass nur noch Personen Verwendung finden sollten, die »nach ihren politischen und moralischen Eigenschaften fähig erscheinen, an der Entwicklung wahrhaft demokratischer Einrichtungen«<sup>19</sup> mitzuwirken. Bedienstete, deren NSDAP-Mitgliedschaft weiter zurückreichte als 1933 oder die der Partei »aktiv und nicht nur nominell angehört«<sup>20</sup> hatten, waren zu entfernen. Staatsdiener, die »in amtlichen Stellen belassen oder in diese eingesetzt« wurden, sollten »sich darüber im Klaren sein, dass sie diese Stelle nur bei guter Führung bekleiden dürfen«<sup>21</sup>. Die in Bezug auf das Verhalten vor 1945 zu ermittelnde politische Zuverlässigkeit sollte Vorrang haben vor der sachlichen Eignung<sup>22</sup>. Auf keinen Fall sollten Belastete »aus Gründen der verwaltungstechnischen Notwendigkeit, Bequemlichkeit oder Zweckdienlichkeit beibehalten«<sup>23</sup> werden. Bestanden »Zweifel« über »Umfang und Art« der »Zusammenarbeit mit den

16 Direktive Generalstab, 26. 4. 1945, in: Ruhl, Neubeginn, S. 60.

17 In: Lange, Entnazifizierung, S. 420 ff.

18 Zit. n. Friedrich, Amnestie, S. 40; vgl. auch Frei, 1945, S. 42-45.

19 Zit. n. Vollnhals, Entnazifizierung, S. 107.

20 Zit. n. Schrader, Rechtsbegriff, S. 296 f.

21 Vorschläge US-Delegation, 17. 7. 1945, in: Ruhl, Neubeginn, S. 108.

22 Vgl. Fürstenau, Kapitel, S. 169.

23 Direktive Generalstab, 26. 4. 1945, in: Ruhl, Neubeginn, S. 60 f.

Nationalsozialisten«, sollte zumindest versucht werden, »politisch zuverlässigere, wenn auch sachlich weniger geeignete Personen«<sup>24</sup> zu finden.

Allerdings hatten es die am Wiederaufbau beteiligten Kräfte mit einem »katastrophalen Personalengpass«<sup>25</sup> zu tun. In Bremen beispielsweise fanden die Amerikaner ganze zwei Richter, die als unbelastet gelten konnten. Als entscheidend für die »Ausmerzung des Nationalsozialismus und Militarismus« galt deshalb schon sehr bald nicht mehr die Masse der Entlassungen, sondern ihr strategischer Nutzen: »Personen, die voraussichtlich undemokratische Traditionen verewigen würden«, waren nicht überall gleichermaßen, sondern in erster Linie von leitenden Stellungen auszuschließen. Dauerhaft sollte dies insbesondere für Ministerialbeamte und Richter gelten<sup>26</sup>. Doch selbst hier kamen Unbelastete nicht immer zum Zug. In Marburg richtete ein zum Bürgermeister ernannter NS-Verfolgter ein Hinterzimmer ein, damit Belastete unbehelligt weiterarbeiten konnten. Umgekehrt stellte ein Landrat unbelastete Außenseiter lediglich auf Widerruf ein. Andere Studien legen nahe, dass dies kein Einzelfall war, nicht zuletzt bei der Polizei<sup>27</sup>.

Auch die Entnazifizierung entwickelte sich in diese Richtung, nachdem sie mit dem Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus von 1946 fast ganz in deutsche Hände gelegt worden war. Das Befreiungsgesetz sorgte für die Rehabilitierung fast aller entlassenen Zivilbediensteten – was auch so beabsichtigt war, nicht zuletzt um das den Säuberungen innewohnende Konfliktpotential einzudämmen. Das neue Verfahren trug strafgerichtliche Züge, d. h., es erlaubte die »Rechtfertigung mittels allgemeiner Zeugnisse über die Gesamtpersönlichkeit des Betroffenen«<sup>28</sup> (der sogenannten Persilscheine). Da »Ungeeignetheit für den öffentlichen Dienst als Strafe behandelt«, also zwar nicht *de iure*, aber doch *de facto* mit dauerhaftem Berufsverbot belegt wurde, scheuten sich die Spruchkammern häufig, »durch eine angemessene Rechtsprechung die berufliche Existenz der Betroffenen zu vernichten«. Belohnt wurden letztlich jene, »die als Verteidigungsstrategie die Verklärung ihrer Verantwortlichkeit in ein Opfer der Zeitumstände, Vorgesetzten, Befehlsgeber oder Arbeitskollegen wählten«. Zugleich wurde durch die

24 Zit. n. Schrader, Rechtsbegriff, S. 296 f.

25 Niethammer, Deutschland, S. 376.

26 Vgl. Müller, Juristen, S. 204 f.; Badstübner, Reich, S. 67; Perels, Entsorgung, S. 139.

27 Vgl. Gimbel, Marburg, S. 179 ff.; Hesse, Unschuld, S. 477; Werkentin, Restauration, S. 35.

28 Niethammer, Deutschland, S. 376.

Umkehrung der Beweislast »ein Eingestehen von Schuld zum Beweis gegen den Betroffenen«. Wer seine Taten gestand, konnte nicht erwarten, dass er oder sie eine günstige Einstufung erhielt. Als belastet eingestuft wurde letztlich eine kleine Gruppe von »KZ-Schlägern« und »Judenmördern«, einige wenige Gestapobeamte, Denunzianten und Würdenträger, »wenn sie sich ›unanständig‹ oder brutal gezeigt hatten«<sup>29</sup>. »Berufsverbot bis zur Entlastung«<sup>30</sup>, verbunden mit der Auflage, nur einfache Arbeit auszuüben, galt bald nur noch für diese Gruppe. Neben diesen »echten Nazis« erschienen alle anderen als loyale Staatsdiener, die, wenn überhaupt, nur deshalb mit Verbrechen in Berührung gekommen waren, weil man sie gezwungen, verführt oder qua Dienstleid dazu verpflichtet hatte<sup>31</sup>.

Die Frage nach der Mitgliedschaft in der NSDAP oder in einer ihrer Vorfeldorganisationen spielte bei alldem bekanntlich eine sehr ambivalente Rolle. Bereits der Schematismus der Fragebögen bevorteilte Konservative und Reaktionäre, da diese es sich am ehesten hatten leisten können, trotz verantwortlicher Position nicht der Partei beizutreten<sup>32</sup>. Ex-Pgs. wiederum – also ehemalige Parteigenossen – konnten zu Recht darauf verweisen, dass die Parteimitgliedschaft allein noch nichts darüber aussagte, ob man ein »echter Nazi« gewesen sei oder nicht. Umgekehrt wurde das Fehlen eines Parteiausweises natürlich gerne als Beleg für die eigene Eignung herangezogen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist zweifellos Hans Globke, der bei der »Gleichschaltung« mitgewirkt, den regierungsamtlichen Kommentar zu den Blutschutzgesetzen formuliert und europäische Kollaborateure bei der Einführung von Judengesetzen beraten hatte<sup>33</sup>, nach 1945 aber auch deshalb als entlastet galt, weil ihm die Parteinafel fehlte.

Dass vor den Spruchkammern die Beteiligung an Verbrechen im Mittelpunkt stand, bedeutet dennoch nicht, dass die im Potsdamer Abkommen gestellte Frage nach der politischen Eignung von heute auf morgen keine Rolle mehr spielte. Sie wurde nur diskreter verhandelt als in den Wochen nach der Kapitulation. Ein nicht unbeträchtlicher Gestaltungsspielraum dürfte hier insofern bestanden haben, als es ja nicht nur um die Wiederverwendung an sich ging (diese war 1950 nur noch 1071 Per-

29 Hesse, Unschuld, S. 483 f., 480.

30 Eschenburg, Rückhalt, S. 66.

31 Vgl. Fürstenau, Kapitel, S. 258; Frei, Karrieren; Perels, Restauration, S. 242.

32 Vgl. Niethammer, Deutschland, S. 369 f., 373; Werkentin, Restauration, S. 34-36.

33 Vgl. bereits Hilberg, Vernichtung, S. 38, 185, 1065; zu Globkes Widerstandskontakten vgl. Lommatzsch, Globke; skeptischer: Bevers, Mann.

sonen qua Bescheid ganz verboten), sondern auch die Möglichkeit bestand, bestimmte Personen nur unter Vorbehalt einzustellen oder auf einem Niveau, das ihrem eigentlichen Dienstrang nicht entsprach, was immerhin bei mehr als 55 000 Beamten der Fall war<sup>34</sup>. Umgekehrt konnten bestimmte Schlüsselpositionen weiterhin Persönlichkeiten vorbehalten bleiben, die aufgrund ihres Verhaltens im Dritten Reich über jeden Zweifel erhaben waren. Besonders greifbar wird die sicherheitspolitische Relevanz einer gezwungenermaßen begrenzten, aber gezielten Personalpolitik im Fall des Personalamtschefs der Bizone, Kurt Oppler. Der von den Alliierten eingesetzte Sozialdemokrat und jüdische Remigrant sorgte unter anderem dafür, dass noch im Jahr 1948 nur zwei der insgesamt 87 leitenden Beamten einstige Pgs. waren. Untere Ränge wurden auch von Oppler weniger streng gesäubert. Ähnlich dürfte in Württemberg-Baden, Hessen und Bayern verfahren worden sein, wo vergleichbare Personalämter existierten<sup>35</sup>. Dass die »dem übernommenen Apparat aufgepfropften Nicht-Nazis« viel mehr darstellen konnten als ein »Symbol künftiger Demokratie«<sup>36</sup>, legt auch die Personalpolitik des nordrhein-westfälischen Innenministers Walter Menzel nahe, der als Sozialdemokrat 1933 selbst mit Berufsverbot belegt worden war. Menzel ließ sich jedes Mal darüber informieren, wenn ein unbelasteter Außenseiter durch einen eben erst entnazifizierten NS-Bediensteten ersetzt werden sollte<sup>37</sup>.

Aber auch Parteikommunisten fielen in Westdeutschland durch die Zugangsprüfungen. Ihre Zahl erreichte 1947 mit rund 324 000 in etwa das Niveau von 1933, nachdem nur rund 75 000 die politische Justiz des Dritten Reichs und die stalinistischen Säuberungen im Exil überlebt hatten. Mit Ausnahme von Württemberg-Hohenzollern war die KPD beziehungsweise die ihr nahestehende VVN zwar in allen von den Alliierten eingesetzten Landesregierungen vertreten, jedoch meist nur in den Infrastruktur- oder Sozial-Ressorts, den Wiedergutmachungs- und Befreiungsministerien. Seit 1947 wurden sie von den Spitzen der Exekutive, aber auch aus Polizeiverbänden, von kommunalen Posten und im Pressewesen wieder verdrängt<sup>38</sup>. Selbst in der Entnazifizierungsbürokratie nahm ihre Zahl rapide ab, was jedoch auch auf Parteiaustritte zurück-

34 Vgl. Perels, *Entsorgung*, S. 125; Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 70 f.

35 Vgl. Schüle, *Personalämter*, S. 225; Conze u. a., *Amt*, S. 575.

36 Niethammer, *Deutschland*, S. 370 f.

37 Vgl. Hüttenberger, *Entnazifizierung*, S. 56 f.

38 Vgl. Fülberth, *KPD/DKP*, S. 17-32; Fürstenau, *Kapitel*, S. 178-181; Kössler, *Ab-schied*, S. 125-138, 282; Funk/Werkentin, *Sicherheit*, S. 201; Reinke, *Sicherheit*, S. 660.

zuführen sein dürfte, die wegen der einsetzenden Repression ihrerseits rasch zunahmen. Viele flüchteten in die DDR<sup>39</sup>.

Alles in allem wird man für die westlichen Besatzungszonen von einem durch die Umstände erzwungenen personalpolitischen Pragmatismus sprechen können. Letztlich musste individuell abgewogen werden – je nach demokratischer Zuverlässigkeit, fachlicher Eignung, Auswahl an Bewerbern und zu besetzender Stelle. Über die politische Eignung von Briefträgern gestritten, wie in den siebziger Jahren, wurde in der Nachkriegszeit nicht.

Zu Säuberungen befugt waren nur die Alliierten. Lediglich den Parteien waren Unvereinbarkeitsbeschlüsse erlaubt, und sie wurden auch praktiziert<sup>40</sup>. Die von den Ministerpräsidenten an die Alliierten gerichtete Bitte jedoch, wegen der »kommunistischen Unterwanderung« der Polizei und anderer »sensible[r]« Bereiche auch selbst »politisch[e] Überprüfungen« vornehmen zu dürfen, schlug diese im Frühjahr 1948 ebenso aus wie die Bitte um den Aufbau einer »Geheimdienst-Organisation«<sup>41</sup>. »I think I would rather have the communists than the secret police«<sup>42</sup>, soll Gouverneur Lucius D. Clay geantwortet haben. Clay hatte kein Problem mit der Entlassung von Kommunisten und Fellowtravelern, wie sie seit 1947/48 überall im Westblock mehr oder weniger konsequent betrieben wurde. Das vermeintliche Unterwanderungsproblem war für ihn nur nicht gewichtig genug, um eine nochmalige Lockerung der im Kontext der Kapitulation ausgesprochenen Verbote sinnvoll erscheinen zu lassen.

Zwar wurde mit der Truman-Doktrin und dem Marshallplan die Anti-Hitler-Koalition endgültig von einer Anti-Stalin-Koalition abgelöst, die auch den sich nunmehr herausbildenden westdeutschen Teilstaat umfasste<sup>43</sup> – von einer westdeutschen Armee war man jedoch noch ebenso weit entfernt wie von einem westdeutschen Geheimdienst. Den Mitgliedern der Organisation Gehlen, die sich zu einem Gutteil aus gefangenen NS-Sicherheitsspezialisten rekrutierte, konnten ihre amerikanischen Auftraggeber von heute auf morgen den Geldhahn zudrehen, wenn sie das ihnen entgegengebrachte Vertrauen missbrauchten. Reinhard Gehlen zufolge, einst Leiter der Abteilung Fremde Heere Ost beim Generalstab der Wehrmacht und seit 1945 Chef der Organisation, war 1946

39 Vgl. Fürstenau, Kapitel, S. 166-172; Fülberth, KPD/DKP, S. 17, 39.

40 Vgl. Stobwasser, Winkel, S. 41.

41 Zit. n. Werkentin, Restauration, S. 49.

42 Vgl. Imle, Vorbehalt, S. 7-142, Zitat: S. 103.

43 Vgl. Leffler, Strategy, S. 77-82; Pechatnow, Soviet Union, S. 107.

zunächst ein »Gentlemen's Agreement« geschlossen worden, danach habe dann ein »Probelauf«<sup>44</sup> begonnen. Er und seine europaweit bis zu 3 000 Mitarbeiter hatten sich also zu bewähren. Und geheim gehalten werden musste die Zusammenarbeit natürlich: Einer Gallup-Umfrage zufolge hielt die Hälfte der US-Bürger die Rekrutierung deutscher Ingenieure und Wissenschaftler 1946 für eine »schlechte Idee«, da es sich bei ihnen um »Nazis« handle.

Diskret ging es auch in Westdeutschland weiter, namentlich bei der Formulierung von Zugangsbeschränkungen zum Staatsapparat im Dienst- und Verfassungsrecht der Länder. Während entsprechende Bestimmungen in Ostdeutschland zumeist ziemlich klar benannten, dass »Personen, die militaristische oder nationalsozialistische Auffassungen verbreiten oder unterstützen«, aus dem öffentlichen Dienst »zu entfernen«<sup>45</sup> waren, blieben ihre westdeutschen Pendanten in der Regel ahistorisch-abstrakt. Allerdings nicht immer im gleichen Umfang – und auch nicht mit denselben vergangenheitspolitischen Implikationen. Bevorzugt werden mussten schließlich zwei diametral entgegengesetzte Lehren aus der Vergangenheit. Einerseits sollte der Staatsdienst effektiver vor Subversion geschützt werden als zwischen 1918 und 1933, als zwar der Ausschluss von KPD-Mitgliedern übliche Praxis war, die Entfernung von Nazis jedoch häufig verhindert wurde: durch subversiv agierende Sympathisanten in Exekutive und Judikative. Andererseits galt es, die individuellen Freiheitsrechte der betroffenen Staatsdiener möglichst umfassend zu schützen und zu respektieren, da ebendies zwischen 1933 und 1945 nicht der Fall gewesen war. Nach 1933 waren infolge des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums bis zu 4 Prozent der Staatsbediensteten in den Ruhestand versetzt worden, weil sie »nach ihrer bisherigen politischen Betätigung nicht die Gewähr dafür bieten, dass sie jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintreten«<sup>46</sup>.

Im Folgenden sei beispielhaft auf die hessischen und badischen Regelungen eingegangen. In Hessen strich eine Koalition aus SPD, CDU und KPD die sogenannte Treuepflicht der Beamten aus der im Dezember 1946 verabschiedeten Verfassung. Dasselbe hatte im Vorjahr der Staatsrechtler und jüdische Remigrant Walter Jellinek – er war 1935 von seinem Lehrstuhl vertrieben worden – mit der NS-Variante der politischen Treuepflicht getan, nachdem ihn die Amerikaner mit einer Neufassung

44 Zit. n. Stöver, *Befreiung*, S. 138, die folgenden Zitate: S. 128.

45 Hier die Verfassung von Thüringen, zit. n. Pawlita/Steinmeier, Art. 139, S. 396.

46 Vgl. Römmel, *Entschädigung*, S. 14-22, Zitat: S. 17.

des Deutschen Beamtengesetzes (DBG) von 1937 beauftragt hatten. Er strich den gesamten Passus, wonach alle Beamten »jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat einzutreten« hatten und sich »in ihrem gesamten Verhalten«<sup>47</sup> von der NSDAP leiten lassen mussten. Als »besonderes Gewaltverhältnis« zwischen Staatsdiener und Dienstherrn war die Treuepflicht in Preußen erstmals 1794 aufgetaucht. Über die auch andernorts üblichen Gehorsams- und Mäßigungspflichten hinaus schuldeten preußische Beamte »dem Oberhaupt des Staates besondere Treue«<sup>48</sup>.

Gut 150 Jahre später, in der hessischen Verfassung von 1946<sup>49</sup>, die unter Mitwirkung Jellineks entstand, wurde die Treuepflicht nicht nur für die Leichtigkeit mitverantwortlich gemacht, mit der sich so viele aus Gehorsam, Überzeugung oder Opportunismus in den Dienst der Nazis gestellt hatten, sondern auch für die Stärke konservativer und reaktionärer Verhaltensmuster in der Beamtenschaft allgemein. Von nun an sollte jeder Zugang zum Staatsdienst haben, so die hessische Verfassung, der »die nötige Eignung« besitzt. Das Recht, »seine Meinung frei und öffentlich zu äußern«, dürfe »auch durch ein Dienstverhältnis nicht beschränkt«<sup>50</sup> werden.

Eingeschränkt wurde das Diskriminierungsverbot dann aber dennoch. Bereits die Verfassung legte fest, dass sich politische Beamte sowie Lehrkräfte an konfessionellen Schulen nur eingeschränkt auf ihre Meinungsfreiheit berufen konnten. Vor allem aber wurden in einem separat verabschiedeten Beamtengesetz alle Bediensteten des Landes darauf »verpflichtet, innerhalb und außerhalb des Dienstes nach Kräften für die Vertiefung des demokratischen Gedankens und einer demokratischen Staatsordnung einzutreten«<sup>51</sup>. Wäre es nach der SPD gegangen, die jedoch nur über eine relative Mehrheit verfügte, hätte darüber hinaus ein für *alle* Bürger geltendes Staatsschutzgesetz präzisiert, wo genau die Gefahren für den neuen Staatsapparat lagen. In ihm sollte nicht nur die Anwendung von Gewalt und die Teilnahme an Verschwörungen mit Zuchthaus auf Lebenszeit – und anfänglich sogar mit dem Tode – bestraft werden, sondern auch die Drohung mit Gewalt. Beamten drohten Zuchthausstrafen sogar bereits, wenn sie diese Tatbestände duldeten und so die geschworene Treue vorsätzlich verletzten. Anstelle der alten

47 Vgl. Jellinek, Beamtengesetz, S. 2; Kempfer, Die Jellineks, S. 440.

48 Zit. n. Fenske, Radikale, S. 100.

49 Vgl. Bachmann, Verfassung, S. 91; Scherb, Demokratieschutz, S. 44-71.

50 Hessische Verfassung, 11. 12. 1946, S. 3 (Art. 11).

51 Zit. n. Ridder, Art. 33, S. 156.

Treuepflicht trat so eine als Lehre aus der Vergangenheit verstandene Pflicht zum aktiven Widerstand gegen verfassungswidrige Staatsakte, wie sie bereits im Verfassungstext von 1946 postuliert worden war<sup>52</sup>. Andere Vorsichtsmaßnahmen waren längerfristig angelegt. Richter sollten erst dann auf Lebenszeit eingestellt werden, wenn ersichtlich wurde, dass sie ihr Amt auch tatsächlich im Geist der Demokratie ausübten. Ein Richterwahlausschuss sollte auf soziale Diversifizierung achten. Dabei war nicht die rechtliche, sondern die persönliche und politische Eignung zu überprüfen, was auch mit Blick auf NS-Belastungen formuliert war. Um die Richterschaft politisch zu pluralisieren und zugleich die Verantwortlichkeit für ihre Bestellung weg von der hohen Verwaltung – aus der sie ja meist kam – in die Richtung des demokratischen Souveräns zu verschieben, sollte der Ausschuss vom Parlament gewählt werden<sup>53</sup>.

Konzipiert worden war all dies von Adolf Arndt und dem SPD-Landesvorsitzenden Georg August Zinn, zu deren Mitarbeitern zu diesem Zeitpunkt wiederum Oppler zählte. Zinn hatte wie der eingangs erwähnte Elfes vor 1933 zur Gruppe der »Republiksicherer«<sup>54</sup> gehört. Im Juli 1932 hatte er den damaligen NSDAP-Abgeordneten Roland Freisler gemeinsam mit sozialdemokratischen und kommunistischen Volksvertretern aus der Kasseler Stadtverordnetenversammlung geworfen. Anschließend gehörte Zinn zu den Organisatoren einer parteiübergreifenden Demonstration zur Verteidigung der Republik, an der rund 20 000 Menschen teilnahmen. Nach einer Inhaftierung 1933 arbeitete er als Anwalt und wurde als solcher immer wieder gemäßigelt<sup>55</sup>. Arndt hatte 1933 sein Richteramt aus Protest niedergelegt, als »Halbjude« zu den Parias des NS-Regimes gehört und sich 1945 der SPD angeschlossen. Beiden Juristen ging es nicht darum, ein ganz auf die demokratische Staatsform abgerichtetes Beamtentum zu schaffen. Vielmehr hatten sie den konkret fassbaren Verrat am Geist der Demokratie durch antidemokratische Eliten im Sinn, nicht durch Bahnbeamte oder Gemeindearbeiter. Und sie buchstabierten den Staatsschutz nicht nur so aus, weil das Verhalten der konservativen und reaktionären Eliten die Machtübertragung an die Nazis ermöglicht hatte, sondern auch aus Selbstschutz: Stand doch ge-

52 Vgl. Bachmann, *Verfassung*, 120 f.; Zezschwitz, *Verfassung*, S. 88.

53 Vgl. Gosewinkel, *Arndt*, S. 126-138; Requate, *Justiz*; vgl. ferner Schiffers, *Bürgerfreiheit*, S. 40-44, der seine Analyse allerdings auf das politische Strafrecht beschränkt.

54 Der Begriff stammt von Scheiper, *Sicherheit*, S. 164.

55 Vgl. Hessisches Hauptstaatsarchiv, *Zinn*, S. 18-22, Zitat: S. 22.

rade auch für sie als Sozialdemokraten zu befürchten, dass nicht wenige der ehemaligen NS-Bediensteten sie insgeheim noch für »Volksfeinde« hielten und deshalb viele von ihnen die Politik der SPD – wie schon nach 1918 der Fall<sup>56</sup> – bevorzugt sabotieren würden, in der Sicherheitspolitik und anderswo. Von dieser Politik profitieren konnten streitbare NS-Verfolgte wie der bereits erwähnte Personalchef der Bizone Oppler, der spätere Frankfurter Chefankläger Fritz Bauer, aber auch der Widerstandskämpfer und langjährige Marburger Politologe Wolfgang Abendroth, die Zinn alle nach Hessen holte<sup>57</sup>.

Die badische Verfassung verfolgte einen anderen Ansatz<sup>58</sup>. Schon das Verbot der Diskriminierung war hier auf eine Art und Weise formuliert, die nicht die Freiheitsrechte des Einzelnen ins Zentrum rückt, sondern dessen fachliche Eignung. Bei der Bewerberauswahl »entscheiden ausschließlich Befähigung und Leistung«. Genauer sollte erst später »durch Gesetz geregelt« werden, wobei das Berufsbeamtenamt zu »erhalten«<sup>59</sup> sei. Bereits die Verfassung enthielt jedoch eine Gewährbietetformel, wonach Beamte die »demokratische Verfassung« nicht nur »zu beachten«, sondern auch »zu verteidigen«<sup>60</sup> hatten. Auch die Parteien sollten sich »zu den Grundsätzen des demokratischen Staates bekennen«<sup>61</sup>, was bekanntlich ein Novum in der deutschen Verfassungsentwicklung war.

Zu den Charakteristika des hier verfolgten Ansatzes zählt der Umstand, dass die Beantwortung der 1946 doch eigentlich sehr brennenden Frage nach dem Umgang mit belasteten Bediensteten – oder solchen, die sich erst nach der Wiederverwendung als Ewiggestrige entpuppten – in Baden noch leichter aufgeschoben werden konnte als in Hessen. Profitieren konnten davon hochgradig Belastete wie Theodor Maunz, der sich freilich selbst an der Formulierung der badischen Verfassung beteiligte, nachdem er als Professor für öffentliches Recht an der Universität Freiburg im Oktober 1945 zunächst suspendiert worden war<sup>62</sup>. Dem Staatsrechtler, der in der Weimarer Republik der Bayerischen Volkspartei (BVP) nahegestanden hatte, war es gelungen, sich als Gegner der Nazis erscheinen zu lassen, obwohl er 1933 der NSDAP und der SA beigetreten

56 Zu *diesem* Trauma der SPD, zusätzlich zu dem von 1933, vgl. Narr, SPD, S. 175.

57 Vgl. Grebing, Oppler; von Bauer und Abendroth wird noch die Rede sein.

58 Vgl. zum Folgenden auch Scherb, Demokratieschutz, S. 139-152.

59 Verfassung des Landes Baden, 18. 5. 1947, S. 25 (Art. 107).

60 Ebenda, S. 21 f. (Art. 86).

61 Ebenda, S. 27 f. (Art. 118).

62 Vgl. Stolleis, Maunz; Grohnert, Entnazifizierung, S. 139.

war. Allerdings zeigt ein Blick in seine Personalakte, dass er letztlich nur vom Beamtenamt der NSDAP München-Oberbayern für einen Opportunisten gehalten wurde<sup>63</sup>. Das Innenministerium schätzte ihn dagegen als jemand, der sich »Mühe« gebe, »der Weltanschauung des Nationalsozialismus in jeder Form Rechnung zu tragen«<sup>64</sup>. Ähnlich äußerte sich die Gauleitung<sup>65</sup>. 1942 lieferte Maunz in einem Grundsatzartikel über »Gestalt und Recht der Polizei« der Gestapo die Legitimation, »staatsgefährliche Bestrebungen« ohne rechtsstaatliche Tabus »zu bekämpfen« und so die »deutsche Volksordnung zu sichern«<sup>66</sup>. Hannah Arendt veranlasste der Text zu der Einschätzung, Maunz habe unter den Juristen, die sich »mit großem Enthusiasmus der ›nationalsozialistischen Idee‹ zur Verfügung stellten«, zu den wenigen gehört, die »begriffen, worum es eigentlich ging«. Deshalb sei er »selbst von Autoren, die wie Paul Werner zum höheren Führungskorps der SS gehörten, mit Zustimmung zitiert« worden. Unter den »mir bekannten Naziautoren« sei er »der einzige«, der »gebührend herausstreicht«, dass die Gestapo in einem »Zustand der Gesetzlosigkeit«<sup>67</sup> agieren sollte – was nach Arendt zum Kernbestand dessen gehört, was sie »totale Herrschaft« nennt.

Ob Maunz, von dem man heute weiß, dass er in den siebziger Jahren der neonazistischen Deutschen Volksunion (DVU) mit Rechtsgutachten beratend zur Seite stand, im Grunde seines Herzens nun Nationalsozialist war oder Reaktionär, ist für die Beantwortung der Frage nach seiner politischen Eignung als »Schützer der Demokratie« irrelevant<sup>68</sup>. Wichtiger ist, dass die von einstigen Akteuren des nationalsozialistischen Staatsschutzes wie Maunz – und übrigens auch Werner<sup>69</sup> – entscheidend mitgeprägten verfassungsrechtlichen Konstrukte der Nachkriegszeit schon aus erfahrungsgeschichtlichen Gründen anders ausfallen mussten als die von Arndt oder Zinn, die in ihrer Existenz bedroht worden waren, wo es Maunz allenfalls mit dem Ressentiment von Wichtigtuern zu tun gehabt hatte. Namentlich Artikel 118 der badischen Verfassung, der den Parteien eine demokratische Bekenntnispflicht auferlegte, war deren Geschichts-

63 Beurteilung Amt für Beamte NSDAP, 29.12.1936, BA, PK, H422, S. 1998 f.

64 Beurteilung Bayer. Staatsministerium des Innern, 18.12.1936, BA, PK, H422, S. 1994.

65 Beurteilung Gauleitung NSDAP, 26.11.1936, BA, PK, H422, S. 2011 f.

66 Zit. n. Schwegel, Polizeibegriff, S. 326.

67 Arendt, Elemente, S. 621, 617 Fn. 10, 544 Fn. 53.

68 Vgl. stattdessen Stolleis, Maunz, S. 323-327.

69 Werner war von 1951 bis zur Pensionierung 1965 im Stuttgarter Innenministerium für Verfassungsfragen zuständig; vgl. Klee, Personenlexikon, S. 670.

bild diametral entgegengesetzt. Als verantwortlich für den Untergang Weimars erschienen hier nicht die Eliten, die sich Hitler angebediert hatten, sondern Nationalsozialisten und Kommunisten, die den Staatsapparat von außen her unterwandert hätten – und zwar *gegen* den Willen der Masse der Staatsdiener. Diese seien in Weimar loyal gewesen – und seien es gezwungenermaßen auch nach 1933 geblieben.

In Wirklichkeit freilich ist nicht nur die »Machtergreifung« ein Mythos, sondern auch die Erzählung, wonach die »Gleichschaltung« mit der totalen Unterwerfung der Beamtenschaft einhergegangen sei. Zwar heißt es in einem von Hans Frank herausgegebenen Kommentar des Beamtengesetzes von 1937, der Beamte dürfe dem Staat nicht »fremd, gleichgültig oder uninteressiert«<sup>70</sup> gegenüberstehen. Gesäubert wurde der öffentliche Dienst jedoch in erster Linie von Personen, die aufgrund ihrer politischen oder »rassischen« Vergangenheit, die unter anderem mithilfe eines Fragebogens ermittelt wurde, als unsichere Kantonisten eingestuft worden waren. Wer sich als »Arier« herausstellte, konnte trotz anfänglicher Zweifel nicht selten im Dienst verbleiben beziehungsweise wieder eingestellt werden, als nach 1939 das Personal knapp wurde – vorausgesetzt, man sagte sich von den alten politischen Bindungen los und signalisierte durch Mitwirkung in einer der vielen NS-Organisationen, dass man dem Staat weder fremd noch gleichgültig oder uninteressiert gegenüberstand.

Wie wurden die hier nur sehr grob umrissenen Problemkomplexe im Parlamentarischen Rat abgehandelt, zu dessen Mitgliedern auch Zinn zählte? Gelöst wurden sie jedenfalls nicht. Während Artikel 21 des Grundgesetzes eher für den in Baden verwandten Ansatz steht, erinnert Artikel 18 eher an die von Zinn und Arndt vorgeschlagenen Methoden. Artikel 21 zufolge sind Parteien vom Bundesverfassungsgericht für »verfassungswidrig« zu erklären, »die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden«. Artikel 18 sieht vor, dass dieselbe Instanz auch einzelnen Bürgern diverse Grundfreiheiten entziehen kann (namentlich die Pressefreiheit, die Lehrfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Post- und Fernmeldegeheimnis, das Eigentum), wenn diese »zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht« werden. Artikel 79 schließlich, der die Grundlagen der staatlichen Ordnung einem Änderungsverbot unterlegt, wäre mit beiden Modellen kompatibel – wertge-

70 Zit. n. Ridder, Art. 33, S. 154; zu den Autoren zählte neben Maunz Werner Best.

bunden sind schließlich beide. Derselbe Artikel definiert, was mit der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« gemeint ist, die neben dem Bestand des Landes das zweite Schutzgut der Verfassung bildet: »die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze« nämlich, also Menschenwürde, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Gerichte usw. Der Begriff wurde in Abgrenzung zum Ostblock gewählt: »Es gibt eine demokratische Ordnung, die weniger frei ist, die volksdemokratische, und eine die frei ist.«<sup>71</sup>

Und die Besetzung des Staatsapparates? Hier garantierte Artikel 33 jedem Deutschen »nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte« und postulierte, dass dabei niemandem »aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen« dürfe. Im gleichen Artikel wird allerdings am »öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis« festgehalten, in dem Staat und Bedienstete zueinander stünden. Auch von den ebenfalls in der Badener Verfassung enthaltenen »hergebrachten Grundsätze[n] des Berufsbeamtentums« ist hier die Rede, unter deren »Berücksichtigung« das spätere Dienstrecht »zu regeln und fortzuentwickeln«<sup>72</sup> sei. Was damit gemeint war, sollten einmal mehr die Gesetzgeber in Bund und Ländern entscheiden. Entsprechendes galt für den Umgang mit der Entnazifizierung (Artikel 139<sup>73</sup>) und deren noch spürbaren Folgen. Artikel 131 bestimmte, dass sich das zu gründende Gemeinwesen auch derer annehmen sollte, »die im Zuge der politischen Säuberung aus ihren Ämtern entfernt und seitdem nicht oder nicht wieder entsprechend ihrem Dienstrang eingestellt«<sup>74</sup> worden waren. Artikel 132 tat selbiges in Bezug auf Beamte der Bizone, denen die »persönliche oder fachliche Eignung für ihr Amt«<sup>75</sup> fehlte – jedenfalls in den Maßstäben von 1949.

Nicht sehr zufrieden mit diesen Ergebnissen waren die Alliierten, die ihre dienstrechtlichen Reformwünsche zunächst hintangestellt hatten. Jetzt setzten sie durch, dass Artikel 143 zurückgezogen wurde. Der hätte mit »Zuchthaus nicht unter zehn Jahren« bestraft, wer »mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt die verfassungsmäßige Ordnung« ändert

71 So Hermann von Mangoldt (CDU), im Dritten Reich Professor für öffentliches Recht in Tübingen, Jena und Kiel; zit. n. Ridder, Schutz, S. 1434; vgl. auch Zwirner, Treuepflicht, S. 199-203.

72 Vgl. auch Schrader, Rechtsbegriff, S. 316.

73 Vgl. auch Pawlita/Steinmeier, Art. 139.

74 Perels, Entsorgung, S. 125; vgl. auch Frei, Vergangenheitspolitik, S. 69-100.

75 Vgl. BT-Berichte 1.WP, 2. 3. 1950, S. 1478; Morsey, Beamtenpolitik, S. 199 f.

oder »ein zum Bunde oder einem Lande gehöriges Gebiet losreißt«<sup>76</sup>. Der Parlamentarische Rat hatte sich etwas vorschnell das Recht herausgenommen, die 1945 aus dem Strafgesetzbuch gestrichenen Hochverratsbestimmungen auf verfassungsrechtlichem Wege wieder einzuführen.

Neben dem Besatzungsstatut, das weitere Vorbehalte der Alliierten in der Außen- und Sicherheitspolitik bekräftigte, oktroyierten die Alliierten mit Gesetz Nr. 15 kurzerhand ein eigenes Dienstrecht. Eine grundlegende Dienstrechtsreform »mit dem Ziel der Beseitigung undemokratischer Methoden und unterschiedlicher Behandlung« dürfe »nicht länger verschoben werden«. Ein künftiges Personalgesetz werde nur akzeptiert, wenn es »mit den Grundsätzen [von Gesetz Nr. 15] vereinbar«<sup>77</sup> sei. Die »Pflichten des Beamten« waren darin sehr zurückhaltend formuliert. Er sei »für die Gesetzmäßigkeit seiner dienstlichen Handlungen verantwortlich« und müsse in seinem »Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordern« (Mäßigungspflicht). Eine Treupflicht gab es nicht. Der politisch disziplinierende Ansatz war ein völlig anderer, orientiert an der angloamerikanischen Tradition. Zu »Beamten« sollte nur noch eine kleine Gruppe von Bediensteten mit besonders anspruchsvollen Aufgaben ernannt werden. Alle anderen hatten als »Arbeiter« keine weitergehenden Pflichten. Beamte dagegen durften grundsätzlich keine politische Partei »öffentlich unterstützen«. Über Neuanstellungen sollte weiterhin ein Personalamt wachen, das auch über Verbeamtungen entschied. Auf wohlerworbene Rechte oder Ähnliches konnte sich niemand berufen. Dafür sollte entlassen werden können, wer bei der Entnazifizierung falsche Angaben gemacht hatte oder trotz Persilschein als untragbar erschien.

Die Bundesregierung antwortete unmissverständlich. Sie führte das Personalamt nicht als eigenständige Behörde weiter, sondern ließ es vom Innenministerium abwickeln<sup>78</sup>. Opplers Stelle als Personalchef übernahm faktisch Hans Globke. Am 11. November 1949 legte die Regierung einen eigenen Gesetzentwurf vor – »zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen«. Grundlage sollte das Beamtengesetz von 1937 sein, dessen »Bräunung« je-

76 Vgl. Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 46 ff.; dort auch das Zitat.

77 In: Huber, Quellen, S. 186 ff.; vgl. zum Folgenden auch Garner, Dienst bzw. Remaking, sowie Kvisstad, Rise, die jedoch beide den sicherheitspolitischen Aspekt nur cursorisch behandeln.

78 Vgl. Morsey, Beamtenpolitik, S. 199-206, 216, 223, 233 ff.

doch »heruntergekratzt«<sup>79</sup> werde, wie Bundesinnenminister Heinemann versicherte. Allerdings unterschied sich der Regierungsentwurf an einem Punkt grundlegend von Jellineks »entnazifizierter« Version aus dem Jahr 1945. In der Fassung von 1949 stand nämlich, dass sich alle im Dienst des Bundes stehenden Personen »durch ihr gesamtes Verhalten zur demokratischen Staatsauffassung« zu »bekennen« hätten – was die von Jellinek zur Gänze gestrichene Treuepflicht wieder einführte, das vormalige Braun gleichsam durch Schwarz-Rot-Gold ersetzend. Außerdem wurden »für den gesamten öffentlichen Dienst gleich hohe Anforderungen an Verfassungstreue festgelegt«<sup>80</sup>, also nicht nur für eine kleine Gruppe von Spitzenbeamten wie in Gesetz Nr. 15, sondern zum Beispiel auch für Postbeamte sowie für Arbeiter und Angestellte. Über das Für und Wider streiten wollte die Regierung auf keinen Fall. Schließlich sei Eile geboten, weil man die Massen an Personal, die in die neu gegründeten Behörden strömten, ohne rechtliche Grundlage nicht verbeamten könne. Faktisch ging es wohl eher darum, die Beamten – darunter Tausende 13ter, mit und ohne Belastung – nicht auf Grundlage von Gesetz Nr. 15 verbeamten zu müssen. Zudem hatten es die Ämter und Behörden des Bundes und der Länder seit der Gründung der DDR, die ehemaligen Bediensteten des Dritten Reiches keinen Anspruch auf Wiederverwendung gewährt hatte, womöglich mit einem Zustrom von ehemaligen Parteigenossen und Angehörigen der Wehrmacht zu tun, denen im Osten des Landes der Zugang zu Polizei, Justiz und innerer Verwaltung weiterhin verwehrt blieb<sup>81</sup>.

Für die SPD sprach sich Walter Menzel gegen den Entwurf aus, allerdings ohne auf die genannten Implikationen einzugehen. Er empfand prodemokratische Verpflichtungen durchaus als angebracht, nur sollten sie nicht auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das eben noch verantwortlich gewesen sei für den Anspruch auf »blinden Gehorsam« gegenüber Adolf Hitler. Andernfalls erhöhe sich die Gefahr, dass es demnächst wieder »in seinem alten Wortlaut angewendet wird«<sup>82</sup> – also nicht nur gegen Nazis und Kommunisten, sondern auch gegen Sozialdemokraten. Wenigstens sollten sich die Beamten zu der »im Grundgesetz festgelegten demokratischen Staatsordnung« bekennen, was sie stärker an die Verfassung von 1949 band als an den Staat von 1937. Ferner sollten sie verpflichtet sein, »auch außerhalb des Dienstes Angriffen auf die Staats-

79 BT-Berichte I.WP, 24.-25. II. 1949, S. 450.

80 Vgl. Schrader, Rechtsbegriff, S. 295-300, Zitat: S. 330.

81 Zur ostdeutschen Personalpolitik vgl. Welsh, Wandel, S. 84f.

82 BT-Berichte I. WP, 24./25. II. 1949, S. 457.

ordnung, die in ihrer Anwesenheit erfolgen<sup>83</sup>, entgegenzutreten. Im Regierungslager hielt man von derlei nichts. Franz Josef Strauß (CSU) vermochte keinen Sinn in einer »Bestimmung über die demokratische Haltung des Beamten« zusätzlich zum Diensteid erkennen: »Eine solche Deklamation haben wir nicht nötig.«<sup>84</sup> Strauß selbst war am 20. April 1943 zum Studienrat und Lebenszeitbeamten ernannt worden, nachdem die Frage, ob der 27-Jährige »die Gewähr dafür biete, jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat einzutreten«, von dessen Repräsentanten bejaht worden war. Seiner Ernennungsurkunde zufolge geschah dies mit dem Verweis auf exzellente Studienleistungen, aber auch auf die seit dem Jahr 1937 bestehenden Mitgliedschaften im NS-Studentenbund und im NS-Krafftfahrkorps (NSKK), einer bei Akademikern beliebten Gliederung der SA, der er aus Karrieregründen beigetreten war und für die er »weltanschauliche« Referate hielt. Positiv vermerkt wurde auf der Urkunde ferner, dass Strauß als NSFO tätig war, als Nationalsozialistischer Führungsoffizier<sup>85</sup>. Dabei handelte es sich um eine Art politischen Kommissar, der als »bewährter Frontoffizier« und »aktivistischer Nationalsozialist« junge Leute aus der HJ-Generation mithilfe seiner »schwungvolle[n] Persönlichkeit«<sup>86</sup> auf den Endsieg vorbereiten sollte.

Bekannt waren diese Tatbestände freilich nicht: In seinen Angaben für das erste Bundestagshandbuch erwähnte Strauß noch nicht einmal seine Ernennung zum Studienrat 1943<sup>87</sup>. Als High Commissioner John McCloy den Bundeskanzler am 17. November 1949 von seiner »ernsthafte[n] Sorge über die Rückkehr von führenden Persönlichkeiten« der NS-Zeit »in wirklich bedeutende Positionen« informierte, hatte er zwar unter anderem die Entwicklung in Bayern, nicht aber den mittlerweile als Leiter des Bayerischen Landesjugendamtes tätigen Strauß im Sinn. Der in München stationierte Land Commissioner hatte im Herbst 1949 berichtet, dass nur »sehr wenige Bayern bereit« seien, »eine mutmaßlich wahrheitsgetreue Erklärung für ihre NS-Vergangenheit« zu liefern, was »zu einer offensichtlichen Renazifizierung in vielen Bereichen des öffent-

83 Zit. n. Schrader, Rechtsbegriff, S. 326.

84 BT-Berichte I. WP, 24./25. II. 1949, S. 455.

85 Ein Faksimile der Ernennungsurkunde wurde erstmals 1980 abgedruckt in: Engelmann, Strauß, S. 204-209, dort auch die anderen Zitate. Bestätigt werden die Mitgliedschaften mittlerweile auch von der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS, Strauß), die den NSKK jedoch wie Strauß selbst verharmlost; vgl. stattdessen Hochstetter, Motorisierung, S. 118 ff.

86 Anordnung, 14. 5. 1943, in: Besson, Geschichte, S. 90-95, hier: S. 91.

87 Vgl. Alphabetisches Verzeichnis, S. 245 f.

lichen Lebens« geführt habe. Außerdem gebe es eine »deutliche Neigung, ›große‹ Nazis noch eher einzustellen als diejenigen, die früher nur unwichtige Positionen innehatten«. McCloy stimmte mit Adenauer durchaus darin überein, dass ehemalige Bedienstete des Dritten Reiches vor allem an ihrer »Haltung heute«<sup>88</sup> zu messen seien. Er warnte den Kanzler aber, dass er persönlich einschreiten werde, wenn Nazigeegner durch Belastete von wichtigen Positionen verdrängt würden.

Keine drei Monate später, am 6. Februar 1950, hielt der Hohe Kommissar den Westdeutschen eine spektakuläre Standpauke – bei der Eröffnung eines Amerikahauses in Stuttgart, wo vier Jahre zuvor auch John F. Byrnes sein »Restatement of Policy on Germany« eingeleitet hatte. Das »Gesamtbild« falle zwar »eher positiv als negativ« aus, räumte McCloy zu Beginn der Rede ein, doch habe er bei dem Besuch in den USA, von dem er gerade zurückkam, eingestehen müssen, dass »ich über das Wiederaufleben nationalistischer Gruppen besorgt bin, dass es meiner Ansicht nach im deutschen Leben noch zu viel Traditionsgebundenheit und Autoritätsbedürfnis gibt, dass zahlreiche unerwünschte frühere Nazis und Nationalisten ihren Weg in wichtige Positionen zurückgefunden haben, dass es Widerstände gegen längst fällige Reformen gibt und dass zu viele Deutsche bei der Übernahme ihrer politischen Verantwortung apathisch sind und eine negative Haltung einnehmen«. McCloy sah die westdeutschen Regierungen in der »Pflicht, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um das deutsche Volk gegen ein Wiederaufleben des Nazismus in jeglicher Form zu schützen«. Die USA würden ihrerseits »nicht zögern, unsere ganze Macht und unseren Einfluss aufzubieten, um jegliche umstürzlerische Bestrebung, die die Wiedergeburt des Nazismus im deutschen Leben gutheißt oder fordert, aufzudecken und ihr entgegenzutreten. Wenn das deutsche Volk seinen Platz in der Gemeinschaft der freien Völker wieder einnehmen will, dann muss es seinen Willen beweisen, auf einer ehrlichen und energischen Durchführung dieser Politik zu bestehen.«<sup>89</sup>

Unmittelbarer Auslöser der Standpauke war die Rede eines Mitgliedes der Adenauer-Regierung, das selbst zwar als unbelastet gelten konnte, politisch jedoch auf die Linie der Ehemaligen einzuschwenken schien. Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP) hatte am 22. Januar 1950 dem französischen Pazifismus der Zwischenkriegszeit eine Hauptschuld am Zweiten Weltkrieg gegeben und die Verfolgung von Kriegsverbre-

88 Alles zit. n. Brochhagen, Nürnberg, S. 207f.; vgl. auch Frei, Renazification.

89 In: DzD II/3 (1950), S. 31-36.