

BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE DES PARLAMENTARISMUS UND DER POLITISCHEN PARTEIEN

HERAUSGEGEBEN VON DER
KOMMISSION FÜR GESCHICHTE DES PARLAMENTARISMUS
UND DER POLITISCHEN PARTEIEN

BAND 88

DROSTE VERLAG DÜSSELDORF

REINHARD SCHIFFERS

ZWISCHEN BÜRGERFREIHEIT UND STAATSSCHUTZ

Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951

DROSTE VERLAG DÜSSELDORF

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Bonn, wird institutionell gefördert
durch den Minister für Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen.

ALLE RECHTE VORBEHALTEN

Copyright © 1989 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Bonn

Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 1989

ISBN 3-7700-5154-8

Vorwort

Die Eigenständigkeit der Bundesrepublik festigte sich nach der Konstituierung ihrer Verfassungsorgane unter anderem auf der Grundlage zahlreicher Gesetze, die Besatzungsrecht ablösten, altes Recht wiederherstellten, neues Recht setzten und beides miteinander verbanden. Ein Ausdruck der sich ausformenden Staatlichkeit war die Wiederherstellung des politischen Strafrechts, also der Schutz der damals noch jungen Demokratie, ihrer Verfassung, ihrer Organe und ihrer Symbole durch strafrechtliche Vorschriften. Die dazu notwendige Gesetzgebung vollzog sich in einem dreifachen Spannungsfeld. Dieses entstand erstens aus dem notwendigen Ausgleich zwischen der grundgesetzlichen Garantie politischer Freiheiten einerseits und dem Erfordernis einer wirksamen Sicherung der Demokratie und damit einer Einschränkung der staatsbürgerlichen Freiheiten andererseits. Zweitens geriet die erste Novellierung des Strafrechts in der Bundesrepublik in Konflikt mit dem damals bestehenden Besatzungsrecht und war insofern kein rein deutsches Problem. Drittens wurde die erste Strafrechtsänderung ein Feld der politischen Auseinandersetzung zwischen den beiden deutschen Staaten, weil die Novelle in erster Linie verschiedene Formen politischer Betätigung der KPD und ihrer Nebenorganisationen erfassen sollte, durch die die Bundesrepublik als Staatswesen ihre Legitimität bestritten und ihre verfassungsmäßige Ordnung bedroht sah.

Infolgedessen spiegeln sich in dem hier analysierten Gesetzgebungsprozeß zentrale Fragen aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik: die Ausgestaltung der an bestimmte Grundwerte gebundenen politischen Ordnung, die Rückgewinnung des Handlungsspielraumes gegenüber den Besatzungsmächten und die gedankliche Auseinandersetzung mit der Teilung Deutschlands. Damit schließt sich die vorliegende Studie thematisch an die Darstellungen und Editionen an, die die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien im Rahmen ihres Forschungsschwerpunktes „Grundlegung und Festigung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland" veröffentlicht hat.

Allen Archiven, Bibliotheken und sonstigen Institutionen, die diese Darstellung gefördert haben, dankt der Verfasser hiermit für die zuteil gewordene Hilfe. Dieser Dank gilt den Leitern und Mitarbeitern folgender Institutionen: Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (St. Augustin bei Bonn), Archiv des Deutschen Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung (Gummersbach), Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn), Auswärtiges Amt – Politisches Archiv, Bundesarchiv (Koblenz), Bundesrat (Bibliothek), Bundesrechtsanwaltskammer (Bonn), Bundeszentrale für politische Bildung (Bonn), Deutscher Bundestag (Bibliothek und Parlamentsarchiv), Deutscher Gewerkschaftsbund – Medienpolitik-Archiv (Düsseldorf), Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (Frankfurt a. M.), Gesamt-

deutsches Institut – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben (Bonn), Hessisches Ministerium der Justiz (Wiesbaden), Staatskanzlei des Hessischen Ministerpräsidenten (Wiesbaden), Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro (Bonn), Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus (Rhöndorf).

Während der Materialsammlung nahm der Verfasser insbesondere den Rat von Herrn Dr. Günter Buchstab (Archiv für Christlich-Demokratische Politik), Frau Dr. Monika Faßbender (Archiv des Deutschen Liberalismus), Frau Dr. Ilse Fischer (Archiv der sozialen Demokratie), Herrn Engelbert Hommel, M. A. (Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus), Frau Archivoberrätin Elisabeth Kinder (Bundesarchiv) und des Vortragenden Legationsrates Dr. Hans-Jochen Pretsch (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes) in Anspruch. Ihre Zustimmung zur Einsichtnahme in die Nachlässe von Adolf Arndt und Gustav W. Heinemann erteilten dankenswerterweise die Herren Dr. Claus Arndt und Dr. Peter J. Heinemann.

Der Verfasser einer zeitgeschichtlichen Untersuchung über das politische Strafrecht kann auf juristische Orientierungshilfen nicht verzichten. Dank für Gespräche über rechtliche Aspekte des Themas schuldet der Verfasser daher Herrn Referendar Dieter Gosewinkel, M. A., Ministerialdirigent Dr. Wolfgang Heyde, Prof. Dr. Josef Isensee, Verwaltungsgerichtspräsident a. D. Dr. Joachim Kniesch, Prof. Dr. Joseph Listl und Staatssekretär Gerhard von Loewenich.

Anregungen zum zeitgeschichtlichen Kontext verdankt der Verfasser den Mitgliedern der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien und ihrem Präsidenten Herrn Prof. Dr. Rudolf Morsey. Für ihren Rat dankt der Verfasser auch seinen Kollegen in der Kommission, Frau Dr. Gabriele Müller-List, Herrn Dr. Heinrich Potthoff und besonders Herrn Dr. Udo Wengst. Ebenfalls Dank weiß der Verfasser Prof. Dr. Hans Boldt, Privatdozent Dr. Ulrich von Hehl, dem Archivleiter i. R. Dr. Friedrich Henning, Frau Dr. Ursula Hüllbüsch, Archivdirektor Dr. Konrad Reiser und Prof. Dr. Dietrich Staritz.

Herr Dr. Joseph Bücker, Direktor beim Deutschen Bundestag, und Herr Prof. Dr. Josef Isensee haben das Manuskript gelesen und Anregungen zu seiner Überarbeitung gegeben. Frau Linda Mattern hat Korrektur gelesen, Herr Michael Hillen hat das Manuskript für den Druck vorbereitet; Herr Dr. Martin Schumacher hat in bewährter Weise die Drucklegung betreut. Ihnen allen dankt der Verfasser an dieser Stelle. Sein besonderer Dank gilt Frau Monika Demary, die das Manuskript geschrieben und alle übrigen mit dem Vorhaben verbundenen Schreibarbeiten besorgt hat.

Bonn, im Dezember 1988 Reinhard Schiffers

Inhalt

Vorwort 5

Verzeichnis der Abkürzungen 10

Einführung 15

Erstes Kapitel
Vom Schutz der Besatzungsinteressen zum Schutz der Bundesrepublik 1945 bis 1951 27
1. Aufhebung der nationalsozialistischen Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat und die Maßnahmen der Alliierten .. 27
2. Der Republikschutz der Weimarer Zeit und der Staatsschutzgedanke im Recht der westdeutschen Länder nach 1945 33
3. Die anfänglichen Bestimmungen über den strafrechtlichen Staatsschutz im Grundgesetz 46

Zweites Kapitel
Entstehung des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes I: Oktober 1949 bis Januar 1951 49
1. Die 1. Strafrechtsnovelle in ihrem politischen und rechtlichen Umfeld 49
   a) Die 1. Strafrechtsnovelle als Teil gesetzlicher Maßnahmen zur inneren Sicherheit 49
   b) Die Beschlüsse der Bundesregierung als Grundlage administrativer Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung 63
   c) Parallele Entwicklungen in ausländischen Rechtsordnungen und ihr Einfluß auf die 1. Strafrechtsnovelle 80
2. Initiativen der parlamentarischen Opposition für ein politisches Strafrecht 89
   a) Der Gesetzentwurf der Zentrumspartei zum Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge 89
   b) Der Entwurf der SPD zu einem Gesetz gegen die Feinde der Demokratie 94
3. Bemühungen der Exekutive um den Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes 101
   a) Entstehungsphasen und Grundzüge des Regierungsentwurfs von 1950 101
   b) Bedenken und Streichungsvorschläge des Bundesrates 118
   c) Widerstände in der Fachöffentlichkeit und bei der Presse .. 126

4. Beginn und vorläufiger Stillstand der Beratungen im Bundestag 138
a) Argumentation von Regierung und Fraktionen in der ersten Lesung ... 138
b) Einwände des Deutschen Juristentages und der Alliierten .. 146
c) Überdenken des Entwurfs durch Regierung und Justiz 155

Drittes Kapitel
Entstehung des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes II: Februar bis August 1951 ... 167
1. Umgestaltung des Gesetzentwurfs im Rechtsausschuß des Bundestages ... 167
a) Die Beratungsgegenstände und ihre weitere Behandlung ... 167
b) Ringen um den neuen Tatbestand „Staatsgefährdung" 178
c) Die Einzeltatbestände der „Staatsgefährdung" in der Diskussion der Experten ... 190
2. Die Verabschiedung des „Blitzgesetzes" ... 206
a) Annahme des Gesetzentwurfs durch den Bundestag bei gleichzeitigem Ersuchen um Abänderung ... 206
b) Zustimmung des Bundesrates und erweitertes Ersuchen um Revision des Gesetzes ... 218
c) Eingriff der Alliierten in das Gesetzgebungsverfahren durch das Zusatzgesetz Nr. 62 ... 225
3. Teillösung einer undankbaren Aufgabe ... 239
a) Die 1. Strafrechtsnovelle als Auftakt zu weiteren Novellierungen ... 239
b) Betonung der neuen Elemente und Kritik am rechtlichen Erbe in der 1. Strafrechtsnovelle ... 246
c) Politische Strafprozesse und die Frage eines parlamentarischen Kontrollrechts gegenüber der Rechtsprechung 253

Viertes Kapitel
Institutionen, Verfahren und Entscheidungen der Rechtsprechung in politischen Strafsachen 1951 bis 1956 ... 263
1. Anpassung der Gerichtsverfassung und des Strafverfahrens an die neuen Tatbestände ... 263
a) Kontroverse um die Schaffung einer Revisionsinstanz auch für politische Straftaten ... 263
b) Bedenken gegen die Entstehung von Sonderstrafkammern für Staatsschutzsachen ... 273
c) Die Fragen des Rechtsmittels der Revision und der Laienmitwirkung nach dem Inkrafttreten der 1. Strafrechtsnovelle 279
d) Abhängigkeiten zwischen der Exekutive und der Rechtsprechung in Staatsschutzsachen ... 288
2. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in politischen Strafsachen 1951 bis 1956 ... 298

a) Selbsteinschätzung und Erscheinungsbild der Rechtsprechung des 2. bzw. 6. Strafsenats 298
b) Die Tatbestände in den Anklagen wegen Hoch- und Landesverrats 304
c) Die staatsgefährdenden Organisationsdelikte und das KPD-Verbotsurteil von 1956 314
d) Die Rechtsprechung zwischen dem strafrechtlichen Bestandsschutz der Bundesrepublik und dem Wiedervereinigungsgebot 326

Zusammenfassung und Ausblick 336

Anhang 347
A. [1.] Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30. August 1951 347
B. Gesetz Nr. 62: Beziehungen zu den Besatzungsmächten 361

Quellen- und Literaturverzeichnis 363
I. Unveröffentlichte Quellen 363
II. Veröffentlichte Quellen, Nachschlagewerke und Literatur 366

Register 383

AA	Auswärtiges Amt
Abg.	Abgeordneter
Abt.	Abteilung
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
ADL	Archiv des Deutschen Liberalismus
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
a. F.	alte(r) Fassung
AHK	Alliierte Hohe Kommission
am.	amerikanisch
Amtsbl.	Amtsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aussch.	Ausschuß
B	Bund, Bundes-
BA	Bundesarchiv
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
Ber.	Bericht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bonner Grundgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BM	Bundesministerium
BMI	Bundesminister(ium) des Innern
BMJ	Bundesminister(ium) der Justiz
BP	Bayernpartei
BPräs.	Bundespräsident
BR	Bundesrat
BReg.	Bundesregierung
brit.	britisch
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGG	Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRP	Deutsche Reichspartei
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ERP	European Recovery Program
ERP-Ministerium	Bundesministerium für Angelegenheiten des Marshall-Planes
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
fdGO	freiheitliche demokratische Grundordnung
FDJ	Freie Deutsche Jugend
FDP	Freie Demokratische Partei
G	Gesetz
GBl.	Gesetzblatt
Gestapo	Geheime Staatspolizei
GG	Grundgesetz
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
HdDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. Anschütz-R. Thoma
Hess. MJ	Hessisches Ministerium der Justiz
HGB	Handelsgesetzbuch
HICOG	High Commission for Germany
HuSt	Hochverrat und Staatsgefährdung (Urteile des BGH, hrsg. von W. Wagner)
i. d. F.	in der Fassung
IfZ	Institut für Zeitgeschichte
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Korref.	Korreferent
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KR	Kontrollrat
KRG	Kontrollratsgesetz
L	Land, Landes-
LDP	Liberal-Demokratische Partei
LG	Landgericht
LT	Landtag
LVerf.	Landesverfassung
LVers.	Landesversammlung

OGHSt	Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs für die Britische Zone in Strafsachen
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	Oberlandesgerichtsrat
ORR	Oberregierungsrat
Parl. Arch.	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
Polit. Arch.	Politisches Archiv
Präs.	Präsident
Prot.	Protokoll
R	Rat
Ref.	Referat, Referent
RegDir	Regierungsdirektor
Reg.-Entw.	Regierungsentwurf
RegR	Regierungsrat
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RSG	Republikschutzgesetz
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
SS	Schutzstaffel(n)
StÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
StBkAH	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
TO	Tagesordnung
TOP	Tagesordnungspunkt
US	United States
Verf.	Verfassung, verfassunggebend
Vers.	Versammlung
VO	Verordnung
VOG	Versammlungsordnungsgesetz
Vors.	Vorsitz, Vorsitzender
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVN	Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes
VZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
Wortprot.	Wortprotokoll
Wp.	Wahlperiode
WVerf.	Weimarer Verfassung
Z	Zentrumspartei

ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZK	Zentralkomitee
ZNR	Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPolit.	Zeitschrift für Politikwissenschaft

Verächtlichmachung der Bundesrepublik, Verunglimpfung führender politischer Persönlichkeiten, Volksverhetzung durch antisemitische Kundgebungen, Beschimpfung der Widerstandskämpfer und die Verbreitung einer neuen Dolchstoßlegende waren verschiedene Formen des Angriffs, dem sich die grundgesetzliche Ordnung seit 1949 durch Gruppen mit „reaktionären, nationalistischen, neofaschistischen"[1], mithin antidemokratischen Zielvorstellungen von rechts ausgesetzt sah. Sie veranlaßten die Zentrumspartei und die SPD, einen strafrechtlichen Schutz für die Bundesflagge[2] und gegen die Feinde der Demokratie[3] zu fordern; zugleich gaben sie dem Bundesjustizministerium den ersten Anstoß, eine Ergänzung des Strafgesetzbuches zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung und des inneren Friedens vorzubereiten.[4]

Den zweiten Anstoß, den Schutz des westdeutschen Staates und seiner Verfassung auch im Bereich des Strafrechts zu verstärken, gab das Verhalten der KPD. Sie galt als gefährlich, weil sie kontinuierlich und durch alle Formen ihrer politischen Betätigung der Bundesrepublik ihre Existenzberechtigung bestritt: z. B. durch Aufrufe zum Sturz des Adenauer-Regimes, das Einschleusen, Herstellen und Verbreiten von Propagandamaterial oder das Agieren von offenen und getarnten Nebenorganisationen der KPD. Diese Aktivitäten erfüllten die wieder bzw. neu geschaffenen Tatbestände der Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens, der Verfassungsstörung, der illegalen Einfuhr und Verbreitung staatsgefährdender Schriften und der Gründung bzw. Förderung verfassungsfeindlicher Vereinigungen[5] – alles Strafbestimmungen, die deshalb aus der Sicht des Bundesjustizministeriums „für die Bekämpfung der kommunistischen Gefahr"[6] in Betracht kamen.

In den angeführten Straftatbeständen deutet sich an, was *politisches Strafrecht* ist. Im weiteren Sinne ist jede Strafbestimmung politisch, weil sie der Verwirklichung staatspolitischer oder kriminalpolitischer Zielvorstellungen dient.[7] Im engeren Sinn – und nur um den handelt es sich hier – „enthält eine Vorschrift politisches Strafrecht, wenn sie den Bereich der politischen Auseinandersetzung mit strafrechtlichen Mitteln ordnen oder

1 Siehe E. KERN, Strafschutz, NJW 1950, S. 405.
2 Siehe BT Drucks. Nr. 25 vom 22. 9. 1949.
3 Siehe BT Drucks. Nr. 563 vom 15. 2. 1950.
4 Siehe BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950.
5 So der Bundesminister der Justiz in seinem Schreiben Geh. 7/50 vom 28. 8. 1950 an den Bundesminister des Innern und an den Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen (BA, B 141/3021).
6 Ebd.
7 Zum Strafrecht als Teil der Rechtspolitik vgl. D. v. BÜLOW, 1980, S. 73 ff.

einschränken soll."[8] Der Begriff wird dabei häufig in einem leicht abschätzigen Sinn gebraucht, was zu seiner Verbreitung als griffiges Schlagwort beigetragen hat.[9] Das gleiche gilt für den Begriff *politische Justiz,* von dem Otto Kirchheimer und ihm folgend weitere Autoren sprechen, „wenn gerichtsförmige Vorschriften politischen Zwecken dienstbar gemacht werden".[10] In die gleiche Richtung geht der verwandte Begriff *politische Strafjustiz.* Er meint im weitesten Sinne alle von den Staatsanwaltschaften und Gerichten eingeleiteten Verfahren, in denen entweder eine politische Straftat den Gegenstand der Untersuchung bildet oder wo der Täter aus politischen Motiven gehandelt hat oder bestimmte Täter von der Strafverfolgung ausgenommen werden.[11]

Politisches Strafrecht und politische Justiz sind motivorientierte Begriffe, die nahezu jeden Straftatbestand erfassen können. Ein Täter kann aus politischen Beweggründen jemanden beleidigen oder töten, Geld fälschen oder eine verbotene Vereinigung unterstützen. Die dafür geltenden Strafvorschriften und die darauf folgenden Strafprozesse unterscheiden sich vom „normalen" Strafrecht dadurch, daß in der Formulierung der Straftatbestände und bei der Strafzumessung das Motiv des Handelns eine wesentliche, manchmal sogar die entscheidende Rolle spielt.[12]

Gegenstand dieser Untersuchung ist nur das politische Strafrecht im engeren Sinn, nämlich die Strafrechtsetzung in den Jahren 1948 bis 1951 als einer möglichen Form von Verfassungsschutz.[13] Im Mittelpunkt der Betrachtung steht also die zugehörige Verfassung- und Gesetzgebung. Dieser Prozeß der Rechtsetzung vollzog sich vor dem Hintergrund des 1945 aufgehobenen nationalsozialistischen Strafrechts und des 1950/51 noch bestehenden, ebenfalls strengen Besatzungsrechts. Der Gesetzgeber hatte noch nicht die Erfahrungen der späteren Kritiker, und das Staatsverständnis der frühen 50er Jahre war etwas anders als das Verfassungsverständnis der späten 60er Jahre.

Seinem Inhalt nach setzte sich das politische Strafrecht aus den drei Normenkreisen des Hochverrats, der Staatsgefährdung und des Landesverrats zusammen. Diese Deliktsgruppen fügte der Gesetzgeber 1951 wieder bzw. neu in das Strafgesetzbuch ein, nachdem die Alliierten von 1945 bis 1947 alle den Staat und seine Einrichtungen schützenden Strafvorschriften aufgehoben hatten.[14] Unter *Hochverrat* versteht das Gesetz einen gewaltsamen Umsturz, eine gewaltsame Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung oder des Gebietsstandes der Bundesrepublik bzw. eines ihrer

---

8 Adolf Arndt in 2. BT Sten. Ber., Bd. 35, 7. 2. 1957, S. 10911 A.

9 Vgl. M. Güde, Das politische Strafrecht, 1960, S. 119; F.-C. Schroeder, Strafrecht, 1981, S. 219.

10 O. Kirchheimer, Politische Justiz, 1965, S. 85; vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 11.

11 D. Posser, 1961, S. 3.

12 Vgl. z. B. A. Schönke/H. Schröder, 1954, S. 321 ff. (§§ 80 ff.), 331 ff. (§§ 88 ff.), 348 ff. (§§ 99 ff.); D. Posser, 1961, S. 3.

13 Zur Systematik der verschiedenen Formen des Verfassungsschutzes – institutionelle, repressive, erzieherische usw. – vgl. U. Scheuner, Verfassungsschutz, 1950, S. 313 f., 326–330; E. Denninger, 1983, S. 1295–1311.

14 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 175 f., 179–196.

Länder. Die Angriffsmittel sind Gewalt oder Drohung mit Gewalt, die Angriffsziele die Verfassung, das Gebiet sowie die äußere und innere Sicherheit des Staates. Wo sich revolutionäre Kräfte gegenüber der bisherigen Ordnung als stärker erweisen, versagt auch der strafrechtliche Schutz des Staates. Da erfolgreicher Hochverrat das Ende der verfassungsmäßigen Ordnung bedeuten (und damit straffrei bleiben) würde, genügt es nicht, nur die gelungene Gewaltanwendung gegen Staat und Verfassung unter Strafe zu stellen. Die Strafbestimmungen müssen vielmehr bereits die vorbereitenden Handlungen erfassen. Infolgedessen liegt der Schwerpunkt der Hochverratsbestimmungen praktisch in den Vorbereitungstatbeständen.[15]

Der 1951 neu eingeführte Begriff der *Staatsgefährdung* (später als Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates bezeichnet) meint dagegen die auf Umsturz gerichteten gewaltlosen Handlungen und „Methoden des Kalten Krieges"[16], also die verschiedenen Formen der Zersetzung des Staatsapparates, der verfassungsfeindlichen Propaganda sowie der Gründung, Betätigung und Förderung verfassungsfeindlicher Vereinigungen. Während die Hochverratsbestimmungen die verfassungsmäßige Ordnung in ihrem gesamten Umfang schützen, dienen die Normen der Staatsgefährdung dem Schutz der staatlichen Existenz der Bundesrepublik sowie bestimmter elementarer Verfassungsgrundsätze.[17]

Landesverrat wird im Strafrecht umschrieben als Gefährdung der Bundesrepublik durch Preisgabe eines Staatsgeheimnisses an Unbefugte. Während Hochverrat sich gegen die innere Ordnung des Staates richtet, trifft Landesverrat die äußere Machtstellung und äußere Sicherheit der Bundesrepublik im Verhältnis zu fremden Regierungen.[18]

Der Überblick über die Straftatbestände bedarf einer Ausweitung auf drei Begriffe der politischen Sprache: Totalitarismus, Extremismus und Terrorismus. Sie bezeichnen Phänomene, die zunächst außerhalb der Rechtssphäre liegen, die aber Typen der Gefährdung von Staat und Verfassung darstellen, denen u. a. mit den Mitteln des Strafrechts begegnet wurde oder wird. Angesichts der zahlreichen und beachtenswerten Untersuchungen zu allen drei Begriffen[19] darf ein gewisser Konsens über ihren Inhalt vorausgesetzt werden. Hier sei daher nur der Stellenwert angedeutet, den die Begriffe in den Gesetzesberatungen der Jahre 1949 bis 1951 hatten.

---

15 Vgl. zu diesem Problem A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 1954, S. 319, 321 ff.; H. WELZEL, 1969, S. 480 ff.

16 So der Abg. Wahl (CDU), siehe DRiZ 1951, S. 181.

17 Vgl. zur Entwicklung dieser Vorschriften A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 1954, S. 331 ff.; A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 1982, S. 805 ff.

18 Vgl. zur Entwicklung dieser Vorschrift A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 1954, S. 348 ff.; A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 1982, S. 828 ff.

19 Vgl. den bereits in 2. erw. Aufl. erschienenen Literaturführer und Wegweiser von U. BAKKES/E. JESSE, Totalitarismus-Extremismus-Terrorismus, 1985.

Parlamentarier und Regierungsvertreter verstanden ihre Mitarbeit am 1. StÄG u. a. als eine doppelte Absage an den *Totalitarismus*[20], sowohl an den vergangenen des Hitler-Regimes als auch an den damals gegenwärtigen der Stalin-Ära. Alle Parteien, die KPD ausgenommen, stimmten grundsätzlich darin überein, daß man in dem Gegensatz zwischen Demokratie und jeglicher Form von Diktatur einen weltumspannenden Konflikt zu sehen hatte, der der Bundesrepublik ihren Platz an der Seite der westlichen Demokratien zuwies.[21] So führte der Sozialdemokrat Arndt für den Begriff der Gewalt- und Willkürherrschaft (§ 88 StGB) als Beispiel „das Regime der Konzentrationslager" an, wobei es für ihn keinen Unterschied machte, ob „diese Konzentrationslager nationalsozialistische oder sowjetkommunistische" waren.[22] Bei der Urteilsfindung sollten die Gerichte – so Arndt weiter – keine politischen Wertungen vornehmen, sondern allein rechtlich prüfen, ob der Täter auf einen Zustand hinarbeitet, „in der die Unmenschlichkeit zum System und zur Struktur gehört, wie dies beim Nationalsozialismus der Fall war und wie es auch für die Sowjetzone beweisbar ist."[23]

Als weitere Sammelbezeichnungen für antidemokratische Einstellungen und Bestrebungen waren zur Zeit der 1. Strafrechtsänderung der Begriff *Extremismus*[24] und das ältere Wort *Radikalismus*[25] in Gebrauch, die je nach Einschätzung durch die Vorsilben „Rechts" und „Links" schärfer bestimmt wurden. So veröffentlichte das Presseorgan der Bundesregierung im Spätjahr 1951 das Interview eines norwegischen Journalisten mit Bundeskanzler Adenauer unter dem Titel „Wie steht es mit dem Rechts- und Linksradikalismus?"[26] In diesem Gespräch verwies Adenauer auf das am 1. September 1951 in Kraft getretene 1. StÄG und auf die Errichtung des Bundesverfassungsgerichts im selben Monat. Dem politischen Extremismus jener Jahre wurden im rechten Spektrum die Deutsche Reichspartei (DRP), die Sozialistische Reichspartei (SRP) und ihre aktivistischen Gliederungen zugerechnet und verboten. Im linken Spektrum des Extremismus sahen die Exekutivorgane zunächst zwei kommunistische Organisationen als besonders staatsgefährdend an: die Freie Deutsche Jugend (FDJ) und die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN); beide erklärte die Bundesregierung dann für verfassungswidrig.[27]

Daß die mit dem politischen Strafrecht befaßten Juristen mehrheitlich den politischen Extremismus von links für ungleich gefährlicher hielten als den Rechtsextremismus, lag in der unterschiedlichen Struktur der Bewe-

---

20 Vgl. stellvertretend für seine weiteren Arbeiten zu diesem Begriff K. D. BRACHER, Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, 1980; ders., Zeit der Ideologien, 1982, S. 170–188; ders., Die totalitäre Erfahrung, 1987.

21 Vgl. A. DOERING-MANTEUFFEL, 1983, S. 125.

22 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6479 D.

23 Ebd.

24 Vgl. U. BACKES/E. JESSE, Totalitarismus-Extremismus-Terrorismus, 1985, S. 17 ff.; U. BACKES/E. JESSE, Extremismusforschung – ein Stiefkind der Politikwissenschaft, 1987, S. 9–28.

25 Ebd.

26 BULLETIN Nr. 13 vom 27. 11. 1951, S. 86.

27 Vgl. R. LEHR, Bulletin Nr. 9, 15. 11. 1951, S. 56.

gungen und in den außenpolitischen Vorgängen jener Jahre begründet. Auf der linken Seite zeigte sich nicht nur eine festgefügte politische Ideologie, sondern zugleich in der Gestalt der DDR ein etabliertes politisches System, die beide Rückhalt in einem mächtigen Staatenblock fanden. Unter diesem Gesichtspunkt war ein Umsturz denkbar, der nicht nur von innen vorbereitet, sondern auch von außen gefördert werden konnte.[28] Der Ausbruch des Korea-Krieges verstärkte solche Besorgnis, ließ er doch eine ähnliche Auseinandersetzung in Europa befürchten.[29] Dagegen bildete die extreme Rechte[30] damals keine ideologische Einheit und hatte keine nennenswerten Kontakte zum Ausland. Dies legte den Schluß nahe, daß der Rechtsextremismus Deutschland „zwar unübersehbaren ideellen Schaden verursachen" könne, „aber nicht entfernt eine akute Bedrohung" wie der Kommunismus darstelle.[31] Mit der Extremismus-Diskussion verbindet sich häufig der Begriff des *Terrorismus*[32], der im allgemeinen Sprachgebrauch den mit bewaffneter Gewalt verbundenen Terror seit Beginn der 70er Jahre meint.[33] In den Auseinandersetzungen um die 1. Strafrechtsänderung hingegen taucht der Begriff nicht auf und wird daher im folgenden nicht verwendet.

Ebenfalls nicht behandelt wird hier die bereits eingehend erforschte *Entnazifizierung*.[34] Dieses von den Besatzungsmächten initiierte Verfahren richtete sich bekanntlich gegen sämtliche Angehörige formal gekennzeichneter Kategorien. Die dafür eingesetzten Organe stellten sich als ein Mittelding zwischen Strafgericht und Verwaltungsbehörde dar. Der zugrundeliegende Gedanke eines ordentlichen Gerichtsverfahrens verlor sich infolge der Massenhaftigkeit in einer „papiernen Aktenprozedur".[35] So gesehen konnte die Entnazifizierung zeitgenössischen Juristen als „Zerrbild einer politischen Gerichtsbarkeit"[36] erscheinen. Mit dem hier untersuchten politischen Strafrecht wurde sie gedanklich nicht in Verbindung gebracht.

Schließlich läßt sich der strafrechtliche Staatsschutz, so wie ihn der Gesetzgeber 1951 erneuerte, auch – allerdings mit Einschränkungen – als eine Ausdrucksform der *streitbaren Demokratie*[37] begreifen. Ein Zusammenhang zwischen der streitbaren Demokratie und dem strafrechtlichen Bestandsschutz des Staates bzw. seiner Verfassung ergibt sich z. B. aus den

---

28 Vgl. H. MAYER, SJZ 1950, Sp. 247 f.; E. HEINITZ, 1953, S. 6.
29 Vgl. H.-P. SCHWARZ, Ära Adenauer I, 1981, S. 104–119.
30 Vgl. zum Rechtsextremismus in der Bundesrepublik u. a. P. DUDEK/H.-G. JASCHKE, Bd. 1 und 2, 1984.
31 Siehe E. HEINITZ, 1953, S. 6; vgl. H. MAYER, SJZ 1950, Sp. 248–251.
32 Vgl. U. BACKES/E. JESSE, Totalitarismus-Extremismus-Terrorismus, 1985, S. 243 ff.
33 Vgl. H. J. HORCHEM, 1987, S. 3–15.
34 Vgl. die Aufzählung der grundlegenden Untersuchungen dazu bei B. DIESTELKAMP, 1986, S. 93.
35 Siehe O. KIRCHHEIMER, Politische Justiz, 1965, S. 30; vgl. C. KLESSMANN, 1982, S. 78 ff.
36 So H. EHLERS, 1951, S. 29.
37 Zu diesem verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriff vgl. u. a. E. JESSE, Streitbare Demokratie, 1981; G. P. BOVENTER, Grenzen politischer Freiheit, 1985; E. JESSE, Streitbare Demokratie – oder was sonst?, 1987.

Strafvorschriften, die sich gegen die Fortsetzung der Tätigkeit verbotener Parteien und Vereinigungen richteten und auf diese Weise „typischen Regelungen der streitbaren Demokratie Nachdruck geben."[38]

Mit der Verständigung über die Begriffe sind bereits Fragen angeschnitten, die das *Forschungsinteresse* und die *Fragestellung* dieser Studie bestimmen. Gegenstand der Untersuchung ist ein Gesetzgebungsprozeß: die Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts, also das Mit-, Neben- und Gegeneinander der an dieser Normensetzung beteiligten politischen Kräfte. Interesse kann dieser Vorgang beanspruchen, weil er mindestens drei Fragen aufwarf: 1. wie der Gesetzgeber den notwendigen „Ausgleich zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz"[39] herstellte, 2. wie er sich auf den voraussehbaren Konflikt mit dem damals bestehenden Besatzungsrecht einstellte, und 3. wie er das Strafrecht als eine Form des Staatsschutzes im Kalten Krieg ausgestaltete und sich damit bewußt von dem anderen deutschen Staat abgrenzte.

1. Staatsschutz oder Verfassungsschutz im weiteren Sinne gelten als unverzichtbarer Bestandteil des modernen Staates[40], ebenso wie der Schutz der Grundrechte.[41] Dementsprechend sind der im Grundgesetz verankerte Schutz der Verfassung und der rechtliche Schutz des einzelnen Bürgers Strukturelemente im Gesamtsystem der Bundesrepublik. Der Schutz des Staates und sein Gegenstück, der Freiheitsraum des einzelnen, sind Elemente von Dauer: sie wirken prägend über einen längeren Zeitraum und sind damit einer Untersuchung zugänglich. Ihre Realisierung hängt gleichermaßen von den äußeren und inneren Bedingungen eines Landes ab, nämlich von der Verflechtung der internationalen Lage mit der innenpolitischen Entwicklung.[42] Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der freien Persönlichkeit und dem Schutz des Staates kann besonders dann Interesse beanspruchen, wenn die außen- und innenpolitische Lage eines Landes als Krisensituation erfahren wird[43], wie das in den frühen 50er Jahren in der Bundesrepublik der Fall war. Für die damalige, als doppelte Herausforderung empfundene Lage mögen die Stichworte SRP, Soldatenverbände, kalte Revolution und Korea-Krieg zunächst genügen.

Die Strafgesetzgebung der Jahre 1950 und 1951 war ein ständiger Versuch, gleichzeitig zwei Verfassungsziele zu erreichen: die Gewährleistung politischer Freiheiten einerseits und den wirksamen Bestandsschutz des Staates und seiner Verfassung andererseits. Dementsprechend hat die Untersuchung ständig beide Seiten dieses versuchten Ausgleichs im Blick

---

38 Siehe F. K. Fromme, Die Streitbare Demokratie, 1981, S. 195.

39 Siehe J. Isensee, Wehrhafte Demokratie, 1976, S. 1 an den sich der Titel dieser Studie anlehnt.

40 Vgl. P. Kirchhof, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, S. 775 ff., hier: S. 790–792.

41 Vgl. J. Isensee, Staat und Verfassung, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, S. 591 ff., hier: S. 623–626.

42 Zur Auswahl des Untersuchungsgegenstandes vgl. M. R. Lepsius, Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen, 1983, S. 16 f.

43 Ebd.

behalten. Die eine Seite stellte die inhaltliche Beschreibung der Schutzobjekte dar, also insbesondere der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der verfassungsmäßigen Ordnung, was z. B. die Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition einschließt.[44] Auf der anderen Seite bedurfte es der Umschreibung der Angriffsformen und Angriffsmittel. Mit beidem versuchte der Gesetzgeber, das Strafrecht dem als verändert wahrgenommenen Bedrohungsbild anzupassen.[45]

2. Ebenfalls beeinflußt wurde die Strafgesetzgebung der Jahre 1950/51 durch die Tatsache, daß der strafrechtliche Staatsschutz zu denjenigen Materien gehörte, deren Regelung sich die Alliierten vorbehalten hatten.[46] Dabei ist daran zu erinnern, daß Schutz und Kontrolle der demokratisch-parlamentarischen Staatsform damals noch in erheblichem Umfang von den Besatzungsmächten gewährleistet wurden.[47] Es gilt also zu verdeutlichen, inwieweit die Bundesrepublik durch die Wiederherstellung des politischen Strafrechts ihren Handlungsspielraum gegenüber den Alliierten erweiterte und damit einen Teil eigener Staatlichkeit zurückgewann.

3. Beeinflußt wurden die Beratungen des 1. StÄG weiter durch die Tatsache, daß das Strafgesetzbuch eines der Gesetze war, die damals für das de facto geteilte Deutschland noch einheitlich galten.[48] Da die ausgearbeiteten Vorschriften über den Bestandsschutz der Bundesrepublik und des Grundgesetzes auf eine schärfere Abgrenzung von der DDR hinausliefen, ist zu fragen, wie weit die Besorgnis um die Erhaltung der Rechtseinheit in den Gesetzesberatungen zutage trat. Geht man davon aus, daß das Grundgesetz nur ein provisorisches Staatsfragment vorgezeichnet hat, kann man auch fragen, inwieweit das 1951 in Kraft getretene politische Strafrecht durch seine ausgefächerten Straftatbestände neben anderen Faktoren dazu beitrug, der Bundesrepublik schon damals das Gepräge eines dauerhaft gedachten Staates zu geben.[49]

Darüber hinaus hat die Untersuchung der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sich die erste Strafgesetzgebung in der Bundesrepublik in gedanklicher Auseinandersetzung mit dem Recht der Weimarer Republik und den Normen des Dritten Reiches vollzog und daß Elemente aus beiden Wertordnungen in das Strafrecht der zweiten deutschen Republik eingingen.[50]

Was den *Forschungsstand* betrifft, so verdankt diese zeitgeschichtliche Studie ihre Anregungen und Kenntnisse zumeist juristischen Arbeiten, die die 1. Strafrechtsänderung im Rahmen einer umfassenderen Fragestellung mitbehandeln. Eingehend untersucht hat die Entstehung des Ersten Straf-

---

44 Siehe die §§ 80 und 88 StGB (im Anhang).
45 Siehe z. B. Formulierungen wie „beseitigen", „außer Geltung setzen", „untergraben" in § 90 (im Anhang).
46 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 107. Sitzung, 31. 10. 1950, S. 782 Anm. 18.
47 Vgl. U. SCHEUNER, Verfassungsschutz, 1950, S. 319; R. MORSEY, Die Bundesrepublik Deutschland, 1987, S. 20, 22.
48 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 2.
49 Vgl. dazu pointiert W. ABENDROTH, Grundgesetz, 1975, S. 47.
50 Vgl. die Würdigung des Reg.-Entw. vom 4. 9. 1950 unter diesem Gesichtspunkt bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 180–183.

rechtsänderungsgesetzes (im folgenden: 1. StÄG) Friedrich-Christian Schroeder 1970. Zum einen macht seine als Habilitationsschrift entstandene Arbeit über den „Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht“[51] das rechtliche Erbe sichtbar, das der Gesetzgeber von 1951 aus der Weimarer Republik und dem Dritten Reich in die 1. Strafrechtsnovelle übernahm. Zum anderen verdeutlicht Schroeder den inhaltlichen Wandel, den der Regierungsentwurf bis zur Endfassung des Gesetzes durchmachte. Mit Rücksicht auf die rechtssystematische Fragestellung mußten dabei die politischen Akteure des Gesetzgebungsprozesses im Hintergrund bleiben.

Ebenfalls – allerdings nur kurz – hat Alexander v. Brünneck 1978 die gesetzlichen Grundlagen des politischen Strafrechts von 1951 in seinem Buch über „Politische Justiz gegen Kommunisten“ vorgestellt.[52] Bei ihm ist das einschlägige Kapitel ein Vorspann zu seiner umfassenden Untersuchung der Rechtsprechung in politischen Strafsachen. Die vorliegende Studie greift wiederholt bei v. Brünneck angesprochene Sachverhalte auf, ohne sich unbedingt ihre jeweilige, aus einer anderen Fragestellung gewonnene Einschätzung zu eigen zu machen.[53]

Während die zuvor genannten Arbeiten die Ausgestaltung der drei Normenkreise des 1. StÄG – Hochverrat, Staatsgefährdung, Landesverrat – zusammen betrachten, hat sich Otto Backes 1970 auf Entstehung, Inhalt und Intention der Staatsgefährdungstatbestände von 1951 konzentriert.[54] Dabei würdigt er in seiner Dissertation diese Deliktgruppe unter dem umfassenderen Gesichtspunkt „Rechtsstaatsgefährdungspunkte und Grundgesetz“.

Keinen eigenen Abschnitt über die Entstehung des 1. StÄG, wohl aber zahlreiche Hinweise auf die Intentionen des Gesetzgebers enthält die 1967 posthum veröffentlichte Dissertation über „Grundgesetz und Strafrecht neuer Art“ von Hans Čopić.[55] Während diese engagierte Arbeit die Rechtsetzung von 1951 unter dem Blickwinkel der späten 60er Jahre betrachtet, versucht die vorliegende Studie, sie von ihrem zeitgenössischen Umfeld aus zu analysieren.

Es liegt in der vorwiegend antikommunistischen Abwehrhaltung des 1. StÄG begründet, daß sich die anvisierte Gegenseite in Darstellungen und Dokumentationen zu seiner Entstehungsgeschichte äußerte. Speziell die Genesis des Abschnittes „Staatsgefährdung“ im 1. StÄG hat Karl Pfannenschwarz 1957 behandelt.[56] Die Darstellung verurteilt zwar das 1. StÄG grundsätzlich, zeichnet sich indessen durch unbestreitbare Sachkenntnis aus und war bisher wohl die einzige Studie, die ihre Aussagen u. a. auf Wortprotokolle des Rechtsausschusses des Bundestages stützte.

---

51 F.-C. Schroeder, Schutz, 1970.
52 A. v. Brünneck, 1978.
53 Vgl. etwa die Würdigung bei D. Blasius, 1983, S. 22.
54 O. Backes, 1970.
55 H. Čopić, 1967.
56 K. Pfannenschwarz, Entstehung des Abschnitts „Staatsgefährdung“, 1957, S. 139 ff., 190 ff., 222 ff.

Dem gleichen Gesellschaftsbild verpflichtet sind zwei weitere Darstellungen zur Entstehung und zum Charakter der westdeutschen Strafgesetzgebung, die das Deutsche Institut für Rechtswissenschaft in Ost-Berlin 1957 herausgab; verfaßt wurden sie von Gerhard Kühlig allein bzw. gemeinsam mit Gert Schwarz.[57] 1959 veröffentlichte ein Autorenkollektiv unter der verantwortlichen Redaktion von Hans Gerats und den beiden genannten Juristen Kühlig und Pfannenschwarz eine kritische Bilanz unter dem provozierenden Titel „Staat ohne Recht".[58] Die Arbeiten verweisen u. a. auf das faschistische Erbe im 1. StÄG und seine antikommunistische, eine Wiedervereinigung hemmende Orientierung. Die genannten Autoren zitieren dazu die Bedenken zahlreicher westdeutscher Juristen gegen Inhalte der 1. Strafrechtsänderung und knüpfen damit an die Kritik an, der das 1. StÄG vor und nach seinem Inkrafttreten auch in der Bundesrepublik ausgesetzt war.

Es liegt in der Natur des Themas, daß die vorliegende Studie vorwiegend juristische Literatur zu Rate ziehen mußte. Gleichwohl ist das Forschungsinteresse ausgesprochen zeitgeschichtlich: Eine Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen der Rechtswissenschaft, wie sie von einer juristischen Arbeit füglich erwartet werden darf, ist hier nicht beabsichtigt. Vielmehr nimmt die vorliegende Studie die Hilfe der Nachbardisziplin in Anspruch, um einen Gesetzgebungsprozeß in historisch-politischer Perspektive zu analysieren.

Dieser Zielsetzung entspricht die *Vorgehensweise*. Die folgende Übersicht über die Hauptabschnitte der Arbeit erscheint geeignet, die Durchführung und ihre jeweiligen Hauptfragen anzudeuten. Eine methodische Schwierigkeit liegt allgemein in der Verbindung der systematischen mit der zeitgeschichtlichen Analyse, also der funktionsbezogenen Untersuchungsrichtung mit der historisch-genetischen Betrachtungsweise. Die vorliegende Studie versucht das Problem dadurch zu lösen, daß sie die Bedingungen, Gegenstände und Akteure des Gesetzgebungsprozesses in Längsschnitten darstellt, die untereinander verbunden sind. Gelegentliche Wiederholungen waren dadurch unvermeidlich.

Das erste Kapitel behandelt die Vorbedingungen des Prozesses der Ablösung von Besatzungsrecht, der sich mit der 1. Strafrechtsnovellierung vollzog. Dementsprechend werden die Vorgaben und Vorbelastungen für die Strafgesetzgebung dargelegt, deren Arbeiten Ende 1949 begannen. Bis dahin wurden die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auf drei Ebenen geschaffen: durch die Alliierten in den Besatzungszonen, durch den Verfassung- und Gesetzgeber in den Ländern und durch den Parlamentarischen Rat in Bonn. Der notwendige Rückblick auf die nationalsozialistischen Strafnormen und das nachfolgende Besatzungsrecht beschränkt sich allerdings auf ein Nachzeichnen der großen Linien; ein Einstieg in die nach wie vor intensive Auseinandersetzung über die NS-

57 G. Kühlig, 1957; G. Kühlig/G. Schwarz, 1957.
58 H. Gerats, et al., 1959.

Zeit und ihren Bezug zur Gegenwart[59] ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Für die Weimarer Zeit wird das Kapitel – vor allem in Anlehnung an die Forschungen von Gotthard Jasper[60] – daran erinnern, daß der repressive und allenfalls präventive strafrechtliche Republikschutz vor 1933 das Problem, wie die Demokratie zu sichern sei, keineswegs voll zu erfassen vermochte. Verfassung- und Gesetzgeber in den westdeutschen Ländern nach 1945 und der Parlamentarische Rat haben daraus gelernt und den Verfassungsschutz im weiteren Sinne durch konstruktive Maßnahmen ergänzt.[61]

Das zweite und dritte Kapitel haben die Entstehung des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes (StÄG) zum Gegenstand. Die Aufteilung der Darstellung in zwei Kapitel trägt der auffälligen Unterbrechung des Gesetzgebungsprozesses und der Tatsache Rechnung, daß die Regierungsvorlage nach der Wiederaufnahme der Beratungen völlig umgestaltet wurde. Zunächst ordnet die Darstellung das 1. StÄG in das Umfeld der übrigen Kontrollen politischer Betätigung ein, die damals geplant und realisiert wurden. Gefragt wird nach dem Stellenwert der Strafrechtsnovelle im Geflecht der Gesetze, Gesetzentwürfe, Erlasse und Verordnungen, die Formen des politischen Lebens regelten oder regeln sollten. Der Blick auf die Beratungen innerhalb und außerhalb des Parlaments gibt Aufschluß über die beschleunigenden und bremsenden Kräfte in dem Gesetzgebungsprozeß: Initiativen der parlamentarischen Opposition, Anstrengungen der Exekutive, Widerstände bei den betroffenen Gruppen und Interventionen der Alliierten.

Im dritten Kapitel liegt der Schwerpunkt in der Analyse der Parlamentsdebatten. Dies ist jedoch keine Folge einer ungleichmäßigen Quellenlage, sondern ergibt sich daraus, daß sich das Parlament auch bei der ersten Strafrechtsänderung als der zentrale Ort im Regierungssystem erwies, wo sich Fragen des Gesamtinteresses bündelten.[62] Dies zeigten – mehr noch als die Reden im Plenum – die Beratungen des Rechtsausschusses über die Staatsgefährdung: sie weiteten sich zu einer mehrstündigen Diskussion über die Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der verfassungsmäßigen Ordnung und das Wesen der Opposition aus. In diesem Zusammenhang wird darzustellen sein, inwieweit die damals noch neue politische Ordnung bei der Strafgesetzgebung Vorschriften aus der Zeit vor und nach 1933 übernahm, umformulierte und mit den Legitimitätsvorstellungen der beginnenden 50er Jahre erfüllte.[63]

Das vierte und letzte Kapitel behandelt Gerichtsverfassung, Verfahren und Urteile der Rechtsprechung in politischen Strafsachen. Damit trägt die Darstellung der Tatsache Rechnung, daß Bundestag und Bundesrat das 1.

---

59 B. FAULENBACH, 1987, S. 19–30.

60 G. JASPER, Schutz, 1963; G. JASPER, VZG 1982, S. 167–205.

61 Zu den konstruktiven Formen des Verfassungsschutzes vgl. U. SCHEUNER, Verfassungsschutz, 1950, S. 326 ff.

62 Zur Bedeutung des Parlaments unter diesem Gesichtspunkt vgl. K. HILDEBRAND, 1984, S. 50–83.

63 Vgl. U. SCHEUNER, Verfassungsschutz, 1950, S. 314 f.

StÄG bereits vor seinem Inkrafttreten für änderungsbedürftig erklärten: an Entscheidungen in der ersten Instanz sollten in der Regel auch Laien mitwirken können und gegen diese Urteile sollte Revision möglich sein. Darüber hinaus gab es in allen Fraktionen und im Bundesrat Bedenken, ob das Gesetz die Strafgerichtsbarkeit nicht mit einer Aufgabe belastete, die sie nicht lösen konnte. Es soll hier deutlich werden, daß die Wirksamkeit strafrechtlichen Staatsschutzes nicht nur vom sachlichen Inhalt der Strafnormen abhing, sondern auch von der Auswahl und Qualität der Instanzen, die der Gesetzgeber mit der zugehörigen Rechtsprechung betraute. Dem Blick auf den „Rechtsstab"[64], also vor allem die Juristen in Justiz, Verwaltung und Anwaltschaft, folgt ein Überblick über die „Rechtspraxis"[65], womit hier vor allem die Urteile des Bundesgerichtshofs (BGH) gemeint sind. Angesichts grundlegender Darstellungen[66] und Dokumentationen[67] zur Rechtsprechung in politischen Strafsachen beschränkt sich die Studie hier auf eine zusammenfassende Würdigung. Sie schließt mit dem Verbot der KPD von 1956, das die Voraussetzungen für die strafrechtliche Verfolgung ihrer Mitglieder und Hilfsorganisationen erheblich erweiterte. Im selben Jahr verzichtete die KPD auf revolutionäre Forderungen und legte den Schwerpunkt auf eine „parlamentarische Strategie".[68]

Die *Quellen*, auf die sich die Untersuchung stützt, finden sich in erster Linie in den Überlieferungen der Legislative und der Exekutive. Für die wichtigste Phase des Gesetzgebungsprozesses, nämlich für die Umgestaltung der Regierungsvorlage im Rechtsausschuß des Bundestages (Februar bis Juli 1951) waren die Sitzungsprotokolle dieses Ausschusses zugänglich. Die Protokolle des (23.) Ausschusses für Verfassungsrecht und Rechtswesen, wie er offiziell heißt, sind als Quelle besonders ergiebig, weil sie größtenteils als Wortprotokolle überliefert sind im Unterschied zu den Kurzprotokollen anderer Bundestagsausschüsse der ersten Legislaturperiode, so z. B. des Haushaltsausschusses (10. Ausschuß). Weiter wurden herangezogen die Protokolle des (3.) Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität und des (5.) Ausschusses zum Schutz der Verfassung. Von seiten der Exekutive standen als unveröffentlichte Quellen zum Werdegang des 1. StÄG die Akten des Bundesjustizministeriums und des Bundesinnenministeriums zur Verfügung, als gedruckte Quelle die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung (1949–1951).

An Akten von Parteigremien wurden vor allem eingesehen die Protokolle der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates (gedruckt), die Niederschriften über die Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion (1949–1950), die Informationsbriefe der Bundestagsfraktion der FDP (1949–1952), die

---

64 Siehe B. Diestelkamp, 1986, S. 85, 92–97. Zur Justizpolitik bis 1949 vgl. auch M. Stolleis, 1982, S. 383–385, 390–398.

65 Siehe B. Diestelkamp, 1986, S. 85, 97–103.

66 Siehe F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 202–211, 218–221 und vor allem A. v. Brünneck, 1978.

67 Siehe das dreibändige Dokumentarwerk KPD-Prozeß, 1955–1956 und die zweibändige Urteilssammlung des BGH Hochverrat und Staatsgefährdung (HuSt) 1957–1958.

68 Siehe A. v. Brünneck, 1978, S. 84.

Akten und die Protokolle des Parteivorstandes der SPD sowie die Protokolle der Sitzungen der SPD-Bundestagsfraktion (ab 1949).

Was die Verbände angeht, so stützt sich die vorliegende Studie in erster Linie auf Akten des Deutschen Gewerkschaftsbundes, nämlich das Material seines Hauptausschusses Beamte – Treuepflichtgesetz und die Protokolle seines Bundesvorstandes (ab 1949). Als weitere Stellungnahmen von Organisationen sind zu nennen die veröffentlichten Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages von 1950 und die ungedruckten Verhandlungen des Strafrechtsausschusses der Rechtsanwaltskammern. Die Stellungnahmen der Strafrechtslehrer und Juristischen Fakultäten zum Entwurf des 1. StÄG sind in den Akten des Bundesministeriums der Justiz überliefert. Die Kirchen als Institutionen nahmen zu der hier behandelten Problematik – im Unterschied zu anderen zeitgenössischen Problemen – nicht öffentlich Stellung[69], wie dies etwa in der Frage der Wiederbewaffnung der Fall war.[70]

Die Interventionen der Alliierten während der Strafrechtsnovellierung ließen sich weitgehend aus der Überlieferung des Auswärtigen Amtes belegen: in Betracht kamen vor allem die Noten des Bundeskanzleramtes an die Alliierte Hohe Kommission und die Akten über die Staatsschutzbestimmungen als einer Vorbehaltsmaterie.

Wichtige zusätzliche und ergänzende Informationen sind einer Reihe von Nachlässen, Zeitschriften, Zeitungen und Pressediensten entnommen. Anders als beim gewöhnlichen Strafrecht geht es beim politischen Strafrecht in der Regel um die Bewertung zeitgeschichtlicher und politischer Sachverhalte. Dementsprechend sind Quellen und Literatur deutlicher noch als bei den meisten anderen Gesetzesmaterien von den Wertvorstellungen ihrer jeweiligen Auftraggeber oder Autoren geprägt. Nicht zufällig liest sich die Begründung zum Regierungsentwurf des 1. StÄG streckenweise wie eine zeitgeschichtliche und politische Abhandlung. Das gleiche gilt für die Urteile des BGH in Staatsschutzsachen.[71]

Soweit nichts anderes angegeben ist, beziehen sich die Ziffern der Paragraphen des StGB auf seine Fassung vom 30. August 1951 (1. StÄG). Entsprechend werden die übrigen gesetzlichen Bestimmungen in der seinerzeit gültigen Fassung zitiert.

Die Protokolle und Drucksachen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, die sich in seinem Parlamentsarchiv befinden, sowie die Drucksachen des Bundesrates und die Protokolle seines Rechtsausschusses, die in der Bibliothek des Bundesrates zugänglich sind, werden in den Anmerkungen so häufig als Quellen genannt, daß der Fundort (Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages bzw. Bibliothek des Bundesrates) nicht jedes Mal erneut genannt wird.

---

69 Mitteilungen des Gemeinschaftswerks der Evangelischen Publizistik und des Kommissariats der deutschen Bischöfe.

70 Vgl. U. v. HEHL/H. HÜRTEN, 1983, S. 551 ff.; KIRCHLICHES JAHRBUCH für die Evangelische Kirche 1950 und 1951.

71 So zutreffend K.-H. NESS, 1969, S. 6.

Vom Schutz der Besatzungsinteressen zum Schutz der Bundesrepublik 1945 bis 1951

1. Aufhebung der nationalsozialistischen Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat und die Maßnahmen der Alliierten

Die militärische Niederlage Deutschlands, die Besetzung seines Staatsgebietes und die bedingungslose Kapitulation machten die nationalsozialistischen Vorschriften über den Hoch- und Landesverrat gegenstandslos. Zwar bestand der deutsche Staat als Völkerrechtssubjekt juristisch weiter[1], aber der auf die Institutionen des Dritten Reiches zugeschnittene strafrechtliche Staatsschutz war funktionslos geworden. Neue strafrechtliche Normen dienten nun dem Schutz der Besatzungsinteressen.[2]

Am 5. Juni 1945 übernahmen die Alliierten die Regierungsgewalt in Deutschland und übten die oberste Gewalt zunächst in vollem Umfang selbst durch ihre Militärregierungen und den Kontrollrat aus. Zu den Funktionen, die der Kontrollrat anstelle der weggefallenen deutschen obersten Regierungsorgane ausfüllte, gehörte der Erlaß von Gesetzen.[3] So hoben die drei Kontrollratsgesetze vom 20. September 1945, vom 30. Januar 1946 und vom 20. Juni 1947 den ganzen Komplex der nationalsozialistischen Strafvorschriften auf, zum Teil sogar mehrfach.[4] Ihre Gesetzeskraft verloren dabei nicht nur die sog. Verratsnovelle vom 24. April 1934, das Hauptstück der nationalsozialistischen Staatsschutzbestimmungen, und die §§ 80 bis 94 und § 134 des Strafgesetzbuches. Zugleich beseitigte die alliierte Gesetzgebung auch eine ganze Reihe strafrechtlicher Nebengesetze, so die Verordnung zum Schutz des deutschen Volkes vom 4. Februar 1933, die Verordnung zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933, das Gesetz zur Abwehr politischer Gewalttaten vom 4. April 1933, das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933 und das Heimtückegesetz vom 20. Dezember 1934.[5]

---

1 Vgl. E. Friesenhahn, 1950, S. 145.
2 Vgl. H. Mittelbach, DRiZ 1950, S. 52–55.
3 Vgl. H. Peters, Verfassungsentwicklung, 1950, S. 99.
4 KRG Nr. 1, Amtsbl. KR, S. 6–8. KRG Nr. 11, Amtsbl. KR, S. 55–57. KRG Nr. 55, Amtsbl. KR, S. 284–286. Damit wurde bis Mitte 1947 auch das neben dem StGB gewachsene Sonderstrafrecht auf den Stand von Anfang 1933 zurückgeschnitten. Vgl. M. Stolleis, 1982, S. 388 f.
5 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 150-163 sowie die Übersicht über die Strafbestimmungen gegen Hochverrat und Landesverrat, in: W. Wagner, 1974, S. 50–58.

Damit verschwand die geradezu verwirrende Vielfalt der nationalsozialistischen Gesetze und Verordnungen im Bereich des strafrechtlichen Staatsschutzes. Die Regierung Hitler hatte schon wenige Tage nach der „Machtergreifung" 1933 begonnen, der veränderten Regierungspraxis u. a. durch eine Reihe von strafrechtlichen Sondergesetzen Rechtsförmigkeit zu geben. Als wichtigstes Einzelgesetz aus der Anfangszeit gilt im Rückblick das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933. Es veränderte das Delikt des Hochverrats, also der gewaltsamen Veränderung vor allem dadurch, daß es die Aufrechterhaltung der alten Parteien und die Betätigung für sie als Vorbereitung zum Hochverrat einstufte.[6]

Den Schwerpunkt des nationalsozialistischen Staatsschutzrechts bildete das Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Strafrechts und des Strafverfahrens vom 24. April 1934, die sog. Verratsnovelle. Sie fächerte die Tatbestände des Hoch- und Landesverrats weiter auf. Beim Hochverrat erklärte das Gesetz über die Anwendung von Gewalt hinaus ausdrücklich auch die Drohung mit Gewalt als ausreichend für die Strafverfolgung. Damit gelangte der Begriff der „Drohung mit Gewalt" in die deutsche Strafgesetzgebung, wo er bis heute seinen Platz hat.[7] Zugleich weitete die Novelle das Delikt des Angriffs auf die Freiheit des Reichspräsidenten, des Reichskanzlers oder eines Ministers dahin aus, daß es jedes Unternehmen einbezog, das eines der genannten Organe nötigte oder hinderte, seine Befugnisse überhaupt oder in einem bestimmten Sinne auszuüben. Für den Landesverrat fügte der Gesetzgeber einen besonderen Abschnitt 1a ein, in den auch ein vorausgegangenes Spionagegesetz eingearbeitet war.[8]

Gesetzestechnisch stellte die sog. „Verratsnovelle" den Versuch dar, das politische Strafrecht neu zu kodifizieren, weil es nach etwas über einem Jahr nationalsozialistischer Herrschaft bereits zu unübersichtlich erschien. Da das Gesetz ausdrücklich der eingeleiteten und dann steckengebliebenen Gesamtreform nicht vorgreifen wollte, sondern sich auf die Anpassung an die „gegenwärtigen praktischen Bedürfnisse" beschränkte, verfehlte es jedoch sein Ziel der abschließenden Kodifizierung.[9]

Der nationalsozialistische Gesetzgeber erweiterte und vermehrte aber nicht nur die Straftatbestände, sondern gestaltete gleichzeitig auch die Gerichtsverfassung sowie das Verfahrens- und Richterrecht um. Die Gesetze, die die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Gerichte sowie die Stellung der Organe der Rechtspflege regelten, wurden im Dritten Reich immer wieder geändert. So schuf das Gesetz vom 24. April 1934 – als eine der auffälligsten Neuerungen im Strafverfahren – den Volksgerichtshof, von dessen fünf Mitgliedern nur zwei die Befähigung zum Richteramt haben mußten. Darüber hinaus schränkte die Novelle die Wahl

---

6 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 155 f.

7 Zur Vorgeschichte dieses Begriffs vgl. E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 129 f., K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 140. Zur Wiederaufnahme des Begriffs siehe Art. 143 GG i. d. F. von 1949 und 1. StÄG § 80.

8 Vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 407.

9 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 157. Zu den Plänen für eine Strafrechtsreform vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 163–172; W. SELLERT, 1985, S. 59–96.

der Verteidiger ein und beseitigte die Jugendgerichtsbarkeit in Strafsachen.[10]

Als „Einbruchstelle"[11] bei seinem Bemühen um einen möglichst lückenlosen Schutz durch Strafdrohungen nutzte das Regime die Bestimmungen über die Vorbereitung zum Hochverrat. Als eine solche Vorbereitung galt bereits die sog. Mundpropaganda in der Absicht, einen anderen bei einem hochverräterischen Unternehmen zu einem neutralen Verhalten zu bewegen und auf diese Weise die Erfolgsaussichten zu vergrößern. Zum Zerrbild wurde das politische Strafrecht dort, wo die Justiz eine Vorbereitung zum Hochverrat bereits dann feststellte, wenn jemand seine eigene, abweichende Gesinnung dadurch festigte, daß er ausländische Sender abhörte oder private Gedanken aufzeichnete.[12] In derartigen Urteilen spiegelte sich teilweise bereits die Radikalisierung des nationalsozialistischen Strafrechts im Kriege, dessen Sonderregelungen sich bezeichnenderweise u. a. gegen „Wehrkraftersetzung", gegen „Schädigung der Widerstandskraft des deutschen Volkes" oder gegen „Volksschädlinge" richteten.[13]

Tradierte Elemente enthielt das nationalsozialistische Staatsschutzrecht, soweit es sich in Form und Inhalt deutlich an der Notverordnungspraxis der Weimarer Republik anlehnte.[14] Neu waren dagegen die gedankliche Ausrichtung auf das „Volk" und die daraus erwachsene Schwierigkeit, die Schutzobjekte Volk, Staat und Partei in ein plausibles Verhältnis zueinander zu setzen. Aus dem als vorrangig angesehenen Schutz des Volkes leitete der nationalsozialistische Gesetzgeber aus seiner Sicht folgerichtig einen ausdrücklichen „Schutz des Führers und der Ehre des Volkes, seiner Bewegung und Führung" ab.[15] Eine weitere Eigentümlichkeit der nationalsozialistischen Staatsschutzgesetzgebung bestand darin, daß in ihr schon früh der bis dahin ungebräuchliche Begriff der Staatsgefährdung auftauchte: zuerst in der Präambel der VO zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 und dann erneut im Gesetz zur Gewährleistung des Rechtsfriedens vom 13. Oktober des gleichen Jahres. Im zeitgenössischen Schrifttum verstand man darunter Schritte, die „in ihren Auswirkungen geeignet" waren, „die Aufrechterhaltung der inneren staatlichen Ordnung oder der äußeren Machtstellung des Reiches im Verhältnis zu anderen Staaten in Frage zu stellen."[16]

Damit gelangte ein Begriff in die deutsche Strafgesetzgebung, der 1950–1951 in den Mittelpunkt der Beratungen des 1. StÄG rückte, in die-

---

10 Vgl. W. WAGNER, Volksgerichtshof, 1974, S. 17–29; A. WAGNER, Umgestaltung, 1968, S. 242–307; et passim.

11 So F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 162.

12 Für diese und weitere Beispiele siehe F.-C. SCHROEDER, ebd.

13 Zur Radikalisierung der nationalsozialistischen Einflußnahme auf die Justiz vgl. H. WEINKAUFF, 1968, S. 134–169.

14 Vgl. K. D. BRACHER u. a., Machtergreifung, 1960, S. 54 f., 82–88, 167 f.

15 So F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 149. Zum nationalsozialistischen Rechtsdenken vgl. D. MAJER, Die ideologischen Grundlagen, 1985, S. 119–134; D. MAJER, Grundlagen, 1987, S. 175 ff.

16 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 151 f.; E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 278.

sem Gesetz einen eigenen Abschnitt einleitet und dort als Oberbegriff eine ganze Gruppe von Delikten kennzeichnet.[17]

Bevor die Alliierten durch ihren Kontrollrat das nationalsozialistische Staatsschutzrecht aufhoben, hatten sie auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 u. a. die Grundsätze formuliert, nach denen eine demokratische Rechtspflege in Deutschland aufgebaut werden sollte. Danach waren alle nazistischen Gesetze abzuschaffen, „welche die Grundlagen für das Hitlerregime geliefert haben oder eine Diskriminierung auf Grund der Rasse, Religion oder politischen Überzeugung errichteten". Das Gerichtswesen sollte „entsprechend den Grundsätzen der Demokratie und Gerechtigkeit auf der Grundlage der Gerichtsbarkeit und der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Rasse, der Nationalität und der Religion reorganisiert werden."[18] In der späteren Staatsschutz-Rechtsprechung der Bundesrepublik spielte übrigens die Frage nach der Rechtsnatur der Potsdamer Konferenz eine erhebliche Rolle. Die KPD versuchte, dem gegen sie eingeleiteten Verbotsverfahren u. a. mit dem Argument zu begegnen, daß das Potsdamer Abkommen allgemeine Regeln des Völkerrechts enthalte, so das Prinzip der nationalen Selbstbestimmung, die über Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts geworden seien.[19] Ihre Ziele und ihre Tätigkeit, so argumentierte die KPD weiter, entsprächen den Grundsätzen des Potsdamer Abkommens. Eine Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sei infolgedessen nicht gegeben.[20]

Während die Besatzungsmächte die deutschen Strafbestimmungen aufhoben, führten sie gleichzeitig eigene Strafnormen ein, die ihre spezifischen Belange – bei weitgehender Androhung der Todesstrafe - schützen sollten. Grundlage dafür war zunächst die Verordnung Nr. 1 der Militärregierung über „Verbrechen und strafbare Handlungen" von 1945. Sie sollte nach ihrer Präambel die Sicherheit der alliierten Streitkräfte gewährleisten und die öffentliche Ordnung in den besetzten Gebieten wiederherstellen.[21] Diese Verordnung ersetzte die Alliierte Hohe Kommission am 25. November 1949 – also nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland – durch das Gesetz Nr. 14 über „strafbare Handlungen gegen Interessen der Besatzung". Sein Wortlaut spricht von der Sicherheit und von den Interessen der Besatzungsmacht; es sieht aber auch den Schutz des

---

17 Vgl. die Berichterstattung in: BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, S. 6303 C–6307 B und 1. StÄG §§ 88–98.

18 Potsdamer Abkommen Abschnitt III, A, Ziffer 4 und 8, abgedr. in: M. BALFOUR, 1959, S. 127 f.; M. ANTONI, 1985, S. 342.

19 Art. 25 GG lautet: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes."

20 Vgl. zu der hier sehr verkürzt wiedergegebenen Argumentation F. FAUST, 1964, S. 68–77; KPD-Prozeß, Bd. I, S. 198–221 (KPD, Dr. Kröger), 224–236 (BReg., Dr. Kaufmann), et passim; BVerfGE 5, S. 113–125.

21 Am. Mil. Reg VO Nr. 1, S. 57–60.

Vermögens der alliierten Streitkräfte vor und enthält eine Reihe von Vorschriften, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen.[22]

Im Vergleich zu der Verordnung von 1945 war das Gesetz von 1949 erheblich milder. Vier Jahre Besatzungszeit und die eingetretene Stabilisierung der Verhältnisse erlaubten es den Alliierten, von den anfänglichen sehr harten Strafbestimmungen abzugehen. So verringerte das Gesetz Nr. 14 die Zahl der anfänglich inkriminierten Tatbestände von 43 auf 28 und setzte die Fälle möglicher Todesstrafen von 20 in der Verordnung auf fünf herab. Gleichwohl blieben die Straftatbestände noch immer recht weit gefaßt, ließen eine hinreichende Konkretisierung vermissen und verzichteten auf eine Unterscheidung in objektive und subjektive Elemente.[23] So machte sich z. B. jemand strafbar, der falsche oder absichtlich entstellte Nachrichten über eine Handlung oder Absicht der alliierten Behörden oder Streitkräfte zu dem Zweck mitteilte oder verbreitete, Mißtrauen oder Feindseligkeit gegen sie hervorzurufen oder dazu anzureizen.[24] Diese Bestimmung war geeignet, jede Kritik an Maßnahmen der Besatzungsmächte zu unterbinden, eine Gefahr, die man im Bundestag sehr wohl erkannte.[25]

Unter den gefährlichen Handlungen, gegen die das Gesetz Nr. 14 die Alliierten schützen sollte, stand an erster Stelle die Spionage. Strafbar waren sodann Nachrichtenübermittlungen, die in irgendeiner Form den Interessen der Besatzungsmächte zuwiderliefen, und – verständlicherweise – Sabotage jeder Art. In den gleichen Bereich fiel der Schutz der alliierten Streitkräfte und ihrer Angehörigen gegen Angriffe. Eine größere Anzahl von Bestimmungen galt der Sicherung der öffentlichen Ordnung. Mit Strafe bedroht wurden z. B. Aufruhr, öffentliche Unruhen, verbotene oder zu einem verbotenen Zweck abgehaltene öffentliche Versammlungen sowie die Förderung oder Unterstützung feindlicher Kreise.[26] Die in diesem Zusammenhang naheliegende Frage nach der Vergleichbarkeit der früheren nationalsozialistischen Strafnormen und denen des Besatzungsrechts würde über das hier behandelte Thema hinausführen.

Angewandt wurden die Strafnormen des Besatzungsrechts mit ihren z. T. hohen Strafandrohungen durch eigene Gerichte der Alliierten. Die Besatzungsmächte hatten ja die Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat außer Kraft gesetzt, und die deutschen Gerichte wurden in der Regel mit Vorfällen der Spionage und der Nachrichtenübermittlung nicht befaßt. Soweit die Gerichte der Alliierten Kontrollkommission deutsche Strafbestimmungen anwendeten, orientierten sie sich an den Entscheidungen des Reichsgerichts und damit an der deutschen Rechtsauffassung. Wo die Gerichte der Besatzungsbehörden nach Besatzungsrecht urteilten, folg-

22 Amtsbl. AHK, S. 59–63; vgl. H. Mittelbach, DRiZ 1950, S. 53.
23 So H. Mittelbach, DRiZ 1950, S. 52 f.; ähnlich Dehler (BMJ) in BT Sten. Ber., Bd. 2, 30. Sitzung, 25. 1. 1950, S. 948 C.
24 Gesetz Nr. 14, Art. 3 Ziffer 11, in: Amtsbl. AHK, S. 61.
25 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 30. Sitzung, 25. 1. 1950, S. 945 D–949 A.
26 Vgl. die rechtliche Würdigung der einzelnen Strafbestimmungen bei H. Mittelbach, DRiZ 1950, S. 52–55.

ten sie ihren eigenen materiell- und verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Da diese einem anderen Rechtskreis entstammten und infolgedessen nicht immer der deutschen Rechtsauffassung entsprachen[27], lösten sie herbe Kritik und parlamentarische Vorstöße mit dem Ziel aus, das Gesetz Nr. 14 den verfassungsmäßigen deutschen Rechtsgrundsätzen anzugleichen.[28]

Die Strafvorschriften der Besatzungsmächte trafen u. a. die KPD, deren Agitation ebenso wie die Umtriebe von rechts von den Besatzungsmächten aufmerksam beobachtet wurden.[29] Der zu seiner Zeit am meisten beachtete Prozeß vor einem Besatzungsgericht fand Ende Januar 1949 vor dem Mittleren britischen Militärgericht in Düsseldorf gegen Max Reimann statt. Der damalige Vorsitzende der KPD, der zugleich Mitglied des Parlamentarischen Rates war, hatte auf einer Massenkundgebung in einer Kritik am Besatzungsstatut die nichtkommunistischen deutschen Politiker, insbesondere Adenauer, als „Quislinge" bezeichnet. Damit hatte Reimann gegen ein Kontrollratsgesetz verstoßen, das Personen besonders schützte, die im Auftrag der Militärregierung handelten oder ihr Hilfe leisteten. Das Militärgericht verurteilte Reimann zu drei Monaten Gefängnis, setzte die Urteilsvollziehung aber aus, so daß Reimann seinen Platz im Parlamentarischen Rat wieder einnehmen konnte, nachdem die KPD aus seiner Inhaftierung politisches Kapital geschlagen hatte.[30] Ebenfalls zu Gefängnisstrafen verurteilte das Höhere britische Militärgericht in Hannover im März 1950 den KPD-Landesvorsitzenden August Holländer und einen Journalisten, weil sie ein Flugblatt gegen die Demontage gedruckt und verbreitet hatten.[31] Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges, im August 1950, betonte die Alliierte Hohe Kommission, sie sei „nicht gewillt, von kommunistischer Seite angestiftete Aufwiegelung zum Ungehorsam und zum Widerstand gegen ihre Autorität zu dulden."[32] Dementsprechend verurteilten alliierte Militärgerichte Kommunisten, die auf verschiedene Weise – so durch Flugblätter oder die Behinderung militärischer Übungen – gegen die Anwesenheit der Besatzungsmächte protestiert hatten.[33] Die Rechtsprechung der Alliierten in politischen Strafsachen stützte sich vorwiegend auf Besatzungsrecht. Daran änderte auch das Inkrafttreten des Grundgesetzes nur wenig. Art. 143 GG i. d. F. von 1949, der den Hochverrat unter Strafe stellte, bot der Rechtsprechung nur sehr bedingt eine Grund-

---

27 Vgl. H. MITTELBACH, ebd.

28 So der Antrag Greve (SPD), in: BT Sten. Ber., Bd. 2, 30. Sitzung, 25. 1. 1950, S. 947 D, 949 A.

29 Vgl. U. S.-ARCHIVDIENST, 1950, 4th quarterly, S. 35–41; U. S.-ARCHIVDIENST, 1951, 6th quarterly, S. 75–81; 7th quarterly, S. 30–37, 57–62; BT Sten. Ber., Bd. 2, 47. Sitzung, 16. 3. 1950, S. 1595 A–C.

30 MONTHLY REPORT (British Element) vol. 4, No. 1, Jan. 1949, S. 20; DER SPIEGEL, 1949, Nr. 4, S. 4; Nr. 6, S. 6; Nr. 23, S. 6; M. REIMANN, 1973, S. 135–140.

31 MONTHLY REPORT (British Element) Vol. 5, No. 3, März 1950, S. 66; DER SPIEGEL, 1950, Nr. 11, S. 3.

32 So KEESING'S ARCHIV, 1950, S. 2558 A und ähnlich S. 2514 A; vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 52.

33 Zu derartigen Fällen und ihrem Umfeld vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 30. Sitzung, 25. 1. 1950, S. 946 C; 47. Sitzung, 16. 3. 1950, S. 1603 A; A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 53.

lage, solange ein Ausführungsgesetz fehlte, das vollzugsfähige Einzelregelungen zum richterlichen Gebrauch bereithielt.[34] Aber auch nach dem Inkrafttreten des 1. StÄG von 1951 gingen die Alliierten noch auf Grund des Besatzungsrechts gegen politische Extremisten vor, so im Fall Naumann Anfang 1953. Werner Naumann, früher Staatssekretär im Reichspropaganda-Ministerium, war Drahtzieher einer Gruppe ehemaliger prominenter Nationalsozialisten, deren rechtsradikaler Wühlarbeit die Alliierten überraschend ein Ende setzten. Der britische Hohe Kommissar hatte vor den Festnahmen das Einverständnis der Amerikaner und Franzosen eingeholt und auch die Bundesregierung kurzfristig informiert.[35]

Gleichzeitig mit der Strafgesetzgebung und Strafrechtsprechung der Alliierten vollzog sich, verständlicherweise viel stärker beachtet, die Entnazifizierung. Sie war indessen von ihrem Ursprung und ihrer Zielsetzung her mit der ersten Strafrechtsänderung von 1951 nicht vergleichbar.[36] Noch während die Alliierten die Staatsschutzgesetze des Dritten Reiches aufhoben und neue Normen zum Schutze der Besatzungsinteressen einführten, schufen die ersten westdeutschen Landesverfassungen verfassungsmäßige Grundlagen für einen eigenen Staatsschutz.

2. Der Republikschutz der Weimarer Zeit und der Staatsschutzgedanke im Recht der westdeutschen Länder nach 1945

Während die Gesetzgebung der Besatzungsmächte ganz von dem Gegensatz zur nationalsozialistischen Rechtsordnung bestimmt wurde, vollzog sich die Verfassung- und Gesetzgebung in den Ländern gleichermaßen unter dem Eindruck geschichtlicher Erfahrungen aus der Weimarer Republik und aus dem Dritten Reich. So wie das Grundgesetz aus einer Rezeption der Weimarer Reichsverfassung und zugleich aus einer Differenzierung ihr gegenüber entstanden ist[37], haben die Verfassunggeber in den Ländern zuvor die Grundlagen für einen Staatsschutz geschaffen, der einerseits an den Republikschutz der Zeit vor 1930 anknüpft, sich aber andererseits von ihm und von seiner Praxis bewußt distanziert.[38]

In der Entstehung, Anwendung und Änderung der Staatsschutzbestimmungen der ersten deutschen Republik spiegeln sich zugleich ihre Krisen. Putsch- und Umsturzversuche und – von ihnen ausgelöst – eine Welle politischer Morde erfüllten die ersten Jahre der Republik mit Unruhe. Im August 1921 wurde Erzberger, damals Finanzminister, ermordet. Notver-

---

34 Das STATISTISCHE JAHRBUCH, 1953, S. 80 f. und 1953, S. 102 f. gibt für 1950 keine und für 1951 nur drei Verurteilungen an.

35 Zu den Hintergründen und zur Beachtung des Falles Naumann in der Öffentlichkeit vgl. H.-P. SCHWARZ, Ära Adenauer I, 1981, S. 305 f.; Nachlaß Blücher 222–225, 272–275.

36 In den Beratungen über das 1. StÄG wurde die Entnazifizierung nicht angesprochen.

37 Vgl. F. K. FROMME, Von der WVerf. zum BGG, 1962, S. 7 f.

38 Vgl. z. B. für den Entwurf eines hess. StaatsschutzG von 1948 Hess. LT Drucks. Abt. III Nr. 32, S. 1010, Drucks. Abt. II Nr. 557, S. 682; J. KNIESCH, DÖV 1950, S. 431.

ordnungen des Reichspräsidenten ermöglichten das Verbot von periodischen Druckschriften, die zu gewaltsamen Änderungen der Verfassung oder zu Gewalttätigkeiten gegen Vertreter der republikanischen Staatsform aufforderten oder anreizten; sie erlaubten darüber hinaus Einschränkungen der Vereins-, Versammlungs- und Pressefreiheit. In einzelnen Gebieten kam es zur Einsetzung von Sondergerichten.[39] Das Attentat auf den Sozialdemokraten Scheidemann im Juni 1922 und die Ermordung von Außenminister Rathenau im selben Monat führten zunächst zu zwei Verordnungen zum Schutze der Republik, dann zum Republikschutzgesetz vom 21. Juli 1922 und gleichzeitig zu vier weiteren Gesetzen, die ebenfalls dem Schutz der Republik dienen sollten.[40]

Durch das Schutzgesetz hatte der Gesetzgeber die Republik „gleichsam mit einem dreifachen Mauersystem umgeben. Den innersten Ring dieser Festungsanlage"[41] bildeten die ersten sechs Paragraphen des Republikschutzgesetzes mit ihren Strafdrohungen gegen die Mörder von Regierungsmitgliedern des Reiches oder eines Landes, gegen ihre Hintermänner und Verbindungen. Der Abschreckung dienten hier die Todes- und langjährige Zuchthausstrafe. „Der mittlere Verteidigungsgürtel richtete sich sehr viel allgemeiner gegen antirepublikanische und bewaffnete geheime oder staatsfeindliche Verbindungen."[42] Zur Abwehr an diesem Platz sollte in der Regel Gefängnisstrafe genügen, die Zuchthausstrafe sollte nur in Ausnahmefällen Anwendung finden. Allerdings war hier als weitere elastische und darum wirkungsvolle Maßnahme noch das polizeiliche Verbot einsetzbar. Grundsätzlich die gleichen, in ihrer Anwendung aber begrenzten Mittel bildeten den „äußersten Schutzwall, der die Republik vor Verleumdungen und Beschimpfungen sichern sollte."[43] Den Strafschutz des Reiches gegen Verbrechen im Sinne des Republikschutzgesetzes legte der Gesetzgeber – aus Mißtrauen gegen die ordentlichen Gerichte – in die Hand eines besonderen Staatsgerichtshofes zum Schutz der Republik.[44]

Sowohl die gesetzliche Grundlage als auch die auf ihr geschaffene Institution waren nicht von Dauer: die Gültigkeit des Gesetzes war auf fünf Jahre begrenzt; 1927 wurde es um zwei Jahre verlängert; 1929 fand ein Antrag auf erneute Verlängerung keine parlamentarische Mehrheit mehr. Der Staatsgerichtshof geriet wegen seiner zwangsläufig politischen und einseitigen Urteile schon früh ins Kreuzfeuer der Kritik von rechts und links. Die Weigerung des Haushaltsausschusses des Reichstags, die erforderlichen Mittel für den Staatsgerichtshof im Haushaltsjahr 1926 zu bewilligen, zwang die Regierung, ein Gesetz zu seiner Aufhebung vorzu-

---

39 Vgl. E. Kern, NJW 1950, S. 406; G. Jasper, VZG 1982, S. 171.

40 Vgl. E. Kern, NJW 1950, S. 406. Zu dem mühevollen Gesetzgebungsprozeß und seinem politischen Umfeld vgl. G. Jasper, Schutz, 1963, S. 56–92. Für den Wortlaut der Gesetze siehe A. Lobe, 1922, S. 13–87.

41 So einprägsam G. Jasper, Schutz, 1963, S. 106; A. Lobe, 1922, §§ 1–6, S. 46–53.

42 G. Jasper, ebd.; A. Lobe, 1922, § 7, S. 53–59.

43 G. Jasper, ebd.; A. Lobe, 1922, § 8, S. 59–62.

44 Vgl. G. Jasper, Schutz, 1963, S. 100–105; H. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, 1968, S. 269 f., 274–278.

legen, das der Reichstag im selben Jahr ohne Debatte verabschiedete.[45] Etwa zur gleichen Zeit, in den Jahren 1925 und 1927, entstanden Entwürfe für ein Strafgesetzbuch, die u. a. auf einen stärkeren und umfassenderen Schutz der Republik abzielten. Sie blieben aber Diskussionspapiere und fanden erst bei den Beratungen der Strafrechtsnovelle von 1951 erneut Beachtung.[46]

Nachdem das erste Republikschutzgesetz 1929 außer Kraft getreten war und die Reformvorschläge von 1925 und 1927 wegen unterschiedlichster Bedenken steckengeblieben waren, füllte der Gesetzgeber die entstandene Lücke durch das zweite Republikschutzgesetz vom 25. Mai 1930. Es war wie das erste von vornherein zeitlich begrenzt und trat am 31. Dezember 1932 außer Kraft. Das Gesetz kam gegen die Stimmen der Deutschnationalen und der Kommunisten zustande. Beide Parteien fürchteten, daß das Gesetz zwangsläufig zur Ausschaltung der Opposition und zur Politisierung der Justiz führen werde. Die Reichstagsmehrheit argumentierte demgegenüber, daß ein Staat sich selbst aufgebe, wenn er seinen Schutz aufgebe, und daß die Gegner der Republik auf den Appell an die Gewalt und die Mittel böswilliger Ehrabschneider verzichten müßten. Das zweite Republikschutzgesetz richtete seine Strafdrohung gegen jeden, der „an einer Verbindung oder Verabredung teilnimmt, die Verbrechen wider das Leben bezweckt oder als Mittel für andere Zwecke in Aussicht nimmt" oder der „eine solche Verbindung unterstützt".[47] Diese Erweiterung des Tatbestandes der Teilnahme am Mord sollte das Femewesen und den politischen Mord in jeder Form treffen. Auch enthielt dieses zweite Republikschutzgesetz wieder Strafbestimmungen gegen die Herabwürdigung des Staates, seiner Symbole und Organe sowie gegen die Aufforderung zu Gewalttätigkeiten gegen andere wegen ihrer politischen Betätigung. Außerdem stellte das Gesetz die Teilnahme an geheimen oder staatsfeindlichen Verbindungen unter Strafe, die darauf abzielten, die verfassungsmäßige republikanische Staatsform zu untergraben.[48]

Aber auch das zweite Republikschutzgesetz, das nur wenige Tage vor dem Ende der Großen Koalition 1930 mit Mühe zustandegekommen war, erwies sich als völlig ungeeignet, die zunehmende Entfremdung von der Republik aufzuhalten.[49] Das nun folgende Präsidialregime verstärkte den repressiven Staatsschutz daher durch eine Reihe von Notverordnungen, die das politische Leben befrieden sollten. Daß sie wirkungslos blieben, lag letztlich an dem Fehlen einer die Weimarer Demokratie stützenden de-

---

45 Vgl. G. JASPER, Schutz, 1963, S. 184. Zur Rechtsprechung in politischen Strafsachen während der Weimarer Zeit vgl. aus zeitgenössischem Miterleben R. SCHMID, Die Haltung der Richterschaft, 1962, S. 55–68, später G. JASPER, Schutz, 1963, S. 106–210.

46 Vgl. BT-Drucks. Bd. 6, Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 29; BT Rechtsaussch., Wortprot. 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 30, 41.

47 Vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 406; M. HAHN, RSG 1930, § 1, S. 23.

48 Vgl. E. KERN, ebd.; M. HAHN, RSG 1930, § 5 (Herabwürdigung), §§ 9–11 (Beteiligung an Verein usw.), S. 28–31, 34–40.

49 H. MAYER, SJZ 1950, Sp. 247 spricht von einem „Schlag ins Wasser", der „den extremen Parteien sogar billiges Agitationsmaterial lieferte."

mokratischen Mehrheit. Diesem Defizit entsprach eine „einseitig gegen links zielende politische Rechtsprechung in Weimar bei Schonung der Rechten, die weiche Haltung des Staatsgerichtshofes gegenüber dem Verfassungsbruch der Regierung Papen vom 20. Juli 1932 und das schwächliche Ausweichen von Reichsgericht und Staatsgerichtshof" vor einer Stellungnahme zu den umstürzlerischen Zielen der NSDAP.[50]

Unter dem Eindruck des Scheiterns der Weimarer Republik und des Abbaus der rechtsstaatlichen Grundsätze im Dritten Reich, aber auch unter Berücksichtigung z. T. nachdrücklicher Wünsche der Besatzungsmächte formulierten die Verfassunggeber in den Ländern neue Schutzbestimmungen. Das Strafgesetzbuch allein erschien nicht mehr ausreichend, um Staat und Regierung in Krisensituationen gegen Gewalt und solche Handlungen zu schützen, die zu Gewalttaten führen konnten.[51] Das Ergebnis war die Abkehr von der wertneutralen, offenen Verfassung der Weimarer Zeit, die wohl verfassungswidrige Methoden, aber keine verfassungswidrigen Ziele gekannt und so in der Form legale „Machtergreifungen" in den Ländern und im Reich ermöglicht hatte.[52] An die Stelle der neutralen Verfassung setzten die Verfassunggeber von 1946 an das Staatsziel der wehrhaften Verfassung und der streitbaren Demokratie. Zu den geistigen Vätern des Gedankens einer wehrhaften Verfassung zählt neben anderen der zweite bayerische Ministerpräsident nach dem Kriege, Wilhelm Hoegner, der dieses Leitbild offenbar bereits vor der Machtergreifung und dann im Exil, 1931 und 1937, in die Verfassungsdiskussion einbrachte.[53] Dem Gedanken der wehrhaften Verfassung entspricht das Leitbild der streitbaren Demokratie.[54] Beide kommen als Begriffe im Grundgesetz nirgendwo vor, werden aber vom Bundesverfassungsgericht ihrem Inhalt nach zu den Wesensmerkmalen des Grundgesetzes gezählt. Mit ihnen sei eine „wertgebundene Ordnung" entstanden[55], die wegen ihrer Offenheit auch eine gefährdete Ordnung sei und deshalb den Willen und die Bereitschaft einschließe, sich selbst zu schützen.[56]

Ihren Ausdruck fand die neue Staatszielbestimmung in den sieben westdeutschen[57] Landesverfassungen aus der Zeit vor dem Grundgesetz, so bereits in einer der beiden ältesten Verfassungen, derjenigen Bayerns vom 1. Dezember 1946. Bei den dortigen Verfassungsberatungen faßte der

---

50 G. Jasper, VZG 1982, S. 193. Zu den vielfältigen Ursachen für das Scheitern des Republikschutzes vgl. G. Jasper, Schutz, 1963, S. 277–292; G. Jasper, VZG 1982, S. 192–205.

51 Vgl. J. Kniesch, DÖV 1950, S. 431.

52 Vgl. G. Jasper, VZG 1982, S. 192; E. Heinitz, 1953, S. 11 f.

53 F. R. Pfetsch, ZParl 1986, S. 13; W. Hoegner, 1959, S. 249–251; H. Jahrreiss, Festschrift Thoma, 1950, S. 87–91, bes. S. 88, wo Verf. „den Gedanken der wehrhaften Demokratie" befürwortet.

54 Zur Herkunft der beiden Begriffe vgl. F. R. Pfetsch, ZParl. 1986, S. 13; E. Jesse, Streitbare Demokratie, 1980, S. 17, 20 f.; ders., Streitbare Demokratie – oder was sonst?, 1987, S. 29.

55 BVerfGE 2, S. 12 (1952); 12, S. 51 (1960).

56 BVerfGE 5, S. 122, 200 (1956).

57 Die Landesverfassungen der Sowjetischen Besatzungszone – vgl. W. Wegener, 1947, und H. Peters, Europa-Archiv 1946/47, S. 639–644 – bleiben hier unberücksichtigt, weil von ihnen keine nachweisbaren Einflüsse auf das Grundgesetz ausgingen.

Abg. Roßhaupter seinen Bericht an den Verfassungsausschuß in der Forderung zusammen, es müsse „von vornherein darauf gesehen werden, daß nicht wie in der verflossenen Zeit die Demokratie mit der Demokratie totgeschlagen werde. Das ist in der Zeit von 1920 bis 1933 geschehen, indem die faschistischen Parteien mit aller Gewalt die Demokratie erledigt haben, mit Mitteln, die ihnen die Verfassung, die gesetzlichen Bestimmungen in die Hand gegeben haben."[58] Aus den gleichen Überlegungen heraus nahm man in die hessische Verfassung einen besonderen Abschnitt über den „Schutz der Verfassung" auf, der die „Pflicht eines jeden" festschreibt, „für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten."[59] Den Gedanken der streitbaren Demokratie haben die Landesverfassungen, die vor dem Grundgesetz entstanden sind, nach mehreren Richtungen verfassungsrechtlich eingesetzt und abgesichert.

Zum einen verpflichteten einige Verfassungen alle Staatsbürger oder bestimmte Personengruppen auf die Verfassung selbst. So verlangt die hessische Verfassung von allen ein Eintreten für ihren Bestand (Art. 146); die Verfassungen Bayerns (Art. 117), Bremens (Art. 9) und des Landes Rheinland-Pfalz (Art. 20) fordern von jedem eine Treupflicht gegenüber Staat oder Volk, Verfassung und Gesetzen. Zudem haben in Bayern die Beamten sich jederzeit zum demokratisch-konstitutionellen Staat zu bekennen (Art. 96). Auch die bayerische Presse wird im Dienst des demokratischen Gedankens gesehen (Art. 111). Die badische Verfassung wiederum legte ausdrücklich die politischen Parteien auf die Grundsätze des demokratischen Staates fest (Art. 118). Darüber hinaus postulieren die Verfassungen Bremens (Art. 19) und Hessens (Art. 147) eine besondere Widerstandspflicht gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt.[60]

Zum anderen sehen fast alle Landesverfassungen die Einschränkung oder den Entzug bestimmter Rechte bei antidemokratischem Verhalten vor. So versagt die bayerische Verfassung Wählergruppen das Wahl- und Stimmrecht, wenn ihre Mitglieder und Förderer darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden (Art. 15). Entsprechend sah die badische Verfassung (Art. 118) und sieht die rheinland-pfälzische Verfassung (Art. 133 Abs. 2) das Verbot einer Partei vor, wenn ihr Verhalten sich als antidemokratisch erweist. Bei verfassungsfeindlichem Verhalten einzelner können deren Grundrechte eingeschränkt werden, so ausdrücklich in den Verfassungen der Länder Hessen (Art. 146 Abs. 2), Rheinland-Pfalz (Art. 133 Abs. 1) und früher auch Baden (Art. 124). Als weitere Sanktion sieht die hessische Verfassung die nachträgliche Bestrafung von Umstürzen

58 Verf.-Aussch. der Bayer. Verf. LVers., Sten. Ber., 5. Sitzung, 25. 7. 1946, S. 97.

59 Art. 146 (bis 150) Hess. Verf. vom 1. 12. 1946. Vgl. J. KNIESCH, DÖV 1950, S. 431.

60 Deutsches Büro für Friedensfragen Stuttgart. Vergleichende Tabellen der Länderverfassungen vom 1. 11. 1947, Sachgebiet 15: Grundrechte-Grundpflichten (Nachlaß Hch. Th. Kaufmann I-071-028 Fasz. 134); W. WEGENER, 1947 (Verfassungen in der genannten Reihenfolge), S. 167, 136, 76, 238, 133, 135, 279, 78, 167; vgl. F. R. PFETSCH, ZParl. 1986, S. 14.

vor (Art. 148). Über die Einschränkung oder Aberkennung der Grundrechte entscheidet auf Antrag der jeweilige Staats- oder Verfassungsgerichtshof.[61]

Weiterhin haben einige Verfassunggeber in den Ländern grundlegende Verfassungsbestimmungen jeglicher Änderung entzogen. Nach Art. 150 der hessischen Verfassung z. B. dürfen Verfassungsänderungen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform nicht antasten. Verboten ist die Errichtung einer Diktatur, in welcher Form auch immer. Als weitere Sicherung ist in Art. 150 noch festgelegt, daß dieser Artikel selbst nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein kann. Im gleichen Sinne erklärt die bremische Verfassung die in ihr niedergelegten Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte für nicht abänderbar (Art. 20).[62]

Schließlich kann bereits den beiden ältesten Landesverfassungen, der bayerischen und der hessischen Verfassung zufolge, die Landesregierung im Falle der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Grundrechte für eine begrenzte Zeit suspendieren. Nach beiden Verfassungen muß jedoch das Parlament die von der Regierung beabsichtigten Vorkehrungen für den Notstand gutheißen und kann ihre Aufhebung verlangen. (Art. 48 Bayer. Verf., Art. 110 Hess. Verf.). Entsprechende Bestimmungen kennen bzw. kannten – in zeitlicher Reihenfolge – die jüngeren Verfassungen von Rheinland-Pfalz (Art. 112), Württemberg-Hohenzollern (Art. 50) und Württemberg-Baden (Art. 79), nicht jedoch diejenigen Badens und Bremens.[63]

Institutionell gesehen findet der Schutz der Verfassung seinen sichtbarsten Ausdruck in den Verfassungs- oder Staatsgerichtshöfen als „Hüter der Verfassung".[64] Wenn auch eine besondere Verfassungsgerichtsbarkeit – zur richterlichen Prüfung der Einhaltung fester Verfassungsschranken oder zur verfassungsrechtlichen Streitschlichtung – „keineswegs zu den notwendigen Folgerungen des Rechtsstaates oder der Demokratie" gehört[65], so wurde sie doch nach 1945 als Element bewußter Rechtsstaatlichkeit in eine Reihe von Landesverfassungen eingefügt. Die Länder Bayern, Hessen, Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern schufen dafür bis Anfang 1949 zunächst die verfassungsmäßigen und dann auch die gesetzlichen Grundlagen.[66]

---

61 Deutsches Büro für Friedensfragen (wie Anm. 60), Sachgebiete 15: Grundrechte-Grundpflichten, und 4: Staatsgerichtshof; W. WEGENER, 1947, S. 121, 279, 257, 167, 257, 280, 167; vgl. F. R. PFETSCH, ZParl. 1986, S. 14.

62 W. WEGENER, 1947, S. 167, 78; vgl. F. R. PFETSCH, ZParl 1986, S. 14.

63 Deutsches Büro für Friedensfragen (wie Anm. 60), Sachgebiet 5: Staatsnotstand; W. WEGENER, 1947, S. 126, 161, 254, 288, 112; vgl. F. R. PFETSCH, ZParl. 1986, S. 15.

64 Zum Ursprung des Begriffes bei Heinrich Triepel 1923, der ihn auf den Staatsgerichtshof des Reiches (StGH) bezog, zur Inanspruchnahme dieses Titels durch den StGH selbst in seiner Entscheidung vom 15. 10. 1927 und zu seiner Umdeutung durch Carl Schmitt, der diese Funktion 1931 dem Reichspräsidenten zuwies, vgl. E. DREHER, NJW 1951, S. 377.

65 So U. SCHEUNER, DVBl. 1952, S. 294 und ähnlich W. APELT, NJW 1952, S. 2.

66 Zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Prozeß der Verfassunggebung und Gesetzgebung nach 1945 vgl. W. FIEDLER, 1983, S. 103–153. Für die entsprechenden Verfassungs- und Ge-

Damit ist der verfassungsrechtliche und politische Hintergrund umrissen, vor dem Hessen versuchte, eine gesetzliche Grundlage für den strafrechtlichen Staatsschutz zu schaffen. Der Entwurf eines „Staatsschutzgesetzes" oder „Gesetzes zum Schutz der demokratischen Freiheit", wie es der Rechtsausschuß des hessischen Landtags für die zweite Lesung im Plenum umbenannte, ist aus drei Gründen für die Entstehung des deutschen politischen Strafrechts nach 1945 bemerkenswert. Einmal stellt der hessische Entwurf von 1948 wohl den frühesten Versuch von deutscher Seite nach dem Krieg dar, die verfassungsmäßige Ordnung durch ein Strafgesetz zu schützen; zum anderen warf seine Beratung eine Reihe von Grundsatzfragen auf, die sich bei der Entstehung des 1. StÄG erneut aufdrängten; drittens sind inhaltliche Elemente und Formulierungen aus dem hessischen Entwurf in den sozialdemokratischen Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie und in die Regierungsvorlage des 1. StÄG von 1950 eingegangen.[67]

Die Frage eines Gesetzes zum Schutz des Staates war spätestens seit Mai 1946 Gegenstand von Überlegungen innerhalb der provisorischen hessischen Landesregierung. Diese hatte Kenntnis von einem Vorhaben des Alliierten Kontrollrats, das gesamte Strafgesetzbuch neu zu fassen. Damit war auch eine Änderung des Kontrollratsgesetzes Nr. 11 vom 20. Januar 1946 wahrscheinlich[68], das die nationalsozialistischen Bestimmungen über den Hochverrat außer Kraft gesetzt hatte.[69] Etwa zur gleichen Zeit – im Mai 1946 – regte der spätere Verwaltungsgerichtspräsident Joachim Kniesch die Schaffung eines Gesetzes zum Schutze des Wiederaufbaues an.[70] Kniesch war durch seine damalige Tätigkeit in der Polizeiabteilung des Regierungspräsidiums Kassel darüber unterrichtet, daß ehemalige Nationalsozialisten und andere, dem gleichen Gedankengut verhaftete Gruppierungen darauf hinarbeiteten, durch Gerüchte und Versammlungen, aber auch durch schwerer wiegende Schritte „eine nicht länger tragbare Unruhe in das Werk des Wiederaufbaues zu tragen."[71] Aus der Sicht von Kniesch waren die angekündigte Verschlechterung der Lebensmittelversorgung und die Entlassung oder Nichtzulassung zur gewünschten Arbeit infolge der Entnazifizierung geeignet, der aufbaufeindlichen Wühlarbeit Vorschub zu leisten. Er hielt es daher für dringend erforderlich, innerhalb

---

setzestexte siehe W. WEGENER, 1947, S. 115, 128, 164, 278, 290; W. GEIGER, BVerfGG Kommentar, 1952, S. 317–388.

67 Auf den hessischen Einfluß machen aufmerksam, jedoch ohne Belege: J. KNIESCH, DÖV 1950, S. 431; U. SCHEUNER, Verfassungsschutz, 1950, S. 325; J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 609.

68 Vgl. Schreiben des Hess. Ministers der Justiz, Zinn, vom 13. 6. 1946 an den Hess. Minister des Innern betr. Gesetz zum Schutze des Wiederaufbaus (Hess. MJ, Az. 1030/69).

69 Siehe Anm. 4 in diesem Abschnitt.

70 Die Denkschrift „Dringende Notwendigkeit zur Schaffung eines Gesetzes zum Schutze des Wiederaufbaus" von Joachim Kniesch übermittelte der Hess. Minister des Innern mit Begleitschreiben vom 2. 5. 1946 dem Hess. Minister der Justiz (Hess. MJ, Az. 1030/69). Mitteilung des nachmaligen Bundesrichters und Verwaltungsgerichtspräsidenten a. D. Dr. Joachim Kniesch vom 8. 2. 1988.

71 Siehe S. 1 der in Anm. 70 genannten Denkschrift.

kürzester Frist ein Gesetz für die gesamte amerikanische Zone zu verabschieden, das den deutschen Behörden die Möglichkeit gebe, auch bei unzureichenden Strafvorschriften der Militärregierung und ohne ihre Mithilfe rasch zuzuschlagen. Ein solches Gesetz zum Schutze des Wiederaufbaus sollte – so der Vorschlag von Kniesch – im Gegensatz zu früheren Republikschutzgesetzen nicht nur Vorschriften „zur Bekämpfung politischer Störenfriede, Zellenbilder, Umstürzler usw." enthalten, sondern auch ermöglichen, die Saboteure der Wirtschaft, etwa im Bausektor, zu erfassen. Abschließend empfahl der Verfasser, einige abschreckende, bald zu fällende Urteile gegen solche Saboteure mit entsprechendem Kommentar in Presse oder Rundfunk bekannt zu machen.[72]

Ebenfalls von 1946 an befaßte man sich im hessischen Justizministerium mit der Frage, wie der strafrechtliche Schutz gegen falsche Denunziationen und die Rechtshilfe für ihre Opfer verbessert werden könne. Anlaß dazu gab der zeitgenössische Mißstand, daß ein erheblicher Anteil der falschen Anschuldigungen an die Besatzungsmächte gerichtet wurde und daß die von diesen daraufhin eingeleiteten Verfahren und Maßnahmen meist einschneidendere Auswirkungen und Folgen hatten als diejenigen Schritte, die von deutschen Stellen veranlaßt wurden. Ziel war, den Ehrenschutz für die angegriffenen Personen jedem Verletzten teilwerden zu lassen, gleichgültig, ob er bei einer deutschen oder einer Besatzungsbehörde verdächtigt wurde.[73]

Der solchermaßen angesprochene Schutz des Staates und des Bürgers kam erneut zur Sprache, nachdem die hessische Verfassung durch einen Kompromiß zwischen SPD und CDU zustandegekommen und am 1. Dezember 1946 in Kraft getreten war.[74] Gedanklicher Ausgangspunkt des Entwurfs zu einem hessischen Staatsschutzgesetz, zu dem das hessische Justizministerium schon im Jahr 1947 drei Entwürfe ausarbeiten ließ, war Art. 149 der hessischen Verfassung. Dieser legt fest, daß die strafrechtlichen Folgen, die sich aus dem Bruch der Verfassung (Art. 147) und aus revolutionären Handlungen (Art. 148) ergeben, durch Gesetz bestimmt werden. Infolgedessen war zur Ausführung der Verfassung ein Strafgesetz zu erlassen, das die Vorkehrungen zum Schutz des Staates bzw. der Verfassung näher bestimmte. Die Regierung hielt einen strafrechtlichen Schutz der Verfassung auch deshalb für erforderlich, weil das Kontrollratsgesetz Nr. 11 die nationalsozialistische Vorschrift über den Hochverrat aufgehoben hatte.[75] Unter Hinweis auf den Verfassungsauftrag bat der hessische Justizminister am 18. Februar 1947 Ministerialrat Adolf Arndt, das Weite-

---

72 A. a. O., S. 1–4, Zitat S. 4.

73 Vgl. „Gutachten in der Frage: Gesetzlicher Schutz gegen Denunziationen", mit Datum vom 18. 11. 1946 erstellt von dem Präsidenten des OLG Düsseldorf, Lingemann, für das Hess. Ministerium der Justiz und die Aufzeichnung „Gesetzlicher Schutz gegen falsche Denunziationen" aus dem Hess. Justizministerium mit handschriftl. Datum 20. 7. 1947 (Hess. MJ, Az. 1030/69).

74 Vgl. E. STEIN, 1976, S. 191–198 und W. MÜHLHAUSEN, 1985, S. 231–270.

75 Vgl. die Begründung zum III. Entwurf eines Staatsschutzgesetzes vom August 1947, masch., S. 6 f. (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

re zu veranlassen.[76] Arndt arbeitete rasch, denn nur zwei Tage später, am 20. Februar, lagen im Justizministerium zwei inhaltlich zusammenhängende Entwürfe vor: der Entwurf zu einem „Staatsschutzgesetz" und derjenige zu einem „Gesetz über politische Parteien." In dem Referentenentwurf für ein Parteiengesetz, das dann aus der parlamentarischen Diskussion verschwand, wurden die politischen Parteien nicht mehr als Vereine behandelt, vielmehr wurde ihnen die Rechtsfähigkeit kraft Gesetzes zuerkannt, d. h. die Vorlage wandelte ihre politische Funktionen in rechtliche um.[77] Die gleichzeitige Vorlage der beiden Entwürfe war kein Zufall, sondern entsprach dem Konzept von Arndt, den hessischen Staat und seine Organe nicht nur durch strafrechtliche Vorschriften, sondern auch durch ein Parteiengesetz, ein Gesetz über den Staatsgerichtshof und ein Pressegesetz zu schützen.[78] Wegen seines Vorbildcharakters für spätere Strafvorschriften interessiert hier nur Arndts Entwurf für ein Staatsschutzgesetz.

§ 1 der Fassung vom 20. Februar 1947 sah die Todesstrafe für denjenigen vor, der durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt den verfassungsrechtlichen Zustand des Landes Hessen angreift. Ebenso sollte ein Mitglied der Landesregierung bestraft werden, das unter Bruch der Verfassung die Rechte des Volkes, des Landtages oder des Staatsgerichtshofes verletzt, um eine Gewaltherrschaft zu errichten. Hochverrat konnte aber nicht nur von unten durch Aufruhr verübt werden, sondern auch von oben durch widerrechtliche Aneignung der Macht, was sich rückblickend als der häufigere und gefährlichere Fall erwiesen hatte. Arndt hatte deshalb den § 1 Abs. 1 in zwei Sätze aufgeteilt, von denen der erste den Hochverrat im alten Sinne, also die klassische Revolution mit Strafe bedrohte, während der zweite Satz die moderne – auch gewaltlose – Usurpation behandelte.[79]

Neben § 1 wurde § 2 als eine der Kernbestimmungen der Staatsschutzvorlage angesehen. Für den aus politischen Beweggründen ausgeführten Anschlag auf das Leben oder die Freiheit eines Mitgliedes der Landesregierung, des Landtages, des Staatsgerichtshofes oder des Landesvorstandes einer zugelassenen Partei wurde lebenslängliche Zuchthausstrafe angedroht. Nach § 2 Abs. 2 wurde mit Zuchthaus nicht unter zehn Jahren bestraft, wer einen solchen Anschlag auf genau bezeichnete Personen des öffentlichen Lebens oder auf öffentliche Gebäude, Einrichtungen oder Gebäude der Presse ausführt. Nach Abs. 3 wurde die Vorbereitung mit Zuchthaus bestraft. Die Rechtsgüter, die hier geschützt werden sollten,

---

76 Vermerk von Justizminister Zinn vom 18. 2. 1947 Min./Fr. (Hess. MJ, Az. 1030/69).

77 Entwurf vom 20. Febr. 1947, Hessisches Justizministerium: Gesetz über die politischen Parteien, und Entwurf vom 20. Febr. 1947, Hessisches Justizministerium: Staatsschutzgesetz (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07); Stellungnahme von MinDir Canter, Hess. MJ, vom 24. 3. 1947 zu dem Gesetz über politische Parteien und dem Staatsschutzgesetz (Hess. MJ, Az. 1030/69).

78 Zu den rechtspolitischen Vorstellungen von Adolf Arndt siehe künftig die Biographie über den „Kronjuristen" der SPD von D. Gosewinkel, dem Verf. diesen Hinweis verdankt.

79 Vgl. den I. Entwurf für ein Staatsschutzgesetz vom 20. 2. 1947 und die Begründung zum III. Entwurf vom August 1947 (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

waren das Leben und die Freiheit von Personen, die als Politiker, insbesondere als Träger der Staatsorgane, im politischen Leben stehen. Bemerkenswert ist der weit gezogene Kreis von Personen, die – einschließlich des gesamten Vorstandes einer Partei – einen besonderen Schutz genießen sollten. Ergänzt wurde § 2 durch das Vorgehen nach § 5 des Entwurfs, der für Gewalttätigkeiten oder Bedrohung mit Gewalt gegen Personen im öffentlichen Dienst oder gegen Funktionäre einer zugelassenen politischen Partei eine Gefängnisstrafe nicht unter sechs Monaten vorsah.[80]

Nach § 3 des Entwurfs eines Staatsschutzgesetzes i. d. F. vom 20. Februar 1947 war mit Gefängnis nicht unter einem Jahr zu bestrafen, wer eine nach dem gleichzeitig entworfenen Parteiengesetz unzulässige Partei bildet oder sich an ihrer Leitung beteiligt. Über die Unzulässigkeit der Partei sollte der hessische Staatsgerichtshof durch Erstattung eines Gutachtens entscheiden. § 4 des Entwurfs stellte die Verletzung der Satzung einer zugelassenen Partei unter Strafe, der schon erwähnte § 5 Anschläge gegen Personen im öffentlichen Dienst und Funktionäre einer zugelassenen politischen Partei, § 6 die Verächtlichmachung und die Verleumdung desselben Personenkreises.[81]

§ 7 des geplanten Staatsschutzgesetzes sah eine Gefängnisstrafe nicht unter drei Monaten vor für a) die Sprengung oder Verhinderung von Versammlungen einer zugelassenen politischen Partei, b) den Uniformmißbrauch, c) die Aufforderung zu Gewalttaten oder Drohung mit Gewalt aus politischen, rassischen oder religionsfeindlichen Gründen, d) die gewaltsamen Angriffe oder Drohung mit Gewalt gegen Personen oder Personengruppen, die sich durch Rasse-, Glaubens- oder Parteizugehörigkeit gebildet haben, e) die öffentliche Beschimpfung der zuvor genannten Personengruppen und f) die Anwendung von Zwang bei Parteieintritten unter Ausnutzung eines dienstlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses. § 8 des Gesetzentwurfs sah die Zuchthausstrafe vor für die planmäßige Förderung strafbarer Handlungen nach diesem Gesetz durch Mißbrauch einer wirtschaftlichen Machtstellung oder des Vermögens. § 9 der Staatsschutzvorlage bedrohte denjenigen mit Zuchthaus oder Gefängnis, der es unterläßt, das ihm Mögliche zur Verhinderung oder Aufdekkung von strafbaren Handlungen nach §§ 1–4 Abs. 2 dieses Gesetzes zu unternehmen. Die restlichen §§ 10–14 des ersten Entwurfs eines Staatsschutzgesetzes betrafen den Strafrahmen (einschließlich der Todesstrafe) sowie andere Folgen der Verurteilung.[82]

Nach dem ersten, von Adolf Arndt verantworteten Entwurf eines Staatsschutzgesetzes vom 20. Februar 1947 ließ das hessische Justizministerium im Juni und August desselben Jahres eine zweite und dritte

---

80 Vgl. den I. Entwurf für ein Staatsschutzgesetz vom 20. 2. 1947 und die Stellungnahme zum II. Entwurf von MinR Mayer aus der Abt. II der Hess. Staatskanzlei vom 10. 7. 1947 (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

81 Siehe den I. Entwurf für ein Staatsschutzgesetz vom 20. 2. 1947 (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

82 Ebd.

Fassung ausarbeiten, womit erneut Ministerialrat Arndt betraut worden sein dürfte, der auch später mit der Gesetzesvorlage befaßt war.[83] Der zweite Entwurf vom Juni 1947 behielt die Todesstrafe für Hochverrat bei, solange das Reichsstrafgesetz sie als Höchststrafe zuließ, und führte als neuen Tatbestand den Eidbruch durch Beamte ein (neuer § 3). Der dritte Entwurf vom August 1947 ersetzte zwar die Todesstrafe durch lebenslange Zuchthausstrafe, schloß aber die Anwendung eines anderen Gesetzes, das eine höhere Strafe androhte, ausdrücklich nicht aus (§§ 1 und 12). Die Vorschrift über den Eidbruch war nun zu einem Straftatbestand ausgeweitet, der nicht nur unrechtes Tun, sondern auch pflichtwidriges Unterlassen ahndete. An die Stelle des Verbotes der Gründung und Förderung einer unzulässigen politischen Partei trat das weiterreichende Verbot einer politischen Gruppe, die „bestimmt ist, unmittelbar die politische Willensbildung rechtswidrig zu beeinflussen" und die „den Vorschriften des Gesetzes über die politischen Parteien nicht entspricht."[84]

Von den beiden vorhergehenden Entwürfen unterschied sich der dritte Entwurf dadurch, daß er noch viel deutlicher darauf abzielte, durch Strafe nicht nur unrechtes Tun zu verfolgen, sondern – in Anlehnung an die in Art. 147 der hessischen Verfassung postulierte Widerstandspflicht – auch pflichtwidriges Unterlassen ausdrücklich unter Strafe stellte. So sah der erweiterte § 3 Abs. 1 des dritten Entwurfs Zuchthausstrafe wegen Eidbruchs für denjenigen vor, der als Beamter durch ein pflichtwidriges Tun oder Unterlassen die von ihm der Verfassung des Landes Hessen geschworene Treue vorsätzlich verletzt. § 3 Abs. 3 bedrohte jeden mit Zuchthausstrafe, der es unterlassen hat, für den Bestand der Verfassung einzutreten. Der Täter wurde aber erst dann bestraft, wenn der Landtag gemäß Art. 125 Hess. Verf. die Gefährdung des verfassungsmäßigen Zustandes festgestellt hatte. Dieses Formerfordernis war deshalb erforderlich, weil der einzelne nicht beurteilen kann, ob und was zum Schutze der Verfassung geboten ist. Begründet wurde die Rechtspflicht zum Handeln aus der geschichtlichen Erfahrung, daß sich nicht nur die Bevölkerung allgemein, sondern gerade die Beamtenschaft sich vielfach untätig oder angeblich „neutral" verhielt, als der verfassungsmäßige Zustand der Weimarer Republik seit 1919 immer mehr ausgehöhlt und in den Jahren 1932 und 1933 vollständig zerstört wurde.[85]

Wie zu erwarten war, weckte der Entwurf eines Staatsschutzgesetzes für Hessen von Anfang an Bedenken; sie wurden zunächst im Justizministerium und in der Staatskanzlei, später von der amerikanischen Militärregie-

---

83 Vgl. das Eintreten Arndts für den Gesetzentwurf in seinem Schreiben vom 27. 12. 1947 an die Schriftleitung des Wiesbadener Kurier, Wiesbaden, und in seinem Schreiben vom 14. 1. 1948 an die SPD Bezirk Hessen-Süd, Frankfurt a. M. sowie den Vermerk Arndts vom 9. 2. 1948 über eine diesbezügliche Besprechung zwischen ihm und Vertretern der US-Militärregierung (alle Akten Hess. MJ, Az. 1030/69).

84 Siehe den II. und III. Entwurf für ein Staatsschutzgesetz vom Juni und August 1947 (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

85 Vgl. die Begründung zu dem III. Entwurf für ein Staatsschutzgesetz vom August 1947 (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07); C. HEYLAND, 1950, S. 111; E. STEIN, 1976, S. 188.

rung und in der Presse formuliert. Kritikpunkte waren vor allem die Todesstrafe als solche und ihre Verhängung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit, die fortgesetzte Androhung von hohen Zuchthausstrafen bis zur Strafe des lebenslänglichen Zuchthauses, die Ausdehnung des Schutzes auch auf Personengruppen wie Parteivorstände und Schriftleiter von Presseorganen, die nicht eigens von der Verfassung bezeichnet werden[86], sowie das Bemühen, die Bestimmungen des StGB über Hochverrat mit der Lösung der Frage zu verbinden, wie etwaigen gewalttätigen Anschlägen neonazistischer Kreise entgegengetreten werden soll.[87] Angesichts dieser zeitgenössischen Kritik darf jedoch nicht übersehen werden, daß der Gedanke eines besonderen Staatsschutzgesetzes in diesen Jahren kein spezifisch hessisches Anliegen war: im bayerischen Landtag brachte die SPD-Fraktion im Juli 1947 den Entwurf zu einem „Gesetz gegen die Untergrabung der Volksherrschaft" ein[88], und Anfang 1950 nahm der saarländische Landtag ein Gesetz „zum Schutz der demokratischen Staatsordnung" an, mit dem die Regierung von Johannes Hoffmann allerdings weniger den Rechtsradikalismus als vielmehr die Gegner der politischen Autonomie bekämpfen wollte.[89]

Der weitere Weg des Entwurfs, der schließlich nicht Gesetz wurde, soll hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Alle vier Parteien im hessischen Landtag – SPD, CDU, LDP/FDP und KPD – bejahten grundsätzlich die Vorlage, wobei die KPD, dem ihr eigenen Gesellschaftsziel folgend, erwartungsgemäß die meisten Bedenken vorbrachte. Dabei überrascht nicht, daß die erste Lesung des Entwurfs Grundsatzfragen aufwarf, die später in der Bundesgesetzgebung erneut zutage traten: das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz des Staates und den schutzwürdigen Rechten des einzelnen, die Abgrenzung zwischen verfassungswidriger Betätigung und der in einer Demokratie unverzichtbaren politischen Diskussion und Opposition, sodann die später wieder aktuelle Frage, welches Gericht für die Aburteilung der politischen Straftaten zuständig sein sollte, oder das Problem, wieweit das Strafrecht nicht nur unrechtes Tun, sondern auch unrechtes Unterlassen ahnden solle.[90]

---

86 Vgl. Stellungnahme von MinDir Canter, Hess. MJ, vom 24. 3. 1949 zum Staatsschutzgesetz; „Das Staatsschutzgesetz" in: Wiesbadener Kurier 3. Jg., Nr. 181 vom 13. 12. 1947; Aktenvermerk von Adolf Arndt, Wiesbaden, vom 9. 2. 1948 über eine Besprechung bei der US-Militärregierung zwischen Mr. Gruder, Mr. Anspach und ihm selbst (Hess. MJ, Az. 1030/69).

87 Vgl. Schreiben des Chefs der Hess. Staatskanzlei, Hermann L. Brill, vom 5. 8. 1947 an Abt. II z. Hd. MinR Mayer (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

88 Eine Durchschrift des Gesetzentwurfs übermittelte der Staatssekretär im Bayer. StaatsMJ, Lacherbauer, mit Begleitschreiben vom 9. 10. 1947 dem Hess. MJ (Hess. MJ, Az. 1030/69).

89 Vgl. den Artikel „Zuchthaus für Gegner der Autonomie", in: Wiesbadener Kurier 6. Jg., Nr. 17 vom 20. 1. 1950 (Hess. MJ, Az. 1030/69) und Saarländisches Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Strafgesetzbuchs vom 19. 7. 1950 (AMTSBL. des Saarlandes, S. 872). Das Gesetz stellte den Status der Saar, die saarländische Verfassung, die Regierung und ihre Mitglieder unter besonderen strafrechtlichen Schutz.

90 Vgl. zu dem Gesetzentwurf die Werdegangsakten der Hessischen Staatskanzlei (Az. 3d 02/07) und des Hessischen Justizministeriums (Az. 1030/69); dazu HESS. LT 1. Wp. Drucks.

Der Landtag überwies den Entwurf am 28. Juni 1948 seinem Rechtsausschuß, der die Vorlage in fünf Sitzungen von Ende Juli 1948 bis Anfang Februar 1949 erheblich umgestaltete. Als der Landtag am 4. Mai 1949 in die zweite Lesung des Gesetzentwurfs eintrat, standen die Beratungen des Grundgesetzes kurz vor dem Abschluß, das in seinem Schlußteil den verfassungsmäßigen Schutz auch der Länder gewährleistete und den Hochverrat unter Strafe stellte (die späteren Art. 142 und 143 GG). Um die absehbare Kollision von Teilen des hessischen Entwurfs mit dem Grundgesetz und die dann unumgängliche Anpassung an das Bundesrecht zu vermeiden, beschloß der Landtag, die zweite Lesung abzubrechen und die Ausschußberatung erst anzusetzen, nachdem das Grundgesetz in Kraft getreten war. Dementsprechend befaßte sich der Rechtsausschuß des hessischen Landtags dann am 5. Oktober 1949 erneut mit dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der demokratischen Freiheit. Der Ausschuß empfahl dem Landtag, die erarbeitete Materie durch die Landesregierung überprüfen zu lassen und ihr nahezulegen, die Bestimmungen über den Hochverrat und alles das, was in die Zuständigkeit des Bundes gehöre, über den Bundesrat der Bundesgesetzgebung zu überweisen. Für die dem Land verbliebenen Möglichkeiten des strafrechtlichen Staatsschutzes nach Art. 146 und 147 der hessischen Verfassung sollte die Landesregierung ein neues Ausführungsgesetz vorlegen. Dieser Empfehlung schloß sich das Landtagsplenum am 12. Oktober 1949 an.[91]

In der Folgezeit zogen das Bundesjustizministerium und der Bundestag den hessischen Gesetzentwurf bei den Beratungen des 1. StÄG wiederholt als Material heran[92]; und der hessische Ministerpräsident Stock äußerte sich gegenüber Justizminister Dehler Mitte 1950 erfreut darüber, daß der Regierungsentwurf „zum Teil auch Gedanken übernommen oder weiterentwickelt hat, die bereits in dem Entwurf der hessischen Landesregierung zu einem Staatsschutzgesetz von 1948 enthalten waren."[93] Tatsächlich kehren die im hessischen Gesetzentwurf von 1948 aufgeführten Straftatbestände sowohl in der Reihenfolge als teilweise auch in den Formulierungen im sozialdemokratischen Entwurf eines Bundesgesetzes gegen die Feinde der Demokratie und – in geringerem Umfang – in der Regierungsvorlage von 1950 für das 1. StÄG wieder.[94]

Abt. III Nr. 32: Sten. Ber., 32. Sitzung, 28. 1. 1948, S. 1009–1915; Drucks. Abt. I Nr. 592: Entwurf eines Staatsschutzgesetzes. Wortlaut des Entwurfs auch bei C. HEYLAND, 1950, S. 108–111.

91 HESS. LT 1. Wp. Drucks. Abt. II Nr. 557: Bericht des Rechtsaussch.; Drucks. Abt. III Nr. 58: Sten. Ber., 58. Sitzung, 4. Mai 1949, S. 2089–2091; Drucks. Abt. II Nr. 641: Bericht des Rechtsaussch. vom 5. 10. 1949.

92 Vgl. Vermerk des BMJ vom 31. 3. 1951 betr. Drucksachen des Hess. Landtags zum Staatsschutzgesetz (BA, B 141/3033); Fernschreiben des Hess. Ministers der Justiz, i. A. Speith, vom 17. 5. 1951 an den Bundesminister der Justiz (Hess. MJ, Az. 1030/69); BT Aussch. zum Schutze der Verfassung, 4. Sitzung, 18. 1. 1950, S. 3.

93 Der Hess. Ministerpräsident Christian Stock Tgb.-Nr. I/Bd. 1 K 06/01 vom 30. 6. 1950 an den Bundesminister der Justiz (BA, B 141/3011).

94 Vgl. Zweites Kapitel 2 b, Anm. 27.

Vorgedacht wurde der strafrechtliche Staatsschutz auf Bundesebene zum Teil im Parlamentarischen Rat 1948 bis 1949.

3. Die anfänglichen Bestimmungen über den strafrechtlichen Staatsschutz im Grundgesetz

Ähnlich wie die Verfassunggebung in den Ländern war die Entstehung des Grundgesetzes von dem Konsens getragen, eine wehrhafte Demokratie zu schaffen: durch die Verwirkung von Grundrechten, das Verbot antidemokratischer Parteien, den Ausschluß grundlegender Verfassungselemente von jeglicher Änderung und eine besondere Verfassungsgerichtsbarkeit. Dementsprechend trat der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee ausdrücklich für eine wehrhafte Demokratie ein und übernahm in seinen Entwurf demokratische und rechtsstaatliche Elemente aus den Landesverfassungen.[95] Einen strafrechtlichen Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes und der Länder sah der Konvent von Herrenchiemsee nicht vor; diesen Schritt tat erst der Parlamentarische Rat mit der Strafandrohung gegen Hochverrat in Art. 143 Abs. 1 GG: „Wer mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes ändert, den Bundespräsidenten der ihm nach diesem Grundgesetze zustehenden Befugnisse beraubt oder mit Gewalt oder durch gefährliche Drohung nötigt oder hindert, sie überhaupt oder in einem bestimmten Sinne auszuüben, oder ein zum Bunde oder einem Lande gehöriges Gebiet losreißt, wird mit lebenslangem Zuchthaus oder Zuchthaus nicht unter zehn Jahren bestraft."[96]

Die früheren Vorschriften über Hoch- und Landesverrat, die in der Novelle zum StGB 1934 neu gefaßt worden waren, hatte das Kontrollratsgesetz Nr. 1 1945 aufgehoben. Damit war eine Lücke entstanden, auf die der Abg. Becker (FDP) im Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates als erster aufmerksam machte; füllen wollte er die Lücke durch einen detaillierten Entwurf für „Bestimmungen über den strafrechtlichen Schutz der Verfassung und des politischen Lebens". Dahin ging der liberale Antrag vom 22. Oktober 1948[97], der wie andere Vorlagen zu den einzelnen Abschnitten des Grundgesetzes in einem der Fachausschüsse beraten wurde, von dort über einen allgemeinen Redaktionsausschuß an den Hauptausschuß gelangte. Dieser hatte die Aufgabe, aus den Vorlagen der Fachausschüsse ein „homogenes Ganzes" zu bilden, bevor das Plenum abschließend entschied.[98]

---

95 Vgl. H. Jahrreiss, Festschrift Thoma, 1950, S. 90 f.; Der Parlamentarische Rat, 1981, Bd. 2, S. 208 f., 523 f.

96 BGBl. S. 1. Aufgehoben durch das 1. StÄG vom 30. 8. 1951, siehe BGBl. I S. 739.

97 Vgl. Parl. Rat, Schriftl. Bericht, 1949, S. 99 f.; Entstehungsgeschichte des GG, JÖR 1951, S. 913 f.

98 R. Ley, ZParl 1975, S. 198.

Auch der Redaktionsausschuß hielt es für notwendig, die entstandene Lücke zu füllen und dem Bund und seinen Organen den erforderlichen Rechtsschutz gegen Hochverrat zu geben. Geschehen sollte dies auch während der Übergangszeit, in der Ausführungsgesetze – ähnlich dem hessischen Gesetzentwurf von 1948[99] – noch fehlten. Dementsprechend arbeitete der Redaktionsausschuß unter Mitwirkung des Strafrechtlers Hellmuth von Weber[100] einen Vorschlag mit zwei Varianten aus. Nach der ersten Variante sollten die §§ 80 bis 89 des StGB in der Fassung von 1871 wieder in Kraft treten. Die zweite Variante stützte sich auf den Entwurf eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuches von 1927. Gemeinsam war beiden Varianten, daß sie den Landesverrat mit einbezogen und die verfassungsmäßige Ordnung auch der Länder und ihrer Gebiete schützen sollten.[101]

Die eigentlich politische Seite des Vorschlags trat in der Sitzung des Organisationsausschusses vom 6. Dezember 1948 zutage. Vor allem die Abg. Katz und Zimmermann (beide SPD) gaben zu bedenken, daß der Fall des Hochverrats, also der gewaltsamen Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung, hier anders zu beurteilen sei als der Fall des Landesverrats, d. h. des Verrats von Staatsgeheimnissen an das Ausland. Angesichts der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten erschien der geplante Straftatbestand des Landesverrats als eine heikle Angelegenheit. Wenn er auch Deutsche betraf, die Neugliederungspläne mit den Alliierten erörterten (etwa die Autonomie Südschleswigs) oder sonst mit den Alliierten zusammenarbeiteten, konnte die Strafandrohung so verstanden werden, als ob man den Alliierten jede Möglichkeit nehmen wollte, sich Informationen aus deutschen Quellen zu beschaffen.[102] Nach Ansicht der CDU/CSU-Fraktion[103], für die der Abg. Dr. Fecht sprach, gehörten derartige Bestimmungen überhaupt nicht in die Verfassung, sondern in ein Strafgesetz. Angesichts dieser Bedenken hielt es der Organisationsausschuß für zweckmäßiger, die Schließung der Lücke dem Gesetzgeber zu überlassen und beschloß, die Entscheidung über die umstrittene Materie der zweiten Lesung des Hauptausschusses vorzubehalten. Entsprechend dem Vorschlag des Organisationsausschusses beschloß der Hauptausschuß in erster Lesung am 6. Dezember 1948, die Beschlußfassung darüber zurückzustellen und die Angelegenheit „wegen ihrer hochpolitischen Bedeutung auch noch einmal im Ältestenrat zu besprechen."[104]

---

99 Siehe Anm. 68 und 69.

100 Vgl. zu derselben Materie H. v. WEBER, DJT 1950, S. E 3-E 22; ders., Strafrechtsänderungsgesetz, MDR 1951, S. 517–523, 641–646.

101 Vgl. PARL. RAT, Schriftl. Ber., 1949, S. 99 f.; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 913 f.

102 Vgl. PARL. RAT, Schriftl. Ber., S. 100; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 914. Vgl. die Bedenken der Alliierten gegen den Tatbestand des Landesverrats im 1. StÄG, in: U. S.-ARCHIVDIENST, 1951, 8th quarterly, S. V.

103 Vgl. CDU/CSU-Fraktion, Protokoll vom 3. 12. 1948, 1981, Nr. 51, S. 256.

104 Vgl. PARL. RAT, Hauptaussch., 1949, S. 237; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 914.

Der Redaktionsausschuß, der daraufhin wieder mit dem Gegenstand befaßt wurde, erneuerte am 18. Dezember 1948 seine bereits früher formulierte Anregung und fügte ihr einen Vorschlag an, der die Zuständigkeit der Gerichte bei der Aburteilung politischer Straftaten vorzeichnete. Danach sollte, wie es auch die Endfassung in Art. 143 GG vorsah, für die Aburteilung einer gegen das Land gerichteten hochverräterischen Handlung das oberste Gericht des jeweiligen Landes zuständig sein, soweit das Landesrecht dies nicht abweichend regelte. In allen übrigen Fällen sollte das für den Sitz der Bundesregierung zuständige Oberlandesgericht mit der Sache befaßt werden. Die Beschlußfassung über die Vorlage stellte der Hauptausschuß auch in zweiter Lesung am 14. Januar 1949 zurück.[105]

Von dem Vorschlag des Redaktionsausschusses ausgehend behandelte der Organisationsausschuß das Problem erneut am 20. Januar 1949. Der Abg. Katz (SPD) unterstrich die Notwendigkeit von Schutzbestimmungen für die obersten Bundesorgane, hielt es jedoch für zweckmäßig, sich dabei zunächst auf die Bestimmungen über den Hochverrat zu beschränken und die Ausarbeitung von Bestimmungen über den Landesverrat dem Bundestag zu überlassen. Auch der Abg. Lehr (CDU) trat im Namen seiner Fraktion dafür ein, in das Grundgesetz nur Vorschriften über den Hochverrat aufzunehmen.[106] Der Vorschlag des Abg. Zinn (SPD), für den Hochverrat auf den Strafrechtsentwurf von 1927 zurückzugreifen, da dieser Erfahrungen der neueren Zeit verwertet habe, fand grundsätzlich die Zustimmung der Abg. Katz (SPD) und Walter (CDU). Beide wünschten jedoch eine möglichst kurze Fassung des Textes, der nicht auf das Reichsstrafrecht verweisen, sondern lediglich den Tatbestand, eine Strafandrohung und eine Zuständigkeitsregelung enthalten sollte. Im übrigen wurde das vom Redaktionsausschuß vorgesehene Zuständigkeitsschema für die Gerichte gutgeheißen.[107] Den Änderungswünschen des Organisationsausschusses kam der Redaktionsausschuß nach. Sein neuer Vorschlag vom 25. Januar 1949, der nur den Hochverrat berücksichtigte, fand dann die Billigung des Fünferausschusses und des Hauptausschusses in dritter Lesung. In seiner vierten Lesung nahm der Hauptausschuß an dem Verfassungsartikel eine kleine redaktionelle Änderung vor, mit der er dann vom Plenum des Parlamentarischen Rates angenommen wurde.[108] Die Hochverratsvorschriften waren nur für eine Übergangszeit gedacht: sie galten „bis zu einer anderweitigen Regelung durch Bundesgesetz."[109] Daß Art. 143 GG dann 1951 Gegenstand der ersten Verfassungsänderung wurde, die ihn aufhob und durch das 1. StÄG ersetzte, entsprach einer veränderten Einschätzung der außen- und innenpolitischen Lage.

---

105 Vgl. PARL. RAT, Schriftl. Ber., 1949, S. 100; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 914 f.

106 Vgl. CDU/CSU-Fraktion, Protokoll vom 20. 1. 1949, 1981, Nr. 89, S. 350.

107 Vgl. PARL. RAT, Schriftl. Ber., 1949, S. 100; PARL. RAT, Grundgesetz (Entwürfe), 1949, S. 38 f., 171 f.; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 915 f.

108 Vgl. PARL. RAT, Schriftl. Ber., ebd.; PARL. RAT, Grundgesetz (Entwürfe), 1949, S. 194, 239, 257; ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 916.

109 Siehe Anm. 74.

Entstehung des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes I: Oktober 1949 bis Januar 1951

1. Die 1. Strafrechtsnovelle in ihrem politischen und rechtlichen Umfeld

a) Die 1. Strafrechtsnovelle als Teil gesetzlicher Maßnahmen zur inneren Sicherheit

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland zwang Regierung und Parlament zu Grundsatzentscheidungen oder zur Anerkennung bereits vollzogener Weichenstellungen auf vielen Politikfeldern. Die schrittweise Westintegration des neuen Staatswesens auf politischem, wirtschaftlichem und militärischem Gebiet gehört hierzu ebenso wie die allmähliche Ablösung des Besatzungsstatuts durch eigenes Recht. Jeder dieser Schritte zielte darauf ab, die Bundesrepublik zu einem gleichberechtigten Staat wie andere zu machen.[1] Dazu im Widerspruch stand das Verständnis von einem provisorischen Teilstaat, der sich – anders als die Nachbarstaaten – ausdrücklich nur eine vorläufige Ordnung gegeben hatte (die gleichwohl von Anfang an viel mehr war als das Organisationsstatut eines Staatsfragments), bis die Wiedervereinigung erreicht wäre. Der Widerspruch zwischen beiden Staatszielen vergrößerte sich, je mehr beide Teilstaaten zu Vorposten der Blöcke im Kalten Krieg wurden[2], denen beide ihr Entstehen verdankten. In der innenpolitischen Diskussion um Westintegration und Wiederbewaffnung ging es daher stets auch um die Frage, ob man auf diese Weise nicht die damals noch ernsthaft erhoffte Wiedervereinigung, d. h. die nationale Einheit Deutschlands aufs Spiel setzte.[3]

Jedenfalls war es für die Politiker und die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik nach 1949 schwer, die Sicherheitsinteressen des westlichen Teil-

1 So war die Westintegration als Hauptziel der außenpolitischen Neuorientierung bereits vor der Gründung der Bundesrepublik weitgehend vorgezeichnet. Vgl. H.-P. SCHWARZ, Vom Reich zur Bundesrepublik, 1980, S. 423–479, et passim; A. DOERING-MANTEUFFEL, 1983, S. 36–44.

2 Zur Entstehung des Begriffes Kalter Krieg und zu den Leitlinien der internationalen Beziehungen im Zeichen des Ost-West-Konfliktes vgl. stellvertretend für die umfangreiche Literatur J. FOSCHEPOTH, 1985, S. 15–31, et passim; K. DRECHSLER, 1986, S. 280–328, et passim.

3 Dieses Spannungsverhältnis wird besonders deutlich in der fortdauernden Kontroverse um Stalins Wiedervereinigungsangebot von 1952. Vgl. R. STEININGER, Eine Chance zur Wiedervereinigung?, 1985.

staates eindeutig zu definieren, wenn sie einerseits die Brücken zu dem östlichen Teilstaat nicht völlig abbrechen wollten, andererseits in diesem aber auch einen möglichen Kriegsgegner sehen mußten.[4] Politisch befanden sich die beiden Teilstaaten ja bereits miteinander im Krieg, woraus sich eine ständige Konfliktlage ergab, zugleich aber die Notwendigkeit, in den verschiedensten Formen Kontakt miteinander zu halten.[5] Dazu zwangen schon die zahlreichen Zwischenfälle an der Grenze zur DDR, über die das Kanzleramt jahrelang Berichte an die Alliierte Hohe Kommission sandte.[6] Konflikte ergaben sich u. a. aus der wiederholten Verschleppung von Beamten der Bundesrepublik, die an der innerdeutschen Grenze Dienst taten, oder aus der Behinderung und gelegentlichen Festnahme von Landwirten, die ihre in der DDR gelegenen Äcker bewirtschaften wollten. Umgekehrt war die Bundesrepublik in dieser Zeit Ausgangspunkt für Aktivitäten gegen das kommunistische Regime, die – zu Recht oder Unrecht – dann der „Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit" zugeschrieben wurden.[7]

Abgesehen davon war die Grenze damals noch durchlässig genug, um der KPD in der Bundesrepublik eine vielfältige und breitangelegte Agitation für ihre Politik des „nationalen Widerstandes" gegen den „Kolonialstaat" Bundesrepublik zu ermöglichen.[8] Die kommunistische Propaganda mit ihrer ständigen Infragestellung der Bundesrepublik forderte eine strafrechtliche Eindämmung ebenso heraus[9] wie die neofaschistischen Hetzkampagnen, in denen der neue Staat, seine Politiker und Symbole herabgewürdigt, die Widerstandskämpfer diffamiert und die Judenverfolgung ebenso wie das Hitlerregime insgesamt gutgeheißen wurden.[10]

Vor derartigen Angriffen, die Rechtsradikale und Kommunisten gleichermaßen gegen die Bundesrepublik vortrugen, sollte in erster Linie das seit 1949 vorbereitete und 1951 in Kraft getretene 1. StÄG schützen. Die während seiner Entstehung eingebrachten situationsbedingten Vorschläge berührten notwendigerweise sehr unterschiedliche Bereiche. Die Folge war, daß die Strafrechtsnovelle zeitlich und inhaltlich mit anderen Gesetzesvorhaben in Zusammenhang gebracht wurde, die sich teils aus der notwendigen Vollendung des Staatsaufbaus, teils aus dem Sicherheitsbe-

---

4 Vgl. H.-P. SCHWARZ, Der vergessene Staat, 1985, S. 32.

5 Vgl. O. KIRCHHEIMER, Politische Justiz, 1965, S. 141.

6 Vgl. u. a. die Noten der Verbindungsstelle zur AHK im Kanzleramt an den jeweiligen Generalsekretär der AHK: 213-16 II/11.759/50 vom 7. 12. 1950, 213-16 II/7769/51 vom 7. 7. 1951, 213-16 II/3598 vom 19. 3. 1952, 213-16 II/7550/52 vom 9. 6. 1952, (AA Polit. Arch., Noten an AHK, Bde. 12, 14, 16, 17).

7 Vgl. u. a. die Noten der Verbindungsstelle zur AHK im Kanzleramt an den jeweiligen Generalsekretär der AHK: 213-16 II/10.003/50 vom 4. 11. 1950, 213-19 II/10.836/51 St/Nk vom Okt. 1951, 213-16 II/3931/53 vom 19. 3. 1953 (AA, Polit. Arch., Noten an AHK, Bde. 12, 15, 18) und K.-U. MERZ, 1987, bes. S. 60–194.

8 Zur politischen Linie der KPD nach der Gründung der Bundesrepublik vgl. H. KLUTH, 1959, S. 39–42; A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 23–39.

9 Zur Ausrichtung des 1. StÄG auf die „Bekämpfung der kommunistischen Gefahr" siehe S. 117 f.

10 Vgl. die Gesetzentwürfe des Zentrums und der SPD zum Schutz der Bundesfarben und gegen die Feinde der Demokratie S. 89 ff., 94 ff.

dürfnis des noch jungen Staatswesens ergaben. Gemeinsam war diesen Gesetzesvorhaben in den Bereichen des organisatorischen Verfassungsschutzes sowie des Versammlungs-, Presse- und Rundfunkrechts, daß sie mindestens teilweise dem Staatsschutz dienen, gewisse „Formen des politischen Lebens" vorzeichnen[11] und den Alliierten vorbehaltene Materien[12] in deutsche Zuständigkeit überleiten sollten.

Am häufigsten wurde das 1. StÄG von 1951 mit dem knapp ein Jahr früher verabschiedeten Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950[13] zusammengesehen. Die auf Grund dieses Gesetzes errichteten Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder sind ihrem gesetzlichen Auftrag nach lediglich Nachrichtensammler. Soweit sie sich auf diese Aufgabe beschränken, stehen sie zum politischen Leben in einem ähnlichen Verhältnis wie ein statistisches Amt zur gesamten Volkswirtschaft. Gegenüber dem strafrechtlichen Verfassungsschutz nehmen die Verfassungsschutzämter eine Hilfsfunktion wahr.[14] Sie tun dies durch das Sammeln und Auswerten von Informationen über verfassungswidrige Bestrebungen[15] und – soweit diese mit Strafe bedroht sind – durch ihr Mitwirken bei der Vorbereitung politischer Prozesse.[16] Als Maßstab für die Beurteilung möglicher Tatbestände reichen die Vorkehrungen des Grundgesetzes zum Schutze der Demokratie allein nicht aus; der organisatorische Verfassungsschutz bedarf darüber hinaus des umfangreichen Arsenals von Gesetzen, Kommentaren und Gerichtsentscheidungen, um z. B. Verstöße gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung inhaltlich feststellen zu können.[17] Als man die Verfassungsschutzämter auf Bundes- und Landesebene im Herbst 1950 einrichtete, standen sie ein Jahr lang – von der Öffentlichkeit kaum bemerkt – vor der Schwierigkeit, daß es noch keine strafrechtliche Grundlage gab, auf der die Ämter Hoch- und Landesverratsdelikte registrieren und die Polizeibehörden zum Einschreiten veranlassen konnten.[18] Aus dieser Situation heraus war das häufige Drängen der Exekutive auf eine rasche Verabschiedung der Strafrechtsnovelle verständlich. Das Bundesministerium des Innern, die Innenminister der Länder sowie die Ämter für Verfassungsschutz des Bundes und der Länder bezeichneten sich als handlungsunfähig in entscheidenden Fragen des Verfassungsschutzes, „solange nicht die zur Zeit fehlenden strafrechtli-

11 Vgl. Protokolle SPD-Fraktion, Sitzung vom 13. 7. 1950, zur Absetzung des VersammlungsordnungsG von der TO, „bis auch die anderen Gesetze über die Formen des politischen Lebens vorliegen." (AdsD, Prot. SPD-Fraktion).

12 Vgl. die Übersendung von Gesetzen und Verordnungen an die Alliierte Hohe Kommission in Vorbehaltsmaterien (AA, Polit. Arch., Abt. 2, 240-11).

13 BGBl. 1950, S. 682.

14 Vgl. R. SCHMID, Problematik des Verfassungsschutzes, NG 1956, S. 163 f.

15 Vgl. § 3 Abs. 1 VerfassungsschutzG.

16 Vgl. W. AMMANN/D. POSSER, 1. Denkschrift, 1956, S. 11.

17 Zu den völlig anderen Voraussetzungen des Staatssicherheitsdienstes bis 1945 vgl. H. J. FISCHER, 1984, S. 76.

18 Vgl. W. MENZEL/W. GEIGER, Polit. Studien 1955, S. 11.

chen Vorschriften die Rechtsgrundlage zum Einschreiten bieten."[19] Der erste Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Otto John, bat persönlich vor dem Rechtsausschuß des Bundestages darum, die Staatsgefährdung ernst zu nehmen und den Institutionen, die sich mit dem Schutz des Staates befassen, möglichst bald eine gesetzliche Grundlage zum Handeln zu geben. Der Redner mahnte zur Eile, da Exekutivbeamte ein Vorgehen gegen kommunistische Umtriebe verweigerten, solange sie eine gesetzliche Grundlage zum Einschreiten nicht gegeben sahen.[20] Das Inkrafttreten des 1. StÄG am 30. August 1951 schuf die gewünschte Grundlage zur Ermittlung strafbarer Tatbestände. Zudem erweiterte der mit der Novelle neu eingeführte Begriff der Staatsgefährdung den Bereich des Strafverfolgungszwanges für die Exekutive beträchtlich.[21]

Die Entstehungsgeschichte des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes[22], dessen Grundlage im Grundgesetz „verfassungsgeschichtlich in Deutschland ein Novum" darstellte[23], kann hier zugunsten weniger konstitutiver Elemente vernachlässigt werden, die den Ort des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Institutionengefüge verdeutlichten. Bereits in der Anfangsphase der Beratungen machte Adenauer Justizminister Dehler darauf aufmerksam, daß die Bestimmungen zum Schutze der Verfassung und der Demokratie nicht in der Form einer Novelle zum Strafgesetzbuch abgefaßt werden dürften. Es sei vielmehr erforderlich, dem amerikanischen Hohen Kommissar einen eigenen Gesetzentwurf zur Vorlage in den USA zu übergeben.[24] Zwar hatten die drei Alliierten – ihren Vorbehaltsrechten entsprechend – der Bundesregierung in einem 14-Punkte-Katalog die Kompetenzen des zu schaffenden Amtes vorgezeichnet. Vor allem sollte die neue Behörde rein defensiven Charakter haben, von der Polizei völlig getrennt sein, keine Macht- oder Kontrollbefugnisse über Länderdienststellen ausüben, in ständiger Fühlungnahme mit den Alliierten arbeiten und die allgemeinen Richtlinien für die Arbeit des Amtes vom Bundeskanzler entgegennehmen, während alle technischen Weisungen vom Minister des Innern zu erteilen waren.[25]

Mit den deutschen Vertretern bestand Konsens darüber, daß die deutsche Dienststelle keine polizeilichen und kontrollierenden Funktionen und auch keine unmittelbaren Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern ha-

---

19 Gemeinsames Schreiben von BMJ und BMI vom 5. 6. 1951 an die Fraktionsvors. aller im Bundestag vertretenen Parteien außer der KPD, S. 1 f. (BT Parl. Arch. I 212/1a); ähnlich zuvor Rotberg, BMJ, in: BT Rechtsaussch., Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 4 und 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12 (BT Parl. Arch.).

20 Rede Johns vor dem BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 12–14 (BT Parl. Arch.).

21 Vgl. W. MENZEL/W. GEIGER, Polit. Studien 1955, S. 11; Menzel, Reorganisation des Verfassungsschutzes, Besprechungsprot. vom 11. 9. 1954, S. 2 (Nachlaß Menzel R 9).

22 Zur Entstehung der entsprechenden Verfassungsartikel und des Verfassungsschutzgesetzes vom 27. 9. 1950 vgl. W. IMLE, 1984, S. 143–150; 151–174.

23 So W. IMLE, 1984, S. 1.

24 KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 49. Sitzung, 28. 2. 1950, S. 232.

25 Aufzeichnung über die Besprechung vom 9. 1. 1950 über Fragen des Verfassungsschutzes [zwischen Vertretern der AHK, des BMI und des BKAmts] (BA, B 136/4367, masch. 14 S.).

ben sollte. Umstritten waren dagegen Ausmaß und Formen der Kooperation des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes mit den Ländern einerseits und mit den Alliierten andererseits. Ebenfalls unklar war zunächst, ob das Amt unmittelbar dem Bundeskanzler unterstellt – wie es den Alliierten und offenbar auch Adenauer selbst vorschwebte[26] – oder als eine zentrale, dem Bundesministerium des Innern nachgeordnete Behörde errichtet werden sollte. Haushaltsrechtlich stellte sich die Frage, in welchem Etat das Bundesamt für Verfassungsschutz stehen und wer die Beamten einstellen sollte. Institutionell gesehen ergab sich das Problem, ob das Amt unmittelbar an die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gebunden und der Innenminister dementsprechend zum Bevollmächtigten des Kanzlers gemacht werden könnte, oder ob der Verfassungsschutz uneingeschränkt dem Geschäftsbereich des Innenministers zuzuordnen war.[27] Das Gesetz über den Verfassungsschutz vom 27. September 1950, das unter Verzicht auf eine Debatte und sogar auf den sonst üblichen Ausschußbericht verabschiedet wurde[28], unterstellt das Amt als Bundesoberbehörde dem Bundesminister des Innern. Im übrigen regelt es vor allem die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den entsprechenden Behörden in den Ländern.[29]

Das vorwiegend geheim arbeitende Bundesamt für Verfassungsschutz geriet ins Blickfeld einer breiten Öffentlichkeit, als sein erster Präsident, Otto John, sich im Juli 1954 überraschend nach Ost-Berlin absetzte und dort als Gegner der Adenauerschen Deutschland-Politik auftrat. Die Beunruhigung in der Öffentlichkeit war erheblich. Keine Institution schien damals, in der Zeit des Kalten Krieges, vor kommunistischer Unterwanderung sicher zu sein. Mit Nachdruck und Leidenschaft widmete sich die öffentliche Diskussion innerhalb[30] und außerhalb[31] des Parlaments der Frage, wie sich die Struktur und Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörde in den demokratischen Staat einfügen lassen. So suchte man die Ursachen für das Versagen des Bundesamtes in einer zu föderalistischen Verfassungsgrundlage, im unzweckmäßigen inneren Aufbau, in unzureichender Qualifikation seiner Mitarbeiter, in dem Eingreifen höchster, aber nicht zuständiger Stellen in seine Tätigkeit, in der Inanspruchnahme des Amtes für Maßnahmen außerhalb seines Aufgabenbereichs, in dem Fehlen von Weisungsbefugnissen bzw. nachgeordneten Instanzen sowie in einem

---

26 Aufzeichnung Walter Menzel betr. Reorganisation des Bundesamtes für Verfassungsschutz Teil I, S. 4, 1954 (Nachlaß Menzel R 8).

27 Aufzeichnung über die Besprechung vom 16. 3. 1950 über Fragen des Verfassungsschutzes im „Stationer Hof" in Mainz [zwischen Vertretern der AHK und des BMI] (BA, B 136/4367, masch. 23 S.).

28 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 4, 81. Sitzung, 28. 7. 1950, S. 3077 A–3080 D.

29 Vgl. G. Nollau, Das Parlament 1976, S. 3.

30 Vgl. u. a. BT Sten. Ber., 2. Wp., Bd. 20, 37. Sitzung, 8. 7. 1954, S. 1720 B–1743 A; Sitzungsprot. der CDU/CSU-Fraktion vom 7. 7., 24. 8. und 15. 9. 1954 (ACDP VIII-001-1006/3).

31 Vgl. Presse- und Informationsamt der BReg. vom 31. 7. 1954: „Vertraulich. Die Deutsche Presse zum Fall Dr. John. Berichtszeit vom 24.–31. Juli 1954". (NL Blücher 105, masch. 28 S.).

Verdrängungswettbewerb mit konkurrierenden Nachrichtendiensten.[32] John, dessen Flucht die Diskussion um sein Amt im Spannungsfeld zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden ausgelöst hatte, kehrte 1955 ebenso unerwartet in die Bundesrepublik zurück, wie er sich ein Jahr zuvor aus ihr abgesetzt hatte. Der dritte Strafsenat des Bundesgerichtshofs verurteilte ihn Ende 1956 wegen Landesverrats in besonders schwerem Fall zu vier Jahren Zuchthaus.[33] Aus der Sicht des Bundesministeriums des Innern handelte es sich im Fall John freilich nicht um eine Krise des Verfassungsschutzes, sondern um ein persönliches Einzelschicksal.[34] Mit solchen strukturellen und situationsbedingten Problemen sah sich eine Institution konfrontiert, die, wie noch zu zeigen sein wird, an der Rechtsprechung in politischen Strafsachen vorbereitend mitwirkt.[35]

Der Errichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Herbst 1950 folgte als nächste gesetzliche Maßnahme auf dem Gebiet des Staatsschutzes die Gründung des Bundeskriminalamtes im Frühjahr 1951. Grundlage hierfür war das Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes vom 8. März 1951.[36] Damit entstand eine zweite Institution mit Ermittlungsfunktionen, die anders als das Bundesamt für Verfassungsschutz nicht nur Nachrichten sammelte, sondern die der Bundesminister des Innern aus schwerwiegenden Gründen mit Aufgaben der polizeilichen Strafverfolgung beauftragen konnte. Zwei Ämter beobachteten nun die unter den unterschiedlichsten Tarnungen arbeitenden Organisationen rechtsradikaler und vor allem kommunistischer Provenienz. Nach dem Inkrafttreten der Strafrechtsnovelle im Sommer 1951 erweiterten sich die Ermittlungsfunktionen des Bundeskriminalamtes beträchtlich. Sowohl der Oberstaatsanwalt in Bonn als auch der damalige Oberbundesanwalt beim Bundesgerichtshof schalteten die Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamtes immer häufiger in die Ermittlungen strafbarer Vorgänge ein. Innerhalb der Abteilung „Staatsschutz" des Bundeskriminalamtes ermittelte die Gruppe „Landesverrat" in Fällen des Verdachtes des Landesverrats, der Gefährdung der äußeren Sicherheit, der Straftaten gegen die Landesverteidigung und der Verschleppung, soweit ein nachrichtendienstlicher Hintergrund erkennbar war. Tätig wurde die Abteilung auf Veranlassung des Bundesministers des Innern, auf Ersuchen einer zuständigen Landesbehörde oder im Auftrag des Generalbundesanwalts.[37]

Daß das Gesetz über das Bundeskriminalamt in der Praxis eine zentrale Verbrechensbekämpfung auch auf dem Gebiet des Hochverrats, der

---

32 Vgl. Anm. 51 und die Aufzeichnungen von Walter Menzel zur Reorganisation des Verfassungsschutzes vom 11. 9. 1954, 29. 12. 1954, 15. 1. 1955 (NL Menzel R 9); W. IMLE, 1984, S. 175–184.

33 BGHSt 10, S. 163–173. Zur John-Affäre in ihrem historischen Kontext vgl. H.-P. SCHWARZ, Ära Adenauer I, 1981, S. 236–239.

34 Mitteilung an die Presse Nr. 1520/56 des Presse- und Informationsamtes der BReg. vom 22. 12. 1956 (Nachlaß Blücher 105).

35 Siehe S. 297 f.

36 BGBl. 1950 I, S. 165.

37 Vgl. H. JESS, Das Parlament 1953, S. 3; H.-P. BOCHMANN, Das Parlament 1976, S. 4.

Staatsgefährdung, der Spionage und der Sabotage gewährleistete[38], ging aus den Beratungen des Gesetzes direkt nicht hervor. Innenminister Heinemann und sein Nachfolger Lehr, damals noch Abgeordneter, schätzten die Vorlage als „eine ruhige Partie" ein, weil sie lediglich ein unentbehrliches technisches Instrument zur Bekämpfung gemeiner Verbrechen schaffe, allerdings auch solcher Verbrechen, die sich die deutsche Teilung zunutze machten.[39]

Im übrigen war das Gesetz über das Bundeskriminalamt ebenso wie das Gesetz über das Verfassungsschutzamt wesentlich ein Zusammenarbeitsgesetz. Obwohl sämtliche 11 Länder den Entwurf – vor allem im Blick auf bevorstehende Wahlkämpfe – dringend befürwortet hatten[40], erwies sich die Abgrenzung zwischen den Befugnissen des Bundes und denen der Länder sowohl bei der Entstehung des Gesetzes als auch später in der Praxis als ausgesprochen schwierig.[41] Ähnlich wie der Verfassungsschutz hatte auch der Aufbau von Polizeibehörden auf Bundesebene alliierte Vorbehalte zu beachten; diese hatten die drei westlichen Militärgouverneure im sog. Polizeibrief vom 14. April 1949, also noch während der Beratungen des Parlamentarischen Rates, formuliert.[42] Die Arbeit der Polizei in den Ländern vollzog sich ohnehin unter den wachsamen Augen der Besatzungsmächte.[43]

Dem Gesetz über die Einrichtung des Bundeskriminalamtes vom März 1951 folgte im selben Monat das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden.[44] Gleichzeitig ging, um eventuellen inneren Unruhen zu begegnen, die Aufstellung der sog. Bereitschaftspolizeien in den Ländern vor sich.[45]

Zu der sichernden Gesetzgebung nach 1949 zählte auch das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 15. Juli 1951.[46] Der Einfluß dieser kleinen Strafrechtsnovelle – um eine solche handelte es sich – auf die nachfolgende große Strafrechtsnovelle war begrenzt, aber inhaltlich nicht unbedeutend. Entlehnt wurde aus dem Freiheitsgesetz als schützenswerter Verfassungsgrundsatz „der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft" (§ 88 Abs. 2 Ziffer 6 StGB) und die Strafbarkeit der verfassungsverräterischen Nachrichtenbeschaffung für Vereinigungen „außerhalb des

38 Vgl. Stellungnahme zu einem Exposé des Bundesamtes für Verfassungsschutz, masch. 5 S., Punkt 6. Von Hans Jürgensen, Polizeipräsident, Duisburg, mit Begleitschreiben vom 27. 7. 1954 an Abg. W. Menzel (NL Menzel R 9).

39 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3131 A, C.

40 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 59. Sitzung, 21. 4. 1950, S. 328.

41 Vgl. u. a. BR Rechtsaussch., Kurzprot. 26. Sitzung, 1./2. 6. 1950, S. 4–6, 27. Sitzung, 9./10. 6. 1950, S. 4–6, 28. Sitzung, 15./16. 6. 1950, S. 7 (BR Bibl.).

42 Vgl. Auszüge aus dem Polizeibrief und aus deutschen Stellungnahmen dazu bei W. IMLE, 1984, S. 135–147; ferner F. K. FROMME, Streitbare Demokratie, 1981, S. 196.

43 Vgl. MONTHLY REPORT, (British Element) Bd. 5 (1950), Nr. 1, S. 65 f.; Nr. 2, S. 73 f.; Nr. 3, S. 73; Nr. 5, S. 92; Nr. 6, S. 93; Nr. 7, S. 81 f.; Nr. 8, S. 78; Nr. 9, S. 76.

44 BGBl. 1951 I, S. 201.

45 Vgl. Einleitungsansprache des Bundesministers des Innern aus Anlaß der Konferenz mit den Innenministern der Länder am 9. 2. 1951 (NL v. Lex 17); R. LEHR, Bulletin 1951, S. 56.

46 BGBl. 1951 I, S. 448.

räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes" (§ 92 StGB).[47] Der Werdegang des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit verdient hier Beachtung, weil an ihm ebenso wie am 1. StÄG deutlich wird, wie wenig das politische Strafrecht ein rein deutsches Problem war, wieviel mehr dagegen Teil des schwierigen Prozesses der Ablösung des Besatzungsrechts durch deutsches Recht.

Den Anstoß zu der als Lex Kemritz bekannt gewordenen kleinen Strafrechtsnovelle gab eine Gesetzesinitiative, die die Regierungsparteien nur einen Monat zuvor eingebracht hatten. Mit ihr, mit einer Interpellation der CDU/CSU-Fraktion sowie mit Anträgen von den Fraktionen der SPD und FDP betreffend Verfahren gegen den Rechtsanwalt Dr. Kemritz protestierte eine empörte Parlamentsmehrheit gegen bestimmte Erscheinungsformen des Kalten Krieges und der Geheimdienste im geteilten Deutschland.[48]

Zielscheibe der Kritik war dabei das Vorgehen der amerikanischen Besatzungsbehörden ebenso wie die Tätigkeit von Kemritz selbst. Der ehemalige Parteigenosse und Abwehroffizier hatte unmittelbar nach seiner Entlassung aus russischer Kriegsgefangenschaft 1945 im Ostsektor von Berlin ein Anwaltsbüro eröffnet. Dieses diente Kemritz bis 1946 u. a. dazu, von dort aus zahlreiche Deutsche aus den Westsektoren Berlins dem Zugriff der sowjetischen Militäradministration preiszugeben. Gleichzeitig entzog er – offenbar mit Zustimmung von amerikanischer Seite – Deutsche, die von den sowjetischen Behörden gesucht wurden, der Verhaftung. 1947 flogen die Amerikaner Kemritz aus Berlin aus, stellten ihm ein Haus in Bad Homburg zur Verfügung und erwirkten seine Zulassung als Rechtsanwalt und Notar.[49] Rechtliche Schritte von deutscher Seite blockten die amerikanischen Behörden ab: Schadensersatzklagen, die gegen Kemritz von Hinterbliebenen seiner Opfer angestrengt wurden, erklärten sie als nicht zulässig; ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen Kemritz wegen Menschenraubes bzw. schwerer Freiheitsberaubung mußte an ein amerikanisches Besatzungsgericht abgegeben werden, das die Untersuchung dann einstellte; ein ehrengerichtliches Verfahren der Rechtsanwaltskammer Frankfurt a. M. ließ der amerikanische Landeskommissar für Hessen einstellen; schließlich verbrachten die Militärbehörden Kemritz ins Ausland.[50]

Angesichts der alliierten Eingriffe in die deutschen Verfahren gegen Kemritz votierten alle Fraktionen bei Enthaltung der Kommunistischen Fraktion für das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit. Es stellte

---

47 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, vormittags, S. 2, 8.

48 BT Sten. Ber., Bd. 8, 154. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 6106 D–6122 B; BT Drucks. Nr. 2344 vom 15. 6. 1951.

49 Vgl. U. S.-ARCHIVDIENST, 1951, 8th quarterly, S. V; BT Sten. Ber., Bd. 8, 154. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 6107 C (Arndt).

50 Vgl. das Memorandum der Bundesregierung über den Fall Kemritz als Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion übersandt am 16. 5. 1952, in: BT Drucks., Bd. 17, Nr. 3379; Kabinettsprotokolle, Bd. 4, 154. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 458; 156. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 491; 165. Sitzung, 2. 8. 1951, S. 583 f.

die Tatbestände der Verschleppung und der politischen Verdächtigung unter Strafe, wenn sie den einzelnen der Gefahr aussetzen, aus politischen Gründen verfolgt und dabei – im Widerspruch zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen – der Freiheit beraubt oder körperlich, beruflich und wirtschaftlich geschädigt zu werden (§§ 234a, 214a StGB).[51] Inhaltlich und z. T. auch in den Formulierungen bezog das Bonner Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit sein Vorbild aus einem Westberliner Gesetz, das mit gleicher Bezeichnung einen Monat früher, im Juni 1951, in Kraft getreten war.[52] Im übrigen knüpft die Möglichkeit, gegen Verschleppung und politische Denunzierung einzuschreiten, an die Strafverfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit an, so wie sie das Kontrollratsgesetz Nr. 10 vorsah.[53]

Die Lex Kemritz, die bei Parlamentariern eine Kraftprobe zwischen den Besatzungsmächten und der Bundesregierung befürchten ließ[54], entstand vor allem aus dem fortdauernden Gegensatz zwischen der alliierten und der deutschen Rechtsauffassung. Infolgedessen blieb der Fall Kemritz mindestens bis ins Spätjahr 1952 „politisch eine harte Sache"[55].

Von allen Gesetzen zur inneren Sicherheit, die Ende 1949 oder Anfang 1950 auf den Weg gebracht wurden, hängt das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953[56] inhaltlich am engsten mit der Strafrechtsnovelle zusammen, was bei ihrer Beratung auch so gesehen wurde.[57] Das Versammlungsgesetz enthält nämlich eine Reihe von Vorschriften, die zum politischen Strafrecht im weiteren Sinne gehören, indem sie „das Vorfeld der demokratischen Willensbildung absichern".[58] Strafbar sind dementsprechend Verstöße gegen Bestimmungen zur Sicherung des ordnungsgemäßen Ablaufs von Versammlungen, vor allem aber die Verhinderung oder Sprengung von Versammlungen, ferner das öffentliche Tragen von Uniformen als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung und die öffentliche Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen. Ihrem Inhalt nach haben die Vorschriften des Versammlungsgesetzes also wesentlich polizeilichen Charakter: sie richten sich sowohl gegen den Leiter einer Versammlung, der gegen die Ordnungsbestimmungen des Gesetzes verstößt, als auch gegen den Teilnehmer, der die vom Versammlungsleiter zu garantierende Ordnung stört. Angesichts der Tatsache, daß etwa ein Viertel der Gesetzesparagraphen aus Strafvorschriften bestehen,

---

51 Zu den beiden Tatbeständen vgl. GESETZESMATERIALIEN, DRiZ 1951, S. 162–164.
52 GVBl. Berlin 1951, S. 417; J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 614.
53 Vgl. KRG Nr. 10 vom 20. 12. 1945, Art. II 1 c, in: AMTSBL. KR, S. 51; F. C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 197.
54 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 154. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 6115 D (v. Merkatz); S. 6118 A–B (Reismann).
55 So der Abg. Wahl (CDU) in BT Rechtsaussch. 211. Sitzung, 22. 10. 1952, S. 5. Vgl. zuvor BT Sten. Ber., Bd. 12, 220. Sitzung, 26. 6. 1952, S. 9712 C–9718 D.
56 BGBl. 1953 I, S. 684.
57 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3128 D (v. Merkatz), S. 3130 B (Reismann).
58 F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 199; im gleichen Sinne W. MENZEL/W. GEIGER, Polit. Studien 1955, S. 13.

kritisierten Abgeordnete des Zentrums und der FDP die Regierungsvorlage von 1950 als „ein kleines Strafgesetz für sich", bei dessen Abfassung „gewissermaßen eine Verbotshysterie" die Feder geführt habe.[59]

Zunächst enthielten sowohl der Entwurf für das 1. StÄG als auch der für das Versammlungsgesetz inhaltsgleiche Strafbestimmungen gegen die Verletzung der Bannmeile um Parlamente, gegen das Sprengen von Versammlungen und gegen das öffentliche Tragen von Uniformen.[60] Darüber hinaus erwog man im Bundesministerium des Innern, folgende Straftatbestände aus dem Entwurf der Strafrechtsnovelle in das Versammlungsrecht aufzunehmen: die Herabwürdigung der Farben des Bundes und der Länder, die Verunglimpfung ausländischer Staatssymbole, die Volksverhetzung, die Staatsverleumdung, die Verwendung ehemaliger nationalsozialistischer Kennzeichen sowie die Verächtlichmachung des Widerstandes gegen die nationalsozialistische Herrschaft.[61] Die gegenläufige Tendenz, nämlich die Strafbestimmungen nach Möglichkeit in das 1. StÄG zu verweisen und nicht in Spezialgesetzen verstreut zu regeln, trat in den Beratungen des Ausschusses zum Schutz der Verfassung und des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung zutage.[62] Daß schließlich die Strafrechtsnovelle von 1951 und das Versammlungsgesetz von 1953 keine gemeinsamen Straftatbestände enthielten, ergab sich vor allem aus der Überlegung des Gesetzgebers, im Versammlungsgesetz auf Vorschriften zu verzichten, die nicht eigentlich zur Ordnung des Versammlungsrechts gehören, sondern zu anderen Rechtsmaterien.[63] Nur das Verbot der Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen, das ursprünglich für das 1. StÄG sozusagen als „negatives Gegenstück" zum positiven Schutz der Staatssymbole vorgesehen war, ging nach manchen Widerständen gegen diese zeitbedingte Vorschrift 1953 in das Versammlungsgesetz und dann 1960 auch in das 6. StÄG ein.[64]

Die Anfänge des Versammlungsgesetzes reichen in das innenpolitisch unruhige Frühjahr 1950 zurück, als sich die Länder vor dem Problem sahen, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, insbesondere der Freiheit der politischen Versammlung zu schützen, zugleich aber gewalttätige Übergriffe und Ausschreitungen im Rahmen solcher Versammlungen zu verhindern. Angesichts des uneinheitlichen Vorgehens der Länder strebte die Bundesregierung eine möglichst einheitliche, übersichtliche und voll-

---

59 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3130 C (Reismann); Bd. 12, 220. Sitzung, 26. 6. 1952, S. 9735 B (Becker).

60 Vgl. §§ 106 a, 109 b, 109 c StÄG, in: BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950 und §§ 16, 22, 26 VOG, in: BT Drucks. Nr. 1102 vom 26. 6. 1950.

61 Vgl. §§ 101, 103, 130, 131; Art. 2 § 1 und Art. 2 § 2 StÄG, in: BT Drucks. Nr. 1307; Übersicht über die strafrechtlichen Bestimmungen des VOG im Verhältnis zum StÄG vom 11. 5. 1950 (BA, B 106/3229). Das Kabinett befaßte sich wiederholt mit der Frage, ob der Schutz der Bundesfarben im VOG geregelt werden solle. Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, 1950, S. 328, 365, 457, 635.

62 Vgl. Vermerk Rotberg, BMJ, vom 27. 9. 1950 betr. StÄG und VOG (BA, B 106/3023); Vermerk Füßlein, BMI, vom 19. 12. 1950 (BA, B 106/3230).

63 Vgl. BULLETIN, Nr. 7 vom 10. 11. 1951, S. 44.

64 F.-C. SCHROEDER, Strafrecht, 1981, S. 222 f.; ders., Schutz, 1970, S. 200, 202.

ständige Neuordnung des Versammlungsrechts an. Die Zuversicht im Bundestag, daß gerade die Abgeordneten auf dem Gebiet der Versammlungsordnung sachverständig mitwirken könnten und daß die Problematik des Versammlungsgesetzes weniger schwer wiege als die der Strafrechtsnovelle, weil die Tatbestände greifbarer und damit der gesetzlichen Normierung zugänglicher seien[65], fand in dem langen und mühevollen Werdegang des Gesetzes keine Bestätigung. Anfänglich, im März 1950, erschien der Entwurf sogar geeignet, die zwar dringlich gewünschte, aber als langwierig eingeschätzte Strafrechtsnovelle vorläufig zu ersetzen. Später, bei den Beratungen im Plenum wurde er zweimal von der Tagesordnung abgesetzt und seine zweite und dritte Lesung mindestens viermal verschoben, bis ihn der Bundestag endlich am 6. Mai 1953 gegen die Stimmen von SPD und KPD annahm. Die lange Verzögerung war die Folge unterschiedlicher Zielvorstellungen und Vorgänge dieser Jahre (z. B. turbulente Wahlversammlungen mit organisiertem Saalschutz, eine Großkundgebung der Flüchtlinge in Bonn im Mai 1952 und das Warten auf das Verbot der SRP im selben Jahr)[66], denen hier nicht nachzugehen ist. Rechtspolitisch stellte sich damals die Frage, ob es gelungen war, „bestimmte Aufgaben einer politischen Gerichtsbarkeit in den Kanal polizeilicher Maßnahmen und der ordentlichen Strafjustiz hineinzuleiten."[67]

Neben dem Versammlungsrecht war das Presserecht ein weiterer Bereich, in dem die Bundesregierung 1951 strafrechtliche Bestimmungen plante, die – trotz rechtssystematischer Unterschiede – zeitweise den Vorschriften des politischen Strafrechts i. e. S. zugeordnet wurden. Im Bundesgebiet galt zunächst kein einheitliches Presserecht. Die Länder der amerikanischen Zone hatten unter dem Einfluß der Militärbehörden unterschiedliche Pressegesetze erlassen, während in der britischen und französischen Besatzungszone noch das Reichspressegesetz von 1874 in Kraft war. Hinzu kam, daß die Besatzungsmächte die Verbote neonazistischer und kommunistischer Zeitungen aufgrund des Besatzungsrechts aussprachen. Wollten deutsche Stellen ein Verbot staatsgefährdender Presseerzeugnisse für längere Zeit erreichen, dann mußten sie es bei den Alliierten beantragen. Angesichts dieser Situation hatte bereits der Juristische Ausschuß der Ministerpräsidenten der drei westlichen Besatzungszonen 1949 ein einheitliches Rahmengesetz für das Presserecht als dringlich empfohlen.[68] Auf parlamentarischer Seite machte sich Anfang 1950 wohl zuerst der Bundestagsausschuß zum Schutz der Verfassung Gedanken über die am besten geeigneten Verfahren, verfassungsfeindliche Strömungen in der Presse zu beobachten und eine objektive Presseberichterstattung verfassungsmäßig sicherzustellen. Für beide Probleme erbat der Ausschuß vom Bundesmini-

---

65 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung 12. 9. 1950, S. 3123 B, 3128 D.

66 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 52. Sitzung, 14. 3. 1950, S. 265; BT Sten. Ber., Bd. 16, S. 12850 A–C; Akten des BMI, in: BA, B 106/3229–3232.

67 H. EHLERS, 1951, S. 28.

68 Vgl. EMPFEHLUNGEN der Ministerpräsidentenkonferenz (Juristischer Ausschuß), S. 14; BULLETIN, Nr. 40 vom 5. 4. 1952, S. 420.

ster des Innern einen Bericht über das geplante Bundesamt für Verfassungsschutz.[69] Einen weiteren Schritt auf Parlamentsebene tat die DRP, indem sie im Februar 1950 im Bundestag beantragte, beschleunigt ein Bundespressegesetz vorzulegen.[70]

Über ein Jahr später, im Mai 1951 wurde in der Bundesregierung die Absicht erkennbar, gleichzeitig mit dem Erlaß der Strafrechtsnovelle auch ein „Gesetz über vorläufige Maßnahmen zum Schutz gegen staatsfeindliche Presseerzeugnisse" in Kraft zu setzen. Ein Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern sollte dazu in vier Paragraphen die Fälle der Beschlagnahme und des Verbots sowie das Strafmaß regeln. Begründet wurde der Entwurf damit, daß Verbrechen und Vergehen gegen die Staatsordnung und ihre Träger, gegen die sich die gleichzeitig in Beratung stehende Strafrechtsnovelle richte, zum Teil nicht erfolgreich bekämpft werden könnten, weil keine wirksamen Mittel gegen die besonders gefährliche Waffe der Presseerzeugnisse zur Verfügung stünden.[71]

Um eine sofortige Beratung der presserechtlichen Vorschriften im Bundestag zu erreichen, veranlaßte das Bundesministerium des Innern den Abg. v. Merkatz (DP), diese als Initiativantrag eines Abgeordneten zu der im Rechtsausschuß behandelten Strafrechtsnovelle einzubringen. Was v. Merkatz im Juni 1951 dem Ausschuß als Abänderungsantrag zur Strafrechtsnovelle vorlegte, war eine auf acht Paragraphen erweiterte zweite Fassung der Vorlage des Innenministeriums, die ein erleichtertes Beschlagnahmerecht und ein Verbot auf Zeit oder Dauer für staatsfeindliche Druckerzeugnisse enthielt. Die Vorschriften für beide Maßnahmen waren nun völlig auf die Tatbestände des StGB abgestellt, so wie der Entwurf des 1. StÄG sie vorzeichnete. Aus Zeitmangel – das 1. StÄG wurde am 11. Juli 1951 verabschiedet – und wohl auch wegen der politischen Schwierigkeiten der Materie beriet der Rechtsausschuß die presserechtliche Vorlage jedoch nicht mehr. Damit war der Versuch des Innenministeriums gescheitert, über die 1. Strafrechtsnovelle zu presserechtlichen Verbotsvorschriften zu gelangen. Der daraufhin gefaßte Plan, die Beratungen zum Presserecht bei den erwarteten Verhandlungen über eine zweite Strafrechtsnovelle wieder aufzunehmen, in die zahlreiche beim 1. StÄG zurückgestellte Straftatbestände eingehen sollten, erfüllte sich ebenfalls nicht.[72]

Mit der Verabschiedung des 1. StÄG endete die vorübergehende Annäherung zwischen dem politischen Strafrecht des StGB und dem Presserecht, an dessen gesetzlicher Ausgestaltung das Bundesministerium des Innern weiterarbeitete. Im Oktober 1951 kündigte die Bundesregierung an, daß sie in Kürze den Referentenentwurf für ein Bundespressegesetz

---

69 Vgl. Verfassungsschutzaussch. 4. Sitzung, 18. 1. 1950, S. 2 f. (Parl. Arch.).
70 BT Drucks. Nr. 560 vom 15. 2. 1950.
71 Vgl. Gesetzentwurf des BMI vom 29. 5. 1951 (BA, B 106/55535).
72 BT Rechtsaussch. Drucks. Nr. 42 vom 27. 6. 1951; Schreiben BMI vom 14. 7. 1951 an das BKAmt z. Hd. des Persönlichen Referenten; Schreiben BMI Lechner vom 6. 8. 1951 an Lüders im Hause (BA, B 106/55535).

den Ländern, Journalisten- und Verlegerverbänden zur Stellungnahme vorlegen werde, was Bundesinnenminister Lehr dann Anfang März 1952 tat. Wie der Minister im April desselben Jahres vor dem Deutschen Journalistenverband darlegte, sollte das Pressegesetz vor allem einwandfreie gesetzliche Regelungen schaffen, mit denen sich der Rechts- und Linksradikalismus in diesem Medienbereich erfolgreich abwehren ließ. Dementsprechend enthielten die Abschnitte VII und VIII des Gesetzentwurfs in den §§ 42 bis 49 polizeirechtliche Verfassungsschutz- und Beschlagnahmebestimmungen sowie im Abschnitt IX in den §§ 50 bis 59 Strafvorschriften. Die Bundesregierung wollte die polizeirechtlichen Bestimmungen anfänglich vom Pressegesetz trennen und in einem zeitlich befristeten Spezialgesetz zum Schutze des Staates gegen verfassungsfeindliche Presseerzeugnisse zusammenfassen; sie hielt es dann aber rechtlich und politisch für zweckmäßiger, die polizeirechtlichen Vorschriften in das Pressegesetz einzuarbeiten, in dem sie – wie Innenminister Lehr zugab – im Grunde einen Fremdkörper darstellten. Sie könnten daher, so bot er an, ohne weiteres aus dem Gesetzentwurf ausgeklammert und in einem gesonderten, zeitlich befristeten Gesetz behandelt werden. Daß das Pressegesetz im Stadium der Entwürfe steckenblieb, lag nicht zuletzt an den vielfachen Bedenken gegen die in ihm vorgesehene Möglichkeit, die Freiheitsrechte, d. h. die Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Freiheit der Berufswahl (Art. 2 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) einzelnen Beschränkungen zu unterwerfen.[73]

Im übrigen entstand der Entwurf eines Pressegesetzes in der Erwartung, Besatzungsrecht abzulösen: in diesem Fall das Recht der Alliierten, die Verbote neonazistischer und kommunistischer Zeitungen für deutsche Stellen auszusprechen. „Aber diese Krücken des Besatzungsrechts werden uns in Kürze genommen, und dann müssen wir frei stehen können", argumentierte der Innenminister zugunsten seines Gesetzentwurfs.[74]

Der Kalte Krieg war auch ein Propagandakrieg im Äther, und so ist es nicht erstaunlich, daß die Bundesregierung seit 1950 bemüht war, ihrer Position auch im Bereich des Rundfunkrechts eine gesetzliche Grundlage zu verschaffen. Der mühsame, immer wieder blockierte Weg zu einem Bundesrundfunkgesetz interessiert hier nur soweit, wie das Ziel der bereits genannten Gesetzesvorhaben, nämlich den noch jungen Staat zu sichern, auch in diesem Bereich zutage trat. Aus der Sicht der Bundesregierung stellte sich die rundfunkpolitische Lage 1950 so dar, daß der zentral gelenkte Rundfunk der DDR nahezu ungehindert seine Propagandasendungen nach Westdeutschland ausstrahlen konnte, daß die Bundesrepublik dagegen nicht fähig war, in einem einheitlichen Rundfunkprogramm ihre gesamtdeutsche Position auch der Bevölkerung der DDR nahezubringen. Zu der Zielvorstellung, auch an der unsichtbaren Front des Kalten Krieges

---

73 Für die offizielle Sichtweise vgl. BUNDESANZEIGER, Nr. 209, 27. 10. 1951, S. 12; BULLETIN, Nr. 31, 15. 3. 1952, S. 316; BULLETIN, Nr. 40, 5. 4. 1952, S. 420 f. Für die Sicht der KPD vgl. VIER JAHRE BUNDESTAG, 1953, S. 211–216.

74 BULLETIN, Nr. 40, 5. 4. 1952, S. 420.

mit gleichen Waffen antworten zu können[75], trat Anfang 1951 die Überlegung, den Amerikanern in den damals laufenden Verhandlungen nahezulegen, „daß eine gewisse zentrale Einflußnahme von seiten der Bundesregierung auf den Rundfunk unerläßlich sei, wenn man in der Bevölkerung die psychologischen Voraussetzungen für die Bereitschaft zur Remilitarisierung schaffen wolle."[76]

Bei diesen, aus dem politischen Klima der frühen 50er Jahre erklärlichen Vorhaben waren der Bundesregierung die Hände in mehrfacher Hinsicht gebunden. Alle gesetzlichen Schritte des Bundes setzten nämlich voraus, daß zuvor die besatzungsrechtlichen Beschränkungen fielen. Auch stand die nach 1945 in den Westzonen entstandene föderalistische Rundfunkordnung der Absicht der Bundesregierung im Wege, die Rundfunkanstalten der Länder zu gemeinsamen antikommunistischen Aufklärungssendungen auch für das Gebiet der DDR zu bewegen. Der in der Weimarer Zeit beschrittene Weg, über die Sendekonzessionen des Postministeriums Einfluß auf die Organisation der Rundfunkanstalten zu gewinnen, war von 1949 an aus rechtlichen Gründen versperrt. Die einzige, rechtlich vertretbare Möglichkeit, dem Bund Kompetenzen in Fragen der Rundfunkorganisation zu sichern, bestand in einer extensiven Auslegung des Art. 73 Ziffer 7 GG, der dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen zuweist. Aber auch dieser Weg war unsicher, weil bereits Anfang 1951 Zweifel darüber bestanden, ob das noch nicht errichtete Bundesverfassungsgericht dieser extensiven Verfassungsinterpretation folgen würde.[77]

Tatsächlich beantwortete das Bundesverfassungsgericht in seinem Fernseh-Urteil von 1961 die seit 1949 offengebliebenen Streitfragen in der Weise, daß es die Veranstaltung von Rundfunksendungen und die Rundfunkorganisation weder nach Art. 73 Ziffer 7 GG dem Post- und Fernmeldewesen zuordnete noch als Aufgabe der Bundespost anerkannte.[78] Bis zu diesem Urteil war die Rundfunkpolitik nahezu zehn Jahre lang ein innenpolitisches Reizthema: vom ersten parlamentarischen Vorstoß der DP im März 1951 zugunsten eines Rundfunkgesetzes[79] über den Entwurf der Bundesregierung vom Februar 1953 und seine Umwandlung in einen Initiativgesetzentwurf der Regierungsparteien im März desselben Jahres[80] bis hin zur Verabschiedung des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunk-

---

75 Vgl. „Mit gleichen Waffen antworten!", in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 205 vom 6. 9. 1950; Schreiben Hallstein, BKanzleramt vom 1. 8. 1951 an McCloy, geschäftsf. Vors. der AHK (AA, Polit. Arch., Noten an AHK, Bd. 15).

76 Besprechung vom 30. 1. 1951 im Bundesministerium des Innern über das Rundfunkproblem, aufgez. von Lüders am 3. 2. 1951 (BT Parl. Arch., I 1108 B).

77 Ebd.

78 Vgl. BVerfGE 12, S. 205–264 und die weiterführende Literatur bei F. P. KAHLENBERG, 1981, S. 339, 344.

79 Vgl. BT Drucks., Bd. 10, Nr. 2006 und die erste große Rundfunkdebatte in BT Sten. Ber., Bd. 7, 140. Sitzung, 9. 5. 1951, S. 5562 A–5580 B.

80 Vgl. für den offiziellen Standpunkt z. B. BULLETIN, Nr. 76, 25. 6. 1952, S. 788; BULLETIN, Nr. 42, 4. 3. 1953, S. 353 f., 356 f. Für die Sicht der KPD vgl. VIER JAHRE BUNDESTAG, 1953, S. 221-224.

anstalten des Bundesrechts im November 1960.[81] Ähnlich wie bei den Entwürfen für ein Pressegesetz war Anfang der 50er Jahre eines der Hauptbedenken, daß die Entwürfe der Bundesregierung die in Art. 5 GG garantierte Freiheit der Meinungsäußerung verletzten.[82]

Während die hier vorgestellten Gesetzesvorhaben der Jahre 1950 bis 1953 im Prozeß des Aushandelns verzögert, verändert oder sogar abgeblockt wurden, verfügte die Bundesregierung in ihren Beschlüssen von 1950 und 1951 über ein rascher greifendes Instrument zur Eindämmung des politischen Radikalismus.

b) Die Beschlüsse der Bundesregierung als Grundlage administrativer Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung

Die vorläufige Bilanz, mit der die Bundesregierung Ende 1951 ihre bis dahin getroffenen Maßnahmen gegen den politischen Radikalismus rechtfertigte, war bereits recht umfangreich. Vor der Strafrechtsnovelle vom August 1951 und vor den beiden Verbotsverfahren gegen die SRP und die KPD vor dem Bundesverfassungsgericht vom November 1951 zählte die Bundesregierung sechs für die politische Betätigung folgenschwere Schritte auf. Es waren dies die Beschlüsse aus der Zeit vom 19. September 1950 bis zum 26. Juli 1951, in denen die Regierung nacheinander als unvereinbar mit der Verfassungsordnung erklärte: die Mitgliedschaft von Bundesbediensteten bei der KPD, der SRP und ihren Teilorganisationen, die wirtschaftliche Unterstützung von verfassungsfeindlichen Organisationen, die kommunistischen Volksbefragungsausschüsse, die aktivistischen Gliederungen der SRP, die Freie Deutsche Jugend als Jugendorganisation der KPD und schließlich den Rat der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes.[1]

Die *erste* der genannten Maßnahmen war der Beschluß vom 19. September 1950 über die „Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung".[2] Es war zugleich die erste administrative Maßnahme, die deutsche Stellen allein ergriffen, um vor allem Kommunisten aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen.[3] In dem Beschluß hieß es dementsprechend:

„[. . .] Wer als Beamter, Angestellter oder Arbeiter im Bundesdienst an Organisationen oder Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Staatsordnung teilnimmt, sich für sie betätigt oder sie sonst unterstützt, wer insbesondere im Auftrag oder im Sinne der auf Gewalthandlungen abzielenden Beschlüsse des 3. Parteitages der kommunistischen SED und des

---

81 Zur Entstehungsgeschichte insgesamt vgl. F. P. KAHLENBERG, 1981, S. 325–344.
82 Siehe die Hinweise in Anm. 80.
1 BULLETIN, Nr. 18, 8. 12. 1951, S. 129.
2 GMBl. 1950, S. 93. Vgl. den zugehörigen Erlaß des BMI vom gleichen Tage ebd. Der Beschluß wurde in den Kabinettssitzungen vom 15. 9. und 19. 9. 1950 erörtert; vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, S. 696, 702 f.
3 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 54 und A. DOERING-MANTEUFFEL, 1983, S. 127.

sogenannten ‚National-Kongresses' wirkt, macht sich einer schweren Pflichtverletzung schuldig.

Zu den Organisationen, deren Unterstützung mit den Dienstpflichten unvereinbar sind, gehören insbesondere:

1. die Kommunistische Partei Deutschlands mit allen ihren Unterorganisationen,
2. die sozialdemokratische Aktion,
3. die Freie Deutsche Jugend (FDJ),
4. die Vereinigung der Sowjetfreunde,
5. die Gesellschaft zum Studium der Kultur der Sowjet-Union,
6. der Kulturbund zur demokratischen Erneuerung Deutschlands,
7. der gesamtdeutsche Arbeitskreis für Land- und Forstwirtschaft,
8. das Komitee der Kämpfer für den Frieden,
9. das Komitee der Jungen Friedenskämpfer,
10. die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN),
11. die Sozialistische Reichspartei,
12. die sogenannte ‚Schwarze Front' (Otto-Strasser-Bewegung),
13. die ‚Nationale Front' (Dachorganisation).

Die Bundesregierung ersucht die Dienstvorgesetzten, gegen Beamte, Angestellte und Arbeiter, die ihre Treuepflicht gegenüber der Bundesrepublik durch Teilnahme an solchen Organisationen oder Bestrebungen verletzen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Gegen Schuldige ist unnachsichtlich die sofortige Entfernung aus dem Bundesdienst, und zwar bei Beamten auf Lebenszeit durch Einleitung eines förmlichen Dienststrafverfahrens unter gleichzeitiger vorläufiger Dienstenthebung und Gehaltseinbehaltung, bei Beamten auf Widerruf durch Widerruf, bei Angestellten und Arbeitern durch fristlose Kündigung herbeizuführen."[2]

Die Bundesregierung empfahl den Landesregierungen, sofort entsprechende Maßnahmen zu treffen. Alle Länder bis auf Württemberg-Hohenzollern erließen daraufhin ähnliche Bestimmungen.[4]

Angesichts der vielfach als akut angesehenen Bedrohung durch die kommunistischen Aktionen fand der Beschluß in der Öffentlichkeit weitgehend Zustimmung[5], und die Zahl der Proteste gegen ihn war viel geringer als gegen den sog. Radikalenerlaß der Regierungschefs des Bundes und der Länder von 1972.[6] Der geringe Widerspruch in der Öffentlichkeit im Herbst 1950 darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Rechtsgrundlage, Reichweite und Richtlinien für die Durchführung des damaligen Beschlusses, der sich an einem Beschluß des preußischen Staatsministeri-

---

4 Vgl. U. Scheuner, Politische Betätigung, 1951, S. 65.

5 So E. Heinitz, 1953, S. 6; U. Backes/E. Jesse, 1985, S. 35. A. v. Brünneck, 1978, S. 55 spricht dagegen von lebhaften Diskussionen in der Öffentlichkeit.

6 Vgl. U. Backes/E. Jesse, 1985, S. 36 f. Der Unterschied ergab sich vor allem daraus, daß anders als 1950 die Bundesrepublik 1972 nur von innen bedroht schien.

ums vom Sommer 1930 orientierte[7], in der Fachöffentlichkeit z. T. als rechtlich nicht zweifelsfrei angesehen wurden.[8]

Wenn auch dem Werdegang der Beschlüsse die Publizität des Gesetzgebungsverfahrens fehlte, so war der Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950 doch ausdrücklich durch das Parlament legitimiert. Am 14. September 1950 hatte der Abg. Wehner (SPD) in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen und mit breiter Zustimmung im Plenum einen Fünf-Punkte-Katalog für eine Regierungspolitik zugunsten der 18 Millionen Deutschen in der Sowjetzone formuliert. Die interfraktionelle Erklärung forderte die Bundesregierung unter Punkt 4 auf, gegen alle Personen vorzugehen, „die im Auftrag und im Sinne der auf Gewalthandlungen abzielenden Beschlüsse des III. Parteitags der kommunistischen SED und des ‚Nationalkongresses' wirken."[9] Damit gaben alle Parteien außer KPD[10] und DRP[11] der Bundesregierung den Weg frei für Disziplinarmaßnahmen gegen Bundesbedienstete, die Mitglieder der KPD waren.[12]

Ähnlich wie bei den zuvor besprochenen Gesetzesvorlagen wurde die Bundesregierung auch bei den Beschlüssen mit den Bedenken konfrontiert, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten und den Normen des Staatsschutzes ergeben.[13] Verfassungs-, beamten- und arbeitsrechtliche Zweifelsfragen drängten sich bei allen Kontakten mit den politischen Körperschaften und Instanzen auf, die die Regierung berücksichtigen mußte, wenn der Beschluß vom 19. September 1950 Wirkung zeigen sollte: die Länder, die Verbände und die Gerichte wegen der von ihnen zu erwartenden Nachprüfung. Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, sich mit der Fülle der Argumente auseinanderzusetzen, die damals für oder gegen die Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse, ihre rechtlichen Folgen und die Richtlinien für die Anwen-

---

7 Vgl. Beschluß des Preuß. Staatsministeriums vom 25. 6. 1930-StM I Nr. 7683 und Runderlaß des Preuß. Ministeriums des Innern vom 3. 7. 1930-Pd 453 III, IV a I 508 (BA, B 106/6748).

8 So sah Bundesjustizminister Dehler in dem Beschluß zum Verbot der FDJ von 1951 lediglich eine Willenserklärung der Bundesregierung. Diese habe dann auf Grund des Gesetzes über den Verfassungsschutz die Möglichkeit, eine Weisung an die Landesregierungen zu geben. Ein Verbot der FDJ nach dem StGB sei erst eine Weisung einer Landesexekutive. Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 49 (Parl. Arch.). Der Beschluß vom 19. 9. 1950 stützte sich auf das Bundespersonalgesetz. Gleichwohl sah ein Teil der Rechtsprechung die Rechtsgrundlage für den Beschluß nicht als ausreichend an. Vgl. Anm. 43, 49.

9 BT Sten. Ber., Bd. 5, 85. Sitzung, 14. 9. 1950, S. 3188 A. Der Parteitag der SED vom Juli 1950 hatte offen als Ziel der SED formuliert, über die ihr nahestehenden Organisationen den „nationalen Widerstand" gegen die Bundesrepublik in allen Bereichen zu entfachen. Vgl. H. Kluth, 1959, S. 39.

10 Vgl. Antrag der KPD auf Aufhebung des Beschlusses, in: BT Sten. Ber., Bd. 5, 96. Sitzung, 27. 10. 1950, S. 3522 A–3524 D.

11 Vgl. Schreiben des Abg. Dorls, Bonn, vom 21. 9. 1950 an BPräs. Heuss, Bad Godesberg und Antwortschreiben des Chefs des BPräsidialamtes, Klaiber, Bad Godesberg, vom 22. 9. 1950, an den Abg. Dorls, Bonn (NL Heinemann, Allg. Korrespondenz).

12 So sah man es im Bundesministerium des Innern. Vgl. Bericht von Wichert, Abt. II, für den Minister durch die Hand des Staatssekretärs vom 26. 10. 1950, S. 1 (BA, B 106/6550).

13 Vgl. E. Heinitz, 1953, S. 12.

dung vorgetragen wurden.[14] Hier soll nur die politische Dimension des Spannungsverhältnisses Staatsschutz-Bürgerfreiheit ins Blickfeld kommen, indem die Problematik aus der Sicht der beteiligten politischen Kräfte umrissen wird.

Ausgangspunkt des Beschlusses gegen die verfassungswidrige Betätigung von Bundesbediensteten war ein breiter Konsens darüber, daß der Staat allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes besondere Treupflichten über die normalen Pflichten des loyalen Staatsbürgers hinaus abverlangen kann. Diesen Grundsatz hatten bereits die höchsten Gerichte in der Weimarer Republik bestätigt, und er wurde auch zur Zeit des Beschlusses von den Gerichten nicht in Frage gestellt. Den Beamten wurde und wird ein eigener Status zuerkannt, und es gilt als mit dem Grundgesetz vereinbar, von ihnen zu fordern, daß sie sich von verfassungswidriger und undemokratischer Betätigung fernhalten.[15]

Dieser Grundgedanke kam in der Bundesgesetzgebung bereits im Spätjahr 1949 zur Sprache, als die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen vorlegte, das in der Folge als vorläufiges Bundespersonalgesetz bekannt wurde.[16] Der Bundesrat drängte damals darauf, den § 3 des Regierungsentwurfs präziser zu fassen und den Beamten zu verpflichten, „innerhalb und außerhalb des Dienstes nach Kräften für die Festigung und Vertretung des demokratischen Gedankens einzutreten und die durch das Grundgesetz gewährte demokratische Staatsordnung zu schützen."[17] Im gleichen Sinne, aber knapper, verpflichtete dann der endgültige Wortlaut des Gesetzes vom 17. Mai 1950 in § 3 Ziffer 1 die im Dienst des Bundes stehenden Personen, „sich durch ihr gesamtes Verhalten zur demokratischen Staatsauffassung zu bekennen."[18] Entsprechend der damit statuierten politischen Treupflicht ging das Bundesministerium des Innern bei der Ausarbeitung des Beschlusses und des gleichzeitigen Erlasses vom 19. September 1950 davon aus, daß gegen die dienstlichen Pflichten der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Dienste des Bundes jedenfalls eine Betätigung verstoße, die die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziel habe.[19]

Rechtlich stand das Bundesministerium des Innern vor der Frage, ob sich das Ziel, nämlich die Entfernung aller Kommunisten aus dem öffentlichen Dienst, im Rahmen der bestehenden Gesetze oder auf Grund eines besonders zu erlassenden Gesetzes oder im Wege eines Erlasses erreichen lasse. Nachdem abgeklärt war, daß sich ein Sondergesetz oder gar ein Par-

---

14 Vgl. zur VO vom 19. 9. 1950 die Akten BA, B 106/6550, 6551, 6748.
15 Vgl. E. HEINITZ, 1953, S. 13 sowie stellvertretend für die zeitgenössischen Stellungnahmen die drei Gutachten, in: POLITISCHE TREUPFLICHT im öffentlichen Dienst, 1951.
16 Zur Entstehung dieses Gesetzes vgl. U. WENGST, 1988, S. 108–141.
17 BT Sten. Ber., Bd. 1, 6. Sitzung, 3. 11. 1950, S. 48.
18 BGBl. 1950, S. 207.
19 Vgl. Aufzeichnung Behnke, BMI, Abt. II vom 1. 9. 1950, masch. 6 S. (BA, B 106/6748).

teiverbot nicht empfahlen und ein Erlaß genüge[20], bedurfte es einheitlicher Richtlinien für seine Durchführung. Diese Hürde war nur nach Absprache mit den 12 Landesregierungen (einschließlich der von Berlin) zu nehmen, von denen bis Ende 1950 acht der ausdrücklichen Empfehlung im Beschluß vom 19. September 1950 nachkamen und im wesentlichen gleichlautende Kabinettsbeschlüsse faßten.[21]

Eingeleitet wurde die Koordinierung der Maßnahmen durch eine Besprechung zwischen Vertretern des Bundesministeriums des Innern und der Landesregierungen vom 3. Oktober 1950, wo vereinzelt das Vorgehen der Bundesregierung ohne vorherige Konsultation der Länder bedauert und wo ein Arbeitsstab eingesetzt wurde, der am 10. Oktober zusammentrat. Dieser einigte sich über acht bis dahin strittige Punkte: das Inkrafttreten des jeweiligen Erlasses des Dienstherrn (also nicht des Beschlusses der Bundesregierung) als Zeitpunkt für die Abgrenzung zwischen den Begriffen „Vergangenheit" und „Zukunft", die bloße Mitgliedschaft in der KPD als künftigen Grund für die Maßregelung, eine Änderung des Katalogs verfassungswidriger Organisationen vom 19. September 1950 nur nach Vereinbarung mit dem Bund, eine Formulierungshilfe für ein einheitliches Vorgehen der Länder bei Verstößen in der Vergangenheit, die Nichteinbeziehung der Ruhestandsbeamten und Versorgungsempfänger, die Entlassung von Angestellten und Arbeitern aus wichtigem Grund, die Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten zur Aufsicht über die Kommunalbeamten durch die Länder sowie die Unterrichtung der Gewerkschaften, die aber an einer Entscheidung in den Einzelfällen nicht mitwirken sollten.[22]

Trotz der Verständigung zwischen Bund und Ländern über die hier nur stichwortartig markierten Problemfelder blieben eine Reihe von Zweifelsfragen, an denen z. T. deutlich wurde, daß der Beschluß sozusagen einen innenpolitischen Nebenschauplatz des Kalten Krieges eröffnet hatte. Das galt erstens für die Betätigung der Bundesbediensteten in der Vergangenheit, d. h. vor dem 1. Oktober 1950, auf den man sich als Stichtag geeinigt hatte, um dem betroffenen Personenkreis eine angemessene Frist „für tätige Reue", z. B. durch Austritt aus einer der bezeichneten Organisationen zu gewähren. Bedenklich erschien ein Vorgehen gegen öffentliche Bedienstete in der Vergangenheit schon deshalb, weil es kaum Erfolg versprach,

---

20 Vgl. Vorlage des BMI, Abt. I A 1, für den Minister vom 2. 9. 1950; Kurzprot. über die Sitzung zur Besprechung des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] am 3. 10. 1950 (BA, B 106/6748).

21 Vgl. Übersicht über die Maßnahmen der Landesregierungen auf Grund des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 (BA, B 106/6559). Danach hatten die Länder Baden, Bremen, Berlin und Hamburg bis zum 19. 12. 1950 noch keine Beschlüsse gefaßt, während die übrigen Länder in der Zeit vom 25. 9. bis zum 19. 12. 1950 der BReg. gefolgt waren.

22 Vgl. Kurzprot. über die Sitzung zur Besprechung des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] am 3. 10. 1950; Kurzprot. über die Sitzung des Arbeitsstabes zur Besprechung der zur Durchführung des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] zu treffenden Maßnahmen am 10. 10. 1950; Kurzprot. über die Sitzung zur Besprechung des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] am 24. 10. 1950 (BA, B 106/6550).

den erforderlichen Nachweis schuldhaften Handelns für die Zeit vor dem 1. 10. 1950 vor den Gerichten zu führen. Bekanntlich hatten die Besatzungsmächte unmittelbar nach dem Zusammenbruch Kommunisten und Verfolgte des Naziregimes bei den deutschen Behörden der Länder und Gemeinden entweder selbst eingestellt oder einstellen lassen. Diese Behörden hätten sich in gewissem Sinne in Widerspruch zu ihren eigenen früheren Maßnahmen gesetzt, wenn sie Bedienstete wegen ihrer bloßen Zugehörigkeit zur KPD oder VVN nun gemaßregelt hätten. Wenn man andererseits die politische Vergangenheit der Bediensteten ganz unberücksichtigt ließ, dann blieb die Auswirkung des Beschlusses der Bundesregierung gering. Der Ausweg, sich für die Zeit vor dem 1. Oktober 1950 auf Disziplinarmaßnahmen „in schweren Fällen aktiver antidemokratischer Betätigung“[23] oder „aktiver Unterstützung in Kenntnis der wahren Ziele“[24] zu beschränken, war nur gangbar, wenn man rechtlich überzeugende Beurteilungskriterien fand.

Zweifel bestanden zweitens zwischen den Bundesressorts sowie zwischen Bund und Ländern darüber, ob sie von jedem Angehörigen des öffentlichen Dienstes unterschiedslos eine dienstliche Erklärung über seine Mitgliedschaft in antidemokratischen Organisationen, über seine Betätigung für diese oder über ihre finanzielle Unterstützung in der Zeit seit dem 8. Mai 1945 fordern sollten. Der zu diesem Zweck ausgearbeitete Fragebogen stieß nicht nur auf rechtliche und technische, sondern auch auf psychologische Bedenken: Er wies zu deutliche Parallelen zu einem Fragebogen auf, in dem das Naziregime für die Durchführung des Berufsbeamtengesetzes von 1937 nach der Parteizugehörigkeit vor 1933 gefragt hatte. Zudem konnte eine solche Befragung Vergleiche mit der gerade erst beendeten Entnazifizierung nahelegen, was ebenfalls unerwünscht war.[25] Trotzdem hefteten sich das historisch belastete Schlagwort der „politischen Säuberung“ und der moralische Vorwurf der „Verfolgung der Verfolgten“ – im Blick auf die VVN erhoben – an die Auseinandersetzung um den Kabinettsbeschluß vom 19. September 1950.[26]

Als hemmend erwies sich drittens das Problem, ob und in welchem Umfang den Bedenken der Verbände Rechnung zu tragen sei. Der Bundesvorstand des DGB hatte eine Woche nach dem Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950 beanstandet, daß eine so folgenreiche Maßnahme ohne Fühlungnahme mit den Gewerkschaften getroffen worden sei. Der DGB forderte damals die Bundesregierung auf, ihn an der Ausarbeitung der Richtlinien zu beteiligen, um Härten oder Ungerechtigkeiten und die

---

23 Vgl. Bericht des BMI, Abt. II, Wichert/Krahe vom 25. 11. 1950 für den Minister durch die Hand des Staatssekretärs, S. 1–3, Zitat S. 3 (BA, B 106/6550).

24 Diese später entstandene Formulierung hielten u. a. die Gewerkschaftsvertreter für zu unbestimmt und weitgehend. Vgl. Anlage zum Schreiben des BMI, Lehr, vom 5. 1. 1951 an den Staatssekretär im BKanzleramt (BA, B 106/6551).

25 Vgl. Bericht des BMI, Abt. II, Wichert/Krahe vom 25. 11. 1950 für den Minister durch die Hand des Staatssekretärs, S. 3–6 sowie den Entwurf zu einer 6-Punkte-Erklärung für die Bediensteten – Anlage 3 zum Rundschreiben des BMI vom 31. 10. 1950 (BA, B 106/6550).

26 Vgl. Politische Treupflicht im öffentlichen Dienst, AöR 76 (N. F. 37), 1950/51, S. 335.

Ausweitung des Beschlusses auf andere als die in Aussicht genommenen Kreise zu vermeiden. Vor allem sollten diese Richtlinien Schiedsgerichte vorsehen, an die sich die zu entlassenden Bediensteten wenden konnten, um die auf Grund des Kabinettsbeschlusses getroffene Entscheidung überprüfen zu lassen.[27] Seine Stellungnahme stützte der DGB z. T. auf seine öffentliche Erklärung vom 6. März 1950, in dem er die Parlamente zu gesetzlichen Schritten gegen antidemokratische Elemente aufgefordert und das „gewerkschaftszerstörende Treiben" der KPD angeprangert hatte.[28]

Das Kabinett befaßte sich am 31. Oktober mit der Eingabe der Gewerkschaften vom 26. September 1950 und lehnte deren Vorschlag ab, besondere Schiedsgerichte für das Entlassungsverfahren einzurichten. Ebenso lehnte es das Kabinett ab, die Gewerkschaften an den Erörterungen über die Richtlinien zu beteiligen.[29] Gegenüber Gewerkschaftsvertretern begründete die Bundesregierung ihren Standpunkt später damit, daß die vom DGB geforderten Schiedsgerichte bei Beamten nicht zulässig seien, da die Disziplinarstrafordnung für diese Berufsgruppe ein eigenes Verfahren vorschreibe, und daß die Entlassungen von Angestellten und Arbeitern von den Arbeitsgerichten nachgeprüft werden könnten.[30] Die deutschen Beamtenverbände vertraten dagegen in dieser Frage den gleichen Standpunkt wie die Bundesregierung.[31]

Wesentlich früher als die Gewerkschaften wurde der Deutsche Städtetag zu der Durchführung des Beschlusses gehört. Sein Beigeordneter Jacobi, der zugleich die SPD im Bundestag vertrat, erklärte die Bereitschaft des Städtetages zu scharfen Maßnahmen. Es müsse aber mit der Nachprüfung durch die Gerichte gerechnet werden. Auch halte er, da die rechtlichen Mittel zu einem Vorgehen der Kommunalbehörden nicht ausreichten, eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 75 GG für wünschenswert, wenn nicht sogar für erforderlich.[32] Die nachfolgende Entwicklung bestätigte die im Oktober 1950 vorgetragene Einschätzung der Lage: Die Arbeitsgerichte folgten zunächst nur teilweise der Linie des Beschlusses, und die Bundesregierung sah sich Anfang 1951 gezwungen, das geforderte Rahmengesetz vorzubereiten.[33]

Die Arbeitgeberverbände begrüßten den Beschluß der Bundesregierung ausdrücklich; sie vermißten jedoch zusätzliche Informationen über die

---

27 Vgl. Schreiben Böcklers, BVorstand des DGB, vom 26. 9. 1950 an die BReg. z. Hd. Adenauers (BA, B 106/6550).

28 Erklärung des DGB vom 6. 3. 1950 (BA, B 106/6550).

29 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 1950, 107. Sitzung, 31. 10. 1950, S. 784.

30 Vgl. Besprechungspunkte für die Besprechung mit den Gewerkschaftsvertretern am 27. 11. 1950 – Aufzeichnung aus dem BMI (BA, B 106/6748); Protokoll über die Besprechung mit den Gewerkschaftsvertretern am 27. 11. 1950, gez. Kr(ahe) 28. 11. 1950 (BA, B 106/6551).

31 So das Schreiben des Deutschen Beamtenbundes, BVorstand, Köln-Deutz, vom 28. 9. 1950 an Heinemann, BMI (BA, B 106/6748) und Aufzeichnung des BMI, Referat A 1 vom 16. 10. 1950 zur Kabinettssitzung am 17. 10. 1950, S. 2 (BA, B 106/6550).

32 Vgl. Kurzprot. über die Sitzung des Arbeitsstabes zur Besprechung der zur Durchführung des Beschlusses der BReg. vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] zu treffenden Maßnahmen am 10. 10. 1950, S. 3 (BA, B 106/6550).

33 Vgl. Entwurf eines Schreibens des BMI, Ref. Min. Rat Bauch, vom Jan. 1951 an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt zur Kabinettsvorlage (BA, B 106/6748).

rechtliche und politische Seite des Beschlusses und baten, an den Besprechungen des Bundesministeriums des Innern beteiligt zu werden. Innerhalb dieser Verbände wollte man nach Bekanntgabe des Beschlusses Klarheit darüber, ob es möglich und zulässig sein sollte, daß Angehörige der bezeichneten antidemokratischen Organisationen weiterhin als Angestellte und Arbeiter, insbesondere als Funktionäre in den Betriebsräten der Unternehmen, tätig sein durften.[34]

Mit einer Publikation meldete sich im März 1951 der Deutsche Bund für Bürgerrechte, die Dachorganisation der Gesellschaften für Bürgerrechte[35], zu Wort.[36] Bereits im Dezember 1950 sah sich der Bund zu „rechtlich schwersten Bedenken" gegen die disziplinarische Verfolgung und Entlassung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes veranlaßt, denen nichts anderes als ihre bisherige Zugehörigkeit zu bis dahin nicht verbotenen Organisationen und Parteien zur Last gelegt werden könne.[37] Die vom Bund für Bürgerrechte herausgegebenen drei Rechtsgutachten gelangten bei grundsätzlicher Billigung des Beschlusses der Bundesregierung zu unterschiedlichen Ergebnissen. In dem ersten Gutachten vertrat die Gesellschaft zur Wahrung der Grundrechte e. V. Mannheim-Heidelberg die Auffassung, daß die bloße Zugehörigkeit zu einer der im Kabinettsbeschluß vom 19. September 1950 aufgeführten Organisationen noch nicht die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst rechtfertige, vielmehr müsse im Einzelfall eine Pflichtverletzung nachgewiesen werden.[38] Im zweiten Gutachten bezeichnete Professor Wilhelm Grewe die Entlassung bei Mitgliedschaft in verfassungswidrigen Verbindungen für zulässig, wobei aber, wenigstens vorläufig, in jedem Einzelfall, das Unrechtsbewußtsein zu prüfen sei.[39] Das dritte von Ulrich Scheuner erstattete Gutachten gelangte zu dem Schluß, „daß schon Teilnahme an verfassungsfeindlichen Organisationen und Bestrebungen, jedenfalls aber ihre Unterstützung und Förderung eine Pflichtverletzung" des Beamten[40] und damit einen Entlassungsgrund darstelle. Ein rückwirkendes Vorgehen hielt Scheuner aber nur dort für gerechtfertigt, wo klare und schwere Pflichtverletzungen vorlagen, die über bloße Zugehörigkeit und Mitläufertum hinausgingen.[41]

Ein viertes Hindernis auf dem Weg zu einheitlichen Richtlinien für die Durchführung des Beschlusses vom 19. September 1950 erwuchs der Exekutive aus der Rechtsprechung. Als die Bundesregierung nach vorbereitenden Besprechungen mit Vertretern der obersten Bundesbehörden und der

---

34 Vgl. Schreiben der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, Wiesbaden, vom 13. 10. 1950 an den BMinister des Innern (BA, B 106/6550).

35 Zu den Zielen des Bundes vgl. GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, S. XXXVII, 1984, S. 161.

36 POLITISCHE TREUPFLICHT im öffentlichen Dienst, 1951. Zu den darin veröffentlichten Gutachten vgl. E. HEINITZ, 1953, S. 13–15.

37 Entschließung des Bundes für Bürgerrechte vom 9. 12. 1950, in: POLITISCHE TREUPFLICHT im öffentlichen Dienst, 1951, S. 7.

38 A. a. O., S. 9–34, bes. S. 33.

39 A. a. O., S. 35–64, bes. S. 57.

40 A. a. O., S. 65–92, bes. S. 81.

41 A. a. O., S. 91.

Verbände im Herbst 1950 Anfang Januar 1951 ihren Entwurf für einheitliche Richtlinien vorlegte[42], sah sie sich in einer widersprüchlichen Situation: Sie bemühte sich, durch Richtlinien für die Durchführung einen Beschluß praktikabel zu machen, den ein Teil der Rechtsprechung nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für die ausgesprochenen Entlassungen anerkannte. In einer Reihe von Prozessen, die entlassene Angestellte und Arbeiter des Bundes gegen ihren Arbeitgeber angestrengt hatten, stellten sich mehrere Arbeitsgerichte auf den Standpunkt, daß die durch § 3 Ziffer 1 des Bundespersonalgesetzes geschaffene Rechtsgrundlage nicht ausreiche, arbeitsrechtliche Maßnahmen gegen Arbeitnehmer wegen Verstößen gegen die demokratische Grundordnung zu ergreifen, d. h. daß die auf Grund des Beschlusses vom September 1950 ausgesprochenen fristlosen Kündigungen rechtsunwirksam seien. Argumente zugunsten der Betroffenen waren u. a. das „Parteienprivileg" und das Grundrecht der freien Meinungsäußerung, die eine politische Betätigung erlaubten, solange das Bundesverfassungsgericht nicht die Verfassungswidrigkeit der KPD festgestellt habe. Andere Urteile unterschieden zwischen einer rechtsunwirksamen fristlosen und einer zulässigen fristgemäßen Kündigung. Auch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte war in diesen Streitfällen nicht einheitlich.[43]

Entsprechend unterschiedliche Kritik erfuhr die Rechtsprechung zu dem Beschluß. Auf einer Tagung des schon genannten Deutschen Bundes für Bürgerrechte im Mai 1953 fand die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte bei Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst ausdrückliche Anerkennung: Die Sorgfalt, mit der die Arbeitsgerichte die vor sie gebrachten Fälle geprüft hätten, zeige, „daß sie sich erfreulicherweise nicht von einer allgemeinen antikommunistischen Hysterie haben erfassen lassen."[44] Befürworter eines effizienteren Staatsschutzes bemerkten dagegen mit Genugtuung einen Umschwung in der Rechtsprechung, der sich aus ihrer Sicht seit Anfang 1952 zugunsten der Exekutive vollzog. Als Wendemarke machten sie ein Urteil des Landesverwaltungsgerichts von Rheinland-Pfalz vom 20. Februar 1952 aus. Darin wies das Gericht die Verwaltungsklage eines höheren Beamten ab, den seine Behörde wegen seiner Zugehörigkeit zur KPD aus dem Amt entlassen hatte. Aus der Treupflicht des Beamten ergebe sich für ihn naturgemäß eine Einschränkung seiner Grundrechte, auch derjenigen der freien Meinungsäußerung und der Vereinsfreiheit. Im Blick auf die Tragweite dieser Entscheidung begrüßten es ihre Befürworter, daß „jetzt zum ersten Male ein Gericht den Mut gezeigt habe, den Gedanken der Selbstverteidigung der Demokratie gegen ihre Gegner zu

---

42 Vgl. Kurzprotokoll über die Sitzung zur Besprechung des Beschlusses der Bundesregierung vom 19. 9. 1950 betr. politische Betätigung [. . .] am 24. 10. 1950 (BA, B 106/6650); Protokoll über die Besprechung mit den Gewerkschaftsvertretern am 27. 11. 1950 (BA, B 106/6551) sowie die Begründung in dem Schreiben des Bundesministers des Innern vom 5. 1. 1951 an den Staatssekretär im BKanzleramt (BA, B 106/6551).

43 Vgl. aus zeitgenössischer Sicht E. Heinitz, 1953, S. 13–16 und später A. v. Brünneck, 1978, S. 55 f. Zu § 3 des Bundespersonalgesetzes siehe Anm. 18.

44 E. Heinitz, 1953, S. 16.

bejahen."[45] Diesem „ersten Gerichtshof mutiger Richter" seien weitere gefolgt, die in ihren Urteilen die bis dahin „fast völlige Ablehnung des Regierungsstandpunktes"[46] aufgegeben hätten. Im gleichen Sinne wurde die „bahnbrechende Entscheidung", wonach Beamte nicht Mitglieder der KPD sein können, auch von einer Pressekorrespondenz begrüßt[47], die mit Zustimmung der Justizminister des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz erschien.[48]

Für die Bundesregierung waren die Bedenken der Rechtsprechung ein Hindernis, das sie ernst nahm. Mit Rücksicht auf die Urteile zugunsten betroffener Bundesbediensteter verzichteten die Bundesressorts spätestens seit November 1951 auf weitere Disziplinarmaßnahmen gemäß dem Beschluß vom 19. September 1950, zumal aus ihrer Sicht ein Teil der Presse die für die Bundesregierung ungünstige Rechtsprechung tendenziös ausgewertet hatte.[49] „Um einen Autoritätsverlust der Bundesregierung zu vermeiden"[50], schlug das Bundesministerium des Innern dem Bundeskanzleramt vor, die endgültige Beschlußfassung über die Richtlinien für eine einheitliche Durchführung des Beschlusses der Bundesregierung von 1950 bis zum Inkrafttreten des Treuepflichtgesetzes zurückzustellen.[51] Damit verknüpfte die Bundesregierung die noch immer nicht verabschiedeten Richtlinien mit einem Gesetzentwurf, dessen schließliches Scheitern die Schwierigkeiten des politischen Strafrechts im weiten Sinne voll zutage treten ließ.

Die Bundesregierung stützte ihren bekannten Beschluß vom September und die danach ausgesprochenen Entlassungen zunächst auf das schon genannte vorläufige Bundespersonalgesetz von 1950. Dieses forderte indessen nur von den Bediensteten des Bundes ein Bekenntnis zur demokratischen Staatsauffassung durch ihr gesamtes Verhalten.[18] Bei dem Entschluß der Bundesregierung von Anfang 1951, zusätzlich zu den Richtlinien für die einheitliche Durchführung des Kabinettsbeschlusses vom September 1950 eine breitere als die bis dahin bestehende gesetzliche Grundlage zu schaffen, wirkten zwei Vorgänge zusammen, die offenbar in Zusammenhang miteinander standen: erstens die frühzeitig vorgetragenen Bedenken mehrerer Länder und des Deutschen Städtetages wegen der aus ihrer Sicht unzureichenden Rechtsgrundlage für Disziplinarmaßnahmen und wegen des möglichen Prestigeverlustes durch eine abweichende Rechtspre-

---

45 Rechtsausschuss zur Bekämpfung der Lüge: Unkenntnis oder Rückversicherung? Die unbegreifliche Haltung westdeutscher Gerichte in Fragen des demokratischen Staatsschutzes, 1952, S. 11.

46 A. a. O., S. 10 und 4.

47 Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 12, 29. 2. 1952, S. 1, 6–9.

48 Vgl. das Geleitwort von Bundesjustizminister Dehler zum 2. Jahrgang, in: Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 3, 18. 10. 1951, S. 1 und Schreiben des Abg. Arndt vom 5. 5. 1953 an den Parteivorstand der SPD z. Hd. Dr. Rabus (AdsD Akten des Parteivorstandes 01377).

49 Vgl. Schnellbrief des Bundesministers des Innern vom 15. 11. 1951 an den Staatssekretär im BKanzleramt– Kabinettssache für die Sitzung am 16. 11. 1951 (BA, B 106/6748).

50 Ebd.

51 Ebd.

chung[52], zweitens die erkennbare Weigerung mittlerer und unterer Stellen, „im Wege des Disziplinarverfahrens oder vor den Arbeitsgerichten gegen die fraglichen Personen vorzugehen."[53]

Angesichts dieser Entwicklung erschien es um die Jahreswende 1950/51 auch dem Bundesministerium des Innern unumgänglich, die bestehenden Vorschriften über eine antidemokratische Betätigung von Angehörigen der Bundesverwaltung auf die Angehörigen im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und Körperschaften des öffentlichen Rechts auszudehnen. Der Anfang Januar 1951 den Ländern angekündigte Entwurf eines Rahmengesetzes zur Bekämpfung der Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung[54] hatte dementsprechend zwei Ziele: er sollte in einer die Gerichte bindenden Weise feststellen, welche Organisationen wegen ihres staatsfeindlichen Charakters für einen Angehörigen des öffentlichen Dienstes verboten waren[55], und er sollte die bis dahin fehlende einheitliche Rechtsgrundlage für ein gleichmäßiges Vorgehen gegen alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene schaffen.[56] Dieser Zielsetzung standen zahlreiche Hindernisse entgegen, die nicht nur die Bezeichnung des Gesetzentwurfs über die Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung[57] (später: über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes[58]) veränderten, sondern auch seinen Inhalt.

Den größten Stein des Anstoßes bildete § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs. Er gab der Bundesregierung und den Landesregierungen die in der Folge umstrittene Befugnis, für die in ihrem Dienst stehenden Personen festzustellen, „bei welchen Organisationen die Teilnahme, Betätigung oder Unterstützung verboten ist, weil diese Organisationen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind."[59] Diese Feststellungen sollten alle Behörden und Gerichte mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts binden. Bei Zweifeln eines Gerichts darüber, ob eine im Bund oder in den Ländern für öffentliche Bedienstete verbotene Organisation gegen die demokratische Staatsordnung gerichtet ist, war das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bzw.

---

52 Vgl. das in Anm. 22 genannte Kurzprotokoll vom 10. 10. 1950, bes. S. 5.

53 So der Entwurf eines Schreibens des BMI vom 4. 1. 1951 an den Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Flecken (BA, B 106/6560).

54 Vgl. Schnellbrief des BMI vom 5. 1. 1951 gez. Min. Dirig. Behnke an die entsprechenden Ministerien bzw. Senate der 12 Länder einschl. Berlins und an den Deutschen Städtetag (BA, B 106/6748).

55 Vgl. Schreiben des BMJ gez. Dehler vom 22. 1. 1951 an Lehr, BMI (BA, B 106/6748).

56 Vgl. Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, vom Februar 1951 (BA, B 106/6748).

57 Ebd.

58 Vgl. BR Drucks. Nr. 771/51 vom 3. 12. 1951.

59 Entwurf eines Gesetzes über die Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, vom Februar 1951 (BA, B 106/6748).

eines Landesverfassungsgerichts einzuholen.[60] Im Gegensatz zu dem federführenden Bundesministerium des Innern vertrat das Bundesministerium der Justiz den Standpunkt, daß man das Bundesverfassungsgericht nicht in größerem Umfang, als dies bereits durch das Grundgesetz geschehen sei, mit politischen Entscheidungen belasten solle.[61] Der Justizminister setzte sich mit seinen Bedenken offenbar durch, denn das Innenministerium änderte die Vorlage daraufhin in der Weise ab, daß in Zweifelsfällen eine bindende Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht oder die Landesverwaltungsgerichte erfolgen solle.[62] Dagegen forderte der Deutsche Gewerkschaftsbund in einer späteren Phase des Gesetzgebungsverfahrens unter anderem, daß zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer der bezeichneten Organisationen nur das Bundesverfassungsgericht berufen sein dürfe.[63] Die Streitfrage, wer die Verfassungswidrigkeit einer Vereinigung festzustellen habe, begleitete zeitweise auch die inzwischen vollzogene Novellierung des politischen Strafrechts und die daran anschließende Rechtsprechung in politischen Strafsachen.[64]

Ein Entwurf wie der für ein Gesetz über die politische Treupflicht, der – aus kritischer Sicht – die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter ein besonderes Recht stellen und unterschiedslos die sonst immer unterschiedenen Kategorien des Beamten, Angestellten und Arbeiter erfassen sollte, stieß zwangsläufig auf verfassungs-, beamten- und arbeitsrechtliche Bedenken, ähnlich wie sie zuvor der Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950 ausgelöst hatte. Die rechtlichen und politischen Vorbehalte waren wohl auch der Hauptgrund dafür, daß die Bundesregierung die Vorlage nach fast einjährigen Vorarbeiten erst Anfang Dezember 1951 dem Bundesrat zuleitete.[65] Da die Adressaten des Gesetzentwurfs die Arbeitnehmer waren, kam von ihren Organisationen – vor allem vom DGB[66] und von der DAG[67] – erwartungsgemäß der meiste Widerspruch. Die darin enthaltenen Argumente mündeten ebenso wie die Stellungnahmen in der

60 Ebd.
61 Vgl. das in Anm. 55 genannte Schreiben des BMJ.
62 Vgl. Aufzeichnung von MinRat Bauch, BMI, vom 28. 6. 1951 für MinDirig. Behnke, BMI (BA, B 106/6560) und BT Drucks. Nr. 3335 vom 28. 4. 1952.
63 Vgl. Schreiben des Bundesvorstandes des DGB vom 25. 1. 1952 an die Mitglieder des BT, S. 3 (Parl. Arch., I 1029).
64 Siehe S. 288 ff.
65 Zum Werdegang der Vorlage vgl. Materialien zum Entwurf eines Gesetzes über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Drucks. 3335 (Parl. Arch., I 1029).
66 Vgl. u. a. undatierte Stellungnahme zum Entwurf der BReg. über ein Gesetz über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, masch. 8 S.; Aufzeichnung für die 1. Lesung des Treuepflichtgesetzes am 28. 5. 1952, masch. 5 S. sowie das in Anm. 63 genannte Schreiben (DGB Arch., Ordner H.-A. Beamte 1951 Treuepflichtgesetz).
67 Vgl. Stellungnahme der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die politische Treupflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 19. 1. 1952 (DGB Arch. Ordner H.-A. Beamte 1951 Treuepflichtgesetz).

ersten und einzigen Lesung der Gesetzesvorlage im Bundestag[68] letztlich in eine grundsätzliche Frage ein: Waren Bundes- oder Landesgesetze, die generell die Mitglieder bestimmter Parteien oder Vereinigungen vom öffentlichen Dienst ausschließen, mit dem Grundgesetz vereinbar, oder verletzten derartige Gesetze eine Reihe verbürgter Grundrechte wie die Freiheit der Meinungsäußerung, die Freiheit der Vereinsgründung, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz.[69]

Dem Parlament war die Problematik bewußt, denn fast alle Fraktionen lehnten den Entwurf ab. Selbst seine Überweisung an den federführenden Ausschuß für Beamtenrecht und an den Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht ließ sich nur mit Mühe erreichen.[70] Der Gesetzentwurf wurde in der ersten Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet. Nach Beginn der zweiten Legislaturperiode, im November 1953, verzichtete die Bundesregierung darauf, den Entwurf erneut einzubringen. Der Bund war an dem Gesetz nicht mehr interessiert, weil die ihm besonders wichtigen Vorschriften in das inzwischen in Kraft getretene Bundesbeamtengesetz eingegangen waren.[71] Bei den Ländern bestand ebenfalls kein Interesse mehr an der Verabschiedung eines Gesetzes über die politische Treuepflicht.[72] Erleichtert worden sein dürfte der Verzicht dem Bund und den Ländern auch durch das inzwischen ausgesprochene Verbot der SRP und die Einleitung des Verbotsverfahrens gegen die KPD.[73]

Der *zweite* Beschluß der Bundesregierung zum Schutz der Verfassungsordnung erging am 27. Februar 1951 und betraf „Maßnahmen gegen Unternehmungen, die politische Organisationen verfassungsfeindlichen Charakters unterstützten". Auf diese Weise sollten wirtschaftliche Unternehmen, „die verfassungsfeindliche Bestrebungen unterstützten", künftig keine Aufträge der öffentlichen Hand mehr erhalten. An alle Wirtschaftsunternehmen erging „die öffentliche Warnung", den im Beschluß aufgeführten Organisationen keine wirtschaftlichen Vorteile durch Beiträge, Werbeanzeigen usw. zukommen zu lassen. Wer dem zuwiderhandelte, sollte künftig bei Aufträgen durch Bundesbehörden oder aus Bundesmitteln „nicht mehr berücksichtigt werden"[74]. Zu den 13 im Beschluß vom September 1950 inkriminierten Organisationen zählten nun noch der De-

---

68 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 12, 215. Sitzung, 28. 5. 1952, S. 9436 C–9443 A. Für den Standpunkt der BReg. vgl. BULLETIN, Nr. 61, 31. 5. 1952, S. 675 f. Für die Sicht der KPD vgl. VIER JAHRE BUNDESTAG, 1953, S. 205–210.

69 Vgl. E. HEINITZ, 1953, S. 13.

70 So Aufzeichnung des BMI, Abt. II, vom 14. 11. 1953 für den Staatssekretär I im BMI (BA, B 106/6561).

71 Vom 14. 7. 1953. Vgl. BGBl. I, S. 551. Gemeint sind die §§ 52 Abs. 2, 77 Abs. 1, 167 Abs. 1 und 191 Nr. 2 BBG. Vgl. dazu die zuvor genannte Aufzeichnung.

72 Siehe Anm. 70.

73 Zu der gedanklichen Verbindung zwischen dem Gesetzentwurf und den Verbotsverfahren vgl. undatierte Stellungnahme des DGB zum Entwurf der Bundesregierung über ein Gesetz über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, S. 8 (DGB Arch., Ordner H.-A. Beamte 1951 Treuepflichtgesetz).

74 GMBl. 1951, S. 85.

mokratische Kulturbund Deutschlands und der Demokratische Frauenbund. Neu war, daß der zweite Beschluß vom 27. Februar 1951 diese Vereinigungen zum ersten Mal direkt als „verfassungsfeindlich" bezeichnete.[75] Anstöße zu diesem Beschluß kamen möglicherweise auch von den westlichen Alliierten. Diese hatten im August 1950 beanstandet, daß westdeutsche Firmen der Montanindustrie und der Baubranche – darunter z. T. bekannte Unternehmen, die am Osthandel interessiert waren –, in größerem Umfang mit Inseraten im Zentralorgan der KPD „Freies Volk" geworben hatten.[76]

Wie sich der Beschluß vom 27. Februar 1951 in der Praxis auswirkte, mögen zwei Fälle aus der Rechtsprechung veranschaulichen. Im gleichen Jahr forderten die Hamburger Jungdemokraten Geschäftsleute zum Boykott der kommunistischen „Hamburger Volkszeitung" auf. Das Landgericht sah in diesem Aufruf einen rechtswidrigen Eingriff in den Gewerbebetrieb einer Zeitung und hielt es für rechtlich unerheblich, daß die Jungdemokraten die Bundesregierung in ihrem Kampf gegen staatsfeindliche Organisationen unterstützen wollten. Das Oberlandesgericht Hamburg bestätigte das Urteil des Landgerichts, das den Jungdemokraten bei entsprechender Strafandrohung untersagte, Firmen zum Boykott der genannten Zeitung aufzurufen.[77] Für rechtlich unangreifbar hielt den Beschluß der Bundesregierung dagegen das Landgericht Bonn. Ein kommunistisches Verlagsunternehmen hatte beim Landgericht Bonn Schadensersatzklage mit dem Argument erhoben, dieser Beschluß der Bundesregierung ziele bewußt darauf ab, seine wirtschaftliche Existenz zu vernichten. Der Verlag begründete seine Klage damit, daß er nach Bekanntgabe des Beschlusses zahlreiche Anzeigenkunden verloren habe. Das Landgericht Bonn wies die Klage u. a. mit der Begründung ab, daß ein unmittelbarer Eingriff in den Gewerbebetrieb des Klägers nicht vorliege und eine Schadensersatzpflicht somit nicht gegeben sei.[78]

Der *dritte* Beschluß der Bundesregierung vom 24. April 1951 zielte auf die von Kommunisten organisierte „Volksbefragung gegen die Remilitarisierung und für den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland im Jahre 1951". Die Bundesregierung stellte darin fest, daß die von der SED betriebene Volksbefragung einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes darstelle und daß Vereinigungen, die diese Aktion durchführten, in gleicher Weise handelten und daher durch Art. 9 Absatz 2 GG kraft Gesetzes verboten seien. Der Beschluß bezeichnete die Vereinigungen, u. a. die VVN und die FDJ, und forderte die Landesregierungen auf, „jede Betätigung solcher Vereinigungen für die Volksbefragung zu unterbinden."[79] Den Anstoß zu dem Beschluß gab die Gründung eines

---

75 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 57.
76 Vgl. DER SPIEGEL, 4. Jg., Nr. 33, 17. 8. 1950, S. 28.
77 Vgl. DIE DRITTE GEWALT, 2. Jg., Nr. 7, 9. 12. 1951, S. 2 f., wo dieses Urteil kritisiert wird.
78 Vgl. BULLETIN, Nr. 64, 3. 4. 1953, S. 551 f., wo dieses Urteil als Bestätigung referiert wird.
79 GMBl. 1951, S. 108 f.

„Zentralen Ausschusses für die Volksbefragung gegen die Remilitarisierung" in Essen am 14. April 1951. Parlamentarischen Rückhalt und Druck erfuhr die Bundesregierung durch die Interpellation der Fraktionen der CDU/CSU, FDP, DP und BP vom 20. April. Darin forderten diese Parteien zum einen Auskunft über den bisherigen Kenntnisstand der Bundesregierung in dieser Angelegenheit, zum anderen über Art und Umfang der bereits getroffenen bzw. der beabsichtigten Maßnahmen, um die innere Sicherheit und zugleich die Demokratie zu stärken.[80] Die äußerst lebhafte Debatte des Bundestages über die Interpellation zeigt, wie sehr der Beschluß vom 24. April 1951 vor seinem zeitgeschichtlichen Hintergrund gesehen werden muß.

Auf dem III. Parteitag der SED vom 20. bis 24. Juli 1950 und auf dem „Nationalkongreß" vom 26. August desselben Jahres waren grundlegende Entschließungen über die Einbeziehung Westdeutschlands in den Einflußbereich des sozialistischen Blocks formuliert worden. Vor allem der III. Parteitag hatte zum „nationalen Widerstand" gegen die Bundesrepublik aufgerufen. Der Parteitag der KPD im März 1951 hatte den Aufruf zum „nationalen Widerstand" wieder aufgenommen und zum aktiven Widerstand gegen die Remilitarisierung aufgefordert. Wenn auch nicht alle Mitglieder der KPD dieser Linie folgten, so stellten die Resolution und die ihnen folgende Agitation[81] doch eine Herausforderung dar und lieferten der Bundesregierung die Begründung für ihren Beschluß gegen die Volksbefragung vom 24. April 1951. Die Feststellung in dem Beschluß, daß alle Vereinigungen, die diese Aktion durchführen, sich gegen die demokratische Grundordnung richten, stützte sich darauf, daß die Volksbefragung der KPD ein Glied in einer planmäßigen Aktion sei, die erkennbar auf den aktiven Widerstand gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes und auf ihre Beseitigung abziele.[82]

Auch dieser Beschluß warf rechtliche Fragen auf, die es den Gerichten erschwerten, gleichzeitig den Normen des Staatsschutzes Geltung zu verschaffen und den Beklagten die von der Verfassung garantierte Berufung auf die Grundrechte offenzuhalten. Zeitgenössische Hochschullehrer meldeten Zweifel an der Rechtsgrundlage des Beschlusses an, weil kein Gesetz die Bundesregierung oder eine Verwaltungsbehörde ermächtigt habe, die Voraussetzungen für das Verbot verfassungsfeindlicher Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 2 GG „authentisch und mit bindender Rechtswirkung festzulegen."[83]

Ähnlich kritisierte die links orientierte Arbeitsgemeinschaft demokratischer Juristen die Strafurteile gegen Organisationen der Volksbefragung, weil es an der Voraussetzung der Rechtsgültigkeit des Regierungsbeschlus-

---

80 Vgl. BT Drucks. Nr. 2185 vom 20. 4. 1951 und BT Sten. Ber., Bd. 7, 139. Sitzung, 26. 4. 1951, S. 5485 A–5499 A.

81 Vgl. H. KLUTH, 1959, S. 39 f.; D. STARITZ, 1984, S. 1721–1724, wo Umfang und Wirkung der Aktion verdeutlicht werden.

82 Vgl. die Begründung des Beschlusses in GMBl. 1951, S. 109, wo auf die Entschließungen von SED und KPD verwiesen wird.

83 So E. HEINITZ, 1953, S. 25.

ses bzw. der Länderverordnungen fehle.[84] Dem Staatsschutzgedanken ausdrücklich verpflichtete Kreise bemängelten dagegen die Rechtsprechung, wo sie nicht auf der Linie des Beschlusses lag. Ein solches Urteil habe es z. B. der KPD ermöglicht, auf Plakaten in Baden-Württemberg mit dem Argument zu werben, daß ein Gerichtsbeschluß erneut und einwandfrei die gesetzliche Zulässigkeit der Volksbefragung festgestellt habe.[85] Die Gerichte konnten ihre Urteile zu diesem Sachverhalt weitgehend auf die im August 1951 in Kraft getretenen Bestimmungen des politischen Strafrechts stützen, wie aus der noch zu erörternden Rechtsprechung hervorgeht.[86]

Der *vierte* Beschluß der Bundesregierung vom 4. Mai 1951 grenzte die Anhänger des Rechtsradikalismus aus. Er stellte fest, daß die SRP durch ihre Ziele und ihr Verhalten darauf ausgehe, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen, und daß die Tätigkeit ihrer aktivistischen Gliederungen, insbesondere der „Reichsfront", einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes darstellten. Der Beschluß erklärte sie daher nach Art. 9 Abs. 2 GG für verboten. Zugleich kündigte er an, daß die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht einen Verbotsantrag gegen die SRP einreichen werde, sobald das Gericht seine Tätigkeit aufgenommen habe. Darüber hinaus ersuchte der Beschluß die Landesregierungen, gemäß dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950 die angesprochenen Vereinigungen aufzulösen und jede Betätigung zu unterbinden. Nach § 5 Abs. 1 des genannten Gesetzes kann die Bundesregierung, wenn die verfassungsmäßige Ordnung angegriffen wird, den Obersten Landesbehörden die Weisungen erteilen, die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes erforderlich sind. Weiterhin forderte der Beschluß die niedersächsische Landesregierung besonders auf, in dem fast beendeten Wahlkampf für die Einhaltung der demokratischen Grundordnung Sorge zu tragen.[87]

Dieser Beschluß und seine Folgen beschäftigten die Rechtsprechung deutlich weniger als die gegen die KPD und ihre Gliederungen gerichteten Beschlüsse, weil das angekündigte Verfahren auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der SRP, das im November 1951 eingeleitet wurde, das Verbot der Partei im Oktober 1952 zur Folge hatte.[88]

---

84 Vgl. § 110 StGB und die Bekämpfung der „Volksbefragung" im Spiegel der Gerichtsentscheidungen, in: ARBEITSGEMEINSCHAFT Demokratischer Juristen, Mitteilungen Nr. 5, Mai 1952, S. 17 f.

85 Vgl. KP-Propaganda mit Strafgerichtsurteil. Unterbindung staatsfeindlicher Hetze erschwert, in: DIE DRITTE GEWALT, 2. Jg., Nr. 9, 16. 1. 1952, S. 14 f. Zur Revision eines für die Angeklagten günstigen Urteils vgl. DIE DRITTE GEWALT, 6. Jg., Nr. 1, 15. 1. 1955, S. 11–15.

86 Siehe S. 317 (Urteil des BGH vom 2. 8. 1954).

87 Vgl. GMBl. 1951, S. 111. Gemeint waren die Landtagswahlen vom 6. 5. 1951; vgl. R. SCHACHTNER, Nachkriegswahlen, 1956, S. 47 f.

88 Vgl. BVerfGE 2, S. 1–79.

Der *fünfte* Beschluß der Bundesregierung vom 26. Juni 1951 erklärte die kommunistische „Freie Deutsche Jugend" für verboten. Auch hier sah die Bundesregierung die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG gegeben, wonach eine Vereinigung, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet, verboten ist. Begründet wurde der Beschluß mit einer Darstellung der Entstehung und Organisation der FDJ, ihrer Betätigung in der Bundesrepublik sowie ihrer rechtlichen Beurteilung. Ebenso wie bei dem Beschluß gegen die SRP und ihre Teilorganisationen nahm die Bundesregierung das Verfassungsschutzgesetz zu ihrer Grundlage, auf der sie den Ländern entsprechende Weisung für das Verbot der FDJ erteilte.[89] Den äußeren Anlaß für den Beschluß bot die erwartete Demonstration der FDJ am Petersberg, die das Bundeskabinett eine verstärkte Aktivität befürchten ließ.[90]

Die Folgen des Beschlusses beschäftigten die Gerichte, soweit ihnen die Regulierung dieses im Grunde politischen Konfliktes angesonnen wurde, z. T. noch jahrelang. Juristen, die ebenso um den Schutz des Staates wie um die Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze besorgt waren, verwiesen schon bald nach dem Beschluß auf die Unvollkommenheit des von der Bundesregierung herangezogenen Art. 9 GG. Dieser sage nichts aus über die Folgen, die ein Verstoß gegen das Verbot, verfassungsfeindliche Vereinigungen zu bilden, nach sich zieht, und ebensowenig darüber, wer den Verstoß feststellt, wer die Folgen ausspricht, und in welcher Form beides zu geschehen hat. Diese Zuständigkeit habe „nun die Exekutive usurpiert."[91] Die Rechtsprechung bestätigte letztlich diese Linie. Die Bundesregierung beantragte 1954 bei dem (von der Exekutive bestellten) Bundesverwaltungsgericht die Feststellung, daß die Tätigkeit der FDJ sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte und deshalb verboten sei. Das Gericht verfügte das Verbot im gleichen Jahr gemäß § 129 a StGB, der in seiner damaligen Fassung einen solchen Antrag zuließ.[92]

Der *sechste* Beschluß der Bundesregierung vom 26. Juli 1951 stellte fest, daß der „Rat" der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN) gemäß Art. 9 Abs. 2 GG verboten sei. Wie in den vorausgegangenen Beschlüssen wurden die Landesregierungen gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz ersucht, jede Betätigung im Sinne des „Rates" zu unterbinden.[93] Diesmal traf der Beschluß erneut und ausschließlich eine Vereinigung, die schon nach dem ersten Beschluß vom 19. September 1950, der auch sie einschloß, auf ihre Überparteilichkeit, die Zugehörigkeit eines großen Teils ihrer Mitglieder zu anderen Parteien als der KPD und auf die christliche Überzeugung von Teilen der Mitgliederschaft hin-

89 Vgl. GMBl. 1951, S. 149 und die Argumentation Dehlers in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 49.
90 Vgl. Vermerk von Dehler, BMJ, vom 19. 6. 1951 für Geiger, BMJ (NL Dehler N 1 -2215).
91 So H. v. Weber, MDR 1951, S. 642; im gleichen Sinn E. Heinitz, 1953, S. 25.
92 Vgl. F. K. Fromme, Streitbare Demokratie, 1981, S. 190.
93 Vgl. GMBl. 1951, S. 175.

gewiesen hatte.[94] Ähnlich wie im Fall der FDJ beantragte die Bundesregierung später, im Jahre 1959, beim Bundesverwaltungsgericht, das Verbot der Vereinigung festzustellen. Wegen Zweifeln daran, ob das Verbot mit dem Grundgesetz vereinbar sei, setzte das Gericht das Verfahren 1962 jedoch aus.[95]

Den Beschlüssen der Bundesregierung vom September 1950 bis zum Juli 1951, die sich alle mittelbar oder unmittelbar gegen Organisationen mit verfassungsfeindlichem Charakter richteten, folgten im November 1951 die Klagen der Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht wegen Verfassungswidrigkeit von SRP und KPD. Damit waren die rechtlichen Mittel gegen den politischen Radikalismus weitgehend ausgeschöpft. Der Erlaß über die Errichtung der Bundeszentrale für Heimatdienst – der späteren Bundeszentrale für politische Bildung – vom 25. November 1952 setzte dementsprechend nicht mehr Verbote als Mittel zur Staatserhaltung ein, sondern die staatsbürgerliche Bildung.[96] Sie zählt zum „erzieherischen Verfassungsschutz"[97] oder zu „den konstruktiven Sicherungen der Verfassung"[98], für die sich im Grundgesetz explizit keine Ansätze finden, wohl aber in einigen der schon erwähnten Landesverfassungen.

c) Parallele Entwicklungen in ausländischen Rechtsordnungen und ihr Einfluß auf die 1. Strafrechtsnovelle

Die in den vorhergehenden Abschnitten erörterten Maßnahmen der Gesetzgebung und der Verwaltung zum strafrechtlichen Schutz des Staates erwuchsen aus einem Sicherheitsbedürfnis, das die Bundesregierung mit einer breiten Öffentlichkeit teilte.[1] Wie kritisch die Lage mancherorts eingeschätzt wurde, läßt sich an dem Entwurf zu einem Geheimerlaß des Bundeskanzlers ablesen, der im Oktober 1950 im Umkreis seines Stellvertreters Blücher entstand. Danach sollte ein „Ministerausschuß für die Sicherheit der Bundesrepublik" mit einem ständigen Sekretariat eingesetzt werden, um alle Maßnahmen der inneren und äußeren Sicherheit zu koordinieren.[2] Dem Ziel, sämtliche Sicherheitsmaßnahmen in einer Hand zusammenzufassen, entsprach der fast gleichzeitige Vorschlag, die Chefs

---

94 Vgl. die 41 Protestschreiben von einzelnen Mitgliedern, Gruppen und Kreisverbänden der VVN aus der Zeit vom 20. 9.–3. 11. 1950, darunter einige aus dem Ausland (BA, B 106/6551).

95 Vgl. F. K. FROMME, Streitbare Demokratie, 1981, S. 190 f.

96 Vgl. GMBl. 1952, S. 318; BULLETIN, Nr. 53, 10. 5. 1952, S. 573–575. Zum Selbstverständnis dieser Institution vgl. BUNDESZENTRALE, 1962 und 1978.

97 H. v. LEX, Wie unsere Verfassung gesichert wird, 1953, S. 3. Vgl. seine Äußerung im gleichen Sinn zuvor in BT Sten. Ber., Bd. 4, 65. Sitzung, 1. 6. 1950, S. 2387 D.

98 U. SCHEUNER, Festgabe Kaufmann, 1950, S. 330.

1 Vgl. zum Fragenkomplex der inneren und äußeren Sicherheit als zeitweise beherrschendem Thema Informationsbrief der FDP-Bundestagsfraktion Nr. 18, 9. 9. 1950, S. 1 (ADL, FDP-Fraktion 1844); KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 3, Sitzung vom 10. 10. 1950, S. 38 und Sitzung vom 17. 10. 1950, S. 55–60.

2 Vgl. Geheimerlaß des Bundeskanzlers betr. die Errichtung eines Ministerausschusses für die Sicherheit der Bundesrepublik – Entwurf vom 13. 10. 1950 (NL Blücher 78).

des Bundeskriminalamtes, des Amtes für Verfassungsschutz und des Amtes für Paßnachschau sowie den (nicht bestellten) Generalinspekteur für die Polizei dem zweiten Staatssekretär im Bundeskanzleramt zu unterstellen.[3] Das im Herbst 1950 vorherrschende Thema Sicherheit verleitete eine Monatsschrift sogar dazu, den beabsichtigten Ausbau des Flughafens Köln-Wahn mit Fluchtplänen Adenauers in Verbindung zu bringen.[4]

Mit ihrer Diskussion über den Fragenkomplex der inneren und äußeren Sicherheit und den Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes stand die Bundesrepublik indessen nicht allein; sie fügte sich vielmehr in eine Rechtsentwicklung ein, die sich gleichzeitig in einer Reihe von westlichen Regierungssystemen vollzog. Die meisten Staaten hatten schon am Vorabend und zu Beginn des Zweiten Weltkrieges ihren strafrechtlichen Staatsschutz ergänzt und ausgebaut. Die Konfrontation im Kalten Krieg hatte zur Folge, daß ein beträchtlicher Teil des weltkriegsbedingten Staatsschutzrechtes aufrechterhalten, umgestaltet und erweitert wurde.[5] Otto Kirchheimer spricht deshalb von „zwei Wellen" der strafrechtlichen Staatsgesetzgebung.[6] Die zweite, zu der die hier untersuchte Strafrechtsnovelle zu rechnen ist, habe ihre endgültige Gestalt in den 50er Jahren gewonnen und vor allem Länder erfaßt, „die vor Beginn der kommunistischen Offensive im Herrschaftsbereich der faschistischen Mächte oder in seiner Nähe gelegen hatten".[7] Der politischen Strafgesetzgebung dieser Länder war gemeinsam, daß sie die strafbaren Handlungen nicht mehr ausschließlich auf die direkte Beteiligung an Versuchen zum gewaltsamen Sturz der bestehenden Staatsordnung, also auf Angriffe gegen das Gebiet, die Verfassung und die Träger der Staatsgewalt, beschränkten. Das politische Strafrecht wurde vielmehr in der Weise erweitert, daß es auch jede nicht gewaltsame, aber gleichwohl gegen die vorhandene verfassungsmäßige Ordnung gerichtete Handlung mit Strafe bedrohte. Dadurch, daß die gesetzgeberischen Neuerungen „äußere und innere Sicherheit auf einen gemeinsamen Nenner bringen, wollen sie die politische Ordnung vor jeder in der Endwirkung auf eine Revolution gerichteten geistigen, propagandistischen Aktivität bewahren."[8] Die Ausgestaltung der Staatsschutzbestimmungen durch eine Reihe ausländischer Staaten war für die Bundesregierung ein Argument, mit dem sie ihren Entwurf für das 1. StÄG begründete.[9] Die darin vorgesehene Erweiterung des Katalogs der klassi-

---

3 So ein persönliches und streng vertrauliches Schreiben Blüchers Az. 935/50 vom 18. 10. 1950 an Adenauer (NL Blücher 78).

4 Vgl. den Artikel „Fluchtpläne Adenauers? Rätselraten um den Flughafen Wahn – Enthüllungen des Journal American", in: Der Freie Mensch, Nr. 43, Oktober 1950, den Blücher mit Begleitschreiben vom 13. 11. 1950 an Dehler übersandte. (NL Dehler N 1 -2203). Fluchtpläne unterstellte der Bonner Regierung auch das SRP-Vorstandsmitglied Remer in seiner Rede vom 9. 3. 1951 (BA, B 106/15538, 15550).

5 Vgl. A. Schönke, NJW 1950, S. 281–285.

6 O. Kirchheimer, ZPolit. 1964, S. 142.

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Vgl. BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 27.

schen Tatbestände des Hoch- und Landesverrats um die Gruppe der Staatsgefährdungsdelikte zeichnete dann der Abg. Wahl (CDU) in seinem Bericht an das Plenum des Bundestages einprägsam nach.[10]

Von der Bundesregierung ausdrücklich als Teil der westlichen Rechtsentwicklung vorgestellt[11], erhielten die Vorschläge für den strafrechtlichen Staatsschutz der Bundesrepublik in der Tat wichtige Impulse aus ausländischen Rechtsordnungen. So verweist die Begründung der Bundesregierung für den Entwurf der 1. Strafrechtsnovelle an mehreren Stellen auf die schweizerische Strafgesetzgebung als Vorbild[12], und Bundesjustizminister Dehler machte bei der ersten Lesung der Vorlage im Plenum deutlich, welche Vorschriften sich an den Schweizer Entwurf anlehnten.[13] Ähnlich orientierte sich der Bundestagsrechtsausschuß in seinen Debatten über das StÄG wiederholt an den helvetischen Vorgaben.[14] Die Regierung rechtfertigte den Entwurf u. a. damit, daß selbst die „von den Weltkatastrophen am wenigsten betroffene Schweiz" im Begriff sei, ihre vor dem Krieg geschaffenen und im Krieg in Kraft getretenen strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen durch weitergehende Schutzbestimmungen zu ergänzen.[15] Regierungsvertreter bereicherten dementsprechend ihre Argumentation mit Hinweisen auf „die sehr guten Gesetzestechniker der Schweiz"[16] und auf den im Vergleich mit den deutschen Richtern höheren „Reifezustand" der Schweizer Richter.[17] Die solchermaßen nahegelegte Patenschaft einer genuin demokratischen Ordnung wurde auch von Parlamentariern bejaht.[18] Noch einige Jahre nach dem Inkrafttreten des 1. StÄG präsentierte ein prominenter Vertreter der Dritten Gewalt eine Sammlung von Entscheidungen in politischen Strafsachen u. a. mit dem Hinweis auf die Staatsgefährdungsvorschriften der Schweiz.[19]

Die gedanklichen Anleihen bei der Schweizer Rechtsordnung, mit denen die Regierung ihre Vorlage vom September 1950 legitimierte, fanden trotz der mit solchen Entlehnungen verbundenen Fehlinterpretationen nur zaghaften Widerspruch.[20] Er entzündete sich vor allem an der damals neuen

---

10 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6303 C–6306 B.

11 Vgl. BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 27 f., 36, demzufolge das 1. StÄG nicht nur einzelstaatliche Geheimnisse schützt, sondern auch die Geheimnisse einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung.

12 Vgl. BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 27, 29, 34 f., 36 f.

13 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3106 B, 3108 A.

14 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 10, 14, 19, 22; 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 16.

15 BT Drucks., Bd. 6, S. 27. Kritik an der gedanklichen Verbindung des provisorischen „westdeutschen Rumpfstaates" mit dem „in Jahrhunderten erprobten Musterländle" Schweiz durch den Justizminister und Parlamentarier übte DER SPIEGEL, 4. Jg., Nr. 22, 1. 6. 1950, S. 7.

16 BT Rechtsaussch., Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 10 (Rotberg).

17 BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 16 (Strauß).

18 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot. 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 22 (Ewers, DP); Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6480 B (Arndt, SPD).

19 So Bundesanwalt W. Wagner in seinem Vorwort, in: HuSt I, 1957, S. 10. Vgl. K. PFANNENSCHWARZ, Staatsgefährdung, 1957, S. 48.

20 So zutreffend K. PFANNENSCHWARZ, Staatsgefährdung, 1957, S. 48, der jedoch keine Belege für Widerspruch anführt. H. ČOPIĆ, 1967, S. 11 Anm. 29 bemerkt kritisch, „daß das politi-

Generalklausel der (gewaltlosen) Verfassungsstörung in § 90 des Regierungsentwurfs. Aus dem deutschen Bundesrat kam der Einwand, daß dieser Rechtsgedanke zuvor „von der Schweiz nur in einem ganz begrenzten Tatbestandskreis aufgenommen worden" sei.[21] Im Rechtsausschuß des Bundestages erschien einem Regierungsvertreter dieselbe Generalklausel, die der Regierungsentwurf „vielleicht etwas voreilig aus der Schweizer Formulierung übernommen habe", unzureichend.[22] Von den Abgeordneten hielt Fisch (KPD) „die wiederholte Zitierung der Schweiz für unangebracht", da es dort politische Prozesse auf Grund von Gesinnungsdelikten nicht gebe[23]; und der Abg. Arndt (SPD) wollte „nicht an die Praxis der doch glücklichen Schweiz anknüpfen", weil diese die Erfahrungen der Weimarer Zeit und des Nationalsozialismus nicht mit uns geteilt habe.[24] Erst bei der Beratung der 4. Strafrechtsnovelle im Jahr 1957, als es um den strafrechtlichen Schutz der Bundeswehr ging, widersprachen die Abg. Bucher (FDP) und Arndt (SPD) entschiedener den rechtfertigenden Verweisen der Bundesregierung auf das schweizerische Strafgesetzbuch.[25]

Was die inhaltlichen Entlehnungen aus dem Schweizer Strafrecht angeht, so waren die §§ 90 und 95 des Regierungsentwurfs vom September 1950 „im wesentlichen aus dem schweizerischen Entwurf entnommen"[26], wie bei den Vorarbeiten zutreffend vermerkt wurde. § 90 Abs. 1, der im Abschnitt über den Hochverrat stand und in der Endfassung des 1. StÄG nicht mehr enthalten ist, lautete:

„Wegen Verfassungsstörung wird mit Gefängnis bestraft, wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder auf verfassungswidrige Weise zu ändern oder zu stören."[27]

Welche verfassungswidrigen Handlungen ohne Gewaltanwendung der Gesetzgeber hier vor Augen hatte, beschreibt die Botschaft, mit der der Schweizer Bundesrat 1949 die Teilrevision des schweizerischen Strafgesetzbuches vor den beiden Kammern begründete und aus der die Bonner Regierung in ihrem Entwurf zitiert: „Eine moderne Revolution wird nicht mehr durch einen Barrikadenkampf und die gewaltsame Vertreibung der Regierung oder des Parlaments eingeleitet, sondern nach einem sorgfältig ausgearbeiteten Plan, wenn nötig unter ausländischer Leitung, vorbereitet [...] Es ist namentlich zu denken an Ausbildung und Betätigung revolutionärer Aktionskomitees, Ausarbeiten von Plänen für einen Um-

---

sche Strafrecht eines neutralen Landes, das zusehends den Anschluß an die Geschichte des europäischen Staatensystems verliert, keine Konfektionsware darstellt, die ohne weiteres zur Figur der BRD paßt."

21 BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 431 D (Beyerle).

22 BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 24 (Strauß).

23 BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 17.

24 BT Rechtsaussch., Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 15.

25 Vgl. BT Sten. Ber., 2. Wp., Bd. 35, 191. Sitzung, 7. 2. 1957, S. 10910 A, 10911 D.

26 Aktenvermerk aus dem BMJ vom 3. 5. 1950 zu Nr. 5 der „Note" von Minister Dehler vom 28. 4. 1950 (BA, B 141/3015).

27 BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 8. Vgl. den Wortlaut des zugrundeliegenden Art. 275 Abs. 1 schweizer. StGB, in: SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR STRAFRECHT, 1951, S. 121.

sturz, Erteilen von Weisungen, Bereitstellen von Geld, Waffen oder anderer Hilfsmittel, Unterdrucksetzen der Staatsbehörden durch ungesetzliche Mittel wie Sabotage, wilde Streiks".[28] Ähnlich wie die Botschaft des Schweizer Bundesrats nahm auch die Bundesregierung für sich in Anspruch, bei der Abfassung der zitierten Vorschrift eine deutliche Grenze zwischen der unabdingbaren Meinungsfreiheit und der Vornahme staatlicher Handlungen gezogen zu haben und darauf bedacht gewesen zu sein, kein Gesinnungsstrafrecht zu schaffen.[29]

Einem schweizerischen Vorschlag entsprach sodann § 95 des Regierungsentwurfs, der sich gegen landesverräterische Beziehungen richtete. Später zu § 100 d StGB verändert, lautete die Bestimmung ursprünglich:

„Wer in der Absicht, gegen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gerichtete Unternehmungen oder Bestrebungen zu unterstützen, mit einem fremden Staat oder mit einer Partei, Vereinigung oder Einrichtung außerhalb des Bundesgebietes oder mit einem für diese tätigen Agenten in Verbindung tritt, wird mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft. Der Versuch ist strafbar. In besonders schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus."[30]

Ziel dieser Vorschrift ist es, Vorbereitungen zu Angriffen, die aus dem Ausland gegen den Bestand der Bundesrepublik geführt werden, in einem möglichst frühen Stadium zu unterbinden.[31] Daß der zugrundeliegende schweizerische Paragraph, der zusammen mit den anderen Entlehnungen den rechtsstaatlichen Charakter des StÄG belegen sollte, seinerseits auf nationalsozialistische Vorbilder zurückgeht, ist erst später kritisch vermerkt worden.[32]

Auf eine Schweizer Strafbestimmung greift auch der § 92 StGB zurück. Er richtet sich gegen verfassungsverräterischen Nachrichtendienst, soll also vor Auskundschaftung der inneren Verhältnisse eines Landes schützen, das verfassungsfeindliche Kräfte in ihre Umsturzpläne einbezogen haben.[33] Bei diesem Verbot des staatsgefährdenden Nachrichtensammelns kam es – anders als bei den zuvor genannten Strafvorschriften – erst während der Ausschußberatungen zu einer Anlehnung an die entsprechende Bestimmung des Schweizer Strafgesetzbuches.[34]

Auf die Schweiz blickte der Gesetzgeber auch bei der Frage, in welchem Umfang der Bund Angriffe auf seine Existenz, Integrität oder sonstige le-

---

28 Zitiert nach BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 34 und A. SCHÖNKE, NJW 1950, S. 282.
29 Ebd.
30 BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 9. Vgl. den Wortlaut des zugrundeliegenden Art. 266 bis schweiz. StGB, in: SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR STRAFRECHT, 1951, S. 120.
31 BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 36.
32 Die schweizerische Bestimmung orientierte sich am Heimtückegesetz von 1934 und an den §§ 90 und 91 StGB i. d. F. von 1934. Vgl. dazu kritisch K. PFANNENSCHWARZ, Staatsgefährdung, 1957, S. 50, 87, 90 und H. ČOPIĆ, 1967, S. 11 Anm. 29, abwägend dagegen F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 194.
33 Vgl. BGBl. 1951, S. 741. Vgl. den Wortlaut des zugrundeliegenden Art. 272 schweiz. StGB, in: SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR STRAFRECHT, 1951, S. 121.
34 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 35 f. (Schafheutle); Kurzprot. 116. Sitzung vorm., 26. 6. 1951, S. 7 (Schafheutle).

benswichtige Interessen der Bundesrepublik in eigener Gerichtsbarkeit entscheiden, d. h. inwieweit der Bundesgerichtshof erstinstanzliche Kompetenz erhalten sollte. Dazu wies ein Vertreter des Justizministeriums im Rechtsausschuß auf die Beispiele der USA und der Schweiz hin, wo ein Bundesgericht entscheide, wenn es um grundlegende Interessen des Bundes gehe.[35] Damit war eine Frage der Gerichtsverfassung angesprochen. Die Strafrechtsnovelle beantwortete sie in der Weise, daß in bestimmten Fällen des Hoch- und Landesverrats der Bundesgerichtshof für die Untersuchung und Entscheidung in erster und letzter Instanz zuständig ist. Außerdem kann der Oberbundesanwalt politische Strafsachen wegen der besonderen Bedeutung des Falles an sich ziehen.[36]

Der geschichtlich-politische Hintergrund, vor dem die zur ideologischen Rechtfertigung herangezogenen Schweizer Vorbilder entstanden, kann in unserem Zusammenhang nur angedeutet werden. Seinen Ausgangspunkt hatte der Staatsschutzgedanke in der Schweiz in den politischen und sozialen Erschütterungen, die auch dieses Land am Ende des Ersten Weltkrieges erfaßten. Die Arbeiterdemonstration von 1917 und die Streikunruhen der Jahre 1918 und 1919 hinterließen innenpolitisch einen lange nachwirkenden Schock. Aus ihm entstanden in der Zeit von 1919 bis 1933 drei allerdings vergebliche Initiativen, in sog. Umsturz- und Ordnungsgesetzen den strafrechtlichen Schutz des Staates zu verstärken.[37]

Vor einer neuen Situation fand sich der Staatsschutz der Schweiz nach der „Machtergreifung" Hitlers. Die Mißachtung der Schweizer Neutralität, u. a. durch die Provokationen der schweizerischen Nationalsozialisten, ließen vielfach einen Anschluß des deutschsprachigen Teils der Schweiz befürchten. Das politische System des Landes reagierte auf diese Herausforderung in den Jahren 1935, 1936 und 1938 mit zwei Gesetzen und einer Verordnung, die Regelungen für den Landesverrat sowie den Schutz der verfassungsmäßigen und der öffentlichen Ordnung enthielten. Einen bedeutenden Schritt in der Entwicklung des Staatsschutzes der Schweiz bedeutete dann 1942 das Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuches. Es enthielt im 13. Teil „Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung" 14 Einzelbestimmungen, die die verschiedensten Arten des strafrechtlichen Staatsschutzes, vor allem die Fälle des Hoch- und Landesverrats, behandelten.[38]

Die Verschärfung der internationalen Spannungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die mit dem Begriff des Kalten Krieges verbunden ist, gab der Schweiz erneut Anlaß, die in ihrem Strafgesetzbuch vorgezeichneten Staatsschutzbestimmungen zu erweitern bzw. sie endgültig darin aufzunehmen, soweit sie bis dahin in zeitlich befristeten Bundesratsbeschlüssen

---

35 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 15 (Dallinger).

36 Vgl. 1. StÄG Artikel 3 Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes, in: BGBl. 1951, I, S. 745 f., sowie die vorausgegangenen Debatten bes. in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 1–35.

37 Vgl. W. Real, 1950, S. 62; K. Pfannenschwarz, Staatsgefährdung, 1957, S. 48 f., 87 f.

38 Vgl. W. Real, 1950, S. 63–65; K. Pfannenschwarz, Staatsgefährdung, 1957, S. 49–51, 88 f.

enthalten waren. Vorangetrieben wurde die viel diskutierte, 1950 abgeschlossene Staatsschutzrevision vor allem durch zwei Vorgänge: außenpolitisch durch den Machtwechsel in der Tschechoslowakei Ende Februar 1948, innenpolitisch durch die Aktivitäten der (kommunistischen) Partei der Arbeit, die diesen Vorgang ebenso uneingeschränkt befürwortete, wie sie das Abrücken Jugoslawiens vom sozialistischen Lager verurteilte. In diesem Spannungsfeld entstanden neue Strafvorschriften[39], von denen drei – wie zuvor dargelegt – den Beratungen des 1. StÄG als Vorbild dienten.

Ähnlich wie die Schweizer Strafgesetzgebung fand auch die Entwicklung des politischen Strafrechts in den Vereinigten Staaten die Aufmerksamkeit des deutschen Gesetzgebers, der amerikanische Stellen um entsprechende Gesetzesmaterialien bat, soweit sie ihm nicht bereits vorlagen.[40] Anders aber als bei der schweizerischen Strafrechtsrevision waren die Bedenken gegen die Übernahme von Elementen der amerikanischen Rechtsordnung sehr viel stärker. Unwidersprochen blieb der schon erwähnte Hinweis auf das Beispiel der USA und der Schweiz, wo die Bundesgerichte in politischen Strafsachen entscheiden, wenn es sich um lebenswichtige Interessen des Bundes handelt.[41] Sehr viel weniger geeignet erschien deutschen Regierungsvertretern und Abgeordneten dagegen eine Orientierung am Internal Security Act von 1950 (Mc Carran Act), der zur Zeit der Beratungen der Strafrechtsnovelle die jüngste gesetzliche Maßnahme der USA gegen den Kommunismus darstellte. Er galt bald darauf bei namhaften Juristen als eine der rechtsstaatlich bedenklichsten Maßnahmen in der amerikanischen Rechtsentwicklung.[42] Den Kern des Gesetzes bildeten Vorschriften, die eine allgemeine Melde- und Auskunftspflicht für kommunistische oder kommunistenfreundliche Organisationen beim Justizministerium vorschrieben und der Regierung weitgehende Rechte gegenüber den betroffenen Personen einräumten. So war nach rechtskräftiger Registrierung den Bundesbediensteten die Mitgliedschaft in einer der bezeichneten Gruppierungen oder ihre sonstige Unterstützung untersagt. Das Gesetz verbot indessen nicht die Kommunistische Partei als solche und auch nicht die Tätigkeit als Funktionär für sie oder die Mitgliedschaft in ihr. Bewirkt werden sollte der Rückgang kommunistischer Aktivitäten vielmehr durch die Registrierung als ein auch sonst nicht ungewöhnliches Verfahren der Offenlegung.[43]

Als der Rechtsausschuß des Bundestags um die Formulierungen für die Staatsgefährdungsdelikte rang, verwies der Abg. Neumayer (FDP) auf die

---

39 Vgl. W. REAL, 1950, S. 65–67; K. PFANNENSCHWARZ, Staatsgefährdung, 1957, S. 89–94.

40 Vgl. Materialien zur Beratung der Vorschriften über Hochverrat, Verfassungsstörung usw. in dem Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes 1950, hektogr., vom 8. 1. 1951, 108 S., bes. S. 101 ff. (BA, B 141/3028); Vermerk aus dem BMJ betr. Bitte Dehlers an US-Stellen um entsprechende Unterlagen vom 4. 9. 1950 (BA, B 141/3007).

41 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 15 (Dallinger, BMJ).

42 Vgl. K. LOEWENSTEIN, JZ 1952, S. 8; J. L. O'BRIAN, 1952/53, S. 21 f.

43 Vgl. K. LOEWENSTEIN, JZ 1952, S. 8.

„Lex McCarran".[44] Den Abg. Arndt (SPD) veranlaßte das Gesetz zu dem – allerdings nicht vorbehaltlosen – Vorschlag, bei der Abfassung der schützenden Verfassungsgrundsätze in der Strafrechtsnovelle die Übernahme des angelsächsischen Systems zu erwägen. Dort werde nämlich genau definiert, gegen wen und gegen welche Ziele sich die Strafgesetzgebung richte. Dies leiste aber der im Entwurf des StÄG als Verfassungsgrundsatz formulierte „Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft" (der spätere § 88 Abs. 2 Ziffer 6 StGB) nicht. Für Arndt war dies eine politische Definition, allenfalls eine Kapitelüberschrift, nicht aber ein strafrechtlich justitiabler Begriff.[45] Die Anregung Arndts, im Blick auf das amerikanische Vorbild gleichsam zu einer neuen Rechtssystematik überzugehen und den Feind, der eine totalitäre Diktatur rechts- oder linksradikaler Observanz anstrebt, positiv zu benennen, schien dem Rechtsausschuß des Bundestags nicht nachahmenswert.[46] Diese Zurückhaltung hing erkennbar mit den Eigenarten des angelsächsischen Rechts zusammen.[47]

Der fremde Rechtskreis und der begrenzte Raum lassen es nicht zu, hier alle Facetten des Konfliktes zu beleuchten, der sich Anfang der 50er Jahre in den USA zwischen der Verfassung mit den in ihr verbrieften Grundrechten einerseits und der Politik mit ihren Sicherheitsanforderungen andererseits entwickelt hatte. Wie in der Schweiz begann auch in den USA die Staatsschutzdiskussion am Ende des Ersten Weltkrieges. Von 1919 an mehrten sich in der juristischen, staatsphilosophischen und politikwissenschaftlichen Literatur der USA die Stimmen, die Zweifel an dem bis dahin unbestrittenen liberalen Glaubenssatz der uneingeschränkten Geltung der Grundfreiheiten für alle Bürger anmeldeten.[48] Die Aktivitäten der kommunistischen Dritten Internationale nach 1919 trugen erheblich dazu bei, daß sich in der Folgezeit in den Vereinigten Staaten eine Stimmung ausbreitete, in der es zur straf- und verwaltungsrechtlichen Verfolgung subversiver Elemente kam und die von manchen Autoren als hysterisch eingestuft wurde. Auch die offizielle Anerkennung Sowjetrußlands durch die USA im Jahr 1933 entspannte die Lage nur vorübergehend.[49]

Die Ausbreitung des Faschismus in Europa zur gleichen Zeit hatte zur Folge, daß die Sorge vor einem Mißbrauch der Bürgerrechte in der amerikanischen Öffentlichkeit noch größer als zuvor wurde. Die Forderungen nach einer Einschränkung der Freiheiten für antidemokratische Gegner nahmen zu und verdichteten sich 1937 zu einem Konzept der „militant democracy", das der emigrierte Verfassungsrechtler und Politologe Karl

---

44 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 14 f.
45 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 4.
46 A. a. O., S. 3. Vgl. den Bericht des Abg. Wahl (CDU), in: BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6304 A.
47 Vgl. die Bedenken gegen den Vorschlag des Abg. Brill (SPD), die antikommunistische Gesetzgebung Südafrikas und Australiens zu konsultieren, in: BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 14–16, 18 f.
48 Vgl. G. Boventer, Das Konzept, 1985, S. 34.
49 Vgl. J. L. O'brian, 1952/53, S. 14–16.

Loewenstein damals vorstellte.[50] Ihren gesetzlichen Niederschlag fand die Abkehr von der tradierten liberalen Grundrechts-Konzeption im sog. Smith Act vom 28. Juli 1940. Das Gesetz entstand unter dem Eindruck der Kriegsgefahr, nämlich nach dem Zusammenbruch Frankreichs, und stellte erstmals die bloße Mitgliedschaft in einer subversiven Vereinigung unter Strafe.[51]

Der Zerfall der Anti-Hitler-Koalition des Zweiten Weltkrieges seit 1945, Spionagefälle und Selbstbekenntnisse prokommunistischer Amerikaner belebten alte Vorbehalte gegenüber der UdSSR wieder. Nachdem die Vereinigten Staaten sich außenpolitisch entsprechend der Truman-Doktrin vom 12. März 1947 auf die Eindämmung der kommunistischen Expansion festgelegt hatten, traten die amerikanischen Behörden auch innenpolitisch den kommunistischen Bestrebungen härter entgegen, wobei sie von der öffentlichen Meinung gestützt und getrieben wurden.[52] Die sog. Loyalty-Order Präsident Trumans vom 21. März 1947 richtete sich an Behördenangestellte, die ohne weiteres entlassen werden konnten, wenn eigens eingesetzte Verwaltungsausschüsse (loyalty boards) zu dem Ergebnis gelangten, daß es den öffentlichen Bediensteten auf Grund ihrer politischen Einstellung an Staatstreue ermangelte. Da genaue Kriterien zur Abgrenzung zwischen loyalem und illoyalem Verhalten fehlten, wurden die Mitglieder dieser Verwaltungsausschüsse unvermeidlich zu Richtern über die Denk- und Handlungsweisen der vorgeladenen Behördenangestellten. Für sie war dann die Berufung auf Grundrechte wie die Freiheit der Meinungsäußerung und die Freiheit, einer Vereinigung beizutreten, vielfach vergeblich; auch wurden die sonst sehr strengen Regeln der Beweisführung außer Kraft gesetzt.[53]

Insgesamt gesehen hatte die von den USA ergriffenen Staatsschutzmaßnahmen straf- und verwaltungsrechtlicher Art vor allem fünf Ausgangspunkte: die Aufdeckung kommunistischer Infiltration durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse, die amtliche Nachprüfung der Staatstreue der Bundesbediensteten (einschließlich nachfolgender Gewissensprüfungen durch einzelstaatliche und private Stellen), die Entfernung von Kommunisten aus den Gewerkschaftsleitungen, die Strafverfolgung kommunistischer Funktionäre nach geltenden Gesetzen wie dem genannten Smith Act von 1940 und schließlich die Registrierung aller kommunistischen oder prokommunistischen Vereinigungen, wie sie der vom deutschen Gesetzgeber am meisten beachtete Internal Security Act von 1950 anordnete.[54]

Die Auseinandersetzungen um den straf- und verwaltungsrechtlichen Staatsschutz in den USA nach 1945 verdienen unsere Beachtung auch deshalb, weil aus ihnen der Gedanke der „kalten Revolution" in die deutsche

---

50 Vgl. G. Boventer, Das Konzept, 1985, S. 34 f.
51 Vgl. J. L. O'brian, 1952/53, S. 17 f.; E. Heinitz, 1953, S. 8.
52 Vgl. K. Loewenstein, JZ 1952, S. 2.
53 Vgl. J. L. O'brian, 1952/53, S. 18 f.; E. Heinitz, 1953, S. 8 f.
54 Vgl. K. Loewenstein, JZ 1952, S. 3–8.

Staatsschutzdiskussion der Jahre 1950 und 1951 übernommen wurde. Unter dem Titel „The international civil war" hatte der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Sigmund Neumann 1949 dargelegt, daß die moderne Revolution einen „kalkulierten, geplanten, lang andauernden Prozeß und nicht ein unerwartetes, unkontrollierbares, plötzliches Ereignis" darstelle.[55] Die damit verknüpften Stimmungen und Verhaltensweisen kennzeichnete er als „kalt, kalkuliert, koordiniert".[56] In welchen Formen sich die „kalte Revolution" vollziehen konnte, beschrieben bei den europäischen Strafrechtsnovellierungen u. a. der Schweizer Bundesrat 1949 in seiner Botschaft an das Parlament[57] und dann die Bundesregierung in ihrer Begründung zum Entwurf des 1. StÄG.[58] Regierung und Abgeordnete bemühten sich um die rechtliche Antwort auf eine Situation, in der sich den Planern solcher kalten Revolutionen die Absicht der Gewaltanwendung im Sinne der klassischen Hochverratsvorschriften in der Regel nicht nachweisen ließ.[59] Dabei unterschieden sie dann weiter zwischen einer kalten Revolution „von oben" und einer solchen „von unten".[60]

2. Initiativen der parlamentarischen Opposition für ein politisches Strafrecht

a) Der Gesetzentwurf der Zentrumspartei zum Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge

Entscheidende Anstöße zu der strafrechtlichen Staatsschutzgesetzgebung von 1949 bis 1951 kamen aus der Opposition im Bundestag[1], zuerst von der Zentrumspartei. Mit ihrem Antrag zum Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge vom 22. September 1949 griff sie ein Problem auf, das die Gesetzgebung zum Straf- und Versammlungsrecht bis 1953 beschäftigte: die noch nicht voll durchgesetzte Anerkennung der Symbole des neuen Staatswesens.[2] Bereits 1948 hatte das Institut für Demoskopie in Allensbach starken Widerspruch gegen die geplante Einführung einer deutschen

---

55 S. NEUMANN, 1949, S. 337: „The modern revolution is a calculated, planned, long-range process and not an unexpected, uncontrollable, sudden event." Vgl. ein weiteres statement im gleichen Sinn a. a. O., S. 341.

56 S. NEUMANN, 1949, S. 339: „Today's spasm reflects a different atmosphere and attitude altogether – cold, calculated, coordinated."

57 Vgl. den Auszug vor Anm. 28.

58 Vgl. BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 34; BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3107 D; Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6309 C (beide Male Dehler).

59 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 23 (Arndt); 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 9 (Ewers).

60 Vgl. u. a. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 68. Sitzung, 19. 7. 1951, S. 8.

1 Zu den unterschiedlichen Formen der Opposition im 1. Bundestag vgl. W. KRALEWSKI/K. NEUNREITHER, 1963, bes. S. 99–106, 205–220.

2 Vgl. H. HATTENHAUER, 1984, S. 36–38 und die weiterführenden Literaturhinweise dort, S. 211–213.

bzw. westdeutschen Fahne und gegen die Vorschläge des Parlamentarischen Rates in der Flaggenfrage ermittelt.[3] Die Tumultszenen, die sich im September 1949 bei der Aussprache über die Regierungserklärung, der ersten großen politischen Debatte des Bundestages überhaupt, im Plenum abspielten, bildeten das auslösende Moment für den Vorstoß des Zentrums.[4] Zum ersten Zwischenfall kam es, als der Abg. Ewers (DP), immerhin Sprecher einer Regierungspartei, die Bundesfarben nicht Schwarz-Rot-Gold, sondern Schwarz-Rot-Gelb nannte und seine Vorbehalte gegen die verfassungsmäßigen Farben der Bundesrepublik kaum verhüllte.[5] Für die SPD verurteilte Ollenhauer diese Mißachtung der Staatsfarben und kündigte die notwendigen Anträge seiner Partei an, um die Symbole und die verfassungsmäßigen Einrichtungen der neuen deutschen Demokratie wirksam zu schützen.[6]

Am selben Tag hatte aber schon das Zentrum seinen Gesetzentwurf in Form eines Antrages eingebracht. § 1 des Entwurfs drohte jedem Gefängnis- oder Zuchthausstrafe an, der die Bundesfarben „anders als im Grundgesetz bezeichnet oder von ihnen geringschätzig spricht oder auf andere Weise seiner Mißachtung der Bundesfarben oder Bundesflagge Ausdruck gibt". § 2 verbot, die Bundesfarben außerhalb des Parlaments mit dem Ziel zu erörtern, ihre Änderung herbeizuführen. Zuwiderhandlungen sollten nach § 1 des Gesetzes bestraft werden. § 3 schließlich untersagte die Verwendung der Bundesfarben zu Zwecken der privaten geschäftlichen Werbung, des gewerblichen Wettbewerbs und der parteipolitischen Werbung. Das Recht zum Strafantrag gegen Verstöße sollten die Bundesregierung und jede Landesregierung haben. Begründet war der Antrag mit Hinweisen auf den vorausgegangenen Bundestagswahlkampf, die erwähnte Debatte über die Regierungserklärung, der daraus folgenden Notwendigkeit eines eindrucksvollen Strafschutzes für die Staatssymbole sowie dem Ziel, der Nation einen neuen Flaggenstreit zu ersparen.[7] Dabei erinnerte der Antrag ausdrücklich an die Weimarer Zeit, in der es nicht zuletzt der Flaggenstreit war, der Anhänger und Gegner der Republik gegeneinander getrieben hatte.[8]

Ein Gesetzentwurf mit dem Ziel, abschätzige Äußerungen über die Bundesfarben bis in den privaten Bereich strafrechtlich zu verfolgen, mußte auch bei Befürwortern von Schwarz-Rot-Gold Bedenken wecken. Pressestimmen warnten vor dem Antrag, der eher geeignet erschien, Gesinnungsschnüffelei und Bespitzelung zu fördern als das Grundrecht der Meinungsfreiheit zu erhalten. Zudem lenkten sie den Blick auf die noch im

---

3 Die westdeutsche Bundesfahne im Spiegel der öffentlichen Meinung. Ergebnis einer Umfrage im Dezember 1948 in den drei Westzonen. masch., vervielf. (NL Wessel 154).
4 Vgl. die Begründung in BT Drucks., Bd. 1, Nr. 25. Zur Politik der Zentrumspartei vgl. U. SCHMIDT, 1983, S. 1192 ff.
5 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 1, 7. Sitzung, 22. 9. 1949, S. 53 A–C.
6 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 1, 7. Sitzung, 22. 9. 1949, S. 97 B.
7 Vgl. BT Drucks., Bd. 1, Nr. 25.
8 Vgl. u. a. A. v. DOHNA, HdDStR, Bd. 1, 1930, S. 200–208; H. SCHULZE, Weimar, 1982, S. 92 f.

Gang befindliche Entnazifizierung.[9] Auf entsprechende rechtliche und rechtspolitische Bedenken stieß der Antrag im Bundesministerium der Justiz, das sich Anfang Oktober mit ihm befaßte. Dort erschien es überhaupt unzweckmäßig, den Schutz der Bundesfarben in einem Sondergesetz zu regeln, solange nicht geklärt war, ob sämtliche Bestimmungen zum Schutz der staatlichen Grundordnung (im Blick auf die Hochverratsvorschriften in Art. 143 i. d. F. von 1949) und der nationalen Symbole in einem besonderen „Republikschutzgesetz" zusammengefaßt werden sollten. Die vom Zentrum beantragten Vorschriften seien besser in das StGB einzufügen. Auf diese Weise stelle man das inkriminierte Verhalten schon äußerlich den gemeinen Delikten des allgemeinen Strafrechts gleich und schließe aus, daß der Täter die Rolle eines „politischen Märtyrers" übernehme.[10]

Auch in der Formulierung des Tatbestandes schoß der Antrag aus der Sicht des Justizministeriums über das Ziel hinaus. Es könne nicht Zweck des Strafgesetzes sein, jede private, im engsten Kreis geäußerte abfällige Bemerkung über die Bundesfarben mit schweren Freiheitsstrafen zu belegen. Eine solche Strafandrohung verrate Schwäche und reize zu viel gefährlicheren, unserer Staatsordnung abträglichen Äußerungen. Es empfehle sich daher, die Strafdrohung auf öffentliche Angriffe auf die Bundesfarben zu beschränken. Der Kern der strafbaren Handlung sei das „Verächtlichmachen" der Staatssymbole, ein Begriff, der der im Zentrumsantrag gewählten Umschreibung vorzuziehen sei.[11]

Besonders bedenklich erschien dementsprechend § 2 des Antrages, der – so das Bundesministerium der Justiz – eine nicht vertretbare Einschränkung nach Art. 5 GG in einer politischen Frage enthalte, die jeden Staatsbürger angehe. So wenig man erwägen könne, die Diskussion über die Staatsform oder das Grundgesetz zu verbieten, so wenig klug sei es, eine Erörterung der Flaggenfrage zu unterbinden. Mit Strafnormen lasse sich die allgemeine Anerkennung des Symbols der nationalen Einheit nicht erzwingen.[12]

Auch das in § 3 des Zentrumsantrages vorgesehene Verbot, die Bundesfarben zum Zweck „der parteipolitischen Werbung" zu verwenden, wurde vom Justizministerium abgelehnt; gerechtfertigt erschien ihm dagegen das gleichfalls in § 3 geforderte Verbot, die Bundesfarben für Zwecke geschäftlicher Werbung zu verwenden. Was das Strafmaß anging, so hielt das Bundesministerium der Justiz die vorgeschlagene Mindeststrafe von 3 Monaten Gefängnis mit Rücksicht auf die Bedeutung des geschützten Rechtsgutes für angemessen; die Zuchthausstrafe sollte hingegen auf „besonders schwere Fälle" beschränkt werden. Unter Hinweis auf diese Bedenken schlug der Bundesjustizminister dem Kanzleramt vor, in das StGB einen Paragraphen mit zwei Absätzen aufzunehmen. Bestraft werden sollte er-

9 Vgl. E. FRIEDLAENDER, 6. 10. 1949, S. 1.
10 Vgl. Schreiben des BMJ, gez. Dehler, vom 6. 10. 1949 an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt, Globke, abgesandt am 8. 10. 1949 (BA, B 141/3014).
11 Ebd.
12 Ebd.

stens, wer die Bundesfarben oder die Bundesflagge öffentlich verächtlich macht, und zweitens, wer die Bundesfarben für Zwecke der geschäftlichen Werbung verwendet.[13]

Das Kabinett beschloß am 18. Oktober 1949, § 3 Absatz 2 des Gesetzentwurfs zum Schutz der Bundesfarben und des Bundes zu streichen, der die Verwendung der Bundesfarben für Zwecke der geschäftlichen Werbung mit Strafe bedrohte. Zu Absatz 1 beschloß das Kabinett, ihn als Novelle in das StGB einzufügen. Der Ältestenrat sollte ersucht werden, den Zentrumsantrag zum Schutz der Bundesfarben erst dann auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen, wenn der Regierungsentwurf den Bundesrat passiert haben würde und zur Beratung im Bundestag anstehe.[14]

Die weitere Prüfung der Materie veranlaßte das Bundesministerium der Justiz, die nur noch aus einer Bestimmung bestehende Vorlage bis Mitte Dezember 1949 zu einem aus 4 Paragraphen bestehenden Gesetzentwurf auszugestalten. Zunächst dehnte der neue Entwurf den strafrechtlichen Schutz der Bundesfarben auch auf die Farben, Flaggen und Wappen der Länder aus (§ 135). Verstärkt wurde der Strafschutz außerdem dadurch, daß anstelle des Ausdrucks „Verächtlichmachen" der weitere Begriff des „Verunglimpfens" (Verleumdens) trat. Den gleichen Schutz sollten zweitens die „Zeichen der Autorität" fremder Staaten genießen, deren Verunglimpfung, Beseitigung, Zerstörung oder Beschädigung ebenfalls unter Strafe gestellt wurde (§ 103 a).[15]

Die umfassendere Vorschrift des Entwurfs vom Dezember 1949 und Januar 1950 drohte jedem Strafe an, der öffentlich die Bundesrepublik oder eines ihrer Länder oder ihre demokratische Verfassung beschimpft oder böswillig und mit Überlegung verächtlich macht. Der gleiche Ehrenschutz war vorgesehen für die Parlamente des Bundes und der Länder, den Bundespräsidenten und die Ministerpräsidenten der Länder, die Bundesregierung und die Landesregierungen einschließlich ihrer einzelnen Mitglieder. Wer die genannten Institutionen oder ihre Träger öffentlich in ihrer Ehre verletzte, hatte außer mit Gefängnis auch mit Geldstrafen und dem Verlust öffentlicher Ämter zu rechnen (§ 94 Abs. 1–3). Dieser Paragraph sollte als „Zweiter Abschnitt: Herabwürdigung der demokratischen Verfassung, Verunglimpfung des Bundes, der Länder und der obersten Staatsorgane" in den Besonderen Teil des StGB eingefügt werden. Abschließend regelte der Entwurf den Schutz der befriedeten Bannmeile um Parlamentsgebäude

---

13 Ebd.

14 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 1, 13. Sitzung, 18. 10. 1949, S. 135; Schreiben des Staatssekretärs des Innern im BKanzleramt, Globke, vom 21. 11. 1949, an Dehler, BMJ (BA, B 141/3014).

15 Vgl. Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 17. 12. 1950 an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt; Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 10. 1. 1950 an den Bundeskanzler; Anlage 1 zum vorgenannten Schreiben: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs; Anlage 2 zum vorgenannten Schreiben: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs (alle BA, B 141/3014).

(§ 106 a).[16] Diese Vorschrift knüpfte an das Gesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage vom 8. Mai 1920 an, das die verfassunggebende Nationalversammlung unter dem Eindruck des Kapp-Putsches erlassen hatte und mit dem das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingeschränkt wurde.[17]

Begründet wurde die Ausdehnung des Schutzes der Bundesfarben auf die demokratischen Verfassungen des Bundes und der Länder, ihre Ehre, ihre obersten Staatsorgane und ihre staatlichen Symbole im wesentlichen mit drei Überlegungen. Zum einen sei die Reform des geltenden StGB ein langatmiges Vorhaben, das dazu zwinge, dringlichen Erfordernissen zunächst noch durch Änderungsgesetze zum alten StGB Rechnung zu tragen. Zum anderen bestehe ein innerer Zusammenhang zwischen dem anfänglich geforderten strafrechtlichen Schutz der Bundesfarben und dem Schutz der Institutionen mit ihren Trägern. Schließlich handele es sich bei dem Entwurf nicht um zeitbedingte oder befristete Bestimmungen, sondern durchweg um Vorschriften, die als dauernde Bestandteile unseres Strafrechts angesehen werden können. Daher seien sie am zweckmäßigsten in das StGB einzufügen und nicht in einem Sondergesetz zu regeln. Mit ihren vorgeschlagenen Regelungen folge die Vorlage zudem der Systematik, wie sie der Entwurf zu einem Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch von 1927 vorgezeichnet habe.[18]

Es entsprach diesen Erwägungen vom Januar 1950, daß die Regierungsvorlage vom September des gleichen Jahres einen besonderen Abschnitt über die Herabwürdigung des Staates und seiner Organe enthielt, der gegen die Verächtlichmachung des Staates, seiner verfassungsmäßigen Ordnung und seiner Organe hohe Mindeststrafen androhte.[19] Wenn auch die Gesetzesberatung die Vorschriften sowohl nach ihrem Tatbestand als auch in der Strafandrohung noch stark umgestaltete, so enthielt die endgültige Fassung doch wichtige Elemente aus dem Antrag des Zentrums von 1949 und dem darauf aufbauenden Referentenentwurf von Ende 1949 und Anfang 1950. Der später eingefügte Abschnitt über die Staatsgefährdung regelt den Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge[20] als Teile eines umfassenden Schutzes für den Staat, seine verfassungsmäßige Ordnung und seine Organe.[21] So konnte der Abg. Reismann vom Zentrum in der ersten und dritten Lesung der Strafrechtsnovelle für seine Fraktion zu Recht hervorheben, daß sie als erste einen Schutz gegen die Angriffe auf die nationalen Symbole verlangt habe.[22] Derselbe Zentrumsabgeordnete

16 Ebd.
17 Vgl. RGBl. 1920, S. 909; H. v. WEBER, MDR 1951, S. 641. Das Gesetz von 1934 wurde aufgehoben.
18 Vgl. Anlage 2 zum Schreiben des Bundesministers der Justiz vom 10. 1. 1950 an den Bundeskanzler (wie Anm. 14).
19 Vgl. BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, S. 10–12 (§§ 99–104, 106 a).
20 Vgl. § 96 StGB (siehe Anhang).
21 Vgl. §§ 88–98 (siehe Anhang) und 3. Kap. 1 b–c.
22 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3120 B; Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6481 D–6482 A.

erinnerte auch daran, daß der Antrag seiner Fraktion zusammen mit dem Gesetzentwurf der SPD gegen die Feinde der Demokratie wohl die Regierung dazu veranlaßt habe, ihren Entwurf für die 1. Strafrechtsnovelle im Bundestag einzubringen.[23]

b) Der Entwurf der SPD zu einem Gesetz gegen die Feinde der Demokratie

Der sozialdemokratische Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie vom 15. Februar 1950[1] war eine Antwort auf die neonazistischen Umtriebe des Winters 1949/50; den unmittelbaren Anstoß gab die Agitation des Abg. Hedler und sein Freispruch.[2] Wohl kein Gerichtsurteil aus dem ersten Vierteljahr 1950 hat außerhalb der SPD[3] in der Öffentlichkeit eine solche Empörung und so viele Diskussionen ausgelöst wie die Entscheidung von Neumünster, die damit weit über die Grenzen Schleswig-Holsteins bekannt wurde.[4]

Freigesprochen von der Anklage wegen Beleidigung, übler Nachrede, Verleumdung, Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener und Anreizung zum Rassenhaß wurde Wolfgang Hedler, bis 1945 Reserveoffizier und Kreisleiter der NSDAP und zum Zeitpunkt des Prozesses Bundestagsabgeordneter der Deutschen Partei. Die Absicht, die er in seinen Reden verfolgte, war erkennbar die Reinwaschung des Nazi-Regimes von dem begangenen Unrecht, die Diffamierung der Widerstandskämpfer als Verursacher der Niederlage und der Not von 1945, die Beschimpfung von Politikern wie Waldemar von Knöringen (SPD) und Theodor Steltzer (CDU) als ehemalige Agenten ausländischer Geheimdienste sowie die Rechtfertigung der Judenverfolgung. Gleichwohl sprach die Strafkammer des Kieler Landgerichts in Neumünster, wo der Prozeß stattfand, Hedler in allen Punkten aus Mangel an Beweisen frei. Immerhin schloß das Gericht die mündliche Begründung des Urteils mit den Worten: „Wenn wir auch zu einem Freispruch gekommen sind, so ist dieser Prozeß doch eine deutliche Warnung an alle, die es angeht."[5]

Die SPD erzwang daraufhin im Bundestag eine Aussprache über den Fall Hedler, in der sie sich in ungewöhnlich scharfer Form gegen das Urteil und die drei Richter wandte, von denen zwei früher Mitglieder der NSDAP gewesen seien[6], eine damals in der westdeutschen Justiz nicht un-

---

23 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3120 B.

1 Vgl. BT Drucks., Bd. 1, Nr. 563.

2 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 39. Sitzung, 16. 2. 1950, S. 1302 A–1307 D; E. KERN, NJW 1950, S. 667.

3 Die SPD-Fraktion befaßte sich u. a. mit dem Fall Hedler in ihren Sitzungen vom 16. 2., 22. 2., 10. 3., 17. 3. und 21. 3. 1950 (AdsD, SPD-Fraktion Prot.).

4 Vgl. DER FALL HEDLER, Frankfurter Hefte, 1950, S. 426–430, bes. S. 429.

5 A. a. O., S. 429. Vgl. BT Rechtsaussch., 89. Sitzung, 21. 2. 1951, S. 39 (Greve).

6 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 39. Sitzung, 16. 2. 1950, S. 1302 B, 1306 B–1307 B.

gewöhnliche Zusammensetzung.[7] Die Härte der sozialdemokratischen Richterschelte entsprang einem tiefen Mißtrauen gegen die Justiz, das gleichermaßen von den Erfahrungen aus der Weimarer Zeit und unter dem nationalsozialistischen Regime herrührte.[8] Vor diesem Hintergrund forderte Ollenhauer für die SPD-Fraktion die Bestrafung der schuldigen Richter wegen Rechtsbeugung.[9] Sein Parteifreund Arndt meinte kurz darauf zu den von Widerstandskämpfern gesuchten Kontakten zum Ausland, wenn ein Richter das nicht wisse und nicht anerkenne, dann gehöre er „in ein Tollhaus, jedenfalls nicht auf die Richterbank."[10] Ein Jahr später, bei der Beratung des Etats für das Bundesministerium der Justiz im April 1951, erneuerte Arndt seine Kritik an dem Urteil von Neumünster mit der Mahnung, kein Gericht könne „hinter die historische Grenzlinie des Grundgesetzes zurückgehen" und prüfen, ob das nationalsozialistische Regime angeblich rechtens gewesen sei, und „somit die Rechtmäßigkeit der Demokratie und des Grundgesetzes selbst in Frage stellen."[11]

Der politische Radikalismus Hedlers wurde nicht nur für den Bundestag zu einer Belastung, sondern auch für die Parteien, denen Hedler nacheinander angehörte. Der Ältestenrat des Bundestages, in dem die Vertreter der CDU/CSU-Fraktion den Antrag der SPD auf Aufhebung der Immunität des Abg. Hedler ablehnten, einigte sich am 14. Dezember 1949 auf eine gemeinsame Erklärung, daß Hedler bis zur Klärung seines Falles an den Arbeiten des Bundestages nicht teilnehmen dürfe.[12] Zwei Tage später ergab sich im Geschäftsordnungsausschuß eine deutliche Mehrheit für den Antrag, die Immunität Hedlers aufzuheben.[13] Anfang 1950 strich ihn die DP wegen seiner Rede in Einfeld bei Neumünster aus ihrer Partei- und Fraktionsliste. Als der fraktionslose Abgeordnete am 1. Februar 1950 im Bundestag erschien, kam es im Vorraum des Plenarsaals zu handgreiflichen Auseinandersetzungen um seine Person.[14] Ende März 1950 trat Hedler als Gast der Fraktion der DRP bei, die ihn aber schon im September des gleichen Jahres ausschloß, so daß er erneut fraktionslos war, bis er später zur WAV stieß.[15]

Zu den Fragen, die sich im Prozeß gegen Hedler aufgedrängt hatten, aber nicht beantwortet worden waren, gehörte der strafrechtliche Schutz der Widerstandskämpfer vor öffentlichen Beleidigungen. Sie wurden erneut aufgeworfen durch den Vorwurf des ehemaligen Generalmajors und zweiten Vorsitzenden der SRP, Otto Ernst Remer. Seine Behauptung, die

---

7 Vgl. G. DIESTELKAMP, 1986, S. 93–96.
8 Vgl für das tradierte Mißtrauen gegen die Justiz in der SPD z. B. BT Sten. Ber., Bd. 2, 43. Sitzung, 1. 3. 1950, S. 1440 C (Zinn), S. 1143 C (C. Schmid), S. 1445 C (Arndt).
9 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 39. Sitzung, 16. 2. 1950, S. 1302 B.
10 BT Sten. Ber., Bd. 2, 43. Sitzung, 1. 3. 1950, S. 1446 B.
11 BT Sten. Ber., Bd. 7, 133. Sitzung, 11. 4. 1951, S. 5135 A.
12 Vgl. die Sitzungen Nr. 43 und 44 der CDU/CSU-Fraktion vom 13. und 14. 12. 1949, S. 508, 510 (ACDP, CDU/CSU-Fraktion VIII-001-1006/2).
13 Vgl. BT GO-Aussch., 8. Sitzung, 16. 12. 1949, S. 2.
14 Vgl. BT GO-Aussch., 16. Sitzung, 7. 2. 1950, S. 2 f.; BT Rechtsaussch., Wortprot., 104. Sitzung, 9. 5. 1951, S. 5.
15 Vgl. P. SCHINDLER, 1983, S. 238, 242, 1117.

Verschwörer des 20. Juli 1944 seien in starkem Maße Landesverräter im Solde des Auslandes gewesen[16], zwang ein deutsches Gericht 1952 zum ersten Mal, die rechtliche Seite des Attentats auf Hitler aufzurollen. Der Prozeß machte deutlich, wie schwierig eine genaue Bestimmung dieser Straftaten in einem Lande war, in dem die Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Hoch- oder Landesverrat unter dem nationalsozialistischen Regime zulässig war oder nicht, noch nicht beigelegt waren. Der Vorwurf Remers ließ zudem befürchten, daß auch die neuen Paragraphen der 1. Strafrechtsnovelle über den Hoch- und Landesverrat noch längere Zeit Gegenstand des Zweifels und der Unsicherheit bleiben würden.[17] Bei den Beratungen über den strafrechtlichen Schutz des Bundespräsidenten vor Anschlägen fiel wiederholt der Name Remers als eines denkbaren Attentäters oder als einer zu schützenden Person des öffentlichen Lebens.[18] Die dritte Strafkammer des Landgerichts Braunschweig verurteilte ihn 1952 wegen übler Nachrede in Tateinheit mit Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener zu drei Monaten Gefängnis.[19] Das Gericht bestrafte damit eine Tat, die sowohl nach dem Entwurf der SPD als auch nach dem Regierungsentwurf für die Strafrechtsnovelle strafbar sein sollte.[20] Aus noch zu erörternden Gründen wurde der strafrechtliche Schutz der Widerstandskämpfer dann aber nicht in die endgültige Fassung des 1. StÄG aufgenommen.[21]

Aus der Sicht der SPD stellte sich rechtspolitisch die Lage in der Bundesrepublik 1950 so dar, daß Feinde der Demokratie unter den bis dahin gegebenen gesetzlichen Bestimmungen und bei der weitgehend tradierten Zusammensetzung der Richterschaft rechtlich nur schwer zu fassen waren. Eine Antwort der SPD war der Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie[22], der bezeichnenderweise zusammen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Rechtspflege eingebracht wurde.[23] Vorausgegangen war Ende 1949 der Entwurf eines Richterwahlgesetzes für die Wahl der Bundesrichter[24], den die SPD, ebenfalls nicht zufällig, gleichzeitig mit dem Entwurf eines Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vorgelegt hatte.[25]

---

16 Vgl. Otto Ernst Remer, 20. Juli 1944, 5. Aufl., Verlag Deutsche Opposition, Hamburg 1951, 32 S. (BA, B 106/155551).
17 Vgl. Rüdiger Proske: Urteilsverkündung im Remer-Prozeß, in: Sendung des NWDR vom 15. 3. 1952, 19.10 Uhr (BA, B 106/15540).
18 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 2, 6–8.
19 Vgl. KEESING'S ARCHIV, 1952, S. 3389 E f.
20 Vgl. BT Drucks., Bd. 1, Nr. 563, § 10 (SPD-Entw.); BT Drucks., Bd. 6, Nr. 1307, Art. 2 § 2 (Reg.-Entw.).
21 Vgl. Materialien zu zurückgestellten Vorschriften (BA, B 141/3049); K. PFANNENSCHWARZ, Das 5. StÄG, 1957, S. 7.
22 BT Drucks., Bd. 1, Nr. 563.
23 BT Drucks., Bd. 1, Nr. 564.
24 BT Drucks., Bd. 1, Nr. 327.
25 BT Drucks., Bd. 1, Nr. 328.

Der sozialdemokratische Gesetzentwurf für einen strafrechtlichen Staatsschutz auf Bundesebene vom 15. Februar 1950 lehnte sich eng an den hessischen Entwurf eines Staatsschutzgesetzes (Gesetz zum Schutz der demokratischen Freiheit) von 1948 an.[26] Aus ihm übernahm er folgende strafbare Handlungen teilweise wörtlich und dehnte sie auf die Bundesrepublik und ihre Organe aus: a) gewaltsame Angriffe auf den verfassungsmäßigen Zustand der Bundesrepublik und der Länder oder Drohung mit Gewalt gegen diesen von unten oder durch Regierungsmitglieder, b) absichtliche Verletzung der Verfassung durch pflichtwidriges Tun oder Unterlassen, c) Zugehörigkeit zu einer antidemokratischen Vereinigung oder ihre Förderung, d) Anwendung von Zwang bei Parteiein- oder Austritten unter Ausnutzung eines dienstlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses, e) öffentliche Herabwürdigung der Hoheitszeichen, f) gewaltsame Angriffe oder Drohung mit Gewalt gegen Personen oder Personengruppen, die sich durch Rasse-, Glaubens- oder Parteizugehörigkeit gebildet haben, g) Ehrverletzung von im öffentlichen Leben stehenden Personen durch üble Nachrede, h) planmäßige Förderung strafbarer Handlungen nach diesem Gesetz durch Mißbrauch einer wirtschaftlichen Machtstellung oder des Vermögens. Von diesen Tatbeständen, die sich am StGB i. d. F. von 1871, an den Republikschutzgesetzen von 1922 und 1930 sowie am StGB i. d. F. von 1934 orientierten, übernahm die Bundesregierung die meisten in ihren Entwurf für das 1. StÄG vom September 1950.[27] Welche Fachleute an der juristischen Formulierung des sozialdemokratischen Gesetzentwurfs mitwirkten, läßt sich nicht mehr feststellen.[28]

Die SPD-Fraktion erörterte die beiden Gesetzentwürfe gegen die Feinde der Demokratie und zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Strafrechtspflege in einer ersten Lesung am 19. Januar 1950 und wollte die endgültige Beratung vornehmen, „wenn die Juristenkonferenz der Partei dazu Stellung genommen" habe.[29] Anders als die Abgeord-

---

26 Siehe die Ausführungen auf S. 40–44.

27 Vgl. zur Entlehnung der Tatbestände:

Delikte	Hess. Entw.	SPD-Entw.	Reg. Entw.
a)	§ 1	§ 1	§ 87 Abs. 1
b)	§ 3	§ 4	–
c)	§ 4	§ 5	§ 129
d)	§ 5	§ 7	§ 109 a
e)	§ 8	§ 8	§ 101
f)	§ 9	§ 9	§ 130
g)	§ 10	§ 11	§ 187 a–b
h)	§ 11	§ 13	–

Vgl. dazu die Gesetzentwürfe in: Hess. LT 1. Wp., Drucks. Abt. II Nr. 557; BT Drucks., 1. Wp., Nr. 563 (SPD-Entwurf); BT Drucks., 1. Wp., Nr. 1307 (Reg.-Entwurf); Gegenüberstellung der Strafbestimmungen für Hochverrat und Störung der verfassungsmäßigen Ordnung nach dem Strafgesetzbuch, den Republikschutzgesetzen und neuen Gesetzentwürfen zum Schutz der demokratischen Freiheit (Hess. Staatskanzlei, Az. 3 d 02/07).

28 Der Rechtspolitische Ausschuß beim Parteivorstand der SPD nahm seine Tätigkeit erst am 28. 6. 1952 auf. Vgl. Neuer Vorwärts Nr. 27 vom 4. 7. 1952 (AdsD, SPD-Parteivorstand, Akten 01379).

29 Vgl. SPD-Fraktion Prot. vom 19. 1. 1950, Prot. von Mellies (AdsD).

neten der Regierungsparteien konnten die Mitglieder der SPD-Fraktion nicht auf die Hilfe von Beamten der Bundesministerien rechnen.[30] Da der Abg. Arndt zuvor als Ministerialrat in Wiesbaden an den Vorarbeiten für das hessische Gesetz zum Schutz der demokratischen Freiheit beteiligt war[31] und als ehemaliger Landesanwalt beim Hessischen Staatsgerichtshof den sozialdemokratischen Entwurf eines Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht maßgeblich mitgestaltet hatte[32], ist zu vermuten, daß er bei der Formulierung des Gesetzentwurfs gegen die Feinde der Demokratie zumindest konsultiert wurde.

Als der Bundestag am 16. März 1950 in die erste Beratung des sozialdemokratischen Gesetzentwurfs eintrat, zeigten sich die übrigen Parteien distanziert bis ablehnend. Gleich zu Beginn der Lesung beantragte der Abg. Donhauser (BP), den Antrag der SPD von der Tagesordnung abzusetzen, da dieser in seiner gesetzestechnischen Struktur zu wenig durchgearbeitet, in vielen Punkten nicht substantiell genug und zudem nicht eilbedürftig sei, weil die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorbereite, der zu den aufgeworfenen Fragen Stellung nehme.[33] Nachdem eine Mehrheit den Antrag abgelehnt hatte, begründete Greve (SPD) den Entwurf nicht durch eine Erläuterung seines Inhalts, sondern warnte vor der immer deutlicher werdenden Gefahr des Neofaschismus, gegen den sich der Gesetzentwurf richte.[34] Der Redner erinnerte an den 30. Jahrestag des Kapp-Putsches vom März 1920, an die Begleitumstände der Notverordnung und des nachfolgenden Gesetzes zum Schutz der Republik von 1922, an „den Gleichlauf" in der Justiz nach 1918 und 1945, an Urteile wie im Prozeß gegen Hedler. Greve verwies dabei auf die Justiz in der britischen Zone „und auch auf die politische Unzuverlässigkeit eines Teils der Justizminister, die uns Veranlassung genug ist, uns mit Dingen zu befassen, von denen ich sagte, wir würden uns lieber nicht mit ihnen befassen."[35]

Die Bedenken der übrigen Fraktionen und der Regierung gegen den Gesetzentwurf der SPD fanden vor allem drei Angriffspunkte: der Gesetzentwurf der SPD nehme wichtige, vom Grundgesetz gewährte Grundrechte wieder weg[36]; die unzulängliche Formulierung einiger Tatbestände bzw. die wiederholt unpräzise Terminologie könnten über richterliche Willkür

---

30 Vgl. W. KRALEWSKI/K. NEUNREITHER, 1963, S. 215.

31 Vgl. Aktenvermerk des Hess. Ministeriums der Justiz vom 18. 2. 1947; Schreiben von Min. Rat Arndt, Hess. Ministerium der Justiz, vom 14. 1. 1948 an die SPD Bezirk Hessen-Süd Frankfurt a. M. betr. Rundfunkdiskussion über das Staatsschutzgesetz (Hess. MJ, Az. 1030/69).

32 Vgl. GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. 21–33.

33 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 47. Sitzung, 16. 3. 1950, S. 1592 C–D.

34 A. a. O., S. 1593 D–1594 A. Vgl. auch die Sitzung des Parteivorstandes, des Parteiausschusses und der Kontrollkommission der SPD zwei Tage zuvor, am 14. 3. 1950, wo das Saarproblem und „die immer sichtbarer werdende Gefahr des Neofaschismus in Deutschland" im Vordergrund standen. (AdsD, Prot. der Sitzungen des Parteivorstandes der SPD).

35 A. a. O., S. 1594 A.

36 A. a. O., S. 1592 D (Donhauser); 1597 D (Dehler); 1600 D (Wessel).

zu Rechtsunsicherheit führen[37]; schließlich lasse sich der qualifizierte Schutz des rechtsstaatlichen Zusammenlebens besser im Rahmen des regulären Strafrechts als durch ein zeitbedingtes Sonder- oder Ausnahmegesetz erreichen.[38] Weitgehend Konsens bestand auch darüber, daß die unausweichliche Auseinandersetzung um die Frage, wie die junge Demokratie wirksam zu schützen sei, sich nicht mit Strafrechtsparagraphen lösen lasse, sondern ebenso auf der politischen, wirtschaftlichen, geistigen und schließlich auch moralischen Ebene ausgetragen werden müsse.[39] Kiesinger (CDU) stellte Übereinstimmung darüber fest, daß man ebensowenig, „wie man auf Bajonettspitzen sitzen kann, sich auf die scharfen Zacken eines Stacheldrahtes von Strafbestimmungen stützen kann, der diese arme Demokratie beschirmen soll."[40] Der Vertreter der KPD, Fisch, lehnte den Gesetzentwurf erwartungsgemäß ab, da er nichts anderes bringen könne als den Schutz eines Systems der Besitzprivilegien, der Arbeitslosigkeit und des Krieges.[41]

Bedenken gegen den sozialdemokratischen Gesetzentwurf gab es auch in der juristischen Fachöffentlichkeit. So erschien in § 1, der den Angriff gegen „den auf dem Grundgesetz beruhenden Zustand der Bundesrepublik Deutschland" unter Strafe stellte, das Schutzobjekt nicht genau genug definiert. Der Paragraph ließ sich Kritikern zufolge dahingehend auslegen, daß er nicht nur die rechtliche Grundlage des Staates schützen wolle, sondern auch die gerade herrschende politische Partei oder Koalition in ihren besonderen Auffassungen, also auch das einer bestimmten politischen Richtung verpflichtete „Regime" oder „System".[42]

Eine weitere Stellungnahme sah in der Vorlage der SPD vor allem aus drei Gründen nur einen unzureichenden Ersatz für einen amtlichen Entwurf. Das erste Bedenken richtete sich gegen die teils mehr inhaltlich, teils mehr redaktionell neu formulierten Tatbestände. Es sei gerade bei einer so schwierigen Materie nicht ratsam, den überlieferten Wortlaut aufzugeben, dessen Sinn und Inhalt sowohl von der Rechtsprechung als auch in den zahlreichen Beratungen über die Strafrechtsentwürfe von 1925 und 1927 geklärt worden sei. So erscheine es durchaus unzweckmäßig, den tradierten Begriff des hochverräterischen (d. h. auf dem Einsatz von Gewalt abzielenden) Unternehmens durch den eines Angriffs auf die Verfassung zu ersetzen. Jede Verfassungsverletzung stelle bereits einen Angriff dar, unter Umständen liege er bereits in der Propaganda für die geplante Tat. Zweitens setze der Gesetzentwurf für die bloße Verfassungsverletzung unterschiedliche Strafmaße fest, je nachdem, ob es sich um Minister oder

37 A. a. O., S. 1592 C (Donhauser); 1602 B (Euler); 1607 B–G (Donhauser).
38 A. a. O., S. 1597 D–1598 A (Dehler); 1600 D (Wessel); 1602 A (Euler); 1605 C–1606 A (v. Merkatz).
39 A. a. O., S. 1597 D (Dehler); 1599 A, C (Kiesinger); 1608 A–B (Donhauser).
40 A. a. O., S. 1599 A.
41 A. a. O., S. 1603 C.
42 So U. SCHEUNER, Festgabe Kaufmann, 1950, S. 325.

andere Angehörige des öffentlichen Dienstes handele. In diesem Zusammenhang stelle sich u. a. die Frage, ob die Verfassungsverletzung von Ministern nicht nur in dem besonderen Verfahren der Ministeranklage abgearbeitet werden könne und ob man die Verfassungsverletzung im öffentlichen Dienst grundsätzlich allgemein für strafbar erklären solle. Drittens berührten die in § 12 formulierten Bestimmungen über Friedensverrat, Landesverrat und über die Vorbereitung eines Krieges zwar außen- und verfassungspolitische Probleme, nicht aber das Kernproblem, nämlich die Frage, ob die den Konflikten zugrundeliegende Ideologie durch Hochverratsbestimmungen überhaupt wirksam bekämpft werden könne.[43]

Von anderer Seite wurde hervorgehoben, wie sehr der sozialdemokratische Gesetzentwurf die Grenzsituation der politischen Strafgerichtsbarkeit sichtbar mache, nämlich „von den zweifellos der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugehörigen klar zu umgrenzenden Tatbeständen bis zu spezifizierten Strafvorschriften, die man nur als eine ‚lex Hedler' bezeichnen kann."[44] Der Gesetzentwurf mache den untauglichen Versuch, in das Strafrecht nachträglich die Tatbestände einzufügen, die im Prozeß gegen Hedler erörtert worden seien und die die Strafgesetzgebung bisher nicht erfaßt habe. Dabei handele es sich vorwiegend um die Bestrafung von Gesinnungsäußerungen, was den Gesetzentwurf „in gefährliche Nähe des Heimtückegesetzes von 1934" rücke.[45] Insgesamt gesehen richtete sich der sozialdemokratische Gesetzentwurf vor allem gegen den Staatsstreich von oben, während der ein halbes Jahr später eingebrachte Regierungsentwurf in erster Linie den Schutz der Institutionen und Ämter gegen Angriffe von unten vor Auge hatte.[46] Der Tenor des SPD-Entwurfs entsprach damit durchaus dem auch sonst erkennbaren Bestreben der Partei, die Macht der Exekutive einzuschränken und in der Gesetzgebung „die allgemeine Kontrollfunktion der Opposition"[47] wahrzunehmen.

Die Gesetzesinitiativen der Fraktion waren ein wesentlicher Bestandteil sozialdemokratischer Politik.[48] Mit dem am 15. Februar 1950 eingebrachten Gesetzentwurf für ein politisches Strafrecht – um einen solchen handelte es sich – gelang es der SPD erneut, auch innenpolitisch ihre Gegenposition zur Regierung zu markieren. Als Ollenhauer im selben Jahr auf dem SPD-Parteitag in Hamburg Bilanz zog, zählte er neben anderen sozialdemokratischen Gesetzesvorlagen den Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie zu den entscheidenden Gesetzentwürfen, „die

43 Vgl. H. Mayer, SJZ 1950, Sp. 251–253.
44 H. Ehlers, 1951, S. 28.
45 Ebd.
46 Vgl. J. Schafheutle, JZ 1951, S. 614; F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 180.
47 W. Kralewski/K. Neunreither, 1963, S. 212.
48 Zum Anteil der sozialdemokratischen Opposition an den Initiativen des 1. Bundestages vgl. W. Kralewski/K. Neunreither, 1963, S. 35–75.

die Einrichtung wichtiger konstitutioneller Positionen in der Bundesrepublik ermöglichen".[49] Alle diese Gesetzentwürfe (über die Errichtung des Bundesverfassungsgerichts usw.) seien bemerkenswerterweise nicht von der Regierung, sondern von der sozialdemokratischen Opposition eingebracht worden.[50] Aus der Sicht der SPD waren sie notwendige Antworten auf die autoritär-obrigkeitsstaatlichen Tendenzen, die die Partei in vielen Bereichen mit lebhafter Sorge registrierte.[51] Wie ernst dieses Problem in der Partei genommen wurde, zeigt die Forderung nach einem Gesetz gegen neofaschistische Umtriebe, die mehrere Mitglieder der SPD-Fraktion, so die Abg. Mertins, Wehner und Ritzel, im November 1951 erhoben[52], also nach dem Inkrafttreten des 1. StÄG und nach Einleitung der Verbotsverfahren gegen die SRP und die KPD.

Der Gesetzentwurf gegen die Feinde der Demokratie fand ebenso wie die übrigen Initiativen der SPD zur Innenpolitik in der Öffentlichkeit deutlich weniger Beachtung als Vorstöße zu Fragen der Außenpolitik, die mit den Themen Westintegration und Wiederbewaffnung die öffentliche Diskussion ungleich stärker beschäftigten.[53] Hinzu kamen rechtliche und rechtspolitische Bedenken gegen den SPD-Entwurf, der gleichwohl wertvolle Anregungen für die bereits in Angriff genommene Strafrechtsnovelle gab.[54]

3. Bemühungen der Exekutive um den Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes

a) Entstehungsphasen und Grundzüge des Regierungsentwurfs von 1950

Mehrere zeitgenössische Umstände beeinflußten wesentlich die wechselvolle Entstehungsgeschichte der Strafrechtsnovelle von ihren Anfängen im Dezember 1949 bis zu ihrer Verabschiedung im Juli 1951: die rechtsradikalen Umtriebe, die kommunistische Agitation, der Ausbruch des Korea-Krieges, die sich bereits abzeichnende Wiederbewaffnung sowie z. T. nachdrückliche Wünsche der Alliierten. Der bereits vorgestellte Gesetzentwurf der Zentrumspartei vom September 1949 war der erste Versuch auf Bundesebene, bestimmte Erscheinungsformen des politischen Radikalismus von rechts strafrechtlich einzudämmen. Die Bundesregierung nahm den Antrag des Zentrums, ein Gesetz zum Schutz der Bundesflagge und

---

49 PARTEITAG DER SPD, 1950, S. 93.
50 So Ollenhauer ebd.
51 Vgl. K. KLOTZBACH, 1982, S. 237–239.
52 Vgl. SPD-Fraktion, Prot. der Sitzung vom 21. 11. 1951 (AdsD, SPD-Fraktion Prot.).
53 Nach K. KLOTZBACH, 1982, S. 238 erwies sich die damalige Innenpolitik für die SPD „als vergleichsweise windstille Zone".
54 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6297 C (Laforet).

der Bundesfarben zu schaffen[1], ernst, und ließ vom Dezember 1949 an einen Entwurf für eine Strafrechtsnovelle ausarbeiten.[2]

Daß der Entwurf von Anfang 1950 bis in die zweite Aprilhälfte desselben Jahres über zehn Entwicklungsstadien durchlief und das Bundesministerium der Justiz eine entsprechende Anzahl von Varianten entwickelte[3], hatte vor allem drei Gründe. Da war zunächst die lebhafte Wühlarbeit von rechts, die die Öffentlichkeit und auch das Kabinett[4] bis ins Frühjahr 1950 stärker beschäftigte als die Agitation von links. Die Hetzkampagne des DP-Abg. Hedler und sein anschließender Freispruch provozierten im Bundestag nicht nur verbale, sondern auch tätliche Auseinandersetzungen.[5] Zur gleichen Zeit kam auch in Landesparlamenten die beunruhigende Vielfalt neonazistischer Aktionen zur Sprache.[6] Beschleunigend auf die Vorarbeiten zur Strafrechtsnovelle wirkte zweitens der sozialdemokratische Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie vom 15. Februar 1950[7], den das Bundesministerium der Justiz bei seinen Überlegungen berücksichtigen mußte.[8] Weitere Anregungen für seinen Entwurf schöpfte das Justizministerium drittens aus zwei Ressortbesprechungen im Februar 1950 und schließlich aus einer Expertenkonferenz mit Vertretern der Landesjustizverwaltungen Anfang März 1950.[9]

Während der erste Vorschlag zu einer Strafrechtsnovelle, mit dem die Regierung auf den Antrag des Zentrums reagierte, nur aus einem Paragraphen zum Schutz der Bundesfarben bestand[10], sah der im Dezember 1949 und Januar 1950 formulierte zweite Vorschlag bereits vier Paragraphen vor, in denen die Herabwürdigung der Verfassung und der Staatsorgane, die Verächtlichmachung ausländischer Hoheitszeichen, die Verletzung der Bannmeile um die Parlamente und – an vierter Stelle – die Verunglimpfung der Hoheitszeichen des Bundes und der Länder unter Strafe gestellt wurden.[11] Am 20. Januar legte Justizminister Dehler Zweck und Inhalt der

---

1 Zum Antrag der Zentrumspartei siehe S. 90.

2 Vgl. Schreiben des BMJ vom 17. 12. 1949 an den Staatssekretär im BKanzleramt (BA, B 141/3014).

3 Vgl. das Verzeichnis der Entwürfe vom 5. 1., 10. 1., 2. 2., 4. 2., 6. 2., 7. 2., 8. 2., 22. 2., 24. 2. und 28. 2. 1950 in BA, B 141/3016 sowie die Entwürfe vom 7. 3. 1950 (BA, B 141/3017) und vom 20. 4. 1950 (BA, B 141/3018).

4 Vom Mai 1950 an wurden die kommunistischen Infiltrationsversuche zu einem wiederkehrenden Thema der Kabinettssitzungen. Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 1950, S. 26.

5 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 39. Sitzung, 16. 2. 1950, S. 1302 A–1307 D; 43. Sitzung, 1. 3. 1950, S. 1437 D–1448 D; 47. Sitzung, 16. 3. 1950, S. 1594 A, 1595 D, 1609 B; siehe S. 95.

6 Vgl. Bayer. LT, Sten. Ber., Bd. 5, 137. Sitzung, 17. 1. 1950, S. 445–461 („Besprechung neonazistischer Erscheinungen im politischen Leben").

7 Zum Antrag der SPD siehe S. 97.

8 So der Entwurf eines Schreibens des BMJ, Dehler, vom 31. 5. 1950 an den Bundesminister der Arbeit, Storch (BA, B 141/3015); im gleichen Sinn der Entwurf eines Schreibens des BMJ, Dehler, vom 19. 6. 1950 an die Professoren Edmund Mezger, München, Eberhard Schmidt, Heidelberg und Hellmuth v. Weber, Bonn (BA, B 141/3010).

9 Schreiben von Dehler, BMJ, vom 23. 4. 1950, abges. am 25. 4. 1950, an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt, Globke (BA, B 141/3015).

10 Schreiben des BMJ gez. Dehler vom 6. 10. 1949 an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt; Schreiben Globkes vom 21. 11. 1949 an Dehler (BA, B 141/3014).

11 Siehe Anm. 2 und Schreiben Dehlers (BMJ) vom 10. 1. 1950 an Adenauer mit 2 Anlagen: Entwurf eines StÄG und Begründung dazu (BA, B 141/3014).

so erweiterten Vorlage dem Kabinett vor, das sie lediglich besprach. Angesichts einer Reihe von rechtlichen und politischen Bedenken, vor allem aus dem Innenministerium, wurde der Entwurf nicht angenommen, sondern sollte zunächst und beschleunigt zwischen den Referenten der Ministerien besprochen werden.[12]

Offensichtlich im Hinblick auf diese Referentenbesprechung ließ Dehler die Vorlage in der Zeit vom 2. bis 8. Februar 1950 überarbeiten.[13] Das Ergebnis war eine Erweiterung zu nunmehr drei Artikeln (Abschnitten). Artikel 1 beschrieb in nunmehr acht Paragraphen die vier Deliktsbereiche Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane, Handlungen gegen fremde Staaten, Verletzung der Bannmeile um Parlamente und nun auch um Gerichtsgebäude sowie die Verunglimpfung der Bundes- und Landesfarben. Artikel 2 stellte fest, daß durch die Vorschriften von Artikel 1 die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 GG (Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit) eingeschränkt würden. Art. 3 des Entwurfs sah die Aufhebung verschiedener strafrechtlicher Vorschriften vor.[14]

Am 14. Februar 1950 fand wie vorgesehen die Referentenbesprechung über den Entwurf eines StÄG unter Vorsitz von Staatssekretär Walter Strauß im Bundesministerium der Justiz statt. Vertreten waren außerdem das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien des Innern, für Verkehr, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Angelegenheiten des Bundesrates sowie für Angelegenheiten des Marshall-Plans.[15] Jeder Teilnehmer erhielt einen umgedruckten „Vorentwurf zur Strafrechtsnovelle" auf 51 Seiten.[16] Staatssekretär Strauß führte zu Beginn der Beratung aus, daß man nicht wieder ein zeitbedingtes oder befristetes Republikschutzgesetz schaffen wolle, sondern etwas, das als dauernder Bestandteil unserer Strafrechtsordnung gelten könne. Gerade deshalb habe man auch die Einarbeitung der neuen Bestimmungen in das StGB selbst und nicht die Form eines Sondergesetzes gewählt. Danach gab Senatspräsident Rotberg, ebenfalls vom Justizministerium, einen Überblick über den Inhalt des „Vorentwurfs" und bat, ihn streng vertraulich zu behandeln. Die anschließenden Beratungen beschränkten sich auf die Teile des Vorentwurfs, die bereits in dem Einladungsschreiben zu der Ressortbesprechung vom 14. Februar enthalten waren und im wesentlichen dem Inhalt des vorausgegangenen kürzeren Entwurfs entsprachen: die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane sowie der Schutz der Bannmeile um Parlamentsgebäude. Die übrigen Punkte des „Vorentwurfs" und die eventuelle

---

12 KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 37. Sitzung, 20. 1. 1950, S. 141; „Note" des BMJ vom 20. 1. 1950 zu TOP 1 der 37. Kabinettssitzung (BA, B 141/3014).

13 Siehe Anm. 3.

14 Entwurf eines StÄG vom 8. 2. 1950, Anlage zum Schreiben des BMJ vom Februar 1950-4000/1 . . ./50-, undatiert (BA, B 141/3016).

15 Vermerk von ORR Dallinger (BMJ) vom 15. 2. 1950 über die kommissarische Beratung des Entwurfs eines StÄG (BA, B 141/3014).

16 Vorentwurf zur Strafrechtsnovelle 1950, undatiert (Mitte Februar), Umdruck mit dem Vermerk „Streng vertraulich!", 51 S. (BA, B 141/3016).

Aufnahme weiterer Vorschriften wollten die Ressortvertreter in einer weiteren Besprechung klären.[17]

Der in der Beratung vom 14. Februar 1950 vorgelegte „Vorentwurf" enthielt erstmals – zwar noch nicht voll ausgebildet und auch nicht in der endgültigen Reihenfolge – fast alle Elemente, die den Regierungsentwurf für die Strafrechtsnovelle vom September 1950 ausmachten. Der 1. Abschnitt „Hochverrat" stellte wieder, wie schon das StGB vor 1933, den gewaltsamen Angriff oder die Drohung mit Gewalt gegen die drei Ziele Verfassung, Staatsoberhaupt und Staatsgebiet unter Strafe. Der Schwerpunkt der Hochverratsbestimmungen lag auch in diesem Vorentwurf wieder bei den sog. Vorbereitungstatbeständen. Insgesamt gesehen handelte es sich um klassische Staatsschutzbestimmungen, die den vorläufigen Art. 143 GG i. d. F. von 1949 ablösen sollten, aus dem sie das Schutzobjekt der „verfassungsmäßigen Ordnung" übernahmen.[18]

In dem 2. Abschnitt „Friedens- und Landesverrat" orientierte sich das zuerst genannte Delikt zwar an dem Kontrollratsgesetz Nr. 10 vom 20. 12. 1945, war aber als Zielvorstellung im deutschen politischen Strafrecht nicht völlig neu. So wollte bereits der Referentenentwurf von 1927 die Neutralitätsgefährdung in einem Abschnitt „Störungen der Beziehungen zum Ausland" unter Strafe stellen.[19] Nun umschrieb der Vorentwurf vom Februar 1950 als § 88 den Tatbestand neu:

Friedensverrat

„(1) Wer eine unwahre oder gröblich entstellende Behauptung tatsächlicher Art öffentlich aufstellt oder verbreitet, um das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, oder wer in der gleichen Absicht eine andere Handlung begeht, wird, wenn die Handlung zur Förderung der genannten Absicht geeignet ist, wegen Friedensverrats mit Zuchthaus bestraft."[20]

Abs. 2 und 3 bestimmten das Strafmaß. Ähnlich wie der damals im Bundestag eingebrachte SPD-Entwurf den Friedensverrat in die Straftaten „gegen die Demokratie" einordnete, verband der Vorentwurf des Justizministeriums ihn mit dem Landesverrat, wobei in beiden Fällen Denkfiguren der Weimarer Strafrechtsreform eine Rolle spielten.[21] Während die Hochverratsvorschriften sich auf Art. 143 GG i. d. F. von 1949 bezogen, sollten die Paragraphen über den Friedensverrat Ausführungsbestimmungen zu Art. 26 GG schaffen, demzufolge friedensstörende Handlungen verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen sind. Es entsprach diesem Ziel, daß der Vorentwurf an anderer Stelle die Anwerbung zum Wehrdienst einer ausländischen Macht für strafbar erklärte. Die anschließenden Vorschriften über den Landesverrat stützten sich im wesentlichen auf das vor 1933

17 Siehe Anm. 15.
18 Siehe Anm. 16; vgl. H. MAYER, SJZ 1950, Sp. 252; A. SCHÖNKE, NJW 1950, S. 281; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 182.
19 Siehe Anm. 16; vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 667.
20 Siehe Anm. 16 (§ 88 des Vorentwurfs).
21 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 180 f.

geltende Recht sowie auf Vorschläge aus den Entwürfen für das StGB von 1927 und 1930.[22]

Im Abschnitt 3 des Vorentwurfs folgten Vorschriften über die „Gewaltanwendung gegen Staatsoberhaupt oder Regierungsmitglieder". § 94 (§ 88 des Regierungsentwurfs vom September 1950) sah einen Schutz der Staatsorgane vor Gewalt vor, der weit über die Entwürfe von 1919 und 1927 hinausging und sich z. T. an politische Strafvorschriften aus der Schlußphase der Weimarer Republik anlehnte. Nicht nur vor Nötigung, sondern auch vor Angriffen auf Leib und Leben waren geschützt der Bundespräsident, die Ministerpräsidenten der Länder und darüber hinaus die Bundes- und Länderminister. Gleiches galt für ausländische Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder; ihr Schutz wurde später in einem eigenen Paragraphen geregelt.[23] Abschnitt 4 des Vorentwurfs brachte Vorschriften über die „Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane". Indem sie den Ehrenschutz über den Staat, die Verfassung und das Staatsoberhaupt hinaus auf die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative in Bund und Ländern ausdehnten, schufen sie einen – im Vergleich zum SPD-Entwurf – auffallend starken Schutz der Institutionen und Ämter.[24]

Nach diesen vier Abschnitten waren neu eingefügt in den Vorentwurf Vorschriften zum Schutz der Bannmeile um Parlamente und um Gerichtsgebäude sowie gegen die Gerichtsbeeinflussung.[25] Aus dem alten StGB wieder aufgenommen, aber abgeändert wurden Bestimmungen über die Teilnahme an einer gesetzesfeindlichen Vereinigung, die Volksverhetzung sowie über den Dispens der Anzeigepflicht bei Straftaten.[26] Wiedereingefügt hatte der Vorentwurf die Vorschriften des StGB gegen die Anwerbung für ausländischen Wehrdienst und gegen diplomatischen Ungehorsam, den sog. Arnim-Paragraphen.[27] Schließlich behandelte der Vorentwurf in den Artikeln 2 bis 4 die bereits angesprochene Einschränkung der Grundrechte, die Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes sowie die Aufhebung verschiedener Vorschriften des politischen Strafrechts.[28]

Am 22. Februar 1950 setzten die Vertreter der Ressorts wie vorgesehen ihre Beratung vom 14. Februar fort. Neben Senatspräsident Rotberg und später auch Staatssekretär Strauß vom Bundesministerium der Justiz beteiligten sich diesmal Beamte der Bundesministerien des Innern, für Angelegenheiten des Marshall-Planes, für Angelegenheiten des Bundesrates, für Verkehr, für Arbeit und für Angelegenheiten der Vertriebenen. Zusätzlich zu dem bereits bekannten Vorentwurf übergab das Justizministerium den

---

22 Vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 667.
23 Siehe Anm. 16 (§ 94 des Vorentwurfs); vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 181 f.
24 Siehe Anm. 16 (§§ 95–102 des Vorentwurfs); F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 181 spricht von einem „Hineinmogeln" dieses Schutzes in den Ehrenschutz des Staates und der Verfassung selbst.
25 Siehe Anm. 16 (§§ 106 a, 137 a, 137 b des Vorentwurfs).
26 Siehe Anm. 16 (§§ 129, 130, 139 StGB).
27 Siehe Anm. 16 (§§ 141 a, 353 a StGB).
28 Siehe Anm. 16 (Art. 2–4 des Vorentwurfs).

Teilnehmern eine Reihe von Paragraphen, die z. T. den Vorentwurf abänderten, z. T. noch nicht in ihm enthalten waren.[29]

Erstes Thema war – auch unter dem Eindruck der Hetzkampagne des früheren Generalmajors und Vorsitzenden der SRP, Remer[30] – die Neuregelung des Ehrenschutzes. Nach den Vorstellungen des Justizministeriums sollte dabei bewußt auf Sondernormen zum Schutz leitender Persönlichkeiten des Staates verzichtet und eine allgemeine Regelung gewählt werden. Die Erörterungen darüber befaßten sich mit den verschiedenen Tatbeständen der Beleidigung und ihren rechtlichen Konsequenzen. Ebenfalls zur Sprache kamen die entsprechenden Vorschriften der StPO über die Wahrheitsfeststellung in Strafverfahren und über die Entschädigung des Verletzten.[31] Bei dem zweiten Thema, dem des Hochverrats, brachte das Justizministerium u. a. seine Absicht zum Ausdruck, den Hochverrat von seinem nationalistischen, dem 19. Jahrhundert verpflichteten Charakter zu befreien. Diesem Ziel entsprach bereits § 82 des Vorentwurfs, der Anschläge auf die Verfassung, das Staatsgebiet oder das Oberhaupt eines ausländischen Staates unter Strafe stellte.[32] Bei der folgenden Erörterung des Friedensverrats wurden die Teilnehmer auf Art. 26 GG (Verbot des Angriffskrieges) verwiesen und mit der Frage konfrontiert, ob Besprechungen deutscher Militärs, die im Auftrag einer Besatzungsmacht stattfinden könnten, nach der neuen Bestimmung strafbar seien.[33] Weitere Themen der kommissarischen Beratung waren die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane sowie die übrigen im Vorentwurf von Mitte Februar enthaltenen und bereits aufgeführten Straftatbestände wie Verletzung der Bannmeile usw.[34] Dabei verwies Staatssekretär Strauß u. a. auf den Schweizer Entwurf mit seinen Vorschriften über Propaganda, Beziehung zu ausländischen Mächten, fünfte Kolonne usw.[35]

Nachdem die Ressorts am 14. und 22. Februar den vertraulichen Vorentwurf zu einem StÄG einschließlich einiger Änderungs- und Ergänzungsvorschläge beraten hatten, legte der Justizminister mit Datum vom 24. Februar 1950 einen Entwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches" vor. Von dem Mitte Februar vorgelegten Vorentwurf unterschied sich der neue Entwurf vor allem in zwei Punkten: er führte den Begriff der Verfassungsstörung ein und erweiterte den Ehrenschutz durch neue Vorschriften zur Deliktsgruppe der Beleidigung.[36] Den in der Folgezeit außerordentlich umstrittenen Tatbestand der (gewaltlosen) Verfassungsstörung umschrieb § 83 des Entwurfs vom 24. 2. 1950 so:

---

29 Vermerk von Senatspräs. Rotberg (BMJ) vom 25. 2. 1950 über die Fortsetzung der kommissarischen Beratung vom 14. 2. 1950 (BA, B 141/3014).
30 Zur Agitation Remers siehe S. 96.
31 Vgl. den Vermerk des BMJ vom 25. 2. 1950 (siehe Anm. 29).
32 Ebd.
33 Ebd.
34 Siehe Anm. 25–27.
35 Vgl. Vermerk des BMJ vom 25. 2. 1950 (siehe Anm. 29). Zur Orientierung am Schweizer Strafrecht siehe 2. Kap. 1 c.
36 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (Strafrechtsänderungsgesetz 1950) – Entwurf – vom 24. 2. 1950, Umdruck, 26 S. (BA, B 141/3016).

Verfassungsstörung

„(1) Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder rechtswidrig zu stören oder zu ändern, insbesondere wer eine auf dieses Ziel gerichtete Propaganda betreibt oder hierfür Pläne ausarbeitet oder Listen über Gleichgesinnte oder Gegner aufstellt oder Geld, Schriften oder andere Hilfsmittel bereitstellt oder ungeordnete Arbeitsverweigerungen in lebenswichtigen Betrieben oder andere nachhaltige Beeinträchtigungen der öffentlichen Versorgung und Sicherheit vorbereitet, wird wegen Verfassungsstörung mit Gefängnis bestraft."[37]

Im Gegensatz zu den späteren Fassungen deutet diese erste Version an, durch welche Handlungen und vor allem durch welche Mittel die Absichten des Täters verwirklicht werden sollen. Ihr Vorbild hatte die Vorschrift im Schweizer Strafrecht, und auch das Motiv war dasselbe, nämlich gewaltlosen Umsturzversuchen vorzubeugen.[38] Es war kein Zufall, daß sich die Vorschrift über die staatsfeindlichen Verbindungen unmittelbar an den Paragraphen über die Verfassungsstörung anschloß.

Was den Ausbau des Ehrenschutzes angeht, so sollte u. a. das Andenken Verstorbener erhöhten Strafschutz genießen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgruppe, wegen ihrer religiösen Überzeugung oder wegen ihres Bekenntnisses für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit ihr Leben verloren hatten. Diese Bestimmung schloß vor allem die Mitglieder des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus ein.[39]

Ebenfalls ausgestaltet wurde im Entwurf vom 24. 2. 1950 der Tatbestand des Friedens- und Landesverrats. Mit Zuchthausstrafe bedroht wurde nun die Nötigung zum Wehrdienst, Wehrhilfsdienst oder auch Rüstungsdienst. Dementsprechend hatte mit Gefängnisstrafe zu rechnen, wer die auf Gewissensgründen beruhende Kriegsdienstverweigerung oder Werbung für diese öffentlich verächtlich macht. Unter Strafe gestellt blieb – wie schon im Vorentwurf von Mitte Februar – die Anwerbung zum ausländischen Wehrdienst.[40]

Soweit waren die Arbeiten an der Strafrechtsnovelle gediehen, als Ende Februar Adenauer Justizminister Dehler darauf aufmerksam machte, daß die Bestimmungen zum Schutz der Verfassung und der Demokratie nicht in Form einer Novelle zum StGB abgefaßt werden dürften. Es sei vielmehr erforderlich, dem amerikanischen Hohen Kommissar für seine Reise nach Washington einen eigenständigen Gesetzentwurf auszuhändigen.[41]

---

37 So der Entwurf für ein StÄG vom 24. 2. 1950 (wie Anm. 36), S. 3.

38 Siehe S. 83 f.

39 § 189 Abs. 2 im Entwurf für ein StÄG vom 24. 2. 1950 (siehe Anm. 36). Vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 668.

40 §§ 90 a und 90 b im Entwurf für ein StÄG vom 24. 2. 1950 (siehe Anm. 36). Vgl. E. KERN, NJW 1950, S. 668.

41 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 49. Sitzung, 28. 2. 1950, S. 232; Schreiben von Dehler, BMJ, vom 28. 2. 1950 an das BKanzleramt – Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission – z. Hd. von MinDirig Blankenhorn (AA, Polit. Arch., Abt. 2, 203-00).

Die Anweisung des Kanzlers gab offenbar den Anstoß zu dem Entwurf für ein „Gesetz zum Schutze der Demokratie" vom 28. Februar 1950.[42] Von dem vorausgegangenen Entwurf zur Änderung des StGB vom 24. Februar unterschied sich die neue Vorlage vor allem in der Form, kaum im Inhalt. In Art. 1 lautete die Überschrift nun „Schutz der demokratischen Grundordnung" anstatt wie bis dahin „Änderung des Strafgesetzbuches". Den vier Abschnitten über Hochverrat und Verfassungsstörung, Friedens- und Landesverrat, Gewaltanwendung gegen Staatsoberhaupt und Regierungsmitglieder sowie Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane folgte nun ein fünfter mit der auffälligen Überschrift „Sonstige Entartungen des öffentlichen Lebens". Er enthielt wieder die bereits vorher formulierten Einzelvorschriften über den Schutz der Bannmeile usw. Da der Entwurf nicht den Charakter einer Novelle haben durfte, waren die Ziffern der Paragraphen nicht mehr dem zu novellierenden StGB entnommen, sondern liefen von 1 bis 35 durch. Nicht in diese Numerierung einbezogen waren die Vorschriften über den strafrechtlichen Ehrenschutz, die der Entwurf in einem eigenen Artikel zusammenfaßte.[43]

Nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich war die Entstehung der Strafrechtsnovelle von anderen gleichzeitig laufenden Gesetzesvorhaben abhängig. So beriet der Bundestag am 1. März 1950 in erster Lesung den Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts, kurz Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) genannt.[44] An allen Stellen, wo der folgende Entwurf einer Strafrechtsnovelle vom 7. März auf die StPO und das GVG verwies, bezogen sich diese Verweise daher auf die Fassung, in der die beiden Gesetze in den umfassenden Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechtseinheit eingearbeitet waren.[45]

Die soeben erwähnte neue Variante eines Entwurfs für das 1. StÄG vom 7. März bildete die Grundlage für eine Pressekonferenz in Bonn, auf der das Justizministerium zum ersten Mal seine Pläne zur Ausweitung des strafrechtlichen Staatsschutzes vorstellte. Inhaltlich deckte sich der neue Entwurf weitgehend mit den beiden Entwürfen vom 24. und 28. Februar 1950, dagegen war die Reihenfolge der Straftatbestände erneut verändert. Der Friedensverrat, bis dahin mit dem Landesverrat im zweiten Abschnitt zusammengefaßt, rückte nun als eigener Abschnitt an die Spitze der Novelle. Sodann folgten in drei Abschnitten die Tatbestände „Hochverrat und Verfassungsstörung", „Landesverrat" und „Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane". Diese vierte Deliktsgruppe war nun die bei weitem umfangreichste, indem sie neben der Verächtlichmachung des Staa-

---

42 Gesetz zum Schutz der Demokratie – Entwurf – vom 28. 2. 1950, Umdruck, 25 S. (BA, B 141/3016).

43 Ebd.

44 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 2, 43. Sitzung, 1. 3. 1950, S. 1432 D–1449 A.

45 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (Strafrechtsänderungsgesetz 1950) – Entwurf – vom 7. 3. 1950, Umdruck, S. IV (BA, B 141/3017).

tes und seiner Symbole die schon genannten Einzelvorschriften gegen die Entartungen des öffentlichen Lebens (Verletzung der Bannmeile um Parlamente usw.) sowie den strafrechtlichen Ehrenschutz (für Personen im öffentlichen Leben, für politische Märtyrer usw.) einschloß. Die Gewaltanwendung gegen ein Staatsoberhaupt oder gegen Regierungsmitglieder, in den vorausgegangenen Entwürfen als eigener dritter Abschnitt hervorgehoben, gehörte nun zum Hochverrat, die Gründung gesetzesfeindlicher Vereinigungen (§ 129 StGB) zur Herabwürdigung des Staates.[46]

Bei der Pressekonferenz vom 7. März 1950 stützte sich Dr. Rotberg vom Justizministerium auf folgende Argumente zugunsten des Strafrechtsentwurfs vom selben Tag: Hilfsbedürftigkeit der jungen Demokratie angesichts der Erfahrungen der jüngeren Zeit, Anpassung des Normenkataloges an die gegenwärtigen Umstände, Einsatz der Mittel weder in zaghafter noch in totalitärer Weise, bewußter Verzicht auf ein zeitbedingtes Ausnahmegesetz zur Überwindung eines vorübergehenden Notstandes, Orientierung an dem bewährten Vorbild der Schweiz und das Begehen vielfach neuer Wege, „um dem tiefen Wandel der politischen Grundhaltung Rechnung zu tragen."[47]

Senatspräsident Rotberg erläuterte dann der Presse die einzelnen Abschnitte des Gesetzentwurfs. Indem der Entwurf die Bestrafung des Friedensverrats an die Spitze der neuen Vorschriften stelle, bekenne er sich erstmals in programmatischer Weise zur Völkersolidarität. Dem Ausdruck grundsätzlicher Friedfertigkeit entsprächen auch die Vorschriften, die die Nötigung zum Wehrdienst, die Anwerbung für eine fremde Nationalarmee und die Behinderung der Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen unter Strafe stellten.[48]

Wie Rotberg weiter darlegte, lehnten sich die Vorschriften gegen den Hochverrat an gleichartige Bestimmungen des Grundgesetzes an (Art. 143 GG i. d. F. von 1949) und dehnten den Schutz auf die nun als ebenso schutzwürdig anzusehenden Staatsoberhäupter, Minister und Diplomaten anderer Nationen aus. Besonders bedeutsam sei darüber hinaus die Ausweitung der Strafmöglichkeiten auf den Fall der sog. kalten Revolution. Die Erfahrungen gerade in jüngerer Zeit hätten gelehrt, „daß eine wirksame Abwehr von Gefahren für den Bestand der demokratischen Ordnung nicht erst einsetzen darf, wenn bereits Gewalthandlungen vorbereitet oder begonnen worden sind. Es muß vielmehr die Möglichkeit geschaffen werden, schon die auf eine Verfassungsstörung abzielenden, mit verfassungswidrigen Mitteln eingeleiteten Vorbereitungshandlungen zu treffen, die den Boden zu einem Gewaltumsturz bereiten sollen."[49] Vorbereitungshandlungen dieser Art seien vor allem die Ausarbeitung von Umsturzplänen, die Aufstellung von Listen von Sympathisanten oder

---

46 A. a. O., S. I–IV.
47 Neues Staatsschutzrecht. Notiz zur Pressebesprechung über den Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes. Vom 7. 3. 1950, S. 1–2 (BA, B 141/3014 und B 141/3017).
48 A. a. O., S. 2.
49 A. a. O., S. 3.

Gegnern, die Bereitstellung von Geld und die Gefährdung lebenswichtiger Versorgungsbetriebe in verfassungsfeindlicher Absicht, d. h. Fälle, wo sich die Absicht der Gewaltanwendung im Sinn einer Hochverratsbestimmung so gut wie nicht nachweisen ließ.[50] Der Begriff der „kalten Revolution", der spätestens vom März 1950 an in die westdeutsche Strafrechtsdiskussion geriet und von da an ihre Auseinandersetzung mit dem Kalten Krieg begleitete[51], hatte seine Wurzeln im amerikanischen Sicherheitsdenken der Zeit nach 1945.[52]

Nach den teilweise neuen Vorschriften zur Abwehr gewaltloser Angriffe gegen die verfassungsmäßige Ordnung erörterte der Vertreter des Justizministeriums die weitgehend tradierten Vorschriften des Landesverrats. Die Regelung gerade dieses Bereiches müsse gegenwärtig noch lückenhaft bleiben, da die volle staatsrechtliche Souveränität Deutschlands noch nicht wiederhergestellt sei. Gleichwohl erscheine es geboten, wenigstens einige Angriffe gegen den Bestand des Staates durch Verbotsnormen abzuwehren. Diese richteten sich vor allem gegen „Wühlarbeit im Zusammenwirken mit Parteien, Vereinigungen oder Agenten, die außerhalb des Bundesgebietes ansässig sind, sofern die Aufnahme derartiger Verbindungen gegen die Sicherheit der Bundesrepublik gerichtet ist."[53]

Als nächstes stellte das Justizministerium die Vorschriften gegen die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane vor. Dabei betonte Dr. Rotberg, daß der Entwurf dem Gedanken der Solidarität verpflichtet sei und daher auch fremde Staatseinrichtungen, Staatspersonen und Staatssymbole vor Herabwürdigung schützen wolle. Weiterhin stelle der Entwurf nicht nur die Verächtlichmachung des Staates und der Staatsorgane unter Strafe, sondern auch die Herabwürdigung durch die Aufstellung oder Verbreitung unwahrer Behauptungen; dabei werde insbesondere die wider besseres Wissen ausgesprochene Staatsverleumdung mit einer wirksamen Freiheitsstrafe bedroht.[54]

Die Pressebesprechung vom 7. März 1950 beschäftigte sich fünftens mit den Einzelvorschriften gegen die Entartungen des öffentlichen Lebens, „die sich leider infolge der allgemein eingerissenen Verwilderung auch heute noch sehr belastend bemerkbar machen."[55] Hierzu gehörten die Vorschriften zum Schutz der Bannmeile um Parlamente und Gerichte, gegen die Nötigung Wahlberechtigter, gegen die Störung von Versammlungen, gegen Volksverhetzung, über das neu eingeführte Verbot der politischen Lüge als Mittel des politischen Kampfes, zur Sicherung des ordnungsgemäßen Ablaufs von Gerichtsverfahren sowie zur Verbesserung

---

50 A. a. O., S. 3.

51 Vgl. u. a. BMJ F. Neumayer über das 1. StÄG, in: BULLETIN, Nr. 97 vom 29. 5. 1956, S. 937: „Denn es ist das Staatsschutzrecht des Kalten Krieges und der kalten Revolution, das Recht einer neuen Situation, auf die auch der Strafgesetzgeber seine Antwort zu geben hatte."

52 Siehe S. 88 f. Zur theoretischen Dimension vgl. C. BRINKMANN, 1948, S. 7 ff., 27 ff.

53 Neues Staatsschutzrecht (wie Anm. 47), S. 3.

54 Neues Staatsschutzrecht (wie Anm. 47), S. 4.

55 Neues Staatsschutzrecht (wie Anm. 47), S. 4.

des allgemeinen Ehrenschutzrechts, das seit Jahrzehnten als unzureichend empfunden worden sei. Besonders wichtig seien hier ein angemessenes Verfahren zur Feststellung der Unwahrheit beleidigender Behauptungen und der erhöhte strafrechtliche Schutz für das Andenken politischer Märtyrer.[56]

Das Echo der Presse auf die Werbung des Justizministeriums für seinen Strafrechtsentwurf war erwartungsgemäß nicht einheitlich. Der Kommentar der „Frankfurter Allgemeinen" vom 8. März 1950 zu dem Entwurf verriet deutliche Skepsis: „Freilich wird keinem Nachdenkenden die innere Auseinandersetzung mit dem Problem der Freiheit erspart. Hoffentlich gelingt es den Juristen im Parlament und in den Ministerien, eine so genaue Fassung der einzelnen Bestimmungen zu erreichen, daß eine unbefangene öffentliche Auseinandersetzung möglich bleibt, auch wenn sie gegen die jeweilige Regierung gerichtet ist."[57] „Die Welt" vom selben Tag berichtete dagegen kritiklos über die beabsichtigte Erweiterung der Strafmöglichkeiten im Falle einer „kalten Revolution".[58] Zuvor hatte die Presse bereits ihre kritische Aufmerksamkeit auf die Frage des Staatsschutzes gerichtet, als die SPD ein Gesetz gegen die Feinde der Demokratie beantragte.[59]

Erneut auf den Prüfstand kam der Entwurf der Strafrechtsnovelle bei der Expertentagung, zu der sich Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und der Landesjustizverwaltungen vom 13. bis 15. März 1950 in Unkel a. Rh. trafen. Den Vorsitz führte am ersten Tag anfangs Justizminister Dehler, dann sein Staatssekretär Strauß, an den folgenden Tagen Senatspräsident Rotberg.[60]

Die Erörterungen, die hier nicht bis zu den einzelnen Paragraphen nachvollzogen werden sollen, betrafen Fragen der Gesetzestechnik, der Systematik des Entwurfs, der Problematik bestimmter Begriffe und – unvermeidlich – auch den Zusammenhang mit der Teilung Deutschlands. Eine Minderheit der Länderjuristen hielt die Vorlage für überfrachtet, empfahl ein Sondergesetz zur Bekämpfung einer Ausnahmesituation und hatte Bedenken, den Richtern Wahrheitsfeststellungen über historische und völkerrechtliche Fragen wie etwa die Kriegsschuldfrage aufzubürden. Dehler und Strauß verwiesen dagegen auf die Notwendigkeit des Staatsschutzes, an dem neben der Verwaltung auch der Strafrichter mitwirken müsse. Dabei habe man den durchschnittlichen Richter vor Augen; Rücksicht auf weniger geeignete Richter dürfe den Entwurf nicht bestimmen. „Man dürfe nicht zu ängstlich sein und solle lieber etwas zuviel als zuwe-

---

56 Neues Staatsschutzrecht (wie Anm. 47), S. 4–7.

57 „Schutz dem Staate", in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 2. Jg., Nr. 57 vom 8. 3. 1950, S. 1.

58 „Schutzgesetz für die Bundesrepublik", in: DIE WELT, 5. Jg., Nr. 57 vom 8. 3. 1950, S. 1, 8.

59 Vgl. D. STERNBERGER, 1950; „Kein Sondergesetz zum Demokratieschutz", in: Trierscher Volksfreund, 75. Jg., Nr. 65, 17. 3. 1950 (NL Wessel 460).

60 Vgl. Bericht eines Beamten des BMI vom 15. 3. 1950 über die kommissarische Beratung in Unkel am 13. und 14. 3. 1950 (BA, B 106/55535); Vermerk von OLGR Munzinger (BMJ) vom 18. 3. 1950 über dieselbe Beratung mit anliegender Teilnehmerliste (BA, B 141/3014).

nig tun."[61] Damit drängte sich zum ersten Mal in den Beratungen die Frage der Anforderungen an die Richter in politischen Strafsachen auf, die von da an das Gesetzgebungsverfahren und die Praxis in unterschiedlicher Intensität begleiten sollte. Neben Art und Umfang des Gesetzes war u. a. der Vorschlag umstritten, den Hochverrat begrifflich vor dem Friedensverrat einzuordnen, weil die Vorschriften über den Hochverrat die freie demokratische Grundordnung schützten. Dieses Argument überzeugte jedoch die Mehrheit der Teilnehmer nicht.[62]

Was die Klärung der Begriffe angeht, so konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der Juristen lange auf die Legaldefinition des „Unternehmens", wobei der Begriff eine Abstufung des Strafmaßes ermöglichen soll. Den Anstoß dazu gab die Erörterung des hochverräterischen Anschlags auf das Staatsoberhaupt und die Mitglieder der Regierungen des Bundes und der Länder. Danach wird mit Strafe bedroht, wer einen solchen Anschlag „unternimmt".[63] Der Entwurf vom 7. März 1950 definierte den Begriff so: „Unternehmen im Sinne des Strafgesetzbuches ist die Vollendung und der Versuch."[64] Damit führte der Entwurf einen Begriff aus dem StGB wieder ein, den das Kontrollratsgesetz Nr. 11 vom 30. Januar 1946 beseitigt hatte.[65] Seine Wiedereinführung stellte die Strafrechtler vor die Frage, wieweit der Begriff des Unternehmens neben der Vollendung und dem Versuch auch die Vorbereitungshandlungen erfaßt, die dem Versuch vorausgehen.

Die rechtspolitische Dimension dieser Frage wird deutlich, wenn man die zeitgenössische Auseinandersetzung um den Unternehmensbegriff verfolgt, wie sie besonders im Rechtsausschuß des Bundestages ausgetragen wurde.[66] Der Regierungsentwurf wich von der früheren Vorschrift des StGB insoweit ab, als er den Tatbestand des Hochverrats auf das vollendete Delikt abstellte und nicht mehr das Unternehmen des Hochverrats mit Strafe bedrohte (§ 87 des Entwurfs). Da der Entwurf auch den Straftatbestand der Vorbereitung zum Hochverrat nicht kannte, kam der Bestimmung gegen den Hochverrat praktisch kaum Bedeutung zu. Gelungener oder erfolgreicher Hochverrat bleibt straflos, weil damit der bisherige politische Gegner die Macht übernimmt. Vollendeter, aber mißlungener Hochverrat ist dagegen nur theoretisch denkbar, weil ein zur Abwehr fähiger Staat es nicht bis zur Vollendung und kaum bis zum Versuch einer gewaltsamen Machtübernahme kommen lassen würde. In der Weimarer Zeit ergingen Urteile in Hochverratsverfahren jedenfalls fast regelmäßig wegen Vorbereitung zum Hochverrat. Die staats- und rechtspolitische Be-

---

61 Vgl. Vermerk vom 18. 3. 1950 (wie Anm. 60), S.1–2.
62 Vgl. Vermerk vom 18. 3. 1950 (wie Anm. 60), S.1–3.
63 Vgl. Vermerk vom 15. 3. 1950 und Vermerk vom 18. 3. 1950 (wie Anm. 60).
64 Vgl. § 95 des Entwurfs vom 7. 3. 1950 (wie Anm. 45).
65 Vgl. H. v. Weber, MDR 1951, S. 518.
66 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 18–22; a. a. O., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 1.

deutung der Hochverratsbestimmungen liegt der Sache nach in der Erfassung und Bestrafung gerade der Vorbereitungshandlungen.[67]

Während der Regierungsentwurf einerseits nur die Vollendung gewaltsamer Aktionen gegen den Staat mit Strafe bedrohte, versuchte er andererseits, die Verfassungsordnung gegen Handlungen und deren Vorbereitung zu schützen, die nicht (wie der Hochverrat) gewaltsam betrieben, sondern mit propagandistischer Ideologie vorgenommen wurden. Eine solche „Untergrabung", die nicht unter Hochverrat fällt, aber doch eine Vorbereitung für derartige Bestrebungen darstellt, ist durch Strafbestimmungen nicht immer leicht erfaßbar. Hier sollte der Begriff der Verfassungsstörung (später der Staatsgefährdung) helfen, der jedoch wegen seiner Unschärfe auf gewichtige Bedenken stieß. Der Bundesrat schlug als Ausweg im Juni 1950 vor, das Delikt der Verfassungsstörung ganz zu streichen und statt dessen die alte Bestimmung des StGB wiedereinzuführen, die das Unternehmen des Hochverrats, d. h. auch die Vorbereitung zum Hochverrat unter Strafe stellte. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte dabei allerdings nur die Vorbereitung eines bestimmten hochverräterischen Unternehmens getroffen werden, also nicht jede ideologische Vorbereitung.[68]

Angesichts der Schwierigkeit, die Reichweite des Unternehmensbegriffs eindeutig festzulegen, sah man in der Expertenkonferenz vom März 1950 die Gefahr, daß die Vorbereitungshandlungen zur Verfassungsstörung allzuweit ausgedehnt würden, und empfahl mehrheitlich, die Unmittelbarkeit der Vorbereitungshandlung einzuführen.[69]

Neben der Legaldefinition des Unternehmensbegriffs erörterten die Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und der Länder im März 1950 die Möglichkeit hochverräterischer Handlungen gegen das Ausland, die Begriffe der verfassungsmäßigen Ordnung, des Vorsatzes, der Öffentlichkeit einschließlich ihrer Beschränkung usw. Die Teilung Deutschlands beeinflußte die Erörterung des Landesverrats. Bei diesem Straftatbestand riet einer der beiden Berliner Vertreter davon ab, in die Novelle eine Vorschrift einzufügen, wonach die strafbaren Unternehmungen und Bestrebungen von einem Gebiet außerhalb des Bundesgebietes auszugehen hätten. Wenn in Berlin aus ähnlichen Gründen analoge Vorschriften bestünden, so habe man es jedoch absichtlich vermieden, dabei allzu deutlich zu werden. Dies würde nur unnötige Schwierigkeiten verursachen; auch wisse jeder, worauf es ankomme.[70]

Nach der Expertenbesprechung vom März 1950 überarbeitete das Justizministerium den Entwurf zur Strafrechtsnovelle und legte im April eine wiederum erweiterte, von zwei Sachbearbeitern redigierte Fassung mit Be-

---

67 Vgl. Stellungnahme zum Entwurf eines StÄG von dem Generalstaatsanwalt bei OLG Bamberg vom 28. 6. 1950 (NL Dehler DA/0285).

68 Vgl. die Stellungnahmen der Landesjustizverwaltungen im BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 A (J. Müller), S. 432 D–433 A (Fecht).

69 Vgl. Bericht vom 15. 3. 1950, S. 1 (wie Anm. 60).

70 Vgl. Bericht vom 15. 3. 1950, S. 3 et passim (wie Anm. 60).

gründung vor.[71] Weggefallen war nun die umstrittene Definition des Unternehmensbegriffs[72]; beibehalten war – trotz der Vorbehalte von Berliner Seite – die Strafbarkeit sicherheitsgefährdender Handlungen, die ihren Ausgang außerhalb des Bundesgebietes nehmen oder über dieses hinaus zugunsten des ideologischen Gegners begangen werden (§ 95: Staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland). Umfangreicher wurde der Tatbestand des Friedensverrats, der nunmehr – gleichsam auf drei Ebenen – die ideologische und die technische Vorbereitung des Angriffskrieges sowie drittens die Friedensgefährdung durch Hetze gegen andere Völker verbot:

Friedensverrat

„Wegen Friedensverrats wird mit Zuchthaus bestraft,

1. wer öffentlich oder geheim die Anwendung bewaffneter Gewalt zu einem Angriffskrieg fordert oder auf andere Weise die Führung eines Angriffskrieges vorbereitet oder

2. wer ohne Genehmigung der Bundesregierung zur Kriegführung geeignete Waffen oder Munition oder Kriegsgerät entwickelt, herstellt, lagert, befördert oder in Verkehr bringt oder

3. wer in der Absicht, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, öffentlich gegen ein anderes Volk hetzt oder wider besseres Wissen eine unwahre Behauptung tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet, die geeignet ist, den Frieden zu gefährden."[73]

Die Gruppe der Einzelbestimmungen (Bannmeile usw.) bezog nun auch den Uniformmißbrauch und die Buße für Beleidigungen ein. Weitere Strafvorschriften (in Artikel 2) betrafen den Flaggenmißbrauch und den Schutz des Widerstandskampfes.[74]

Am 23. April leitete Dehler den Entwurf dem Bundeskanzleramt mit der Bitte zu, ihn auf die Tagesordnung der nächsten Kabinettssitzung zu setzen.[75] Als dann das Kabinett am 28. April die Vorlage besprach, löste sie mehrfach Bedenken allgemeiner Art aus. Justizminister Dehler räumte selbst ein, daß der Entwurf Bestimmungen enthalte, die lediglich als Vorschläge und nicht als beschlußreife Formulierungen gedacht seien. Der Bundesminister für den Marshall-Plan, Blücher, sah bei einigen Strafvorschriften die Gefahr, daß sie die politischen Gegensätze noch verschärfen könnten. Angesichts der vorgetragenen Bedenken stellte das Kabinett die Beratung und Beschlußfassung über den Entwurf zurück und erachtete

---

71 Sachbearbeiter waren ORR Dallinger und OLGR Munzinger unter Mitwirkung von Senatspräs. Rotberg. Vgl. Schreiben von Munzinger (BMJ) vom 5. 4. 1950 an Dehler, Bamberg (BA, B 141/3007). – Die neue Fassung trug die Bezeichnung: Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (Strafrechtsänderungsgesetz 1950) – Entwurf – vom 20. 4. 1950 mit Begründung (BA, B 141/3018).

72 Der weggefallene § 95 Abs. 1 i. d. F. vom 7. 3. 1950 lautete: „Unternehmen im Sinne des Strafgesetzbuchs ist die Vollendung und der Versuch." Derselbe Wortlaut findet sich dann erneut im 1. StÄG (siehe § 87 im Anhang).

73 Entwurf vom 20. 4. 1951 (wie Anm. 71), S. 1.

74 Entwurf vom 20. 4. 1951 (wie Anm. 71), S. 13, 18 f.

75 Vgl. Schreiben von Dehler, BMJ, vom 23. 4. 1950, abges. am 25. 4. 1950, an den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt, Globke (BA, B 141/3015).

eine Referentenbesprechung für notwendig, an der sich – anders als bei der vorausgegangenen Ressortbesprechung – sämtliche Bundesministerien beteiligen sollten.[76]

Schwierigkeiten bereitete dem Justizministerium u. a. das Verhältnis zwischen der gewaltlosen Verfassungsstörung (§ 90 des Entwurfs) und der staatsgefährdenden Zusammenarbeit mit Stellen außerhalb des Bundesgebietes (§ 95 des Entwurfs). Die beiden verwandten Vorschriften waren dem schweizerischen Strafrecht entlehnt[77] und sozusagen zweigleisig in die Abschnitte „Hochverrat" (§ 90) und „Landesverrat" (§ 95) eingefügt. Interne Diskussionspunkte waren die Abweichung von dem schweizerischen Vorbild und – im Zusammenhang damit – die Einordnung und Abgrenzung der beiden Delikte im Blick auf die Rechtssystematik und die angestrebte Anschaulichkeit des Gesetzes.[78] Das Justizministerium verständigte sich kurz darauf mit den anderen Ministerien, daß beide Paragraphen nebeneinander notwendig und zweckentsprechend seien. Die Verfassungsstörung (§ 90) im Rahmen des Hochverratsabschnitts schütze den Staat in seiner demokratischen Form gegen im Innern wirkende Angriffe; dagegen erfaßten die staatsgefährdenden Verbindungen mit Stellen außerhalb des Bundesgebietes (§ 95) im Rahmen des Landesverrats Angriffe, die sich von außen gegen die staatliche Sicherheit richteten, die aber nicht unbedingt auch die Staatsform betreffen müßten.[79]

Diese und andere Punkte versuchte die Referentenbesprechung zu klären, die, vom Kabinett vorgesehen, am 4. Mai 1950 unter Vorsitz von Senatspräsident Rotberg stattfand. Neben dem Kanzleramt waren in dieser Besprechung wieder nur diejenigen Ressorts vertreten, die auch schon an den kommissarischen Beratungen vom 14. und 22. Februar teilgenommen hatten. Die meisten Bedenken, vor allem solche grundsätzlicher Art, brachte der Referent des Ministeriums für Angelegenheiten des Marshall-Plans vor. Er verwies vor allem auf die Vorbehalte von Minister Blücher in der Richtung, daß der Gesetzentwurf politische Tatbestände in zu weitem Umfang durch Strafvorschriften zu regeln versuche. Bedenken habe der Minister hauptsächlich gegen die Vorschriften der §§ 80 (schwierige Erfaßbarkeit des Begriffs des Angriffskrieges bei Friedensverrat), 90 (schwieriger Nachweis der Absicht bei Verfassungsstörung) und 119 (fehlende Notwendigkeit, den Uniformgebrauch im politischen Leben zu verbieten), ferner gegen die Ausdehnung des Hochverrats auf Abänderung der Ländergrenzen und gegen die Regelung der Flaggenfrage im StGB. Zudem sehe der Entwurf in einigen Fällen zu hohe Mindeststrafen vor.[80]

---

76 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 61. Sitzung, 28. 4. 1950, S. 348.

77 Siehe S. 83 f.

78 Vgl. Vermerk aus dem BMJ vom 3. 5. 1950 zu Nr. 5 der „Note" des Justizministers vom 28. 4. 1950 (BA, B 141/3015).

79 Schreiben (Kabinettssache) von Dehler, BMJ, vom 9. 5. 1950 für den Staatssekretär des Innern im BKanzleramt (BA, B 141/3015).

80 Schreiben Dehlers vom 9. 5. 1950 (wie Anm. 79); Vermerk aus dem BMJ vom 5. 5. 1950 über die kommissarische Beratung vom 4. 5. 1950 (BA, B 141/3015).

Umstritten blieb zwischen den Referenten u. a. auch das Erfordernis der Gegenseitigkeit als Voraussetzung dafür, daß die Bundesrepublik Delikte gegen ausländische Staatsmänner nach §§ 91, 102 und 103 des Entwurfs unter Strafe stellte. Wenn man auf die Gegenseitigkeit als Voraussetzung für die Strafbarkeit solcher Delikte verzichte und so gewissermaßen eine Vorleistung erbringe, dann geschehe dies in Erwartung einer künftigen internationalen Rechtsordnung. Die z. T. angezweifelte Notwendigkeit, den § 95 (Staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland) neben § 90 (Verfassungsstörung) bestehen zu lassen, wurde von den Referenten mehrheitlich bejaht.[81]

So sah sich Justizminister Dehler bei der folgenden Kabinettssitzung am 12. Mai in der unangenehmen Lage, daß die Besprechung mit den Ressorts bei weitem nicht alle strittigen Fragen geklärt hatte und eine Reihe von Vorschriften wiederum nur als Diskussionsgrundlage formuliert waren. Nicht geklärt war z. B. die Frage, ob man die Strafbarkeit von Delikten gegen ausländische Staatsmänner nach §§ 91, 102, 103 des Entwurfs vom Erfordernis der Gegenseitigkeit abhängig machen solle. Auf Vorschlag von Minister Lukaschek (Vertriebene) und Blücher (Marshall-Plan) einigte sich das Kabinett darauf, daß die Strafbarkeit grundsätzlich nicht an die Voraussetzung der Gegenseitigkeit geknüpft werden solle. Eine solche Vorschrift bringe „eine neue Form ethischen Rechtsdenkens zum Ausdruck."[82] Trotz weiterer, im Kabinett geäußerter Vorbehalte und ungeachtet einiger Bedenken gegen einzelne Vorschriften drängten die Bundesminister für den Marshall-Plan und für Justiz darauf, den so lange beratenen Entwurf zu verabschieden. Soweit die Kabinettskollegen noch Bedenken hatten, sollte es ihnen unbenommen bleiben, diesen gegebenenfalls auf dem üblichen Wege in den Ausschüssen von Bundesrat und Bundestag Geltung zu verschaffen. Das Kabinett verabschiedete den Entwurf in diesem Sinne und beauftragte den Justizminister, in dem Begleitschreiben dazu ausdrücklich auf die noch erörterungsbedürftigen Vorschriften hinzuweisen.[83]

Mit diesem Kabinettsbeschluß vom 12. Mai 1950 hatte der Entwurf für die Strafrechtsnovelle das Stadium erreicht, in dem er den übrigen an der Gesetzgebung beteiligten Institutionen zugeleitet werden konnte. Allein von ihrem Umfang her hatte die Vorlage seit Anfang Januar fast stetig zugenommen: nach vier Paragraphen in der Fassung vom Januar und acht von Anfang Februar enthielt der „Vorentwurf" von Mitte Februar im ersten Artikel bereits 29 Bestimmungen, der anschließende Entwurf vom 24. Februar 42 Paragraphen, derjenige vom 7. März 47 und der folgende vom 20. April 50 Paragraphen, jeweils im ersten Abschnitt des Entwurfs. Die in den folgenden Artikeln bzw. Abschnitten des Entwurfs aufgeführ-

81 Ebd.
82 KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 65. Sitzung, 12. 5. 1950, S. 377.
83 Ebd. sowie „Note" Dehlers (BMJ) vom 12. 5. 1950 an Senatspräs. Rotberg (BA, B 141/3015).

ten Änderungen anderer Gesetze wurden ebenfalls von Vorlage zu Vorlage zahlreicher.[84]

Sieht man einmal von den nacheinander eingeführten Neuerungen des Friedensverrats und der Verfassungsstörung ab, so fällt auf, daß die Zielrichtung der hier vorgestellten Entwürfe bis hin zum Regierungsentwurf vom September 1950 weit mehr antinationalsozialistisch als antikommunistisch war. Bezeichnenderweise stellte das Bundesministerium der Justiz seinen Entwurf vom 7. März der Presse mit dem Hinweis auf „die Erfahrungen der jüngeren Zeit"[85] vor und leitete die Begründung zu dem Entwurf vom 20. April 1950 mit dem Rückblick auf die nationalsozialistische „Machtergreifung" ein, die in Deutschland möglich gewesen sei.[86] Gegen den Rechtsradikalismus in der Bundesrepublik richteten sich – neben den Bestimmungen gegen den Friedensverrat – vor allem die Vorschriften über die Verunglimpfung politischer Märtyrer, die öffentliche Verwendung von Farben oder Symbolen des früheren Deutschen Reiches zur Bekundung einer politischen Gesinnung und die Verächtlichmachung der Widerstandsbewegung.[87]

Damit lagen die Entwürfe zur Strafrechtsnovelle ganz auf der Linie des Grundgesetzes, das vor allem als Gegenverfassung zur „Verfassung" des Hitler-Staates konzipiert worden war.[88] Daß sich die stark vergangenheitsorientierte Zielrichtung des politischen Strafrechts ändern und daß es vorwiegend zur Bekämpfung der linken Agitation eingesetzt werden könnte, zeichnete sich nach dem Ausbruch des Korea-Krieges im Jahre 1950 ab. Ende August 1950 unterrichtete Justizminister Dehler seine Kollegen im Innenministerium und im Ministerium für gesamtdeutsche Fragen darüber, welche Bestimmungen aus dem Entwurf des StÄG „für die Bekämpfung der kommunistischen Gefahr"[89] in Betracht kämen. Es seien dies insbesondere § 87 i. d. F. der Änderungsvorschläge des Bundesrats (Begriff des Hochverrats), § 89 der Regierungsvorlage (Herstellung, Verbreitung und Vorrätighalten von Schrift-, Ton- und Bildträgern hochverräterischen Inhalts), § 90 i. d. F. der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates (Verfassungsstörung), § 95 der Regierungsvorlage (Unterstützung von gegen die Sicherheit der Bundesrepublik gerichteten Unternehmen außerhalb des Bundesgebietes), § 129 i. d. F. der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungs-

---

84 Vgl. die Entwürfe eines StÄG vom 10. 1. 1950 (BA, B 141/3014), 8. 2. 1950 (BA, B 141/3016), von Mitte Februar 1950 („Vorentwurf") (BA, B 141/3016), vom 24. 2. 1950 (BA, B 141/3016), vom 7. 3. 1950 (BA, B 141/3017) und vom 20. 4. 1950 (BA, B 141/3018).

85 Neues Staatsschutzrecht. Notiz zur Pressebesprechung über den Entwurf eines StÄG (BA, B 141/3014).

86 Begründung zu dem Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes. Vom 20. 4. 1950. Einleitung (BA, B 141/3018).

87 Vgl. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Entwurf. Vom 20. 4. 1950, Art. 1 §§ 80–86, § 189 Abs. 2; Art. 2 §§ 1 und 2 (BA, B 141/3018).

88 Vgl. F. K. Fromme, Von der WVerf. zum BGG, 1962, S. 9; H. Čopić, 1967, S. 6–8.

89 Schreiben von Dehler (BMJ) vom 29. 8. 1950 an die Bundesminister des Innern und für gesamtdeutsche Fragen. Betr.: Strafrechtliche Vorschriften gegen die kommunistische Gefahr (BA, B 141/3021).

vorschlägen des Bundesrats (Zugehörigkeit zu bzw. Förderung von verfassungsfeindlichen Vereinigungen), § 139 i. d. F. der Änderungsvorschläge des Bundesrates (Verletzung der Anzeigepflicht für strafbare Handlungen).[90] Diese Vorschläge zum Vorgehen „gegen die kommunistische Gefahr" fanden die Zustimmung der angeschriebenen Ministerien.[91]

b) Bedenken und Streichungsvorschläge des Bundesrates

Noch bevor der Bundeskanzler den Gesetzentwurf offiziell dem Bundesrat zugeleitet hatte, setzte dessen Rechtsausschuß am 25. Mai 1950 einen Unterausschuß ein, der die Vorlage in der Zeit vom 5. bis 7. Juni 1950 durchsprechen sollte.[1] Das Bundeskanzleramt sandte die erwartete Gesetzesvorlage am 30. Mai 1950 dem Bundesrat zu[2], zugleich ging dem Rechtsausschuß des Bundestages ein Exemplar zur „Unterrichtung" zu.[3] Wie vorgesehen trat daraufhin im Bundesrat der Unterausschuß des Rechtsausschusses zusammen. Seine Vertreter, vorwiegend Strafrechtsreferenten aus den Landesjustizministerien, erörterten am 5. und 6. Juni 1950 Probleme der Strafrechtsnovelle, ohne jedoch bei allen Punkten zu einem klaren Meinungsbild zu gelangen. Umstritten waren die geheime Natur der Aufforderung zu einem Angriffskrieg (§ 80 Abs. 1 der Vorlage), die eventuelle Ausdehnung des Verbots der Anwerbung zum ausländischen Wehrdienst auf die Volkspolizei der DDR (§ 83), die Verbindung des Begriffs „Unternehmen" mit dem Hochverrat (§ 87), die Straffreiheit bei Rücktritt vom Hochverrat bzw. von einer Vorbereitungshandlung für diesen (§ 87 Abs. 3), die öffentliche Billigung von Anschlägen auf das Staatsoberhaupt (§ 88 Abs. 3), der Tatbestand der Verfassungsstörung (§ 90), die Zusammenfassung der Delikte gegen ausländische Staatsmänner, Staatsorgane und Staatssymbole in einem eigenen Abschnitt „Störung der Beziehungen zum Ausland" (§§ 91, 92, 102 und 103), eine Neufassung der Vorschrift gegen Nötigung zur Wahl durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses (§ 109 a) sowie ausgedehnte Vorschriften über Störung der Rechtspflege durch die Presse (§ 137 b des Entwurfs).[4]

In den beiden nachfolgenden Sitzungen des Rechtsausschusses des Bundesrates vom 9./10. und 15./16. Juni 1950 stießen sowohl der Tenor als auch wichtige Bestimmungen des Entwurfs auf grundsätzliche Bedenken.

---

90 Ebd.

91 Vgl. Schreiben des BMI, i. A. Egidi, vom 13. 9. 1950 an Dehler, BMJ; Schreiben des BM f. gesamtdt. Fragen, i. A. Thedieck, vom 27. 10. 1950 an das BMJ z. Hd. RAmtmann Engelbrecht (BA, B 141/3021).

1 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot. 25. Sitzung, 25./26. 5. 1950, S. 10 f.

2 Schreiben Bundeskanzler Adenauers vom 30. 5. 1950 an den Präsidenten des Bundesrates, Abschrift (Parl. Arch. I 212/1a).

3 Schreiben des Ausschußassistenten beim BT-Rechtsaussch., gez. Strätling, vom 30. 5. 1950 an die Mitglieder des BT-Rechtsausschusses (NL Laforet I-122-060/1).

4 Vermerk von Senatspräs. Rotberg (BMJ) vom 26. 5. 1950 (BA, B 141/3020); Vermerk aus dem BMJ, wahrscheinlich von Rotberg, vom 7. 6. 1950 (BA, B 141/3020).

Sie trug als Berichterstatter zuerst im Ausschuß und dann im Plenum des Bundesrates der bayerische Justizminister Josef Müller vor, der den Entwurf weder zum damaligen Zeitpunkt noch in seinem vollen Umfang für erforderlich oder zweckmäßig hielt. Aus seiner Sicht ließ sich die Demokratie nicht mit Paragraphen schützen. „Der Entwurf habe einen polizeistaatlichen Charakter. Besonders sei es unerwünscht, Bestimmungen, die vielleicht in einer Übergangszeit erforderlich seien, in das Strafgesetzbuch einzubauen und ihnen damit einen Dauercharakter zu verleihen. Erst nach eingehender Erörterung in der Öffentlichkeit sei es zweckmäßig, Bestimmungen gegen den kollektiven Nationalismus zu schaffen."[5] Für Württemberg-Baden unterstrich Justizminister Beyerle die Bedenken seines Kollegen und vertrat die Auffassung, daß die Hochverratsbestimmungen in Art. 143 GG i. d. F. von 1949 für die dringendsten Fälle ausreichen könnten.[6]

Die Vertreter der Landesregierungen, darunter fünf Justizminister, sahen den Gesetzentwurf allgemein als noch nicht ausgereift an. Sie hielten es vielmehr für zweckmäßig, vom Kabinett verabschiedete Gesetzentwürfe dem Bundesrat erst dann zuzuleiten, wenn die Bundesregierung sich nach öffentlicher Erörterung zu einer endgültigen Formulierung entschlossen habe. Dementsprechend unterschieden die Juristen des Bundesrates in ihrer rechtspolitischen Betrachtung des Entwurfs drei Gruppen von Fällen. Die erste Gruppe bildeten die tradierten Staatsschutzbestimmungen über den Hoch- und Landesverrat. Sie sollten lediglich die durch die Kontrollratsgesetzgebung entstandenen Lücken füllen und seien im wesentlichen als ausgereift anzusehen. Die zweite Gruppe der Vorschriften betreffe die Herabwürdigung der Staatsorgane und den neu in das deutsche Strafrecht eingefügten Paragraphen über die Volksverhetzung, der sich in erster Linie gegen die antisemitische Hetze richtete. Diese Bestimmungen seien angesichts bekannter Vorfälle sachlich notwendig. Die dritte Gruppe von zum Teil völlig neuartigen Vorschriften über Friedensverrat, Verfassungsstörung, Störung der Rechtspflege und Feststellung der Wahrheit in den Fällen der Beleidigung, der falschen Anschuldigung und der Volksverhetzung seien weder so dringend noch so ausgereift, daß sie ohne vorherige ausführliche Erörterung in der Öffentlichkeit erlassen werden sollten.[7]

Die Einzelberatung der Strafrechtsnovelle, die parallel zur Generaldebatte am 9. Mai 1950 im Rechtsausschuß des Bundesrates begann, wurde in einem weiteren Unterausschuß am 14. Juni vorangetrieben, bevor sie der Rechtsausschuß am 15. und 16. Juni zu Ende brachte.[8] Das Plenum des Bundesrates beschloß über die vorgeschlagenen Änderungen der Vorlage am 23. Juni 1950.[9] In den Verhandlungen konzentrierte der Bundesrat

---

5 BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 7 (BR Bibl.).
6 Ebd.
7 Ebd. und BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 A–B.
8 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 8; 28. Sitzung, 15. und 16. 6. 1950, S. 7 (BR Bibl.).
9 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 A–440 B.

seine Kritik an der Vorlage zunehmend auf drei Punkte: die Verfassungsstörung, die Störung der Gerichte durch die Presse und das Verfahren der Wahrheitsfeststellung.[10]

Das Hauptthema der Debatte im Bundesrat bildete die bereits erwähnte dritte Gruppe von Strafbestimmungen, in der ziffernmäßigen Reihenfolge zuerst die Verfassungsstörung. § 90 Abs. 1 des Regierungsentwurfs lautete nun viel kürzer und allgemeiner als in der Fassung vom 24. Februar 1950[11]:

„Wegen Verfassungsstörung wird mit Gefängnis bestraft, wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder auf verfassungswidrige Weise zu ändern oder zu stören.

Wird die Verfassungsstörung in Ausübung des öffentlichen Dienstes (§ 359) begangen oder liegt aus anderen Gründen ein besonders schwerer Fall vor, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter sechs Monaten oder Zuchthaus bis zu fünf Jahren.

Wer aus freien Stücken seine Tätigkeit aufgibt und deren Erfolg abwendet, wird nicht wegen Verfassungsstörung bestraft. Unterbleibt der Erfolg ohne Zutun des Täters, so genügt zu seiner Straflosigkeit sein ernstliches Bemühen, den Erfolg abzuwenden."[12]

Gegen diese Vorschrift hatten sämtliche Mitglieder des Rechtsausschusses grundsätzliche Bedenken staats- und rechtspolitischer Art. Nach eingehender Beratung beschloß letzterer einstimmig, § 90 des Entwurfs zu streichen. Damit lehnte der Bundesrat den Leitgedanken einer derartigen Bestimmung zwar nicht grundsätzlich ab, brachte aber zum Ausdruck, daß der Entwurf den Tatbestand der Verfassungsstörung nicht in einer Weise abgrenzte, die den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprach. Der Rechtsausschuß des Bundesrates hielt eine unbedenkliche Fassung erst dann für möglich, wenn die Öffentlichkeit, insbesondere die Wissenschaft, den Tatbestand eingehend erörtert habe.[13] Welche Überlegungen den Bundesrat bei seinen Vorbehalten leiteten, verdeutlichte als Generalberichterstatter des Rechtsausschusses Dr. Josef Müller im Plenum des Bundesrates. Er bejahte zwar grundsätzlich ein strafrechtliches Vorgehen zur Bekämpfung des Kollektivterrors, bezeichnete aber die damaligen Vorschläge der Regierung dazu „als unbrauchbar. Sie sind in ihrem Anwendungsbereich viel zu kautschukartig. Sie würden es einer Regierung unter Umständen ermöglichen, eine verfassungsmäßige Opposition mit Mitteln polizeistaatlicher Art niederzuhalten. Beispielsweise ist auch eine Minderheitsregierung eine verfassungsmäßige Regierung. Bei einer nach dem Vorschlag der Regierungsvorlage gestalteten Bestimmung über die Verfas-

---

10 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 B–431 A.

11 Vgl. den ursprünglichen Wortlaut von § 90 des Entwurfs auf S. 107.

12 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Entwurf – vom 20. 4. 1950 (BA, B 141/3018).

13 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 28. Sitzung, 15. und 16. 6. 1950, S. 7 f. (BR Bibl.) und ähnlich BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 A, C.

sungsstörung würde also auch einer etwaigen Minderheitsregierung die Möglichkeit gegeben, durch geschickte und zielbewußte Handhabung dieser Vorschrift sogar entgegen dem Willen der Parlamentsmehrheit und entgegen wahren demokratischen Grundsätzen gegen demokratische Oppositionsgruppen mit Mitteln des Strafrechts vorzugehen. Ich spreche hier nicht rein theoretisch. Man denke an die Möglichkeiten, die eine solche Bestimmung einer Minderheitsregierung geboten hätte, wie sie 1932 im Deutschen Reich bestand."[14]

Daß der Entwurf der Strafrechtsnovelle „sich teilweise allzusehr in polizeistaatlichen Gedankengängen bewegt und insbesondere die Sphäre der Grund- und Freiheitsrechte teilweise übermäßig einengt"[15], war in den Landesjustizverwaltungen offensichtlich keine Einzelmeinung.

Ein Grundproblem der Verfassungsstörung, daß nämlich die Tatbestandsmerkmale wegen ihrer Unbestimmtheit den Gerichten, ja selbst dem Bundesgerichtshof, eine Unterscheidung zwischen verfassungsmäßigen und verfassungswidrigen Handlungen unmöglich machen, sprach auch der württemberg-badische Justizminister Beyerle an.[16] Mit diesen und weiteren Argumenten beschloß der Bundesrat, den Tatbestand der Verfassungsstörung (§ 90 des Entwurfs) zu streichen.[17] Da die Länderkammer der von der Bundesregierung vertretenen Auffassung, daß der traditionelle strafrechtliche Staatsschutz nicht ausreiche, grundsätzlich beipflichtete und vermutlich zugleich einer Vorschrift wie der des § 90 „den Boden zu entziehen" suchte[18], schlug sie vor, die Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens für strafbar zu erklären. Dieser Schritt lag nahe, weil die Beispiele in der amtlichen Begründung in weitem Umfang Handlungen aufführten – so das Unterdrucksetzen der Staatsbehörden durch ungesetzliche Mittel wie Sabotage und wilde Streiks – die sich ohne Schwierigkeiten als Vorbereitung oder als Versuch zum Hochverrat unter Strafe stellen ließen. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte allerdings „nur die Vorbereitung eines bestimmten hochverräterischen Unternehmens, nicht etwa jede ideologische Vorbereitung getroffen werden", wie der badische Justizminister Fecht betonte.[19]

Die einhellige Ablehnung des § 90 in der vorgelegten Fassung durch den Bundesrat war insofern bemerkenswert, als damit auch die Vertreter derjenigen Landesregierungen gegen die Vorlage stimmten, in denen die CDU/CSU, d. h. zwei der damaligen Regierungsparteien auf Bundesebene, die Mehrheit hatten. Mit der Streichung des § 90 wehrten sich die Länder erkennbar gegen eine Mißachtung der Eigenstaatlichkeit, wie sie in der abgelehnten Strafvorschrift mindestens tendenziell enthalten war. „Es war klar, daß sich die Poenalisierung des politischen Lebens durch die Einfüh-

---

14 BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 A–B.
15 So Schreiben des OLGPräs. Weinkauff, Bamberg, vom 8. 3. 1950 an den Generalstaatsanwalt in Bamberg (BA, B 141/3011).
16 BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 431 C.
17 A. a. O., S. 430 A–C.
18 K. Pfannenschwarz, Entstehung, 1957, S. 143.
19 BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 432 D–433 A.

rung des strafrechtlichen Begriffs der Staatsgefährdung[20] zuerst in den Ländern auswirken mußte."[21]

Einen weiteren Hauptangriffspunkt fand die Kritik des Bundesrates an der Strafrechtsnovelle in dem dort vorgesehenen § 137 b [Störung der Rechtspflege]:

„Wegen Störung der Rechtspflege wird mit Gefängnis, neben dem auf Geldstrafe erkannt werden kann, bestraft

1. wer ein Mitglied des Gerichts, einen Vertreter der Anklagebehörde, einen Zeugen oder einen Sachverständigen oder einen am gerichtlichen Verfahren Beteiligten oder dessen Vertreter einzuschüchtern versucht;

2. wer öffentlich unrichtig oder gröblich entstellend über den Gang eines gerichtlichen Verfahrens oder seine Ergebnisse berichtet;

3. wer wertende Äußerungen über den Verfahrensgang oder über die im Verfahren zu erwartenden oder erlassenen Entscheidungen öffentlich abgibt, solange der schwebende Rechtszug nicht beendet ist und die in ihm ergangenen Entscheidungen noch der tatsächlichen Nachprüfung unterliegen.

Die Vorschrift der Nr. 3 gilt nicht für rechtswissenschaftliche Erörterungen in Fachzeitschriften und vor Rechtskundigen."[22]

An dieser umstrittenen Bestimmung wird erneut deutlich, daß neben der Wiederaufnahme tradierter Elemente der Eindruck zeitgenössischer Vorgänge und die Orientierung an der ausländischen Rechtsentwicklung die Strafrechtsnovelle formten. Nach dem Grundgesetz sind die Gerichte unabhängig und nur an das Gesetz gebunden. Aus der geschichtlichen Entwicklung des Status der Gerichte und der Richter ergab sich, daß Verfassung- und Gesetzgeber zunächst vor allem an Übergriffe seitens des Staates dachten.[23] Daß die Bundesregierung nun auch Vorkehrungen gegen sonstige störende Einflüsse auf die Rechtspflege treffen wollte, hing mit dem Fall Mostar in Tübingen und Stuttgart zusammen. Der Journalist und Schriftsteller Gerhart Hermann Mostar, der sich damals und später in z. T. populären Büchern mit Problemen der Strafjustiz befaßte[24], hatte als Rundfunkkommentator während des Euthanasie-Prozesses Grafeneck die Staatsanwaltschaft wegen der Höhe einiger Strafanträge und wegen ihrer Begründung angegriffen. Angesichts dieser unzulässigen Einmischung drängte die Regierung darauf, eine entsprechende Schutzvorschrift in den

---

20 Gemeint war zu diesem Zeitpunkt noch die „Verfassungsstörung", die aber bereits mit der späteren „Staatsgefährdung" gleichgesetzt wurde. Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 9 (BR Bibl.).

21 K. Pfannenschwarz, Entstehung, 1957, S. 143.

22 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Entwurf – vom 20. 4. 1950 (BA, B 141/3018).

23 A. a. O., Begründung zu dem Entwurf, S. 73.

24 Vgl. G. H. Mostar, Prozesse von heute, Stuttgart, 1950; ders., Im Namen des Gesetzes, Hamburg 1950; ders., Richter sind auch Menschen, Heidenheim 1955; ders., Nehmen Sie das Urteil an. . .? Menschen vor dem Richter, Stuttgart 1957.

Entwurf einzufügen.[25] Sie hielt dies für zweckmäßig, weil aus ihrer Sicht ein späteres Sondergesetz kaum zu erreichen sein würde.[26] Die Bundesregierung empfahl die neue Vorschrift weiter mit dem Hinweis, daß diese an Rechtsgedanken anknüpfe, „die sich im klassischen Lande der Demokratie, in England, mit dem Begriff contempt of court entwickelt haben."[27]

Die Argumente der Bundesregierung stießen jedoch auf Widerspruch nicht nur der Justizminister der Länder, sondern auch von Vertretern der Staatsanwaltschaft. Den Beamten des Bundesjustizministeriums wurde entgegengehalten, daß die britischen und amerikanischen Bestimmungen nicht eine Terrorisierung der Richter verhindern, sondern vielmehr Ungebührstrafen sein sollten. Diese gingen von der Hochachtung aus, die die Gerichte in diesen Ländern genössen. Wer deren Achtungsschutz verletzte, mache sich eines contempt of court schuldig. Das anglo-amerikanische Delikt beruhe also auf überlieferten, andersartigen Voraussetzungen, als die neue Vorschrift sie schaffen wolle.[28]

Bedenken des Bundesrates richteten sich weiter gegen den Begriff der Einschüchterung eines Mitgliedes des Gerichts oder eines Vertreters der Anklagebehörde (§ 137 b Abs. 1 Ziffer 1). Der Begriff sei viel zu unklar; soweit ein Schutz auch der Organe der Rechtspflege erforderlich sei, gewährten ihn die Vorschriften gegen die Verächtlichmachung von Staatsorganen und die Staatsverleumdung in den §§ 99 und 100 des Entwurfs. Entschieden zu weit ging nach Auffassung des Bundesrates auch § 137 b Abs. 1 Ziffer 3, der jede wertende Äußerung über den Verfahrensgang unter bestimmten Voraussetzungen verbieten wollte. Im Rechtsausschuß und im Plenum des Bundesrates legten einige Landesjustizminister Wert darauf, daß man die Kritik an der Rechtsprechung nicht zu sehr behindern dürfe. Gerade weil die Justizverwaltung selbst kaum die Möglichkeit habe, auf die Richter einzuwirken, sei die Stimme der Öffentlichkeit, wie sie in der Presse zum Ausdruck komme, für die Richter unentbehrlich. Hinzu komme, daß das Verbot solcher wertender Äußerungen bis zum Abschluß eines schwebenden Verfahrens oder sogar bis zur Beendigung eines Verfahrens in zweiter Instanz dazu führen müßte, die öffentliche Erörterung und Wertung eines Gerichtsverfahrens, das die Öffentlichkeit sehr beschäftige, monatelang hinauszuschieben.[29] Man dürfe sich nicht dem Vorwurf aussetzen, für die Rechtspflege eine Art von Maulkorbgesetz, wie die entsprechenden Vorschriften des Regierungsentwurfs bereits übertriebenerweise bezeichnet wurden, zu schaffen.[30]

---

25 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 11; BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 435 C, 438 C und aus der Sicht des Journalisten G. H. MOSTAR, Im Namen des Gesetzes, 1950, S. 117 ff., 131–142.

26 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 11 (BR Bibl.).

27 Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs, S. 73 (BA, B 141/3018).

28 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 11–15; Kurzprot., 28. Sitzung, 15. und 16. 6. 1950, S. 8–10 (BR Bibl.); BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 432 A–C.

29 Ebd.

30 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 432 C–D (J. Müller).

Mit diesen und weiteren Argumenten lehnte der Bundesrat nach mehreren Probeabstimmungen und Abstimmungen im Rechtsausschuß von § 137 b Abs. 1 die Ziffern 1 und 3 ab und schlug für Ziffer 2 eine Einschränkung derart vor, daß ein entstellender Bericht nur dann bestraft werden sollte, wenn er „wider besseres Wissen" erfolgt.[31]

Das Aushandeln einer den Erfordernissen angemessenen Fassung des § 137 b zwischen Bundesrat und Bundesregierung resultierte letztlich aus dem immer aktuellen Spannungsverhältnis zwischen Justiz und Presse, deren Reaktionen auf diesen Paragraphen weiter unten behandelt werden.[32] Angesichts des Widerstandes eines beträchtlichen Teils der Öffentlichkeit verzichtete der Gesetzgeber schließlich darauf, diese Vorschrift in die 1. Strafrechtsnovelle von 1951 einzufügen.[33]

Der dritte Hauptpunkt, an dem sich Kritik des Bundesrates aufhielt, waren die Vorschriften über das (objektive) Verfahren der Wahrheitsfeststellung in den Fällen, wo Beleidigung in ihren verschiedenen Formen vorliegt. Das Bundesministerium der Justiz hatte die einschlägigen Bestimmungen über die Wahrheitsfeststellung bei der Ausarbeitung der Strafrechtsnovelle vom Februar 1950 an sukzessive vermehrt, bis der Entwurf in der Fassung vom 20. April 1950 21 Änderungen der StPO und des StGB zu diesem Sachverhalt vorsah.[34] Er bedarf hier einer kurzen Erläuterung, um die Kritik des Bundesrates verständlich zu machen. Ein wesentlicher Mangel des Schutzes der persönlichen Ehre, wie ihn das damals geltende Recht gewährte, lag aus der Sicht der Bundesregierung darin, daß dem Verletzten häufig keine Möglichkeit gegeben werde, die Unwahrheit der gegen ihn erhobenen Vorwürfe gerichtlich feststellen zu lassen. Gerade eine von der Unparteilichkeit und Autorität des Richters getragene Feststellung, daß eine ehrenrührige Behauptung unwahr sei, stelle ein besonders geeignetes Mittel dar, um eine durch unwahre Behauptungen verletzte Ehre wiederherzustellen. Die Unzulänglichkeit des gegenwärtigen Rechtszustandes (1950) sei vor allem in den Fällen zutage getreten, wo der Angegriffene im öffentlichen Leben stehe. Der Regierungsentwurf sehe daher vor, diese empfindliche Lücke durch Einführung eines Feststellungsverfahrens zu schließen. Dieser Weg könne um so eher beschritten werden, als die Rechtswissenschaft auf diesem Gebiet erhebliche Vorarbeiten geleistet habe.[35]

Die Ursache für diese Lücke lag – so die Begründung zum Regierungsentwurf – darin, daß das eigentliche Strafverfahren in seiner bisherigen Ausgestaltung vielfach den Ehrenschutz nicht zu geben vermöge, der erforderlich sei und den der Verletzte billigerweise auch erwarte. Seiner Natur nach habe das Strafverfahren den Zweck, über Schuld und Strafe zu

---

31 Siehe die Quellenhinweise in Anm. 28.
32 Siehe S. 136 f.
33 Vgl. 1. StÄG vom 30. 8. 1951 (im Anhang).
34 Vgl. Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Entwurf – vom 20. 4. 1950, bes. Art. 4: Änderung der StPO (BA, B 141/3018).
35 A. a. O., Begründung zu dem Entwurf, S. 87 f.

entscheiden. Darin aber erschöpfe sich das Interesse des in seiner Ehre Verletzten in keiner Weise. Sein Bedürfnis nach Bestrafung des Angreifers trete oft zurück oder werde sogar unwichtig gegenüber dem Verlangen, den guten Ruf wiederhergestellt zu sehen. Der Verletzte wolle sich von den gegen ihn erhobenen Vorwürfen reinigen und eine Genugtuung in der Weise erhalten, daß die Unwahrheit der gegen ihn aufgestellten Behauptung durch den Richter festgestellt werde. In manchen Fällen bilde diese Feststellung in dem Verfahren, in dem über Schuld und Strafe entschieden werde, einen Bestandteil der richterlichen Entscheidung. In vielen Fällen aber bleibe im Strafverfahren die Wahrheit oder Unwahrheit der verletzenden Behauptung offen.[36]

Um hier Abhilfe zu schaffen, empfahl der Regierungsentwurf, die Unwahrheit der ehrenrührigen Behauptung in einem Strafverfahren festzustellen, in dem sowohl über Bestrafung als auch über die Feststellung der Wahrheit entschieden werden sollte. Ein solches Verfahren erschien der Regierung im Hinblick auf die notwendige Öffentlichkeit der Verhandlung sowie auf die Zeit- und Kostenersparnis für den Staat und die Beteiligten am zweckmäßigsten. Der Entwurf verallgemeinerte den Gedanken der Wahrheitsfeststellung, indem er ihn nicht nur in den Fällen der üblen Nachrede und der Verleumdung vorsah (§ 187 b des Entwurfs), sondern auch bei falscher Anschuldigung (§ 164 Abs. 6). Weiterhin sollte der Staatsanwalt die Wahrheitsfeststellung beantragen können in den Fällen der Staatsverleumdung (§ 100 Abs. 4), der verleumderischen Volksverhetzung (§ 130 Abs. 2) und der politischen Lüge (§ 131 Abs. 3). Dabei zielte der Antrag auf Feststellung der Unwahrheit und in den Fällen der üblen Nachrede auch auf Feststellung der Nichterweislichkeit der behaupteten oder verbreiteten Tatsache (§§ 187 b, 402 a–m, usw.).[37]

Der Bundesrat wandte gegen dieses Vorschriftenbündel ein, daß das darin vorgezeichnete Feststellungsverfahren mit dem eigentlichen Gegenstand des Entwurfs, nämlich dem Staatsschutzgedanken, eigentlich in keinem inneren und zwingenden Zusammenhang stehe. Nach Ansicht der Ländervertretung waren diese Bestimmungen mehr aus Gründen formaler Art in die Vorlage eingegangen, fügten sich nur mühsam in die Struktur des deutschen Strafverfahrens ein und waren zum damaligen Zeitpunkt unausgereift und übereilt.[38]

Der Mängelkatalog des Bundesrates, der keineswegs die ganze Vorlage, wohl aber wichtige Elemente von ihr in Frage stellte, drängte die Regierung in die Defensive. Bundesjustizminister Dehler verbarg nicht seine Enttäuschung darüber, daß der Bundesrat Teile des Entwurfs als „Maulkorbgesetz", als „polizeistaatlich", „unbrauchbar" und „unausgereift" abqualifiziert hatte. Dehler legte eingehend dar, warum ihm die drei vom Bundesrat diskutierten Punkte – Verfassungsstörung, Sicherung der Rechtspflege und Wahrheitsfeststellungsverfahren – besonders wichtig sei-

36 A. a. O., Begründung zu dem Entwurf, S. 88.
37 A. a. O., Begründung zu dem Entwurf, S. 89 f.
38 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 D–431 A.

en.[39] Den Argumenten der Regierung zugunsten der einzelnen Tatbestände traten von der Seite der Länder nacheinander der bayerische Ministerpräsident Ehard und der württembergisch-badische Justizminister Beyerle entgegen.[40]

Anschließend nahm der Bundesrat einen Antrag des Landes Hessen an, demzufolge mit Gefängnis bestraft wird, „wer öffentlich oder in einer Versammlung die Farben oder die Symbole des früheren deutschen Reiches, soweit sie von den Bundesfarben oder Bundessymbolen abweichen, oder eines ausländischen Staates zur Bekundung einer politischen Gesinnung verwendet"[41]. Diese Vorschrift sollte in Artikel 2 des Regierungsentwurfs nach § 1 als § 1 a eingefügt werden. Ziel des Antrags war es, eine Übereinstimmung des Strafrechtsentwurfs mit einem Beschluß des Bundesrates zum Versammlungsordnungsgesetz herbeizuführen.[42] Abschließend folgte der Bundesrat einem Antrag des Landes Württemberg-Hohenzollern und einem ergänzenden Vorschlag von Justizminister Dehler zu § 137 b Abs. 2. Dieser erhielt vom Bundesrat nun die Fassung: „Wer vorsätzlich oder leichtfertig gröblich entstellend..."[43] Damit hatte die Regierungsvorlage die erste Hürde im Gesetzgebungsverfahren genommen.

c) *Widerstände in der Fachöffentlichkeit und bei der Presse*

Durch die Beratungen des Bundesrates zog sich wie ein roter Faden der Vorwurf an die Bundesregierung, daß sie die Öffentlichkeit zu wenig an den Vorarbeiten zum Strafrechtsentwurf beteiligt und dieser daher nicht genügend Beachtung gefunden habe. Damit sprachen die Vertreter der Länderexekutiven das alte Spannungsverhältnis zwischen Rechtsprechung und Öffentlichkeit an, wobei sie mit Öffentlichkeit einmal die juristische Fachöffentlichkeit, also die Strafjuristen in Wissenschaft und Praxis, und zum anderen die Presse meinten.[1] Die Berücksichtigung interessierter Gremien bei Gesetzgebungsverfahren war im Falle der Strafrechtsnovelle schwierig, weil die an der Gesetzgebung beteiligten Organe vor allem zu Anfang der Beratungen unter Zeitdruck standen und weil es damals im Bundesjustizministerium noch nicht üblich war, die interessierten oder be-

---

39 A. a. O., S. 434 B–436 B.
40 A. a. O., S. 436 B–437 D, 438 B–D.
41 BR-Drucks. Nr. 366/50 vom 23. 6. 1950; BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 438 A–B, 439 C–D.
42 A. a. O., S. 438 B. Zu der anfänglichen Überlegung, eine Reihe inhaltsgleicher Strafbestimmungen sowohl in das 1. StÄG als auch in das Versammlungsordnungsgesetz aufzunehmen, siehe S. 58.
43 A. a. O., S. 439 A, 440 A–B.
1 Zum Verhältnis zwischen rechtsprechender Gewalt und Öffentlichkeit vgl. K. S. Bader, 1952, S. 21; G. H. Mostar, 1952, S. 29.

troffenen Gruppen über die laufenden Gesetzesvorhaben zu informieren.[2]

Im Rechtsausschuß des Bundesrates rechtfertigte Senatspräsident Rotberg vom Bundesministerium der Justiz die Verzögerung bei den Kontakten zu den Juristischen Fakultäten, einzelnen Wissenschaftlern, den Ländern und der Presse mit dem Kabinettsbeschluß vom 12. Mai 1950[3], den man angesichts der großen Bedeutung der politischen Fragen in dem Entwurf habe abwarten müssen.[4] Auf eben diesen Beschluß rekurrierte auch Bundesjustizminister Dehler in einem Dank- und Entschuldigungsschreiben an drei Teilnehmer der Strafrechtslehrertagung von 1950.[5] Sein Entschluß, den Gesetzentwurf dem Kabinett vorzulegen, obwohl einige seiner Bestimmungen noch nicht völlig ausgereift erschienen, sei unter dem Druck der politischen Verhältnisse erfolgt, insbesondere mit Rücksicht auf den Entwurf der SPD für ein Gesetz gegen die Feinde der Demokratie, den der Bundestag am 15. Februar 1950 in erster Lesung beraten und seinem Rechtsausschuß überwiesen habe.[6] Dieser Zeitdruck habe auch seinen ursprünglichen Plan durchkreuzt, die Strafrechtswissenschaft in einem größeren Umfang zu konsultieren, als dies bis zur Verabschiedung der Vorlage durch das Kabinett im Mai möglich gewesen sei.[7]

Um Meinungsäußerungen zu dem Gesetzentwurf bat das Justizministerium in der zweiten Maihälfte in zeitlicher Reihenfolge die Juristischen Fakultäten der Universitäten der Bundesrepublik und West-Berlins[8], den Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der Deutschen Anwaltskammern[9], den Deutschen Anwaltverein[10] sowie einzelne Rechtswissenschaftler, vor allem Strafrechtslehrer.[11] Diese befaßten sich mit dem Entwurf auf ihrer Tagung in Mainz Anfang Juni 1950.[12] Neben der Wissenschaft äußerten sich auch mehrere Oberlandesgerichte.[13] Ebenfalls vom Justizministe-

---

2 Vgl. GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. XXXV und die Kritik der Deutschen Rechtsanwaltskammern und des Deutschen Journalisten-Verbandes, nicht gehört worden zu sein, vor Anm. 20 und 74 in diesem Abschnitt.

3 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 1950, S. 377.

4 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 25. Sitzung, 25. und 26. 5. 1950, S. 10 (BR Bibl.).

5 Vgl. Entwurf eines Schreibens des BMJ, Dehler, vom 19. 6. 1950 an die Professoren Edmund Mezger, München; Eberhard Schmidt, Heidelberg und Hellmuth v. Weber, Bonn (BA, B 141/3010).

6 Siehe S. 94.

7 Siehe die Quellenangabe in Anm. 5.

8 Vgl. Schreiben des BMJ vom 17. 5. 1950 (BA, B 141/3007).

9 Vgl. Schreiben des BMJ vom 19. 5. 1950 (BA, B 141/3007).

10 Vgl. Schreiben des BMJ vom 27. 5. 1950 (BA, B 141/3007).

11 Vgl. Schreiben des BMJ vom 20. 5. 1950 an die Professoren v. Hippel, Jahrreiß, Peters, Heyer, Friesenhahn, Mosler, Schätzel, Thoma und Bühler vom 20. 5. 1950 (BA, B 141/3007) sowie die Stellungnahmen der Professoren Busch, Engisch, Kern, Lange, Mezger, Schmidt, Schönke, v. Weber sowie der Universitäten Göttingen (Prof. Kromphardt) und Münster (Prof. Seraphim) von Juni bis Sept. 1950 (BA, B 141/3010).

12 Vgl. Schreiben von Prof. Richard Busch vom 9. 6. 1950 an den BMJ, Dehler, Bonn (BA, B 141/3010).

13 Vgl. z. B. die Stellungnahmen der Präsidenten des OLG Celle, Frhr. v. Hodenberg, und des OLG Bamberg, Weinkauff, zu dem Entwurf in BA, B 141/3050.

rium unterrichtet wurden zahlreiche Bundestagsabgeordnete aller Parteien mit Ausnahme der DRP und KPD.[14]

Das Echo der angesprochenen Fachöffentlichkeit auf die Vorlage war vielstimmig, so daß hier nur der Grundton der Stellungnahmen zu den Tatbeständen „Friedensverrat" und „Verfassungsstörung" registriert werden kann, mit denen der Entwurf hauptsächlich materielles Neuland betrat; die Äußerungen zu den klassischen, nicht grundsätzlich umstrittenen Straftatbeständen müssen dagegen unberücksichtigt bleiben. Dadurch ist der Problemkatalog zwar nicht vollständig, aber doch umfassend genug, um die historisch-politische Dimension der vorgeschlagenen Vorschriften anzudeuten, wie sie in den rechtsgeschichtlichen Rückblicken und Situationsbeschreibungen der Bundesrepublik zutage tritt.

Auf Bedenken stieß zum einen der Tatbestand des Friedensverrats, demzufolge bestraft werden sollte, wer ideologisch oder mit Waffen einen Angriffskrieg vorbereitet oder gegen ein anderes Volk hetzt.[15] So ging die Juristische Fakultät der Universität Göttingen in ihrem Gutachten[16] davon aus, daß der Entwurf keine Aussage über den Geltungsbereich der Friedens-, Hochverrats- und Landesverratsbestimmungen enthielt, und warf daher die Frage nach dem möglichen Geltungsbereich des Friedensverrats auf. Die Fakultät verneinte die Möglichkeit, den Friedensverrat durch eine geeignete Bestimmung unter Berücksichtigung des Territorialitäts- oder Personalitätsprinzips in das System des sog. internationalen Strafrechts einzuordnen. Sie riet auch davon ab, zum sog. Schutzprinzip zurückzukehren. Der deutsche Gesetzgeber habe die ihm zustehenden Ansprüche und Möglichkeiten überspannt, als er hoch- und landesverräterische Handlungen gegen das Deutsche Reich auch dann bestrafen wollte, wenn sie von Ausländern im Ausland begangen wurden. Bezeichnenderweise stamme die Verordnung, die den Geltungsbereich des Strafrechts derart ausdehnte, aus dem Zweiten Weltkrieg. Für den Friedensverrat wäre eine solche Regelung „geradezu absurd"[17]. Der Gesetzgeber könne nicht ausländische Regierungen vor ein deutsches Gericht zitieren, weil ihre Politik die Bundesrepublik mit Krieg bedrohe. Ein ausländischer Rüstungsspezialist könne sich nicht dadurch strafbar machen, daß er ohne Genehmigung der Bundesregierung Waffen herstellt, selbst wenn diese für einen Krieg gegen Deutschland bestimmt seien. Als Lösung schlug die Göttinger Stellungnahme vor, beim Friedensverrat die Strafdrohung nur gegen Deutsche zu richten und nur Inlandstaten zu strafen. Andererseits sollte es als Auslandstat bestraft werden, wenn der Täter Deutscher sei und seine Hetze sich gegen Deutschland richte.[18]

---

14 Die Abgeordneten, darunter v. Brentano (CDU), Zinn (SPD), Neumayer (FDP), v. Merkatz (DP) und Etzel (BP), wurden alle vom BMJ am 20. 5. 1950 angeschrieben (BA, B 141/3007).

15 Siehe den Wortlaut von § 80 des Entwurfs auf S. 114.

16 Vgl. Stellungnahme der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen zu §§ 80 ff. des Entwurfs (BA, B 141/3050).

17 Ebd.

18 Ebd.

Der ebenfalls konsultierte Strafrechtsausschuß der deutschen Rechtsanwaltskammern[19] bedauerte zunächst, daß die Bundesregierung den Entwurf eines StÄG eingebracht habe, ohne daß die Anwaltschaft einen einheitlichen Standpunkt habe vortragen können.[20] Den Tatbestand des Friedensverrats bejahte der Ausschuß, erkannte zugleich aber auch, daß der Einbau dieser Bestimmungen in das StGB nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus politischen Gesichtspunkten erfolge, „über die zu urteilen wir nicht in der Lage sind."[21]

Die Strafrechtslehrer stellten auf ihrer Tagung in Mainz Anfang Juni 1950[22] zum Friedensverrat eingangs fest, daß der neue Tatbestand des § 80 nach seinem insoweit eindeutigen Wortlaut jede Störung des Friedens zwischen einzelnen Staaten oder Staatengruppen der Welt erfasse, unabhängig davon, ob die Bundesrepublik oder das gesamte Deutschland davon berührt werde oder nicht.[23] Begreife man aber Friedensstörungen in diesem weltweiten Sinne, dann gehörten sie vor einen internationalen Gerichtshof, nicht vor ein nationales Gericht und am allerwenigsten vor dasjenige einer Macht dritten Ranges. Wenn ein einzelner Staat jede Störung des Friedens zwischen anderen Staaten in seine Gerichtsbarkeit einbeziehe, dann laufe er Gefahr, sich zu einer Schiedsinstanz im Streit zwischen zwei Staaten oder Mächtegruppen aufwerfen zu müssen. Die Entscheidung über das Vorliegen einer Friedensstörung[24] hänge davon ab, ob der geförderte oder anderweitig vorbereitete Krieg als Angriffskrieg anzusehen sei. Die Geschichte lehre, daß die Meinungen über den Angriffscharakter eines Krieges zwischen den Parteien stets auseinandergehen. Formale Kriterien könnten dabei zur Bestimmung nicht genügen; dem Bundesgericht würde im Hinblick auf den politischen Status der Bundesrepublik die notwendige Autorität für derartige politische Werturteile ermangeln; die Möglichkeit gefährlicher Verwicklungen mit anderen Staaten liege für die Bundesrepublik um so näher, als sie sich im Schnittpunkt des amerikanischen und des russischen Einflußbereichs befinde. Wenn man trotz dieser Einwände jede Friedensstörung der eigenen nationalen Jurisdiktion unterwerfen wolle, dann empfehle es sich, die Verfolgbarkeit (wenn nicht schon die Strafbarkeit der Tat) davon abhängig zu machen, ob die Gegenseitigkeit mit dem anderen Staat verbürgt ist, gegen den sich die Aufforderung richtet.[25]

---

19 Protokoll über die Tagung des Strafrechtsausschusses der deutschen Rechtsanwaltskammern am 24. und 25. 8. 1950 in Unkel/Rh., masch., 131 S. (Bundesrechtsanwaltskammer Bonn).
20 A. a. O., S. 40 und ähnlich S. 2.
21 A. a. O., S. 43.
22 Bericht von Prof. Dr. Richard Busch vom 9. 6. 1950 an den BMJ Dehler über die Tagung der Strafrechtslehrer in Mainz (Buschs Referat und Diskussionsbeiträge), masch. 14 S. (BA, B 141/3010). Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 184.
23 Vgl. Bericht (wie Anm. 22), S. 1 f.
24 Siehe den Wortlaut von § 80 des Entwurfs auf S. 114.
25 Vgl. Bericht (wie Anm. 22), S. 2.

Von den konsultierten Präsidenten der Oberlandesgerichte sah der Präsident des OLG Bamberg, Weinkauff[26], in dem grundsätzlichen Tatbestand des Friedensverrats außerordentliche Schwierigkeiten sowohl für den Gesetzgeber wie für den Strafrichter. Deutlich werde die Problematik an der alten Frage, ob der Krieg rechtlich erlaubt oder verboten sei. Zu ihr könne man, wie Weinkauff mit Blick auf die Geschichte und die in ihrem Verlauf entwickelten Naturrechts- und Völkerrechtslehre darlegte, in unterschiedlicher Weise Stellung nehmen. Stelle man – nach Abwägung der verschiedenen Auffassungen – auf den sog. Angriffskrieg ab, so habe man zunächst erhebliche Schwierigkeiten, ihn zu definieren. Eine Orientierung an äußerlichen formalen Merkmalen wie etwa der Kriegserklärung oder der Verletzung des gegnerischen Gebiets gehe an Fragen des materiellen Unrechts und Rechts vorbei, die dem Konflikt zugrunde liegen, und münde darüber hinaus vielfach in praktisch unlösbare Schwierigkeiten, etwa im Falle eines Präventivkrieges.[27] Die einfache Übernahme des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 vom 20. 12. 1945, das den Angriffskrieg definiere[28], wäre nicht die richtige innerdeutsche Lösung. Auch Art. 26 Abs. 1 GG erschöpfe offenbar den Tatbestand des Friedensverrats in keiner Weise. Als Ausweg empfahl Weinkauff die Bildung einer Studienkommission unter Beteiligung von Völkerrechtlern, um den Verfassungsauftrag des Art. 26 GG zu prüfen.[29]

Für das OLG Celle machte sein Präsident, Freiherr v. Hodenberg, in seiner Stellungnahme[30] zunächst darauf aufmerksam, daß bei den Tatbeständen Friedensverrat – Hochverrat – Verfassungsstörung die Grenzen zwischen der vom Täter bekundeten politischen Überzeugung einerseits und der Angriffshandlung andererseits mehrfach in bedenklicher Weise verwischt würden. Ein Angriff sei seinem Wesen nach stets mit Gewalt verbunden und lasse sich als solcher bereits im Vorbereitungsstadium zuverlässig erfassen und abgrenzen. Der Regierungsentwurf habe jedoch an zahlreichen Stellen die Tendenz, die politische Überzeugung des Täters zu treffen, womit er der Rechtsprechung unerfüllbare und ihr wesensfremde Aufgaben zumute. Insofern beruhe der Entwurf allzusehr auf einer rückblickenden Rekonstruktion der Möglichkeiten, die man nach Ansicht seiner Verfasser bei der Bekämpfung des Nationalsozialismus vor dem

---

26 Stellungnahme zu dem Kabinettsentwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes 1950 mit Begleitschreiben des Präs. des OLG Bamberg, Weinkauff, vom 27. 5. 1950 an den BMJ, Dehler (BA, B 141/3011).

27 A. a. O., S. 1–3.

28 Vgl. die Definition in KRG Nr. 10, Art. II Ziffer 1 a: „Verbrechen gegen den Frieden. Das Unternehmen des Einfalls in andere Länder und des Angriffskrieges unter Verletzung des Völkerrechts und internationaler Verträge einschließlich der folgenden den obigen Tatbestand jedoch nicht erschöpfenden Beispiele: Planung, Vorbereitung, Beginn oder Führung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Verletzung von internationalen Verträgen, Abkommen oder Zusicherungen; Teilnahme an einem gemeinsamen Plan oder einer Verschwörung zum Zwecke der Ausführung eines der vorstehend aufgeführten Verbrechen."

29 Vgl. Stellungnahme Weinkauff (wie Anm. 26), S. 3–4.

30 Stellungnahme des Präs. des OLG Celle, Frhr. v. Hodenberg, zu §§ 80 ff. des Entwurfs, in: BA, B 141/3050. Zur Bedeutung des OLG-Präs. vgl. H. Franzki, DRiZ 1986, S. 447 f.

30. Januar 1933 versäumt habe. Offenbar glaube man durch das Ausfüllen der hier empfundenen Lücken auch solche Bestrebungen erfolgreich bekämpfen zu können, die jetzt als Begleiterscheinungen des sog. Kalten Krieges zutage treten. Wenn man diesen Überlegungen folgen wolle, dann würde sich eine solche aus den Zeitumständen erforderliche Regelung eher für ein Sondergesetz eignen.[31] Aber selbst bei einer solchen Beschränkung mahnten die negativen Erfahrungen mit der Republikgesetzgebung zwischen 1918 und 1933 – mit zwei Gesetzen und sechs Verordnungen[32] – zur Vorsicht. Aus diesem Rückblick erschien dem Präsidenten des OLG Celle „eine strenge Prüfung des legislatorisch Erreichbaren und deshalb Erstrebenswerten geboten."[33]

Die Vorschrift über Verfassungsstörung beschrieb den zweiten Tatbestand, mit dem der Entwurf ebenfalls rechtliches Neuland betrat und dementsprechend Vorbehalte weckte. Die Bestimmung über die Verfassungsstörung sollte das gleiche Rechtsgut wie der Hochverrat schützen, nämlich die Verfassung, wobei aber das Merkmal der Verfassungswidrigkeit an die Stelle der Gewaltsamkeit trat. Der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen[34] erschien insbesondere der in § 90 der Vorlage verwendete Begriff der „Störung" zu weit und unbestimmt. Von daher gesehen sei die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß eine derartige Bestimmung nicht nur den echten Feind einer demokratischen Ordnung treffe, sondern u. U. auch eine lästige Opposition oder Bestrebung unterbinde, die sich auf eine Reform der bestehenden Verfassung richte, ohne deren freiheitliche Grundsätze in Frage stellen zu wollen.[35] Auch könne die Frage auftauchen, ob nicht eine Streikdrohung der Gewerkschaften mit dem Ziel, einen im Bundestag anstehenden Gesetzentwurf zu Fall zu bringen[36], als Verfassungsstörung anzusehen sei, weil dadurch das verfassungsmäßig allein zur Gesetzgebung berufene Organ in seiner Entschlußfreiheit beeinträchtigt würde. Andererseits reiche, so die Juristen der Universität Tübingen, der § 90 kaum aus, die grundsätzlichen Gegner der freiheitlichen Demokratie zu bekämpfen. Der Paragraph trage nämlich den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit nicht genügend Rechnung, wonach die politischen Gegner ihre Ziele gerade nach den Spielregeln der Demokratie, also auf formell legalem Wege zu erreichen suchten. Strafdrohungen, die auf die Verfassungswidrigkeit der Störung abstellen, drohten damit ins Leere zu stoßen. Die Tübinger Juristische Fakultät gab daher zu erwägen, ob die vorgesehene Vorschrift über Verfassungsstörung nicht durch eine fallweise Aufzählung von Verhaltensweisen ersetzt werden könne, die sich

---

31 Ebd.
32 Siehe S. 34–36.
33 So die Stellungnahme Frhr. v. Hodenberg (wie Anm. 30).
34 Äußerung der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen zu § 90 des Entwurfs (BA, B 141/3036).
35 Ebd.
36 Diese Überlegungen gewannen eine gewisse Aktualität durch die Streikdrohung des DGB angesichts des Entwurfs eines Montan-Mitbestimmungsgesetzes im Spätjahr 1950. Vgl. MONTANMITBESTIMMUNG, 1984, S. 209 ff., et passim.

als typisches Mittel zur inneren Aushöhlung der freiheitlichen demokratischen Ordnung erwiesen hätten, die sich jedoch im Falle einer „Legalitätsbekundung" der dahinter stehenden Kräfte nicht ohne weiteres als verfassungswidrig bezeichnen ließen. Beispiele für solche Verhaltensweisen seien etwa das Anlegen sog. schwarzer Listen von politischen Gegnern oder die Einschleusung politischer Spitzel in öffentliche Einrichtungen wie die Polizei. Im übrigen habe der Gesetzentwurf selbst diesen Weg in einer Reihe von Bestimmungen vorgezeichnet, so durch die Vorschriften über den Versammlungsschutz und das Uniformverbot (§ 109 b und c des Entwurfs).[37]

Von den konsultierten Gremien äußerte sich auch der Strafrechtsausschuß der deutschen Rechtsanwaltskammern im August 1950 zum Tatbestand der Verfassungsstörung[38], bei dem das Kriterium nicht die Gewalt oder die Bedrohung mit Gewalt sei, sondern nur ein verfassungswidriges Verhalten, das nebenbei eine Verfassungsstörung nach sich ziehe. Die Bestimmung habe fallen müssen, weil man sonst jeden Minister aus kommunistischen Ländern bei uns hätte verhaften müssen. Die Anregung eines Ausschußmitgliedes, ebenfalls die Streichung von § 90 zu beantragen, stieß auf den Einwand, daß der Ausschuß nur ein Rechtsvotum, nicht aber ein politisches Votum habe. Die Bedenken auch aus rechtlichen Gründen erwiesen sich indessen als stärker. Mit dem Argument, solche „Kautschuk-Paragraphen dürfen nicht in ein Gesetz hinein, weil der Tatbestand viel zu unklar ist"[39], regte der Strafrechtsausschuß der Rechtsanwaltskammern an, § 90 zu streichen.[40]

Bedenken von nahezu allen Seiten begegnete der Tatbestand der Verfassungsstörung auf der Tagung der Strafrechtslehrer Anfang Juni 1950.[41] In der Diskussion wurde kaum bestritten, daß es ganz von der Art und Weise, wie eine auf die Beseitigung der demokratischen Ordnung ausgerichtete Bewegung ihre Ziele verfolge, abhänge, ob der Tatbestand „Verfassungsstörung" sie erfasse oder nicht. Eine neofaschistische Strömung werde wahrscheinlich die parlamentarische Mehrheit auf legalem Wege zu erreichen suchen, um einen Staat in ihrem Sinn zu verwirklichen, sobald sie diese Mehrheit erlangt habe. Sie werde daher nicht leicht zu fassen sein im Gegensatz zur KPD, die schon wegen ihres bekannten Programms unvermeidlich unter eine so allgemein formulierte Bestimmung falle.[42] Darüber hinaus wurde die Besorgnis laut, daß kritische Stellungnahmen über den Wert verfassungsmäßiger Einrichtungen mißbräuchlich unter diesen Tatbestand gezogen werden könnten, und dies um so eher, als § 90 die

---

37 Äußerung der Universität Tübingen (wie Anm. 34).
38 Protokoll über die Tagung des Strafrechtsausschusses der deutschen Rechtsanwaltskammern am 24. und 25. 8. 1950 (wie Anm. 19).
39 A. a. O., S. 56.
40 Ebd. Vgl. K. PFANNENSCHWARZ, 1957, S. 147.
41 Bericht von Prof. Dr. Richard Busch vom 9. 6. 1950 an den BMJ Dehler über sein in Mainz vorgetragenes Referat unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Versammlungsteilnehmer in der Aussprache, masch., 14 S. (BA, B 141/3010).
42 A. a. O., S. 7.

verfassungsmäßige Ordnung schlechthin und nicht nur die demokratische Grundidee schütze. Hinzu komme, daß der Begriff des Störens äußerst unbestimmt sei. Die Strafrechtslehrer empfahlen, den so unbestimmt gefaßten und deshalb so ausdehnungsfähigen Tatbestand der Verfassungsstörung durch eine Kasuistik zu ersetzen. Diese könnte typische Erscheinungsformen des Kalten Krieges in möglichst objektiv gehaltenen Tatbeständen einfangen, wie es ansatzweise in § 83 des Entwurfs vom 24. Februar 1950[43] oder durch die (in der NJW zitierten) Beispiele aus dem Schweizer Strafrecht[44] versucht werde.[45]

Abschließend seien hier wieder die Äußerungen der OLG-Präsidenten Weinkauff (Bamberg) und Frhr. v. Hodenberg (Celle) vermerkt. Weinkauff[46] hielt den Straftatbestand der Verfassungsstörung (§ 90) nicht für rechtsstaatlich, außerdem für überflüssig, wenn man den Straftatbestand der Vorbereitung zum Hochverrat wieder einführe.[47] Dabei sei in Weimar nur die Vorbereitung eines bestimmten hochverräterischen Unternehmens strafbar gewesen, d. h. eines solchen, das nach Angriffsgegenstand und Angriffsmethoden in seinen Umrissen konkretisiert gewesen sei und das darauf abzielte, den inneren oder äußeren Bestand des Staates gewaltsam oder durch Drohung mit Gewalt zu ändern. Mit einer solchen Bestimmung, so Weinkauff, ließen sich auch heute noch alle gefährlichen revolutionären Bestrebungen erfassen.[48] Weinkauff sah sehr wohl die Absicht des § 90, zunächst gewaltlose verfassungswidrige Unternehmen strafrechtlich zu erfassen. Er gab aber zu bedenken, daß kein demokratisches Staatswesen eine Bewegung unterbinden könne, solange diese nur versuche, mit dem Mittel der Stimmenwerbung eine parlamentarische Mehrheit zu erlangen, die es ihr dann ermögliche, im Wege der Verfassungsänderung die Verfassung auch zu ändern. Wenn eine solche Bewegung aber mit zunächst legalen Mitteln versuche, die Mehrheit oder die Regierungsgewalt zu erlangen, um dann die Verfassung gewaltsam zu ändern, dann lasse sich dieses Vorgehen durch den Straftatbestand der Vorbereitung zum Hochverrat erfassen. Ebenso wie der Präsident des OLG Celle verwies Weinkauff auf Art. 21 Abs. 2 GG, wo mit dem Parteiverbot ein sehr wirksames Mittel zur Bekämpfung verfassungswidriger Bewegungen zur Verfügung stehe.[49]

Der Präsident des OLG Celle, Frhr. v. Hodenberg, erinnerte in seiner Stellungnahme an Bedenken von anderer Seite, daß die Vorschrift des § 90 die Ordnungsfunktion des Rechts mit Aufgaben beschwere, die auf dem

---

43 Siehe den Wortlaut von § 83 auf S. 107.
44 Siehe das Zitat auf S. 83 f.
45 Vgl. Bericht (wie Anm. 41), S. 7 f.
46 Stellungnahme zu dem Kabinettsentwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes 1950, mit Begleitschreiben des Präs. des OLG Bamberg, Weinkauff, vom 27. 5. 1950 an den BMJ Dehler (BA, B 141/3011).
47 Vgl. den übereinstimmenden Vorschlag des Bundesrats, in: BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 432 D–433 A.
48 Vgl. Stellungnahme Weinkauff (wie Anm. 46), S. 5.
49 Vgl. Stellungnahme Weinkauff (wie Anm. 46), S. 5 f.

Felde der politischen Dynamik lägen und die damit „schlechthin Unvereinbares in der Person des Richters vereinigen" wolle.[50] Frhr. v. Hodenberg gelangte ähnlich wie sein Kollege Weinkauff zu dem Eindruck, daß die amtliche Begründung des Entwurfs weitgehend Handlungen aufzähle, die sich ohne Schwierigkeiten als Vorbereitung oder als Versuch zum Hochverrat erfassen ließen. Der Präsident des OLG Celle hatte ebenfalls die Praxis des Nationalsozialismus vor Augen, der in seiner Kampfzeit darauf bedacht gewesen sei, mit streng legalen Mitteln zu arbeiten, und der, solange er sich äußerlich in diesem Rahmen hielt, keine Handhabe zum Einschreiten geboten habe. Im übrigen seien das Einschleusen von antidemokratischen Funktionären in Schlüsselstellungen des politischen Lebens und die personelle Zersetzung des Beamtenkörpers Erscheinungsformen der kalten Revolution, die viel eher durch eine angemessene staatliche Personalpolitik als durch das Strafrecht bekämpft werden könnten und auch sollten.[51]

Alle befragten Gremien und Einzelpersonen betrachteten es als selbstverständlich, daß ein Staat, der seine Selbständigkeit wiederzuerlangen suchte, sich auch einen strafrechtlichen Schutz zulegen müsse.[52] Grundsätzlichen Vorbehalten begegneten daher nur die neu formulierten Tatbestände des Friedensverrats und der Verfassungsstörung, nicht aber die Bestimmungen des früheren StGB über Hochverrat und verwandte Delikte, die das Kontrollratsgesetz Nr. 11 aufgehoben hatte[53] und die der Entwurf der Strafrechtsnovelle nun wieder aufnahm. Gewiß gab es auch ein breites Meinungsbild mit zum Teil kontroversen Sichtweisen zu den Tatbeständen des Hoch- und Landesverrates, der Herabwürdigung der Staatsorgane und zu den Delikten bezüglich der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte usw., aber diese Stellungnahmen behandelten in der Regel einzelne Paragraphen, ohne die Deliktsgruppe als solche (wie im Falle des Friedensverrats) in Frage zu stellen.[54]

Soweit das Bundesjustizministerium den Sachverstand der Juristen aus Wissenschaft und Praxis in Anspruch nahm, handelte es sich um eine unauffällige Beziehung zwischen Justizverwaltung und Fachöffentlichkeit, während in dem Verhältnis zwischen Justiz und Presse eine ganz andere, ungleich spannungsreichere Öffentlichkeit wirksam wurde.[55] Dort entzündeten sich Konflikte zwischen den Institutionen der Rechtspflege und der Presse vor allem an deren kritischer Berichterstattung bei Prozessen wegen rechtsradikaler Umtriebe.

---

50 Stellungnahme des Präs. des OLG Celle, Frhr. v. Hodenberg, zu § 90 des Entwurfs (BA, B 141/3036).

51 Ebd.

52 Vgl. z. B. Vorstand der Rechtsanwaltskammer Düsseldorf. Betrachtungen zum Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes 1950 (Bundesminister der Justiz vom 24. 2. 1950). Vom 22. 5. 1950 (BA, B 141/3011).

53 Vgl. KRG Nr. 11 vom 30. 1. 1946, AMTSBL. KR, S. 55–57.

54 Vgl. die Stellungnahmen der in diesem Abschnitt genannten Gremien und Einzelpersonen in den Akten des BMJ (BA, B 141/3010, 141/3036, 141/3039 und 141/3050).

55 Zur Veränderung des Begriffs der Öffentlichkeit je nach Wirkungsbereich und Funktion vgl. P. BOCKELMANN, NJW 1960, S. 217.

„Als nach dem Zusammenbruch die Justiz ihre Tätigkeit wiederaufnahm und die Presse sich ihrer wiedergewonnenen Freiheit bewußt wurde, standen sich beide mit starkem Mißtrauen gegenüber."[56] Während die Presse Justizskandale, Fehlurteile der Strafjustiz auf politischem Feld und unbelehrbare, noch immer der nationalsozialistischen Sache verhaftete Richter anprangerte, warf die Justiz den Journalisten Mißbrauch der freien Meinungsäußerung und verantwortungslose Prozeßberichterstattung vor.[57] Tagungen, die Vertreter von Justiz und Presse erstmals 1947 zusammenführten, entspannten die Beziehungen und verbesserten die Zusammenarbeit zwischen beiden[58], ohne damit Konflikte völlig vermeiden zu können. Gerade in der ersten Jahreshälfte 1950, als die Strafrechtsnovelle in Arbeit war, reagierte die Presse auf eine Reihe von Urteilen gegen ehemalige Nationalsozialisten mit Befremden und Empörung. So entfachten die Freisprüche des ehemaligen NSDAP-Kreisleiters und SRP-Abgeordneten Hedler[59], zweier ehemaliger Gestapo-Chefs, des SS-Obersturmbannführers Oswald Schäfer und des Kriminalrats Richard Lebküchner[60] sowie von Veit Harlan, dem Regisseur des antisemitischen Films „Jud Süß"[61], geradezu einen Sturm der Entrüstung bei einem Teil der deutschen Blätter. In diesem Zusammenhang warf die Presse zahlreiche Fragen auf, so z. B. nach der Unparteilichkeit des Richters im politischen Prozeß, nach dem Verhältnis zwischen der eher dynamischen Politik und der vorwiegend statischen Rechtsprechung oder nach der Legalität und damit Straffreiheit von Handlungen, die aufgrund von Gesetzen und Befehlen des Dritten Reiches begangen wurden.[62]

Weitere Berührungspunkte zwischen Justiz und Presse ergaben sich aus den Bestimmungen des Gesetzentwurfs, soweit sie auch die Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen betrafen und die z. T. die im Strafrecht vor 1933 bzw. 1934 gesetzten Grenzen noch enger zogen. Dies galt z. B. für die Strafbarkeit der Verbreitung falscher Nachrichten, die in der Praxis häufig zu „Enthüllungen" aufgewertet werden und denen man wegen ihrer angeblichen Bedeutung vorsorglich noch den Mantel des Staatsgeheimnisses umhängt. Solche Praktiken können aus der Sicht des Gesetzgebers zu einer schweren Gefährdung des Gemeinwohls führen.[63] Ebenfalls neu und für die Presse wichtig war die – allerdings an bestimmte Umstände gebundene – Strafbarkeit des fahrlässigen (nicht nur des vorsätzlichen) Landesverrats, also die fahrlässige Preisgabe von Staatsgeheimnissen an ein fremdes Land.[64]

---

56 Justiz und Presse, 1952, S. 7.
57 Ebd.
58 Ebd. und BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 438 C.
59 Vgl. Keesing's Archiv, vom 16. 2. 1950, S. 2264 A.
60 Vgl. Keesing's Archiv, vom 24./25. 3. 1950, S. 2309 N.
61 Vgl. Keesing's Archiv, vom 1. 5. 1950, S. 2361 A.
62 Vgl. E. Müller-Meiningen, Attackierte Justiz, 1950, S. 1.
63 Vgl. O. Bleibtreu, 1952, S. 39 und § 100 a StGB (im Anhang).
64 Vgl. O. Bleibtreu, 1952, S. 40 und § 100 c Abs. 1 und 2 (im Anhang).

Herstellung und Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften können auch als Vorbereitung zum Hochverrat strafbar sein, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig auf eine Verfassungs- oder Gebietsänderung gewaltsamer Art abzielen.[65]

Nicht mehr zum Hochverrat im engeren Sinne, sondern zu dem 1950 noch neuen Straftatbestand der Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung gehört die Vorschrift des § 93 StGB. Sie untersagt die illegale Herstellung und Einfuhr von Propagandamaterial, das dem Zweck dient, den Bestand der Bundesrepublik zu beeinträchtigen oder die elementaren demokratischen Verfassungsgrundsätze zu untergraben. Anders als die zuvor genannten Strafvorschriften war diese Bestimmung schon während der Entstehung umstritten, weil sie die Gefahr in sich birgt, daß ihre Anwendung zu einer Zensur ausländischen Schrifttums mißbraucht werden kann.[66] Von den Staatsgefährdungsvorschriften ist für die Presse in der Praxis am bedeutsamsten die Strafbarkeit der Verunglimpfung des Staates, seiner Symbole und seiner Organe, soweit sie das StGB genau bestimmt.[67]

Nicht nur Berührungspunkte, sondern Reibungsflächen zwischen Strafrechtspflege und Presse schuf der schon erwähnte § 137 b des Entwurfs: Er verbot – kurz gesagt –, an einem Gerichtsverfahren öffentlich Kritik zu üben, solange nicht sämtliche Revisionsmöglichkeiten in bezug auf den Tatbestand ausgeschöpft waren.[68] Konkret hätte dies bedeutet, daß jede Kritik, die während eines mehrere Jahre dauernden Prozesses – wie etwa im Fall Veit Harlan[69] – an einem solchen Verfahren geäußert wurde, eine Gefängnisstrafe nach sich gezogen hätte. Entsprechend heftig reagierte ein Teil der Presse nach der Verabschiedung des Entwurfs durch das Kabinett Mitte Mai 1950[70] und artikulierte seine Besorgnis um die Meinungs- und Pressefreiheit durch Fragen wie „Ein Maulkorbgesetz?"[71], „Fesseln für die Gerichtsberichterstattung?", „Demokratie durch Paragraphen?" und „Isolierung der Gerichtssäle?".[72]

Zusammengefaßt wurden die Bedenken vom Deutschen Journalisten-Verband[73], der vorab kritisierte, daß der Bundesminister der Justiz „in keinem Stadium der Vorbereitungen" seine Meinung eingeholt habe.[74] Der Verband verwies dann auf das in Arbeit befindliche Pressegesetz[75], wo der Berichterstattung ggf. ein Rahmen zu geben sei, der die Pressefreiheit

---

65 Vgl. O. BLEIBTREU, 1952, S. 41 f. und §§ 80 ff., bes. § 84 StGB (im Anhang).
66 Vgl. O. BLEIBTREU, 1952, S. 42 und § 93 StGB (im Anhang).
67 Ebd. und §§ 95–97 StGB (im Anhang).
68 Siehe den Wortlaut von § 137 b des Entwurfs auf S. 122.
69 Siehe Anm. 61.
70 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 65. Sitzung, 12. 5. 1950, S. 377.
71 Vgl. E. MÜLLER-MEININGEN, Ein Maulkorbgesetz?, 1950, S. 3.
72 So die Überschriften mehrerer Presseartikel aus der Zeit vom 1. bis 29. 6. 1950, in NL Dehler DA 0285.
73 Deutscher Journalisten-Verband: Gegen den geplanten contempt of court, Bonn o. J., masch. 6 S. (NL Dehler DA/0285).
74 Ebd.
75 Siehe S. 60.

nicht beeinträchtige. Die Frage selbst erschien dem Journalistenverband bereits weitgehend durch die Absprachen zwischen Presse und Justiz in Hamburg vom November 1947 geklärt.[76] Seinen Einspruch begründete der Verband besonders mit der durch derart harte Einschränkungen in Frage gestellten Aktualität der Tageszeitungen, die künftig erst zu einem Zeitpunkt berichten und kommentieren könnten, wenn das Ereignis für den Leser uninteressant geworden oder in Vergessenheit geraten sei. Weitere bedenkliche Folgen aus § 137 b des Entwurfs sah der Journalisten-Verband in einer Benachteiligung bzw. in einem Ansehensverlust der Richterschaft, in einer zu starken Beachtung der nicht an die Vorschrift gebundenen Ostzonensender und im Auftreten einer Massenkriminalität, indem jedem Gefängnis drohe, der sich öffentlich, als Staatsbürger oder als Presseorgan, kritisch zu einem schwebenden Verfahren äußere.[77]

Angesichts dieses Meinungsstreits veranstaltete die Vereinigung für staatsbürgerliche Freiheiten, Bonn, am 4. Juli 1950 ein öffentliches Gespräch über das Thema „Justiz und Presse".[78] Damals bekannte Vertreter aus Bundestag, Rechtspflege, Rechtsanwaltschaft und Presse diskutierten vor allem über die Frage, wie die Grenzen der journalistischen Stellungnahmen zu schwebenden Prozessen zu bestimmen seien. Den Standpunkt der Regierung verteidigte Senatspräsident Rotberg vom Bundesministerium der Justiz. Er legte dar, daß es bei § 137 b nicht darum gehe, die Person des Richters oder die Autorität der Gerichte zu schützen oder etwa die Gerichte der Kritik zu entziehen. Hauptziel sei vielmehr, keinen Staatsbürger der Öffentlichkeit gegenüber als schuldig hinzustellen oder sogar anzuprangern, bevor das zuständige Gericht ihn schuldig gesprochen habe. Es handle sich somit um eine Vorschrift zum Schutze des Vertrauens in die Rechtspflege.[79]

Diese und andere Argumente, auch solche psychologischer Art, vermochten jedoch nicht, die Mehrheit der Diskussionsteilnehmer zu überzeugen. Journalisten und Richter sowie ein Abgeordneter sprachen sich fast einmütig, wenn auch z. T. mit unterschiedlichen Begründungen, gegen den Paragraphen aus, der eine Einschränkung der Pressefreiheit mit einer Strafdrohung verband. Der Vertreter des Justizministeriums, Rotberg, der bereits im Rechtsausschuß des Bundesrates die ablehnende Haltung der Presse als verständlich bezeichnet hatte, aber „nicht entscheidend berücksichtigt" wissen wollte[80], sah sich weitgehend isoliert. Ein Teil der Presse warf ihm nach der Gesprächsrunde vor, einseitig zugunsten der Justiz plädiert und die Presse pauschal verurteilt zu haben.[81]

---

76 Siehe Anm. 58.
77 Vgl. Deutscher Journalisten-Verband (wie Anm. 73).
78 Das Gespräch fand unter Vorsitz von Prof. Dr. E. Friesenhahn und Regierungsrätin Dr. Arnold statt. Vgl. Einladungsschreiben der o. a. Vereinigung in NL Dehler DA/0285.
79 Vgl. Vermerk aus dem BMJ vom 10. 7. 1950 mit handschriftlichen Paraphen von Dr. Rotberg und Dr. Dallinger (NL Dehler DA/0285); Th. DEHLER, 1950, S. 4.
80 BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 11 (BR Bibl.).
81 Vgl. „Richter lehnen Einengung der Kritik ab", in: NEUE ZEITUNG, Frankfurter Ausgabe, 6. Jg., Nr. 158 vom 6. 7. 1950, S. 3; „Das Nein der Richter", in: NEUE ZEITUNG, Frankfurter

Nicht nur die Justiz, sondern auch die Regierung übte in den Jahren 1950 und 1951 Kritik an der Berichterstattung durch Journalisten. Anlaß waren Indiskretionen in der Presse, die bei näherer Prüfung keine Tatbestände des eigentlichen politischen Strafrechts darstellten, sondern als Geheimnis- oder Vertrauensbruch (nach §§ 353 b und 353 c StGB) strafrechtlich verfolgt wurden. Gleichwohl brachte sie die zeitgenössische Diskussion in Zusammenhang mit dem 1. StÄG. Der Geheimnisverrat, den eine Korrespondenz im Sommer 1950 beging[82] – Bundesjustizminister Dehler sprach intern von einem „eklatanten" Landesverratsfall[83] –, verstärkte in einer Besprechung des Ministers mit Mitarbeitern seines Hauses vom 4. August 1950 den Wunsch, die Strafrechtsnovelle möglichst rasch zu verabschieden.[84] Anfang 1951 gaben Indiskretionen in der Presse erneut Anlaß zu strafrechtlichen Überlegungen. Der Bundesminister des Innern bat das Bundesministerium der Justiz, die Frage zu prüfen, ob sich eine Strafbestimmung gegen verantwortliche Redakteure schaffen lasse, die amtliche Nachrichten veröffentlichen, von denen sie auf inkorrekte Weise, insbesondere durch Vertrauensbruch, Kenntnis erhalten haben.[85] Im Justizministerium befaßte man sich daraufhin mit einem Problemkreis[86], der nicht zum politischen Strafrecht im engeren Sinne gehört und daher hier außer acht bleiben kann.

4. Beginn und vorläufiger Stillstand der Beratungen im Bundestag

a) Argumentation von Regierung und Fraktionen in der ersten Lesung

Die erste Lesung des Regierungsentwurfs im Bundestag und damit zugleich die erste Parlamentsdebatte über die Einführung des Begriffs der Staatsgefährdung in das Strafrecht der Bundesrepublik fand am 12. September 1950 statt.[1] Seit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch das Kabinett im Mai 1950 hatte sich die außen- und innenpolitische Lage erheblich verändert. Am 25. Juni 1950 war der Korea-Krieg ausgebrochen. Außenpolitisch bestand die erste und insgesamt gesehen wichtigste Folge

---

Ausgabe, 6. Jg., Nr. 159 vom 7. 7. 1950; „So geht es nicht, Herr Senatspräsident!", in: BONNER RUNDSCHAU, Jg. 5, Nr. 154 vom 6. 7. 1950 (alle NL Dehler DA/0285).

82 Gemeint ist möglicherweise der sog. Platow-Brief (überliefert im Archiv des BPresse- und Informationsamtes). Zu den Ermittlungen im Fall Dr. Platow vgl. KEESING'S ARCHIV, 1951, S. 3154 C, 3225 H.

83 So die „Note" Dehlers, BMJ, vom 4. 8. 1950 an Abt. II (BA, B 141/3021).

84 Ebd.

85 Vgl. „Note" Dehlers, BMJ, vom 8. 1. 1951 an Abt. II (NL Dehler N 1-2214).

86 Vgl. die gedruckte „Denkschrift zur Entstehungsgeschichte und rechtspolitischen Bedeutung des § 353 c des Strafgesetzbuches" des BMJ vom 20. 12. 1951, 7 S. (NL Dehler DA/0282) und als Gegendarstellung „Die Gültigkeit der §§ 353 b und 353 c StGB. Rechtsgutachten vorgelegt im Auftrage 1. des Deutschen Journalisten-Verbandes, 2. des Vorstandes der Bundespressekonferenz von Dr. Curt Bley, Rechtsanwalt in Hamburg. Sperrfrist: Montag, den 10. 12. 1951/17 Uhr (NL v. Merkatz I-148-056/01).

1 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3104 C–3121 C. Vgl. K. PFANNENSCHWARZ, 1957, S. 144.

dieses Krieges darin, daß er innerhalb der Westmächte „das Kräfteverhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern eines westdeutschen Verteidigungsbeitrags umkehrte und damit die Voraussetzung für eine annähernd gleichberechtigte Integration der neuen Republik in das westliche Bündnis schuf."[2] Innenpolitisch belebte der Korea-Krieg die Furcht vor einer sowjetischen Expansion und einem Dritten Weltkrieg[3]; zugleich stärkte er die Forderungen nach einem Ausbau des Staatsschutzes auch mit strafrechtlichen Mitteln, wie die erste Beratung der Strafrechtsnovelle zeigte.

Zur gleichen Zeit arbeitete die Bundesregierung ihre Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates aus. Die Kritik des Bundesrates an der Regierungsvorlage hatte sich ja auf drei Punkte konzentriert: die Verfassungsstörung in § 90, die Störung der Rechtspflege in § 137 b und die Feststellung der Wahrheit im Beleidigungsverfahren nach § 187 b des Entwurfs. Dabei hatte der Bundesrat die Streichung der Paragraphen über die Verfassungsstörung und die Wahrheitsfeststellung sowie eine Änderung beim Schutz der Rechtspflege vorgeschlagen.[4] Aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 25. August 1950[5] trug die Bundesregierung den Vorschlägen des föderativen Organs dadurch Rechnung, daß sie in der Vorlage für den Bundestag zwar die kritisierten Bestimmungen in der ursprünglichen Version wiederholte, dafür aber in ihrer Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates jeweils neue Fassungen vorschlug.[6] Das galt insbesondere für die Verfassungsstörung. Um den rechtsstaatlichen Bedenken des Bundesrates Rechnung zu tragen, umschrieb die zweite Fassung des § 90 den Tatbestand betont kasuistisch und – aus der Sicht der Bundesregierung – schärfer:

§ 90

„(1) Wer in der Absicht, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder zu ändern oder zu untergraben,

1. durch Anwendung von Massenterror, durch planmäßige Irreführung der Massen oder sonst mit verwerflichen Mitteln

a. die Einführung von Maßnahmen oder Einrichtungen betreibt, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind, oder

b. auf die Ausschaltung oder Lahmlegung verfassungsmäßiger Einrichtungen hinarbeitet, oder

2. ein dem öffentlichen Verkehr dienendes Unternehmen oder eine seiner Anlagen, eine öffentlichen Zwecken dienende Fernmeldeanlage, auch einen Rundfunksender, eine der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienende Anlage oder einen für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtigen Betrieb außer Tätigkeit setzt oder ihr ordnungsmäßiges Arbeiten lahmlegt

---

2 Siehe W. Loth, 1985, S. 341.
3 Vgl. W. Loth, 1985, S. 348.
4 Siehe S. 121 f., 124 f.
5 Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 2, 91. Sitzung, 25. 8. 1950, S. 635.
6 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 77 f., 79 f., 81–83 (Anlage 3).

und dadurch eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder herbeiführt, wird wegen Staatsgefährdung mit Gefängnis bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer sich an einer der in Absatz 1 Nr. 1 oder 2 bezeichneten Handlungen maßgebend beteiligt."[7]

Die Absätze 3 und 4 entsprachen, von kleinen redaktionellen Änderungen abgesehen, den Absätzen 2 und 3 des Entwurfs, so wie er dem Bundesrat vorgelegen hatte.[8]

Die Bestimmungen über die Verfassungsstörung bildeten den größten Stein des Anstoßes im Regierungsentwurf für die Strafrechtsnovelle, den der Bundeskanzler mit Schreiben vom 4. September 1950 dem Bundestag für die erste Beratung am 12. September zustellen ließ.[9] Die Art, wie die Vorlage dabei behandelt wurde, provozierte gleich zu Beginn der Lesung eine Geschäftsordnungsdebatte. Die KPD-Fraktion monierte, daß sie die Vorlage nur einen Tag zuvor erhalten habe, und beantragte deswegen – allerdings erfolglos – die Vertagung der ersten Lesung auf die folgende Woche. Im Verlauf der Debatte bemängelten dann auch die Sprecher der SPD und des Zentrums, daß ihre Fraktionen den Entwurf erst am 8. September bzw. am Sitzungstage selbst erhalten hätten.[10] Ebenfalls um Absetzung dieses Tagesordnungspunktes bat der Abg. Laforet (CSU) im Auftrag von Mitgliedern des Rechtsausschusses, und zwar aller Parteien; er verwies dabei auf den unmittelbar bevorstehenden Deutschen Juristentag, der sich in Frankfurt gerade mit dem Thema „Änderung des Strafgesetzbuches" befassen werde. Laforets Empfehlung, schon bei der ersten Beratung der grundsätzlichen Fragen diese Verhandlungen auszuwerten, schloß sich in derselben Sitzung der Abg. Ewers (DP) an.[11] Auf Mißbilligung stieß auch die Begrenzung der Redezeit durch den Ältestenrat für die großen Fraktionen auf 20 Minuten und für die kleineren auf jeweils 10 Minuten.[12]

Nachdem eine Mehrheit den Antrag der KPD-Fraktion auf Vertagung abgelehnt hatte, stellte Bundesjustizminister Dehler den Regierungsentwurf vor. Unter dem Leitgedanken, die Rechtsordnung an die veränderten Verhältnisse anpassen zu müssen, erinnerte er zunächst an die schon etwa 50 Jahre alten Bemühungen um eine Strafrechtsreform, an die erfolglosen Sondergesetze und Notverordnungen zum Schutz der Weimarer Republik sowie an das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Ordnung und indi-

---

7 A. a. O., S. 77 f. Siehe die Begründung der Bundesregierung für die veränderte Fassung a. a. O., S. 76.

8 Siehe S. 120.

9 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6. Der Regierungsentwurf enthielt insgesamt 77 Änderungsvorschläge. Siehe a. a. O., S. 3–5.

10 A. a. O., S. 3104 C (Kohl), 3110 C (Arndt), 3120 B (Reismann). Vgl. den kritischen Hinweis auf diese GO-Praxis in H. GERATS u. a., 1959, S. 67.

11 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3104 D, 3114 C.

12 A. a. O., S. 3110 C, D (Arndt, Euler), 3113 D, 3114 C (v. Thadden). Vgl. den kritischen Hinweis auf diese GO-Praxis in STAAT OHNE RECHT, 1959, S. 67.

viduelle Freiheit. „Das Schicksal der Weimarer Republik ist ein warnendes Beispiel dafür, daß eine Überdosierung der Freiheit, besonders eine zu weit getriebene Toleranz gegenüber den Feinden der Demokratie, zum Freitod der Freiheit führen kann. Wir müssen ein Freiheitsopfer bringen, um die Freiheit zu bewahren."[13] Von daher gesehen, gehöre zu den Mitteln der Staatserhaltung auch das Strafrecht.[14]

In seinem anschließenden Überblick über die einzelnen Strafvorschriften beschränkte sich der Minister auf die politisch bedeutsamen Punkte. Aus seiner Sicht waren dies vor allem die Bestimmungen über den Verrat von Staatsgeheimnissen, die staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland, die Herabwürdigung des Staates und seiner Organe, der Schutz der Bundesfarben, die Bannmeile um die Parlamente, die Wahlbeeinflussung und Wahlfälschung, das Verbot politischer Uniformen, die Volksverhetzung, die politische Lüge und der allgemeine Ehrenschutz.[15]

Im dritten Teil seiner Rede begründete Dehler die beiden Bestimmungen, die der Bundesrat abgelehnt hatte. Das war einmal die Frage der Verfassungsstörung oder Staatsgefährdung, wobei der zweite Begriff im Verlauf der Beratungen den ersten völlig verdrängte.[16] Der Justizminister referierte dabei sinngemäß das, was die Begründung zu dem Entwurf einprägsamer so formulierte: „Der moderne Staat kann sich daher zu seinem Schutz nicht auf die klassischen und teilweise überholten Hochverratsvorschriften beschränken. Er bedarf neuer Schutzvorschriften, die seine Verteidigungslinie in den Bereich vorverlegen, in dem die Staatsfeinde unter der Maske der Gewaltlosigkeit und damit gewissermaßen unter dem Schutz der Hochverratsbestimmungen die Macht erschleichen."[17]

Sodann verteidigte Dehler die zweite im Bundesrat umstrittene Bestimmung, nämlich den § 137 b über die Störung der Rechtspflege. Der Minister führte näher aus, warum es sich bei dieser Vorschrift, die in der Öffentlichkeit ungleich stärker beachtet worden sei, ebenfalls um ein Problem des Staatsschutzes handele. In ihrem Kern ziele die Vorschrift darauf ab, Prozeßparteien und Richter vor irgendeiner Stimmungsmache innerhalb oder außerhalb des Gerichtssaales zu schützen.[18] Abschließend würdigte der Redner die neuen Vorschriften über den Friedensverrat als Ausdruck einer neuen Wertordnung und unterstrich die Aktualität des Verbotes der Anwerbung für den Wehr- und Rüstungsdienst einer anderen Macht, „auch für die Volkspolizei des Ostens"[19].

---

13 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3105 D. Vgl. die Würdigung von Dehlers Rede bei H. MAASSEN/E. HUCKO, 1977, S. 15 f.

14 A. a. O., S. 3105 C und sinngemäß die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrats in BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 76 (Anlage 3).

15 A. a. O., S. 3106 A–3107 B.

16 Vgl. die Gleichsetzung der beiden Begriffe a. a. O., S. 3107 C und BT Rechtsaussch., Wortprot., bes. 106. Sitzung vom 17. 5. 1951 und 111. Sitzung vom 7. 6. 1951.

17 BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 34.

18 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3108 C–3109 D.

19 A. a. O., S. 3109 D–3110 B; Zitat S. 3110 A.

Insgesamt gesehen stützte Dehler sein Plädoyer für den Regierungsentwurf auf vier Hauptargumente. Das war erstens die innen- und außenpolitische Lage, die durch den ausdrücklich genannten Korea-Krieg[20] noch bedrohlicher geworden sei und die eine „Aufstellung politischer Spielregeln"[21] noch dringlicher gebiete. Zweitens verwies Dehler auf die Lücken, die das Kontrollratsgesetz in das StGB gerissen habe[22], insbesondere auch die Streichung der Bestimmungen über den Hoch- und Landesverrat.[23] Drittens rekurrierte der Minister auf den Gesetzentwurf der SPD gegen die Feinde der Demokratie in dem Sinn, daß dieser einen Weg vorgezeichnet habe, den die Regierung nur ausbaue.[24] Wenn ein Vertreter des Justizministeriums im Rechtsausschuß dann ebenfalls seine Argumente auf den Entwurf der SPD stützte[25], so versuchte die Regierung damit ein recht „durchsichtiges Umarmungsmanöver"[26], das der Abg. Arndt (SPD) unmißverständlich abwehrte.[27] Viertens rechtfertigte der Minister die Bestimmungen über die staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland und über die Verfassungsstörung damit, daß diese dem Strafrecht der Schweiz entlehnt seien.[28] Das damals noch ungebrochene Ansehen der Schweiz als ein Vorbild der Demokratie erlaubte es der Bundesregierung, die neuen Strafvorschriften als Teil einer demokratischen Rechtsentwicklung zu legitimieren. Der demokratische Herkunftsnachweis war indessen nicht zweifelsfrei, ließ er doch außer acht, daß das eidgenössische Vorbild seinerseits z. T. auf die nationalsozialistische Strafrechtsnovelle von 1934 zurückging.[29]

Für die CDU/CSU-Fraktion begrüßte der Abg. Bauch grundsätzlich den Regierungsentwurf. Der Redner verwies zunächst auf die Notwendigkeit eines Grundkonsenses, ohne den alle Strafbestimmungen zum Schutze des Staates wert- und zwecklos seien. Aus seiner Sicht rechtfertigte sich der Entwurf vor allem aus den Erfahrungen der Jahre 1928 bis 1933, aus der gegenwärtig sehr ähnlichen Lage und daraus, daß man in der Bevölkerung die Strafbestimmungen zum Teil – insbesondere auch diejenige gegen die politische Lüge – längst gefordert habe. Als nachteilig sah der Redner die Verspätung der Vorlage an; dringlich erschien ihm die Abgrenzung der Arbeitsbereiche zwischen dem Ausschuß zum Schutz der Verfassung und dem Rechtsausschuß sowie die gute Zusammenarbeit zwischen Regierungsparteien und Opposition bei der weiteren parlamentarischen Behandlung der Vorlage.[30]

---

20 A. a. O., S. 3108 A–B.
21 BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 28.
22 Gemeint ist das KRG Nr. 11 vom 30. 1. 1946.
23 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3106 A.
24 A. a. O., S. 3105 A, C.
25 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 8, 36 (Schafheutle).
26 So F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 180.
27 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3117 D.
28 A. a. O., S. 3106 B, 3108 A; BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 27, 29, 34, 36.
29 Vgl. H. Čopić, 1967, S. 10, Anm. 29.
30 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3111 A–3112 A.

Von der FDP befürwortete den Entwurf der Abg. Euler, in dessen Ausführungen deutlich das national-liberale Element seiner Partei zutage trat.[31] Seine Vorbehalte richteten sich gegen die Bestimmungen über den Friedensverrat, das Verächtlichmachen der Kriegsdienstverweigerung und über das öffentliche Zeigen der Farben Schwarz-Weiß-Rot. Die beiden ersten Vorschriften erschienen ihm angesichts der „durch die Verhältnisse im Osten aufgenötigten Defensivmaßnahmen"[32] nicht zeitgemäß, ein Verbot der Farben des früheren Deutschen Reiches politisch unklug. Bei der Bestimmung über die Verfassungsstörung forderte er eine deutlichere Abgrenzung der Tatbestände im Hinblick auf größere Rechtssicherheit; der Herabwürdigung des Staatsoberhauptes und der Regierung anderer Staaten fehlte aus seiner Sicht das Erfordernis der Gegenseitigkeit; beim Ehrenschutz von Personen im öffentlichen Leben schien ihm eine Strafverschärfung geboten. Insgesamt gesehen ließ sich Euler bei seiner Stellungnahme vom Gedanken des verteidigungsbereiten Rechtsstaates leiten.[33]

Von Thadden (DRP), der anschließend für die äußerste Rechte sprach, wollte neben dem Verächtlichmachen der Kriegsdienstverweigerung auch diejenigen bestrafen, die die Erfüllung der Wehrpflicht „und das ihr entsprechende pflichtgemäße Verhalten deutscher Soldaten in Krieg und Frieden" verächtlich machten.[34] In der Flaggenfrage warf er dem Abg. Euler vor, daß der Wahlblock aus CDU, DP und FDP in Schleswig-Holstein gute Geschäfte mit den früheren Reichsfarben gemacht habe, die doch eine beträchtliche Zahl von Anhängern hätten.[35]

Als Sprecher der Deutschen Partei, die sich bis auf ihren föderalistischen Ansatz[36] nur wenig von der FDP unterschied, fragte der Abg. Ewers eingangs nach dem Schutz des bundesstaatlichen Charakters der Bundesrepublik. Er begrüßte sodann, daß man neben den umfangreichen Tatbestandsformulierungen eingängige Straftatbezeichnungen gewählt habe, so z. B. „Friedensverrat", „Neutralitätsbruch", „Verfassungsstörung", „Rechtsstaatsgefährdung", „Volksverhetzung", „Störung der Rechtspflege" usw. Der Sprecher der DP forderte aber zugleich, diese in der deutschen Justiz und Judikatur bisher völlig unbekannten Straftatbestände so zu fassen, daß sie tatbestandsmäßig zweifelsfrei festliegen.[37] Wie zuvor Euler für die FDP wandte sich auch Ewers im Namen der DP gegen die Vorschriften über Friedensverrat, die das halb ohnmächtige Deutschland nicht im Alleingang einführen könne, und insbesondere gegen die Strafbarkeit der Kritik an Kriegsgegnern. Anschließend kritisierte der Jurist Ewers die Bestimmungen über die Verfassungsstörung, die Störung der Rechtspflege und der

---

31 Vgl. D. HEIN, 1985, S. 60–66, et passim.
32 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3112 C.
33 A. a. O., S. 3112 B–3113 D.
34 A. a. O., S. 3114 A.
35 A. a. O., S. 3114 B.
36 Vgl. H. W. SCHMOLLINGER, 1983, S. 1044 f.
37 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3115 A–B. K. PFANNENSCHWARZ, 1957, S. 145 vermerkt kritisch Ewers' Zustimmung zu diesen dehnbaren Begriffen, nicht aber seine Forderung nach deren tatbestandsmäßiger Abgrenzung.

Volksverhetzung nicht von ihrer Zielsetzung, wohl aber von ihrer unzulänglichen Formulierung her. Hauptanliegen des Redners war neben dem Schutz des Staates eine brauchbare Strafrechtsgrundlage, die in jeder Bestimmung klar erkennen ließ, „daß nicht eine Gesinnung, sondern nur eine Tat bestraft werden soll".[38]

Für die KPD-Fraktion, deren Redezeit ebenso wie die der SRP auf 10 Minuten begrenzt war, sprach der Abg. Paul. Seine scharfe Verurteilung des Gesetzentwurfs ließ vergessen, daß seine Partei von 1945 bis etwa Anfang 1948 keineswegs so nationalistisch und revolutionär argumentiert hatte wie in der ersten Strafrechtsdebatte vom September 1950.[39] Jetzt, aus der Sicht der Fundamentalopposition, wurde die Vorlage „ein Ausdruck des ansteigenden Faschisierungsprozesses hier in Westdeutschland"[40]. Der Abg. Paul sah einen Widerspruch zwischen den Vorschriften über den Friedensverrat und den kriegerischen Absichten der westdeutschen Regierung; für ihn grenzten die Strafbestimmungen für Hochverrat und Verfassungsstörung an die Strafmaße der Hitlerzeit; völlig unannehmbar erschien ihm die Verfassungsstörung, die sich offenbar auch gegen Streiks richte und damit das Grundgesetz einschränke. Im übrigen bestritt der Redner dem westdeutschen Staat seine rechtsverbindliche Grundlage und sah in dem Gesetzentwurf einen Verstoß gegen die nationalen Interessen, vor allem gegen das Ziel der Wiedervereinigung.[41]

Im Namen der größten Oppositionspartei, der SPD, unterzog der Abg. Arndt die Regierungsvorlage einer kritischen Prüfung. Er wandte sich gegen das Wort Dehlers von der Überdosierung der Freiheit und warnte umgekehrt davor, die Freiheit zum Opfer zu bringen. Der Redner betonte dann den Hauptunterschied zwischen dem – offensichtlich mit zu wenig Aufmerksamkeit gelesenen – Gesetzentwurf der SPD[42] und der Regierungsvorlage. Während der sozialdemokratische Gesetzentwurf zum einen sehr sparsam in den strafrechtlichen Mitteln sei und zum anderen die Freiheit des einzelnen und der Gemeinschaft gegen Übergriffe schützen wolle, ziele die Regierungsvorlage umgekehrt sehr weitgehend darauf ab, die Obrigkeit und ihre Institutionen vor dem einzelnen und vor der Gemeinschaft abzuschirmen.[43] Arndt empfahl eine viel größere Vorsicht in der Wahl der strafrechtlichen Mittel, als dies in der Vorlage geschehen sei. Bedenklich schien ihm der Gegensatz zwischen der Strafrechtsnovelle und dem alten Strafrecht, das in den sog. Tatbeständen das bloß Bewertungs- und Beurteilungsmäßige weitgehend ausgeschaltet habe, um zu einem objektiven Begriff zu kommen, der dem Richter keine Willkür mehr gelassen habe. „Dieser Entwurf dagegen geht den umgekehrten Weg, einen Weg, wie er besonders auch von den Nationalsozialisten geschätzt wurde, nämlich

38 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3115 B–D; Zitat S. 3115 D.
39 Zur Entwicklung der KPD nach 1945 vgl. D. STARITZ, 1984, S. 1672 f., 1687–1692.
40 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3116 A.
41 A. a. O., S. 3116 A–3117 B.
42 Siehe S. 94 ff.
43 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3118 A.

uferlose Bewertungen zum strafrechtlichen Tatbestand zu machen und damit dem einzelnen Bürger überhaupt nicht mehr die Beurteilung zu ermöglichen, ob er sich nun strafbar gemacht hat oder nicht. Es sind sogar Begriffe verwandt, die im einzelnen die Bestimmung überhaupt unbrauchbar machen, sei es, daß sie zu eng sind, sei es, daß sie zu weit gehen."[44]

Als Beispiele für unbrauchbare Bestimmungen erläuterte der Redner dann die Begriffe des Angriffskrieges, der Verweigerung des Kriegsdienstes und des (vollendeten) Hochverrats; als uferlose Begriffe lehnte er die Verfassungsstörung und die – in der Begründung zum Entwurf – neu formulierte Staatsgefährdung ab; andererseits schienen ihm Bestimmungen wie die Verächtlichmachung der Farben und Flaggen oder die Hetze gegen einzelne Bevölkerungsgruppen viel zu eng.[45] Arndt schloß seine Ausführungen mit einem politischen Angriff gegen Dehler, den er aufforderte, selbst in seinen Reden draußen ein Vorbild zu geben, bevor er dazu übergehe, „hier alles mögliche in einem recht bunten Sammelsurium unter Strafe zu stellen".[46]

Als Sprecher des oppositionellen Zentrums übte der Abg. Reismann Kritik an dem Regierungsentwurf.[47] Zunächst stellte er Übereinstimmung zwischen den Grundgedanken des Regierungsentwurfs und dem Antrag seiner Fraktion zum Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge[48] fest, der die Regierung zu ihrer Vorlage veranlaßt habe. Andererseits hatte die Fraktion – so ihr Sprecher – ganz allgemein erhebliche Bedenken gegen die Vorlage sowohl in bezug auf den Umfang der Strafbestimmungen als auch auf ihre insgesamt zu weit gehaltene Fassung. Die vorliegenden Formulierungen erfüllten nicht die dem Gesetz gestellte Aufgabe, „nämlich die rechte Mitte zwischen dem Schutz des Staates und dem Schutz der freien Persönlichkeit zu halten."[49] Als Beispiele für bedenkliche Formulierungen, in denen Grundrechte tangiert würden, erörterte Reismann die böswillige Verächtlichmachung und die Störung der Rechtspflege. Grundsätzliche Zustimmung der Zentrumsfraktion fanden hingegen das Uniformverbot, der Schutz der Bannmeile um Parlamente und vor allem der Schutz des Wahlgeheimnisses. Die Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat sowie über die Volksverhetzung wiederum erschienen der Fraktion zu allgemein gehalten und bedurften der Präzisierung.[50]

Insgesamt gesehen richteten sich die Bedenken der Parlamentarier in erster Linie gegen den neuen Tatbestand der Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung. Während die Regierungsparteien ihm grundsätzlich zustimmten, aber eine Konkretisierung wünschten, lehnten die Sprecher von

---

44 A. a. O., S. 3118 B. Zur Bestimmung der Strafbarkeit eines Verhaltens unter dem Nationalsozialismus nicht mehr nach dem Strafgesetzbuch, sondern nach einer im Volk gebildeten Anschauung vgl. D. GRIMM, 1985, S. 39 f.

45 A. a. O., S. 3118 B–3119 C.

46 A. a. O., S. 3119 D. Bundesjustizminister Dehler verließ daraufhin den Sitzungssaal.

47 A. a. O., S. 3120 B–3121 C.

48 Siehe S. 89 ff.

49 BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3120 D.

50 A. a. O., S. 3120 C–3121 C.

KPD, SPD und Zentrum den § 90 völlig ab.[51] Weitgehende Übereinstimmung zwischen den Fraktionen bestand dagegen in ihrer – freilich unterschiedlich scharfen – Kritik an der diffusen Terminologie und der unzureichenden Abgrenzung der Straftatbestände.[52]

b) Einwände des Deutschen Juristentages und der Alliierten

Einen weiteren wichtigen Abschnitt in der Entstehungsgeschichte des 1. StÄG bilden die Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, der am 14. und 15. September 1950 in Frankfurt a. M. stattfand. Dort rückte der Änderungsentwurf erwartungsgemäß in den Mittelpunkt der strafrechtlichen Diskussion, deren Für und Wider deutlich machte, wie sehr die Vorlage und insbesondere ihr § 90 – die Verfassungsstörung – ein Politikum darstellten.[1] Obwohl der Bundesregierung Datum und Thematik der Fachtagung zweifellos einige Zeit zuvor bekannt waren[2] und obgleich der Vorsitzende des Rechtsausschusses im Bundestag, Laforet, für einen Teil seiner Mitglieder darum bat, vor der parlamentarischen Behandlung der Strafrechtsnovelle die Beschlüsse des Juristentages auszuwerten[3], hielt die Regierung an der ersten Beratung der Vorlage im Parlament zwei Tage vor Eröffnung des Juristentages fest. Hauptargument von Justizminister Dehler war die sechsmonatige Verspätung und die daraus folgende Eilbedürftigkeit der Vorlage.[4]

Eingestimmt auf den Juristentag wurden seine Teilnehmer durch einen Festvortrag „Die europäische Rechtseinheit" von Prof. Karl Geiler[5], Heidelberg, der die rechtlichen – auch strafrechtlichen[6] – Voraussetzungen für die Schaffung eines vereinigten Europas untersuchte. In diesem Vortrag, der sich auf die westeuropäischen Staaten beschränkte, trat schon zu Beginn das zeitbedingte Sicherheitsbedürfnis zutage. Der Redner führte nämlich aus, daß Europa nur durch eine unverzügliche Einigung die notwendigen sittlichen und wirtschaftlichen Kräfte gewinne, „um der bolschewistischen Infiltrationsgefahr wirksam begegnen zu können".[7]

Die Eindrücke des Kalten Krieges beeinflußten die Arbeit des Juristentages ebenso wie die Erfahrungen aus dem Dritten Reich. Im Rückblick

---

51 Vgl. K. PFANNENSCHWARZ, 1957, S. 145.

52 Vgl. die gleichlautende Kritik von Juristen wie E. KERN, NJW 1950, S. 669 und H. v. WEBER, MDR 1951, S. 521.

1 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 1–E 97, F 24–F 28 und den Überblick bei J. ALBERS, 1960, S. 384.

2 Im BR Rechtsaussch., Kurzprot., 27. Sitzung, 9. und 10. 6. 1950, S. 7 war bereits eine Erörterung des Entwurfs auf dem nächsten Juristentag empfohlen worden.

3 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3104 D.

4 A. a. O., S. 3105 A (Dehler). Vgl. die Kritik an der Eile bei H. GERATS u. a., 1959, S. 67.

5 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. A 18–A 39. K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 146 spricht irrtümlich von einem Vortrag über „Die europäische Rechtssicherheit".

6 A. a. O., S. A 27.

7 A. a. O., S. A 18.

auf den Einparteienstaat des Nationalsozialismus und im Hinblick auf die Einheitsfrontpolitik in den sozialistischen Ländern bemühte sich die staatsrechtliche Abteilung des Juristentages darum, die verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der politischen Parteien zu klären.[8] Dabei prüfte der Referent, Prof. Gerhard Leibholz, auch die Möglichkeit eines Verbotes verfassungswidriger Parteien[9], während sein Korreferent, der FDP-Abg. Dr. Hans Reif, ein solches Verbot für die KPD ausdrücklich befürwortete, ohne sie allerdings beim Namen zu nennen.[10] Unter dem Vorsitz von Prof. Wilhelm Grewe, der im folgenden Jahr außenpolitischer Berater der Bundesregierung wurde[11], erarbeitete die staatsrechtliche Abteilung des Juristentages Empfehlungen, denen zufolge der Erlaß eines Parteiengesetzes möglich und geboten war.[12] Damit wies die Fachöffentlichkeit dem Bundesgesetzgeber den Weg zu dem – allerdings erst in den 60er Jahren – verwirklichten Parteiengesetz.[13]

Verhandlungsthema der strafrechtlichen Abteilung war „Der Schutz des Staates: Welche strafrechtlichen Normen empfehlen sich zum Schutz des Staates?".[14] Geleitet wurde die Verhandlung von Rechtsanwalt Dr. Dix aus Frankfurt, der später als einer von mehreren Bevollmächtigten die Bundesregierung in dem Verbotsverfahren gegen die KPD vor dem Bundesverfassungsgericht vertrat.[15] Hauptreferent der strafrechtlichen Abteilung war Prof. Hellmuth v. Weber, der nach einem geschichtlichen Abriß der Staatsschutzbestimmungen und nach einer Erörterung des Begriffs der Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung zu dem Ergebnis gelangte, daß die von der Bundesregierung vorgeschlagene zweite Fassung des § 90[16] im wesentlichen seiner Auffassung entspreche.[17] Insgesamt gesehen ließ v. Weber sich von der Unterscheidung zwischen dem Schutz der äußeren Sicherheit und demjenigen der inneren Ordnung leiten[18] und befürwortete die Strafbarkeit auch von gewaltlosen Angriffen mit Methoden totalitärer Bewegungen – insbesondere durch Einschüchterung und lügnerische Propaganda – nachdrücklich, wollte sie aber an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wissen. So sollten für den Schutz der inneren Ordnung nur Mittel erlaubt sein, die mit den Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie in Einklang stehen.[19] Prof. v. Weber hielt es jedoch für möglich, den strafrechtlichen Schutz des Staates in ausreichendem Maße zu verstärken,

---

8 Vgl. H. CONRAD, 1960, S. 34.
9 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. C 26–C 28.
10 A. a. O., S. C 35 f.
11 Vgl. W. G. GREWE, Rückblenden, 1979, S. 127–134. Grewe gehörte 1950 dem Vorstand des Deutschen Juristentages an.
12 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. C 97 f.; H. CONRAD, 1960, S. 34.
13 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. 7. 1967 (BGBl. 1967 I, S. 773 ff.).
14 VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 1–E 97.
15 Vgl. KPD-PROZESS I, 1955, S. 82, 92.
16 Siehe den Wortlaut auf S. 139 f.
17 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 15.
18 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 5 f., E 15, E 21.
19 A. a. O., S. E 21 f.

„ohne daß wesentliche Grundsätze einer freiheitlichen demokratischen Ordnung aufgegeben werden müssen."[20]

Ungleich skeptischer beurteilte dagegen der Korreferent, Generalstaatsanwalt Prof. Karl Siegfried Bader aus Freiburg, die Möglichkeiten, Staatsschutz mit strafrechtlichen Mitteln zu gewährleisten. Er warnte u. a. die Justiz davor, neben die sog. ordentliche Gerichtsbarkeit und neben die Verwaltungsgerichtsbarkeit als dritte Säule die politische Gerichtsbarkeit zu stellen und diese dogmatisch und institutionell eigenständig auszugestalten.[21] Eine Warnung richtete er auch an den Gesetzgeber, die Wirkung strafrechtlicher Verbote und der Strafrechtspflege insgesamt nicht zu überschätzen. Die Erfahrungen von Weimar zeigten, daß diese Republik nicht etwa wegen unzulänglicher Qualität der Staatsschutzgesetzgebung zugrunde gegangen sei, sondern weil diese Gesetze weder bei den Richtern noch bei den Angeklagten die nötige Achtung gefunden hätten.[22] „Gegen eine Hypertrophie strafrechtlicher Normen zum Schutze des Staates"[23] sprachen aus der Sicht des Generalstaatsanwaltes jedoch nicht nur allgemeine Erwägungen. Seine Bedenken richteten sich darüber hinaus gegen den Mangel an Justitiabilität der neuen Strafrechtsnormen wegen zu enger oder zu weiter Fassung und – damit zusammenhängend – gegen eine Überforderung der Richter wie z. B. beim Friedensverrat, wo die Rechtsprechung Fragen der zwischenstaatlichen Beziehungen in ihre Beurteilung des Sachverhalts einbeziehen müsse.[24] Neben bedenklichen Ansätzen zu einem Gesinnungsstrafrecht und zu bloßer Programmatik[25] erblickte der Korreferent weitere Gefahrenpunkte des Regierungsentwurfs in der Möglichkeit, daß der strafrechtliche Staatsschutz aus Staatsfeinden von heute Märtyrer von morgen mache und daß der Staat, der sich allzusehr auf staatliche Strafmaßnahmen verlasse, zu einem schwachen Staat werde, gegen den seine Gegner – wie schon einmal – das von ihm geschaffene Schutzrecht „legal" einsetzen könnten.[26]

In der anschließenden Diskussion der strafrechtlichen Abteilung des Juristentages sprachen sich die meisten Redner gegen den Regierungsentwurf oder Teile von ihm aus. Dies äußerte sich vor allem in der mehrfach vertretenen Forderung, nur das unter Strafe zu stellen, was tatbestandsmäßig ausreichend bestimmt werden könne, und in der gleichzeitigen Empfehlung, auf Generalklauseln wie „mit verwerflichen Mitteln" oder „die verfassungsmäßige Ordnung stören" und auf den schwer ausfüllbaren Begriff des „Angriffskrieges" zu verzichten.[27]

---

20 A. a. O., S. E 12. Vgl. den Bericht über das Referat in NJW 1950, S. 737.
21 A. a. O., S. E 25 (Bader).
22 A. a. O., S. E 27.
23 A. a. O., S. E 28.
24 A. a. O., S. E 29.
25 A. a. O., S. E 30.
26 A. a. O., S. E 32. Vgl. den Bericht über das Korreferat in NJW 1950, S. 737.
27 A. a. O., S. E 40, E 45, E 49, E 57 f., E 60, E 84 (Mayer, Feldmann, Weinkauff, Wimmer, Drost, Schmidt).

Das Spektrum der darüber hinaus gegen den Regierungsentwurf vorgetragenen Argumente mögen hier nur einige Beispiele illustrieren. So stellte Rechtsanwalt Feldmann die Vorfrage, inwieweit das, was der Regierungsentwurf schützen wolle, vom Volk als schutzwürdig angesehen und inwieweit Angriffe gegen diesen Staat als etwas Kriminelles empfunden würden.[28] Prof. Weinkauff, damals Präsident des Oberlandesgerichts Bamberg, resümierte seine Bedenken gegen die zweite kasuistische Fassung der Verfassungsstörung (§ 90)[29] dahingehend, daß das Ziel durchaus mit den klassischen Hochverratsbestimmungen erreicht werden könne.[30] Der bayerische Justizminister Josef Müller befürchtete, daß der Regierungsentwurf mit der Neufassung des § 90 dem Richter politische Entscheidungen zuschiebe, „durch die er im Volk zwangsläufig dann so erscheint wie der Polizeigewaltige."[31] In eine ähnliche Richtung ging die Besorgnis von Prof. Drost, daß das Recht und die Strafrechtspflege mißbraucht werden könnten, „um Instrument zur Bekämpfung politischer Meinungsbildung zu sein."[32]

Vorbehaltlos verteidigt wurde der Strafrechtsentwurf nur von seinem Mitverfasser, Senatspräsident Rotberg vom Bundesministerium der Justiz. Er distanzierte sich zunächst von dem Tenor der Diskussion, die nach seinem Eindruck in geradezu weltfremder Weise ein Thema angepackt habe, „das seinem Inhalt nach ganz zweifellos in erster Linie Angelegenheit einer politischen Willensentscheidung und eines politischen Bekenntnisses sein muß."[33] Der Redner zeigte sich beeindruckt von der vielfältig vorgetragenen Kritik, hielt aber die darin zum Ausdruck gebrachte Negation nicht für ausreichend. Man könne auf die Gefahren und die besonderen Erfordernisse unserer Zeit nicht nur in der Weise antworten wie z. B. Prof. Drost, „der in einer für mein Gefühl zwar sehr verführerischen, aber im Grunde genommen doch beinahe zersetzenden Art die Möglichkeit einer tatbestandsmäßigen Fassung staatsgefährlichen Verhaltens überhaupt verneinte."[34]

Dr. Rotberg argumentierte weiter zugunsten seines Entwurfs, daß es auch außerhalb des Strafrechts überall „wertergänzungsbedürftige" Normen gebe, daß der Richter bis zu einem gewissen Grad an der allgemeinen politischen Verantwortung teilhaben solle und daß etwas Vertrauen auch zum höchsten Gerichtshof am Beginn eines solchen Gesetzesvorhabens angebracht sei.[35] Der Vertreter des Justizministeriums gab weiter zu bedenken, daß die Hauptaufgabe eines Strafgesetzes nicht nur in der Repression, sondern in der Abschreckung und Vorbeugung liege. Von daher gesehen sei z. B. die Neuschöpfung des Begriffs des Friedensverrates, der

---

28 A. a. O., S. E 44.
29 Siehe S. 139 f.
30 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 48.
31 A. a. O., S. E 54.
32 A. a. O., S. E 61.
33 A. a. O., S. E 72.
34 Ebd.
35 A. a. O., S. E 73 f.

ja stark angegriffen worden sei, „doch recht ernst zu nehmen."[36] Der Redner verteidigte die entsprechenden Bestimmungen des Entwurfs, wobei er den Inhalt des Verfassungsauftrages – so die Ächtung des Krieges auch mit strafrechtlichen Normen, die Bindung des Grundgesetzes an die Völkerrechtsordnung, die Normierung zugunsten einer überstaatlichen Gemeinschaft und zur Förderung des europäischen Gedankens usw. – ausleuchtete.[37]

Gerade diese Überlegungen vermochten jedoch nur eine Minderheit zu überzeugen. Eine knappe Mehrheit der Teilnehmer hielt es für besser, den Tatbestand des Friedensverrats vorläufig aus der Strafrechtsnovelle herauszunehmen und die Frage der Strafdrohung gegen Angriffskrieg oder ungerechten Krieg erneut in einer Kommission prüfen zu lassen, die maßgebliche Völkerrechtler einbeziehen sollte.[38]

Auch das von Rotberg mit Engagement vorgetragene Plädoyer zugunsten des Tatbestandes der Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung (§ 90 des Entwurfs)[39] konnte die zuvor erhobenen Einwände nicht entkräften. Die strafrechtliche Abteilung des Deutschen Juristentages von 1950 formulierte ihre Bedenken gegen den Regierungsentwurf, vor allem gegen den § 90, in ihrem vierten Beschluß unmißverständlich: „4. Der strafrechtliche Schutz der inneren Ordnung darf nur mit Mitteln erfolgen, welche mit den Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie in Einklang stehen. Vorsichtige Fassung der Normen muß das Abgleiten in ein politisches Gesinnungsstrafrecht verhindern."[40]

Nicht in der ersten Beratung des Bundestages, wohl aber in der Anlage zu dem ihm vorgelegten Regierungsentwurf fanden die Einwände der Alliierten, vor allem der amerikanischen Militärregierung, ihren Niederschlag. Auf diese Bedenken hatte bereits der Parlamentarische Rat bei der Formulierung von Art. 143 GG i. d. F. von 1949 Rücksicht genommen. Abweichend von anfänglichen Erwägungen enthielt Art. 143 GG nur Bestimmungen über den Hochverrat, nicht aber über den Landesverrat, also den Verrat von Staatsgeheimnissen an das Ausland. Damit entsprach der Verfassunggeber der Besorgnis der Besatzungsmächte, daß ihnen Gerichte verwehren könnten, sich Informationen von deutscher Seite zu beschaffen.[41] Bereits vor der Entstehung des Grundgesetzes hatten die Kontrollratsgesetze Nr. 1 und 11 den ganzen Abschnitt des Strafgesetzbuchs über Staatsgeheimnisse und deren Verrat aus dem deutschen Strafrecht herausgenommen.[42] Hauptzweck der Aufhebung war es gewesen, nach Beendigung der alliierten Verwaltung in Deutschland diejenigen Personen vor

---

36 A. a. O., S. E 74.
37 A. a. O., S. E 74–E 78, F 27.
38 A. a. O., S. E 91. Ein entsprechender Zusatzantrag Weinkauff wurde mangels Zweidrittelmehrheit abgelehnt.
39 A. a. O., S. E 79 f. Siehe die zweite Fassung dieses Paragraphen auf S. 139 f.
40 VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 91 f., Zitat S. E 97 und F 26.
41 Siehe S. 47.
42 KRG Nr. 1 vom 20. 9. 1945 und KRG Nr. 11 vom 30. 1. 1946; siehe KR AMTSBL., S. 6–8, 55–57.

Strafverfolgung zu schützen, die mit den Besatzungsmächten zusammenarbeiten wollten.[43]

Die heikle Frage der ungehinderten Informationsbeschaffung für die Alliierten aus deutschen Quellen drängte sich erneut auf, als das Bundeskabinett am 12. Mai 1950 den Entwurf für das 1. StÄG billigte und damit den Weg für das weitere Gesetzgebungsverfahren freigab.[44] § 94 des Entwurfs behandelte nämlich die Weitergabe von „Staatsgeheimnissen" und bedrohte sie mit folgenden Strafen:

Verrat von Staatsgeheimnissen

„Wer ein Staatsgeheimnis an einen anderen, vor dem es geheim zu halten ist, gelangen läßt oder es öffentlich bekannt macht und dadurch das Wohl dessen gefährdet, für den das Geheimnis zu wahren ist, wird wegen Verrats eines Staatsgeheimnisses mit Zuchthaus bestraft.

Wer die Tat fahrlässig begeht, wird mit Gefängnis bestraft.

Wer sich ein Staatsgeheimnis verschafft, um es zum Nachteil dessen, für den es geheim zu halten ist, zu verraten, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren bestraft.

Staatsgeheimnisse im Sinne dieser Vorschrift sind Gegenstände, insbesondere Schriften oder Zeichnungen, ferner Tatsachen oder Nachrichten über Gegenstände oder Tatsachen, deren Geheimhaltung für das Wohl der Bundesrepublik Deutschland, eines Ihrer Länder, einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung erforderlich ist.

Staatengemeinschaften oder zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne dieser Vorschrift sind nur solche, auf die die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte übertragen oder zu deren Gunsten sie Hoheitsrechte eingeschränkt hat."[45]

Vertreter des amerikanischen Hohen Kommissars äußerten daraufhin bei einer Besprechung mit Bundesjustizminister Dehler am 24. Mai 1950 ihre Besorgnis darüber, daß § 94 in der vorliegenden Fassung den Interessen der Besatzungsmächte abträglich sein könnte: er würde nämlich verhindern, daß die Alliierte Hohe Kommission Mitteilungen über Vorgänge erhalte, die von den deutschen Behörden als „Staatsgeheimnisse" eingestuft werden und die infolgedessen unter den Schutz des § 94 fallen müßten.[46]

Bundesjustizminister Dehler versuchte daraufhin, in einem Schreiben vom 25. Mai 1950 an den General Counsel (Generalanwalt), diese Bedenken auszuräumen. Dehler hielt dem Generalanwalt entgegen, man habe § 94 mit voller Absicht so formuliert, um zu gewährleisten, daß ein Ver-

---

43 So die Übersetzung/Sprd.-1002 der zusammenfassenden gutachtlichen Darstellung der Bedenken des amerikanischen Hohen Kommissars gegen die Vorschrift des § 94 des Entwurfs (Verrat von Staatsgeheimnissen). Diese Zusammenfassung übersandte das BKanzleramt-Verbindungsstelle zur AHK mit Schreiben vom 21. 6. 1950 an den BMJ, Dehler (BA, B 141/3030).

44 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 65. Sitzung, 12. 5. 1950, S. 377.

45 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Entwurf – vom 20. 4. 1950 (BA, B 141/3018) und BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 9.

46 Siehe Anm. 43.

brechen im Sinne dieses Paragraphen nur dann vorliege, wenn der Täter das Staatsgeheimnis an jemanden gelangen lasse, vor dem es geheimgehalten werden müsse (§ 94 Abs. 1 Satz 1). Nach Auffassung des Bundesjustizministers war diese Formulierung präziser als der frühere Wortlaut desselben Paragraphen, der den Verrat von Staatsgeheimnissen an „fremde Regierungen" unter Strafe stellte. Nach der neuen Fassung des Paragraphen könne die Weitergabe von Geheimnissen an die Besatzungsmächte niemals eine strafbare Handlung sein, weil „keine Verpflichtung dazu besteht, sie vor den Besatzungsmächten geheimzuhalten, sondern weil im Gegenteil oft eine Verpflichtung bestehen wird, die Besatzungsmächte zu unterrichten."[47]

Trotz der Erklärung des Bundesjustizministers blieb der Wortlaut des § 94 des Änderungsentwurfs vom alliierten Standpunkt aus anfechtbar. Der amerikanische Hohe Kommissar ging ebenfalls vom Wortlaut des § 94 aus, demzufolge jede Handlung, die die Mitteilung eines Geheimnisses an einen anderen in sich schließt, „vor dem es geheimzuhalten ist", als verbrecherischer Verrat von Staatsgeheimnissen verfolgt wird. Die Frage, wer als Mitwisser von Staatsgeheimnissen anzusehen ist, mußte demnach – so die amerikanische Argumentation – von den Gerichten entschieden werden. Jede Zusicherung der Bundesregierung, daß die Alliierte Hohe Kommission von diesen Geheimnissen nicht ausgeschlossen sein sollte, würde für die deutschen Gerichte nicht verbindlich sein; damit würde eine solche Zusage weder für die alliierten Interessen noch für Personen, die ein Geheimnis an die Besatzungsmächte weitergeben wollen, einen Schutz darstellen. Der amerikanische Hohe Kommissar mißtraute dem Gesetzentwurf auch deshalb, weil in der zugehörigen Begründung – die ja die Absicht des Gesetzgebers wiedergeben solle – bei § 94 „keine Erwähnung der Alliierten Hohen Kommission als einer zum Empfang deutscher Staatsgeheimnisse berechtigten Stelle enthalten" war.[48]

Darüber hinaus waren aus der Sicht des amerikanischen Hohen Kommissars die rechtlichen Beziehungen zwischen der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesrepublik nicht so beschaffen, daß sie sich in den Rahmen einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung einordnen ließen, an die nach dem damaligen Wortlaut des § 94 Satz 5 Staatsgeheimnisse weitergegeben werden durften. Von seiten des amerikanischen Hohen Kommissars wurde daher erstens empfohlen, dem sehr weitgefaßten § 94 einen weiteren klärenden Abschnitt anzufügen. Dieser sollte die im Schreiben des Bundesjustizministers vom 25. Mai 1950 erklärte Absicht zugunsten der Alliierten dahingehend präzisieren, daß „die Weitergabe von Staatsgeheimnissen an die Alliierte Hohe Kommission oder ihren Rechtsnachfolger nicht als Verrat von Staatsgeheimnissen im Sinne des Strafgesetzbuches angesehen wird."[49]

---

47 So die in Anm. 43 angegebene Quelle (Zitat bereits in der Vorlage).
48 So die in Anm. 43 angegebene Quelle.
49 So die in Anm. 43 angegebene Quelle (Zitat bereits in der Vorlage).

Zweitens schien es dem amerikanischen Hohen Kommissar erwünscht, den § 94 so zu formulieren, daß Privatpersonen oder die Presse nicht von der Weitergabe von Informationen abgehalten werden, die die Regierung als Staatsgeheimnisse bezeichnet hat, obwohl ein Interesse daran bestehen könnte, diese Angelegenheiten der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen. Hinter diesem Vorschlag stand die Vorstellung, durch § 94 in seiner vorgelegten Fassung „könnte auch die innerhalb des deutschen öffentlichen Lebens bestehende charakteristische Abneigung gestärkt werden, an der Regierung Kritik zu üben."[50] § 94 könnte – so das amerikanische Bedenken – einer von bestimmten Parteien getragenen Regierung ein wirksames Instrument an die Hand geben, ihre Gegner strafrechtlich unter dem Vorwand zu verfolgen, sie hätten durch die Preisgabe von Staatsgeheimnissen ein Verbrechen begangen und dadurch das Wohl des Staates oder einer durch § 94 geschützten zwischenstaatlichen Einrichtung gefährdet.[51]

Die Bundesregierung teilte die Auffassung von amerikanischer Seite, daß es Interessenkollisionen zwischen dem Schutz einer freien Meinungsäußerung über öffentliche Angelegenheiten und der Gewährleistung des Ehrenschutzes für die von der Kritik betroffenen Personen geben könne und daß man einer Regelung bedürfe, die es ermögliche, im Einzelfall dem höheren und überwiegenden Interesse der Allgemeinheit den Vorrang zu geben. Sie kündigte daher im August 1950 dem amerikanischen Hohen Kommissar ihre Absicht an, den strafrechtlichen Vorschriften über die Wahrnehmung berechtigter Interessen eine weitere Fassung zu geben und auf diese Weise die freie Meinungsäußerung bei der Kritik an öffentlichen Angelegenheiten zu erleichtern.[52]

Die Alliierte Hohe Kommission hätte die Möglichkeit gehabt, den Strafrechtsänderungsentwurf gemäß § 5 des Besatzungsstatuts und der Direktive Nr. 1 der Hohen Kommission[53] nach seiner Verabschiedung abzulehnen. Aus politischen Erwägungen schien es der amerikanischen Militärregierung jedoch zweckmäßiger, von dem alliierten Vetorecht sparsam Gebrauch zu machen und bei der Bundesregierung zu intervenieren, bevor der Bundestag den Gesetzentwurf annahm. Ein alliiertes Veto, das sich ja nur gegen bestimmte Paragraphen richtete, hätte den ganzen Änderungsentwurf zu Fall gebracht – was die amerikanische Militärregierung nicht wünschte –, und damit auch seine fortschrittlichen Ansätze. Als solche sah der amerikanische Hohe Kommissar z. B. die strafrechtliche Verantwortung für die Vorbereitung zum Angriffskrieg (Friedensverrat) und die Strafbestimmungen zum Schutz der Gerichte (contempt of court) an.[54]

---

50 So die in Anm. 43 angegebene Quelle.

51 Siehe Anm. 43.

52 Vgl. Schreiben des BKanzleramts-Verbindungsstelle zur AHK vom 22. 8. 1950 an den Hohen Kommissar der USA, McCloy, und das als Anlage beigefügte Memorandum (Polit. Arch. des AA, Noten an AHK, Bd. 10). Der Tatbestand der Beleidigung nach § 193 StGB (Wahrnehmung berechtigter Interessen) wurde jedoch durch das 1. StÄG nicht geändert.

53 Vgl. AMTSBL. AHK Nr. 1 vom 23. 9. 1949, S. 14 und Nr. 5 vom 25. 11. 1949, S. 46 f.

54 Siehe Anm. 43.

Um die alliierten Einwände gegen § 94 des Entwurfs zu entkräften, ergänzte die Bundesregierung ihre Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates zum 1. StÄG, die dem Bundestag zusammen mit dem Regierungsentwurf am 4. September 1950 zuging, ausdrücklich: „[. . .] Zur Klarstellung der Rechtslage wird darauf hingewiesen, daß in § 94 eine Tätigkeit vorausgesetzt wird, die ein Staatsgeheimnis an einen anderen gelangen läßt, vor dem es geheimzuhalten ist. Die Strafbarkeit entfällt insbesondere demnach dann, wenn nach Besatzungsrecht eine Offenbarungspflicht besteht. Wenn die Besatzungsbehörden auf Grund der ihnen zustehenden Rechte zur Anforderung und Überprüfung von Auskünften auf den ihnen vorbehaltenen Gebieten sich Mitteilungen über Vorgänge beschaffen, die anderen Stellen oder Personen gegenüber Staatsgeheimnisse sind, so kann derjenige, der die Auskunft gewährt, nicht wegen Landesverrats bestraft werden, da das Besatzungsrecht in diesen Fällen die Pflicht aufhebt, solche Vorgänge gegenüber den Besatzungsbehörden geheimzuhalten."[55]

Nur wenige Tage nach der ersten Beratung des Entwurfs im Bundestag trug Prof. Arnold Brecht, den die amerikanische Militärregierung mit der Behandlung der Strafrechtsnovelle beauftragt hatte, den amerikanischen Standpunkt im Justizministerium vor und empfahl eine beschleunigte Verabschiedung des Entwurfs.[56] Am 2. Oktober 1950 kam es dann zu einer schon im Juli angeregten offiziellen Besprechung zwischen den Vertretern des Amerikanischen Hohen Kommissariats, Mr. Bross und Mr. Menke, und dem Vertreter des Bundesjustizministeriums, Schafheutle. Dieser übergab dabei den beiden Amerikanern die Bundestagsdrucksache Nr. 1307 unter Hinweis auf die ergänzte Begründung zu § 94. Mr. Bross erneuerte die schon früher vorgebrachten amerikanischen Bedenken, erörterte die Möglichkeit einer Klarstellung durch eine Übergangsvorschrift, erwog ferner eine gesetzliche Bestimmung durch die Besatzungsmächte und schloß mit dem Hinweis, daß die Schaffung der angeregten Übergangsbestimmung gleichermaßen im Interesse der Alliierten und der Bundesregierung liege.[57] Trotz der erneuten amerikanischen Einwände hielt die Bundesregierung daran fest, daß die dem Bundestag vorgelegte Fassung bereits die Bedenken der Alliierten ausräume.[58] Daß dies nicht der Fall war, belegt die massive Intervention der Besatzungsmächte während der Schlußphase des Gesetzgebungsverfahrens im Juli und August 1951, wovon noch zu sprechen sein wird.[59]

---

55 BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 78 (Anlage 3). Daß sich die Formulierung an die Adresse der Alliierten richtete, ergibt sich klar aus einem streng vertraulichen Schreiben des BMJ, gez. Dehler, vom 17. 7. 1951 an das Auswärtige Amt (Polit. Arch. des AA, Abt. 2, 240-11).

56 Vgl. Vermerk von Dehler (BMJ) vom 20. 9. 1950 an die Abt. II des BMJ (BA, B 141/3023).

57 Vgl. „Vorgeschichte des Gesetzes Nr. 62 der AHK", verf. im BMJ, handschriftl. datiert vom 9. 10. 1951 (BA, B 141/3030).

58 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 107. Sitzung, 31. 10. 1950, S. 782.

59 Siehe S. 225 ff.

c) Überdenken des Entwurfs durch Regierung und Justiz

Nachdem der Bundestag die Regierungsvorlage dem Rechtsausschuß überwiesen hatte, drängte das Justizministerium auf einen raschen Beginn der Beratung im Ausschuß. Es schlug dem Vorsitzenden des Rechtsausschusses vor, einen Unterausschuß zur Behandlung des Gesetzentwurfs einzusetzen, der zunächst über die Vorgehensweise (entweder Beschränkung auf die besonders aktuellen Vorschriften oder gründliche systematische Erörterung des Entwurfs als Ganzes) beschließen sollte.[1] Eine Verständigung über das Procedere empfahl auch der Ausschuß zum Schutz der Verfassung, der sich am 27. September 1950 mit der Frage befaßte, inwieweit er bei den Beratungen über die Strafrechtsnovelle mitzuwirken habe. Der Ausschuß zum Schutz der Verfassung schlug dem Rechtsausschuß vor, die Grundgedanken des Verfassungsschutzes durch das Strafrecht in einem gemeinsamen Unterausschuß zu behandeln, und benannte dafür die Abg. Zinn (SPD), v. Merkatz (DP), Jacobi (SPD) und Mehs (CDU).[2] Der Rechtsausschuß stimmte am 28. September 1950 dem Vorschlag zu und schlug seinerseits die Abg. Arndt (SPD), Kiesinger (CDU), Weber (CDU), Greve (SPD) und Neumayer (FDP) vor. Beide Ausschüsse verständigten sich darüber, daß der gemeinsame Unterausschuß sich mit den Fragen des strafrechtlichen Verfassungsschutzes befassen solle, sobald der dringlichere Gesetzentwurf über das Bundesverfassungsgericht erledigt sei.[3] Da die Beratung des BVerfGG erheblich mehr Zeit als vorgesehen beanspruchte[4], trat in der parlamentarischen Behandlung des 1. StÄG – entgegen den Absichten der Bundesregierung – eine fünfmonatige Pause bis Anfang Februar 1951 ein.[5] In dieser Zeit gaben vorausgegangene Kritiken, neue Forderungen und zeitgenössische Vorgänge der Exekutive Anlaß, den Strafrechtsänderungsentwurf unter Einbeziehung der Dritten Gewalt zu überdenken.

Noch im September 1950 meldete die Vereinigung der Arbeitgeberverbände Bedenken gegen die Änderungsvorschläge zu § 109 b der Regierungsvorlage an. Der Paragraph lautete ursprünglich als § 109 a:

Nötigung zum Parteibeitritt

„Wer durch Mißbrauch eines beruflichen Abhängigkeitsverhältnisses oder durch wirtschaftlichen Druck einen anderen nötigt oder daran hindert, einer politischen oder wirtschaftlichen Vereinigung beizutreten oder weiter anzugehören, wird mit Gefängnis bestraft. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Der Versuch ist strafbar."[6]

---

1 Vgl. Vermerk Dehlers, BMJ, vom 20. 9. 1950 für Abt. II; Vermerk aus dem BMJ vom 23. 9. 1950 zur Vorlage bei Senatspräs. Rotberg; Stellungnahme Rotbergs vom 26. 9. 1950 für den Minister über den Staatssekretär (alle BA, B 141/3023).
2 Vgl. Vermerk aus dem BMJ vom 27. 9. 1950 betr. StÄG 1950 und VOG.
3 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 60. Sitzung, 28. 9. 1950, S. 4.
4 Vgl. GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. XVIII.
5 Siehe S. 167.
6 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Entwurf – vom 20. 4. 1950, S. 12 (BA, B 141/3018); BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 13.

Ziel der Bestimmung war es, das im Grundgesetz anerkannte Recht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) unter einen besonderen gesetzlichen, d. h. auch strafrechtlichen Schutz zu stellen. Dieser Schutz sollte, wie es in der amtlichen Begründung zum Entwurf des 1. StÄG hieß, sich auf die Mitgliedschaft bei wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erstrecken und auch für ihren Bereich die positive und negative Vereinigungsfreiheit gewährleisten. Dieses Ziel schien der Vereinigung der Arbeitgeberverbände nicht mehr gewährleistet[7], nachdem der Bundesrat die erweiterte Formulierung „eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses" und die Streichung der Worte „oder durch wirtschaftlichen Druck" vorgeschlagen hatte:

§109 b „Wer durch Mißbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses einen anderen nötigt oder daran hindert, einer politischen oder wirtschaftlichen Vereinigung beizutreten oder weiter anzugehören, wird mit Gefängnis bestraft. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Der Versuch ist strafbar."[8]

Da die Bundesregierung dem Änderungsvorschlag nicht erkennbar widersprochen hatte, war aus der Sicht der Arbeitgeberverbände zumindest die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften gefährdet. Der betroffene Arbeitnehmer, der z. B. genötigt werde, einer wirtschaftlichen Vereinigung beizutreten, werde nur selten in einem unmittelbaren beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu einer Gewerkschaft stehen. Er wäre also nicht vor dem wirtschaftlichen Druck geschützt, der ihn eventuell zu einem Beitritt nötigen solle.[9]

Ausgelöst wurde die Besorgnis der Arbeitgeberverbände durch einen nach ihrer Ansicht keineswegs seltenen Tatbestand, über den das Arbeitsgericht Hameln am 11. Juli 1950 entschieden hatte. In diesem Fall hatte sich ein Arbeitnehmer aus Überzeugungsgründen und aus finanziellen Erwägungen geweigert, dem Drängen des Betriebsrates auf Eintritt in die Gewerkschaft nachzugeben. Daraufhin hatte ihm der Arbeitgeber „wegen Störung des Arbeitsfriedens und Weigerung, in die Gewerkschaft einzutreten"[10] gekündigt. Das Arbeitsgericht wies die Klage des Gekündigten auf Aufhebung der Kündigung ab. Davon ausgehend vertraten die Arbeitgeberverbände die Auffassung, daß der entlassene Arbeitnehmer nach der ursprünglichen Fassung des § 109 a mit Recht strafrechtlichen Schutz genießen würde, und baten den Justizminister dringend, sich mit Nachdruck für die Wiederherstellung der ersten Fassung einzusetzen.[11]

Der Bundesminister der Justiz gab den Arbeitgeberverbänden insoweit recht, als es auch ihm fraglich erschien, ob die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung diejenigen Fälle einschließe, in denen die Beschäftigung eines

---

7 Vgl. Schreiben der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, Wiesbaden, vom 28. 9. 1950 an den BMJ, Bonn (BA, B 141/3049).
8 BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, S. 66 (Anlage 2).
9 Siehe Anm. 7.
10 So die in Anm. 7 angegebene Quelle (Zitat bereits in der Vorlage).
11 Siehe Anm. 7.

nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmers davon abhängig gemacht werde, ob er in eine Gewerkschaft eintrete. Dagegen erfülle – so der Justizminister – der aus Hameln berichtete Fall wohl die Voraussetzungen des § 109 b (in der Fassung des Bundesrates), weil hier ein wirtschaftliches Abhängigkeitsverhältnis zu dem Betrieb vorliegen dürfte, das in strafbarer Weise dazu mißbraucht werde, den Arbeitnehmer zur Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zu nötigen.[12] Abschließend bekundete der Justizminister sein Verständnis für die Anregung, die ursprüngliche Fassung der Vorschrift wiederherzustellen, erklärte sich aber außerstande, eine Initiative in dieser Richtung zu entfalten. Nachdem die Bundesregierung die Änderungsvorschläge des Bundesrates zu dieser Bestimmung hingenommen habe, sei „es ausschließlich Sache des Bundestages, über die endgültige Gestaltung des § 109 b zu entscheiden."[13] Im Verlauf der weiteren Beratungen stellte der Bundestag die umstrittene Vorschrift zusammen mit anderen Bestimmungen zurück, so daß sie keine Aufnahme in das 1. StÄG fand.[14]

Geprüft wurde vom Oktober 1950 an im Justizministerium weiter die Frage, ob und wie sich Strafvorschriften gegen Sabotage von lebenswichtigen Betrieben, Verkehrseinrichtungen usw. schaffen ließen und welche Möglichkeiten das geltende Recht bis dahin bot. Mit dieser Absicht verband sich die Frage, ob derartige Strafbestimmungen die Sabotageakte schlechthin unter Strafe stellen sollten, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus politischen Beweggründen oder aber zur Führung eines Arbeitskampfes begangen wurden[15], d. h. wo die Grenze zwischen den Auswirkungen eines legalen Lohnstreiks und Sabotage zu ziehen sei.[16]

Solche internen Überlegungen zum strafrechtlichen Schutz von Betrieben stellte man im Justizministerium nicht zuletzt im Blick auf die zu erwartende Wiederbewaffnung an. Als im Spätjahr 1950 ein begrenzter Wehrbeitrag, sei es auch nur die Aufstellung kleiner Einheiten für eine Europaarmee, und in diesem Zusammenhang die Errichtung von Industriebetrieben für die Landesverteidigung in den Bereich des Möglichen rückte, knüpfte man im Bundesjustizministerium daran die Frage, ob der dann notwendige Schutz solcher Betriebe sofort in den Entwurf des 1. StÄG aufgenommen oder einer späteren Regelung überlassen werden sollte.[17] Der im Justizministerium erkennbaren Ansicht, daß die Sabotage lebenswichtiger Betriebe und Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen strafbar sein solle, schlossen sich im Laufe der Gesetzesberatungen das

---

12 Schreiben des BMJ vom 15. 11. 1950 an die Vereinigung der Arbeitgeberverbände, Wiesbaden, als Antwort auf das in Anm. 7 genannte Schreiben (BA, B 141/3049).

13 Ebd.

14 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot. 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 1 f.; H. v. WEBER, MDR 1951, S. 517.

15 Vgl. Vermerk Rotbergs, BMJ, vom 13. 10. 1950 und Vermerk aus dem BMJ vom 9. 11. 1950 (BA, B 141/3045).

16 Zu der heiklen Abgrenzung zwischen Streikfolgen und Sabotage vgl. u. a. BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 23.

17 Vgl. Vermerk Nüse, BMJ, vom 9. 11. 1950 (BA, B 141/3045).

Verkehrsministerium und das Postministerium an.[18] Das 1. StÄG trug diesen Vorstellungen in drei Vorschriften explizit Rechnung.[19]

Die Kampfansage der Gewerkschaften vom November 1950, für die Mitbestimmung im Montanbereich mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln einzutreten[20], veranlaßte das Bundesministerium der Justiz zu Erwägungen, wie sich die Streikfrage gesetzlich regeln lasse. Angesichts ultimativer Lohn- und Gehaltsforderungen der Gewerkschaften ÖTV und DAG bestand im Kabinett bereits im Oktober 1950 offenbar Einigkeit darüber, daß der Staat die Möglichkeit haben müsse, einzugreifen, wenn lebenswichtige Betriebe durch einen Streik bedroht seien.[21] Unter dem Eindruck der fortdauernden – erst im letzten Augenblick abgewendeten[22] – Streikdrohung der Gewerkschaften verhärtete sich bei Justizminister Dehler „die Überzeugung von der Notwendigkeit eines Streikgesetzes", und er bat, „mit dem Referenten des Arbeitsministeriums Fühlung zu nehmen."[23] Mit solchen Plänen des Bundesjustizministeriums verband sich für den Rechtsausschuß des Bundestages unausweichlich die Frage, inwieweit durch eine entsprechende Vorschrift in der Strafrechtsnovelle die vom Grundgesetz geschützte Koalitionsfreiheit eingeschränkt werde.[24] Die Gesetzesberatungen über diesen Punkt schufen dann eine Grundlage, auf der das 1. StÄG den Streik unter bestimmten Voraussetzungen für strafbar erklärte.[25] Die Frage, ob ein politischer Streik strafbar sei, stellte sich erstmals bei dem Streik der Industriegewerkschaft Druck und Papier vom 27. bis 29. Mai 1952. Gestreikt wurde vor der zweiten und dritten Beratung des Bundestages über das Betriebsverfassungsgesetz.[26]

Das Vorgehen der Gewerkschaft warf neben staats-, zivil- und arbeitsrechtlichen Fragen auch das strafrechtliche Problem der Parlamentsnötigung durch Streik (nach § 105 StGB) auf. Eine nähere Prüfung des Sachverhalts ergab indessen keinen Anlaß zu einem strafrechtlichen Vorgehen.[27]

Einen erneuten Anstoß zum Überdenken des Entwurfs gab der Bundesgerichtshof. Sein Präsident Weinkauff konfrontierte das Bundesministerium der Justiz Mitte November 1950 mit Fragen, die sich aus der

---

18 Vgl. Schreiben des BM für Verkehr vom 24. 4. 1951 und 22. 5. 1951 an das BMJ; Schreiben des BM für Post- und Fernmeldewesen, MinDirig Schuster, vom 2. 5. 1951 an das BMJ z. Hd. MinR Schafheutle (BA, B 141/3045).

19 Siehe die §§ 90, 316 b und 317 StGB (siehe Anhang).

20 Vgl. MONTANMITBESTIMMUNG, 1984, S. LV, 209–211, 229–233.

21 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 101. Sitzung, 4. 10. 1950, S. 728 f. und „Note" Dehlers, BMJ, vom 5. 10. 1950 an Dr. Joël (NL Dehler N 1-2213).

22 Vgl. MONTANMITBESTIMMUNG, 1984, S. LX, et passim.

23 „Note" Dehlers, BMJ, vom 27. 1. 1951 an Abt. III (NL Dehler N 1-2214). Zu Dehlers Vorbehalten gegenüber dem Streikrecht vgl. F. HENNING, 1983, S. 96.

24 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 26–35; 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 25–27; 114. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 14, 17 (Parl. Arch.).

25 Siehe § 90 Abs. 1 StGB (siehe Anhang).

26 Vgl. D. BUCHHAAS, 1985, S. 275–285.

27 Zur Problematik insgesamt vgl. F. BAUER, JZ 1953, S. 649–653; zur strafrechtlichen Seite des Druckerstreiks von 1952 vgl. W. SAX, NJW 1953, S. 368.

bevorstehenden Rechtsprechung der neugeschaffenen Institution[28] ergaben. Die erste Schwierigkeit sah Weinkauff in der Kollision zwischen bestehendem alliierten Recht und künftigem deutschen Strafrecht. Der Bundesgerichtshof wurde durch die Übernahme von Verfahren, die bis dahin beim Obersten Gerichtshof der britischen Zone anhängig waren[29], mit einer Reihe von Fällen befaßt, in denen das Kontrollratsgesetz Nr. 10 anzuwenden war. Dieses stellte u. a. Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe.[30] Bei der nun unumgänglichen Anwendung des alliierten Gesetzes sah sich der Bundesgerichtshof allerdings vor einem dreifachen Hindernis: es gab ernst zu nehmende rechtsstaatliche Bedenken gegen den im Gesetz umschriebenen Tatbestand, gegen die uneingeschränkte Übernahme sämtlicher Grundsätze der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der britischen Zone und gegen die zu erwartende Verletzung der Rechtseinheit, weil das alliierte Gesetz für deutsche Gerichte nicht in allen Zonen anwendbar war. Der Präsident des Bundesgerichts empfahl daher als zweckmäßigste Lösung, die Vorschriften über die Anwendbarkeit des Gesetzes Nr. 10 rückwirkend vom 1. Oktober 1950 an aufheben zu lassen. Von einer entsprechenden Anordnung der Besatzungsmächte erwartete sich Weinkauff, daß der Bundesgerichtshof durch die Anwendung deutscher Strafvorschriften voraussichtlich in allen Fällen zu befriedigenden Ergebnissen gelangen würde.[31]

Als zweite Schwierigkeit für die kommende Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in politischen Strafsachen stellte Präsident Weinkauff den Mangel an Beweismaterial heraus. Nach seiner Darstellung waren bereits einzelne Strafverfahren wegen Vorbereitung zum Hochverrat (nach Art. 143 Abs. 2 GG i. d. F. von 1949) beim Bundesgerichtshof anhängig. Dabei handelte es sich z. T. um unbedeutende Fälle, die keinen Anlaß zu einer grundsätzlichen Entscheidung gaben. Dem Bundesgerichtshof kam es aber – so Weinkauff – darauf an, zu Beginn seiner Tätigkeit in einem wichtigen Fall die grundsätzliche Frage zu entscheiden, „ob die KPD auf die gewaltsame Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes hinarbeite und der Tatbestand der Vorbereitung des Hochverrats erfüllt sei."[32] Für eine solche Entscheidung war nach Weinkauff umfangreiches und authentisches Dokumentenmaterial erforderlich, das damals – im November 1950 – weder der Bundesanwaltschaft noch dem Bundesgerichtshof zur Verfügung stand. Aus der Sicht Weinkauffs hatte dieses Material in zuverlässiger Weise die Politik der SED und der in ihrem Sinne wirkenden

---

28 Der Bundesgerichtshof (BGH) wurde am 8. 10. 1950 als höchste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit, also der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, errichtet. Präsident des BGH mit Sitz in Karlsruhe war von Oktober 1950 bis März 1960 Hermann Weinkauff.

29 Vgl. R. Zimmermann, ZNR 1981, S. 158–183.

30 Vgl. KRG Nr. 10 vom 20. 12. 1945, KR Amtsbl. S. 50: Bestrafung von Personen, die sich Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben.

31 Vgl. Vermerk über eine Besprechung mit Chefpräsident Weinkauff, angefertigt von MinDirig Rotberg, BMJ, am 15. 11. 1950 (BA, B 141/3023).

32 Ebd.

KPD in Westdeutschland zu belegen. Dementsprechend sollte die Dokumentation die Reden führender Politiker der SED sowie eingehende Berichte über die politische Praxis in der DDR und in den sozialistischen Ländern enthalten. Zusätzlich zu einer Dokumentensammlung über diese Sachverhalte waren dem Bundesgerichtshof auch Niederschriften über Zeugenaussagen erwünscht. Weinkauff bezeichnete die Beschaffung dieses Materials als dringlich, weil die Angeschuldigten sich in Haft befänden und die Verfahren im Stadium der Voruntersuchung seien, so daß der Bundesgerichtshof in einigen Wochen über die Eröffnung des Hauptverfahrens entscheiden müsse.[33]

Das dritte Anliegen des Präsidenten des Bundesgerichtshofs galt der Weiterberatung darüber, ob die Strafvorschriften über die Vorbereitung zum Hochverrat ausreichten oder ob sie einer Ergänzung durch eine Bestimmung über die Verfassungsgefährdung bedurften. Um diese Frage zu prüfen, faßte man eine Besprechung in Karlsruhe ins Auge, an der außer dem Chefpräsidenten des Bundesgerichtshofs auch Senatspräsident Neumann teilnehmen wollte. Das Bundesministerium der Justiz sagte zu, das bei ihm vorhandene Material über den § 90 – den Antrag der SPD gegen die Feinde der Demokratie[34], Schweizer Entwürfe[35], Vorschriften des Saarlandes[36] und der USA[37] – dem Bundesgerichtshof und dem Oberbundesanwalt zuzustellen. Der Zeitpunkt der Besprechung zwischen den Vertretern des Bundesjustizministeriums und den Mitgliedern des Bundesgerichtshofs sollte von Karlsruhe bestimmt werden.[38]

Zwei Tage nach den Kontakten zwischen dem Bundesgerichtshof und dem Bundesjustizministerium, am 17. November 1950, befaßte sich das Kabinett u. a. mit der Strafrechtsnovelle. Der Bundeskanzler drängte auf eine Klärung der Frage, ob nicht die Strafbestimmungen über Beleidigung und üble Nachrede verschärft werden müßten. Zugleich bat er die zuständigen Minister, zu prüfen, was auf dem Gebiet der Strafbestimmungen unter den gegebenen Verhältnissen gegen Hoch- und Landesverräter zu veranlassen sei.[39]

Die Forderung Adenauers legte die Frage nach seinem Verhältnis zum politischen Radikalismus von rechts und von links nahe. Was den Nationalsozialismus angeht, so lehnte ihn Adenauer aufgrund seiner Herkunft, seines Weltbildes und seiner eigenen leidvollen Erfahrungen bedingungslos

---

33 Ebd.
34 Siehe S. 97.
35 Siehe S. 83 f.
36 Vgl. Saarländisches Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Strafgesetzbuchs vom 19. 7. 1950 (Amtsbl. des Saarlandes, S. 872). Das Gesetz stellte den Status der Saar, die saarländische Verfassung, die Regierung und ihre Mitglieder unter besonderen strafrechtlichen Schutz.
37 Siehe S. 87.
38 Siehe Anm. 31.
39 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 2, 111. Sitzung, 17. 11. 1950, S. 831 und Bd. 4, 122. Sitzung, 12. 1. 1951, S. 66 f., wonach – so Dehler – der Entwurf eines StÄG die angeregten Verschärfungen bereits berücksichtigt hatte.

ab.[40] Entsprechendes galt für die rechtsradikalen Strömungen zu Anfang der 50er Jahre, die Adenauer mit Nachdruck bekämpfen wollte, um den demokratischen Staat zu erhalten und nicht die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.[41] Dabei sah Adenauer in den nationalistischen Strömungen, wie sie sich z. B. in der Agitation der SRP und in der Gründung von Soldatenbünden kundtaten, noch keine unmittelbare Gefahr.[42] Sie mußte aber aus seiner Sicht rechtzeitig eingedämmt werden, nicht zuletzt auch, um das Mißtrauen des Auslandes abzubauen, das einer Einreihung der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungsbündnis hinderlich war.[43] Neben den Umtrieben von rechts erschien Adenauer die linksradikale Gefahr, der man u. a. durch das Verbot der FDJ begegnet sei, eher noch bedrohlicher.[44] Adenauer stellte Sowjetrußland damals als eine nicht mehr europäische Macht dar, und die KPD war für ihn keine deutsche Partei mehr, sondern eine Organisation mit bezahlten Funktionären einer ausländischen Macht.[45] Möglichkeiten, den politischen Radikalismus wirksam zu bekämpfen, sah Adenauer in einem entschiedenen Auftreten gegen dessen Agitation vor allem durch die Länder[46], in der Erziehungsarbeit durch Presse und Rundfunk sowie in ausreichenden Maßnahmen auf sozialem Gebiet.[47] So etwa stellte sich das Konfliktfeld dar, das Adenauer die Möglichkeit auch strafrechtlicher Schritte prüfen ließ.

Die Überprüfung des Strafrechtsentwurfs erfaßte Anfang 1951 auch die Vorschriften über den Friedensverrat (§§ 80 ff. des Entwurfs), gegen die in der juristischen Öffentlichkeit seit dem Sommer 1950 gewichtige Bedenken laut geworden waren.[48] In diesem Zusammenhang verdient ein Arbeitspapier aus dem Bundesjustizministerium Beachtung[49], weil in ihm Überlegungen zutage treten, die von dem Ministerium erarbeiteten Bestimmungen über den Friedensverrat teilweise zurückzunehmen bzw. den neu bewerteten Verhältnissen anzupassen.

---

40 Vgl. R. Morsey, Adenauer und der Nationalsozialismus, 1976, S. 496 f.

41 Vgl. Rede Adenauers vom 9. 7. 1951 in Essen (NL Adenauer, Reden 02.09, pag. 266).

42 Ebd. und bereits zuvor Rede Adenauers vom 22. 4. 1950 auf dem Landesparteitag der CDU von Rheinland-Pfalz (NL Adenauer, Reden 02.06, pag. 170).

43 Für Adenauers Rücksichtnahme auf die Besorgnis des Auslandes vgl. seine Rede vom 9. 7. 1951 (wie Anm. 41) und seine Rede vom 3. 8. 1951 in Straßburg (NL Adenauer, Reden 02.09, pag. 235).

44 Vgl. Rede Adenauers vom 13. 5. 1950 in Dortmund (NL Adenauer, Reden 02.06, pag. 50) und seine Rede vom 9. 7. 1950 (wie Anm. 41, aber pag. 267). Vgl. ferner Schreiben Adenauers, Bonn, vom 14. 9. 1950 an Thomas Dehler, BMJ, in: Adenauer, Briefe, Bd. 3, 1985, S. 271.

45 Vgl. Rede Adenauers vom 21. 5. 1950 auf der CDU-Kundgebung in der Aula der Universität Köln (NL Adenauer, Reden 02.06, pag. 31), seine Rundfunkrede vom 16. 6. 1950, gesendet anläßlich der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen vom 18. 5. 1950 (NL Adenauer, Reden 02.06, pag. 11) und seine Rede vom 20. 10. 1950 auf dem 1. Parteitag der CDU in Goslar (NL Adenauer, Reden 02.07, pag. 131).

46 Vgl. Rede Adenauers vom 9. 7. 1950 (wie Anm. 41) und das Schreiben Adenauers vom 14. 9. 1950 an Dehler (wie Anm. 44).

47 Vgl. Rede Adenauers vom 21. 5. 1950 in Köln (NL Adenauer, Reden 02.06, pag. 22) und Rede Adenauers vom 3. 8. 1951 in Straßburg (NL Adenauer, Reden 02.09, pag. 244).

48 Siehe S. 128–131.

49 Bemerkungen zu §§ 80 ff. des Entwurfs zum Strafrechtsänderungsgesetz 1950. Verfaßt im BMJ am 10. 1. 1951 (BA, B 141/3050).

Das Arbeitspapier ging davon aus, daß der in § 80[50] verwendete Begriff „Friedensverrat" zwar anschaulich sei und sprachlich zu den älteren Begriffen des Hochverrats und des Landesverrats passe, aber im Grunde wohl nicht zutreffe. Von ihrem Inhalt her beschreibe die Strafbestimmung vielmehr einen Tatbestand der „Friedensgefährdung". Dies ergebe sich u. a. bereits aus dem Umstand, daß die Vorschrift nicht einen Angriffskrieg oder eine Angriffshandlung unter Strafe stelle, sondern nur die Vorbereitungshandlung dazu erfasse. Infolgedessen fehle ein Tatbestand der Herbeiführung eines Erfolges bzw. der Tatbestand einer vollendeten Handlung.[51]

Die Verfasser des Entwurfs seien offenbar davon ausgegangen, daß der innerdeutsche Gesetzgeber den Angriffskrieg als solchen nicht unter Strafe zu stellen vermöge, weil dieser nur von der Regierung selbst geführt werden könne, was angesichts des demokratischen Aufbaus der Bundesrepublik undenkbar erscheine, und daß ein solcher Angriffskrieg im übrigen wohl auch nur durch eine Völkerrechtsnorm für strafbar erklärt werden könne.[52]

Gleichwohl war es dem Arbeitspapier aus dem Justizministerium zufolge durchaus denkbar, einen Haupttatbestand der Friedensgefährdung zu schaffen. Aus dem zuvor genannten Grund lasse sich zwar nicht der Angriffskrieg innerstaatlich unter Strafe stellen, wohl aber eine Angriffshandlung. Daß eine solche Angriffshandlung gegen ein anderes Land begangen werden könne, belegten die Besetzung von Fiume/Rijeka durch d'Annunzio 1919 und die von Korfanty 1921 angestrebte gewaltsame Vereinigung Oberschlesiens mit Polen. Dementsprechend sei auch für die Zukunft vorstellbar, daß Freischärler auf eigene Faust und mit Waffengewalt solche Angriffshandlungen gegen andere Länder durchführten. Das zu bestrafen sei – abgesehen vom Vorhandensein etwaiger völkerrechtlicher Strafnormen – eine Angelegenheit des eigenen Staates. Für die soeben angedeuteten Handlungen würde § 80 dann einen Vorbereitungstatbestand darstellen.[53]

Aus der veränderten Bewertung des Tatbestandes „Friedensverrat" als bloße „Friedensgefährdung" ergab sich – dem Arbeitspapier zufolge – die Notwendigkeit, die Friedensgefährdung in der Reihenfolge den von ihrer Bedeutung her viel schwereren Strafbestimmungen über Hochverrat und Landesverrat nachzuordnen. Entsprechend waren auch die hohen Strafandrohungen in § 80 Ziffer 2 und 3 zu vermindern und die übrigen Bestimmungen der Tatbestandsgruppe „Friedensverrat" (§§ 81–86 der Regierungsvorlage) abzuändern.[54]

So schlug das Arbeitspapier vor, aus dem Tatbestand „Anwerben zum Wehr- und Rüstungsdienst einer ausländischen Macht" (§ 83) das Anwer-

---

50 Siehe den Wortlaut des § 80 des Entwurfs auf S. 114.
51 Siehe Anm. 49.
52 Siehe Anm. 49.
53 Siehe Anm. 49.
54 Siehe Anm. 49.

ben zum Rüstungsdienst herauszunehmen. Es sei nämlich denkbar, daß bei einer weiteren Aufrüstung der Staaten des Atlantikpaktes, dem die Bundesrepublik angehöre, und angesichts des Verbots der eigenen Rüstung die Heranziehung deutscher Ingenieure und Facharbeiter zur Arbeitsleistung in den nationalen Rüstungsbetrieben anderer Länder „zweckmäßig, zumindest aber nicht strafwürdig zu erscheinen braucht."[55] Bezeichnend sei, daß nicht einmal das sog. Friedensgesetz der DDR[56] die Anwerbung zum Rüstungsdienst untersage.

Ebenfalls berücksichtigen wollte das Arbeitspapier die veränderte Situation bei § 84 des Entwurfs, der das Verächtlichmachen der Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen unter Strafe stellte. Die inzwischen eingetretene Lage lasse es untunlich erscheinen, „einen derart weiten, verfassungsmäßig nicht gebotenen strafrechtlichen Schritt zum Schutz der Kriegsdienstverweigerung einzuführen."[57]

Die Berücksichtigung der veränderten Lage, vor allem im Hinblick auf die erwartete Wiederbewaffnung Westdeutschlands, war offensichtlich ein – wenn auch nicht offiziell vorgetragenes – Motiv dafür, die zuvor genannten Tatbestände schließlich nicht im 1. StÄG festzuschreiben.

Bevor sich die Beratungen über die Strafrechtsnovelle wieder ins Parlament verlagerten, verständigten sich Vertreter des Bundesjustizministeriums und Mitglieder des Bundesgerichtshofes und der Bundesanwaltschaft über die weitere Behandlung aktueller Strafvorschriften. Dies geschah am 12. und 13. Januar 1951 in Karlsruhe unter Vorsitz des Präsidenten des Bundesgerichtshofs, Weinkauff. Außer dem Präsidenten war der Gerichtshof durch drei weitere Bundesrichter vertreten, das Bundesjustizministerium durch drei Beamte unter Führung von Ministerialdirigent Rotberg und die Bundesanwaltschaft durch Oberbundesanwalt Wiechmann und Bundesanwalt Schrübbers.[58] Das Juristengremium umriß zunächst den Kreis der zu erörternden Fragen und einigte sich darauf, zuerst zu untersuchen, ob man nicht mit dem klassischen Tatbestand des Hochverrats auskommen und auf das Delikt der Verfassungsstörung[59] verzichten könne. Für den Fall, daß die Beteiligten eine Erweiterung des tradierten Tatbestandes für notwendig erachteten, wollte man die hierfür am bestem geeignete Form herausfinden.[60]

---

55 Siehe Anm. 49.

56 Gemeint ist das Gesetz zum Schutze des Friedens vom 15. 12. 1950 – GBl. der DDR II, S. 1199. Das Gesetz stellte u. a. die Hetze gegen andere Völker und Rassen sowie die Propagierung von Aggressionshandlungen, insbesondere eines Angriffskrieges, unter Strafe.

57 Wie Anm. 49.

58 Vgl. Niederschrift über die Besprechung zwischen Mitgliedern des Bundesjustizministeriums und Mitgliedern des Bundesgerichtshofs und der Bundesanwaltschaft vom 12./13. 1. 1951 über den Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes, soweit er die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs berührt (BA, B 141/3023 und B 141/3050).

59 Gemeint ist die jüngste Fassung des § 90, so wie sie die Bundesregierung dem Bundestag als Alternative zu der älteren Version am 4. 9. 1950 vorschlug. Siehe dazu den Wortlaut auf S. 139 f.

60 Wie Anm. 58.

Die Besprechung ergab bereits am ersten Tag (12. Januar 1951) ein deutlich geteiltes Meinungsbild. Die Mitglieder des Bundesgerichtshofs vertraten einhellig die Auffassung, daß die klassischen Bestimmungen über den Hochverrat auch die neuen Taktiken von umstürzlerischen Bewegungen, die auf einen Staatsstreich nach pseudolegaler Erringung der Staatsgewalt abzielen, strafrechtlich ausreichend erfassen könnten. Wenn man trotzdem unbedingt über den klassischen Strafrechtsschutz hinausgehen wolle, dann lasse sich dies juristisch scharf nur dadurch erreichen, daß man den Hochverrat definiere als „Änderung der Verfassung mit Gewalt, durch Drohung mit Gewalt oder sonstig rechtswidrig".[61] Dementsprechend hielten die Richter des Bundesgerichtshofes den § 90 Ziffer 1 in der jüngsten Fassung[62] für entbehrlich, juristisch unscharf und in seinen Auswirkungen gefährlich. In § 90 Ziffer 2 erkannten sie zwar den Grundgedanken als richtig an, meinten aber, daß die Bestimmung in den Abschnitt über gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen[63] (d. h. nicht zum politischen Strafrecht im engeren Sinne) gehöre und daß in ihr die strafrechtliche Bedeutung des politischen Streiks „scharf und eindeutig bestimmt werden müsse."[64]

Auch Oberbundesanwalt Wiechmann vermochte die Argumente der Bundesrichter gegen den Begriff der Verfassungsstörung und die Formulierung „auf verfassungswidrige Weise" nicht zu widerlegen und lehnte § 90 in der vorliegenden Fassung ebenfalls ab. Gleichwohl hielt er eine Erweiterung des klassischen Tatbestandes für denkbar, und zwar aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörde, da dadurch die Beweisführung erleichtert werden könnte.[65]

Dagegen verteidigten die Vertreter des Bundesjustizministeriums den jüngsten Vorschlag der Bundesregierung zu § 90.[66] Sie argumentierten vor allem, daß es eine Reihe von Handlungen gebe, die die Verfassung zwar nicht de iure änderten, die aber in der Praxis doch die gleiche politische Wirkung zeigten. Solche Handlungen wie z. B. die gewaltlose gesteuerte Massensuggestion ließen sich mit den Tatbestandsmerkmalen des klassischen Hochverrats gerade nicht erfassen. „Daher erfordere die Verbesserung der Umsturztechnik eine Verbesserung der Rechtsverteidigung."[67]

Die Besprechung des ersten Tages galt dann einer Reihe verwandter Delikte. Zu den Sondertatbeständen des Staatsstreichs von oben[68] und der Zersetzung der Polizei und der Truppe[69] meinten die Bundesrichter, daß diese Tatbestände zwar nicht unbedingt erforderlich, aber rechtlich annehmbar seien. Die Vertreter des Bundesministeriums der Justiz erklärten

---

61 So das Kurzprotokoll aus dem BGH, Karlsruhe, vom 13. 1. 1951 (BA, B 141/3023).
62 Wie Anm. 59.
63 Vgl. den 27. Abschnitt des StGB (§§ 306–330 c i. d. F. von 1951).
64 So das Kurzprotokoll aus dem BGH (wie Anm. 61).
65 Siehe Anm. 58.
66 Siehe Anm. 59.
67 Siehe Anm. 58.
68 Siehe § 89 StGB (im Anhang).
69 Siehe § 91 StGB (im Anhang).

sich bereit, bis zur Fortsetzung der Besprechung am nächsten Tag (13. Januar 1951) für die beiden Bestimmungen jeweils neue Fassungen zu entwerfen. Die ebenfalls angesprochenen § 129 (Vereinigungen mit strafbarem Zweck)[70] und § 95 (staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland)[71] billigten die Bundesrichter mit Einschränkungen.[72]

Am zweiten Tag der Besprechung zwischen Mitgliedern des Bundesgerichtshofes und Vertretern des Bundesjustizministeriums (13. 1. 1951) wurden zunächst die inzwischen ausgearbeiteten Neufassungen der Vorschriften über den Hochverrat von oben, die Zersetzung der Truppe und über hochverräterischen Streik bzw. Sabotage durchgesprochen. Dabei waren sich alle Beteiligten einig, daß angesichts der Kürze der Zeit eine abschließende und verbindliche Stellungnahme nicht in Frage komme. Die drei Sondertatbestände, die redaktionell und inhaltlich verändert mit dem 1. StÄG als §§ 89, 90 Abs. 1 Ziffer 4 und 91 StGB in Kraft traten[73], machten nach Ansicht der Mitglieder des Bundesgerichtshofs den § 90 der Regierungsvorlage (Verfassungsstörung) überflüssig. Kaum besser erging es einer vom Bundesjustizministerium erwogenen Neuformulierung des § 90: Diese begrenzte den Tatbestand enger, indem sie nicht mehr die Störung der verfassungsmäßigen Ordnung (also auch bloß formale Verstöße), sondern die Störung der demokratischen Grundordnung mit Strafe bedrohte. Gleichwohl wurde auch diese Eventualfassung von allen Teilnehmern nur als Notlösung anerkannt.[74] Damit war nach dem Bundesrat und dem Deutschen Juristentag der Bundesgerichtshof die dritte kompetente Instanz, die den von der Bundesregierung gewünschten Tatbestand der Verfassungsstörung ablehnte.

In der Frage des Landesverrats erhoben die Bundesrichter keine grundsätzlichen Bedenken, wohl aber gegen die Vorschriften über den Friedensverrat. Dazu schlugen sie insbesondere vor, keine Bestimmung zur Nr. 1 (Vorbereitung eines Angriffskrieges) und Nr. 3 (Hetze gegen ein anderes Volk)[75] zu erlassen, sondern die Materialien einer Kommission anzuvertrauen, in der Völkerrechtler maßgebend mitberaten sollten. Lediglich hilfsweise wurde die Fassung „Wer einen ungerechten Krieg vorbereitet oder führt . . ." empfohlen.[76]

Die Bundesanwaltschaft nutzte die Besprechung, um in einem Exkurs die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in politischen Strafsachen und die Stellung des Oberbundesanwaltes gegenüber den

---

70 Siehe § 129 StGB (im Anhang).
71 Siehe § 100 StGB (im Anhang).
72 Vgl. das Kurzprotokoll aus dem BGH (wie Anm. 61) und die ausführliche Niederschrift (wie Anm. 58).
73 Siehe die Strafvorschriften im Anhang.
74 Vgl. das Kurzprotokoll aus dem BGH (wie Anm. 61) und die ausführliche Niederschrift (wie Anm. 58). Eine Begrenzung des Tatbestandes auf die Störung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hatten auch die deutschen Strafrechtslehrer im Juni 1950 empfohlen. Siehe S. 132 f.
75 Siehe den Wortlaut der Bestimmung auf S. 114.
76 So das Kurzprotokoll aus dem BGH (wie Anm. 61).

Landesjustizverwaltungen zur Sprache zu bringen.[77] Was sich auf den ersten Blick als Frage der Gerichtsverfassung, d. h. der Anpassung der Institutionen an eine neue Aufgabe, darstellte, erwies sich in den weiteren Gesetzesberatungen und in der Praxis auch als politischer Streitfall. Die Forderung einerseits, die politische Gerichtsbarkeit als eine „dritte Säule" neben die ordentliche und neben die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu stellen[78], und die Besorgnis andererseits, daß sich Sondergerichte herausbildeten[79], mögen als Hinweise auf die Problematik hier zunächst genügen.[80]

77 Vgl. die ausführliche Niederschrift (wie Anm. 58).
78 Vgl. H. EHLERS, 1951, S. 29 und die Kritik daran in den VERHANDLUNGEN des 38. DJT, 1951, S. E 25.
79 Vgl. Protokoll über die Tagung des Strafrechtsausschusses der deutschen Rechtsanwaltskammern am 24. und 25. 8. 1950 in Unkel a. Rh., S. 55 (Bundesrechtsanwaltskammer Bonn).
80 Siehe S. 273 ff.

Entstehung des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes II: Februar bis August 1951

1. Umgestaltung des Gesetzentwurfs im Rechtsausschuß des Bundestages

a) Die Beratungsgegenstände und ihre weitere Behandlung

Der Phase des Überdenkens der Gesetzesvorlage durch Regierung und Justiz schloß sich die Beratung im Rechtsausschuß des Bundestages an. In einundzwanzig, z. T. ganztägigen Sitzungen[1] vom 14. Februar bis zum 4. Juli 1951[2] erörterte der Ausschuß den Entwurf eingehend und gestaltete ihn völlig neu, was erst durch eine nähere Darstellung verständlich wird.[3]

Die Frage nach der am besten geeigneten Vorgehensweise hatte sich die Strafrechtsabteilung im Bundesjustizministerium bald nach der Überweisung der Vorlage an den Rechtsausschuß gestellt. Wie bereits erwähnt, hatte das Ministerium auf Bildung eines gemeinsamen Unterausschusses aus Mitgliedern des Rechtsausschusses und des Ausschusses zum Schutz der Verfassung gedrängt, der zwar dann auch bestellt wurde, wegen der dringlicheren Arbeiten an dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht aber nicht zusammentrat.[4] Als der Rechtsausschuß im Februar 1951 endlich seine Beratungen über den Entwurf des 1. StÄG aufnehmen konnte, beteiligte sich der Ausschuß zum Schutz der Verfassung zunächst nicht daran, weil sein erster Vorsitzender, der Abg. Georg-August Zinn (SPD), im Januar 1951 zum hessischen Ministerpräsidenten gewählt worden war und vor der Wahl eines neuen Vorsitzenden nichts festgelegt werden sollte, was die Beteiligung des Verfassungsausschusses an den Beratungen betraf.[5] Der vorläufige, durch die Eile gebotene „Alleingang" des Rechtsausschusses bei der Beratung der Strafrechtsnovelle verdient hier Erwähnung, weil die Aufgabenverteilung zwischen dem Rechtsausschuß und

1 Den ganzen Tag, nur von einer Mittagspause unterbrochen, dauerten die 116., 117., 118. und 119. Sitzung des Rechtsausschusses vom 26. bis 29. 6. 1951.

2 Siehe die Wortprotokolle der Beratungen des Rechtsausschusses über den Entwurf der Strafrechtsnovelle (Parl. Arch. I 212/A 2).

3 Vgl. die Darstellung bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 185–195.

4 Siehe S. 155.

5 So ein Vermerk aus dem BMJ vom 12. 1. 1951 betr. Beratung des Entwurfs eines StÄG 1950 im Rechtsausschuß des Bundestages. Mit Paraphen der Herren Rotberg, Kanter, Nüse und Dallinger aus der Strafrechtsabt. des BMJ (BA, B 141/3023).

dem Ausschuß zum Schutz der Verfassung nicht frei von Spannungen war. Die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ergaben sich daraus, daß der Bundestag den Entwurf des 1. StÄG nur dem Rechtsausschuß, den Entwurf der SPD zu einem Gesetz gegen die Feinde der Demokratie hingegen federführend dem Ausschuß zum Schutz der Verfassung und außerdem dem Rechtsausschuß überwiesen hatte. Beide Ausschüsse verständigten sich im Februar 1951 dahin, den Rechtsausschuß beide Vorlagen beraten zu lassen und den Ausschuß zum Schutz der Verfassung bei grundsätzlichen Fragen und solchen von besonderer politischer Bedeutung hinzuzuziehen.[6]

Am 8. Januar 1951 leitete das Bundesministerium der Justiz dem Vorsitzenden des Rechtsausschusses umfangreiche Materialien über den strafrechtlichen Staatsschutz zu: Auszüge aus dem in der Weimarer Republik geltenden Recht, aus den vor 1933 entstandenen Entwürfen eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuchs, aus einem saarländischen Gesetz von 1950[7] sowie aus Gesetzen und Gesetzentwürfen des Auslandes.[8] Etwa zur gleichen Zeit bildete der aus 27 Mitgliedern bestehende Rechtsausschuß drei Unterausschüsse, wobei er Wünsche einzelner Abgeordneter für ihre Mitarbeit in einer der Subkommissionen berücksichtigte, und wies diesen ihre Arbeitsgebiete entsprechend den Vorschlägen zu, die das Bundesjustizministerium zuvor gemacht hatte.[9]

Wie die Gesetzesvorlage inhaltlich zu behandeln sei, hing aus der Sicht der Strafrechtsabteilung des Bundesjustizministeriums im wesentlichen von der politischen Einstellung zu der Vorlage ab. Dabei hielt man zwei Vorgehensweisen für möglich. Wenn man es für dringlich halte, die politisch besonders aktuellen Vorschriften rasch in Kraft zu setzen, dann werde es wahrscheinlich nötig sein, diese vorweg oder doch sehr bald zu beraten. Ein solches Vorgehen könne aber – so Senatspräsident Rotberg – „gerade zur Entfesselung der vollen Problematik führen, weil es sich bei den aktuellen Vorschriften zumeist zugleich um die bisher umstrittensten handelt"[10]. Wenn man hingegen den Entwurf als Ganzes verhältnismäßig gründlich und systematisch beraten und verabschieden wolle, dann sei es wahrscheinlich zweckmäßiger, zunächst einmal die weniger umstrittenen Strafbestimmungen zu erörtern, sofern diese nicht abhängig von den umstrittenen seien. Diese Vorgehensweise hatte aus der Sicht der Strafrechts-

6 Hinweise auf dieses Spannungsverhältnis finden sich in BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3112 A und im Sten. Prot. Nr. 19 des Ausschusses zum Schutz der Verfassung vom 15. 2. 1951 (Parl. Arch.).

7 Saarländisches Gesetz zur Ergänzung und Änderung des Strafgesetzbuches vom 19. 7. 1950 (Amtsbl. des Saarlandes, S. 872).

8 Siehe die „Materialien zur Beratung der Vorschriften über Hochverrat, Verfassungsstörung, Landesverrat und Vergehen bei Wahlen und Abstimmungen in dem Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes 1950" (Parl. Arch. I 212/B).

9 Siehe den Vermerk aus dem BMJ vom 12. 1. 1951 (wie Anm. 5) und die Schreiben des Vors. des BT-Rechtsausschusses betr. Unterausschüsse zur Beratung des StÄG vom 19. 1. und 1. 2. 1951 an die Mitglieder dieses Ausschusses (Parl. Arch. I 212/1 a).

10 Vermerk von Senatspräs. Rotberg, BMJ, vom 26. 9. 1950 an Minister Dehler über Staatssekretär Strauß (BA, B 141/3023).

abteilung des Ministeriums den Vorzug, daß sie mehr Zeit zur Vorberatung und Erörterung lassen und „auch durch allmähliches Einspielen mit den Mitgliedern des Unterausschusses die Verhandlungsatmosphäre begünstigen würde."[11]

Der zweiten, systematischen Vorgehensweise entsprach die vom Bundesjustizministerium vorgeschlagene Aufteilung der Beratungsgegenstände auf drei Unterausschüsse des Rechtsausschusses, nachdem der ursprünglich bestellte gemeinsame Unterausschuß aus Mitgliedern des Rechtsausschusses und des Ausschusses zum Schutz der Verfassung aus den schon genannten Gründen nicht zusammengetreten war.

Der Strafrechtsunterausschuß I befaßte sich mit den folgenden Beratungsgegenständen:

Friedensverrat (§§ 80 bis 86 des Entwurfs),
Nötigung zum Parteibeitritt (§ 109 a),
Sprengung von Versammlungen (§ 109 b),
Uniformmißbrauch (§ 109 c),
Volksverhetzung (§ 130),
Politische Lüge (§ 131).

Vorsitzender war der Abg. Laforet (CSU), Referent der Abg. Wagner (SPD), Korreferent Wahl (CDU). Vom Bundesministerium der Justiz beteiligten sich Ministerialdirigent Rotberg und Staatsanwalt Nüse an den Beratungen, vom Bundesministerium des Innern Regierungsdirektor Füßlein.[12]

Dem Strafrechtsunterausschuß II waren als Beratungsgegenstände zugewiesen:

Hochverrat und Verfassungsstörung (Staatsgefährdung) (§§ 87 bis 93),
Landesverrat (§§ 94 bis 98),
Schutz der Wahlen und Abstimmungen (§§ 107 bis 109).

Den Vorsitz übernahm der Abg. Neumayer (FDP), Referent war der Abg. Etzel (BP), den im Verlauf der Beratungen der Abg. Ewers (DP) ergänzte. Das Bundesjustizministerium hatte zu dieser Beratung Ministerialrat Schafheutle und Oberlandesgerichtsrat Kanter entsandt, das Bundesinnenministerium Ministerialrat von der Heide.[13]

Der Strafrechtsunterausschuß III beriet entsprechend den Wünschen des Bundesministeriums der Justiz über folgende Gegenstände:

Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane (§§ 99 bis 104),
Bannmeile um Parlamente und Gerichte (§§ 106 a, 137 a),
Störung der Rechtspflege (§ 137 b),
Ehrenschutz (§§ 164, 165, 186, 187 a und b, 188, 189, 199, 200),
Staatsfeindliche Verbindungen (§ 129),
Nichtanzeige von Straftaten (§ 139),
Öffentliche Billigung von Straftaten (Bundesratsvorschläge) (§ 140),
Verwendung nationalsozialistischer Ehrenzeichen (Artikel 2),

---

11 Ebd.
12 Siehe die Quellenangaben in Anm. 9.
13 Siehe die Quellenangaben in Anm. 9.

Schutz der Widerstandskämpfer (Artikel 2),
Änderung des GVG, der StPO und der Kostengesetze,
Schutz der Organe Groß-Berlins,
Außerkrafttreten von Vorschriften.

Den Vorsitz in diesem Unterausschuß und zugleich die Berichterstattung übernahm der Abg. Arndt (SPD). Die Auffassung der Bundesregierung vertraten hier Regierungsdirektor Dr. Dallinger vom Justizministerium und die Herren Flor und Füßlein vom Bundesinnenministerium.[14]

Entgegen der ursprünglichen Absicht, die Strafrechtsunterausschüsse ihre Arbeit erst nach einer Generaldebatte des Rechtsausschusses beginnen zu lassen[15], tagten die drei Unterausschüsse bereits am 8. und 9. Februar 1951, während der Rechtsausschuß als Ganzes über die Hauptprobleme erst Mitte Februar debattierte.

Als der Rechtsausschuß am 14. Februar zur Beratung des 1. StÄG zusammentrat, führte er zuerst eine Generaldebatte, an die sich die Berichterstattung der Unterausschüsse anschloß.[16] Der Abg. Arndt (SPD) trat einleitend dem sowohl im Bundestag als auch in der übrigen Öffentlichkeit entstandenen falschen Eindruck entgegen, als ob die SPD ein strafrechtliches Sondergesetz wünsche, durch das eine bestimmte Gruppe unter ein Sonderrecht gestellt werden solle. Das jedoch sei, allein wegen der Unvereinbarkeit einer solchen Gesetzgebung mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz, keineswegs Ziel seiner Fraktion. Ihr gehe es um die – keineswegs grundsätzliche – Frage, ob man ein besonderes Gesetz schaffen oder die notwendigen Vorschriften durch Einfügung in das Strafgesetzbuch sofort kodifizieren solle.[17]

Die SPD-Fraktion befürwortete die zuerst genannte Lösung aus zwei Gründen: Erstens sei das Strafgesetzbuch noch immer eines der Gesetze, die für das de facto geteilte Deutschland bis heute einheitlich gelten. Um die Rechtseinheit zwischen der Ostzone und den Westzonen zu erhalten, sei man bisher bestrebt gewesen, am Wortlaut des BGB, des HGB sowie ähnlicher Kodifikationen, also auch am StGB grundsätzlich nichts zu ändern. Zweitens müsse bezweifelt werden, ob die jetzt zu erarbeitenden Normen am Ende so ausgereift seien, daß sie sich uneingeschränkt in das Strafgesetzbuch einbauen ließen. Es handele sich ja zunächst um einen Versuch, bestimmte Vorschriften zu schaffen, deren Bewährung in der Praxis noch ausstehe. Diese gleich in das Strafgesetzbuch einzufügen, hieße, in bedenklicher Weise an einem seit Jahrzehnten bestehenden Gesetzeswerk wie dem Strafgesetzbuch „herumzuexperimentieren"[18]. Drittens spreche auch ein technischer Grund gegen eine Änderung des Strafgesetzbuches. Es gehe ja – auch in der Regierungsvorlage – nicht allein darum,

---

14 Siehe die Quellenangaben in Anm. 9 und Vermerke von OLGR Dallinger, BMJ, vom 8. 2. 1951 über die Beratung des III. Unterausschusses (BA, B 141/3023, 3039, 3042).
15 Vgl. Vermerk aus dem BMJ vom 12. 1. 1951 (wie Anm. 5).
16 Vgl. BT Rechtsausschuß, Kurzprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1950, S. 1–16 (Parl. Arch. I 212/1 a); Wortprot. derselben Sitzung, S. 1–30 (Parl. Arch. I 212/A 2).
17 A. a. O., Kurzprot., S. 1; Wortprot., S. 1.
18 A. a. O., Kurzprot., S. 3; Wortprot., S. 2.

Bestimmungen des materiellen Strafrechts zu ändern oder neu zu schaffen, sondern auch solche des Strafprozeßrechts. Der SPD-Entwurf sehe darüber hinaus zivilrechtliche Lösungen vor – so z. B. in der Frage des Ehrenschutzes nach angelsächsischem Vorbild –, die sich ohnehin nicht in das Strafgesetzbuch einarbeiten ließen. Aus diesen Gründen habe sich die SPD-Fraktion für das Einbringen eines besonderen Gesetzentwurfs entschieden.[19]

Der Abg. Arndt wandte sich dann der Regierungsvorlage zu, gegen die er zwei grundsätzliche Einwände erhob. Einmal versuche die Vorlage zu vieles zu regeln, was gegenwärtig gar nicht aktuell sei. Man solle sich vielmehr auf die tatsächlich unentbehrlichen Strafvorschriften beschränken und alles übrige der großen Strafrechtsreform[20] vorbehalten.[21] Das zweite Bedenken sei methodischer Art. Auf dem Frankfurter Juristentag von 1950[22] hätten bereits zahlreiche Redner kritisiert, daß die Regierungsvorlage ein Übermaß an Wertbegriffen enthalte, das weitgehend dem subjektiven Ermessen des Richters die Entscheidung darüber überlasse, ob eine bestimmte Verhaltensweise einen Straftatbestand wie z. B. den der Beschimpfung erfülle oder nicht. Der Rechtsausschuß müsse deshalb darauf hinarbeiten, zu den alten Methoden des Strafrechts zurückzukehren und subjektive Bewertungen nach Möglichkeit auszuschalten.[23]

Bundesjustizminister Dehler erwiderte darauf – viel versöhnlicher als vor dem Plenum des Bundestages –, daß sein Ministerium den Entwurf der SPD-Fraktion niemals als ein Sondergesetz mit Ausnahmeregelungen angesehen habe, sondern lediglich als ein Gesetz außerhalb des Rahmens des Strafgesetzbuches. Den vorgetragenen und z. T. ernst zu nehmenden Bedenken sei jedoch entgegenzuhalten, daß der Wortlaut des Strafgesetzbuchs in der Ostzone bereits abgeändert worden sei und daß sich das Bundesjustizministerium auch bei der Novellierung anderer grundlegender Gesetze nicht dadurch hemmen lassen dürfe, daß die Regierung der Ostzone andere Wege einschlage. Sein Ministerium habe mit Bedacht in dem vorliegenden Entwurf eines StÄG bereits alles das gebracht, was im Augenblick akut und diskussionswürdig sei. Bei der Behandlung der Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat sowie der Frage des Ehrenschutzes müsse man auf jeden Fall in die Struktur des Strafgesetzbuches eingreifen. Es erscheine unmöglich, diese Tatbestände außerhalb des Strafgesetzbuches zu regeln. Außerdem solle man einer Inflation von Gesetzen möglichst entgegenwirken. Die Erörterung der methodischen Fragen (z. B. nach dem Zuviel an Wertbegriffen) solle der Einzelberatung vorbehalten

19 A. a. O., Kurzprot., S. 3; Wortprot., S. 2.

20 Die Strafrechtsreform erhielt ihre gesetzliche Grundlage durch das Erste und das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts (Allgemeiner und Besonderer Teil) vom 25. 6. und 4. 7. 1969. Siehe BGBl. I, S. 645 und 717. Zu ihrem Inhalt vgl. u. a. J. BAUMANN, 1967, S. 56–71 und W. MAIHOFER, Reform, 1967, S. 72–88.

21 Vgl. BT Rechtsausschuß, Kurzprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 3 (Parl. Arch. I 212/1 a); Wortprot. derselben Sitzung, S. 2 (Parl. Arch. I 212/A 2).

22 Siehe S. 146–150.

23 A. a. O. (wie Anm. 21) Kurzprot., S. 3; Wortprot., S. 3.

bleiben. Jedenfalls sei der Regierungsentwurf – so Dehler – das Ergebnis eingehender Beratung mit den Vertretern der Länder, der Wissenschaft und der Praxis[24] und von daher gesehen eine geeignete Grundlage für die Beratungen des Rechtsausschusses.[25]

Da es nach den Ausführungen Dehlers keine weiteren Wortmeldungen zur Generaldebatte gab, nahm der Rechtsausschuß anschließend die Berichte der drei Unterausschüsse entgegen.

Zu dem Abschnitt „Friedensverrat" referierte der Abg. Wahl (CDU) die Überlegungen des Unterausschusses I. Dieser hatte sich – ausgehend von der Überschrift des Abschnitts – mit dem Sinngehalt des Wortes „Verrat" und seinen Zusammensetzungen „Landesverrat" und „Rassenverrat" (nach 1933) auseinandergesetzt. Als Ergebnis schlug der Unterausschuß für den ersten Abschnitt der Strafrechtsnovelle die neue Überschrift „Verbrechen und Vergehen gegen den Frieden" vor. Diese Formulierung entspreche zugleich der internationalen Terminologie und der Systematik des Strafgesetzbuches, „wo das geschützte Rechtsgut vielfach in Verbindung mit Verbrechen und Vergehen als Überschrift erscheine."[26]

Der Unterausschuß I war sich weiter darüber einig, daß das Strafrecht mit diesem Tatbestand eine Auflage aus Art. 26 GG zu erfüllen habe. Wenn sich auch die Vorstellung, von der das Grundgesetz ausgegangen sei, seit der Korea-Krise gewandelt habe, so bleibe dennoch kein anderer Weg, als dem Grundgesetz zu folgen. Der Unterausschuß habe sich aber gefragt, ob man nicht nach amerikanischem Vorbild eine Fassung finden könne, die die Strafbarkeit der Regierung ausschließe. So besage § 260 des amerikanischen Strafgesetzbuches, daß zu bestrafen sei, wer eine Angriffshandlung gegen ein fremdes Gebiet oder gegen ein Gebiet unternehme, mit dem sich die Regierung nicht im Krieg befinde. Anders ausgedrückt: in den USA würden private kriegerische Unternehmungen mit Strafe bedroht, also Vorgänge, die vielleicht auch bei uns denkbar wären. So habe der Unterausschuß daran gedacht, daß Flüchtlingsorganisationen u. U. einmal einen Zeitpunkt für geeignet ansehen könnten, Schlesien oder das Sudetenland wieder zu besetzen, wobei die Regierung zunächst nicht einbezogen sei. Das sei aber offensichtlich nicht der Sinn des Art. 26 GG. Das Grundgesetz wolle vielmehr – auch nach dem Vorbild des Kontrollratsgesetzes Nr. 10[27] – den Angriffskrieg der Regierung unter Strafe gestellt wissen. Dementsprechend schlage der Unterausschuß eine Fassung vor, die nicht auf den Angriffskrieg allgemein abstelle, sondern auf eine Angriffshandlung, die geeignet sei, einen Krieg auszulösen. Damit erfasse man sowohl Regierungen als auch private Unternehmungen. Der Unterausschuß stellte auch klar, daß der spätere Beitritt der Bundesrepublik zu

---

24 Siehe S. 118 ff., 126 ff., 146 ff.

25 A. a. O. (wie Anm. 21), Kurzprot., S. 3 f.; Wortprot., S. 3 f.

26 BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 4 (Parl. Arch. I 212/A 2). Vgl. z. B. „Verbrechen und Vergehen wider die öffentliche Ordnung" (§§ 123 ff. StGB) oder „Verbrechen und Vergehen wider das Leben" (§§ 211 ff. StGB).

27 Siehe S. 130 Anm. 28.

einem System kollektiver Sicherheit nicht unter die verbotenen Angriffshandlungen falle.[28]

Auch die weiteren Erörterungen zum Fragenkomplex des Friedensverrats standen unter dem Eindruck der Zeitumstände. So wollte der Unterausschuß I den Begriff des Hetzens[29] mit anderen Worten umschreiben, weil bestimmte Formen des Protestes, die damals in der Bevölkerung gegen die Beschlagnahme von Wohnraum durch die Besatzungsmächte laut wurden, u. U. als Hetze ausgelegt werden könnten. „Außerdem sei zu berücksichtigen, daß man auch das Recht haben müsse, sich in stärksten Ausdrücken gegen das System des Ostens zu wenden."[30] Angesichts der Spannungen zwischen Ost und West empfehle es sich nicht, alle abträglichen Äußerungen grundsätzlich unter Strafe zu stellen. Aus diesen Erwägungen heraus schlug der Unterausschuß vor, anstelle von „hetzen" zu sagen: „Wer gegen ein anderes Volk Haßgefühle hervorruft durch Verleumdung oder grobe Entstellungen . . ."[31] Umstritten war ferner der in § 80 Ziffer 3 enthaltene Tatbestand des „Entwickelns" von Waffen.[32] Bei seiner Erörterung wurde daran erinnert, daß die deutschen Wissenschaftler und Spezialisten für Waffentechnik, die in die USA gegangen seien, jetzt dort bleiben müßten, weil zu befürchten sei, daß sie nach ihrer Rückkehr nach Deutschland mit anderen Bevölkerungskreisen zusammenkommen und auf diese Weise den Rüstungsvorsprung der Vereinigten Staaten gefährden könnten.[33] Den Argumenten des Unterausschusses I für die abgeänderten Tatbestände der „Verbrechen und Vergehen gegen den Frieden" stellte der Abg. Arndt (SPD) seine grundsätzlichen Zweifel an der Justitiabilität eben dieser Tatbestände entgegen.[34]

Der Rechtsausschuß befaßte sich mit dem Fragenkomplex des „Friedensverrats" nur noch in den zwei folgenden Sitzungen. Während in der 89. Sitzung die Debatte um den schon früher umstrittenen Begriff des „Angriffskrieges" und den neueren der „Angriffshandlung" kreiste[35], bissen sich die Redner in der 91. Sitzung an der Strafbarkeit „des Entwickelns" von Waffen fest.[36] Die Debatte fand ihr Ende durch den zweimaligen Vorschlag des Abg. Kiesinger (CDU), den Abschnitt mit den §§ 80 bis 86 zurückzustellen und erst am Schluß der Beratungen auf ihn zurückzukommen.[37] Praktisch bedeutete dies, daß der Rechtsausschuß den Fragenkomplex des Friedensverrats schon kurz nach Beginn seiner Be-

---

28 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 5 f.
29 Siehe den Wortlaut des § 80 Ziffer 3 auf S. 114.
30 BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 7.
31 Ebd.
32 Siehe den Wortlaut des § 80 Ziffer 2 auf S. 114.
33 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 8.
34 A. a. O., S. 9.
35 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 89. Sitzung, 21. 2. 1951, S. 1–50 (Parl. Arch. I 212/A 2).
36 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 91. Sitzung, 1. 3. 1951, S. 1–24 (Parl. Arch. I 212/A 2).
37 A. a. O., S. 5 und 23.

ratungen über das 1. StÄG fallenließ.[38] Die übrigen Fragen – Nötigung zum Parteibeitritt, Sprengung von Versammlungen, Uniformmißbrauch, Volksverhetzung – behandelte der Unterausschuß I nicht; in der Vollsitzung des Rechtsausschusses sprach Arndt (SPD) lediglich die Nötigung zum Parteibeitritt (§ 109 b des Entwurfs)[39] an und warnte davor, diese Bestimmung auf die Gewerkschaften auszudehnen, wie es der Regierungsentwurf vorsehe.[40]

Über den Fragenkomplex „Hochverrat und Verfassungsstörung (Staatsgefährdung), Landesverrat, Schutz der Wahlen und Abstimmungen", mit dem sich der Strafrechtsunterausschuß II befaßt hatte, referierte der Abg. Etzel (BP). Erstes Thema war der schon früher diskutierte Unternehmensbegriff. Der Unterausschuß II folgte hier den Vorschlägen des Bundesrates und empfahl, diesen in Rechtsprechung und Schrifttum klargestellten Begriff wieder in das Strafrecht aufzunehmen. Der Begriff des Unternehmens war zum ersten Mal im Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums vom 7. März 1950 aufgetaucht, im nachfolgenden Entwurf vom 20. April 1950 und in der Regierungsvorlage vom 4. September 1950 aber wieder verschwunden.[41] Nun, im März 1951, folgte der Rechtsausschuß der Empfehlung seines Strafrechtsunterausschusses II und fügte nach zweimaliger Debatte[42] in zwei Sitzungen den Begriff wieder in die Novelle ein.[43]

Aus dem Tatbestand des Hochverrats herausgenommen wurden vom Unterausschuß II die Straftaten gegen Staatsoberhäupter, Regierungsmitglieder oder Leiter diplomatischer Vertretungen des Auslandes (§§ 91 und 92 der Vorlage). Mit der Begründung, daß die darin umschriebenen Tatbestände nicht hochverräterischer Natur seien, sondern die Störungen der Beziehungen zum Ausland zum Gegenstand hätten, sollten diese Delikte in einem neuen Abschnitt „Störungen der Beziehungen zum Ausland" zusammengefaßt werden.[44] Das 1. StÄG i. d. F. von 1951 enthielt jedoch keinen entsprechenden Abschnitt.

Eine lange Diskussion hatte im Unterausschuß II die Frage ausgelöst, ob man dem Regierungsentwurf darin folgen solle, daß er die „verfassungsmäßige Ordnung" als Schutzobjekt beim Delikt des Hochverrats aufgenommen habe.[45] Der Rechtsausschuß engte das Schutzobjekt dann auf die „auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland oder der Verfassung eines ihrer Länder beruhende verfassungsmäßige Ordnung" ein.[45] Mit dieser offensichtlichen Begrenzung des Blickfeldes auf den Gegensatz

38 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 185. Zur späteren Einfügung des Tatbestandes „Friedensverrat" in das StGB vgl. H. WOESNER, NJW 1968, S. 2130.
39 Siehe den Wortlaut des § 109 b auf S. 155 f.
40 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 11 f.
41 Siehe S. 112, 114.
42 Zur rechtspolitischen Dimension dieser Frage siehe S. 112 f. und BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 18–21; Wortprot., 94. Sitzung, 15. 3. 1951, S. 4–6; Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 1.
43 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 12 f.
44 A. a. O., S. 14 f.
45 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 94. Sitzung, 15. 3. 1951, S. 3 f. und Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 2–31.

zwischen formeller und materieller Verfassung[46] hakte der Rechtsausschuß relativ rasch ein Thema ab, das die Republikschutzgesetzgebung der Weimarer Zeit als zentralen Streitpunkt belastet hatte.[47]

Ein „eigentümliches Auf und Ab"[48] erlebte unter den Hochverratsbestimmungen der Schutz der obersten Staatsorgane vor Gewalt. Dieser Schutz, von der Regierungsvorlage schon recht weit ausgebaut, war vom Strafrechtsunterausschuß II noch durch den selbständigen Tatbestand der Beraubung der verfassungsmäßigen Befugnisse des Bundespräsidenten sowie des Präsidenten eines Landes verstärkt worden.[49] Die grundsätzlichen Bedenken des Abg. Arndt (SPD) im Rechtsausschuß, den Kreis der schutzwürdigen Personen nicht zu weit zu ziehen, stießen auf den entgegengesetzten Vorschlag der Abg. Wagner (SPD) und Reismann (Z), auch Parlamentarier und Verfassungsrichter des Bundes und der Länder einzubeziehen. Mit dieser Maximalforderung war offensichtlich eine Reizschwelle erreicht, denn der Rechtsausschuß beschloß nun gegen wenige Stimmen, den Sonderschutz auf Leib und Leben des Bundespräsidenten zu begrenzen.[50]

Im Rahmen der Hochverratsbestimmungen erörtert und – trotz systematischer Bedenken – auch dort belassen wurde die fahrlässige Verbreitung hochverräterischer Schriften. Der Rechtsausschuß folgte hier dem Vorschlag seines Strafrechtsunterausschusses II und dehnte die fahrlässige Verbreitung hochverräterischer Druckschriften auf alle Schrift-, Bild- und Tonträger aus.[51] Insgesamt gesehen behandelte der Rechtsausschuß den Komplex des Hochverrats einschließlich des Begriffs der hochverräterischen Unternehmung nach der Generaldebatte in vier Sitzungen.[52]

Einen vergleichsweise knappen Zeitraum beanspruchten hingegen die Erörterungen über den Landesverrat, der ebenfalls als Materie dem Strafrechtsunterausschuß II zugewiesen worden war. Auch mit dem Charakter dieser Straftatbestände hatte sich der Unterausschuß eingehend auseinandergesetzt. Aus der dabei gewonnenen Sicht bestand die objektive Substanz der Straftat nicht darin, daß jemand irgendeine Information an einen anderen gelangen lasse, sondern darin, daß der Täter dadurch das Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder gefährde. Dementsprechend wollte der Unterausschuß diesen Tatbestand voranstellen. Der Rechtsausschuß folgte dem Vorschlag jedoch nicht und stellte wie früher die Definition des Staatsgeheimnisses und des Verrats wieder voran. Dagegen

---

46 Vor allem der Abg. Arndt (SPD) hielt es für richtig, sich auf die Verfassungsurkunden des Bundes und der Länder zu beschränken. Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 18 f.

47 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 119–131, 185, 426 f.

48 So F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 185.

49 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 13.

50 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 5–14. Siehe § 83 StGB (im Anhang).

51 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 14; Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 14–29; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 186. Siehe § 84 StGB (im Anhang).

52 In der 94., 95., 96. und 99. Sitzung vom 15. 3., 4. 4., 11. 4. und 19. 4. 1951.

setzte sich der Unterausschuß mit seinem Vorschlag durch, die Definition des Staatsgeheimnisses um den Begriff „Erkenntnisse" zu erweitern, auf diese Weise die Erkenntnisse der Naturwissenschaften (z. B. der Atomphysik) zu berücksichtigen und entsprechend „Zeichnungen, Formeln und Modelle" einzubeziehen.[53]

Nach der Generaldebatte über den Landesverrat sprach der Rechtsausschuß diesen Fragenkomplex erst wieder nach Abschluß der Debatte über den Hochverrat an, und da auch nur in der Weise, daß er seine Beratung vertagte.[54] Die Erörterung des Tatbestandes wurde in einen Unterausschuß verlagert, über dessen Ergebnisse der Abg. Neumayer erst zu einem Zeitpunkt berichtete[55], als der Rechtsausschuß bei seiner Behandlung des Strafgesetzentwurfs als Ganzes schon stark unter Zeitdruck stand.[56] Bericht und anschließende Debatte ergaben, daß der Unterausschuß die sparsamen Vorschriften des Regierungsentwurfs „durch eine Übernahme nahezu sämtlicher Vorschriften der Novelle von 1934 ersetzt" hatte.[57]

Ausgeklammert hatte der Strafrechtsunterausschuß II die Verfassungsstörung (§ 90 des Entwurfs). Wie bereits zuvor die Vertreter der Landesjustizverwaltungen, der Wissenschaft und der Praxis war auch der Unterausschuß II mehrheitlich zu dem Ergebnis gekommen, daß der Begriff der Verfassungsstörung, so wie ihn die Regierungsvorlage umschrieb, inakzeptabel sei. Aus politischer Sicht hatte den Unterausschuß die Sorge bedrängt, „daß die tatsächliche Erfüllung des Tatbestandes sehr bedenkliche reaktionäre Züge aufweise und der Entwicklung zu einem polizeistaatlichen Schnüffelsystem Tür und Tor öffne."[58] Der Unterausschuß empfahl deshalb, die Frage des § 90 mit der des § 100 (Herabwürdigung von Staatsorganen), die den Unterausschuß III beschäftigte, zusammen zu behandeln.[59] Der Rechtsausschuß folgte diesem Vorschlag, womit er die Debatten über die Staatsgefährdung zum Schwerpunkt seiner gesamten Beratungen über das 1. StÄG machte, was eine nähere Darstellung verdient.[60]

Zuvor muß jedoch noch die Arbeit des Strafrechtsunterausschusses III und das weitere Schicksal der von ihm erörterten Fragenkomplexe ins Blickfeld gerückt werden. Über die dort geleistete Arbeit referierte Arndt (SPD). Dem Berichterstatter zufolge hatte dieser Unterausschuß nur eine allgemeine Diskussion über die ihm zugewiesenen Materien geführt, auf

---

53 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 15–17; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 194. Siehe § 99 StGB (im Anhang).

54 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 2.

55 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 44–53; Ausschuß-Drucks. Nr. 41 vom 27. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/1 b); Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 25–48 (Parl. Arch. I 212/A 2).

56 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 110. Sitzung, 6. 6. 1951, S. 1–5. Der Rechtsausschuß mußte sich damals vertagen, weil von seiten der Oppositionsparteien keine Juristen anwesend waren.

57 Siehe F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 194 und den genauen Nachweis ebd.

58 So BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 18.

59 Ebd.

60 Siehe S. 178 ff., 190 ff.

eine Erörterung der Bestimmungen über den Gerichtsfrieden (§ 137 b)[61] wegen Abwesenheit des zuständigen Regierungsvertreters verzichtet und im übrigen eine Einigung ansatzweise nur bei der Frage erzielt, daß die Bundesfarben Schwarz-Rot-Gold[62] zu schützen seien. In allen übrigen Fragen – so Arndt – seien die Auffassungen ziemlich weit auseinandergegangen.[63]

Die größten Bedenken hatten im Unterausschuß III die Bestimmungen der §§ 99 und 100 der Vorlage (Herabwürdigung des Staates und seiner Organe) geweckt, weil man hier die Möglichkeit einer uferlosen Anwendung und einer unangemessenen Privilegierung von bestimmten Personen voraussah, die hohe Staatsämter bekleideten. Bei der Erörterung der beiden Paragraphen hätten sich – so der Berichterstatter – die Ausschußmitglieder aller anwesenden Fraktionen gegenseitig an ihre verschiedenen kritischen Aussprüche erinnert, die sie bis dahin in ihrer politischen Laufbahn getan hatten. Dabei seien sie übereinstimmend zu der Überzeugung gekommen, daß sie sich alle aus der Sicht eines böswilligen Richters bereits vielfach strafbar gemacht hätten. Von daher gesehen könne mit den Bestimmungen dieser beiden Paragraphen „jedwede politische Kritik abgewürgt werden"[64]. Persönlich war Arndt sogar der Ansicht, daß die Vorschriften über die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane überhaupt gestrichen werden könnten.[65] Nachdem bereits in der Generaldebatte des Rechtsausschusses der Zusammenhang zwischen der Herabwürdigung des Staates und der Staatsgefährdung zutage getreten war[66], bezog der Rechtsausschuß die Herabwürdigung des Staates usw. im Verlauf seiner Beratungen in die Deliktsgruppe der Staatsgefährdung ein.[67]

Von den übrigen, dem Strafrechtsunterausschuß III zugewiesenen Tatbeständen[68] beanspruchten lediglich die Verletzung der Bannmeile um die Parlamente[69] und vor allem die Gründung gesetzesfeindlicher Vereinigungen[70] den Rechtsausschuß in nennenswertem Umfang. Auch der zuletzt genannte Straftatbestand muß im Zusammenhang mit der Staatsgefährdung gesehen werden[71], die im folgenden dargestellt wird.

---

61 Zu den Auseinandersetzungen um diesen konfliktträchtigen Paragraphen siehe S. 123 f., 136 f.
62 Siehe dazu § 96 Abs. 1 Ziffer 2 StGB (im Anhang).
63 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 29.
64 A. a. O., S. 30.
65 Ebd.
66 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 17 f. (Berichterstatter Etzel, BP).
67 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 192 f.
68 Siehe die Aufzählung in diesem Abschnitt vor Anm. 14.
69 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 13–15; Wortprot., 104. Sitzung, 9. 5. 1951, S. 1–19; Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 1. Siehe § 106 a StGB (im Anhang).
70 Vgl. BT Rechtsausschuß, Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 11; Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 30–34; Wortprot., 117. Sitzung, 25. 6. 1951, S. 18–24; Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 41–90; Wortprot., 120. Sitzung, 3. 7. 1951, S. 1–6.
71 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191.

b) Ringen um den neuen Tatbestand „Staatsgefährdung"

Als der Rechtsausschuß des Bundestages Anfang Februar 1951 durch drei Strafrechtsunterausschüsse das Terrain für sein weiteres Vorgehen sondieren ließ, klammerte der Unterausschuß II die am meisten umstrittene Bestimmung über die Verfassungsstörung (§ 90 des Entwurfs) aus seinen Empfehlungen aus.[1] Daß der Unterausschuß dem Rechtsausschuß gerade bei dieser Materie den Weg nicht weisen konnte, erstaunt nicht, wenn wir uns erinnern, daß zuvor bereits die Strafrechtsexperten der Landesjustizverwaltungen im Bundesrat[2], die deutschen Strafrechtslehrer, Juristische Fakultäten, Präsidenten von Oberlandesgerichten[3] und der Deutsche Juristentag in seiner Mehrheit[4] mit guten Gründen bezweifelt hatten, daß der Begriff „Verfassungsstörung" juristisch überhaupt faßbar sei.[5] Die stärker kasuistische Fassung des Tatbestandes, die die Regierung daraufhin dem Bundestag als Alternativlösung angeboten hatte[6], war wiederum beim Bundesgerichtshof auf Ablehnung gestoßen.[7]

Trotz aller Vorbehalte in Wissenschaft und Praxis blieb die Bundesregierung bei ihrem Wagnis, die gewaltlose Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung strafrechtlich zu definieren. Nach der Erörterung der Hochverratsvorschriften begann der Rechtsausschuß am 19. April 1951 – also zwei Monate nach Inangriffnahme der Materie – mit der Beratung der Vorschriften über die Staatsgefährdung.[8] In dieser Sitzung erinnerte der Abg. Ewers (DP) eingangs daran, „daß die Bundesregierung in ihrem Entwurf einen einzigen Paragraphen mit einem ungreifbaren Tatbestand vorgesehen habe. Der Bundesrat habe dazu gesagt, daß die Bestimmung zwar erwünscht, aber so wenig konkret sei, daß es ausgeschlossen erscheine, sie in ein Gesetz einzubauen."[9] Der ursprüngliche Unterausschuß II sei ebenso wie der Bundesrat zu der Auffassung gelangt, daß die Vorschläge der Bundesregierung zu § 90 unhaltbar seien und daß man einen anderen Weg finden müsse. Er (Ewers) habe daraufhin eine Vorschrift entworfen, die versuchsweise einige der unentbehrlichen Tatbestände erfassen sollte. Dieser Versuch sei jedoch gescheitert, weil die Abgrenzung zum Hochverrat darin nicht gelungen sei. Inzwischen habe ein neuer Unterausschuß unter Leitung von Generalstaatsanwalt Schafheutle vom Bundesjustizministe-

1 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 17 f.; Wortprot., 94. Sitzung, 15. 3. 1951, S. 4.
2 Siehe S. 120–122.
3 Siehe S. 131–134.
4 Siehe S. 149 f.
5 Im Bundesrat waren die Vorschriften bereits 1950 als „in ihrem Anwendungsbereich viel zu kautschukartig" bezeichnet worden. Siehe BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 A (J. Müller, Bayern).
6 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307, Anlagen-Bd. 6, Anlage 3, S. 75–78.
7 Siehe S. 164 f.
8 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 29.
9 Ebd.

rium neue Vorschläge ausgearbeitet.[10] Diese knüpften an die Argumente an, mit der die Regierungsvorlage den § 90 begründet habe. „Diese Begründung mache sich der Unterausschuß in jedem Teil zu eigen. Sie gehe davon aus, daß die ‚kalte Revolution', d. h. die gewaltlose Revolution in Zukunft vermutlich die Form sein werde, in der Umstürze vorbereitet würden, indem man den Staat durch die nötigen Vorbereitungshandlungen zum Umsturz reif mache."[11] Die aus diesem Blickwinkel erarbeiteten Vorschläge habe der Unterausschuß in einem eigenen Abschnitt „Staatsgefährdung" zusammengefaßt, wobei die neue Bezeichnung zweifellos besser sei als die der „Verfassungsstörung".[12]

Die Ausschußdrucksache Nr. 29, mit der die Subkommission dem Rechtsausschuß ihre Vorschläge unterbreitete[13], ersetzte den § 90 durch zehn Einzelbestimmungen zu folgenden Tatbeständen bzw. Begriffen: Verfassungsverrat mittels Beseitigung oder Außerkraftsetzung von Verfassungsgrundsätzen (§ 90), Begriffsbestimmung der Verfassungsgrundsätze (§ 90 a), staatsgefährdende Sabotage (§ 90 b), verfassungsfeindliche Vereinigung (§ 90 e), zersetzende Einwirkung auf Behördenangehörige (§ 90 d), politischer Nachrichtendienst (§ 90 e), Einführung verfassungsfeindlicher Schriften (§ 91), Strafschärfung bei staatsgefährdender Absicht (§ 92) sowie allgemeine Sabotage (§§ 316 a, 317) und Nebenstrafen (§ 93).[14] Die Bezeichnungen der zuvor genannten Vorschriften deuten bereits an, daß diese dann die Grundlage für die Bestimmungen des späteren Abschnitts „Staatsgefährdung" bildeten. Allen Bestimmungen der Ausschußdrucksache Nr. 29 ist gemeinsam, „daß die Merkmale der äußeren Tatseite ähnlich wie bei § 90 erster und zweiter Fassung[15] äußerst unbestimmt abgefaßt sind, und daß das entscheidende Kriterium nach wie vor die ‚staatsgefährdende Absicht' ist."[16]

Geschützt werden sollten nach den Vorstellungen des Unterausschusses zum einen die „freiheitliche demokratische Grundordnung" und zum anderen fünf als unabdingbar angesehene Verfassungsgrundsätze:

---

10 Zu den Besprechungen dieses Unterausschusses, die mindestens zweimal, nämlich am 29. 3. und am 10. 4. 1951, stattfanden, hatte das BMJ mehrere Abgeordnete eingeladen, von denen Ewers (DP) und Majonica (CDU) nachweislich teilnahmen. Ewers übermittelte das Beratungsergebnis dem Rechtsausschuß. Vgl. Schreiben von MinR Schafheutle, BMJ, vom 20. 3. 1951 an die Abg. Oellers, Mende, Ewers und Majonica (BA, B 141/3035 und 3040) und den Aktenvermerk aus dem BMJ vom 11. 4. 1951 betr. Strafvorschriften gegen Staatsgefährdung im Entwurf des StÄG (BA, B 141/3036).

11 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 29 f.

12 A. a. O., S. 30.

13 Siehe BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

14 Ebd.

15 Siehe S. 107, 139 f.

16 So grundsätzlich kritisch K. Pfannenschwarz, Entstehung, 1957, S. 191. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 189 f., gelangt in seinem differenzierteren Urteil zu demselben Ergebnis.

Dritter Abschnitt
Staatsgefährdung
§ 90

„Wer es unternimmt, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen ganz oder in einem ihrer Grundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, wird wegen Verfassungsverrats mit Zuchthaus bestraft.

§ 90 a

Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Abschnitts sind:

1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
3. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,
4. die Unabhängigkeit der Gerichte,
5. die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und die Wahrung der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, Gleichheit vor dem Gesetz, Freiheit des Glaubens und des Gewissens, Freiheit des religiösen und des weltanschaulichen Bekenntnisses, Freiheit der Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit."[17]

Der Versuch, auf diese Weise das Schutzobjekt der Staatsgefährdung zu bestimmen und im Sinne des späteren § 88 Abs. 2[18] allgemein zu definieren, brachte den Rechtsausschuß in eine fast ausweglose Lage: Einerseits empfand man auf seiten der Parlamentarier die Generalklausel „freiheitliche demokratische Grundordnung" als zu unbestimmt, während die Regierungsvertreter sie für unverzichtbar hielten. Andererseits erschien die von Abgeordneten gewünschte Konkretisierung durch Einzelgrundsätze den Regierungsvertretern ungeeignet, alle staatsgefährdenden Vorgehensweisen des totalitären Gegners voll zu erfassen und sie – vor allem bei „primitiven" Tätern – nachzuweisen. Der Ausweg, beide Schutzgüter, d. h. die Grundordnung und die Einzelgrundsätze, zu kombinieren (wie dies u. a. die zuvor zitierten §§ 90 und 90 a taten), barg dagegen die Gefahr in sich, daß Strafrechtsprechung und spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus noch zu erörternden Gründen in Widerspruch zueinander gerieten.[19]

---

17 Siehe BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 29 vom 17. 9. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).
18 Siehe den Wortlaut des § 88 Abs. 2 StGB (im Anhang).
19 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 186.

Die Argumente für jeden der drei Lösungsvorschläge bedrängten sich gegenseitig[20] und hatten zur Folge, daß sich die Ausschußdebatte schließlich im Kreise drehte.[21] Die Gründe dafür werden erst aus der Ausgangslage und aus dem Verlauf der Beratungen verständlicher.

Als der Rechtsausschuß im Frühjahr 1951 die Strafrechtsvorlage beriet, war noch völlig offen, welchen Inhalt der Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" erhalten würde. Der Parlamentarische Rat hatte den im deutschen Verfassungsrecht bis dahin unbekannten Begriff in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 18, 21 Abs. 2, 91 Abs. 1 GG), ohne ihn jedoch zu erläutern.[22] Er war auch bereits in den Vorläufern der ersten beiden Verfassungsbestimmungen, nämlich in den Art. 20 und 47 des Entwurfs von Herrenchiemsee enthalten gewesen, ohne daß jedoch der darstellende Teil des Berichts über den Verfassungskonvent den Begriff geklärt hatte.[23] Von daher gesehen war es verständlich, daß die Ausschußdrucksache Nr. 29 darauf abzielte, den Begriff inhaltlich zu füllen, wie es ähnlich im ersten Entwurf für das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht versucht worden war.[24]

Jede gesetzliche Auslegung dieses Begriffs und damit des Grundgesetzes war aber vorläufig, weil sie nach Art. 93 GG dem Bundesverfassungsgericht und nicht dem Bundestag übertragen worden war. Der Begriff „freiheitliche demokratische Grundordnung" war daher solange als unbestimmt anzusehen, bis das Bundesverfassungsgericht ihn inhaltlich definiert hatte.[25] Solange dies nicht der Fall war, hätte die Verwendung dieses Begriffs als strafrechtliches Schutzobjekt in der Strafrechtsnovelle die Gerichte vor die kaum lösbare Aufgabe gestellt, „sowohl die Frage, was den Inhalt der verfassungsmäßigen Ordnung ausmacht, wie die andere Frage, wann die angewandten Methoden verfassungswidrig sind"[26], zu beantworten.

Angesichts dieses Sachverhalts hielten es Ausschußmitglieder nahezu aller Fraktionen für ein Risiko, eine Legaldefinition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nach den Erfordernissen des Strafrechts zu versuchen.[27] Sie wurden darin durch das Zugeständnis von Dr. Rotberg

---

20 Vgl. insbesondere BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 1–26. Dort wurde die Debatte über die Zuordnung des Begriffs der fdGO und der Einzelgrundsätze zunächst abgebrochen.

21 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 4, 14, 17 (Arndt, v. Merkatz, Strauß – BMJ).

22 Vgl. K.-B. v. DOEMMING, JÖR 1951, S. 171–175, 207–210, 661–664.

23 Vgl. DER PARLAMENTARISCHE RAT 1948–1949, Bd. 2, S. 506 ff., 582, 589; Vermerk aus dem BMJ vom 4. 6. 1951 betr. die fdGO (BA, B 141/3037).

24 Vgl. GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. 9 f., 65 f., et passim.

25 Erstmals bestimmt wurde der Begriff im Urteil des BVerfG vom 23. 10. 1952 betr. Feststellung der Verfassungswidrigkeit der SRP, in: BVerfGE Bd. 2, S. 12 f.

26 So ein Aktenvermerk aus dem BMI vom 25. 4. 1951 betr. § 90 der Regierungsvorlage (BA, B 106/55535). Vor Überforderung des Strafrichters angesichts nicht ganz klar formulierter Umschreibung des gesetzlichen Tatbestandes war 1950 bereits im Bundesrat gewarnt worden. Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 431 D (Beyerle).

27 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 15 (Brill, SPD), S. 16 (v. Merkatz, DP), S. 18, 26 (Wahl, CDU).

(BMJ) bestätigt, der Begriff „sei neu und noch nicht gefaßt, weder durch die Rechtsprechung noch durch irgendeine andere Art von Staatenpraxis oder Literatur im deutschen Bereich. Er müsse in mühsamer Arbeit vom Verfassungsgerichtshof, u. U. im Laufe von Monaten oder Jahren, erst wirklich zuverlässig mit Inhalt erfüllt werden. Jedenfalls sei er keine geeignete Grundlage für einen Straftatbestand, der in besonderem Maße auf Klarheit, scharfe Grenzziehung, leichte Durchsichtigkeit und gute Manipulierbarkeit Wert legen müsse."[28] Daher sei eine Bestimmung, die lediglich die freiheitliche demokratische Grundordnung zugrunde lege, unannehmbar und eine Inhaltsbestimmung unumgänglich.[29] Der somit erklärten Absicht des Bundesjustizministeriums, die Strafvorschriften nicht allein auf den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu stützen, entsprach die Tatsache, daß die §§ 90 b–e, 91 und 92 der Ausschußdrucksache Nr. 29 als Schutzobjekt neben der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – sozusagen als ihre Konkretisierung – die in § 90 a aufgeführten Einzelgrundsätze enthielten.[30]

Die Ausschußdrucksache Nr. 29 vom 17. Mai 1951 war der erste Versuch, den Mangel des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (d. h. seine Unbestimmtheit) und den Nachteil der Verfassungsgrundsätze (d. h. die schwierige Beweisbarkeit ihrer Verletzung) dadurch auszugleichen, daß man beide Elemente kombinierte: § 90 nennt als Schutzobjekte „die freiheitliche demokratische Grundordnung [. . .] ganz oder in einem ihrer Grundsätze"; § 90 a zählt anschließend auf, welches die „Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung [. . .] sind".[31] Die Absicht, beide Elemente miteinander zu verbinden, kam dann erneut in dem Vorschlag des Abg. Wahl (CDU) vom 7. und 13. Juni 1951 zum Ausdruck, wonach § 90 wie folgt lauten sollte:

„Wer es unternimmt, die freiheitliche demokratische Grundordnung [. . .] dadurch zu beseitigen, daß er einen der folgenden Grundsätze des § 90 a außer Kraft zu setzen versucht [. . .]"[32].

Ministerialdirigent Rotberg vom Bundesjustizministerium würdigte diesen Vorschlag als erwägenswert und sah seinen Vorzug darin, „daß der Grundbegriff der demokratischen Grundordnung nie allein als Generalklausel verwandt werden dürfe, sondern immer nur das Ziel der Auslegung der einzelnen Grundsätze bilde."[33] Dem Kollegen Rotbergs, Ministerialrat Schafheutle, erschien dagegen eine Gleichsetzung der demo-

---

28 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 7 f.

29 A. a. O., S. 8.

30 K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 192 hält dagegen die Erklärung der Bundesregierung für fragwürdig, weil sie neben den Verfassungsgrundsätzen den unbestimmten Begriff der fdGO enthielt.

31 Siehe BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

32 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 19 und die sinngleichen Varianten in BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 3 und 6 (ebenfalls von Wahl).

33 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 19 f. Vgl. eine Äußerung Rotbergs im gleichen Sinn in BT Rechtsaussch., Wortprot., 114. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 10.

kratischen Grundordnung mit einzelnen Verfassungsgrundsätzen bedenklich. Aus seiner Sicht mußte sich bei der vorgeschlagenen Fassung des § 90 der Vorsatz des Täters darauf richten, einzelne der aufgezählten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen. Er bezweifelte jedoch, daß „primitive" Täter (Träger dieser staatsfeindlichen Tätigkeit seien meistens kleine Agenten) sich über das Wesen der einzelnen aufgeführten Verfassungsgrundsätze im klaren seien. Darunter schienen dem Redner „der Anwendungsbereich und die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmungen sehr zu leiden."[34] Schafheutle plädierte deshalb dafür, „neben die einzelnen genannten Verfassungsgrundsätze als weiteres Schutzobjekt die freiheitliche demokratische Grundordnung zu stellen."[35] Die Bedenken von Schafheutle deckten sich mit denen des Bundesinnenministers, der in der Aufzählung einzelner Angriffshandlungen den Nachteil sah, „daß stets eine Lücke bleibt, da immer neue Wege, den demokratischen Staat anzugreifen, gesucht werden."[36]

Die Vorstellung, daß es nicht um ein Schutzobjekt gehe, sondern daß zwei Schutzobjekte nebeneinander zu umschreiben seien, brachte das Bundesjustizministerium in der Ausschußdrucksache Nr. 37 vom 12. Juni 1951 zum Ausdruck, indem es § 90 so beginnen ließ: „Wer es unternimmt, [. . .] die freiheitliche demokratische Grundordnung [. . .] oder einen der in § 90 a bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen".[37] Damit war dem auch später von Regierungsseite verteidigten Konzept des Nebeneinanders zweier Schutzobjekte[38] ebenso Rechnung getragen wie der Forderung der Abgeordneten nach justitiablen Einzeltatbeständen. Besonders entgegenkommen mußte den Parlamentariern § 90 a Ziffer 5[39], der die Grundrechte ausdrücklich als strafrechtliches Schutzobjekt bezeichnete. Vor allem die Juristen der SPD im Rechtsausschuß konnten kaum übersehen, daß sich der § 90 a Ziffer 5 inhaltlich weitgehend mit § 5 Abs. 1 Ziffer 2 des sozialdemokratischen Entwurfs eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie deckte[40]: dieser sollte „die in den Artikeln 3, 4 und 5 des Grundgesetzes gewährleisteten Rechte" vor der Tätigkeit demokratie- und staatsfeindlicher Verbindungen schützen.[41]

Neben der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den fünf Verfassungsgrundsätzen[42] enthielt die Ausschußdrucksache Nr. 29 vom

---

34 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 5.
35 A. a. O., S. 5 f.
36 So Lehr, BMI, in einem Schreiben vom 18. 5. 1951 an Dehler, BMJ (BA, B 141/3037). Zu den übereinstimmenden Bedenken im BMJ und im BMI, die Grundsätze der fdGO als geschützt zu bezeichnen und im einzelnen aufzuzählen, vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 3.
37 Siehe BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 37 vom 12. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).
38 Vgl. eine Äußerung von Schafheutle in diesem Sinn in BT Rechtsaussch., Wortprot., 114. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 9.
39 Siehe den Wortlaut von § 90 a vor Anm. 17 in diesem Abschnitt.
40 Darauf macht K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 192 aufmerksam, der in § 90 a Ziffer 5 einen „Köder" sieht, der vor allem die SPD-Abgeordneten zu einer „konstruktiven Mitarbeit" gewinnen sollte.
41 Zum Inhalt des Gesetzentwurfs siehe 2. Kap. 2 b.
42 Siehe den Wortlaut in diesem Abschnitt vor Anm. 17.

17. 5. 1951 ein weiteres Schutzobjekt: den „Bestand" der Bundesrepublik Deutschland. Er taucht dort allerdings nur in den Strafvorschriften über die Zersetzung (der pflichtmäßigen Bereitschaft zum Schutze des Bestandes oder der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik) und über den Nachrichtendienst (soweit er Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik fördert) auf.[43]

Angesichts der immer wieder auftauchenden Frage, was man schützen wolle, schlug der Abg. Kopf (CDU) am 7. Juni 1951 im Rechtsausschuß vor, den Staat als rechtliche Ordnung und mit seinen wesentlichen Elementen, „also etwas Faktisches" zu schützen.[44] Die demokratische Grundordnung – so Kopf – habe zwei Seiten, eine rechtliche und eine faktische. Bisher schütze der Entwurf nur die rechtliche Seite, d. h. die demokratische Grundordnung, soweit sie auf Rechtsgrundsätzen aufbaue. Diese Art des Schutzes erscheine ihm unzulänglich, weil auf diese Weise staatsfeindliche Maßnahmen damit verharmlost werden könnten, daß die Grundsätze selbst ja nicht angegriffen worden seien, obwohl sich die Handlungen gegen die tatsächlichen Erscheinungsformen, d. h. gegen den Bestand des Staates richteten.[45] Von Regierungsseite unterstützte Ministerialrat Schafheutle diese Anregung und schlug unter Berufung auf Art. 21 Abs. 2 GG (der u. a. vom „Bestand der Bundesrepublik" spricht) vor, einen allgemeinen Schutz des „Bestandes" der Bundesrepublik in das Strafrecht einzubauen.[46]

Die folgende Ausschußdrucksache Nr. 37 vom 12. Juni 1951 trug diesem Vorschlag Rechnung und nannte als Schutzobjekt den „Bestand" der Bundesrepublik noch vor der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" und den „Verfassungsgrundsätzen".[47] Ergänzt wurde der Schutz des Bestandes der Bundesrepublik durch folgenden Absatz:

„Als Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland im Sinne dieses Abschnitts gilt nicht die Teilnahme an einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die die Bundesregierung Hoheitsrechte überträgt oder zu dessen Gunsten sie Hoheitsrechte beschränkt."[48]

Die Aufnahme dieses Absatzes in den Gesetzentwurf war konsequent im Sinne von Art. 24 GG, der die Einbeziehung der Bundesrepublik in ein System kollektiver Sicherheit vorsieht. Ob die Befürworter dieses Passus der Strafrechtsnovelle die bereits eingeleiteten Bemühungen um einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag vor Augen hatten, läßt sich nicht belegen, ist aber wahrscheinlich, wenn man an die übrigen Strafrechtsvorschriften denkt, die unter Bezugnahme auf die Wiederbewaffnung

---

43 Vgl. BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a); F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 188.
44 BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 37 f.
45 A. a. O., S. 47 f.
46 A. a. O., S. 38 f.
47 BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 37 vom 12. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).
48 Ebd.

entworfen wurden.[49] Anders als die Bemühungen um den Inhalt der freiheitlichen demokratischen Grundordnung waren die Versuche, den Begriff „Bestand" strafrechtlich zu definieren, viel weniger durch Skrupel belastet, in Widerspruch zu einer späteren verfassungsrechtlichen Definition zu geraten.[50]

Die soeben vorgestellten Kombinationsvorschläge entsprachen zwar – je nach der Art der Verknüpfung – entweder mehr den Vorstellungen der Regierungsvertreter oder derjenigen der Parlamentarier, aber sie bargen alle ein kaum bestrittenes Risiko: nämlich das, in Widerspruch zu der späteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu geraten.[51] Sowohl im Ministerium des Innern als auch in dem der Justiz sah man das Problem voraus, daß das Bundesverfassungsgericht die Grenzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung deutlich enger ziehen könnte, als dies bei der geplanten Anwendung der Vorschriften – im Hinblick auf eine möglichst praktikable Rechtsprechung – der Bundesregierung zweckmäßig erschienen wäre.[52] Aus diesem Blickwinkel sagte Dr. Rotberg im Rechtsausschuß voraus, daß eine Divergenz zwischen der Definition des Strafgesetzgebers und der Definition des Bundesverfassungsgerichts dann gefährlich werde, „wenn der Verfassungsrichter die Grundsätze gegenüber dem Inhalt des § 90 a[53] einschränke, wenn er also z. B. den Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit, der in Ziffer 3 des § 90 a als Wesensbestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung definiert sei, nicht als solchen anerkenne, indem er etwa sage, die Verfassung kenne nicht eigentlich die klassische Form der parlamentarischen Verantwortlichkeit, sondern lediglich gewisse Reaktionspflichten der Regierung, die aber nicht eine parlamentarische Verantwortlichkeit im strengen Sinne darstellten."[54] Dies gelte insbesondere für Bayern, aber auch das konstruktive Mißtrauensvotum nach dem Grundgesetz sei von der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament in Frankreich (IV. Republik) so verschieden, daß es nicht zweifelsfrei unter den Begriff der parlamentarischen Verantwortlichkeit einzuordnen sei.[55] Vertreter des Rechtsausschusses und der Landesjustizverwaltungen sahen ebenfalls die Gefahr des Auseinanderdriftens von Strafrechtsprechung und Verfassungsrechtsprechung und deren Folgen.[56]

---

49 Aus diesem Blickwinkel entstanden u. a. Strafvorschriften gegen Sabotage von lebenswichtigen Betrieben und gegen das Anwerben zum Wehr- und Rüstungsdienst einer ausländischen Macht. Siehe 2. Kap. 4 c vor Anm. 17 und vor Anm. 55.

50 Auf diesen Unterschied macht F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 188 aufmerksam.

51 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 186.

52 Vgl. Vermerk aus dem BMI vom 25. 4. 1951 betr. Vorschläge eines Unterausschusses des Rechtsausschusses des Bundestages zu § 90 der Regierungsvorlage für ein Strafrechtsänderungsgesetz (Verfassungsstörung) (BA, B 106/55535) und interne Stellungnahme aus dem BMJ vom 30. 5. 1951 für den Leiter der Abt. II (BA, B 141/3037).

53 Siehe den Wortlaut des § 90 a vor Anm. 17.

54 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 4 f.

55 Ebd.

56 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 16 f. (v. Merkatz, DP), S. 20 f. (MinDirig Krille, NRW).

Angesichts des zu erwartenden Konfliktes zwischen Strafrechtsprechung und späterer Verfassungsrechtsprechung zeigte die Subkommission des Rechtsausschusses schließlich den Ausweg. Auf Betreiben des Bundesjustizministeriums ließ der Unterausschuß die Generalklausel der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ganz fallen und erweiterte den Katalog der Einzelgrundsätze um zwei Ziffern, wobei die Ziffer 7 wiederum den Charakter einer Generalklausel hatte. Sie erhob nämlich den „Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft" zum Verfassungsgrundsatz, wie aus der Ausschußdrucksache Nr. 38 vom 21. Juni 1951 hervorgeht:

„1.) Als § 90 wird folgende Vorschrift eingefügt:

Im Sinne dieses Abschnittes ist eine Handlung auf die Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland gerichtet, wenn sie darauf hinzielt, die Bundesrepublik Deutschland ganz oder teilweise unter fremde Botmäßigkeit zu bringen, ihre Selbständigkeit sonst zu beseitigen oder einen Teil des Bundesgebietes loszulösen. Als Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland im Sinne dieses Abschnitts gilt nicht die Teilnahme an einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte überträgt oder zu deren Gunsten sie Hoheitsrechte beschränkt. Verfassungsgrundsätze im Sinne dieses Abschnitts sind

1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
3. *das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition*[57],
4. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,
5. die Unabhängigkeit der Gerichte,
6. *der Schutz der Grundrechte gegen eine Beeinträchtigung durch Gewalt, Erregung von Schrecken oder sonstige rechtswidrige Maßnahmen*"[57],

(Das Bundesjustizministerium schlägt vor, als weitere Nummer folgenden Satz hinzuzufügen:

„7. der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft").[57]

2.) der bisherige § 90 wird als § 90 a eingefügt und erhält in Abs. 1 folgende Fassung:

„wer es unternimmt, durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen

1. den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder

---

57 In der Vorlage durch Unterstreichung hervorgehoben.

2. einen der in § 90 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen[57],

wird wegen Verfassungsverrat mit Zuchthaus bestraft. In besonders schweren Fällen kann auf lebenslanges Zuchthaus erkannt werden."[58]

Ziffer 7 stellt insofern eine grundlegende Ergänzung des Kataloges der Einzelgrundsätze dar, weil sie den Ziffern 1 bis 6 gleichgesetzt wurde. In der offiziellen Begründung dazu heißt es, die „Anwendbarkeit der Strafvorschriften über die Staatsgefährdung gegen verfassungsfeindliche Täter wäre ernsthaft gefährdet, wenn ihnen in jedem Falle die Absicht der Beseitigung eines konkreten Verfassungsgrundsatzes der Nr. 1 bis 6 des § 90 nachgewiesen werden müßte. Um diese Gefahr zu beheben, erscheint es unerläßlich, den Nachweis der Absicht auf Errichtung einer Gewalt- und Willkürherrschaft genügen zu lassen."[59] Der Begriff „Gewalt- und Willkürherrschaft" komme einerseits in Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes für die Britische Zone zum Kontrollratsgesetz Nr. 10 vor[60], wo er das nazistische Regime charakterisiere.[61] Andererseits verwende das Westberliner Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit[62] und ihm folgend das Bundesgesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit den Begriff in den Tatbeständen der Verschleppung und der politischen Verdächtigung (§§ 234 a, 241 a StGB)[63], um mit ihm kommunistische Maßnahmen zu kennzeichnen. Somit bringe der Begriff die Ausrichtung des Schutzes nach beiden Seiten am besten zum Ausdruck.[64]

Ähnlich wie die soeben referierte Begründung zu dem erweiterten Katalog von Verfassungsgrundsätzen bekräftigte Schafheutle für die Regierung im Rechtsausschuß die schon früher betonte Notwendigkeit einer Generalklausel, um die Praktikabilität der Vorschrift insgesamt zu sichern. Wenn es Ziffer 7 nicht gebe, dann müsse man dem Täter im Einzelfall nachweisen, daß er die Absicht habe, einen der konkret umrissenen Grundsätze zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen.[65] Rücksichtnahme auf die Abgeordneten war möglicherweise der Grund dafür, daß die Generalklausel nicht mehr dem Katalog von Einzelgrundsätzen vorangestellt war (wie zuvor die freiheitliche demokratische Grundordnung), sondern nun als Verfassungsgrundsatz unter Ziffer 7 einen Bestandteil eben dieses Kataloges bildete. Von seiten der Abgeordneten sah v. Merkatz die Systematik des § 90 in der Fassung vom 21. 6. 1951 darin, daß sie drei Rechtsgüter schütze: erstens den Bestand des Staates, zweitens die Verfassungsgrundsätze (in den

---

58 BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 38 vom 21. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).
59 A. a. O., S. 5.
60 Siehe KRG Nr. 10 „Bestrafung von Personen, die sich Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden oder gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben" vom 20. 12. 1945, in: KR AMTSBL.; S. 50.
61 Vgl. OGHSt, Bd. 1, S. 15; Bd. 2, S. 233 u. a.
62 Siehe S. 57 Anm. 52.
63 Siehe S. 56 f.
64 Vgl. BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 38 vom 21. 6. 1951, S. 5; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 187.
65 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 2, 5 (Parl. Arch. I 212/A 1 b).

Ziffern 1 bis 5) und drittens die Verfassungswirklichkeit (in den Ziffern 6 und 7).[66]

Während der einer Generalklausel gleichende Einzelgrundsatz unter Ziffer 7 – sozusagen als „ein negatives Spiegelbild der Gesamtverfassung"[67] – auf Betreiben des Bundesjustizministeriums in den Katalog gelangte, kam in den Verfassungsgrundsätzen unter Ziffer Nr. 3 und z. T. unter Nr. 6 das Bestreben der Parlamentarier zum Ausdruck, die Zahl der konkreten Einzelgrundsätze zu vergrößern und zugleich rechtsstaatlich unangreifbare Tatbestände zu ihrem Schutz zu schaffen.[68] So ging der Verfassungsgrundsatz unter Ziffer 3, das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition, auf eine Anregung des Abg. v. Merkatz zurück, der das Verbot des Einparteiensystems in § 90 a festzulegen wünschte.[69] Mit diesem Vorstoß packte v. Merkatz eine zentrale Frage des politischen Strafrechts an, die sich während des Gesetzgebungsprozesses immer wieder aufdrängte, nämlich die, wie sich der Gefahr vorbeugen lasse, daß eine Regierung nicht nur die Staatsfeinde, sondern auch eine ihr lästige Opposition mit strafrechtlichen Mitteln bekämpfe.[70] Am schärfsten formulierte den Vorbehalt von parlamentarischer Seite Arndt (SPD) im Rechtsausschuß: Aus seiner Sicht hatte „das Gesetz in seinem bisherigen Entwurf viel mehr die Struktur eines Gesetzes gegen die Opposition als die eines Gesetzes gegen die Kommunisten und Neofaschisten."[71]

Die Besorgnis der Gegner der §§ 90 ff. des Entwurfs nährte sich vor allem aus der Tatsache, daß bei den Tatbeständen der Staatsgefährdung das Kriterium der Anwendung von Gewalt bzw. der Drohung mit Gewalt fehlte. Der Gesetzgeber mußte deshalb auf verfassungsfeindliche individuelle „Absichten" oder verfassungswidrige kollektive „Bestrebungen" zurückgreifen, d. h. auf die politische Zielsetzung von objektiv verfassungskonformen Handlungen. Diese subjektiven Kriterien erschienen unentbehrlich, um „legale verfassungskonforme Opposition von illegaler verfassungsfeindlicher Agitation und Propaganda zu scheiden."[72] Der Rechtsausschuß erblickte im Vorhandensein der staatsfeindlichen Absicht das „rechtstechnische Mittel", um die Staatsfeinde von der verfassungsmäßigen Opposition zu unterscheiden.[73]

---

66 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 4; Kurzprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 3 (Parl. Arch. I 212/A 1 b).

67 So kritisch Arndt (SPD) in BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 1 (Parl. Arch. I 212/A 2).

68 Vgl. die Bedenken der Abg. Arndt (SPD), Fisch (KPD), v. Merkatz (DP) gegen Ziffer 7 des Kataloges von Einzelgrundsätzen in BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 1, 4, 6 f., 8 usw. (Parl. Arch. I 212/A 2); ähnlich K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 193.

69 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 14.

70 Vgl. z. B. die Warnungen der Landesjustizminister J. Müller und J. Beyerle in BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 B und 431 D; E. KERN, NJW 1950, S. 669.

71 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 23 f.

72 So H. ČOPIĆ, 1967, S. 11.

73 So Berichterstatter Wahl (CDU) in BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6304 B und ähnlich H. W. RUHRMANN, NJW 1960, S. 993.

In dieser Unterscheidung tritt nach Scheuner „eine wichtige immanente Grenze des Verfassungsschutzes“[74] im weiteren Sinne zutage. Die Sicherung der Verfassung dürfe nicht dazu führen, die grundlegenden Elemente des demokratischen Regierungssystems dadurch aufzuheben oder zu verfälschen, daß man z. B. bei Maßnahmen gegen verfassungsfeindliche Parteien oder Verbände den freien Wettbewerb zwischen mehreren politischen Gruppierungen unterbindet oder die Bildung neuer politischer Kräfte auf dem Boden der Verfassung verhindert.[75]

Nicht nur Ziffer 7 des Katalogs der Einzelgrundsätze vom 21. Juni 1951, sondern auch die ebenfalls neue Ziffer 6 drückte die Vorstellungen der Regierung aus, und ihr Vertreter erörterte die beiden negativen Grundsätze zusammen.[76] Während Ziffer 5 in der Ausschußdrucksache vom 17. Mai 1951 auf Wunsch der Parlamentarier mehrere Grundrechte als Verfassungsgrundsätze aufzählte[77], beschränkte sich Ziffer 6 des Katalogs vom 21. Mai 1951 auf den „Schutz der Grundrechte gegen eine Beeinträchtigung durch Gewalt, Erregung von Schrecken oder sonstige rechtswidrige Maßnahmen“[78]. Auch diese Formulierung trug der Regierung – wie bei Ziffer 7 – den Vorwurf ein, damit eine rechtlich bedenkliche Generalklausel zu schaffen.[79]

So wie die Staatsgefährdung im ganzen sich durch gewaltloses Vorgehen der Täter auszeichnet, sehen auch die einzelnen Angriffsformen („beeinträchtigen“, „unter fremde Botmäßigkeit bringen“, „sonst beseitigen“, „loslösen“) von dem Erfordernis der Gewaltanwendung ab.[80] Nicht als Beeinträchtigung gilt hingegen die Teilnahme der Bundesrepublik an einer Staatengemeinschaft oder zwischenstaatlichen Einrichtung.[81] Daß durch eine solche Einbindung – etwa im Wege einer getarnten Hegemonie[82] – der Bestandsschutz der Bundesrepublik u. U. gefährdet oder gar aufgehoben werden könnte, wurde in der zeitgenössischen Diskussion durchaus bemerkt.[83]

Ihr volles Relief erhielten die hier vorgestellten Erscheinungsformen der Schutzobjekte und die gegen sie gerichteten Angriffsformen allerdings erst durch die Art und Weise, in der der Rechtsausschuß des Bundestages die Einzeltatbestände der Staatsgefährdung umschrieb.

---

74 Siehe U. Scheuner, Verfassungsschutz, 1950, S. 316.
75 Ebd.
76 Um dem Einwand gegen die Verwendung einer Generalklausel zu begegnen, wollte die Regierung die beiden negativen Grundsätze dann mit den übrigen Verfassungsgrundsätzen gleichstellen. Vgl. dazu BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 1–4, et passim, ferner F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 187.
77 Siehe den Wortlaut in diesem Abschnitt vor Anm. 17.
78 Siehe den Wortlaut in diesem Abschnitt vor Anm. 58.
79 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 3 (Arndt, SPD und MinDirig Krille, NRW).
80 Siehe die Formulierungen in § 88 Abs. 1 StGB (im Anhang).
81 Ebd.
82 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 188 Anm. 7, wo auch die weitere Diskussion über den Vorbehalt belegt wird.
83 Vgl. O. Küster, JZ 1951, S. 659 und J. Schafheutle, JZ 1951, S. 614.

c) Die Einzeltatbestände der „Staatsgefährdung" in der Diskussion der Experten

Der *Verfassungsverrat* (§ 89 StGB) war die erste Einzelvorschrift in dem von Februar bis Juli 1951 entstandenen Abschnitt „Staatsgefährdung" im 1. StÄG. Wesentlich für § 89 sind die beiden Anwendungsfälle bei der Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland bzw. bei der Beseitigung der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze, nämlich der Mißbrauch oder die Anmaßung von Hoheitsbefugnissen. Die Strafdrohung richtet sich also nur gegen die Träger von Hoheitsbefugnissen, nicht aber gegen diejenigen Bürger, die sonstige Handlungen begehen, die darauf gerichtet sind, die Bundesrepublik unter fremde Botmäßigkeit zu bringen.[1] Entsprechend begründete Berichterstatter Ewers (DP) den Paragraphen damit, dieser behandle die „von oben gesteuerte kalte Revolution", d. h. den Verfassungsverrat, wie er entweder durch eine Person begangen werde, die, verfassungsmäßig mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu unterhöhlen beginne, oder aber jemanden, der sich Hoheitsbefugnisse anmaße, z. B. aufgrund eines örtlich geglückten Staatsstreiches. Gewaltanwendung werde dabei nicht vorausgesetzt.[2]

Am Schluß seiner Begründung sagte Ewers voraus, daß dem Tatbestand des Verfassungsverrats vermutlich kaum praktische Bedeutung zukommen werde, wohl aber – und dies gelte insbesondere „für jede führende Person des Staates" – eine abschreckende Wirkung.[3] Auf die daraufhin aufgeworfene Frage, inwieweit in derartigen Fällen nicht doch eine Drohung mit Gewalt gegeben sei, wußte Regierungsvertreter Schafheutle nur zwei problematische Beispiele für Verfassungsverrat zu nennen. Das eine sei die Überschreitung der im Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 legitim an Hitler übertragenen Vollmachten. Dieses habe die Annahme enthalten, daß die Rechte des Reichspräsidenten unangetastet bleiben sollten. Darüber habe Hitler sich 1934 hinweggesetzt, indem er unter Mißbrauch von Hoheitsbefugnissen diese Rechte an sich gezogen habe. Ebenso liege ein Fall des Verfassungsverrats bei der Inkraftsetzung der Verfassung der Ostzone (so Schafheutle) durch den Volkskongreß vor, da dieser von der Bevölkerung nicht legitim gewählt worden sei.[4]

Die Bestimmung über den Verfassungsverrat, die nach Aufbau und Strafdrohung der Vorschrift über den Hochverrat entspricht[5], hatte ein Vorbild in dem Entwurf der SPD für ein Gesetz gegen die Feinde der De-

---

1 Siehe den Wortlaut des § 89 Abs. 1 StGB (im Anhang). Zur Entstehung des § 89 vgl. O. BAKKES, 1970, S. 25 und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 190.

2 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 9.

3 Ebd.

4 A. a. O., S. 10. Vgl. die kritische Einschätzung dieser Beispiele bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 190. Zum Wortlaut des angesprochenen Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 siehe RGBl. 1933, Teil 1, S. 141.

5 Auf diese Analogie machen aufmerksam H. v. WEBER, MDR 1951, S. 521 und HuSt I, 1957, S. 9 (Vorwort von W. Wagner).

mokratie, der sich wiederum an dem hessischen Entwurf eines Staatsschutzgesetzes von 1948 anlehnte.[6] Der hessische Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der demokratischen Freiheit drohte in § 1 Abs. 1 einem Mitglied der Landesregierung Strafe an, „das unter Bruch der Verfassung die Rechte des Volkes, des Landtags oder des Staatsgerichtshofs angreift, um den verfassungsgemäßen Zustand zu ändern."[7] Im gleichen Sinn stellte der sozialdemokratische Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie nicht verfassungstreue Regierungsorgane in Bund und Ländern unter Strafe, wenn sie unter Mißbrauch ihrer Hoheitsbefugnisse die Rechte des Volkes, eines Parlamentes oder eines Verfassungsgerichts angreifen.[8] Regierungsvertreter Schafheutle machte darauf aufmerksam, daß in dieser Vorschrift das Tatbestandsmerkmal der Anwendung von Gewalt oder Drohung mit Gewalt fehle. Bei der Formulierung des Verfassungsverrats sei es die Absicht des Unterausschusses[9] gewesen, die Vorschriften des SPD-Entwurfs zu verallgemeinern. Anders als in diesem bedrohe § 90 des Entwurfs (§ 89 StGB) nicht nur die Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung mit Strafe, sondern jeden, der unter Mißbrauch von Hoheitsbefugnissen die Demokratie angreife, also nicht etwa nur Minister, sondern z. B. auch einen „Polizeigeneral".[10]

Als zweiter Einzeltatbestand im Abschnitt „Staatsgefährdung" wird die *staatsgefährdende Sabotage* (§ 90 StGB) unter Strafe gestellt. Während sich § 89 gegen die kalte Revolution von oben richtete, sollte § 90 die kalte Revolution von unten abwehren.[11] Bis 1951 kannte das Strafgesetzbuch keine allgemeine Bestimmung gegen die Verhinderung oder Störung lebenswichtiger Betriebe. Vorschläge in dieser Richtung enthielten die Strafrechtsentwürfe von 1927, 1930 und 1936; als gewissen Vorläufer kann man zwei Verordnungen aus der Zeit unmittelbar nach der „Machtergreifung" 1933 ansehen.[12] Zwar enthielt das Strafgesetzbuch in dem Abschnitt über gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen die §§ 315 (Gefährdung des Transportverkehrs), 317 (Gefährdung des Telegrafenbetriebes) und 321 (Beschädigung von Wasserbauten); diese regeln die gewaltsame Sabotage, die auch ohne eine staatsfeindliche Absicht strafbar ist.[13] Erst der umstrittene § 90 des Regierungsentwurfs (Verfassungsstörung) sah in Abs. 1

---

6 Siehe die Einzelnachweise für die Entlehnungen des SPD-Entwurfs aus dem hessischen Entwurf eines Staatsschutzgesetzes auf S. 97.

7 Siehe Hess. Landtag, 1. Wahlp., Drucks. Nr. 557 vom 22. 3. 1949, S. 680.

8 Siehe BT Drucks., 1. Wahlp., Nr. 563 vom 15. 2. 1950.

9 Zur Arbeit dieses Unterausschusses unter Leitung des Regierungsvertreters Schafheutle siehe S. 178 f.

10 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 8. Vgl. J. Schafheutle, JZ 1951, S. 614.

11 Siehe den Wortlaut von § 90 StGB (im Anhang). Zur Entstehung des § 90 vgl. O. Backes, 1970, S. 25 f. und F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 190.

12 Vgl. Vermerk von Staatsanwalt Nüse im BMJ vom 9. 11. 1950 (BA, B 141/3045) und F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 191.

13 Siehe diese Bestimmungen im 27. Abschnitt des StGB.

Ziffer 2 die Bestrafung von Personen vor, die aus verfassungsfeindlicher Absicht öffentliche Verkehrs- und Versorgungsbetriebe lahmlegen.[14]

Diese Bestimmung erschien indessen offenbar nicht ausreichend, denn der Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Strauß, wünschte im Oktober 1950 von der Strafrechtsabteilung eine Prüfung der Frage, ob und in welcher Form sich Strafvorschriften gegen Sabotage von lebenswichtigen Betrieben, Verkehrseinrichtungen und dergleichen schaffen ließen. Der Staatssekretär dachte dabei an Vorschriften, die solche Sabotageakte schlechthin unter Strafe stellten, ohne Rücksicht darauf, ob sie zu politischen Zwecken oder aus Gründen des Arbeitskampfes oder aus anderen Motiven begangen werden.[15] Eine Prüfung der Frage im Ministerium ergab, daß die damals geltenden Strafbestimmungen der §§ 315, 317 und 321 StGB und der geplante § 90 Abs. 1 Ziffer 2 nicht ausreichen würden, alle strafwürdig erscheinenden Fälle gewaltloser Sabotage lückenlos zu erfassen. Der Bearbeiter, Staatsanwalt Nüse, entwarf daher eine Strafvorschrift, die bereits sämtliche Schutzobjekte in der Reihenfolge (allerdings z. T. in abweichenden Bezeichnungen) benennt, wie sie dann in das 1. StÄG (§ 89) eingingen. Bei der Formulierung der Angriffsformen („außer Tätigkeit setzt", „lahmlegt" oder „gefährdet") tauchte das Problem auf, daß es u. U. schwierig werden könnte, Streik und Sabotage voneinander abzugrenzen. Da die beabsichtigte Bestimmung nicht in die Frage des Streikrechts eingreifen sollte, empfahl Dr. Nüse, das Wort „Streikbrecher" ebenso zu vermeiden wie jeden auffälligen Hinweis auf die Fälle einer Anwendung von unerlaubten Mitteln im Zusammenhang mit einem Streik. Zur Verhandlungsstrategie schlug er vor, sie im Rechtsausschuß darauf auszurichten, daß aus seiner Mitte die Einfügung einer allgemeinen Vorschrift gegen die Behinderung lebenswichtiger Betriebe gefordert werde.[16]

Tatsächlich kam der Anstoß zu einer entsprechenden Bestimmung dann aus dem vom Rechtsausschuß eingesetzten Unterausschuß.[17] Entgegen der Empfehlung aus dem Justizministerium enthielt § 90 b der Ausschußdrucksache (der spätere § 89 StGB) aber doch einen Hinweis auf Streiks, denn er bedrohte denjenigen mit Strafe, der in verfassungswidriger Absicht lebenswichtige Betriebe „durch Aussperrung, Streik, Störmaßnahmen oder sonstige Handlungen, die nicht nach den §§ 316 a, 317 strafbar sind, ganz oder teilweise außer Tätigkeit setzt oder den bestimmungsmäßigen Zwekken entzieht"[18].

Die Tatsache, daß § 90 b des Entwurfs den Streik unter bestimmten Voraussetzungen für verfassungswidrig erklärte, warf zwangsläufig die Frage auf, wann ein Streik verfassungsmäßig im Sinne des in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Grundrechts ist und wann nicht, etwa im Falle eines wilden Streiks. Die Frage war kurz zuvor aktuell gewesen, und bei ihrer

---

14 Siehe den Wortlaut des § 90 Abs. 1 Ziffer 2 des Entwurfs auf S. 139 f.
15 Vermerk von MinDirig Rotberg im BMJ vom 13. 10. 1950 (BA, B 141/3045).
16 Vgl. Vermerk von Staatsanwalt Nüse im BMJ vom 9. 11. 1950 (BA, B 141/3045).
17 Siehe den Hinweis in Anm. 8.
18 Siehe BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951, S. 2 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

Erörterung verschärfte sich der Ton im Rechtsausschuß merklich, hatte der DGB im Winter 1950/51 doch damit gedroht, seiner Forderung nach Mitbestimmung im Montanbereich notfalls durch einen Streik Nachdruck zu verleihen.[19] Im Rückblick darauf kritisierten die sozialdemokratischen Ausschußmitglieder Eichler und Arndt den Konflikt zwischen den Gewerkschaften und dem Bundesjustizminister, der die Streikdrohung als Nötigung des Parlaments verurteilt habe und die SPD staats- und rechtsfeindlicher Tätigkeit bezichtige.[20] Eichler stellte fest, daß die Gewerkschaften selbstverständlich nicht das Ziel verfolgt hätten, die demokratische Grundordnung zu stören. Er gab außerdem zu bedenken, daß auch einmal die Eisenbahner für die Mitbestimmung oder Bergarbeiter als Belegschaft eines lebenswichtigen Betriebes streiken könnten. Da die dann notwendige Entscheidung, ob der Streik verfassungswidrig oder verfassungsfeindlich sei, allein dem Strafrichter zufalle, „müßten die Auslegungsmöglichkeiten weitgehend beschränkt werden, so daß es gar keine Schwierigkeiten, Ermessensfragen usw. geben dürfe."[21]

Die Regierungsvertreter Rotberg und Schafheutle präzisierten demgegenüber, daß es bei der strafrechtlichen Beurteilung eines Streiks allein auf die Absicht ankomme, die demokratische Grundordnung zu stören. Nicht der politische Streik als solcher werde unter Strafe gestellt, sondern der in verfassungsfeindlicher Absicht durchgeführte Streik. Im zweiten Fall aber liege Sabotage im weiteren Sinne an den genannten Einrichtungen vor.[22] Die Debatte ergab keine substantiellen Änderungen an der Vorschrift, so daß der in der Ausschußdrucksache Nr. 29 vorgeschlagene Wortlaut fast wörtlich mit § 89 StGB im 1. StÄG übereinstimmt. Daß bei der Formulierung dieser Vorschrift ebenso wie bei der Neufassung des § 317 StGB (vorsätzliche und fahrlässige Gefährdung des Fernmeldebetriebes) die technisch zuständigen Ministerien für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen konsultiert wurden[23], gehört zu den erwartungsgemäßen Schritten eines solchen Gesetzgebungsverfahrens.

Die dritte Einzelvorschrift im Abschnitt „Staatsgefährdung" richtete sich gegen *verfassungsverräterische Vereinigungen* (§ 90 a StGB). Über sie wurde im Zusammenhang mit zwei weiteren Bestimmungen beraten, nämlich über die gesetzesfeindliche Vereinigung (§ 129 StGB) und über die Fortführung einer verbotenen Vereinigung (§ 129 a StGB).[24] Über diese in der späteren Praxis so umstrittenen Vorschriften wurde bereits im Rechtsausschuß kontrovers debattiert. § 90 a StGB i. d. F. von 1951 hatte sein

---

19 Vgl. MONTANMITBESTIMMUNG, 1984, S. LV–LVII, 209–218, et passim.

20 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 27–29 (Eichler); a. a. O., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 26 (Arndt).

21 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 29.

22 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 28 (Rotberg und Schafheutle); a. a. O., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 25 (Schafheutle).

23 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 25 und die Quellenangaben auf S. 158 Anm. 18.

24 Siehe den Wortlaut der §§ 90 a, 129 und 129 a StGB (im Anhang). Zur Entstehung dieser Vorschriften vgl. O. BACKES, 1970, S. 26–29 und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191.

Vorbild nicht im Regierungsentwurf vom 4. September 1950, sondern erst in der Ausschußdrucksache Nr. 29 vom 17. Mai 1951, und seine Abs. 1 und 5 lauteten dort:

§ 90 c

(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zweck oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder ganz oder in einem ihrer Grundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern, oder wer an einer solchen Vereinigung teilnimmt, sie unterstützt oder zu ihrer Gründung auffordert, wird mit Gefängnis bestraft.

(2) [Strafmaß in schweren Fällen]

(3) [Absehen von der Strafe bei geringer Schuld]

(4) [Straffreiheit unter bestimmten Voraussetzungen]

(5) Ist die Vereinigung eine politische Partei oder ein rechtlich oder organisatorisch selbständiger Teil einer solchen im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes, so darf die Tat erst verfolgt werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß die Partei oder der selbständige Teil der Partei verfassungswidrig ist.[25]

Zu diesem Paragraphen erklärte der Referent des Unterausschusses für die Staatsgefährdungsvorschriften, der Abg. Ewers (DP), „die Bestimmung sei bei sehr weiter Auslegung mit dem im Grundgesetz enthaltenen Begriff der Meinungsfreiheit nicht vereinbar."[26] Unterausschuß und Regierung hätten jedoch darin übereingestimmt, daß die Toleranz, die der politische Gegner nach dem Grundgesetz beanspruchen dürfe, nicht jemandem gewährt werden könne, der die demokratische Grundordnung außer Kraft setzen wolle. Die Vorschrift treffe nicht die bloße Gesinnung, sondern die organisierte Gesinnung: unter Strafe gestellt würden Gründer und Teilnehmer der Organisation. Die Fassung des besonders wichtigen Abs. 5 sei von dem Gedanken bestimmt worden, „schon vom Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes an die Gründung einer Vereinigung strafbar zu machen, die späterhin vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werde."[27] Diese erste parlamentarische Stellungnahme zu der neuen Vorschrift verdeutlichte das Risiko, daß eine extensive Auslegung das in Art. 5 Abs. 1 GG organisierte Recht der freien Meinungsäußerung verletzen würde.

Regierungsvertreter Schafheutle wies auf ein weiteres, mit dem § 90 a verbundenes Problem hin: diese Vorschrift werfe gewisse verfassungsrechtliche Schwierigkeiten auf, wenn es sich bei den staatsfeindlichen Vereinigungen um politische Parteien handle; denn die Entscheidung darüber, ob eine politische Partei verfassungswidrig sei, liege nach Art. 21 Abs. 2 GG ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht. Seine Entscheidung dürfe man nicht durch eine Strafvorschrift antasten, die z. B. dem

25 Siehe BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951, S. 3 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).
26 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 11.
27 Ebd.

Bundesgerichtshof oder einem anderen Strafgericht die Möglichkeit gebe, strafrechtlich gegen eine politische Partei und ihre Anhänger vorzugehen. Aus dieser Schwierigkeit solle der eigens angefügte Abs. 5 in § 90 c heraushelfen. Danach solle zwar die Teilnahme an einer verfassungsfeindlichen Partei bereits strafbar sein, bevor das Bundesverfassungsgericht entschieden habe; erst mit seiner Entscheidung solle aber die Strafverfolgung einsetzen können. Diese Argumentation vermochte indessen nicht, die Bedenken von Ministerialdirigent Krille (Nordrhein-Westfalen) sowie der Abg. Arndt und Greve (beide SPD) zu zerstreuen. Aus ihrer Sicht konnte es über den nahezu gleichen Tatbestand in Art. 21 GG und § 90 c des Entwurfs beim Bundesverfassungsgericht und bei den unteren Strafgerichten zu divergierenden Entscheidungen kommen, wobei die unteren Strafgerichte dann u. U. die Urteile des Bundesverfassungsgerichts desavouieren würden.[28]

Daß der Rechtsausschuß den § 90 c dann vorübergehend wieder fallenließ[29], geschah indessen weniger aus Sorge vor einer möglichen Kollision zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Strafgerichtsbarkeit; auch war die zeitweilige Streichung wohl nicht so sehr als Ausgleich dafür gedacht, daß die Verfassungsgrundsätze im ersten Paragraphen des Abschnitts „Staatsgefährdung" wieder mit einer von der Regierung gewünschten Generalklausel verklammert wurden.[30] Hauptgrund für den Rückzug der Vorschrift über verfassungsfeindliche Vereinigungen waren vielmehr Bedenken, daß man die strafprozessualen Möglichkeiten überfordern würde, „wenn man in jedem einzelnen Falle einem Mitglied eines Vereins beweisen wollte, daß es die Voraussetzungen für das Verbotensein kraft Gesetzes selbst erkannt habe."[31] Im übrigen scheitere ein solcher Nachweis häufig daran, daß die Mitglieder bewußt gutgläubig in die Vereinigungen hineingezogen und dort in ihrem guten Glauben gehalten würden. Ein Beispiel für diese Praxis seien die Ausschüsse für Volksbefragung über die Remilitarisierung.[32] Von ihnen sei bekannt, daß sich an ihnen z. T. „durchaus nicht kraß links stehende" Persönlichkeiten beteiligt hätten, die über die eigentlichen Ziele der Organisation nicht vollständig aufgeklärt worden seien und die ihr infolgedessen durchaus gutgläubig angehört hätten. Eine Bestrafung solcher Leute wäre weder gerecht noch zweckmäßig. Daher müsse an die Stelle der komplizierten materiellen Voraussetzungen des Grundgesetzes ein Tatbestand treten, dessen Vorliegen

---

28 Zu der Debatte über das Spannungsverhältnis zwischen § 90 c des Entwurfs und Art. 21 Abs. 2 GG vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 27–34.

29 Vgl. BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951, S. 3 und BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 38 vom 21. 6. 1951, S. 2 wo § 90 c auf Vorschlag des Unterausschusses weggefallen war (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

30 Letzteres vermutet F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191, dem Verf. sonst weitgehend folgt. Zu den Debatten um die Generalklausel in § 88 StGB siehe S. 180–189.

31 So MinDirig Rotberg in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 59 f.

32 Die Bundesregierung versuchte, diese plebiszitäre Aktion durch ihren Beschluß vom 24. 4. 1951 einzudämmen. Siehe S. 76–78.

sich deutlich leichter feststellen lasse, „und das könne nur die Verbotserklärung oder eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung sein."[33]

Es lag durchaus auf der Linie der so bekundeten Vorsicht, daß das Bundesjustizministerium auch die Vorschriften der §§ 129 und 129 a des Entwurfs einschränkte. Aus dem nicht unbedingt politischen § 129 *(Kriminelle Vereinigungen)* strich das Ministerium die Vereinigung, die die Verhinderung des Vollzugs von Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen bezweckte. Den „politischen" § 129 a *(Fortführung einer verbotenen Vereinigung)* schränkte das Ministerium dahin ein, daß ein „rechtmäßiges Verbot" vorliegen müsse.[34] Der Unterschied zwischen § 129 und der von ihm abgetrennten Vorschrift des § 129 a liegt ja darin, daß in den Fällen des § 129 eine Vorentscheidung einer Verwaltungsbehörde darüber, daß die Vereinigung nach dem Grundgesetz als verboten anzusehen sei, nicht verlangt wird.[35]

Etwas überraschend kam dann fast am Ende der Ausschußberatungen über das 1. StÄG, während einer dreistündigen Debatte über den Komplex der §§ 129 und 129 a, der zunächst aufgegebene § 90 c doch wieder ins Gespräch. Den Anstoß dazu gab der Abg. Arndt (SPD) mit seinem Bedenken gegen § 129 a, der in seiner vorliegenden Fassung zu entgegengesetzten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und der Strafgerichte führen werde. Art. 9 Abs. 2 GG, der Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verbiete, sei nach herrschender Lehre und auch nach Auffassung der Bundesregierung geltendes Recht. Aus der Überlegung heraus, daß diese Vereinigungen somit ipso iure verboten seien, ohne daß es noch irgendeines Verwaltungsaktes bedürfe, sah Arndt nur zwei Wege: „Entweder müsse man die Courage haben, Art. 9 Abs. 2 direkt zu pönalisieren und zu sagen: Wer an einer Vereinigung, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte, teilnehme, der werde bestraft. Dann nehme eben jeder an einer solchen Vereinigung auf eigene Gefahr teil, und es werde Sache des Strafverfahrens sein, auch seine Kenntnis davon, daß sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte, festzustellen. Oder es gehe nur so, daß erst diese Vereinigung rechtskräftig verboten werde und dann von der Rechtskraft ab ähnlich wie beim Bundesverfassungsgerichtsverfahren die Strafbarkeit beginne. Der Mittelweg aber sei recht unglücklich und werde auch nicht dem Ansehen der Strafgerichtsbarkeit dienen. Redner wäre bereit, Art. 9 Abs. 2 unmittelbar zu pönalisieren. Man müßte nur für die politischen Parteien eine Ausnahme machen. Für diese könne die Strafbarkeit erst mit der deklaratorischen Feststellung des Bundesverfassungsgerichts beginnen."[36]

---

33 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 60 (Rotberg).

34 Vgl. BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 39 und 45 vom 26. und 29. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a) und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191.

35 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 41. Siehe auch den Wortlaut der §§ 129 und 129 a StGB (im Anhang).

36 So Arndt a. a. O., S. 54. Vgl. weitere Äußerungen von Arndt im gleichen Sinne a. a. O., S. 67 und 72.

Obwohl von Regierungsseite Rotberg, Schafheutle und Bundesjustizminister Dehler selbst rechtsstaatliche Bedenken anmeldeten – vor allem weil der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung zu weit gefaßt und daher als Grundlage für die Pönalisierung nicht tauglich sei[37] –, kehrte der Unterausschuß zu der Strafbarkeit der verfassungsfeindlichen Vereinigungen bereits vor ihrem Verbot zurück. Doch unterschied sich der Ende Juni 1951 wiedereingefügte § 90 c von seinem gestrichenen Vorgänger in zweifacher Weise: § 90 c i. d. F. vom 17. 5. 1951 hatte sowohl die Gründer als auch die Teilnehmer und Förderer von Vereinigungen unter Strafe gestellt, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richteten; der § 90 c i. d. F. vom 29. 6. 1951 (§ 90 a StGB i. d. F. von 1951) beschränkte die Strafdrohung auf Gründer, Rädelsführer und Hintermänner von Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.[38] Der Referent des Unterausschusses begründete die Rückkehr zur unmittelbaren Strafbarkeit einer Vereinigung damit, daß zur wirksamen Bekämpfung einer solchen Vereinigung eine Strafbestimmung erforderlich sei, die die in der StPO vorgesehenen Zwangsmittel zulasse: Durchsuchungen, Beschlagnahmen, Festnahmen. „Die Strafbarkeit der Gründung einer verbotenen Vereinigung trete nach § 90 c nicht erst ein, wenn die Vereinigung durch eine behördliche Anordnung verboten sei."[39] In diesem Zusammenhang bezeichnete der Berichterstatter das Parteienprivileg unmißverständlich als bloße Prozeßvoraussetzung, d. h. eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe lediglich deklaratorische Bedeutung, da nach Art. 21 Abs. 2 GG verfassungswidrige Parteien bereits verboten seien.[40]

Rückblickend gesehen schuf § 90 a StGB i. d. F. von 1951 die gesetzliche Grundlage für die unmittelbare Pönalisierung der Art. 9 Abs. 2 bzw. Art. 21 Abs. 2 GG; d. h. er führte dazu, das Verbot verfassungsfeindlicher Vereinigungen kraft Gesetzes anzunehmen (sog. ex lege-Wirkung). § 90 c a. F. bedrohte dementsprechend das Gründen und Fördern einer Partei mit Strafe, bevor das Bundesverfassungsgericht diese für verfassungswidrig erklärt hatte. In der Praxis führte dies zu dem unbefriedigenden Zustand, daß die Gerichte Strafen gegen die Funktionäre verfassungsfeindlicher Vereinigungen verhängten, „ohne daß die legale Existenz der Organisation als ein der Strafbarkeit entgegenstehendes Hindernis angesehen wurde."[41] Die mit zunehmender Rechtsprechung ebenfalls wachsende Kritik an der Rechtsprechung aufgrund von § 90 a i. d. F. von 1951 führte schließlich dazu, daß das Bundesverfassungsgericht 1961 den Teil der Vorschrift für

37 Vgl. a. a. O., S. 59–61 (Rotberg), S. 66 f. (Schafheutle, Dehler).
38 Vgl. BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29, 17. 5. 1951 mit der Aussch.-Drucks. Nr. 46 von Ende Juni/Anfang Juli 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a–1 b).
39 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 3. 7. 1951, S. 2 (Weber-Koblenz, CDU).
40 A. a. O., S. 3, worauf F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191 aufmerksam macht.
41 Siehe H. ČOPIĆ, 1967, S. 17.

nichtig erklärte, der die politischen Parteien betraf, und daß das Vereinsgesetz von 1964 den verbleibenden Rest der Strafnorm aufhob.[42]

Die verfassungsverräterische Zersetzung (§ 91 StGB) war der vierte Einzeltatbestand im Abschnitt „Staatsgefährdung".[43] Berichterstatter Ewers (DP) begründete vor dem Rechtsausschuß den im Unterausschuß erarbeiteten § 90 d damit, daß es sich bei der Zersetzung um einen der Hauptanwendungsfälle der gewaltlosen Vorbereitung einer Revolution handle und daß der Vorschrift in der Praxis große Bedeutung zukommen werde.[44] Um so erstaunlicher war es, daß der Rechtsausschuß die Vorschrift ohne weitere Diskussion passieren ließ.[45] Die nachdrückliche Befürwortung durch die Regierungsvertreter verfehlte offenbar nicht ihre Wirkung. So erklärte Rotberg, „zur Zeit werde häufig insbesondere auf Polizeiorgane durch Briefe, Broschüren, Versprechungen usw. in zersetzendem Sinne eingewirkt."[46] Das Amt für Verfassungsschutz, das die Vorschrift billige, warte ebenso wie die Innenministerien der Länder und die Strafverfolgungsbehörden auf die Bestimmung, um strafrechtlich vorgehen zu können.[47]

Das Bundesjustizministerium erweiterte die Vorschrift während der Ausschußberatungen in der Weise, daß es zu der (vor Zersetzung zu schützenden) Bereitschaft zur Verteidigung des Bestandes und der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik noch deren Sicherheit hinzufügte. Zugleich wurden auch zersetzende Einzelaktionen unter Strafe gestellt. Der Rechtsausschuß billigte diese Erweiterung, womit die Fassung des § 91 im 1. StÄG feststand.[48] Daß die Vorschrift ursprünglich auf jede staatsgefährdende Absicht verzichtete und es nach damals maßgeblicher Auslegung nicht auf den Erfolg des „Untergrabens" ankam, trug dazu bei, daß die Vorschrift schon von Zeitgenossen kontrovers beurteilt wurde.[49]

Als nächsten Einzeltatbestand der Staatsgefährdung stellte das StGB den *verfassungsverräterischen Nachrichtendienst*, m. a. W. die Spionage (§ 92 StGB) unter Strafe.[50] Diese Vorschrift orientierte sich, wie schon früher dargelegt, an Art. 272 des schweizerischen StGB.[51] Sie unterschied sich von ihrem Vorbild jedoch dadurch, daß sie die Gegenstände des Nachrich-

---

42 Vgl. BVerfGE 12, S. 296 und § 22 Vereinsgesetz vom 5. 8. 1964 (BGBl.1964, Teil I, S. 597 f.). Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 224 und W. BIRKE, 1980, S. 69 f.

43 Siehe den Wortlaut des § 91 StGB (im Anhang). Zur Entstehung des § 91 vgl. O. BACKES, 1970, S. 29 und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 191 f.

44 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12. Die Rechtsprechung bestätigte die Voraussage nicht. Vgl. K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 225.

45 Vgl. O. BACKES, 1970, S. 29.

46 Wie Anm. 43. Vgl. eine ähnliche Äußerung von Schafheutle in BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 34.

47 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12.

48 Vgl. BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29, 37, 38 und 39 vom 17. 5., 12. 6., 21. 6. und 29. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a–1 b).

49 Vgl. befürwortend J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 614 f. und kritisch dagegen H. von WEBER, MDR 1951, S. 521.

50 Siehe den Wortlaut des § 92 StGB (im Anhang). Zur Entstehung dieser Vorschrift vgl. O. BACKES, 1970, S. 30 und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 192.

51 Siehe S. 84.

tendienstes und den Kreis der Nachrichtenempfänger schärfer umriß. Dabei erweiterte der Rechtsausschuß auf Betreiben des Justizministeriums die Anzahl der Objekte der verfassungsverräterischen Nachrichtenbeschaffung (Verwaltungen, Dienststellen usw.). Ebenfalls auf Anregung des Ministeriums fügte der Ausschuß die anfänglich näher bezeichneten, dann aber gestrichenen Nachrichtenempfänger (Behörden, Parteien usw.) schließlich doch wieder in den Paragraphen ein. Aufgenommen wurde auch das Erfordernis der bestands- bzw. verfassungsfeindlichen Absicht, die sich – wie bei der Zersetzung – nun auch gegen die Sicherheit der Bundesrepublik richten konnte.[52]

Zur Begründung der Vorschrift führte der Berichterstatter des Unterausschusses, Ewers (DP), u. a. aus, der in § 90 e geregelte Tatbestand sei gerade in der gegenwärtigen Situation zweckmäßig, „da von der Ostzone her ein umfangreicher innerdeutscher Spionagedienst organisiert worden sei."[53] Von Regierungsseite argumentierte Schafheutle zugunsten der Vorschrift, daß diese anders als ihr in der Schweiz bewährtes Vorbild auch die Nachrichtensammlung für inländische Organisationen – kommunistische oder rechtsradikale – erfassen müsse, wenn dabei eine staatsfeindliche Absicht vorliege.[54] Gerade weil die Vorschrift bezwecke, die Verängstigung der Bevölkerung durch sog. schwarze Listen abzuwehren, ergänze sie – so etwas später erneut Schafheutle – die „Spitzelvorschrift" in § 241 a Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 15. Juli 1951.[55]

Die *Einfuhr und Verbreitung verfassungsverräterischer Publikationen* (§ 93 StGB)[56] tauchte als Einzeltatbestand der Staatsgefährdung erstmals in der schon genannten Ausschußdrucksache Nr. 29 vom 17. 5. 1951 auf, und zwar als § 91. Der Berichterstatter des Unterausschusses „Staatsgefährdung", Ewers (DP), bemerkte zu § 91 der Drucksache lediglich, daß dieser die Einfuhr von Informationen betreffe und auch nur deren Einfuhr unter Strafe stelle, nicht etwa auch deren Verbreitung.[57] Die anfängliche Beschränkung der Strafbarkeit auf die Einfuhr war wohl erwogen. Dem Bundesjustizministerium schien es – so sein Vertreter Schafheutle – zu weit zu gehen, eine Strafvorschrift einzuführen, die auch die Herstellung derartiger Schriften im Inland mit Strafe bedrohe, „weil es da um das Grundprinzip der Meinungsäußerung gehe." Wenn jemand die Freiheit der Meinungsäußerung mißbrauche, dann gebe es die Möglichkeit der Verwirkung dieses Grundrechts nach Art. 18 GG. Auf die Einfuhr verfas-

52 Vgl. BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29, 37 und 38 vom 17. 5., 12. 6. und 21. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a–1 b); F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 192.

53 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12.

54 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 35 f.

55 Vgl. J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 615. Vgl. § 241 a des Gesetzes (BGBl. 1951 I, S. 448). Zur Entstehung des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit siehe S. 55–57.

56 Siehe § 93 StGB (im Anhang). Zur Entstehung dieser Vorschrift vgl. O. BACKES, 1970, S. 30 und F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 192.

57 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12 f.; BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 29 vom 17. 5. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

sungsverräterischer Publikationen usw. könne man jedoch nicht mit der Verwirkung von Grundrechten antworten.[58]

Daß schließlich mit der Einfuhr verfassungsverräterischer Schriften zugleich deren Verbreitung (nicht aber deren Herstellung und Vervielfältigung) im Inland unter Strafe gestellt wurde[59], kam der noch weiterreichenden Forderung des Abg. Wahl (CDU) entgegen. Dieser fand es nämlich befremdlich, daß die Vorschrift zwar die Einfuhr solcher Schriften mit Strafe bedrohte, nicht aber ihren Abdruck und ihre Vervielfältigung im Inland.[60] So weit wollte der Gesetzgeber in der 1. Strafrechtsnovelle von 1951 jedoch nicht gehen. Erst die 3. Strafrechtsnovelle von 1953 dehnte die Strafbarkeit auf die Herstellung, Vervielfältigung, Verbreitung und das Vorrätighalten dazu aus.[61]

Der Maximalforderung des Abg. Wahl (CDU) in den Ausschußberatungen des Frühjahrs 1951 standen auf der anderen Seite grundsätzliche Zweifel von Ministerialdirigent Krille (Nordrhein-Westfalen) gegenüber. Er warnte davor, die freie Meinungsäußerung so weit einzuschränken, daß man eine Diskussion über die Grundrechte überhaupt ausschließe. Zweck des § 91 der Ausschußdrucksache sei es, die kommunistische Literatur zu treffen. Damit verbinde sich aber die schwerwiegende Frage, ob dies durch die vorliegende Fassung genügend gedeckt sei. „Es gebe auch Literatur, die mit unserer Grundordnung nicht übereinstimme und die man doch lesen und studieren solle."[62] Die schwierige Frage, was unter Literatur zu verstehen sei, die nicht mit dem Grundgesetz übereinstimmt, kam kurz vor der Verabschiedung des 1. StÄG noch einmal im Bundesrat zur Sprache. Dort führte Berichterstatter Küster (Württemberg-Baden) als Beispiel die von der Bundesregierung nicht genehmigte Einfuhr von Büchern an, „die vom Parlamentarismus abraten". Damit aber werde – so Küster – „hier nebenbei eine Zensur des ausländischen staatsrechtlichen Schrifttums eingeführt."[63]

Die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane (§§ 95–97 StGB) wurde vom Rechtsausschuß des Bundestages erst allmählich in den Tatbestand der Staatsgefährdung einbezogen. Die Entwürfe des Justizministeriums und der Regierung von Februar bis September 1950 hatten noch einen besonderen Abschnitt enthalten, der bei Verächtlichmachung des Staates, seiner verfassungsmäßigen Ordnung und seiner Organe hohe Mindeststrafen vorsah.[64] Daß man diese Delikte auch im Zusammenhang mit der (gewaltlosen) Staatsgefährdung sehen konnte, zeigte sich dann zuneh-

---

58 Siehe BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 9.

59 Vgl. die Änderungen des § 91 des Entwurfs in BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 37, 38 und 44 vom 12. 6., 21. 6. und 29. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a–1 b).

60 Vgl. BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 8 f. und zur Berücksichtigung der Anregungen BT Rechtsaussch., Kurzprot., 120. Sitzung, 3. 7. 1951, S. 5.

61 Siehe BGBl. 1953 I, S. 735 ff., bes. S. 739.

62 Der Redner erinnerte dabei an Ortega y Gasset. Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951 (vorm.), S. 22.

63 Siehe BR Plenum, 65. Sitzung, 26./27. 7. 1951, S. 589 B.

64 Siehe die §§ 95–97 StGB (im Anhang). Zur Entstehung dieser Vorschriften vgl. O. Backes, 1970, S. 31–35 und F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 192 f.

mend bei der Einzelberatung im Rechtsausschuß. Beleidigungen mit dem Ziel, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu untergraben, und die systematischen Versuche, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik durch Herabwürdigung zu gefährden, erschienen als „kalter Hochverrat"[65], ähnlich wie die Staatsgefährdung als Vorbereitung einer „kalten Revolution" gekennzeichnet wurde.

Der Vorschlag, die Staatsgefährdungsvorschriften mit den Bestimmungen über die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane zu kombinieren, entstand spätestens Anfang Mai 1951 im Unterausschuß; aufgegriffen wurde der Gedanke, die Herabwürdigung als Teil der Staatsgefährdung zu behandeln, u. a. mit Blick auf die Propaganda des „Kalten Krieges".[66] Das Bundesjustizministerium fügte daraufhin die Vorschriften über die Herabwürdigung als §§ 92 a bis 92 c in den bereits geschaffenen Abschnitt „Staatsgefährdung" ein und verschärfte die Strafen, wenn sich die Herabwürdigung „gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland, gegen die freiheitliche demokratische Ordnung des Bundes oder eines Landes oder gegen einen der in § 90 a bezeichneten Verfassungsgrundsätze" richtet, um so den Zusammenhang mit der Staatsgefährdung herzustellen.[67]

Gleichzeitig baute das Justizministerium die auf einer tradierten Rechtssystematik beruhende Abfolge der §§ 99 bis 101 des Regierungsentwurfs vom September 1950 völlig um: an die Stelle der Gliederung „Verächtlichmachung von Staat, Verfassung und Organen – Verleumdung von Staat, Verfassung und Organen – Beschimpfung der Staatssymbole" trat als neue Reihenfolge „Verunglimpfung des Bundespräsidenten – Beschimpfung des Staates, seiner Verfassung und seiner Symbole – Verunglimpfung höchster Staatsorgane". Gemeinsam ist allen Vorschriften, daß die Tat öffentlich begangen wird.[68]

Während der Ehrenschutz des Bundespräsidenten als Pendant zu seinem Schutz vor hochverräterischem Zwang (§ 83 Abs. 2 StGB) unbestritten war, löste der vorgesehene Schutz des Staates, seiner Organe und Symbole vor Herabwürdigung lebhafte Debatten aus. Vor allem der SPD-Abg. Arndt sah es als problematisch an, Kriterien für die Unterscheidung zwischen erlaubten und unerlaubten politischen Äußerungen sowie für den Unterschied zwischen den Personen als den Trägern der Organe und den Organen selbst zu finden. Arndt befürchtete durch die Vorschriften eine Privilegierung bestimmter Personenkreise und einen kaum realisierbaren Ehrenschutz von Institutionen, was zur Pönalisierung von politischen Ur-

---

65 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 8 (Sauer, BMI).

66 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 6 (Schafheutle); Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 2 f. (Wahl).

67 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951 (vorm.), S. 32; BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 37 vom 12. 6. 1951, S. 6–8 (Parl. Arch. I 212/A 1 a).

68 Siehe die zuvor genannte Drucksache; vgl. J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 615. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 192 f.

teilen führen würde.[69] Der Ausschuß folgte Arndt und begrenzte die Verleumdung nach § 187 a StGB auf im öffentlichen Leben stehende Personen, erweiterte die Vorschrift zugleich aber auf Beweggründe, die mit der Stellung des Beteiligten im öffentlichen Leben zusammenhängen. Damit die Herabwürdigung nach § 96 StGB nicht zur Bestrafung von bloßer Kritik an den politischen Verhältnissen mißbraucht würde, schränkte der Rechtsausschuß bei Angriffen auf den Staat und seine verfassungsmäßigen Organe durch Wort, Bild und Ton das weiterreichende „Verunglimpfen" auf ein „Beschimpfen" oder „böswilliges Verächtlichmachen" ein.[70]

Die Entstehung des Abschnitts „Staatsgefährdung" und seiner Einzeltatbestände war das Ergebnis legislatorischer Kleinarbeit im Rechtsausschuß des Bundestages, wo das 1. StÄG auch seine nahezu endgültige Gestalt erhielt. Diese umriß später Laforet (CSU) als Berichterstatter im Plenum. Laforet war Vorsitzender des Rechtsausschusses, galt gleichermaßen als Praktiker der Verwaltung, Wissenschaftler und Finder von Formulierungen, und seine sachliche und souveräne Verhandlungsführung[71] fand selbst in der KPD-Fraktion Anerkennung.[72]

Neben der Persönlichkeit Laforets profilierten sich naturgemäß nur wenige der insgesamt 28 Ausschußmitglieder[73] als Sachkenner; sie trugen dazu bei, daß sich wenigstens vorübergehend eine echte Balance zwischen der „Juristenfraktion" des Rechtsausschusses und den Regierungsjuristen herausbildete[74] und daß der Ausschuß seine Autonomie gegenüber anderen Ausschüssen betonte.[75] Als Hauptredner der CDU/CSU-Fraktion griff der Heidelberger Rechtslehrer Wahl mit nahezu 130 Wortmeldungen in die Debatten ein. Zu Beginn der Ausschußberatungen referierte er über die Arbeit des Strafrechtsunterausschusses I (Friedensverrat, Nötigung zum Parteibeitritt usw.); dem Plenum des Bundestages erstattete er Bericht über den Abschnitt „Staatsgefährdung".[76] Unterstützung erhielt Wahl in den Ausschußberatungen über das 1. StÄG vor allem von zwei angesehenen Rechtsanwälten: von dem Freiburger Abg. Kopf, der dem Plenum über die sonstigen Vorschriften des 1. StÄG berichtete, und von dem spä-

---

69 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 3, 6 f. Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 6 f., Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 1 f., 4 f.

70 Siehe §§ 96 und 187 a StGB (im Anhang). Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951 (vorm.), S. 32–42. Arndt (SPD) sah in dem späteren § 96 StGB das Bemühen, ein „uneheliches Kind des Hochverratsparagraphen" in die Welt zu setzen. Siehe BT Rechtsaussch., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 7.

71 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6297 B–6298 A und zu seiner Persönlichkeit die Belege bei GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. XXXI.

72 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6477 A (Fisch).

73 Zur Zusammensetzung des Rechtsausschusses in der 1. Wahlperiode siehe HANDBUCH des Deutschen Bundestages, 1952, S. 204 f.

74 Vgl. A. ARNDT, Der Jurist, 1960, S. 85; BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3104 D (Laforet).

75 Als schwierig erwies sich wiederholt die Abgrenzung der Materien zwischen dem Rechtsausschuß und dem Ausschuß zum Schutz der Verfassung. Siehe S. 167 f.

76 Schreiben des Vors. des BT Rechtsausschusses an seine Mitglieder vom 19. 1. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a); BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 4–11; BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6303 C–6306 B.

teren Justizrat Weber aus Koblenz, der für den Unterausschuß „Staatsgefährdung" dessen Änderungsvorschläge zu §§ 90 e, 129 und 129 a des Entwurfs vortrug.[77]

Von der FDP engagierten sich im Rechtsausschuß vor allem die Abg. Schneider und Neumayer, wobei letzterer seine Sachkenntnis zunächst als Berichterstatter im Rechtsausschuß über Hochverrat und Verfassungsstörung, Landesverrat und Schutz von Wahlen und Abstimmungen – und später im Plenum – über den Abschnitt „Landesverrat" – unter Beweis stellte.[78] Für die DP, den kleinsten Koalitionspartner, profilierte sich v. Merkatz, obwohl nicht offiziell Mitglied des Rechtsausschusses, auch bei dieser Gesetzesvorlage mit über 125 Wortmeldungen als juristischer Sprecher seiner Fraktion. Seine Beiträge konzentrierten sich auf relativ wenige Sitzungen, wo er sich dann allerdings gleich mehrmals zu Fragen des Friedensverrats, der Herabwürdigung des Staates, der Rechtsgüter im Tatbestand der Staatsgefährdung, des Instanzenweges usw. äußerte.[79] Auffällig, aber nicht zufällig war sein – bereits dargestellter – Vorstoß zugunsten von Strafvorschriften gegen staatsfeindliche Presseerzeugnisse.[80] Sein Fraktionskollege, das Ausschußmitglied Ewers, äußerte sich in den Beratungen nur bis Mitte Mai 1951, wo er vor dem Rechtsausschuß die im Unterausschuß „Staatsgefährdung" erarbeiteten Einzeltatbestände begründete.[81]

Zum Regierungslager tendierte die Bayernpartei, als deren Mitglied Etzel dem Rechtsausschuß über die Vorarbeiten im Strafrechtsunterausschuß II (Hochverrat und Verfassungsstörung, Landesverrat, Schutz der Wahlen und Abstimmungen) Bericht erstattete. Er vertrat damit offenbar den Abg. Neumayer (FDP), der als Referent vorgesehen war und diese Aufgabe erst später wahrnahm.[82] Soweit sich Redner der Opposition im Rechtsausschuß zur Strafrechtsvorlage äußerten, dominierte der Abg. Arndt (SPD) nicht nur durch die Vielzahl seiner Diskussionsbeiträge – weit über 200 –, sondern auch durch seine profunden Kenntnisse und seine geschliffene Rhetorik. Arndt, stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses, übernahm auch den Vorsitz im Strafrechtsunterausschuß III, der die Beratung des Rechtsausschusses über die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane, die Bannmeile um die Parlamente und Gerichte, die Störung der Rechtspflege, den Ehrenschutz, die staats-

77 Vgl. die Sitzungen des BT Rechtsausschusses in der Zeit vom 14. 2. bis 4. 7. 1951; BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6328 B–6331 A (Kopf); BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 3. 7. 1951, S. 1–3 (Weber).

78 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 94. Sitzung, 15. 3. 1951, S. 3–5; 95. Sitzung, 4. 4. 1951, S. 1 f.; BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6320 D–6324 A.

79 Vgl. BT Rechtsaussch., 89., 102., 104., 106., 111., 112., 118. und 119. Sitzung vom 21. 2., 7. 5., 9. 5., 17. 5., 7. 6., 13. 6., 28. und 29. 6. 1951.

80 Siehe S. 60 f.

81 Vgl. die Berichterstattung von Ewers in BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951 und das Bedauern über die Abwesenheit des Referenten Ewers a. a. O., 110. Sitzung, 6. 6. 1951, S. 4.

82 Vgl. Schreiben des Vors. des Rechtsausschusses an seine Mitglieder vom 19. 1. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 a); BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 12–19.

feindlichen Vereinigungen usw. vorbereitete. Im Plenum stellte Arndt dann als Berichterstatter die Bestimmungen über den Hochverrat vor.[83] Aus seiner Fraktion sekundierte ihm in nennenswertem Umfang Greve. Als einmal beide fehlten, mußte sich der Rechtsausschuß nach einer gereizten Geschäftsordnungsdebatte vertagen, weil „von seiten der Oppositionsparteien kein Jurist anwesend" war.[84]

Für die KPD, die sich sowohl in Opposition zum Regierungslager als auch zu den Sozialdemokraten sah, trug im Rechtsausschuß der frühere Metallarbeiter Fisch wiederholt durchaus sachkundige und ernst zu nehmende Bedenken vor. Von ihm kam im Ausschuß die einzige Gegenstimme gegen den Gesetzentwurf als Ganzes.[85] Als Fisch einige Jahre später wegen Propagierung des „Programms der nationalen Wiedervereinigung" zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde, zählte ihn das Urteil des BGH „zu den besten Köpfen, welche die KPD in der Bundesrepublik besitzt."[86] Für die zur Opposition tendierende Zentrumspartei sprach in zwei Sitzungen der Rechtsanwalt Reismann.[87]

Zu dem engeren Kreis von Ausschußmitgliedern, die gemeinsam mit Regierungsvertretern Grund- und Einzelfragen des politischen Strafrechts in ad hoc eingesetzten Unterausschüssen prüften, gehörten von den zuvor genannten Rednern die Abg. Wahl, Majonica und Weber (alle CDU), Neumayer (FDP), v. Merkatz und Ewers (DP) sowie Arndt (SPD).[88]

Sie alle konnten sich in den Debatten nur punktuell gegen die Vertreter des Justiz- und des Innenministeriums durchsetzen, von denen „die wichtigsten Abänderungsvorschläge und zu einem großen Teil auch die bedeutendsten Grundsatzausführungen zu dem Regierungsentwurf"[89] kamen. Mit insgesamt rund 450 Rednerbeiträgen gelang es vor allem den beiden Beamten aus der Strafrechtsabteilung des Bundesministeriums der Justiz, Ministerialdirigent Rotberg und Ministerialrat Schafheutle, zahlreiche Bedenken gegen den Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes zu überwinden. Dabei konnte Schafheutle auf Kenntnisse zurückgreifen, die er sich bereits nach 1933 durch seine Ausarbeitungen zum strafrechtlichen Staatsschutz und Strafprozeßrecht des Dritten Reiches erworben hatte.[90] Wo die

---

83 Vgl. das in Anm. 82 genannte Schreiben des Vors. des BT Rechtsausschusses; BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 29 f.; BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6298 B–C.

84 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 110. Sitzung, 6. 6. 1951, S. 1.

85 Vgl. BT Rechtsaussch., 89. und 116.–121. Sitzung, 21. 2. und 26. 6.–4. 7. 1951 und zu den Ausschußberatungen aus kommunistischer Sicht K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 190–197, 222–230.

86 Siehe das Urteil vom 13. 6. 1958 (Az. 1 StE 20/54), in: HuSt II, 1958, S. 312 f.

87 Vgl. BT Rechtsaussch., 99. und 119. Sitzung, 12. 4. und 29. 6. 1951.

88 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 10–14; 112. Sitzung, Wortprot., 13. 6. 1951, S. 9, 40; 120. Sitzung, Wortprot., 3. 7. 1951, S. 1–3; Aktenvermerk aus dem BMJ vom 11. 4. 1951 betr. Strafvorschriften gegen Staatsgefährdung im Entwurf des StÄG (BA, B 141/3036). Die Aufzählung berücksichtigt nur die nachweisbaren Teilnehmer.

89 So zutreffend K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 229.

90 Dr. Josef Schafheutle war als Oberregierungsrat bzw. Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz mit der Ausarbeitung der Entwürfe für das 1. StÄG befaßt. Er war Mitverfasser

Verhandlungen ins Stocken gerieten – so bei den Debatten um die Generalklauseln der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Ausschlusses jeder Gewalt- und Willkürherrschaft –, gelang es Rotberg und Schafheutle, die Diskussion durch neue Formulierungen (bei geringen substantiellen Änderungen) wieder in Gang zu bringen.[91]

Um die Dringlichkeit der Strafvorschriften zu unterstreichen, setzte die Regierung im Rechtsausschuß neben dem Sachverstand ihrer Ministerialbeamten auch die Autorität des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, John, ein.[92] Während einerseits im Ausschuß immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken gegen die von Regierungsseite geforderten Generalklauseln auftauchten, verstärkten andererseits eine Reihe von Abgeordneten bis hin zur SPD bei verschiedenen Einzelvorschriften die Regierungslinie.[93] Wo diese nicht geradlinig verlief, so etwa bei dem vorübergehenden Rückzug des § 90 c der Ausschußvorlage (verfassungsfeindliche Vereinigungen), war dies Ausdruck rechtlicher Vorsicht auch bei der Regierung.[94] Insgesamt gesehen bewegten sich die Beratungen des Rechtsausschusses zwischen dem ständig wiederholten Gebot der Eile einerseits[95] und dem Bedürfnis nach einem möglichst lückenlosen Staatsschutz andererseits.[96] Als die Bundesminister der Justiz und des Innern in ihrem gemeinsamen Schreiben vom 5. Juni 1951 die Vorsitzenden aller Bundestagsfraktionen (mit Ausnahme der KPD und der SRP) zu einer raschen Fertigstellung der Strafrechtsnovelle drängten, begründeten sie dies u. a.

---

des Kommentars von L. SCHÄFER/H. Richter/J. Schafheutle, Die Strafgesetznovellen von 1933 und 1934, Berlin 1934, und hatte neben anderen das Strafprozeßrecht des Dritten Reiches mitentworfen. Vgl. I. MÜLLER, 1987, S. 213, 234 und ausführlich L. GRUCHMANN, 1988, S. 933, 935 ff., 981, 984. Schafheutles Tätigkeit vor 1945 wurde in den Beratungen des 1. StÄG 1950 und 1951 nicht angesprochen.

91 Vgl. zur Redundanz und Stagnation in den Debatten u. a. BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 4, 14, 16 und K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung, 1957, S. 229.

92 Vgl. die Ausführungen von John in BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 12–19, 22 f.

93 Zum Sicherheitsbedürfnis gegen kommunistische Umtriebe in der SPD-Fraktion vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 28 (C. Schmid) und Wortprot., 111. Sitzung, 7. 6. 1951, S. 32–34 (Brill, Eichler).

94 Siehe dazu die Ausführungen in diesem Abschnitt vor Anm. 31 bis 34.

95 So bedauerte z. B. Kopf (CDU), daß dem Ausschuß eine Vorlage nicht früher zugegangen sei und daß man auf die sonst übliche Bestellung eines Referenten und Korreferenten verzichtet habe. Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 14. Das Nachrichtenmagazin Der Spiegel hatte schon 1950 die „fast unanständige Hast" bei der Behandlung der Vorlage durch Parlament und Regierung kritisiert. Siehe DER SPIEGEL 4. Jg., Nr. 22, 1. 6. 1950, S. 7.

96 Siehe Schreiben des BMI, Lehr, an den BMJ, Dehler, vom 18. 5. 1951: „Auch mir erscheint es erwünscht, den Tatbestand der Staatsgefährdung durch schärfer umrissene Einzeltatbestände zu präzisieren. Die Aufzählung einzelner Angriffshandlungen hat allerdings den Nachteil, daß stets eine Lücke bleibt, da immer neue Wege, den demokratischen Staat anzugreifen, gesucht werden. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen ist zwar nicht ersichtlich, daß wichtige Gefährdungsmöglichkeiten unerfaßt geblieben sind. Die Zeit, die zur Sammlung von Erfahrungen zur Verfügung stand, reicht jedoch nicht aus, um in dieser Hinsicht ein sicheres Urteil zu fällen" (BA, B 141/3037). Vgl. die zeitgenössische Kritik am Perfektionismus des Gesetzgebers in DER SPIEGEL 4. Jg., Nr. 22, 1. 6. 1950, S. 7 und bei H. DOMBOIS, 1951, S. 6 sowie im Rückblick G. WILLMS, JZ 1965, S. 87 und W. MAIHOFER, Staatsschutz, 1969, S. 187.

damit, daß sich die Innenminister der Länder ebenso wie die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder in entscheidenden Fragen des Verfassungsschutzes als nicht handlungsfähig bezeichnet hätten, solange nicht die zur Zeit fehlenden Strafvorschriften die Rechtsgrundlage zum Einschreiten böten. Die Minister beriefen sich auch darauf, daß im Rechtsausschuß des Bundestages eine Reihe von Abgeordneten gefordert hätten, die für den Staatsschutz wichtigsten Vorschriften aus der Regierungsvorlage in einer Teilnovelle zum StGB zusammenzufassen und im Bundestag vorweg zu verabschieden, bevor der Rechtsausschuß den Entwurf eines StÄG im ganzen durchberaten habe.[97] Entsprechend wurde das Gesetzgebungsverfahren dadurch beschleunigt, „daß man das Schiff geleichtert hat, ehe man es in den Hafen einschleppte."[98] Anfang Juni 1951 stellte der Rechtsausschuß die Materien des Friedensverrats und des Schutzes ausländischer Staaten, die Wahldelikte sowie die meisten Vorschriften zur Ergänzung des Schutzes der öffentlichen Ordnung (7. Abschnitt des StGB), den contempt of court und die Ehrenschutzbestimmungen inbegriffen, zurück. Dieser Schritt von der Novelle zur Teilnovelle machte deutlich, daß der Rechtsausschuß auch bei diesen wichtigen Materien vorwiegend die Aufgabe des Formulierens übernahm, während die Entscheidung über den Inhalt im Bundesjustizministerium bzw. in der Exekutive fiel.[99]

2. Die Verabschiedung des „Blitzgesetzes"

a) Annahme des Gesetzentwurfs durch den Bundestag bei gleichzeitigem Ersuchen um Abänderung

Wann und von wem das abwertende Wort „Blitzgesetz" zuerst in die Debatte geworfen wurde, läßt sich nicht mehr zuverlässig feststellen. Jedenfalls taucht es Ende Juni 1951 in einem Vermerk des Bundesinnenministeriums – bemerkenswerterweise ohne Anführungszeichen – auf[1], noch vor der zweiten und dritten Beratung im Plenum. Der in dem Wort liegende Vorwurf einer ungerechtfertigten Eile kam nicht nur von den kommunisti-

---

97 Vgl. gemeinsames Schreiben des BMJ, Dehler, und BMI, Lehr, vom 5. 6. 1951 betr. beschleunigte Verabschiedung der dringlichsten Staatsschutzvorschriften des Entwurfs eines StÄG, mit Anschreiben an den Präs. des BT, den Vors. des BT Rechtsaussch. und die Vors. der Fraktionen aller Parteien außer KPD und SRP (BA, B 106/55535 und BA, B 141/3045). Vgl. zu demselben Sachverhalt BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 1 f. Der gemeinsamen Aufforderung von BMI und BMJ an die Fraktionsvorsitzenden waren Differenzen zwischen den Ministerien über die wegzulassenden Straftatbestände vorausgegangen. Vgl. Vermerk des Abteilungsleiters I im BMI, v. Nathusius, vom 26. 5. 1951 an den Staatssekretär v. Lex (BA, B 106/55535).

98 So H. v. Weber, MDR 1951, S. 517.

99 Vgl. H. Dichgans, 1982, S. 207 und die Materialien des BMJ zu den zurückgestellten Vorschriften, die nicht in das 1. StÄG aufgenommen wurden (BA, B 141/3049 und 3051).

1 So im Aktenvermerk betr. die Strafrechtsnovelle von RegR Lechner, BMI Ref. I A 1, vom 27. 6. 1951 (BA, B 106/55535).

schen Gegnern der Vorlage[2]; auch ein Mitglied des Bundesrates machte ihn sich zu eigen.[3] Schon bei der ersten Beratung im Plenum am 12. September 1950 hatten Abgeordnete getadelt, daß die Regierung den Fraktionen nur ein Wochenende Zeit gelassen habe, sich mit der umfangreichen Vorlage des Justizministeriums vertraut zu machen und sich eine Meinung darüber zu bilden. Genau besehen traf das Schmähwort auf das vor der ersten Lesung und dann wieder im Rechtsausschuß beobachtete Drängen der Regierung und ihrer Vertreter zu[4], nicht aber auf die sonst sehr gründliche Auseinandersetzung mit dem Entwurf.[5]

Seine endgültige Gestalt erhielt das „Blitzgesetz" in einem Spannungsfeld, das von rechtsradikalen Attacken, kommunistischer Agitation und alliierter Intervention bestimmt wurde. Bereits im April 1951 hatte Bundesinnenminister Lehr – vor allem unter dem Eindruck rechtsradikaler Ausschreitungen im niedersächsischen Wahlkampf – den Rechtsausschuß und das Plenum des Bundestages gemahnt, sich bei der Novellierung des Strafrechts zu beeilen. Die herabwürdigenden Angriffe gegen den Bundespräsidenten, den Bundeskanzler und Regierungsmitglieder nähmen zu, ohne daß man nach dem geltenden Strafrecht dagegen einschreiten könne.[6] Wenig später hatte der Abg. Ewers (DP) im Rückblick auf rechtsextreme Umtriebe in Schleswig-Holstein ein Sondergesetz empfohlen, das militärische Aufmärsche mit Fahnen und Ehrengarden für Führer, die als Redner auftraten, verbieten sollte. In derselben Sitzung hatte Arndt (SPD) auf eine Strafbestimmung zum Schutz der Bundesfarben gedrängt, nachdem man die Farben der Republik in Gegenwart des Bundestagspräsidenten beschimpft habe und niemand etwas dagegen unternehmen könne.[7]

Im Mai 1951 hatte Adenauer im Kabinett seine Absicht erklärt, zu dem Fall Remer und den von diesem ausgesprochenen Beleidigungen der Widerstandskämpfer vom 20. Juli 1944 vor dem Bundestag Stellung zu nehmen. Auch wollte er prüfen lassen, ob Remer wegen dieser Beleidigungen nicht strafrechtlich verfolgt werden könne.[8] Justizminister Dehler

---

2 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6477 A (Fisch) und „Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes (Blitzgesetz)", in: ARBEITSGEMEINSCHAFT demokratischer Juristen, Sonderbeilage Nr. 1, August 1951, Druck 4 S. (NL Heinemann - Justiz/Rechtswesen 1940–1951, Mappe 263).

3 Siehe die Glosse „im Blitzverfahren" von O. KÜSTER, JZ 1951, S. 658 f. Rechtsanwalt Küster war Vertreter von Württemberg-Baden im Bundesrat.

4 Vgl. den Artikel „Gesetzgebungsgewitter (Blitzgesetz)", in: DIE GEGENWART, Halbmonatsschrift, 6. Jg., Nr. 135, 15. 7. 1951, S. 3 und zum Drängen der Regierung BT Rechtsaussch., Wortprot., 89. Sitzung, 21. 2. 1951, S. 9; Wortprot., 106. Sitzung, 17. 5. 1951, S. 12; Wortprot., 110. Sitzung, 6. 6. 1951, S. 1–4 (jeweils Rotberg).

5 Die lange Arbeit an dem Gesetz betonten u. a. Laforet und Arndt in BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6297 B und 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6479 C. Kritik an der irreführenden Bezeichnung „Blitzgesetz" übte bereits H. v. WEBER, MDR 1951, S. 517.

6 Vgl. zu diesem wiederholt monierten Sachverhalt KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 4, 135. Sitzung, 13. 3. 1951, S. 223; Schreiben von Lehr, BMI, vom 5. 4. 1951 an den Vors. des BT Rechtsaussch., Laforet (Parl. Arch., I 212/B); BT Sten. Ber., Bd. 7, 133. Sitzung, 11. 4. 1951, S. 5175 C.

7 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 99. Sitzung, 19. 4. 1951, S. 2 f.

8 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 4, 146. Sitzung, 8. 5. 1951, S. 371. Adenauer zog seine Zusage, eine von Jakob Kaiser entworfene Erklärung abzugeben, jedoch zurück. Ebd., Anm. 94.

hatte daraufhin dem Kanzleramt bestätigt, daß der Entwurf des 1. StÄG auch einen Paragraphen zum Schutze der Widerstandskämpfer vorsehe.[9] In den Monaten Juni und Juli 1951, als die Beratungen der Strafrechtsnovelle in ihre Endphase traten, registrierte das Bundesministerium des Innern eine Zunahme von Schriften, die nationalsozialistisches Gedankengut propagierten, so z. B. das Bedauern über den Verzicht Hitlers, England anzugreifen. Die daraufhin von Innenminister Lehr eingeleiteten Schritte, derartige Propaganda durch die Einfügung eines presserechtlichen Teils in die Strafrechtsnovelle einzudämmen, blieben jedoch erfolglos.[10]

Daß das politische Strafrecht während seiner gesetzlichen Grundlegung zunehmend als geeignete Handhabe auch gegen die kommunistische Agitation bewertet wurde, war wesentlich dem Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 zuzuschreiben, der vielen ein ähnliches Szenarium in Mitteleuropa denkbar erscheinen ließ. Entsprechend diente der Hinweis auf den Korea-Krieg Vertretern der Exekutive wiederholt dazu, die Notwendigkeit und Eilbedürftigkeit der Strafrechtsnovelle zu unterstreichen.[11] Den – nicht nur aus seiner Sicht – ungleich gefährlicheren äußeren Feind des westdeutschen Staatswesens hatte auch Regierungsdirektor Lechner vor Augen, als er im Juni 1950 dem Rechtsausschuß die Erwartungen des Bundesinnenministeriums an die Strafrechtsnovelle vortrug. „Selbst wenn Tatbestände nicht so exakt gefaßt seien, daß sie in allen Kriterien einer exakten Rechtsstaatlichkeit genügten und wenn sie hohe Anforderungen an die richterliche Auslegung stellten, könne dieser Mangel doch wieder in einer weniger gefährlichen Zeit behoben und das volle Maß der Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt werden, während nichts mehr herzustellen sei, wenn der ganze demokratische Staat durch den äußeren Feind überwunden werde. Das Bundesinnenministerium lege Wert darauf, kein übertriebenes Maß an Ängstlichkeit bei der Ausarbeitung der Tatbestände walten zu lassen, weil sonst die Aufgabe des Innenministeriums übermäßig erschwert werde."[12]

Bereits kurz zuvor hatte das Bundesinnenministerium von der Bundesregierung einen Antrag an die Alliierte Hohe Kommission dahingehend gewünscht, daß diese aufgrund des Besatzungsrechts kommunistische Zeitungen für längere Zeit verbiete.[13] Im Juni 1951 beauftragte das Kabinett den Bundesjustizminister, die rechtlichen Grundlagen für ein Verbot der

---

In derselben Kabinettssitzung soll Adenauer ein besonderes Bundesgesetz „gegen die Restauration der nationalsozialistischen Ideen" angeregt haben. So eine „Note" Dehlers, BMJ, vom 8. 5. 1951 an MinR Geiger (NL Dehler N 1 - 2215).

9 Vgl. Schreiben Dehlers, BMJ, vom 9. 5. 1951 an Staatssekr. Lenz, BKAmt (NL Dehler N 1 - 2200). Die Vorschrift ging jedoch nicht in die Endfassung des 1. StÄG ein.

10 Vgl. Schreiben von Schnippenkötter, BKanzleramt, vom 16. 6. 1951 an Lehr, BMI, betr. Prospekt für die Leseillustrierte „Weltbild" sowie die Schreiben aus dem BMI vom 10. 7. und vom 4. 8. 1951 an das BKanzleramt (BA, B 106/55535). Zu Art und Inhalt des Vorstoßes aus dem BMI siehe S. 60.

11 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3108 A–B (Dehler); BT Rechtsaussch., Wortprot., 112. Sitzung, 13. 6. 1951, S. 13 (John).

12 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 14 f.

13 Vgl. „Note" Dehlers vom 30. 5. 1951 an Abt. II und III des BMJ (NL Dehler N 1-2215).

FDJ zu prüfen, um einer geplanten Demonstration der äußerst aktiven kommunistischen Jugendorganisation am Petersberg zuvorzukommen.[14] Diese und andere Formen der Agitation von links befrachteten die gleichzeitigen Beratungen des 1. StÄG mit Erwartungen, die Justizminister Dehler nach dem Inkrafttreten der Strafrechtsnovelle zusammenfaßte. Er „halte es für richtig, daß die Bundesrepublik selber sich immun gegen eine kommunistische Infektion macht. Soweit das mit den Mitteln des Strafrechts möglich ist, ist es in meinem *Strafrechtsänderungsgesetz* vom 30. 8. 1951 geschehen."[15]

Belastet wurde das politische Umfeld, in dem das 1. StÄG seine endgültige Fassung erhielt, drittens durch die erneuerten Bedenken der Alliierten gegen § 99 StGB (Begriffe des Staatsgeheimnisses und des Landesverrats).[16] Ihr Eingriff in das fast abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren findet in einem eigenen Abschnitt Beachtung.[17] Am 4. Juli 1951 legte der Rechtsausschuß des Bundestages dem Plenum den völlig umgestalteten Gesetzentwurf vor. Die Überschrift des Ausschußberichtes – „Erster mündlicher Bericht" – machte deutlich, daß er nur einen Teil der ursprünglichen Vorlage enthielt.[18] Dieser Teilentwurf wurde nun zu einem der rund 80 Tagesordnungspunkte[19], die das Plenum noch vor der Sommerpause zu behandeln hatte. In der zweiten Beratung der Strafrechtsnovelle am 9. Juli 1951 stellte Laforet (CSU) in seinem Generalbericht die „Bausteine zur Errichtung dieses Sicherungsbaues des Staates"[20] vor, die der Rechtsausschuß zum einen dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion[21] und zum anderen dem Änderungsentwurf entnommen habe, den die Bundesregierung nach Anhörung des Bundesrates Anfang September 1950 vorgelegt hatte.[22] Sodann referierten die Abg. Arndt (SPD), Wahl (CDU), Neumayer (FDP) und Kopf (CDU) in der Reihenfolge des Gesetzentwurfs über die Abschnitte „Hochverrat", „Staatsgefährdung", „Landesverrat" und „Sonstige Vorschriften".[23]

Was die Einschätzung des Gesetzgebungswerkes insgesamt angeht, so wurden die Gegenpositionen am deutlichsten von den Sprechern der KPD und der DP markiert. Die Fraktion der KPD, die bereits im Rechtsausschuß dem Entwurf ihre Zustimmung verweigert hatte, vermochte aufgrund ihrer Fundamentalopposition nicht, in der Strafrechtsnovelle etwas

---

14 Vgl. „Vermerk" Dehlers, BMJ, vom 19. 6. 1951 an MinR Geiger (NL Dehler N 1-2215).
15 So Thomas Dehler: Die Rechtsbeugung in der sowjetischen Besatzungszone. Vortrag gehalten am 5. 12. 1951 in Godesberg vor dem Rechtsausschuß des BDI, masch., 4 S. (NL Dehler 1077). Das Wort Strafrechtsänderungsgesetz ist in der Vorlage unterstrichen.
16 Siehe § 99 StGB (im Anhang).
17 Siehe S. 225 ff.
18 Siehe BT Drucks. Nr. 2414 vom 4. 7. 1951, Anlagen-Bd. 12.
19 So Adenauer in seiner Rede vom 9. 7. 1951 im Städtischen Saalbau in Essen (NL Adenauer, Reden 02.07, pag. 259).
20 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6297 C.
21 Siehe BT Drucks. Nr. 563 vom 15. 2. 1950 und S. 96 ff.
22 Siehe BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950 und S. 116 ff.
23 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6298 B–C (Arndt), S. 6303 C–6306 B (Wahl), S. 6320 D–6324 A (Neumayer) und S. 6328 B–6331 A (Kopf).

anderes zu sehen als „eine neue Abart des politischen Gesinnungsstrafrechts", mit dem die Regierungsmehrheit und auch „die sogenannte" Opposition „den Ungeist der Nazijustiz" heraufbeschworen.[24] Von den Befürwortern räumte Ewers (DP) ein, daß mit Gesetzesparagraphen allein kein Staat zu halten sei. „Aber man muß sich vor den Ratten schützen, die an diesen Säulen untergründig nagen, und das haben wir leider bitter nötig. Wir haben Abwehr gegen die Wühlmäuse nötig, die wie Sie, meine Herren von ganz links, dauernd von ‚Freiheit' reden".[25]

Trotz der intensiven und konstruktiven Mitarbeit der SPD im Rechtsausschuß war die Zustimmung der Partei zu der Vorlage im Plenum zunächst keineswegs sicher. Die Lage war vielmehr so, daß die Regierungsparteien die Ablehnung der gesamten Vorlage durch die Opposition ins Auge fassen mußten, wenn sie den Anträgen der Minderheit nicht stärker Rechnung trugen. Wenn man von den erwarteten Ablehnungsanträgen der KPD absieht und eine Reihe weniger bedeutender Änderungsanträge vernachlässigt, dann blieben noch die schwer überwindbaren Einwände der SPD-Fraktion. In ihrem Namen wandte sich Arndt scharf gegen die §§ 88 Abs. 3 (Schutzgüter der Staatsgefährdungsdelikte), 97 (Ehrenschutz der Organe des Bundes und der Länder) sowie 100 und 100 a (Verrat von Staatsgeheimnissen und landesverräterische Fälschung). Zu diesen Bestimmungen hatte Arndt noch während der Beratungen des Rechtsausschusses Änderungsanträge angekündigt, so daß Regierung und Regierungsmehrheit sich darauf einstellen konnten.[26]

§ 88 Abs. 3 der Ausschußvorlage stellte den in Abs. 2 aufgeführten Verfassungsgrundsätzen gleich: 1. den Schutz der Grundrechte gegen eine Beeinträchtigung durch Gewalt, durch Erregung von Schrecken oder durch Einschüchterung mit ungesetzlichen Maßnahmen und 2. den Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.[27] Arndt griff die in Ziffer 1 und 2 enthaltenen Klauseln mit dem Argument an, daß der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft letztlich nichts anderes sei als das negative Spiegelbild der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die ursprünglich in Abs. 2 gestanden habe. Arndt vertrat für seine Fraktion die Auffassung, daß hier lediglich ein politisches Prinzip, nicht aber ein strafrechtlich ausreichend bestimmtes Schutzgut festgeschrieben werde. Mit dieser Negativklausel seien rechtsstaatliche Grundsätze aufgegeben worden und es gehe nicht an, „eine derartige mehr politische Formel zum Inhalt eines Strafgesetzes zu machen."[28] Arndt erinnerte daran, daß der Rechtsausschuß den § 88 im Gegensatz zu fast allen übrigen Vorschriften bedauerlicherweise nicht einhellig, sondern gegen die Stimmen der sozialdemokratischen Ausschußmitglieder angenommen habe. Nun, im Plenum,

---

24 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6307 B–C; 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6477 D (beide Male Abg. Fisch).
25 A. a. O., S. 6481 B.
26 Siehe Aktenvermerk gez. Schafheutle, BMJ, vom 7. 7. 1951. Betr.: „Voraussichtliche SPD-Anträge zum Strafrechtsänderungsgesetz" (BA, B 141/3038).
27 Siehe S. 186 und BT Drucks. Nr. 2414 vom 4. 7. 1951, S. 3 f.
28 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6307 A.

forderte Arndt die Streichung des § 88 Abs. 3 und machte von ihr die Zustimmung der SPD zu dem ganzen Gesetz abhängig.[29]

Aus der Sicht der Regierung und der Regierungsparteien war jedoch gerade der § 88 Abs. 3, vor allem seine Ziffer 2, für die Wirksamkeit der Strafbestimmungen gegen Staatsgefährdung in der Substanz unverzichtbar. Wie erinnerlich, hatten die Vertreter des Bundesjustiz- und des Bundesinnenministeriums auf einer solchen allgemeinen Klausel neben den einzelnen geschützten Verfassungsgrundsätzen bestanden, da ein Vorsatz, der sich auf die Verletzung der einzelnen Verfassungsgrundsätze richtete, in vielen Fällen nicht nachweisbar sein würde. Die Streichung der Vorschrift würde die Strafverfolgung und damit auch ein polizeiliches Einschreiten erschweren.[30]

Angesichts dieser Konfrontation lehnte die Regierungsmehrheit den Änderungsantrag der SPD zu § 88 Abs. 3 zwar ab[31], aber sie folgte auch der Warnung der SPD-Fraktion und ihrer gleichzeitigen Empfehlung zur Weiterberatung im Rechtsausschuß. Der Ausschuß arbeitete – unterstützt durch interfraktionelle Gespräche – in zwei weiteren Sitzungen am 10. und 11. Juli Kompromißformeln für die strittigen Paragraphen aus, die der Novelle eine breite Zustimmung sicherten. Unmittelbar vor der abschließenden dritten Lesung wurde in § 88 Abs. 3 die Ziffer 1 (Schutz der Grundrechte gegen Beeinträchtigung durch Gewalt, Erregung von Schrekken oder Einschüchterung mit ungesetzlichen Maßnahmen) gestrichen; die Ziffer 2 (Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft) wurde als Nr. 6 dem Katalog der einzelnen Verfassungsgrundsätze in § 88 Abs. 2 angefügt.[32] Arndt, der die Klausel in der zweiten Lesung wegen ihrer fehlenden Bestimmtheit scharf kritisiert hatte, begrüßte nunmehr ihre Klarstellung. Inhaltlich wollte er unter Gewalt- und Willkürherrschaft das „Regime der Konzentrationslager" und eine Unordnung verstehen, „in der die Unmenschlichkeit zum System und zur Struktur gehört, wie dies beim Nationalsozialismus der Fall war und wie es auch für die Sowjetzone beweisbar ist."[33]

Ihren zweiten Hauptangriffspunkt sah die SPD-Fraktion in § 97 in der Fassung, wie sie der Rechtsausschuß erarbeitet hatte:

§ 97 [Herabwürdigung von Staatsorganen]

„Wer in der Absicht, Bestrebungen gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder gegen einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu fördern, öffentlich, in einer Versammlung oder durch

---

29 A. a. O., S. 6306 D und ähnlich S. 6307 B.

30 Vgl. Vermerk von Ref. Lechner, BMI, vom 9. 7. 1951, über Unterabt.-Leiter I A durch die Hand des Staatssekretärs dem Minister vorgelegt. Betr.: Entwurf eines StÄG – TO des BT am 9. und 11. 7. 1951 (BA, B 106/55535).

31 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6311 B.

32 Vgl. Umdruck Nr. 288 vom 10. 7. 1951 und Beschluß des BT Nr. 160/15 vom 11. 7. 1951. Siehe § 88 Abs. 2 StGB (im Anhang).

33 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6479 D. Vgl. zum Wegfall von § 88 Abs. 3 auch F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 195.

Verbreitung von Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen

1. ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes,
2. ein Mitglied eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes in Beziehung auf diese Eigenschaft,
3. die Bundesregierung oder eine Landesregierung,
4. ein Mitglied der Bundesregierung, oder einer Landesregierung in Beziehung auf seine dienstliche Stellung,
5. das Bundesverfassungsgericht, das Oberste Bundesgericht, die oberen Bundesgerichte oder ein Landesverfassungsgericht,
6. ein Mitglied des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts in Beziehung auf seine dienstliche Stellung

verunglimpft oder dazu auffordert, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

Die Tat wird in den Fällen des Abs. 1 Nr. 1 nur mit Ermächtigung des Gesetzgebungsorgans,

in den Fällen des Abs. 1 Nr. 3 nur mit Ermächtigung der betroffenen Regierung,

in den Fällen des Abs. 1 Nr. 5 nur mit Ermächtigung der zuständigen obersten Dienstbehörde und

in den Fällen des Abs. 1 Nr. 2, 4 und 6 nur mit Ermächtigung des Mitglieds oder des Staatsorgans, dem es angehört, verfolgt."[34]

Arndt leitete seine Kampfrede gegen diesen Paragraphen mit dem Vorwurf an die Regierungsmehrheit ein, sie habe durch ihre Zustimmung zu § 88 leider schon unter Beweis gestellt, daß sie keinen Wert darauf lege, das Gesetz auf einer breiten Basis zu verabschieden. Die gleiche Einstellung werde sie bei § 97 zeigen, der für die sozialdemokratische Fraktion in der vorliegenden Fassung ganz unannehmbar sei. Hier habe die Mehrheit in der Vorlage die ursprünglichen Ziele des Gesetzes völlig aufgegeben. Ihr gehe es nicht mehr um ein Gesetz gegen die Feinde der Demokratie, vielmehr mache sie mit § 97 in der vorliegenden Fassung das Gesetz zu einem Gesetz gegen die Demokratie selbst. Es werde nämlich hier „ein neuartiger Ehrenschutz in der Weise eingeführt, daß es nicht mehr auf die Personen ankommt, die hinter einem Organ stehen oder die das Organ bilden oder Träger der Rechte einer Institution sind, sondern es wird eine eigentümliche abstrakte ‚Organehre' oder ‚Institutionsehre' geschaffen, die verunglimpft werden kann."[35] Es sei – so Arndt – völlig unmöglich, einem Strafrichter eine derartige Vorschrift an die Hand und ihm damit die Möglichkeit zu geben, in den politischen Meinungskampf einzugreifen.[36]

Im Rückblick auf die Weimarer Zeit und ihre Bedrohung von rechts und links erkannte die SPD-Fraktion indessen einen berechtigten Kern in der für sie sonst unmöglichen Vorschrift. Arndt schlug vor, den Tatbestand

---

34 Siehe BT Drucks. Nr. 2414 vom 4. 7. 1951, S. 6.
35 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6317 B–C.
36 A. a. O., S. 6317 C.

richtig so aufzubauen, daß er nicht Äußerungen treffe, die eine Parteinahme gegen die Politik der jeweils regierenden oder jeweils opponierenden Gruppe darstellen, sondern daß er Äußerungen mit Strafe bedrohe, die das ganze Regime – einerlei, unter welcher Regierung – verwerfen. Sodann müsse die Herabsetzung der gesetzgebenden Körperschaften durch den oder die Täter „allgemein" erfolgen, und zwar in der Weise, daß die Körperschaften und die von ihnen berufenen Organe als „Einrichtungen" herabgesetzt würden. Die Vorschrift dürfe sich also nicht gegen Kritik an der jeweiligen Politik richten. Kein Richter vermöge nämlich zu beurteilen, ob eine Kritik sachlich, gerechtfertigt, positiv und vernünftig oder das Gegenteil von alledem sei. Darüber könne man nicht Recht sprechen; wohl aber könne ein Richter erkennen, ob es einem Täter nur darauf ankomme, in den politischen Meinungskampf einzugreifen oder aber darauf, grundsätzlich die Legitimität des aus Regierung und Opposition bestehenden Ganzen anzugreifen und zu beseitigen.[37]

Während die SPD durch § 97 der Ausschußvorlage eine undemokratische Behinderung der Opposition befürchtete, waren die Vorschriften aus der Sicht der Regierung voll gerechtfertigt, und zwar durch den notwendigen Nachweis der verfassungsfeindlichen Absicht. Sie erschien der Regierung erforderlich zum wirksamen Schutz gegen radikale Parteien und Vereinigungen.[38]

Wie bei § 88 Abs. 3 stimmte die Regierungsmehrheit dem § 97 in der zweiten Lesung zu[39], handelte dann aber mit der Opposition im Rechtsausschuß vor der dritten Lesung eine Kompromißformel aus.[40] Diese engte den § 97 in dreifacher Weise ein: 1. die Organe des Bundes und der Länder mußten „als verfassungsmäßiges Organ" verunglimpft werden; 2. die Mitglieder dieser Organe waren nur geschützt, wenn „in" ihnen die Organe selbst verunglimpft wurden; 3. die oberen Bundesgerichte waren nicht mehr in den Ehrenschutz für die Staatsorgane einbezogen.[41]

Auch zwei Vorschriften im Abschnitt „Landesverrat" – die §§ 100 und 100 a – wurden auf Betreiben der SPD zwischen der zweiten und dritten Beratung noch geändert. Der § 100 StGB hatte in der Fassung des Rechtsausschusses nur die ersten beiden Absätze über den Verrat und die Ausspähung von Staatsgeheimnissen enthalten. Daraufhin warf Arndt (SPD) im Ausschuß die Frage auf, wer denn darüber entscheide, ob die Geheimhaltung einer Tatsache für das Wohl der Bundesrepublik erforderlich sei. Der Abgeordnete wollte dabei geklärt wissen, ob die Geheimhaltungspflicht nur für rechtmäßige Tatsachen gelte oder auch für Tatsachen, die unrechtmäßig vorhanden seien. Arndt erinnerte dabei an den Aufbau der „Schwarzen Reichswehr", die heimliche Ausbildung deutscher Militär-

---

37 A. a. O., S. 6317 D–6318 A.
38 Siehe Anm. 30.
39 Vgl. BT Sten. Ber., 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6320 D.
40 Vgl. Umdruck Nr. 269 vom 9. 11. 1951 sowie Umdruck Nr. 293 und BT Beschluß Nr. 160/15, beide vom 11. 7. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 b).
41 Siehe § 97 StGB (im Anhang); vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 195 f.

flieger in Rußland vor 1933, als einen gesetzwidrigen Zustand, dessen Offenbarung in der Weimarer Zeit als Landesverrat angesehen wurde.[42]

Als Antwort auf die Frage Arndts legte der Regierungsvertreter Schafheutle dar, daß die Geheimhaltung von unrechtmäßigen Tatsachen bei der Abfassung des Gesetzes nicht behandelt worden sei und daß es in die Zuständigkeit der Rechtsprechung falle, über die Geheimhaltungspflicht zu entscheiden. Schafheutle zufolge hatten auch die früheren Entwürfe auf eine Regelung dieser Frage verzichtet, weil diese sich wohl nicht generell beantworten lasse. Arndt sah darin die Gefahr, daß man wieder zu der „gleichen unseligen" Rechtsprechung wie in der Weimarer Zeit gelange. Er hielt einen Zusatz für unentbehrlich, demzufolge Geschehnisse oder Vorgänge, „die im Widerspruch zum Grundgesetz stünden, ihrem Wesen nach niemals geheimhaltungspflichtig sein könnten."[43]

Mit diesem Rückblick auf geschichtliche Erfahrungen trat die SPD-Fraktion dafür ein, in den §§ 100 und 100 c – beides Fälle des Verrats eines echten Staatsgeheimnisses – einzufügen: ein mit der verfassungsmäßigen Ordnung vereinbares (Staatsgeheimnis). Sie ging davon aus, daß nur ein solches Staatsgeheimnis schutzwürdig sei und nur durch den Verrat eines solchen Staatsgeheimnisses das Wohl der Bundesrepublik gefährdet werden könne.[44] In interfraktionellen Verhandlungen vor der dritten Lesung verständigten sich Regierungsmehrheit und Opposition auf einen Kompromiß, der jedoch eher formaler Natur war. Die dabei von fast allen Fraktionen unterstützte Fassung brachte den Ausschluß verfassungswidriger Staatsgeheimnisse etwas verklausuliert zum Ausdruck, weil die Mehrheit befürchtete, bei einer zu deutlichen Formulierung könne die Vorschrift beinahe als Aufforderung zur Preisgabe von Geheimnissen wirken, nämlich dann, wenn der Täter etwas nur unter dem Vorwand offenbare, er habe an die Illegalität geglaubt. „Nur das Zugeständnis der Mehrheit, rechtswidrige Geheimnisse nicht strafrechtlich zu schützen, ermöglichte auch der Opposition die Zustimmung. Dieses Zugeständnis war sozusagen ein politischer Preis."[45] Der Rechtsausschuß fügte dementsprechend dem § 100 einen Abs. 3 an; dieser schuf einen Rechtfertigungsgrund für Bundestagsabgeordnete, die durch einen Geheimverrat im Bundestag eine Verfassungsverletzung abwehren wollen. Schließlich trat in § 100 a bei der landesverräterischen Fälschung an die Stelle des Wortes „Verraten" aus sprachlichen Gründen die Formulierung „Verwenden in einer das Wohl

42 BT Rechtsaussch., Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 47 f. und BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 41 vom 27. 6. 1951, S. 2 (Parl. Arch. I 212/A 1 b und A 2).

43 A. a. O., S. 48.

44 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6325 C–D.

45 Schreiben von Adolf Arndt, Bonn, vom 27. 1. 1967 an den Strafrechtslehrer und OLGR Hans-Heinrich Jescheck, Freiburg i. Br. (NL Arndt, Mappe 233). Den Hinweis auf die Korrespondenz verdankt Verf. Herrn D. Gosewinkel.

der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdenden Weise"[46], was eine nicht unbedenkliche Erweiterung bedeutete.[47]

Die Bedenken der SPD-Fraktion richteten sich indessen nicht nur gegen einzelne Vorschriften der Strafrechtsnovelle, sondern erstreckten sich auch auf die Gerichtsverfassung und das Verfahrensrecht, soweit beide die Rechtsprechung in politischen Strafsachen betrafen. Ollenhauer und seine Fraktion beantragten daher zugleich mit der Änderung der §§ 88 und 97, folgende Entschließung anzunehmen:

„Rechtsstaatliche Grundsätze erfordern, daß nicht ein und dasselbe Gericht im ersten und letzten Rechtszug entscheidet. Die Bundesregierung wird daher ersucht, spätestens bis zum 30. September 1951 ein Abänderungsgesetz zu diesem Strafrechtsänderungsgesetz einzubringen, um zu gewährleisten, daß

1. an Entscheidungen im ersten Rechtszug in der Regel auch Schöffen oder Geschworene mitwirken,
2. gegen diese Entscheidungen das Rechtsmittel der Revision gegeben wird."[48]

In diesem Antrag spiegelten sich tradierte Vorstellungen der deutschen Sozialdemokratie, die auf einen mehrgliedrigen Aufbau der Gerichte und eine Beteiligung von Laien an der Rechtsprechung zielten. Die Argumente dafür und ihre Hintergründe, die bereits bei den Beratungen im Rechtsausschuß zutage traten[49], betrafen die bisher noch nicht erörterte Handhabung des politischen Strafrechts. Wie aktuell und politisch diese Frage schon vor dem Inkrafttreten der 1. Strafrechtsnovelle war, wird noch zu zeigen sein.[50]

Auch der Abg. Laforet (CSU) hatte einen Antrag zugunsten von zwei Instanzen in politischen Strafsachen eingebracht, der jedoch sowohl hinsichtlich des Zeitpunktes einer erneuten Novellierung als auch der Beteiligung von Laien weniger verbindlich formuliert war:

„Die Bundesregierung wird ersucht, ein Abänderungsgesetz zum Strafrechtsänderungsgesetz einzubringen, um zu gewährleisten, daß ein Rechtszug in zwei Stufen in allen Fällen gegeben ist. Als zweiter Rechtszug ist Revision vorzusehen. Die Vorlage hat auch die Frage zu erörtern, ob nicht bei Entscheidungen im ersten Rechtszug Schöffen oder Geschworene mitzuwirken haben."[51]

Die Entschließung der SPD-Fraktion reichte weiter, weil in ihr der Regierung ein fester Termin gesetzt wurde. Der Bundestag stimmte deshalb über die sozialdemokratische Entschließung zuerst ab und nahm sie mit

---

46 Vgl. die Umdrucke Nr. 294 und 297 sowie den BT Beschluß, alle vom 11. 7. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 b). § 100 Abs. 3 StGB i. d. F. von 1951 wurde auch als „Lex Ossietzky" bezeichnet. Vgl. Antwortschreiben von Prof. Hans-Heinrich Jescheck, Freiburg i. Br., vom 2. 2. 1967 an Adolf Arndt MdB, Bonn (NL Arndt, Mappe 233).

47 Siehe die §§ 100 und 100 a (im Anhang); vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 196.

48 Siehe den Umdruck Nr. 269 vom 9. 7. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 b).

49 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 1–35.

50 Siehe S. 260, 263, 271.

51 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6485 D.

Mehrheit an, worauf der Abg. Laforet seinen Antrag zurückzog.[52] Die Regierung folgte dem Ersuchen indessen nicht, so daß es bei der im 1. StÄG getroffenen Regelung blieb.[53]

Das Drängen der SPD-Fraktion auf einen breiten Konsens und die Kompromißbereitschaft der Regierungsmehrheit entsprangen einerseits der Einsicht, dem strafrechtlichen Staatsschutz eine möglichst breite Legitimation zu verschaffen, andererseits dem verfassungsmäßigen Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für das Gesetz: das 1. Strafrechtsänderungsgesetz war ja zugleich auch die erste Änderung des Grundgesetzes seit seinem Inkrafttreten.[54]

Bereits der sozialdemokratische „Entwurf eines Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie" vom Februar 1950 wollte eine neue Regelung an die Stelle des Art. 143 GG i. d. F. von 1949 setzen. Der Parlamentarische Rat hatte diesen Artikel als Übergangsregelung in das Grundgesetz eingefügt, um die Lücke im Strafgesetzbuch wieder zu füllen, die dadurch entstanden war, daß die Besatzungsmächte die Vorschriften über das politische Strafrecht im StGB aufgehoben hatten. Zugleich hatte der Parlamentarische Rat als Verfassunggeber die grundgesetzlichen Vorschriften über Hochverrat selbst ausdrücklich als vorläufig bezeichnet und – als Verfassungsauftrag – ihre Ablösung durch ein einfaches Gesetz bestimmt.[55] Diese Ermächtigung nahm der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion in Anspruch und in § 16 Abs. 2 des Entwurfs hieß es dementsprechend: „Während der Geltung dieses Gesetzes ist Art. 143 des Grundgesetzes nicht anwendbar."[56] Wie schon dargestellt, ging die sozialdemokratische Vorlage im weiteren Verlauf der Gesetzesberatungen zusammen mit dem Regierungsentwurf dann im 1. StÄG auf.[57]

Etwa drei Monate, nachdem die SPD-Fraktion ihren Entwurf zur Ersetzung der Staatsschutzvorschriften in Art. 143 GG a. F. eingebracht hatte, legte auch die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Ablösung dieses Verfassungsartikels durch ein einfaches Gesetz vor. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs" sah in seinem Art. 8 vor: „Artikel 143 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland tritt außer Kraft."[58] Diese Bestimmung, die während des ganzen Gesetzgebungsverfahrens in keiner Weise diskutiert wurde, ging dann unverändert als Art. 7 Satz 1 in die Endfassung des 1. StÄG ein. Während über die in dem Gesetz enthaltenen Strafvorschriften zeitweise leidenschaftlich debattiert wurde, war der verfassungsändernde Charakter des Gesetzes, nämlich die Außerkraftsetzung des Art. 143 GG a. F., „eine reine Routineangele-

52 A. a. O., S. 6486 A.
53 Vgl. den Überblick über Änderungen des politischen Strafrechts in den Jahren 1951 bis 1957 bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 197–202.
54 Vgl. B.-O. BRYDE, 1982, S. 118 f.; St. SCHAUB, 1984, S. 176.
55 Siehe S. 48.
56 So § 16 SPD-Entwurf; vgl. St. SCHAUB, 1984, S. 282.
57 Siehe insbesondere S. 142.
58 Siehe BR Drucks. Nr. 366/50 vom 16. 5. 1950 und BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 A–440 B; vgl. St. SCHAUB, 1984, S. 283 f.

genheit und völlig unumstritten."[59] Verfassungsrechtlich gesehen fielen aufgrund der in Art. 143 Abs. 5 GG i. d. F. von 1949 gegebenen Ermächtigung „Verfassungsänderung und Ausführungsgesetz hier in einem Gesetz zusammen."[60]

Über die Bezeichnung des Gesetzes wurde relativ schnell Einigung erzielt. Die Entwürfe des Justizministeriums bzw. der Regierung aus dem Jahr 1950 hatten die Materie zumeist als Vorentwurf bzw. Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs (Strafrechtsänderungsgesetz 1950)" bezeichnet[61]; nur einmal taucht – mit Rücksicht auf die Alliierten – die Überschrift „Gesetz zum Schutze der Demokratie" auf.[62] Der Rechtsausschuß des Bundestages befaßte sich mit der Frage der Überschrift für das Gesetz am Schluß seiner Beratungen über den Entwurf. Am 4. Juli 1951 gab der Vorsitzende bekannt, daß man versuche, den Gesetzentwurf am 10. Juli in zweiter und dritter Lesung zu behandeln und zu verabschieden. Er bezeichnete die Fertigstellung „dieses Notgesetzes" noch vor den Parlamentsferien als wünschenswert und warf die Frage nach der Überschrift auf, die noch unklar sei.[63]

Der Vorschlag von Ministerialdirigent Rotberg, der Strafrechtsnovelle entsprechend dem kurz zuvor erlassenen „Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit"[64] die Überschrift „Gesetz zum Schutze des Staates" zu geben, stieß auf entschiedenen Widerspruch des Abg. Greve (SPD). Er bestand in einem Dialog mit dem Regierungsvertreter auf der aus seiner Sicht ungleich zutreffenderen Bezeichnung „Gesetz zur Bekämpfung der Feinde der Demokratie". Von dem Abg. Wahl (CDU) kam daraufhin der Vermittlungsvorschlag: „Gesetz zum Schutz des Staates und seiner freiheitlichen Ordnung". Diese Formulierung biete in keiner parteigebundenen Terminologie eine Angriffsfläche. Greve setzte diesem Vorschlag daraufhin die Bezeichnungen „Gesetz zum Schutz des Staates und seiner freiheitlichen demokratischen Ordnung" oder „Erstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs" entgegen. Arndt (SPD) bezeichnete die Diskussion als unzweckmäßig und empfahl, einfach zu sagen: „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs". Ihm kam es auf den Hinweis an, daß die Vorlage nur „ein Fragment" darstelle. Die Überschrift müsse deutlich machen, daß mit der Verabschiedung des Gesetzes erst ein Teil der Entwürfe der SPD-Fraktion und der Regierung erledigt sei, außerdem, daß die noch nicht be-

---

59 So B.-O. Bryde, 1982, S. 119 und ähnlich St. Schaub, 1984, S. 283. Dagegen sieht W. Abendroth, Grundgesetz, 1975, S. 47, das 1. StÄG in der Geschichte des GG nicht als eine Routineänderung an, sondern als Anstoß zu einer Entwicklung, bei der „in einigen Fragen grundrechtlich geschützte Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, z. B. das Prinzip des Verbots rückwirkender Anwendung neuer Strafnormen (Art. 103 Abs. 2 GG)" verletzt wurden. Im gleichen Sinne äußern sich J. Seifert, 1977, S. 33 und G. Stuby, in: U. Mayer/G. Stuby, 1977, S. 254 f.

60 So St. Schaub, 1984, S. 225.

61 So die Entwürfe aus dem BMJ vom 8. 2., 24. 2. und 20. 4. 1950 sowie der Regierungsentwurf vom 4. 9. 1950; siehe 2. Kap. 3 a.

62 So im Entwurf aus dem BMJ vom 28. 2. 1950; siehe S. 108.

63 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 121. Sitzung, 4. 7. 1951, S. 1 (Laforet).

64 Vom 15. 7. 1951 (BGBl. I, S. 448). Zu seiner Entstehung siehe S. 55–57.

ratenen Gegenstände weiterhin vom Rechtsausschuß beraten und zu einem späteren Zeitpunkt verabschiedet werden sollten. Der Ausschuß einigte sich schließlich auf die Überschrift: „Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes".[65]

Ähnlich wie der Bundestag die Verabschiedung der 1. Strafrechtsnovelle mit einem Ersuchen auf Abänderung verbunden hatte, verknüpfte auch der Bundesrat seine Zustimmung zu dem Gesetz mit der Aufforderung an die Bundesregierung, es zu revidieren.

b) Zustimmung des Bundesrates und erweitertes Ersuchen um Revision des Gesetzes

Der Bundesrat, der bereits 1950, vor der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag, schwere Bedenken gegen einzelne Teile geltend gemacht hatte[1], vermochte auch der vom Bundestag am 11. Juli 1951 verabschiedeten Fassung nur unter Vorbehalt zuzustimmen. Erleichtert wurde dem Bundesrat die Zustimmung allerdings dadurch, daß zuvor der Bundestag durch seine Entschließung den teilweise provisorischen Charakter der Novelle betont hatte.[2] Entsprechend dem Fortgang des Gesetzgebungsprozesses waren die Argumente und ihre Verfechter im Bundesrat nun andere. Während im Sommer 1950 drei süddeutsche Justizminister in ihrer Berichterstattung den Entwurf auf den Prüfstand gestellt hatten[3], wog nun der württemberg-badische Rechtsanwalt Küster allein in seinem Bericht das Für und Wider der Novelle ab.[4] Hatten sich die Bedenken im Bundesrat 1950 vor allem gegen die unzureichende Umschreibung der gesetzlichen Tatbestände gerichtet[5], so ging der Haupteinwand 1951 in zwei Richtungen: nämlich, „daß das Gesetz einerseits im Streben nach abstrakter Fassung der Tatbestände Freund und Feind des Rechtsstaates gleichermaßen bedrohe und daß darin andererseits unerläßliche Bestimmungen gegen den Staatsfeind fehlten."[6] Der Gesetzgeber habe – so Berichterstatter Küster – versäumt, Freund und Feind bzw. legales und illegales Tun wirklich zu bestimmen; er habe es vielmehr den Gerichten überlassen, das Versäumte nachzuholen, die damit zweifelsohne überfordert seien.[7]

---

65 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 121. Sitzung, 4. 7. 1951, S. 1–4 und Kurzprot. derselben Sitzung, S. 1.

1 Siehe S. 118–126.

2 Vgl. Ergänzendes stenographisches Protokoll zu Punkt 1 der 68. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 19. 7. 1951; Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes, S. 35 (BR, Bibl.-Dok.-Dat.).

3 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 A–438 A (J. Müller, Bayern; J. Beyerle, Württ.-Baden; H. Fecht, Baden).

4 Vgl. BR Plenum, 65. Sitzung, 26./27. 7. 1951, S. 587 D–589 D und den Abdruck im Wortlaut in JZ 1951, S. 659 f.

5 Siehe Anm. 3.

6 Siehe BR Plenum, 65. Sitzung, 26./27. 7. 1951, S. 587 D.

7 Ebd.

Die Grundbedenken, die Küster zunächst im Rechtsausschuß und dann im Plenum des Bundesrates gegen die Strafrechtsnovelle vortrug, richteten sich zum einen gegen die Angriffsziele und zum anderen gegen die für strafwürdig gehaltenen Angriffsmittel.[8] Dabei legte er den Schwerpunkt seiner Kritik auf den zweiten Abschnitt, auf den so mühsam zustandegekommenen Tatbestand der Staatsgefährdung. Hier wiederum beunruhigten Küster vor allem der § 88 Abs. 1 und 2 StGB. Beide Absätze schienen ihm fehlerhaft formuliert, „und zwar in einer Weise, die das ganze Gesetz ins Rutschen bringen."[9]

Aus dieser Sicht bezeichnete er den Schutz der in § 88 Abs. 1 Satz 1 genannten Elemente – der Bestand der Bundesrepublik, ihre Selbständigkeit und ihre Sicherheit[10] – durchaus als wünschenswert. Er wandte aber ein, daß diese Bestimmung zwecklos sei, weil sie durch den zweiten Satz wieder aufgehoben werde. Danach bildet die Schmälerung der Selbständigkeit oder des Gebiets der Bundesrepublik dann kein strafbares Ziel, wenn sie auf dem Wege einer Beteiligung Deutschlands an zwischenstaatlichen Einrichtungen erfolgt. Küster hielt es aber für selbstverständlich, daß derjenige, der auf den Verzicht auf deutsches Gebiet oder auf die Schmälerung der deutschen Souveränität beispielsweise zugunsten des östlichen Machtsystems hinarbeite, dafür stets den Weg einer Beteiligung Deutschlands an zwischenstaatlichen Einrichtungen des Ostens vorschlagen werde. Anders ausgedrückt: Derjenige, der anstrebe, die Dinge zu tun, die man nach Satz 1 verhindern wolle, werde sich der in Satz 2 zugelassenen Mittel bedienen. Selbst wenn § 88 nur sogenannte legale Fälle treffen wolle, so könnten diese legalen Fälle trotzdem illegal werden, wenn sie sich auf das Saargebiet oder den Osten richteten.[11]

Noch bedenklicher schienen dem Referenten die in § 88 Abs. 2 der Novelle aufgeführten Verfassungsgrundsätze.[12] Einerseits bejahte Küster die Besinnung darauf, worin der unbedingt schützenswerte Kerngehalt der Verfassung liege. Andererseits bestritt er, daß es mit diesen Bestimmungen gelungen sei, „diese höchsten Staatsrechtsgüter des deutschen Volkes wirklich herauszuheben."[13] Seine Vorbehalte gegen den Katalog der Grundsätze versuchte Küster mit drei Beispielen zu stützen. Er betrachtete die in § 88 formulierten drei Grundsätze der unmittelbaren Wahl, der gleichen Wahl (Ziffer 1) und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung (Ziffer 4) im Vergleich mit der Verfassungspraxis bzw. mit abweichenden Verfassungsbestrebungen in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz. Dabei gelangte er zu dem Schluß, daß es sich um eine „Tabuisierung von ganz zufälligen staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten unserer

---

8 Küsters strikte Trennung zwischen Angriffszielen und Angriffsmitteln stieß ebenso wie andere Bestandteile seiner Argumentation auf entschiedenen Widerspruch. Vgl. Ergänzendes stenographisches Protokoll (wie Anm. 2), S. 19 f.

9 Siehe Ergänzendes stenographisches Protokoll (wie Anm. 2), S. 1.

10 Siehe § 88 Abs. 1 (im Anhang).

11 Vgl. Ergänzendes stenographisches Protokoll (wie Anm. 2), S. 1, 19.

12 Siehe § 88 Abs. 2 (im Anhang).

13 Siehe Ergänzendes stenographisches Protokoll (wie Anm. 2), S. 1.

Verfassung" handle, die ihm unbegreiflich sei.[14] Nach Ansicht von Küster sollte man den § 88 mit seinen besonderen Schutzobjekten fallenlassen und statt dessen ein einheitliches Schutzobjekt herausarbeiten, ähnlich wie man dies beim Hochverrat versucht habe. Dabei empfehle es sich, die verfassungsmäßige Ordnung nach dem Schweizer Vorbild, vielleicht mit einigen Änderungen, zu umschreiben.[15]

Die erste Hauptschwäche der Strafrechtsnovelle bestand nach Küster also darin, daß die Objekte, die vor dem gewaltlosen Hochverrat geschützt werden sollten, nicht richtig bestimmt seien. Den zweiten Hauptfehler sah Küster darin, daß es nicht gelungen sei, „die strafwürdigen Angriffsmittel wirklich richtig zu umschreiben."[16] Küster bemängelte an der Novelle weiter, daß sie zwar zahlreiche einzelne Bestimmungen enthalte, so diejenigen über das Beschaffen von Nachrichten (§ 92), das Einführen von Schriften aus dem Ausland (§ 93) und das Aufnehmen von Verbindungen (§ 90 a), daß sie aber keine wirklich umfassende Vorschrift enthalte, die das Terrorisieren der Wählerschaft oder Teile von ihr oder der gewählten verfassungsmäßigen Organe unter Strafe stelle.[17]

Als Lösung schlug Küster vor, den Tatbestand des Hochverrats neu zu fassen und – im Sinne seiner Kritik – vier strafwürdige Angriffsmethoden richtig zu umschreiben:

§ 80

„(1) Wer es unternimmt, mit Gewalt oder durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen

a) die auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beruhende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern,

b) . . .

c) . . .

wird wegen Hochverrats . . . bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer es unternimmt, die in Abs. 1 bezeichneten Ziele dadurch zu erreichen, daß er die Entschließungsfreiheit eines verfassungsmäßigen Organes oder von Teilen der Wählerschaft der Bundesrepublik erheblich beeinträchtigt

a) durch Drohung mit Gewalt,

b) durch Bedrohung mit Nachteilen, die mit der Grundrechtsordnung der Bundesrepublik (Art. 1–20 des Grundgesetzes) unvereinbar sind,

c) durch Kennzeichnungen, Anlegung von Listen oder andere Maßnahmen, die von Teilen der Wählerschaft als Bedrohung (b) aufgefaßt werden,

d) durch Lähmung von lebenswichtigen Einrichtungen."[18]

---

14 A. a. O., S. 2.
15 A. a. O., S. 3.
16 Ebd.
17 Vgl. Ergänzendes stenographisches Protokoll (wie Anm. 2), S. 3–5.
18 Schreiben des Württ.-Badischen Justizministeriums Stuttgart vom 18. 7. 1951. Anlage 1 zum Kurzprotokoll über die 68. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 19. 7. 1951 (BR, Bibl.-Dok.-Dat.).

Die Auswirkungen dieser Neuformulierung auf andere Bestimmungen der Strafrechtsnovelle können hier vernachlässigt werden, da der Vorschlag ohne Echo blieb.

Die Grundsätzlichkeit, der Geltungsanspruch und die sprachliche Schärfe, mit der Küster seine Kritik am 1. StÄG im Rechtsausschuß des Bundesrates vortrug, machten sie gerade zu einer Philippika gegen das Gesetz und gegen diejenigen, die es mitgestaltet hatten.[19] Die Ausführungen Küsters nötigten den übrigen Ausschußmitgliedern erkennbar Respekt ab und forderten zugleich ihren Widerspruch heraus. Dem Vertreter des Bundesjustizministeriums erschien die Argumentation teilweise „sehr zugespitzt, um nicht zu sagen, etwas sophistisch"[20]; und er bat Küster, bei aller Kritik, so berechtigt sie im einzelnen auch sein möge, sich der Verantwortung gegenüber dem Staatsganzen bewußt zu sein, „wenn sie hier die Sonde oder gar die Axt anlegen"[21] und doch „die richtigen Proportionen im Auge" zu behalten.[22] Ähnlich distanzierte sich ein Kollege von Küster, der bei aller Achtung vor seiner „tiefschürfenden Arbeit" befand, daß die Disposition zwar „sehr scharfsinnig" durchgeführt sei, aber gerade durch die scharfe Trennung der Begriffe zu gewissen irrigen Schlüssen führe.[23]

Was die von Küster konstatierten Lücken anging, so erinnerte Rotberg für die Regierung daran, daß die jetzige Vorlage nur ein Teilstück des gesamten politischen Strafrechtsprogramms darstelle, und zwar – aus der Sicht des Bundestages – eine Zusammenfassung des dringlichsten Teils. Auch hätten die Verfassungsschutzämter, die Kriminalpolizei und die Innenministerien dauernd und eindringlich gemahnt, diese Vorschriften so rasch wie möglich zu verabschieden, weil diese Behörden sonst weiterhin keine Rechtsgrundlage für irgendein Vorgehen hätten. Die politisch begründete, eilige Verabschiedung noch vor den Parlamentsferien wiederum habe den unerwünschten Ausdruck „Blitzgesetz" provoziert und zum Wegfall der bereits verabschiedeten Vorschrift über den Schutz des Wahlrechts geführt.[24]

Im übrigen bestätigten die Antworten verschiedener Redner im Rechtsausschuß des Bundesrates Küsters Zweifel ebenso wie ein verbreitetes Unbehagen an der Vorlage. So räumten Kollegen ein, daß die zwangsläufigen Kompromisse zu angreifbaren Tatbeständen geführt hätten, was deren exakte Substanz angehe[25], daß die Skala der Verfassungsgrundsätze (in § 88 der Vorlage) keineswegs exakt und erschöpfend sei[26], daß hier lediglich so etwas wie „die demokratische Mindestsubstanz"[27] dargestellt sei. Ange-

---

19 Vgl. auch die Glosse von O. KÜSTER, „Im Blitzverfahren", JZ 1951, S. 658 f.

20 Ergänzendes stenographisches Protokoll zu Punkt 1 der 68. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 19. 7. 1951: Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes, S. 10 (BR, Bibl.-Dok.-Dat.).

21 A. a. O., S. 11.

22 A. a. O., S. 17.

23 A. a. O., S. 20.

24 A. a. O., S. 8 f., 11.

25 A. a. O., S. 6 (Krille, NRW).

26 A. a. O., S. 6 f. (Krille, NRW).

27 A. a. O., S. 10 (Rotberg, BMJ).

sichts dieses Minimalkonsenses kam der Vertreter Nordrhein-Westfalens, Krille, zu dem Schluß, „keiner der Herren, die im Rechtsausschuß des Bundestages gesessen haben, ist an sich mit diesem Gesetz zufrieden. Jeder ist der Meinung, daß in diesem Sektor noch Beachtliches zu sagen wäre. Man hat sich nur im Hinblick auf das dringende Staatsbedürfnis dort zusammengefunden."[28] Diese Meinung teilte auch der Vertreter Bayerns, Leusser, und empfahl, sich mit dem Erreichten zufriedenzugeben. Aus seiner Sicht war es immer noch besser, wenn ein mehr oder weniger unvollkommenes Gesetz in den Händen von guten Richtern liege, als wenn man schlechten Richtern ein gutes Gesetz in die Hand gebe. Dann nämlich würde der Effekt noch geringer sein.[29]

Nach eingehender Erörterung im Rechtsausschuß des Bundesrates wurden die Anträge abgelehnt, zum Zwecke der Änderung des § 88 (Begriff der Staatsgefährdung) und des ebenfalls umstrittenen § 100 d (Herbeiführung einer Kriegs- oder sonstigen Gefahr)[30] den Vermittlungsausschuß anzurufen. Der Rechtsausschuß des Bundesrates stellte auch das Bedenken gegen den § 74 a GVG in Art. 3 der Vorlage zurück.[31] Dieser regelt das sogenannte Evokationsrecht, das dem Oberbundesanwalt die Möglichkeit gibt, Sachen, die in die Zuständigkeit der Strafrechtskammer fallen, in den Kompetenzbereich des Bundesgerichtshofs einzubeziehen. Schließlich bestimmte der Bundesratsrechtsausschuß Rechtsanwalt Küster (Württemberg-Baden), dessen Argumente die Ausschußberatungen beherrscht hatten, zum Berichterstatter.[32]

Im Plenum des Bundesrats trug Küster dann weitgehend die zuvor im Rechtsausschuß abgewogenen Argumente vor. Der Bundesrat folgte am 27. Juli 1951 den Empfehlungen seines Rechtsausschusses und beschloß, wegen des vom Bundestag am 11. Juli 1951 verabschiedeten 1. StÄG den Vermittlungsausschuß nicht anzurufen.[33] Er verzichtete darauf in der von Bundesregierung, Opposition und Alliierter Hochkommission geteilten Überzeugung, daß ein Gesetz zum Schutze des demokratischen Staates nicht länger entbehrlich sei. Er kleidete seine Bedenken jedoch in die Form eines Ersuchens an die Bundesregierung, indem er sich die vom Bundestag formulierte Entschließung (I)[34] zu eigen machte und sie durch eine eigene Entschließung (II) erweiterte, der Anträge der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zugrunde lagen:

„II.

Der Bundesrat hat ferner folgende ergänzende Entschließung gefaßt:

1. Die Bundesregierung wird ersucht, bei Ausarbeitung des auf Grund der Entschließung des Bundestages vom 11. Juli 1951 vorzulegenden Abänderungsgesetzes auch

---

28 A. a. O., S. 25 und im gleichen Sinne a. a. O., S. 30.
29 A. a. O., S. 27.
30 Siehe den Wortlaut der §§ 88 und 100 d StGB (im Anhang).
31 Vgl. BR Rechtsaussch., Kurzprot., 68. Sitzung, 19. 7. 1951, S. 3 f. (BR, Bibl.)
32 Ebd.
33 Vgl. BR Plenum, 65. Sitzung, 26./27. 7. 1951, S. 587 D–590 A.
34 Siehe den Wortlaut dieser Entschließung auf S. 215.

a) die vom Hochverratstatbestand (§ 80 StGB) abweichende Definition des Schutzobjekts in § 88, insbesondere den Katalog der Verfassungsgrundsätze in § 88 Abs. 2,

b) die Frage einer allgemeinen Strafnorm gegen den hochverräterischen Angriff auf die freie Willensbildung,

c) die Bestimmungen der Paragraphen 92 (Nachrichten sammeln), 93 (Einfuhr politischer Schriften), 100 (Landesverrat) und 100 d Absatz 2 (Verbindungen mit dem Ausland) sowie

d) das Evokationsrecht des Oberbundesanwalts in § 74 a GVG zu überprüfen und gegebenenfalls Abänderungen im Zuge der Beratungen über das zweite Strafrechtsänderungsgesetz in Vorschlag zu bringen.

2. Die Bundesregierung wird ferner ersucht, den § 129 a den vereinsrechtlichen Vorschriften und der Notwendigkeit einer zweckmäßigen Handhabung der Vereinspolizei durch die Länder anzupassen. Es muß auch geklärt werden, in welchem Verhältnis etwa widersprechende Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des obersten Verwaltungsgerichts eines Landes in derselben Sache stehen."[35]

Die Zustimmung des Bundesrates war also mit dem Ersuchen an die Bundesregierung verknüpft, das Gesetz teils im einengenden, teils im erweiternden Sinne zu revidieren. Einerseits bemängelte der Bundesrat, daß der gewaltlose Terror nicht getrennt nach Schutzobjekten und Angriffsmitteln erfaßt wurde, andererseits lehnte die Länderkammer die Aufnahme der allgemeinen und direkten Wahl und die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung als Verfassungsgrundsätze in § 88 Abs. 2 ab.[36] Damit zielte die Empfehlung des Bundesrates in zwei Richtungen: zum einen sollte die Bundesregierung die gerade beschlossenen Bestimmungen in der Weise revidieren, daß sie die Feinde der Demokratie schärfer traf, zum anderen sollte sie Vorschriften abändern, die die freie Kritik – etwa am Wahlrecht – einschränkten. Damit aber war „die Kernfrage des Staatsschutzes" ausgesprochen, nämlich die nach der Vereinbarkeit von politischer Freiheit und staatlicher Ordnung. „Deutlicher konnte dem Gefühl, daß in dem Gesetz dieses Problem nicht zureichend gelöst sei, einem Gefühl, das auch in der Bundestagsdebatte durchklang, kaum Ausdruck gegeben werden."[37]

Wie schwer dem Bundesrat die Zustimmung zu dem Gesetz gefallen war, belegt auch die unerwartet scharfe Kritik, die der bayerische Justizminister Dr. Josef Müller (CSU) an der Novelle noch vor ihrem Inkrafttreten publikumswirksam vortrug. In einer Rundfunkrede aus München vom 23. August 1951 bemängelte der Minister, daß der Bundestag noch kurz vor seiner Sommerpause wieder einmal eine große und wichtige Vorlage als „Blitzgesetz" verabschiedet habe, obwohl diese „mit ihren Bestim-

---

35 Siehe BR Drucks. Nr. 577/51 (Beschluß) vom 27. 7. 1951 und die dem Beschluß zugrundeliegenden Anträge BR Drucks. Nr. 577/1/51, 577/2/51 und 577/3/51 vom 26. und 27. 7. 1951 (BR, Bibl.).

36 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 196.

37 So H. v. WEBER, MDR 1951, S. 517.

mungen über Hochverrat, Landesverrat und eine Reihe völlig neuer Straftatbestände besonders sorgfältiger Bearbeitung bedurft hätte".[38] Wenn Blitz und Gesetzgebung an sich schon keine ideale Gedankenverbindung ergäben, dann schlössen Blitz und Rechtsprechung einander erst recht aus. Müller bewertete das Gesetzeswerk erneut als „Kautschukgesetz"[39] und vermochte sich – wohl mit Blick auf die Vergangenheit – nicht vorzustellen, „wie die Richter es einigermaßen vernünftig handhaben sollen, ohne das zu tun, was sie unter keinen Umständen tun dürfen, nämlich politische Entscheidungen zu treffen und im politischen Bereich Werturteile abzugeben."[40]

Diese Gefahr erschien ihm bei den Vorschriften über den Hochverrat noch am geringsten, weil der Gesetzgeber sich hier praktisch an die klassischen Beispiele gehalten habe. Strafbar sei eben der Umsturz durch Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt. Anders lägen die Dinge bei einer Reihe von weiteren Bestimmungen, insbesondere bei denen über die Staatsgefährdung. Zwar sei der Gesetzgeber von der an sich richtigen Erkenntnis ausgegangen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig nicht nur durch die herkömmlichen Gewaltmethoden in Gefahr gebracht werden könne, aber er sei dabei „zu sehr bedenklichen Gegenmaßnahmen gekommen."[41] Der Chef der bayerischen Landesjustizverwaltung bekräftigte seine Vorwürfe, indem er Bedenken wiederaufgriff, die Rechtsanwalt Küster zuvor im Bundesrat vorgetragen hatte, nämlich gegen die mögliche Straflosigkeit von Bestrebungen, die die Einordnung der Bundesrepublik in eine östliche Staatengemeinschaft bezweckten, und gegen die Strafandrohung bei Bestrebungen, die sich auf eine Änderung gewisser durchaus umstrittener Verfassungsgrundsätze wie z. B. der Unmittelbarkeit der Wahl richteten. Was verfassungsmäßige Ordnung sei, sei weder im Grundgesetz noch in der Strafrechtsnovelle näher umschrieben. Abschließend gab der Minister der Hoffnung Ausdruck, daß die Rechtsprechung nicht so sehr „im Namen des Wettergottes Donar arbeiten wird wie der Gesetzgeber, sondern daß sie mit der Behutsamkeit und Bedächtigkeit vorgehen wird, die der Gesetzgeber leider hat vermissen lassen."[42]

Auch das Echo, das die Novelle in der Presse fand, klang eher verhalten. Wenn auch die jeweils angeschlagenen Töne unterschiedlich gefärbt waren, so überwog doch ein gemeinsamer Tenor: einerseits die Erkenntnis, daß angesichts der politischen Erfahrungen der beiden letzten Jahrzehnte mit dem überlieferten Strafrecht nicht mehr auszukommen war, andererseits

---

38 Siehe J. MÜLLER, Unbedachter Gesetzgeber, in: Deutsche Woche, 1. Jg., Nr. 12 vom 1. 9. 1951. Nahezu vollständige Wiedergabe seiner über den Rundfunk verbreiteten Stellungnahme, Abschrift (BA, B 141/3031). Vgl. dazu das Protestschreiben von BMJ Dehler vom 12. 9. 1951 an den Bayer. Ministerpräsidenten Ehard (BA, B 141/3017).

39 Siehe J. MÜLLER, Unbedachter Gesetzgeber (wie Anm. 38). Vgl. die frühere Äußerung von J. Müller in BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 A.

40 Siehe J. MÜLLER, Unbedachter Gesetzgeber (wie Anm. 38). Vgl. die Bedenken der Justizminister Müller und Beyerle, daß berechtigte Oppositionshandlungen mit Mitteln des Strafrichters verhindert werden könnten, in: BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 430 B, 431 D.

41 Siehe J. MÜLLER, Unbedachter Gesetzgeber (wie Anm. 38).

42 Ebd.

die Sorge, daß das neue Gesetz die junge Demokratie eher gefährden als schützen könnte.[43]

c) Eingriff der Alliierten in das Gesetzgebungsverfahren durch das Zusatzgesetz Nr. 62

Der Bundestag hatte die Strafrechtsnovelle am 11. Juli 1951 verabschiedet, und der Bundesrat hatte ihr am 27. desselben Monats zugestimmt. Da die Alliierten jedoch Einspruch gegen einige Landesverratsvorschriften erhoben, konnte das Gesetz erst am 30. August ausgefertigt und am folgenden Tag verkündet werden. Es trat daraufhin am 1. September 1951 in Kraft.[1]

Stein des Anstoßes war erneut § 99 (zuvor § 94) der Novelle, demzufolge Landesverrat begeht, „wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt oder es öffentlich bekanntmacht und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet." Diese Vorschrift hatte schon in der Fassung von 1950[2] bei den drei Alliierten Bedenken geweckt, daß diese ihnen die Möglichkeit nehmen könnte, sich Informationen über Vorgänge zu verschaffen, die von deutschen Behörden als Staatsgeheimnis angesehen und deren Weitergabe an die Alliierten deshalb strafrechtlich verfolgt würde. Auf diese Weise könnten auch Deutsche erfaßt werden, die mit alliierten Dienststellen zusammenarbeiteten.[3]

Die Bundesregierung hatte daraufhin wiederholt klargestellt, daß nach Wortlaut und Sinn der beanstandeten Fassung die Mitteilung von Staatsgeheimnissen an die Besatzungsmächte auf keinen Fall eine strafbare Handlung sein könne, weil den Alliierten gegenüber keine Verpflichtung zur Geheimhaltung bestehe, sondern im Gegenteil sogar häufig – so aufgrund von Besatzungsrecht – die Pflicht zur Offenlegung. Nach der ersten Lesung der Novelle im Bundestag war der Streitpunkt auf die Tagesordnung des Bundeskabinetts gekommen; dieses hatte am 31. Oktober 1950 die damalige Fassung des § 94 (später § 99) gutgeheißen und zugleich seine Auffassung unterstrichen, daß man den Bedenken der Alliierten genügend Rechnung getragen habe.[4] In einem Schreiben vom 3. Januar 1951 an die Alliierte Hochkommission faßte die Bundesregierung erneut ihren Standpunkt zur Auslegung des § 94 zusammen, verwies auf die ergänzende

---

43 Vgl. u. a. „Gesetzgebungsgewitter (Blitzgesetze)", in: Die Gegenwart, Halbmonatsschrift 6. Jg., Nr. 135 vom 15. 7. 1951, S. 3 f. (NL Laforet I-122-057/2); „Kommentar der Woche", Sendung im Bayerischen Rundfunk vom 21. 7. 1951, verfaßt von W. M. Guggenheimer (NL Dehler DA/0285); „Die Angst ist ein schlechter Ratgeber", in: Die Welt Nr. 177 vom 1. 8. 1951, S. 2 (BA, B 141/3012).

1 Siehe BGBl. I, S. 739; vgl. J. SCHAFHEUTLE, JZ 1951, S. 609.

2 Siehe BT Anlagen-Bd. 6, Drucks. Nr. 1307, S. 9.

3 Siehe S. 151–154.

4 Siehe S. 154 Anm. 58.

Begründung im Regierungsentwurf[5] und sprach die Hoffnung aus, daß alle von den amerikanischen Vertretern der Hohen Kommission erörterten Rechtsfragen befriedigend geklärt seien. Außerdem bot die Bundesregierung eine weitere Aufklärung durch Sachverständige zu allen Rechtsfragen an, die mit dem strittigen Punkt zusammenhingen. Daraufhin kamen sechs Monate lang – bis zum Juli 1951 – keine neuen Einwände oder Anregungen von dem amerikanischen Hochkommissariat, das sich aus der Sicht der Bundesregierung „beruhigt zu haben" schien.[6]

Während dieser Zeit arbeitete der Rechtsausschuß des Bundestages die Strafrechtsnovelle und damit die Vorschriften über den Landesverrat um, die teils geändert, teils erweitert wurden. Dabei übernahm der Ausschuß die in § 94 Abs. 1 des Regierungsentwurfs enthaltene Vorschrift abgewandelt in den neu geschaffenen § 99 Abs. 2. Es hieß nun nicht mehr „Wer ein Staatsgeheimnis an einen anderen, vor dem es geheim zu halten ist, gelangen läßt [. . .]", sondern „Verrat im Sinne dieses Abschnitts begeht, wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt [. . .]"[7] Damit nahm die Regierung – Justizminister Dehler zufolge – lediglich „eine kleine Umredaktion", nicht eine sachliche Änderung vor[8], um den Besatzungsmächten entgegenzukommen. Soweit diese nach dem Besatzungsstatut ein Recht hätten, sich über die staatlichen Angelegenheiten der Bundesrepublik Aufschluß zu verschaffen, liege in der Weitergabe eines Staatsgeheimnisses an eine der Besatzungsmächte keine Verratshandlung. Dies werde durch die Einfügung der Worte „an einen Unbefugten" klargestellt, wie Regierungsvertreter Schafheutle im Rechtsausschuß mitteilte. „Damit würden die Besatzungsmächte gedeckt, soweit nach dem Besatzungsstatut oder einer späteren Regelung ein solches Recht bestehe."[9] Im Plenum begründete Berichterstatter Neumayer die Formulierung ähnlich, ohne aber die Adressaten zu nennen: Man habe diesen Wortlaut gewählt, weil eine verräterische Handlung dann nicht vorliege, wenn „unter den Handelnden eine Offenbarungspflicht besteht"[10]. Eine solche Pflicht zur Offenlegung könne auf internationalem Recht, aber auch auf Besatzungsrecht beruhen. In Kenntnis des nun auch im Plenum bekräftigten Regierungsstandpunktes zu § 99 verabschiedete der Bundestag am 11. Juli 1951 die Strafrechtsnovelle.

Am 13. Juli erhielt die Bundesregierung unerwartet ein Protestschreiben der Alliierten Hohen Kommission, datiert vom 6. Juli 1951.[11] Darin teilte die Hohe Kommission mit, sie habe erfahren, daß die Bundesregierung im Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbu-

---

5 Siehe den Wortlaut (Auszug) auf S. 154.
6 So die „Vorgeschichte des Gesetzes Nr. 62 der AHK", verf. im BMJ und abgez. am 9. 10. 1951, masch., 11 S., hier S. 5 (BA, B 141/3030).
7 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 44–53 (Parl. Arch. I 212/A 2).
8 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 9, 171. Sitzung, 25. 10. 1951, S. 7065 B (Dehler).
9 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 47.
10 Siehe Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6321 C.
11 So Dehler in BT Sten. Ber., Bd. 9, 171. Sitzung, 25. 10. 1951, S. 7065 C.

ches (Drucksache Nr. 1307) eingebracht habe. Dieser Gesetzentwurf befasse sich u. a. mit der Verhinderung des Angriffskrieges, der Herstellung von Waffen, Munition oder sonstigem Kriegsgerät, der Anwerbung zu fremdem Wehrdienst und der hochverräterischen Zusammenarbeit mit dem Ausland. Gewisse in dem Gesetzentwurf erwähnte Gegenstände schienen sich – so das Schreiben – auf die den Alliierten vorbehaltenen Gebiete zu beziehen. Gemäß Ziffer 4 des revidierten Besatzungsstatuts und der revidierten Direktive Nr. 4 der Alliierten Hohen Kommission habe die Bundesregierung daher die Alliierten von der Absicht zu benachrichtigen, Rechtsvorschriften in derartigen Angelegenheiten zu erlassen.[12]

In ihrer Erwiderung vom 21. Juli 1951 argumentierte die Bundesregierung damit, daß der Bundestag mit dem in dritter Lesung verabschiedeten Gesetz nur einige besonders wichtige Bestimmungen vorweggenommen habe, die seinerzeit in der Drucksache Nr. 1307 enthalten waren. Von den im Schreiben der Hohen Kommission vom 6. Juli aufgeführten Materien enthalte der Gesetzentwurf lediglich eine Regelung der landesverräterischen Beziehungen zum Ausland (§ 99, früher § 94). Nach Auffassung der Bundesregierung berühre diese Bestimmung nicht die den Besatzungsbehörden vorbehaltenen Bereiche.[13]

Die Bundesregierung führte weiter aus, die beanstandete Landesverratsbestimmung (nunmehr § 99 Abs. 2) habe nur eine sprachliche Verdeutlichung, aber keine inhaltliche Veränderung erfahren und entspreche den alliierten Bedürfnissen. Um alle Zweifel auszuschließen, sei die Straffreiheit von Mitteilungen an die Alliierten in der Stellungnahme niedergelegt, die die Bundesregierung im September 1950 zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates formuliert habe (Drucksache Nr. 1307, S. 78). Diese Gesichtspunkte habe das Bundeskanzleramt-Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten in seinem Schreiben vom 3. Januar 1951 gegenüber dem amerikanischen Hohen Kommissar erläutert. Bei den Besprechungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts am 20. Juni 1951 auf dem Petersberg hätten die deutschen Bevollmächtigten ebenfalls diesen Standpunkt vorgetragen.[14]

Was die in der alliierten Note vom 6. Juli 1951 angeführten weiteren Materien angehe (Verhinderung des Angriffskrieges usw.), so habe der Bundestag sie vorläufig zurückgestellt. Diese Vorschriften hielten sich jedoch derart streng im Rahmen des Grundgesetzes, daß sie nach Ansicht des Bundesjustizministeriums nicht als Eingriffe in die gemäß dem Besatzungsstatut vorbehaltenen Gebiete betrachtet werden könnten. Ihre rechtzeitige Mitteilung an die Hohe Kommission sei zwar seinerzeit versehentlich unterblieben, eine nachträgliche Unterrichtung gemäß der

---

12 Schreiben des Generalsekretärs der AHK, W. Neate, Bonn-Petersberg, vom 6. 7. 1951 an MinDir Blankenhorn, BKanzleramt. Übersetzung (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

13 Schreiben des Bundeskanzleramtes-Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten, i. V. Strohm, vom 21. 7. 1951 an den Generalsekretär der AHK, W. Neate, Bonn-Petersberg (AA, Polit. Arch., Noten an AHK, Bd. 14).

14 Ebd.

revidierten Direktive Nr. 4 dürfte indessen aus den zuvor genannten Gründen nicht mehr notwendig sein. Dies sei wohl um so weniger erforderlich, als die Bundesregierung aufgrund der o. a. Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts davon ausgehen dürfe, daß man der deutschen Auffassung über die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Besatzungsstatut zustimmen werde. Abschließend erklärte das deutsche Antwortschreiben die Bereitschaft zu weiteren Besprechungen über die restlichen Punkte der Drucksache Nr. 1307.[15]

In ihrer schriftlichen Erwiderung vom 24. Juli 1951 bekräftigte die Hohe Kommission ihre Auffassung, daß die Bundesregierung ihre Absicht, das StÄG zu erlassen, der Hohen Kommission gemäß der Direktive Nr. 4 hätte kundtun müssen, bevor gesetzgeberische Schritte unternommen wurden, gerade im Hinblick auf § 99. Die Hohe Kommission habe daher den Wunsch, die sich aus der fraglichen Vorschrift ergebenden Folgerungen so bald wie möglich mit der Bundesregierung zu erörtern, auf jeden Fall noch vor Verkündung des Gesetzes.[16] Am 26. Juli 1951 teilte die Hohe Kommission dem Bundeskanzleramt ergänzend mit, daß die deutsche Antwort vom 21. d. M. nicht befriedigt habe und eine neue alliierte Note in Vorbereitung sei. Vor Eingang der Note möge die Bundesregierung von der Verkündung des StÄG Abstand nehmen.[17] Die Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt bat daraufhin das Bundesministerium der Justiz, das Bundespräsidialamt zu veranlassen, daß der Bundespräsident das StÄG erst unterzeichne, wenn die von der Hochkommission gewünschte Besprechung stattgefunden habe.[18]

Im übrigen löste das alliierte Ersuchen und die dann von alliierter Seite erbetene Verlegung des Termins rege schriftliche und telefonische Kontakte zwischen dem Kanzleramt, der Hohen Kommission, dem Bundesjustizministerium und dem Bundespräsidialamt aus, die hier nicht im einzelnen nachzuvollziehen sind.[19] Auf Wunsch des Bundesministeriums der Justiz fand dort am 30. Juli 1951 eine kurze Vorbesprechung unter Leitung von Staatssekretär Strauß statt, an der aus seinem Haus noch die Ministerialräte Schafheutle und Kanter, vom Bundeskanzleramt Ministerialrat Weiz und Regierungsrat Burchard teilnahmen. Dabei machte der Staatssekretär deutlich, daß das Gesetz unbedingt so schnell wie möglich verkündet werden müsse, „um gegen radikale Elemente von rechts und links vorgehen zu können."[20] Mit demselben Argument drängte die Bundesregierung bei der

---

15 Ebd.

16 Schreiben des Generalsekretärs der AHK, W. Neate, Bonn-Petersberg, vom 24. 7. 1951 an MinDir Blankenhorn, BKanzleramt. Übersetzung (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

17 Vgl. „Vorgeschichte des Gesetzes Nr. 62 der AHK", Darstellung aus dem BMJ von Anfang Oktober 1951, S. 7 (BA, B 141/3030).

18 Schreiben des BKanzleramtes-Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten gez. Weiz vom 28. 7. 1951 an den BMJ z. Hd. MinR Kanter (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

19 Vgl. die Antwort Dehlers auf den Antrag der KPD-Fraktion betr. Außerkraftsetzung des 1. StÄG, in: BT Sten. Ber., Bd. 9, 171. Sitzung, 25. 10. 1951, S. 7065 D.

20 Siehe Aktenvermerk von RegR Burchard, Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten, vom 1. 8. 1951 (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

Hochkommission darauf, die von dieser erbetene Besprechung möglichst bald anzusetzen.[21]

Die Besprechung zwischen alliierten und deutschen Juristen fand dann am 7. August auf dem Petersberg statt. Die drei Hochkommissariate ließen ihren Standpunkt durch ihre Rechtsberater darlegen, durch Mr. Debevoise (USA), Sir Alfred Brown und M. de Bresson; die Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt vertraten Referatsleiter Weiz und Regierungsrat Burchard, das Bundesministerium der Justiz Staatssekretär Strauß und Ministerialrat Schafheutle. Den Vorsitz führte Mr. Debevoise; sein Hauptgesprächspartner war Staatssekretär Strauß.[22]

Mr. Debevoise stellte zunächst noch einmal fest, daß die Bundesregierung das StÄG aufgrund der Direktive Nr. 4 der Hohen Kommission hätte übermitteln müssen, daß man aber davon absehe, eine formelle Vorlage gemäß der Direktive zu verlangen. Die Hohe Kommission erkenne an, daß das StGB Vorschriften über den Landesverrat enthalten müsse. Die Verkündung des Gesetzes solle jedoch ausgesetzt werden, bis die Hohe Kommission sich darüber schlüssig geworden sei, keine weiteren Schritte gegen das Gesetz zu unternehmen. Mr. Debevoise machte sich dann die Bedenken aus dem Rechtsausschuß des Bundesrates zu eigen, daß das Gesetz sowohl auf Freunde als auch auf Feinde der Bundesrepublik anwendbar sei. Aus alliierter Sicht sei das Gesetz so formuliert, daß es Handlungen einschließe, die vielleicht nicht strafwürdig seien. So mache die fragliche Landesverratsvorschrift keinen Unterschied zwischen demjenigen, der verpflichtet sei, den Besatzungsbehörden Tatsachen mitzuteilen, und demjenigen, der die Besatzungsorgane freiwillig, unaufgefordert und ganz gelegentlich über Vorgänge unterrichte. Eine so weite Fassung der Landesverratsvorschriften könne – so die Bedenken der Alliierten – potentielle deutsche Informanten verunsichern und davon abhalten, den Besatzungsbehörden Mitteilungen über Staatsgeheimnisse zu machen. Die Hohe Kommission sehe durchaus, daß nach Ablauf der Okkupationsphase das deutsche Strafrecht den Westmächten keinen Vorzug vor anderen Staaten geben könne. Eine über diesen Zeitpunkt hinausgehende Regelung könne nur vertraglich vereinbart werden. Solange aber das Besatzungsrecht fortbestehe, sei ein Gesetz unerwünscht, durch das jemand Angst bekommen könnte, Staatsgeheimnisse an die Alliierten weiterzugeben, besonders dann, wenn dies freiwillig geschehe. Verstärkt würden die alliierten Bedenken dadurch, daß in letzter Zeit bestimmte Handlungen, die Deutsche im Interesse der Besatzungsmächte vorgenommen hätten, vor deutsche Gerichte gezogen würden.[23] Mr. Debevoise spielte hier mögli-

---

21 Ebd.

22 Niederschrift über die Besprechung mit der Alliierten Hohen Kommission zum Strafrechtsänderungsgesetz am 7. 8. 1951, verf. von Sch(afheutle), BMJ, am 8. 8. 1951 (BA, B 141/3030); Aufzeichnungen betr. Strafrechtsänderungsgesetz 1950 – Besprechung auf dem Petersberg am 7. 7. 1951, verf. von RegR Burchard, Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten, am 8. 8. 1951 (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

23 Ebd.

cherweise auf den Fall Kemritz[24] an, den die Hohe Kommission – einer Mitteilung aus dem Justizministerium zufolge – möglicherweise mit der Frage des § 99 verbinden wollte.[25]

Staatssekretär Strauß stimmte für die deutsche Seite den Ausführungen von Mr. Debevoise in den Grundsätzen und Zielen zu. Er gab eine authentische Interpretation des § 99, wobei er an die ergänzende Begründung der Bundesregierung in der Drucksache Nr. 1307 vom September 1950[26] und an den Bericht des Abg. Neumayer im Bundestag im Juli 1951[27] erinnerte. Strauß ging noch weiter zurück, indem er darlegte, daß die Bundesregierung – um dem Besatzungsstatut gerecht zu werden –, die Rechtsprechung des Reichsgerichts aus den Jahren nach 1920 ebenso berücksichtigt habe wie die Vorschriften des Koblenzer Befriedungsabkommens von 1926. Sodann verwies der Staatssekretär auf die Notwendigkeit, die Lage der Bundesrepublik gegenüber den östlichen Mächten im Auge zu behalten und die Bestimmungen so zu fassen, daß sie sich zur Abwehr gegen die Gefahr aus dem Osten eignen. Bereits jetzt beobachte man eine große Beunruhigung unter den östlichen Agenten, obwohl das Gesetz noch nicht verkündet sei. Die anschließenden Fragen der alliierten Rechtsberater an den Staatssekretär waren alle von der Absicht diktiert, von der Bundesregierung die ausdrückliche Zusicherung zu erhalten, daß das Gesetz nicht als Instrument gegen Leute eingesetzt werden könne, die mit den Besatzungsbehörden zusammenarbeiteten.[28]

In der Diskussion zeichnete sich dann ein Ausweg ab, nämlich daß die Exekutive eine verbindliche Anweisung an die Staatsanwaltschaft geben könne – etwa in dem Sinne, daß die loyale Zusammenarbeit mit den Westmächten nicht unter dieses Gesetz falle.[29] Strauß führte dazu aus, daß die Bundesregierung die Gerichte zwar nicht anweisen könne, wie der Begriff „unbefugt" auszulegen sei. Zuständig für eine Strafverfolgung wegen Verrats von Staatsgeheimnissen sei nämlich ausschließlich das Oberste Bundesgericht. Anklagen könnten nur vom Oberbundesanwalt erhoben werden, der den Weisungen des Bundesjustizministeriums unterstellt sei. Er könne insbesondere durch den Justizminister angewiesen werden, in bestimmten Fällen keine Anklage zu erheben. Eine derartige Anweisung an den Oberbundesanwalt solle sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Rahmen des revidierten Besatzungsstatuts halten; später könne sie geändert werden. Die alliierten Rechtsberater einigten sich schließlich mit Staatssekretär Strauß darauf, daß die Bundesregierung den legal advisors

---

24 Siehe S. 56 f. Das BMJ erwartete um diese Zeit eine einigermaßen befriedigende Beilegung des Falles Kemritz. Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 4, 166. Sitzung, 10. 8. 1951, S. 559.
25 Siehe Anm. 20.
26 Siehe den Wortlaut (Auszug) auf S. 154.
27 Siehe Anm. 10 in diesem Abschnitt.
28 Siehe Anm. 22 in diesem Abschnitt.
29 Siehe Anm. 22. Der Vorschlag ging auf den französischen Vertreter, M. de Bresson, zurück.

den Entwurf einer Anweisung an den Oberbundesanwalt übermittelte, die gleichzeitig mit dem 1. StÄG veröffentlicht werden könnte.[30]

Mitte August unterrichtete der Sprecher der Rechtsberater der Hohen Kommission, Debevoise, Staatssekretär Strauß telefonisch davon, daß der dem amerikanischen Hochkommissariat zugegangene Entwurf einer Verfügung des Bundesjustizministeriums an den Oberbundesanwalt alle Punkte berücksichtige[31], die man im Hinblick auf die fraglichen Landesverratsvorschriften am 7. August gemeinsam besprochen habe. Debevoise sagte zu, daß die Bundesregierung mit einer Entscheidung der Hohen Kommission etwa innerhalb einer Woche rechnen könne.[32] Am 23. August fand eine weitere Besprechung statt, zu der Debevoise am Vortag gebeten hatte. Hauptthema war die Mitteilung, daß das amerikanische Hochkommissariat einen Gesetzentwurf vorbereitet habe, der voraussichtlich die Zustimmung der Briten und Franzosen finden werde. Staatssekretär Strauß hielt dem entgegen, daß die entworfene Geschäftsanweisung an den Oberbundesanwalt die von den Alliierten erwünschte Wirkung auch schon erzielen könne. Mr. Debevoise hob jedoch hervor, „daß der Amerikanische Hohe Kommissar McCloy die von amerikanischer Seite vorbereitete Lösung dringend wünsche."[33] Ebenfalls am 23. August teilte die Hochkommission Staatssekretär Strauß ihr Einverständnis mit, daß das 1. StÄG auf alle Fälle am 31. August verkündet werden könne. Falls die Alliierten ein Gesetz erließen, würden sie es am selben Tag verkünden.[34]

Am 27. August fand eine Aussprache zwischen McCloy und Adenauer statt, wobei einer von mehreren Besprechungspunkten die Absicht der Alliierten betraf, zum StÄG gleichzeitig ein Zusatzgesetz in Kraft zu setzen, das die Anwendung bestimmter Vorschriften des deutschen Gesetzes, die das Verhältnis zu den Besatzungsmächten berührten, einschränkte.[35] Am folgenden Tag unterrichtete der Kanzler das Kabinett von dieser Besprechung und teilte ihm mit, daß er dabei zum ersten Mal von dem geplanten Zusatzgesetz erfahren habe. Das Kabinett lehnte eine solche Regelung einmütig als unerwünscht ab. Bundesjustizminister Dehler, der sich inzwischen die Unterlagen hatte kommen lassen, trug den Sachverhalt kurz vor. Daraufhin beschloß das Kabinett eine Erklärung des Inhalts, daß die Bundesregierung den Erlaß des geplanten alliierten Gesetzes weder für rechtlich notwendig noch für politisch erwünscht halte und daher dringend bitte, von seinem Erlaß abzusehen. Vorläufig reiche die vom Bundesministerium der Justiz entworfene Weisung an den Oberbundesanwalt aus, in

30 Siehe Anm. 22 in diesem Abschnitt.

31 Das BMJ, i. A. MinR Kanter, übersandte den Entwurf mit Schreiben vom 16. 8. 1951 an das BKanzleramt-Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten z. Hd. von MinR Weiz (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).

32 Vgl. „Vorgeschichte des Gesetzes Nr. 62 der AHK", verf. im BMJ und abgez. am 9. 10. 1951, S. 8 (BA, B 141/3030).

33 Ebd.

34 So ein Schreiben des BMJ, i. A. MinR Kanter, vom 28. 8. 1951 an das „Auswärtige Amt", z. Hd. von MinR Weiz (BA, B 141/3031).

35 KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 4, 169. Sitzung, 28. 8. 1951, S. 592.

den jeweils in Betracht kommenden Fällen keine Anklage zu erheben. Im übrigen – so die Erklärung – „könne der Abschluß der Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts abgewartet werden."[36] Im Kabinett bestand Einigkeit, diese Erklärung der Hohen Kommission sofort zu übermitteln, und der Bundesjustizminister wurde beauftragt, den Wortlaut unter Mitwirkung der beiden Staatssekretäre im Bundeskanzleramt, Lenz und Hallstein, endgültig zu formulieren.[37]

Zumindest in der Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten des Bundeskanzleramtes glaubte man am 29. August noch, dem Erlaß des alliierten Gesetzes durch eine Erklärung an die Hochkommission zuvorkommen zu können.[38] Die Erklärung, die in dem vom Kabinett beschlossenen Sinn formuliert war, sollte dem Generalsekretär der Alliierten Hohen Kommission durch Kurier zugehen.[39]

Selbst wenn die Erklärung übermittelt worden sein sollte[40], blieb sie ohne Wirkung, denn die Alliierte Hohe Kommission bestätigte am 30. August den von ihr angekündigten Schritt in einer Presseverlautbarung. „Im Hinblick auf die Gemeinsamkeit der Interessen zwischen der Bundesregierung und den alliierten Behörden in dieser Angelegenheit und auf Grund der hoheitlichen Funktionen der Besatzungsbehörden"[41] habe der Rat der Alliierten Hohen Kommission ein eigenes Gesetz beschlossen. Ihm zufolge finden Gesetze des Bundes und der Länder weder Anwendung auf Informationen, die den alliierten Regierungen oder Besatzungsbehörden übermittelt werden, noch auf Beziehungen, die zu diesen Behörden geschaffen oder aufrechterhalten werden.[42]

Gleichzeitig leitete die Alliierte Hohe Kommission den Vertretern der Presse die Mitteilung Nr. 156 zu. Darin legten die Alliierten – sozusagen als Hintergrundinformation – die Gründe dar, die sie zum Erlaß eines Zusatzgesetzes zum StÄG bewogen hatten. Die Mitteilung führte u. a. aus, die Fassung des StÄG sei „jedoch so allgemein gehalten, daß selbst Mitglieder des Bundesrates darauf hinwiesen, daß es sowohl auf Freund als auch auf Feind angewandt sowie auf vielerlei Umstände Anwendung finden kann, die normalerweise nicht als Landesverrat betrachtet werden."[43]

Bei der Bundesregierung lösten die alliierten Verlautbarungen die Sorge aus, daß damit die von kommunistischer und rechtsradikaler Seite gegen

---

36 A. a. O., S. 593.
37 Ebd.
38 Dies ergibt sich aus einem Vermerk mit der Überschrift „Eilt sehr" vom 29. 8. 1951, mit dem MinR Weiz (BKanzleramt-AA) den von ihm verfaßten Entwurf einer Erklärung der Bundesregierung, ebenfalls vom 29. 8. 1951, über Staatssekretär Strauß (BMJ) MinDir Blankenhorn (BKanzleramt) vorlegte (AA, Polit. Arch. II 240-11/Bd. 3).
39 Ebd.
40 Das im BKanzleramt verfaßte Schreiben vom 29. 8. 1951 (-240-11 II 9944/51-) an den Generalsekretär der AHK, Joseph E. Slater, nennt keinen Absender (AA, Polit. Arch., Noten an AHK, Bd. 15).
41 Presseverlautbarung der AHK Nr. 346 vom 30. 8. 1951 „Kommuniqué der 74. Sitzung des Rates der Alliierten Hohen Kommission" (BA, B 141/3030).
42 Ebd.
43 AHK-Presseverbindungsbüro, Mitteilung Nr. 156 vom 30. 8. 1951 „Gesetz der Hohen Kommission und Änderungen in den deutschen Strafgesetzen" (BA, B 141/3030).

das StÄG geführten Angriffe neuen Auftrieb erhalten könnten. Das Bundesjustizministerium ließ deshalb am 2. September über das Bundespresse- und Informationsamt eine Gegenerklärung abgeben.[44] Darin erwiderte die Bundesregierung auf die alliierte Kritik, daß das StÄG sich – insbesondere in seinem Abschnitt „Landesverrat" – auf altbewährte, durch das Kontrollratsgesetz Nr. 11 aufgehobene Hoch- und Landesverratsvorschriften stütze. Zudem knüpften die im StÄG enthaltenen Neuerungen und Ergänzungen an die jüngere ausländische Gesetzgebung an und seien notgedrungen den neuen Kampfesformen der Staatsgegner angepaßt. Die Anzahl der Einzelvorschriften sei – trotz der damit zwangsläufig verbundenen Schwächen – nur vermehrt worden, „um den strengen Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit zu entsprechen. Es handelt sich um ein Gesetzeswerk, wie es jeder moderne Staat zum Schutze seiner Belange als selbstverständliche Waffe geschaffen hat und wie es nur der Bundesrepublik bis jetzt infolge der alliierten Bestimmungen verwehrt war."[45]

Die Gegendarstellung der Bundesregierung ging dann auf die von den Alliierten monierte Aussage im Bundesrat ein, wonach das neue Gesetz gleichermaßen auf Freund und Feind anwendbar sei. Der Hochkommission sei offenbar entgangen, daß im Bundesrat – so sein Sitzungsbericht – nur vom inneren (nicht vom äußeren) Freund und Feind und außerdem lediglich von den für das deutsche Rechtsleben neuartigen Vorschriften über die Verfassungsstörung gesprochen worden sei. Bei diesen Vorschriften über die Verfassungsstörung spielten aber die von der Hohen Kommission geltend gemachten Interessen keine Rolle. Auch könne keine Rede davon sein, daß die vom StÄG geschaffenen Tatbestände solche Fälle erfaßten, die „normalerweise" (vgl. die alliierte Mitteilung Nr. 156), d. h. im Sinne der modernen Landesverratsgesetzgebung nicht als Landesverrat angesehen würden. Weiter erinnerte die Bundesregierung daran, daß sie auf Veranlassung der Alliierten alles getan habe, um deren Rechte auf Informationsbeschaffung zu wahren. Ein Grund, Personen, die diese Nachrichten vermitteln, besonders zu schützen, bestehe somit nicht.[46]

Am 3. September, also einen Tag nach der Erklärung der Bundesregierung, fand erneut eine Unterredung zwischen dem amerikanischen Hochkommissar und dem Bundeskanzler statt, wobei auch das 1. StÄG zur Sprache kam.[47] Am folgenden Tag berichtete Adenauer dem Kabinett außerhalb der Tagesordnung, McCloy habe sich „sehr ungehalten"[48] geäußert über das Bundesjustizministerium wegen der Fassung der Landesverratsbestimmungen und wegen der deutschen Gegendarstellung.[49] Tags darauf, am 5. September, verkündete die Alliierte Hohe Kommission das Gesetz Nr. 62 „über die Beziehungen zu den Besatzungsmächten", das am

---

44 Vgl. „Vorgeschichte des Gesetzes Nr. 62 der AHK", verf. im BMJ und abgez. am 9. 10. 1951, S. 9 (BA, B 141/3030).
45 So die Mitteilung an die Presse Nr. 766/51.
46 Ebd.
47 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 4, 170. Sitzung, 4. 9. 1951, S. 600.
48 „Note" Dehlers vom 11. 9. 1951 an Abt. II des BMJ (BA, B 141/3030).
49 Ebd.

30. August ausgefertigt und mit Wirkung vom 31. August in Kraft gesetzt worden war.[50]

Härter als die Bundesregierung es tun konnte, reagierten die Parteien auf die Intervention der Alliierten und gaben so den Auftakt zu einem parlamentarischen Nachspiel. Der FDP-Bundestagsabgeordnete Mende sprach von „einem gefährlichen Eingriff in die deutsche Gesetzgebung", der die neuen Landesverratsvorschriften „illusorisch" mache[51]; der Vorsitzende der DP-Bundestagsfraktion, Hans Mühlenfeld, beschuldigte die Hochkommission, sie wolle „die Koalition der Bundesregierung zerschlagen"[52]; und dem „Kronjuristen" der SPD, Arndt, zufolge hatte die Hohe Kommission „einen tödlichen Angriff auf den demokratischen Gedanken in Deutschland" unternommen.[53] Diesen unmittelbaren Reaktionen auf das Inkrafttreten des Zusatzgesetzes folgte am 12. September ein Antrag der KPD-Fraktion, der Bundestag möge beschließen, das StÄG mit Wirkung vom 31. August 1951 außer Kraft zu setzen. Geschehen solle dies „mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die Alliierte Hohe Kommission ein Zusatzgesetz erlassen hat, welches ihre Agenten und Mittelsmänner vor den Auswirkungen der Verratsbestimmungen im Strafrechtsänderungsgesetz und in sonstigen Bundes- oder Landesgesetzen schützen soll".[54] Der Bundestag solle sich – so der Antrag der KPD – auf den Standpunkt stellen, „daß durch dieses Spezialgesetz zu Gunsten der Agenten und Mittelsmänner der Alliierten Hohen Kommission das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz nach Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes ‚alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich' aufgehoben und dadurch ein verfassungswidriger Zustand herbeigeführt worden ist."[55]

Die Beratung des Antrages im Plenum des Bundestages gab der KPD Gelegenheit, ihre Bedenken zu erneuern, daß das alliierte Zusatzgesetz zweierlei Recht schaffe, damit den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verletze und das StÄG insgesamt unhaltbar mache. Abschließend warf der Abg. Fisch den Ministern Dehler und Lehr vor, daß sie „einen solchen Zustand der Rechtsverwilderung, des Verfassungsbruchs, ein solches System des prinzipienlosen Hilfsdienstes für die Besatzungsmächte durchaus billigen."[56]

Für die SPD-Fraktion distanzierte sich der Abg. Greve einerseits von den kommunistischen Vorwürfen. Seine Hauptargumente waren, daß die behauptete Verwilderung von Rechtssitten und die Verfassungsbrüche in Wirklichkeit in der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik festzustellen seien, wo permanent Landesverrat betrieben werde, und daß gerade die KPD Sorge habe, mit den gesetzlichen Vorschriften über Lan-

---

50 Amtsbl. der AHK 1951, S. 1106 (abgedr. im Anhang).
51 So der Artikel „Schutz vor Mißbrauch", in: Die Neue Zeitung Nr. 205 vom 1./2. 9. 1951 (BA, B 141/3030).
52 Ebd.
53 Ebd.
54 Siehe BT Anlagen, Bd. 13, Drucks. Nr. 2554.
55 Ebd.
56 BT Sten. Ber., Bd. 9, 171. Sitzung, 25. 10. 1951, S. 7063 B.

desverrat in Konflikt zu geraten. Andererseits übernahm die SPD-Fraktion das kaum widerlegbare Argument von der entstandenen Rechtsungleichheit. Sie schlug dem Bundestag einen Antrag vor, der die Bundesregierung ersuchte, bei der Hochkommission die Aufhebung des Zusatzgesetzes Nr. 62 zu erwirken, „um damit vor dem Gesetz Gleichheit zu schaffen und eine gleichmäßige Anwendung des Strafrechtsänderungsgesetzes zu ermöglichen."[57] Auf diese Weise sollte sich der von der KPD eingebrachte Antrag erledigen.

Nach Greve ergriff Bundesjustizminister Dehler das Wort. Sein Ministerium hatte sich ja bei den Alliierten besonders mißliebig gemacht, und Dehler hatte im September 1951 – unter dem Eindruck einer tiefgehenden Verstimmung bei amerikanischen Stellen – erwogen, die gesamten Verhandlungen mit der Hochkommission in einer Art Weißbuch dem Kabinett und der Presse zugänglich zu machen.[58] Nun, am 25. Oktober 1951, berichtete er der Parlamentsöffentlichkeit, wie die Bundesregierung sich mehr als anderthalb Jahre lang in mündlichen und schriftlichen Vorstellungen und Zusicherungen bemüht habe, die Hohe Kommission davon zu überzeugen, daß der von ihr gewünschte Schutz gewährleistet sei. Dabei habe die Bundesregierung – immer alliierten Wünschen entsprechend – die Begründung zu § 99 (früher § 94) ergänzt, bei der zweiten Lesung im Plenum eine entsprechende Auslegung geben lassen und schließlich noch eine entsprechende Dienstanweisung an den Oberbundesanwalt beim Bundesgerichtshof vorgelegt. Bedauerlicherweise hätten alle Bemühungen der Bundesregierung nicht ausgereicht, das aus ihrer Sicht unnötige Zusatzgesetz zu verhindern. Die Bundesregierung begrüße es, wenn der Bundestag sich diesen Standpunkt ebenfalls zu eigen mache, und sei bereit, der Alliierten Hohen Kommission eine entsprechende Stellungnahme zuzuleiten.[59]

Am Schluß der Debatte billigte der Bundestag einstimmig folgenden Antrag: „Um die Rechtsgleichheit bei Anwendung des Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. August 1951 zu gewährleisten, wird die Bundesregierung ersucht, alsbald bei der Alliierten Hohen Kommission eine Aufhebung des Gesetzes Nr. 62 über Beziehungen zu den Besatzungsmächten zu erwirken."[60]

Der Parlamentsbeschluß vom 25. Oktober 1951 war zugleich Legitimation und Auftrag für die Bundesregierung, das angestrebte Ziel weiterzuverfolgen. Bereits am 2. November bat das Bundeskanzleramt das Bundesministerium der Justiz schriftlich, die weitere Behandlung der Angelegenheit zu übernehmen und das Kanzleramt über die folgenden Schritte zu unterrichten. Das Justizministerium entwarf daraufhin ein Schreiben an die Alliierte Hohe Kommission und gab den Entwurf am 16. November an die Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten im Bun-

57 A. a. O., S. 7064 B.
58 So die „Note" Dehlers vom 11. 9. 1951 an die Abt. II des BMJ (BA, B 141/3030).
59 Vgl. Sten. Ber., Bd. 9, 171. Sitzung, 25. 10. 1951, S. 7064 D–7066 A.
60 A. a. O., S. 7066 D.

deskanzleramt weiter. Das Auswärtige Amt machte daraus eine erheblich verkürzte Note[61], die es im Auftrag des Bundeskanzlers am 26. Dezember 1951 der Hochkommission zuleitete.[62]

Die deutsche Note zitiert zunächst den Beschluß des Bundestages vom 25. Oktober 1951[63] und verweist für die vorausgegangene Debatte auf die Stenographischen Berichte. Es folgt ein Hinweis darauf, daß „auch die deutsche Öffentlichkeit im allgemeinen" den Erlaß des Gesetzes Nr. 62 als Beeinträchtigung der verfassungsmäßig garantierten Gleichheit vor dem Gesetz ansehe.[64] Weiter erinnert die Note an die wiederholten mündlichen und schriftlichen Zusicherungen der Bundesregierung, daß die berechtigten Interessen der Besatzungsmächte durch das StÄG nicht beeinträchtigt würden. Abschließend sprach die Bundesregierung die Hoffnung aus, daß die mit dem Gesetz Nr. 62 zusammenhängenden Fragen bei den Besprechungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts in einer Weise geregelt würden, die den Wünschen des Bundestages und der Bundesregierung Rechnung trage.[65] In ihrer Antwort vom 28. Januar 1952 teilte die Hohe Kommission der Bundesregierung mit, daß die in der deutschen Note aufgeworfenen Fragen bereits bei den laufenden deutsch-alliierten Verhandlungen geprüft würden, in denen beide Seiten die künftigen Verträge zwischen den drei Mächten und der Bundesrepublik vorbereiteten.[66]

Auf diese Antwort hin entschloß sich das Bundesjustizministerium im Einverständnis mit dem Bundeskanzleramt, die Unterrichtung des Bundestages zurückzustellen, bis die Frage der Nichtdiskriminierung endgültig geklärt war, was im Rahmen der Ablösung des Besatzungsstatuts zu erwarten war.[67] Tatsächlich erfolgte die Klärung dann im „Zusatzvertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen", dem sog. Überleitungsvertrag. Er wurde zusammen mit dem Deutschland-Vertrag am 26. Mai 1952 unterzeichnet. Der Zusatzvertrag bestimmte u. a., daß das Gesetz Nr. 62 der Alliierten Hohen Kommission nicht aufrechterhalten wird.[68]

Der Unterzeichnung der Verträge mußte noch ihre Ratifizierung folgen. Auf die parlamentarische Redeschlacht um die Verträge am 10. Juli 1952[69]

---

61 So ein Vermerk von MinR Kanter, BMJ, 16. 9. 1952 für Minister Dehler und Staatssekretär Strauß (BA, B 141/3030).

62 Vgl. Schreiben von MinDir Blankenhorn, BKanzleramt, vom 26. 12. 1951 an den Generalsekretär der AHK, C. F. Glain (AA, Polit. Arch., Noten an AHK, Bd. 16).

63 Siehe den Wortlaut in diesem Abschnitt vor Anm. 60.

64 Siehe Anm. 62.

65 Siehe Anm. 62.

66 Siehe Anm. 61.

67 Siehe Anm. 61.

68 Ziffer 5 im Ersten Teil. Allgemeine Vorschriften (über das Schicksal des bisherigen Besatzungsrechts) lautete: „Die Schutzbestimmungen für Personen, die mit den Alliierten während der Besatzungszeit zusammengearbeitet haben, sind der einschlägigen Bestimmung des italienischen Friedensvertrags nachgebildet worden. Die Bestimmungen sind so gefaßt, daß keine unter anderen Bestimmungen des allgemeinen deutschen Strafrechts strafbare Handlung der Verfolgung entzogen wird." Das AHK-Gesetz Nr. 62 wird im Vertrage nicht aufrechterhalten. Siehe KEESINGS'S ARCHIV 1952, S. 3489.

69 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 12, 222. Sitzung, 10. 7. 1952, S. 9848 D–9923 C.

folgte nach der Sommerpause „eine Periode zäher Auseinandersetzungen – im Plenum sowohl wie in zahlreichen Ausschüssen – um die parlamentarische Billigung des Vertragswerkes."[70] Die kritische Prüfung der gedruckten Verhandlungsergebnisse[71] durch die Parteien von Koalition und Opposition bot dem Bundestag die Möglichkeit, über seine Ausschüsse eine erschöpfende Auskunft auf seine Frage vom Oktober 1951 nach dem Schicksal des Zusatzgesetzes Nr. 62 zu erhalten. So jedenfalls sah es das Bundesjustizministerium und war mit dem Bundeskanzleramt der Ansicht, daß sich eine Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung erübrige.[72]

Zusammengefaßt ergab sich der Konflikt zwischen den Alliierten und der Bundesregierung daraus, daß das 1. StÄG den Geheimnisschutz im Abschnitt Landesverrat auf eine politische Selbständigkeit zugeschnitten hatte, die 1951 noch nicht bestand. Die Bundesrepublik als besetztes Gebiet mußte aufgrund des Besatzungsstatuts ihr politisches Handeln vor den Besatzungsmächten offenlegen, und sie hatte keine Gewähr dafür, daß ihr Geheimhaltungsinteresse gewahrt wurde, wenn es sich nicht mit dem Geheimhaltungsinteresse der Besatzungsmächte deckte.[73]

Das Sicherheitsbedürfnis der Alliierten kollidierte indessen mit dem deutschen Recht nicht nur dort, wo Deutsche ein Delikt gegen die Bundesrepublik begingen, indem sie Staatsgeheimnisse an die Besatzungsmächte weitergaben. In diesen Fällen sollten die Informanten ja dem deutschen Strafrecht entzogen bleiben.[74] Besatzungsinteressen und deutsche Interessen stießen auch da aufeinander, wo Deutsche eine Straftat gegen die Alliierten begingen, insbesondere durch den Verrat militärischer Geheimnisse der Alliierten oder durch Sabotage an alliierten Einrichtungen. Hier beanspruchten die Besatzungsmächte anfänglich die Zuständigkeit für ihre Militärgerichte, und zwar zum einen für die Mitglieder ihrer Streitkräfte und zum anderen jedes Mal dann, wenn sich das Delikt gegen die Interessen einer Besatzungsmacht richtete. Dabei war u. a. umstritten, ob deutsche Staatsangehörige, die bei den alliierten Streitkräften Dienst taten, den ausländischen Truppen zuzurechnen waren, d. h. ob diese deutschen Beschäftigten im Falle einer entsprechenden Straftat den ausländischen Militärgerichten überstellt oder von der deutschen Strafjustiz abgeurteilt werden sollten.[75]

---

70 Siehe W. G. Grewe, Rückblenden, 1979, S. 157.

71 Die Verträge wurden dem Bundestag zugänglich gemacht durch die Drucks. Nr. 3500 in BT Anlagen-Bd. 19, die insgesamt 337 Seiten umfaßte. Siehe dazu W. G. Grewe, Rückblenden, 1979, S. 153.

72 Siehe dazu den in Anm. 61 genannten Vermerk aus dem BMJ.

73 Vgl. H. v. Weber, MDR 1951, S. 519.

74 Hierher gehört der schon mehrfach erwähnte Fall Kemritz. Vgl. S. 56 f. und BT Rechtsaussch., Wortprot., 211. Sitzung, 22. 10. 1952, S. 5–13 (Den Hinweis auf dieses Prot. verdankt Verf. Herrn D. Gosewinkel).

75 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 206. Sitzung, 3. 10. 1952, S. 1–14. Der Ausschuß beriet damals über die Verfassungsprobleme in den Verträgen vom 26. 5. 1952 (Den Hinweis auf dieses Prot. verdankt Verf. Herrn D. Gosewinkel).

Mehr Rechtsklarheit schufen hier die Strafbestimmungen, die die Alliierten und die Bundesrepublik 1952 zum Schutz der militärischen Geheimnisse der Besatzungsmächte und zur Sicherheit ihrer Truppen besonders vereinbarten. Dies geschah im sog. Truppenvertrag und in der Anlage A zu diesem Vertrag.[76] Der Truppenvertrag schreibt das strenge Personalitätsprinzip vor, d. h. zuständig für Mitglieder der alliierten Streitkräfte sind die alliierten Strafgerichte und für deutsche Staatsangehörige die deutschen Gerichte, und zwar ohne Rücksicht darauf, gegen wen sich das Delikt richtet. Hat ein Deutscher sich durch Verletzung ausländischer Interessen strafbar gemacht – insbesondere durch Spionage oder Sabotage – dann räumt der Truppenvertrag den ausländischen Strafverfolgungsbehörden ein Mitwirkungsrecht ein, aber nur im Untersuchungsstadium. Den Haftbefehl erlassen deutsche Stellen, der Täter wird nicht in ausländischen Gewahrsam überstellt, und das Strafverfahren findet vor deutschen Gerichten statt.[77]

Während Gerichtsbarkeit und Verfahren im Truppenvertrag selbst geregelt sind, führt die Anlage A die Straftatbestände zum Schutz der alliierten Streitkräfte auf. Danach sind strafbar: 1. Verrat in militärischen Angelegenheiten, 2. Sabotage, 3. Untergrabung der Dienstbereitschaft und Manneszucht der Streitkräfte sowie 4. Beschimpfung der Streitkräfte. Auffällig ist, daß diese Vorschriften weitgehend denen des StGB bzw. denen des 1. StÄG nachgebildet sind. So hat der umstrittene § 99 Abs. 2 i. d. F. von 1951 sein fast wortgleiches Gegenstück in § 1 Abs. 2 der Strafvorschriften zum Schutz der Drei Mächte: Schutzobjekt ist in § 99 „das Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder", in § 1 Abs. 2 „die Sicherheit einer der Drei Mächte oder der Streitkräfte".[78] Der fünfte Abschnitt der Anlage schreibt die Anwendung weiterer deutscher Strafbestimmungen zum Schutz der alliierten Streitkräfte, ihrer Soldaten und Beamten vor. Sie sollen geschützt werden gegen Herabwürdigung ihrer nationalen Symbole, gegen Widerstand, Aufruhr oder Auflauf, gegen Nötigung, Gefangenenbefreiung, Hausfriedensbruch, unerlaubte Ausübung dienstlicher Befugnisse und Bestechung. Damit schreibt die Anlage A zum Truppenvertrag das materielle Strafrecht fest, das deutsche Gerichte anzuwenden haben, wenn die Delikte von Deutschen gegen Alliierte begangen worden sind.[79]

Das Spannungsverhältnis zwischen Besatzungsrecht und deutschem politischen Strafrecht war in Wirklichkeit komplexer, als dieser kurze Rückblick darlegen kann. Man denke etwa an die Fälle, wo Verstöße gegen deutsche Interessen von einem alliierten Gericht mit verurteilt werden oder in denen deutsche Richter auch über die Verletzung ausländischer In-

---

76 Der Deutschland-Vertrag vom 26. 5. 1952 und seine Zusatzverträge gelten weiter i. d. F. vom 23. 10. 1954. Siehe BGBl. 1955, Teil II, S. 305–576.

77 Siehe Bonner Vertrag, 1952, S. 60–71 und die geltende Fassung, in: BGBl. 1955, Teil II, S. 328–340.

78 Siehe Bonner Vertrag, 1952, S. 113–117 und die geltende Fassung, in: BGBl. 1955, Teil II, S. 373–377.

79 Siehe Bonner Vertrag, 1952, S. 117 f. und die geltende Fassung, in: BGBl. 1955, Teil II, S. 378.

teressen zu befinden haben.[80] Von daher gesehen war die erste Novellierung des politischen Strafrechts der Bundesrepublik kein rein deutsches Problem; die Aufhebung gerade erst geschaffener Landesverratsvorschriften durch die Alliierten belegt einprägsam das Spannungsverhältnis „zwischen oktroyierter und selbstverantworteter Politik"[81] deutscher Institutionen unter den Bedingungen des Besatzungsrechts.

3. Teillösung einer undankbaren Aufgabe

a) Die 1. Strafrechtsnovelle als Auftakt zu weiteren Novellierungen

Der Bundestag konnte das 1. StÄG im Juli 1951 nur deshalb noch vor den Parlamentsferien verabschieden, weil sein Rechtsausschuß, von der Regierung gedrängt, einen erheblichen Teil der ursprünglich vorgesehenen Vorschriften aus dem Entwurf herausgenommen und für spätere Abänderungen zurückgestellt hatte.[1] Diesen Sachverhalt hatten die Abg. Laforet und Arndt vor Augen, als sie in der letzten Beratung des Rechtsausschusses über das StÄG von einem „Notgesetz"[2] bzw. von einem „Fragment"[3] sprachen. Erneut betont wurde die Vorläufigkeit des 1. StÄG durch die Entschließungen, in denen Bundestag und Bundesrat bei der Verabschiedung der Novelle bzw. bei der Zustimmung zu ihr die Bundesregierung ersuchten, sie bis zum 30. September 1951 abzuändern.[4]

Bevor die zweite Strafrechtsnovelle zustande kam, hatte das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951[5] das 1. StÄG ergänzt. Zusätzlich zu den zahlreichen Organisationstatbeständen des Strafrechts[6] hatte das BVerfGG Tatbestände beschrieben, deren Wirksamkeit indessen erst nach einem Parteiverbot zutage trat: nach § 46 Abs. 3 BVerfGG hatte das Bundesverfassungsgericht mit der Feststellung, daß eine Partei verfassungswidrig ist, deren Auflösung und das Verbot, eine Ersatzorganisation zu schaffen, zu verbinden. Für vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen die Urteile des Bundesverfassungsgerichts, also auch gegen die Auflösung einer Partei, drohte § 47 bzw. § 42 BVerfGG i. d. F. von 1951 Gefängnis nicht unter sechs Monaten an.[7] Dabei wies der Tatbestand der Zuwider-

---

80 Siehe Anm. 75.

81 Siehe W. MÜHLHAUSEN, 1985, S. 12, der seine Aussage zunächst auf Hessen bezieht, aber auch darlegt, wie sehr Regionalgeschichte zugleich Vorgeschichte der Bundesrepublik ist.

1 Siehe S. 206.

2 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 121. Sitzung, S. 1.

3 A. a. O., S. 3.

4 Siehe S. 215, 222 f.

5 Siehe BGBl. 1951, Teil I, S. 243.

6 Zu den Organisationsdelikten zählen das Vereins- bzw. Parteiverbot (§§ 90 a, 129, 129 a StGB i. d. F. von 1951) sowie das Propaganda- und Kennzeichenverbot (§ 93 StGB i. d. F. von 1951 und §§ 3, 4, 28 VOG i. d. F. von 1953). Vgl. auch die spätere gesetzeskritische Betrachtung von Bundesrichter G. WILLMS, NJW 1957, S. 565–568.

7 Siehe BGBl. 1951, Teil I, S. 243 ff.

handlung gegen die Auflösung „eine gefährliche Unschärfe auf“[8]. Rechtlich und politisch aktuell wurden diese Vorschriften nach dem Verbot der SRP 1952 und besonders nach dem Prozeß gegen die KPD von 1956, wovon noch zu sprechen sein wird. Behalten wir zunächst die Strafgesetzgebung im Blickfeld.

Im November 1951 brachte der Rechtsausschuß des Bundestages diejenigen Teile des Gesetzentwurfs in Erinnerung, die durch das 1. StÄG vom 30. August noch nicht erledigt waren. Neben dem Abschnitt über den Friedensverrat waren dies vor allem die Handlungen gegen ausländische Staaten, die Gruppe der Wahldelikte sowie eine Reihe anderer Tatbestände; darunter waren – vor allem zur Abwehr des Rechtsradikalismus – der Uniformmißbrauch, die Volksverhetzung, die Verunglimpfung politischer Märtyrer, die Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen, der Mißbrauch früherer oder ausländischer Staatssymbole und die Verächtlichmachung des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus.[9]

Es war eine Vorschrift aus dem zurückgestellten Abschnitt „Friedensverrat“, die sinngemäß durch das 2. StÄG vom 6. März 1953 Gesetzeskraft erhielt: das Verbot, im Inland oder als Deutscher im Ausland einen Deutschen zu fremdem Wehrdienst anzuwerben oder den Werbern oder dem ausländischen Wehrdienst zuzuführen.[10] Anlaß war die zeitbedingte, verbreitete Anwerbung von Deutschen für ausländische Streitkräfte, insbesondere für die französische Fremdenlegion. Die unerfreulichen Begleitumstände – von den rüden Werbemethoden bis hin zu Grenzzwischenfällen[11] – lösten zahlreiche parlamentarische Vorstöße mit dem Ziel aus, den Dienst von Deutschen in einer fremden Armee zu unterbinden. Drei Jahre lang – vom Februar 1950 bis Januar 1953[12] – versuchten fast alle Fraktionen des Bundestages, am häufigsten die KDP-Fraktion[13], durch Anfragen, Anträge und Beschlüsse die Bundesregierung zum Handeln zu veranlassen.[14] Handeln konnte die Regierung aber nur nach Absprache mit den Alliierten, deren Interessen hier tangiert waren.[15]

Die schließlich im Februar 1953 verabschiedete Gesetzesvorschrift lehnte sich an ähnliche Vorschriften an, die das StGB seit 1871 enthalten hatte, bis das Kontrollratsgesetz Nr. 11[16] sie 1945 außer Kraft setzte. Der Regierungsentwurf von 1950 hatte die Anwerbung für fremden Wehrdienst

---

8 So F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 197.

9 BT Rechtsausschuß Drucks. Nr. 51 vom 13. 11. 1951: Zusammenstellung der durch das Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. 8. 1951 noch nicht erledigten Teile der Drucksache Nr. 1307 (NL Laforet I-122-058/4).

10 Siehe BGBl. 1953, Teil I, S. 42.

11 Vgl. zum zeitgeschichtlichen Hintergrund die Beratung der Großen Anfrage der SPD-Fraktion betr. Grenzzwischenfall Schweigen in BT Sten. Ber., Bd. 14, 248. Sitzung, 29. 1. 1953, S. 11856 A–11863 D.

12 Vgl. BT Drucks. Nr. 489 vom 1. 2. 1950 und die in Anm. 11 genannte Beratung.

13 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 14, 248. Sitzung, 29. 1. 1953, S. 11857 A, wo Jacobs (SPD) diese Tatsache bedauert.

14 Vgl. die Angaben in BT Register 1. Wahlp., 1. Teil: Sachregister, S. 267 f.

15 Dies ergibt sich aus Vermerken des BMJ und aus der Korrespondenz zwischen dem BKanzleramt und der AHK zu diesem Problem (BA, B 141/3051).

16 Vom 30. 1. 1946. Siehe Amtsbl. des KR, S. 55–57.

dann dem Friedensverrat zugeordnet. Nun, 1953, reihte der Gesetzgeber den Straftatbestand wieder unter die Delikte gegen die öffentliche Ordnung ein, wo er bis 1945 zu finden war.[17] Dies wurde möglich, weil die Konzeption des „Friedensverrats" aufgegeben war und weil die damalige Haupterscheinungsform der Straftat (Anwerbung zur französischen Fremdenlegion) keine Gefährdung der Neutralität bedeutete.[18]

Das 3. StÄG vom 4. August 1953, das in erster Linie eine Strafrechtsbereinigung zum Ziel hatte[19], regelte daneben zwei wichtige Bereiche des strafrechtlichen Staatsschutzes: die Handlungen gegen ausländische Staaten und die Wahldelikte. Beide Materien waren bereits im Regierungsentwurf vom September 1950 vorformuliert, dann aber vom Rechtsausschuß des Bundestages zurückgestellt worden. Der nun wiederaufgenommene Weg der Gesetzgebung soll hier nicht zurückverfolgt, sondern nur das erreichte Ziel mit den Absichten der früheren Entwürfe verglichen werden.

Was die „Handlungen gegen ausländische Staaten" angeht, so widmete der Gesetzgeber ihnen einerseits nun einen eigenen Abschnitt im StGB. Andererseits schränkte er ihren Schutz – unter dem Eindruck des Spannungsverhältnisses zwischen Ost und West – erheblich ein. So nahm die Novelle den Hochverrat gegenüber fremden Staaten nicht wieder auf, weil er zum Schutz von nicht schützenswerten politischen Systemen führen könne. Ausländische Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder waren nun gegen tätliche Angriffe nur dann geschützt, wenn sie sich amtlich im Inland aufhielten (§ 102). Einen Schutz gegen Beleidigung (§ 103) wollte die SPD ihnen zunächst nicht zugestehen, weil aus ihrer Sicht die Gegenseitigkeit zwischen Demokratien und Diktaturen – auch in der westlichen Welt – „ohne Substanz" war.[20]

Die Wahldelikte (§§ 107–109 a) regelte das 3. StÄG im wesentlichen in Anlehnung an die vorausgegangenen Entwürfe. Neu war die Vorschrift über die Wahlbestechung. Insgesamt gesehen übernahm der Gesetzgeber die früher vom Bundesrat vorgeschlagene Systematik, indem er die Vorschriften zum Schutze des Wahlaktes als solchen voranstellte und ihnen den Schutz der Entschließungsfreiheit des einzelnen Wählers folgen ließ.[21]

Erweitert wurde durch das 3. StÄG der erst zwei Jahre zuvor in Kraft getretene § 93 StGB (Einfuhr verfassungsverräterischer Publikationen). Wie die politische Praxis zeigte, waren die Adressaten dieser Vorschrift inzwischen dazu übergegangen, das inkriminierte Propagandamaterial nicht mehr einzuschleusen, sondern in der Bundesrepublik selbst herzu-

---

17 Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift wird referiert in BT Sten. Ber., Bd. 14, 249. Sitzung, 4. 2. 1951, S. 11916 C–11917 D.

18 So F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 198.

19 Siehe BGBl. 1953, Teil I, S. 735. Das Gesetz trug den Arbeitstitel „Strafrechtsbereinigungsgesetz". Siehe BT Drucks. Nr. 3717 vom 29. 9. 1952.

20 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 16, 265. Sitzung, 12. 5. 1953, S. 13015 A; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 198.

21 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 16, a. a. O., S. 12995 A–D; F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 198 f.

stellen. Die Neufassung der Vorschrift stellte daher umfassend die Herstellung, Vervielfältigung, Verbreitung, das Vorrätighalten und den Bezug unter Strafe. Damit aber hatte – so die Kritik der SPD-Fraktion – der Paragraph einen völlig anderen Charakter bekommen und schränkte die freie Meinungsäußerung in einer Weise ein, die die Fraktion nicht mitverantworten wollte. Sie schlug daher vor, die Strafbarkeit zusätzlich an das subjektive Tatbestandsmerkmal „zur Unterdrückung der demokratischen Freiheit" zu binden. Mit dieser Einschränkung, deren Wirkung allerdings gering blieb, nahm der Bundestag die Vorschrift einstimmig an.[22] Neu hinzu kamen Strafbestimmungen gegen das Nichtanzeigen drohender Verbrechen, die Belohnung oder öffentliche Billigung begangener Verbrechen (§§ 138–140) sowie der strafrechtliche Schutz der Bannmeile um das inzwischen errichtete Bundesverfassungsgericht (§ 106 a).[23]

Ebenfalls im Jahr 1953 trat das Versammlungsgesetz in Kraft, in das, wie bereits dargelegt, mehrere Vorschriften eingingen, die zum Strafrecht im weiteren Sinne zählen.[24] Unter Strafe gestellt wurden nun u. a. die Sprengung von Versammlungen, das öffentliche Tragen von Uniformen als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung und die öffentliche Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen. Alle drei Vorschriften hatte bereits der Regierungsentwurf für das 1. StÄG vom September 1950 vorgesehen.[25]

Im 4. StÄG vom 11. Juni 1957[26] spiegelt sich ein wichtiger verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Einschnitt: der Einbau der Wehrverfassung in das Grundgesetz. Die innere Struktur der neuen Streitkräfte und ihre Zuordnung zu den bereits vorhandenen Institutionen erforderte gesetzliche Grundlagen, die teils neu geschaffen, teils angepaßt wurden.[27] Dementsprechend wurde der strafrechtliche Schutz nun auf die Landesverteidigung und die Bundeswehr ausgedehnt. Ihrem Schutz dienen seitdem zahlreiche Tatbestände, die das StGB schon vor 1933 kannte: die Selbstverstümmelung, der Wehrbetrug, die Verleitung zum militärischen Ungehorsam, die Verleitung zur Fahnenflucht, die Abbildung militärischer Anlagen sowie das verbotene Betreten militärischer Anlagen (§§ 109 a–c, g).[28]

Hinzu kam das Verbot der Sabotage an Einrichtungen und Anlagen der Landesverteidigung (Wehrmittelsabotage, § 109 e); es hatte sein Vorbild im nationalsozialistischen Strafrecht, war aber dann auch von den Alliier-

---

22 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 16, a. a. O., S. 13013 A; 269. Sitzung, 10. 6. 1953; S. 13265 B–C, 13272 C; O. Backes, 1970, S. 36 f.; F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 199.

23 Siehe Anm. 19.

24 VOG vom 24. 7. 1953 (BGBl. 1953, Teil I, S. 684); siehe S. 57 f.

25 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950 (Art. I § 109 b und c, Art. 2 § 1), und §§ 3, 4, 21 und 28 VOG.

26 Siehe BGBl. 1957, Teil I, S. 597.

27 Zur Wehrgesetzgebung vgl. H.-P. Schwarz, Die Ära Adenauer I, 1981, S. 292–299 und A. Doering-Manteuffel, 1983, S. 132–136.

28 Vgl. §§ 142, 243, 112, 141, 363 usw. StGB a. F. (vor 1933); F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 200.

ten zu ihrem eigenen Schutz wieder eingeführt worden.[29] Die Behinderung der Bundeswehr durch unwahre oder gröblich entstellte Tatsachenbehauptungen (§ 109 d), etwa durch Greuelpropaganda, stützte sich als Delikt nicht erst auf eine entsprechende Vorschrift im sog. Heimtücke-Gesetz von 1934[30], sondern hatte ältere rechtsstaatliche Vorbilder im Strafgesetzentwurf von 1913 und im schweizerischen Militärstrafgesetzbuch von 1927.[31] Trotzdem war gerade diese Vorschrift besonders scharfer Kritik in der Öffentlichkeit ausgesetzt, weckte sie doch den Verdacht, daß ihre Befürworter mit dem Tatbestand eine Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung anstrebten.[32] Als weitere Neuerung verbot das 4. StÄG das Sammeln von Nachrichten und das Betreiben eines Nachrichtendienstes über Angelegenheiten der Landesverteidigung, wenn der Täter „dadurch Bestrebungen dient, die gegen die Sicherheit der Bundesrepublik oder die Schlagkraft der Truppe gerichtet sind" (§ 109 f). Dieser Tatbestand war dem verfassungsverräterischen politischen Nachrichtendienst nachgebildet (§ 92). Im Unterschied zu der dort geforderten verfassungsfeindlichen Absicht verlangte die Vorschrift für den militärischen Bereich, daß der Täter objektiv den in § 109 f näher bezeichneten Bestrebungen dient (was im Endeffekt eine Erweiterung bedeutete). Nicht strafbar sein sollte die Tätigkeit, wenn sie zur Unterrichtung der Öffentlichkeit im Rahmen der üblichen Presse- und Rundfunkberichterstattung ausgeübt wurde.[33]

Teils erweitert, teils eingeengt wurde durch die Novelle von 1957 der § 91 StGB von 1951. Die geänderte Vorschrift bezog nun auch die Angehörigen der Bundeswehr in den gegen Zersetzung geschützten Personenkreis ein. Damit setzte die Bundesregierung ihre – von einer Mehrheit des Rechtsausschusses unterstützte – Auffassung durch, daß aus Gründen der Klarstellung die Bundeswehr als öffentliches Sicherheitsorgan ausdrücklich genannt werden müsse. Im Gegensatz dazu blieb eine Minderheit im Rechtsausschuß bei der Meinung, daß § 91 StGB 1951 nur im Hinblick auf solche Organe eingefügt worden sei, die für die innere Sicherheit der Bundesrepublik verantwortlich seien; die Bundeswehr diene aber der Aufrechterhaltung der äußeren Sicherheit. Andererseits band der Ausschuß – mit Rücksicht auf grundsätzliche Bedenken – die Strafbarkeit der Zersetzung an das Erfordernis, daß der Täter durch sein Verhalten Bestrebungen dienen müsse, die sich gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundes-

---

29 Siehe § 10 der Strafvorschriften zum Schutze der Drei Mächte, der Streitkräfte und ihrer Mitglieder (Anlage A zum Truppenvertrag vom 26. 5. 1952), abgedr. in: BGBl. 1955, Teil II, S. 376. Vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 174, 200.

30 Vgl. §§ 1 und 2 des Gesetzes gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen vom 20. 12. 1934 (BGBl. 1934, Teil I, S. 1269).

31 Vgl. die Nachweise bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 106, 201, 258.

32 Vgl. BT Sten. Ber., 2. Wahlp., Bd. 35, 190. Sitzung, 6. 2. 1957, S. 10855 A–C; 191. Sitzung, 7. 2. 1957, S. 10909 C; 192. Sitzung, 8. 2. 1957, S. 10934 C–10935 B.

33 Dazu näher F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 201.

republik oder gegen einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze richten.[34]

Eingeordnet wurden die Delikte gegen die Wehrkraft in das StGB in der Weise, daß der Gesetzgeber sie zum ersten Mal in einem besonderen Abschnitt zusammenfaßte und damit den älteren Strafrechtsentwürfen folgte.[35] Insgesamt gesehen war die Formulierung zahlreicher Bestimmungen des 4. StÄG sehr umstritten, und der damalige Bundesjustizminister mußte sich ebenso wie sein Vorgänger gegen den Vorwurf wehren, aus dem Heimtückegesetz von 1934 oder aus dem Gesetz gegen Wehrkraftzersetzung von 1941 abgeschrieben zu haben.[36]

Die letzte Novelle, die den strafrechtlichen Staatsschutz ausbaute, war das 6. StÄG vom 30. Juni 1960.[37] Den äußeren Anlaß gaben eine Reihe von antisemitischen Vorfällen, auf die die Bundesregierung mit dem „Entwurf eines Gesetzes gegen Volksverhetzung" reagierte. Der darin neu formulierte § 130 sprach nicht ausdrücklich den Antisemitismus an, sondern drohte jedem Gefängnisstrafe an, der in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise „zum Haß gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe aufstachelt, sie beschimpft oder böswillig verächtlich macht".[38] Diese Formulierung gab den bis dahin geltenden Wortlaut auf, der den als überholt angesehenen Begriff „Klassen der Bevölkerung" verwendet hatte; zugleich versuchte sie – einer zehn Jahre alten Absicht folgend[39] – dem § 130 StGB eine neue, wirksamere Fassung zu geben. Trotzdem weckte der Entwurf bei fast allen Fraktionen Bedenken vor allem in zwei Richtungen. Einmal schien das Strafrecht kein geeignetes Mittel zu sein, um der Intoleranz zu wehren und zu geistiger Toleranz zu erziehen. Zweitens überwog die Sorge, daß der Entwurf die Juden als Sondergruppe der Bevölkerung isoliere und damit gerade den Absichten der Antisemiten entgegenkomme. Auch der Zentralrat der Juden in Deutschland als Sprecher der Betroffenen wandte sich gegen die Vorlage und wollte – wenn überhaupt – die genannten Straftaten als Offizialdelikte behandelt wissen, d. h. die Strafverfolgung sollte nicht mehr an die Antragstellung des einzelnen gebunden sein. Angesichts der zahlreichen Vorbehalte setzte der Bundestag die Schlußabstimmung in dritter Lesung aus.[40]

---

34 Vgl. Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses in BT Drucks. Nr. 3407 vom 12. 4. 1957, S. 8 f. (2. Wahlp.); O. BACKES, 1970, S. 36.

35 Vgl. u. a. G. RADBRUCH (1922) 1952, S. 15, der in seinem Entwurf eines Allg. StGB im Besonderen Teil als 6. Abschnitt „Angriffe gegen die Wehrmacht oder die Volkskraft" (§§ 116–118) aufführt.

36 Vgl. BT Sten. Ber., 2. Wahlp., Bd. 35, 191. Sitzung, 7. 2. 1957, S. 10908 D–10909 A.

37 Siehe BGBl. 1960, Teil I, S. 478.

38 Siehe BT Drucks. Nr. 918 vom 5. 3. 1959 (3. Wahlp.).

39 Bereits im Entwurf eines 1. StÄG 1950 (BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950) hatte die Bundesregierung eine Neufassung der bis dahin wenig bedeutsamen Vorschrift vorgeschlagen.

40 Vgl. BT Sten. Ber., 3. Wahlp., Bd. 43, 68. Sitzung, 8. 4. 1959, S. 3623 D–3626 B; Bd. 44, 92. Sitzung, 3. 12. 1959, S. 5080 C–5089 C.

Der Rechtsausschuß erarbeitete daraufhin eine Lösung, obwohl er sich über die grundsätzliche Frage, ob eine solche Vorschrift unter den gegebenen Umständen überhaupt erforderlich sei, nicht völlig einigen konnte. Die gefundene Formel verwertete zum einen Grundgedanken aus dem gescheiterten Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Volksverhetzung, zum anderen Anregungen aus einem Änderungsantrag der SPD-Fraktion. § 130 StGB bedrohte nun jeden mit Strafe, der „in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, die Menschenwürde anderer dadurch angreift, daß er 1. zum Haß gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt, 2. zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder 3. sie beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet".[41] Damit beschränkte sich die Straftat nicht mehr auf bestimmte Bevölkerungsklassen; es genügte die Erregung von Haß und Verachtung (vgl. Nr. 1 und 3); zudem entfiel das Erfordernis der Öffentlichkeit. Andererseits war die Strafbarkeit nun an einen „Angriff auf die Menschenwürde" gebunden.[42]

Gleichzeitig übernahm das 6. StÄG aus dem Versammlungsgesetz von 1953 das Verbot der Verwendung von Kennzeichen nationalsozialistischer Organisationen in das StGB und dehnte es auf Kennzeichen von verbotenen Parteien und Vereinigungen aus. Nicht strafbar war die Verwendung der Kennzeichen jedoch dann, wenn sie „im Rahmen der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen und ähnlicher Zwecke" erfolgte.[43]

Dem Ausbau des politischen Strafrechts bis 1960 entsprach eine Rechtsprechung, die diese gesetzlichen Bestimmungen „kaum restriktiv, dagegen in zahlreichen Fällen extensiv" anwendete[44], was noch darzulegen sein wird. Das Ende dieser Periode des ausgreifenden strafrechtlichen Staatsschutzes zeichnete sich mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 1961 ab. Darin erklärte das Gericht den § 90 a Abs. 3 StGB (Verfassungsverräterischer Vereinigungen) für verfassungswidrig und trug dem Gesetzgeber auf, die Organisationsdelikte neu zu regeln. Den Anstoß zu dem Urteil gab die unterschiedlich beantwortete Frage, ob aktive Mitglieder einer durch das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei auch für ihre politische Betätigung bestraft werden könnten, soweit diese vor dem Verbot lag. Das Gericht entschied, daß das Gründen und Fördern einer verfassungswidrigen Partei nicht mit Strafe bedroht werden könne, bevor sie durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden war.[45] Damit leitete das Urteil eine Periode der schrittweisen Einschränkung des politischen Strafrechts ein[46], die in einer umfassenden

---

41 Siehe BT Drucks. Nr. 1746 vom 22. 3. 1960 (3. Wahlp.); vgl. BT Sten. Ber., 3. Wahlp., Bd. 46, 116. Sitzung, 20. 5. 1960, S. 6667 A–D.
42 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 202.
43 Ebd. und O. Backes, 1970, S. 37.
44 Siehe F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 202.
45 BVerfGE Bd. 12, S. 296.
46 Vgl. dazu mit unterschiedlicher Akzentsetzung O. Backes, 1970, S. 37, 85–114; F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 216–226; A. v. Brünneck, 1978, S. 159–161, 322–328.

Reform der Staatsgefährdungsdelikte durch das 8. StÄG vom 25. Juni 1968 gipfelte.[47]

b) Betonung der neuen Elemente und Kritik am rechtlichen Erbe in der 1. Strafrechtsnovelle

Wo Sprecher der an der Strafrechtsnovellierung beteiligten Institutionen die neuen Elemente der Vorlage herausstellten, taten sie dies keineswegs nur zustimmend. So waren die Vorschriften über die Verfassungsstörung im Regierungsentwurf von 1950 für die Chefs der bayerischen und der württemberg-badischen Justizverwaltung, Müller und Beyerle, deswegen völlig neuartig, weil sie ihnen ebenso weitreichend wie rechtspolitisch bedenklich erschienen.[1] Auch als ganz neu, aber im positiven Sinne, stellte ihr badischer Kollege Fecht dem Bundesratsplenum die später fallengelassenen Bestimmungen über den Friedensverrat vor.[2] Im Bundestag empfahl Bundesjustizminister Dehler die Vorlage u. a. damit, daß sie in neuartiger Weise den veränderten Methoden der Verfassungsfeinde begegne. „Den Planern solcher kalten Revolution" sei – so der Minister – „mit den antiquierten Mitteln des klassischen Hochverrats" nicht beizukommen.[3] Im gleichen Sinne begründete dann in der zweiten Lesung Berichterstatter Wahl (CDU) den Abschnitt „Staatsgefährdung". Hier habe man etwas Neues schaffen müssen, weil die Erfahrungen unter dem Nationalsozialismus und die Staatsumwälzungen unter dem Kommunismus gezeigt hätten, „daß das Begehungsmittel zu dem Verbrechen, die demokratische Grundordnung zu beseitigen", heute nicht mehr unbedingt in der Anwendung von Gewalt oder in der Drohung mit ihr bestünden.[4] Bei der zweiten Strafrechtsnovellierung 1953 würdigte der damalige Berichterstatter rückblickend das 1. StÄG sogar insgesamt als eine „Neuschöpfung".[5]

Auf der anderen Seite sahen die Sprecher der fundamentalen und der kooperativen Opposition Teile der Vorlage von 1950 in bedenklicher Nähe zum Strafrecht des Dritten Reiches. Der Abg. Paul (KPD) kritisierte an dem Abschnitt über Hochverrat und Verfassungsstörung, daß er „an jene Strafmaße der Hitlerzeit" grenze und sprach von einem „Heimtückegesetz".[6] In die gleiche Richtung zielten die Bedenken von Arndt (SPD), daß der Entwurf einen Weg gehe, „wie er besonders auch von den Nationalsozialisten geschätzt wurde, nämlich uferlose Bewertungen zum strafrechtlichen Tatbestand zu machen".[7] Anders als im Plenum, wo nur die

---

47 Siehe BGBl. I, S. 741; vgl. F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 222–226; D. v. BÜLOW, 1980, S. 100.

1 Vgl. BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 429 B.
2 A. a. O., S. 433 A.
3 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3107 D.
4 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6303 D.
5 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 16, 265. Sitzung, 12. 5. 1953, S. 12992 C.
6 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3116 C, 3317 B.
7 A. a. O., S. 3118 B.

Opposition Ähnlichkeiten mit dem nationalsozialistischen Strafrecht in dem Entwurf entdeckte, erinnerte in dem kleineren, vertraulichen Kreis des Rechtsausschusses auch der Sprecher einer Regierungspartei an das gedankliche Erbe. Zu den Vorschriften über die Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane (§§ 99 ff. der Vorlage von 1950) meinte der Abg. v. Merkatz (DP), „diese Strafbestimmungen seien irgendwie doch geistige Kinder des Heimtückegesetzes des Nationalsozialismus."[8]

Während die Regierung das Argument von der Neuheit noch dadurch verstärkte, daß sie auf die notwendige Anpassung an die veränderten Angriffsmethoden der Staatsfeinde und auf die Herkunft einiger Vorschriften aus dem schweizerischen Strafrecht hinwies[9], verloren die Bedenken der KPD gegen die Vorlage dadurch an Gewicht, daß die Partei sich selbst dem Vorwurf totalitärer Praktiken ausgesetzt sah.[10] Gleichwohl waren sich auch die Befürworter der neuen Bestimmungen mehr oder weniger bewußt, daß sich ein Teil der Vorschriften des 1. StÄG an entsprechende Bestimmungen des nationalsozialistischen Strafrechts anlehnte oder sie wörtlich übernahm. Soweit dies im Regierungsentwurf von 1950 geschehen ist, gibt seine Begründung das jeweilige Vorbild aus der Zeit vor 1945 ausdrücklich an.[11] Später haben rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Untersuchungen die gedankliche Übernahme im einzelnen nachgewiesen und gewichtet.[12] Daß die nationalsozialistischen Strafvorschriften ihrerseits teilweise Erweiterungen festschrieben, die die Rechtsprechung und das Schrifttum bereits in der Weimarer Republik – besonders in ihren letzten Jahren – vollzogen hatten, ist notwendiger Teil dieses Nachweises.[13] Die vorliegende Darstellung kann sich daher auf einen Überblick über das rechtliche Erbe in den ersten drei Abschnitten des 1. StÄG von 1951 beschränken. Der erste Abschnitt über den Hochverrat brachte in den §§ 80–87 eine Dauerregelung, indem er die nur vorläufige Strafvorschrift gegen den Hochverrat in Art. 143 GG i. d. F. von 1949 ablöste.[14] Der Verfassungsartikel, von dem bis zu seiner Aufhebung nicht Gebrauch gemacht wurde, stützte sich wesentlich auf den Strafrechtsentwurf von 1927. Mit § 80 StGB („Wer es unternimmt. . .") kehrte das 1. StÄG zum Unternehmenstatbestand zurück, den das frühere Recht vor und nach 1933 zugrundegelegt hatte. Mit der Wiederaufnahme des Unternehmensbegriffs wollte der Gesetzgeber verhindern, daß der gelungene Hochverrat

8 So BT Rechtsaussch., Wortprot., 102. Sitzung, 7. 5. 1951, S. 5.
9 Siehe S. 82.
10 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3107 D, 3108 B, wo Dehler (BMJ) auf die Prager Ereignisse von 1948 und auf „das, was in der Ostzone vorgeht", hinweist.
11 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 31 (Beweismittelfälschung), S. 32 (Nebenstrafen und Nebenfolgen), S. 33 (Hochverräterischer Zwang), S. 34 (Fahrlässiger Hochverrat durch Druck oder Rundfunk), S. 36 (Verrat von Staatsgeheimnissen) u. a. m.
12 Besonders gut verfolgen läßt sich die Übernahme bei F.-C. SCHROEDER, Schutz, 1970, S. 100 ff., 148 ff., 175 ff. Aus systemkritischer Sicht führt den Nachweis der Jurist K. PFANNENSCHWARZ, Entstehung des Abschnitts „Staatsgefährdung", 1957, S. 190 f., 222 ff.
13 Vgl. die Begründung in BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 30 ff.; E. KERN, NJW 1950, S. 406; H. v. WEBER, MDR 1951, S. 518 Anm. 5.
14 Siehe S. 46–48.

sich der Strafverfolgung entzieht, solange sich die Täter an der Macht befinden. Dementsprechend umschreibt § 87 StGB das Unternehmen für den ganzen Bereich des Strafrechts als ein Handeln, daß den Versuch und die Vollendung umfaßt.[15] Damit stellte das 1. StÄG den 1945 aufgehobenen Paragraphen gleichen Wortlauts wieder her.[16]
Wie schon vor 1945 sind die Angriffsmittel des Hochverrats Gewalt und Drohung mit Gewalt; damit hatte – so der Gesetzgeber – der Tatbestand des Hochverrats seine klassische Abgrenzung gegenüber anderen Angriffsmethoden auf die Verfassung und das Staatsgebiet behalten.[17] Während das StGB vor 1933 beim Hochverrat voraussetzte, daß der Täter die Handlung mit Gewalt begangen hatte, genügte seit der Strafrechtsnovelle von 1934 auch schon die Drohung mit Gewalt, womit der Gesetzgeber älteren Strafrechtsentwürfen und der Rechtsprechung des Reichsgerichts folgte.[18]

Mit § 81 StGB (Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens) ging das 1. StÄG über die Regierungsvorlage von 1950 hinaus. Diese hatte keine Strafandrohung gegen die Vorbereitung des Hochverrats vorgesehen. Dagegen vertrat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf die Auffassung, daß sich ein wirkungsvoller Schutz vor hochverräterischen Unternehmen nur erreichen lasse, wenn man gesetzlich in vertretbarer Weise die Möglichkeit zu einer frühzeitigen Abwehr schaffe.[19] Dieser Gesichtspunkt setzte sich in den weiteren Beratungen des 1. StÄG durch, das in § 81 die Strafbarkeit der Vorbereitungshandlung begründet, allerdings unter der Voraussetzung, daß der Täter ein in seinem Ziel und Plan erkennbares hochverräterisches Unternehmen ins Auge gefaßt hat. Mit dieser Einschränkung folgt die Vorschrift ebenso wie ihre nationalsozialistische Vorgängerin von 1934 einem Grundsatz, den das Reichsgericht in ständiger Rechtsprechung seit der Weimarer Zeit entwikkelt hatte.[20]

In § 84 StGB (Fahrlässige Verbreitung hochverräterischer Schriften) spiegelt sich – deutlicher noch als in anderen Vorschriften – die zeitbedingte Einschätzung der Lage der Bundesrepublik. Als besonders gefährlich schätzten die Bundesregierung und eine große Mehrheit im Bundestag damals die hochverräterische Propaganda ein, die sich der Presse, des Films, des Rundfunks und anderer technischer Mittel zur Verbreitung ihrer strafbaren Inhalte bedient. Die 1950/51 formulierte Vorschrift ließ sich aus Vorarbeiten des Reichstags vor 1933 ableiten und hatte einen Vorläufer

---

15 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Mantelgesetzes zur Übernahme des 1. StÄG in Berlin, vom Jan. 1952, masch., vervielf., 31 S., hier S. 1 f. Der Entwurf entstand beim Senator für Justiz in Berlin. Vgl. Begleitschreiben von Dr. Zorn, Hauptreferent beim Senator für Justiz, Berlin, vom 4. 2. 1952 an RegDir Dallinger im BMJ, Bonn (BA, B 141/3048).
16 Vgl. E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 145 f.
17 Vgl. Mantelgesetz für die Übernahme des 1. StÄG in Berlin (Anm. 15), S. 3.
18 Vgl. G. RADBRUCH (1922), 1952, S. 11 (§ 85 seines Entwurfs); E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 130.
19 Siehe S. 121.
20 Vgl. Mantelgesetz für die Übernahme des 1. StÄG in Berlin (Anm. 15), S. 3; E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 134.

in § 85 der Strafrechtsnovelle vom 24. April 1934, der aber nur Druckschriften erfaßte.[21]

Der zweite Abschnitt über die Staatsgefährdung war in seiner dann Gesetz gewordenen Form in der Regierungsvorlage von 1950 noch nicht enthalten. Er ging jedoch insofern auf sie zurück, als die Vorlage den Tatbestand „Verfassungsstörung" vorgesehen hatte. Dieser sollte den strafrechtlichen Schutz gegen den (mit Gewalt verbundenen) Hochverrat auch auf gewaltlose Handlungen zu umstürzlerischen Zwecken ausdehnen. Angeregt zu dieser Vorschrift wurde die Bundesregierung durch die schon dargestellte schweizerische Rechtsentwicklung, die ihrerseits u. a. Anleihen beim nationalsozialistischen Recht gemacht hatte. Bestimmend für den 1950 entwickelten Tatbestand „Verfassungsstörung" war die Überlegung, daß sich im Rahmen des Kalten Krieges gewaltlose Formen der Staatsgefährdung – als Vorbereitung einer „kalten Revolution" – herausgebildet hatten, denen sich mit den tradierten Strafvorschriften nicht begegnen ließ.[22]

Der Bundesrat erachtete den Tatbestand der Verfassungsstörung jedoch als zu unbestimmt und lehnte ihn aus der Sorge heraus ab, daß er sich möglicherweise als eine Gefahr für die verfassungsmäßig gewährleisteten Freiheitsrechte erweisen könnte.[23] Der Rechtsausschuß des Bundestages arbeitete daraufhin in engem Zusammenwirken mit dem Bundesministerium der Justiz neue Vorschriften mit der gleichen Zielsetzung wie 1950 aus. An Stelle des in nur einem Paragraphen umschriebenen Generaltatbestandes „Verfassungsstörung" trat ein ganzer Abschnitt über die „Staatsgefährdung" mit insgesamt zwölf Paragraphen.[24]

Nicht neu daran war der Begriff der Staatsgefährdung. Er taucht bereits im nationalsozialistischen Recht auf. Die Verordnung zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 wurde ausdrücklich – ihrer Präambel zufolge – „zur Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewaltakte" erlassen.[25] Das Gesetz zur Gewährleistung des Rechtsfriedens vom 13. Oktober des gleichen Jahres stellte u. a. die Einfuhr von Schriften unter Strafe, die gegen das Gesetz gegen die Neubildung der Parteien, gegen die §§ 110–112 StGB oder gegen § 3 des Heimtücke-Gesetzes verstießen, wenn die Schriften „in der Absicht der Verbreitung zu staatsgefährdenden Zwecken" eingeführt wurden.[26] Diese Vorschrift richtete sich in erster Linie gegen religiöse Glaubensgemeinschaften mit Sektencharakter wie die Zeugen Jehovas und die Siebentagsadventisten, die den Wehrdienst

---

21 Vgl. Mantelgesetz für die Übernahme des 1. StÄG in Berlin (Anm. 15), S. 4; E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 141 f.
22 Vgl. A. SCHÖNKE, NJW 1950, S. 282.
23 Siehe S. 120 f.
24 Siehe S. 190–202.
25 Siehe E. SCHÄFER/H. v. DOHNANYI, 1936, S. 252.
26 A. a. O., S. 277. In der Erläuterung zum inneren Tatbestand heißt es a. a. O., S. 278: „Der Täter muß mit der Verbreitung der einzuführenden Druckschrift eine Staatsgefährdung beabsichtigen."

verweigerten.[27] Genau besehen hatte der nationalsozialistische Gesetzgeber in allen drei Fällen den Tatbestand des Hochverrats mit einem landesverräterischen Element verknüpft.[28]

Gewisse Vorläufer im nationalsozialistischem Recht hatten auch mehrere Einzeltatbestände im Abschnitt „Staatsgefährdung", so die gewaltlose Sabotage durch Streiks u. a., die Strafbarkeit verfassungsfeindlicher Vereinigungen, die Zersetzung und die Einfuhr verfassungsfeindlicher Schriften.[29]

Angesichts des als umgänglich angesehenen Rückgriffs auf das politische Strafrecht vor 1945 und der daraus folgenden Kritik waren Regierungsvertreter und Berichterstatter bemüht, das Neuland ins Blickfeld zu rücken, das der Gesetzgeber 1951 mit dem Abschnitt über die Staatsgefährdung betrat. Mit der Dreigliederung Hochverrat-Staatsgefährdung-Landesverrat erhielten die wichtigsten Tatbestände des politischen Strafrechts eine neue Systematik. Neben die klassischen Straftatbestände trat eine Reihe von z. T. neuen Gefährdungstatbeständen, die darauf abzielen, den „Bestand", die „Sicherheit" und die „verfassungsmäßige Ordnung" der Bundesrepublik – konkretisiert in sechs Verfassungsgrundsätzen – mit strafrechtlichen Mitteln zu schützen.[30] Dabei werden die Wesensmerkmale der (als Begriff aufgegebenen) freiheitlichen demokratischen Grundordnung jedoch nicht erschöpfend umschrieben.[31]

Neu war – neben der veränderten Systematik – auch der Umfang der Gefährdungstatbestände, die schon rein zahlenmäßig den Schwerpunkt in den Artikeln und Abschnitten der 1. Strafrechtsnovelle bildeten. Den neuen Abschnitt im 1. StÄG leitete eine Definition der Staatsgefährdung ein, die in jeden der zehn nachfolgenden Einzeltatbestände wieder aufgenommen wurde. Daraus ergaben sich eine Mehrzahl äußerer und innerer Tatbestandsmerkmale, deren Feststellung den Gerichten bei ihrer Urteilsfindung – so ein zeitgenössisches Bedenken – erhebliche Arbeit aufbürdete. Eine Belastung der Gerichte wurde schon deshalb erwartet, weil eine Reihe dieser Tatbestandsmerkmale gesetzestechnisch neu und von der Rechtsprechung zuvor noch nicht in anderem Zusammenhang geklärt worden war. Dies galt z. B. für die Begriffe „Bringen unter fremde Botmäßigkeit" (§ 88), „Gewalt- und Willkürherrschaft" (§ 88), „Störmaßnahmen" (§ 90), „Untergraben" zum einen im Hinblick auf eine Gesinnung (§ 91) und zum anderen im Hinblick auf einen Verfassungsgrundsatz oder eine andere Rechtsnorm (§§ 90, 94) u. a. m.[32]

In diesen Begriffen spiegelt sich der Ausweg wider, den der Rechtsausschuß des Bundestages fand, um gewaltlose Handlungen strafrechtlich zu erfassen, von denen jede für sich mehr oder weniger harmlos oder sogar

---

27 Vgl. L. Albertin et al., 1984, S. 419, 432.
28 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 156.
29 Vgl. BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 43; F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 191 f.
30 Vgl. E. Schmidt-Leichner, NJW 1951, S. 859.
31 Vgl. J. Schafheutle, JZ 1951, S. 612, 620.
32 Vgl. H. v. Weber, MDR 1951, S. 521.

gesetzeskonform erscheint, die aber in der Absicht begangen werden, eine Staatsumwälzung herbeizuführen.[33] Als ausschlaggebend für die Strafverfolgung erachtete der Rechtsausschuß den subjektiven Tatbestand, nämlich „daß diese verbrecherische Absicht wirklich das tragende Motiv für die Handlungsweise des Täters sein müsse und daß hier das Bewußtsein, daß sein aus anderen Motiven geführter politischer Kampf unter Umständen eine Staatsgefährdung zur Folge haben könne oder müsse, keinesfalls zur Bestrafung ausreiche."[34] Während so der Berichterstatter den neuen Abschnitt vorstellte, wurde kritischer Rückschau zufolge in das 1. StÄG zwischen Hoch- und Landesverrat ein „gänzlich neuer Komplex von Staatsschutzbestimmungen eingefügt, die durch Erfassung objektiv demokratiekonformer und subjektiv systemabweichender politischer Betätigungsweisen weit in den ehedem straffreien Bereich politischen Verhaltens vorstoßen."[35]

Die Tatsache, daß der Gesetzgeber die von ihm gesehene Aufgabe „ohne die Einschaltung dieser subjektiven Elemente" als schlechthin unlösbar bezeichnet hatte[36], bot seinen politischen Gegnern später reichlich Angriffsfläche. Die z. T. außerordentlich scharfe Kritik an der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes in politischen Strafsachen nach 1951 richtete sich in zunehmendem Maße nicht nur gegen die Rechtsprechung selbst, sondern darüber hinaus gegen deren gesetzliche Grundlagen, insbesondere gegen die Staatsgefährdungsvorschriften im 1. StÄG. Dementsprechend verurteilte vor allem juristisches Schrifttum aus der DDR, aber nicht nur von dort, die neu geschaffenen Gefährdungsdelikte als Rückkehr zum faschistischen Gesinnungsstrafrecht[37] oder als Neuauflage und Zusammenfassung verschiedener Vorschriften der nationalsozialistischen Sondergesetzgebung und Strafrechtspflege.[38] Deren Merkmale waren u. a. der Verzicht auf festumrissene Tatbestände und das Heranziehen analoger gesetzlicher Deliktsbeschreibungen gewesen.[39]

Unbestritten gehen sowohl die Formulierungen „staatsgefährdend" bzw. „Staatsgefährdung" als auch „eine große Zahl der hier umrissenen einzelnen Tatbestände auf Vorbilder zurück, die das StGB vor 1945 enthalten hatte. Neu ist aber ihre systematische Eingruppierung. Das frühere Recht hatte sich damit begnügt, sie als mildere Formen des Hochverrats oder als Gefährdungstatbestände innerhalb des gleichen Zusammenhanges zu behandeln. Der Gattungsbegriff der ‚Staatsgefährdung' war ihm aber ebenso fremd gewesen wie ein gegenüber dem Hochverrat selbständiger Begriff des Verfassungsverrates."[40] Von daher gesehen muß eine kritische

---

33 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6304 B.
34 Ebd. (Berichterstatter Wahl, CDU).
35 So den Sachverhalt zuspitzend H. Copić, 1967, S. 10, ähnlich S. 14.
36 Siehe BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6304 B.
37 Vgl. G. Kühlig, Die Bonner Strafrechtsänderungsgesetze, 1957, S. 57–67, 72, 96, 123 f.; G. Kühlig/G. Schwarz, 1957, S. 11, 29 f.; H. Gerats u. a., 1959, S. 43–55, 98–118.
38 Vgl. K. Pfannenschwarz, Staatsgefährdung, 1957, S. 48.
39 Vgl. D. v. Bülow, 1980, S. 74.
40 So in seinem Lehrbuch des Strafrechts R. Maurach, 1956, S. 483 f.

Würdigung des Gesetzgebungsprozesses der Jahre 1950/51 zu dem Schluß kommen, daß das häufige Herausstellen der Neuheit der Staatsgefährdungsdelikte nicht frei von ideologischer Überhöhung war. Es nahm vor allem dort deutlich den Charakter einer Rechtfertigung an, wo die Regierungsvertreter sich auf vermeintlich originäre Vorbilder im Schweizer Strafrecht und auf das angeblich moderne Erscheinungsbild „einer legal arbeitenden, systemfeindlichen Opposition"[41] beriefen.

Der dritte Abschnitt des 1. StÄG über den Landesverrat (§§ 99 bis 101 StGB) beschäftigte den Rechtsausschuß des Bundestages nur in zwei Sitzungen.[42] Nach dem 1945 außer Kraft gesetzten Recht dienten die Landesverratsvorschriften dem Schutz des Staates gegen eine Beeinträchtigung seiner äußeren Machtstellung in seinem Verhältnis zu ausländischen Staaten. Dementsprechend hatte der Gesetzgeber die Tatbestandsmerkmale des Landesverrats so umschrieben, daß sie sich gegen Bestrebungen ausländischer Regierungen richteten, das Wohl des Deutschen Reiches zu gefährden. Unter dem Eindruck der zunehmenden Spannungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands erweiterten der Entwurf des Bundesjustizministeriums vom März 1950 und der Regierungsentwurf vom gleichen Jahr die Landesverratsbestimmungen u. a. in der Richtung, daß sie auch unzulässige Einwirkungen abwehren, die nicht von ausländischen Regierungen, sondern von Regierungen auf deutschem Boden außerhalb der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik ausgehen.[43] Als fremde Regierungen i. S. der §§ 99, 100 f und des in Artikel 2 aufgenommenen § 353 a (Diplomatischer Ungehorsam) gelten demnach nicht nur ausländische Regierungen, sondern auch Regierungen „außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes".[44]

Im übrigen kehrten der Regierungsentwurf von 1950 und nach ihm der Bundestag bei der Abfassung der Landesverratsvorschriften sowohl im Wortlaut als auch in der gesetzgeberischen Technik vielfach zu den Formulierungen des Abschnitts „Landesverrat" zurück, den das Kontrollratsgesetz Nr. 11 im Januar 1946 aufgehoben hatte. Diesen Rückgriff auf das StGB vor 1945 rechtfertigten der Regierungsvertreter Schafheutle und andere Juristen damit, daß sich die Hoch- und Landesverratsnovelle von 1934 weitgehend auf die Vorarbeiten zur Strafrechtsreform aus der Zeit vor 1933 stützte.[45]

Die Regierungsvorlage von 1950 hatte sich auf die Wiederaufnahme der Vorschriften über Verrat und Ausspähung von Staatsgeheimnissen, staatsfeindliche Zusammenarbeit mit dem Ausland, landesverräterische Untreue

---

41 Siehe H. Čopić, 1967, S. 12, der darauf aufmerksam macht, daß sich bereits die SPD unter Bismarck dieser gewaltlosen Methoden bediente.

42 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 117. Sitzung, 27. 6. 1951, S. 44–53; 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 25–48.

43 Vgl. J. Schafheutle, JZ 1951, S. 616; Mantelgesetz zur Übernahme des 1. StÄG in Berlin (Anm. 15), S. 13.

44 Siehe die §§ 100 b, 100 d, 100 e StGB (im Anhang).

45 Vgl. J. Schafheutle, JZ 1951, S. 616; H. v. Weber, MDR 1951, S. 518 und das Mantelgesetz zur Übernahme des 1. StÄG in Berlin (Anm. 15), S. 13.

und diplomatischen Ungehorsam beschränkt. Den zuletzt genannten Tatbestand nahm der Rechtsausschuß des Bundestages dann aus dem Abschnitt „Landesverrat" heraus und rückte ihn als § 353 a wieder an seine alte Stelle bei den Amtsdelikten ein. Zusätzlich fügte der Rechtsausschuß in die Deliktsgruppe des Landesverrats die – gleichfalls nicht neuen – Tatbestände der landesverräterischen Fälschung, der Beweisvernichtung, der Konspiration und der Preisgabe von Staatsgeheimnissen ein. Nicht wieder aufgenommen wurden die staatsgefährdende Erörterung früherer Staatsgeheimnisse, heimtückische Angriffe auf das Ansehen des deutschen Volkes, die Bestimmungen über Kriegsverrat sowie die früheren, vorwiegend zum Schutz der Landesverteidigung geschaffenen Vorschriften (§§ 90 a u. b, 91 a u. b, 92 a–f a. F.). Auch milderte der Gesetzgeber von 1950/51 die früher überscharfen Strafdrohungen erheblich und wandelte die Unternehmensdelikte in Erfolgsdelikte um.[46] Insgesamt gesehen fiel – bereits zeitgenössischer Einschätzung zufolge – die Regelung des Landesverrats „überraschend konservativ" aus.[47] Daß die Kontinuität im strafrechtlichen Normengefüge nicht losgelöst von der personellen Kontinuität in den Expertengremien (so bei den Regierungsvertretern im Rechtsausschuß des Bundestages) gesehen werden darf, wurde bereits an anderer Stelle vermerkt.[48]

Die Bewertung der 1. Strafrechtsnovelle bewegte sich nicht nur zwischen zwei extremen Sichtweisen – Neuschöpfung oder Wiederaufleben von überholtem Gesinnungsstrafrecht –; sie wurde begleitet von einer Kontroverse zwischen Vertretern der Ersten und der Dritten Gewalt über die Frage, ob es ein Kontrollrecht des Parlaments gegenüber richterlichen Entscheidungen gebe oder nicht.

c) Politische Strafprozesse und die Frage eines parlamentarischen Kontrollrechts gegenüber der Rechtsprechung

Bei der hier untersuchten Gestaltung des politischen Strafrechts im Mit-, Neben- und Gegeneinander der politischen Kräfte ist bisher eine Seite unbeachtet geblieben: das Verhältnis zwischen gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt. Ihre Zuordnung im Bereich des politischen Strafrechts war ein Diskussionspunkt zu derselben Zeit, als im Bundesministerium der Justiz die Vorentwürfe für die Regierungsvorlage von 1950 entstanden.

Den Anstoß, eine Grundsatzdebatte über das Verhältnis des Parlaments zur Rechtsprechung zu führen, gaben die turbulenten Vorgänge um den ehemaligen Nationalsozialisten und damaligen Bundestagsabgeordneten der DP, Wolfgang Hedler. Die Handlungen, die ihm zur Last gelegt wurden – u. a. Anreizung zum Rassenhaß und Verächtlichmachung des

46 Ebd., ebd.
47 So H. v. WEBER, MDR 1951, S. 518.
48 Siehe S. 204 f. und B. DIESTELKAMP, 1986, S. 92–97.

Widerstandes gegen den Nationalsozialismus[1] – fielen zum Teil in den Bereich des politischen Strafrechts, das zum Zeitpunkt des Prozesses (Anfang 1950) noch nicht wiederhergestellt war. Der Freispruch Hedlers hatte äußerst kontroverse Stellungnahmen von Parteien und Einzelpersönlichkeiten innerhalb und außerhalb des Bundestages ausgelöst.[2] Angesichts der ungewöhnlich harten Richter- und Urteilsschelte der Opposition drängte sich die Frage nach den Formen und Grenzen parlamentarischer Kritik an der Rechtsprechung auf.[3]

Ort der gedanklichen Auseinandersetzung war ein weniger bekannter Ausschuß des 1. Bundestages: der Ausschuß zum Schutz der Verfassung.[4] Dieses Gremium, das in der deutschen Parlamentsgeschichte ohne Vorbild war[5], sah seine Aufgabe nicht allein auf gesetzgeberischem Gebiet, sondern verstand sich zugleich als eine „Art parlamentarische Überwachungsstelle".[6] Als solche wollte der Ausschuß insbesondere alle Bestrebungen registrieren, die geeignet und darauf gerichtet waren, die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik zu gefährden, und dementsprechend Parlament und Regierung rechtzeitig warnen. Neben die legislatorischen Aufgaben (Ausführungsgesetze zu den Art. 18, 21 und 26 GG) sollten Kontroll-, Beobachtungs- und Initiativfunktionen treten. Die Zielvorstellungen des Ausschusses gingen dahin, daß er sich nicht auf eine beratende Funktion beschränken dürfe, sondern daß ihm durch Bundesgesetz gewisse Exekutivbefugnisse eingeräumt werden müßten, so beispielsweise ein Weisungsrecht an den Oberbundesanwalt.[7] Dabei war den Mitgliedern des Ausschusses allerdings klar, daß sich die angestrebte Kompetenzerweiterung nur durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages erreichen ließ.[8]

Den zuvor umrissenen Zielen des Ausschusses zum Schutz der Verfassung entsprachen die bis Mitte 1950 verhandelten Themen: die Beobachtung verfassungsfeindlicher Strömungen in der Presse und ihre Eindämmung durch ein Presserahmengesetz[9], die Ausarbeitung von Leitsätzen für den staatsbürgerlichen Unterricht an allen Schulen (unter Einbeziehung des Schulfunks)[10], und das hier interessierende Verhältnis zwischen Parlament und Rechtsprechung.[11] Es paßt zu diesem Themenkatalog, daß der

---

1 Siehe S. 94 f.
2 Siehe S. 94–96.
3 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 2, 11 (Parl. Arch.).
4 Vors. des aus 21 Mitgliedern bestehenden Ausschusses war bis zum 12. 2. 1951 Georg-August Zinn (SPD). Vgl. P. SCHINDLER, 1983, S. 566.
5 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 1. Sitzung, 19. 10. 1949, S. 1.
6 A. a. O., S. 3.
7 A. a. O., S. 3 f.; 2. Sitzung, 9. 11. 1950, S. 3 f.
8 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 4. Sitzung, 18. 1. 1950, S. 6.
9 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 1. Sitzung, 19. 10. 1949, S. 3; 4. Sitzung, 18. 1. 1950, S. 3.
10 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 4. Sitzung, 18. 1. 1950, S. 4–6; 10. Sitzung, 19. 7. 1950, S. 2.
11 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 7., 8. und 9. Sitzung vom 10. 5., 31. 5. und 11. 7. 1950.

Vorsitzende des Rechtsausschusses, Laforet, im Februar 1951 den Mitgliedern des Ausschusses zum Schutze der Verfassung anheimstellte, auf Einladung an den Verhandlungen des Rechtsausschusses über das 1. StÄG teilzunehmen, „wenn dort Bestimmungen beraten werden, die unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsschutzes zu sehen sind."[12]

Über das Verhältnis zwischen Parlament und Rechtsprechung beriet der Ausschuß zum Schutz der Verfassung eingehend in drei Sitzungen, an denen Vertreter von Bundesministerien (Justiz, Inneres und ERP), des Bundesrates und – als Gast – ein Abgeordneter der KPD teilnahmen.[13] Die Abg. Kiesinger (CDU) und C. Schmid (SPD) erläuterten als Referent bzw. Korreferent das Verhältnis zwischen gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt so grundsätzlich und eingehend, daß es hier Beachtung verdient.[14]

Aus der Sicht des Berichterstatters zwang die Kritik an dem Urteil im Fall Hedler ebenso wie die Begleitumstände anderer aufsehenerregender Urteile dazu, grundsätzlich über die Beziehungen zwischen den beiden Gewalten nachzudenken. Kiesinger warnte jedoch vor der Gefahr, dabei mit Begriffen und Vorstellungen zu arbeiten, die aus dem 19. Jahrhundert stammen. Dies gelte insbesondere für den Begriff des Rechtsstaates, der im Zeitalter des Liberalismus entwickelt worden sei und sich seitdem inhaltlich gewandelt habe. Im Zusammenhang mit dem Thema Parlament und Rechtsprechung sah der Referent die noch ältere Frage der richterlichen Unabhängigkeit. Nach einem Rückblick auf ihre unterschiedlichen geschichtlichen Wurzeln in Frankreich und Großbritannien[15] wandte sich Kiesinger dann dem Hauptthema, der Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Justiz, zu.

Wenn man sich die Aufgabenbereiche von Parlament und Justiz ansehe, dann scheine auf den ersten Blick die Ansicht von Montesquieu richtig, derzufolge das Parlament die Gesetze schaffe und die Richter sie anwenden, ohne daß sie irgendwelche Macht in ihrem Bereich hätten. Richterliche Tätigkeit erschöpfe sich – so die alte Vorstellung – in der Anwendung des Wortlauts der Gesetze. Tatsächlich aber sei im modernen Staatswesen zunehmend deutlich geworden, daß die richterliche Gewalt in erheblichem Umfang an den Aufgaben im gesetzgeberischen Bereich mitwirke. Dies ergebe sich durch „die Notwendigkeit des modernen Gesetzgebers, mit Blankettbegriffen zu arbeiten, d. h. mit Begriffen, die erst durch die Rechtsprechung ausgefüllt werden müssen. Das bedeute ja nichts anderes, als daß der Rechtsprechung die Befugnis übertragen wird, diese zahlreichen Blankette auszufüllen. Diese Ausfüllung ist eine rechtsschöpferische Tätigkeit, eine rechtsfortbildende Aufgabe größten Ausmaßes."[16] Diese

12 Siehe BT Aussch. zum Schutz der Verf., Kurzprot., 19. Sitzung, 15. 2. 1951, S. 6.
13 Siehe Anm. 11.
14 Das Protokoll der 7. Sitzung des BT Aussch. zum Schutz der Verf. (9.00–12.40 Uhr) hat mit 24 S. (masch., engzeilig) den Umfang eines Wortprotokolls, so daß sich der Gedankengang der Redner gut nachvollziehen läßt.
15 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 1–4.
16 A. a. O., S. 4.

Tatsache – so Kiesinger – könne niemand bestreiten oder gar rückgängig machen. Auch als die Siegermächte nach 1945 – im Rückblick auf die nationalsozialistischen Generalklauseln – die Richter aufgefordert hätten, sich streng an den Wortlaut eines Gesetzes zu halten, sei die Rechtsprechung gewissermaßen nur zur Ordnung gerufen worden. Die rechtsfortbildende Tätigkeit unserer Gerichte sei damit aber nicht beendet. Man könne also durchweg von einer gewissen Gebietsabtretung des Gesetzgebers an die Rechtsprechung sprechen.[17]

Im Blick auf unser Thema ist hier anzumerken, daß die Frage, inwieweit man dem Strafrichter die inhaltliche Ausfüllung von Generalklauseln wie Verfassungsstörung oder verfassungsmäßige Ordnung aufbürden könne, die Beratungen des 1. StÄG wie ein roter Faden durchzog.[18]

Daß der Staat ohne Gesetze mit Blankettbegriffen bzw. ohne Rahmengesetze nicht mehr auskomme, war für Kiesinger ein Beleg dafür, daß sich die Beziehungen zwischen Gesetzgeber und Rechtsprechung nicht mehr so einfach umreißen ließen, wie dies der Liberalismus getan habe. Anders als im 19. Jahrhundert habe man im 20. Jahrhundert nicht mehr einen Fürstenabsolutismus gefürchtet, sondern einen Parlamentsabsolutismus. Das rechtsstaatliche Denken interessiere seitdem weniger die Kontrolle der Exekutive als vielmehr die Kontrolle der Legislative, d. h. die Kontrolle darüber, ob sich die Legislative nicht nur an das Gesetz, sondern auch an das Recht (d. h. an die verfassungsmäßige Ordnung nach Art. 20 Abs. 3 GG) halte.[19]

Wenn man diese Gesichtspunkte berücksichtige, dann werde – so Berichterstatter Kiesinger – deutlich, daß der anfänglich angesprochene Begriff „Rechtsstaat" heute einen anderen Sinn habe als den, den ihm Robert v. Mohl, Dahlmann und andere maßgebliche Juristen und Politiker des 19. Jahrhunderts beigelegt hätten. Heute stünden in Gesetzgebung und Rechtsprechung zwei Organe nebeneinander, die an der Schöpfung und Fortbildung des Rechtes beteiligt seien. Insgesamt gesehen habe sich die Kontrollfunktion der Gerichte verschoben: während im 19. Jahrhundert die Gerichte im wesentlichen nur eine Kontrollinstanz gegenüber der Regierung dargestellt hätten, bildeten sie nun eine Kontrollinstanz auch gegenüber dem Parlament.[20]

Anschließend widmete sich der Referent – ebenfalls unter Einbeziehung der rechtsgeschichtlichen Vorgaben – der richterlichen Unabhängigkeit.

---

17 A. a. O., S. 4.

18 Als Generalklauseln bzw. als sog. Blankette wurden bei den Beratungen des 1. StÄG u. a. angesehen die Begriffe „Verfassungsstörung", „Angriffshandlung" (beim Friedensverrat), „verfassungsmäßige Ordnung", „Mißbrauch" und „Gewalt- und Willkürherrschaft". Siehe in dieser Reihenfolge BR Plenum, 25. Sitzung, 23. 6. 1950, S. 431 D; BT Rechtsaussch., Wortprot., 91. Sitzung, 1. 3. 1951, S. 23; a. a. O., 95. Sitzung, S. 2; a. a. O., 114. Sitzung, 20. 6. 1951, S. 6; a. a. O., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 4, 9.

19 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1951, S. 4 f. Vgl. dazu J.-D. KÜHNE, 1985, S. 387.

20 A. a. O., S. 5–7.

Er trat nachdrücklich für ihre Erhaltung ein und sah sie durch das Institut der Richteranklage unnötig geschwächt.[21]

Nach diesen rechts- und verfassungsgeschichtlichen Rückblicken gelangte der Referent zu der praktischen Frage, wie sich aus seiner persönlichen Sicht das Parlament etwa im Falle des Hedler-Urteils hätte verhalten können. In seiner unmittelbar folgenden Antwort bezog er sich ausdrücklich auf seine vorausgehenden Darlegungen und betonte erneut sein Interesse an der Erhaltung der richterlichen Unabhängigkeit.[22] Kiesinger bejahte ein Kontrollrecht des Parlaments gegenüber Entscheidungen wie dem Hedler-Urteil schon aus der Überlegung heraus, daß – im Sinne eines rechtsstaatlichen Denkens – das Kontrollrecht der Gewalten gegenseitig sein müsse. Was das „Wie" der parlamentarischen Kontrolle betraf, so lehnte Kiesinger eine spontane Reaktion aus dem Parlament ab; solche Vorfälle im Parlament wie diejenigen nach dem Hedler-Urteil seien für das Ansehen des gemeinsamen Anliegens schädlich. Vertretbar sei dagegen die sorgfältige Prüfung eines Urteils durch die Legislative. Dabei könne man so verfahren, daß der Bundestag die Sache einem Ausschuß, etwa dem Ausschuß zum Schutz der Verfassung, überweise. Dieser könnte eine Einschätzung des Urteils vornehmen und sie dem Plenum vortragen, das dann seinerseits in einer Resolution Stellung nehmen könne. Mehr könne das Parlament nicht tun. Es könne weder das Urteil aufheben noch den oder die Richter unmittelbar zur Verantwortung ziehen. Letzteres erlaube lediglich die Richteranklage mit ihren begrenzten Möglichkeiten.[23] Immerhin erscheine ihm – dem Referenten – eine Feststellung des Parlaments, daß nach seiner Auffassung ein Urteil aus den näher zu bezeichnenden Gründen verfehlt sei, „verfassungsrechtlich zulässig und unter Umständen sogar erwünscht."[24]

Aus der Sicht des Referenten handelte es sich nicht nur um eine Krise des Richtertums. Er erinnerte an das Urteil des Schwurgerichts in München, das nur wenige Tage nach der Diskussion um das Hedler-Urteil erging. Dort seien es nicht die Richter, sondern im Gegenteil die Geschworenen gewesen, die mit ihrem Freispruch der Gestapo-Beamten[25] „nun wirklich – soviel ich sehe – wider das Recht entschieden haben."[26] Kiesinger schloß die versöhnliche Empfehlung an, dem Richtertum Nachsicht zuteil werden zu lassen; das Richtertum verdiene sie auch wegen seiner Leistungen in der Vergangenheit, in der es nicht in jenem Umfang versagt habe, wie immer behauptet werde.[27]

---

21 A. a. O., S. 7–9. Zur Herausbildung der sachlichen und personellen Unabhängigkeit des Richters im 19. Jh. vgl. J.-D. KÜHNE, 1985, S. 358–363.
22 A. a. O., S. 9–11.
23 A. a. O., S. 11 f.
24 A. a. O., S. 12.
25 Gemeint waren der SS-Obersturmbannführer Oswald Schäfer und Kriminalrat Dr. Richard Lebküchner, die sich wegen Beihilfe zum Totschlag in mindestens 20 Fällen zu verantworten hatten. Vgl. KEESING'S ARCHIV 25. 3. 1950, S. 2309 N.
26 Siehe BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1951, S. 13.
27 Ebd.

Professor Carlo Schmid (SPD) ergänzte als Mitberichterstatter das Referat Kiesingers, dem er zum größten Teil voll zustimmte, jedoch in einigen Punkten, vor allem bei den Schlußfolgerungen, eine abweichende Meinung vertrat. Einleitend unterstrich er den Konsens darüber, daß man einen Staat nur dann wirklich als solchen bejahen könne, wenn er ein Rechtsstaat sei. Anschließend legte Carlo Schmid dar, daß die Institution des Richteramtes – entgegen verbreiteter irriger Auffassung – keineswegs sehr alt sei. Er belegte seine Ansicht mit einer Rückschau auf die Vorstellungen über Richteramt und Recht von der römischen Zeit bis zur Entstehung des Grundgesetzes. Nach diesen Ergänzungen zum Referat[28] wandte er sich der Frage zu, inwieweit dem Parlament Kontrollfunktionen gegenüber der Rechtsprechung zukommen.

Für den Korreferenten war es unstrittig, daß das Parlament den Justizminister auch für das Funktionieren der ihm unterstellten Gerichte verantwortlich machen kann. Das Parlament tue aber nur dann dem Justizminister kein Unrecht und überfordere ihn nicht, wenn es seine Kritik auf Sachverhalte beschränke, für die der Minister zuständig sei. So könne das Parlament beanstanden, daß er gegen einen bestimmten Richter kein Disziplinarverfahren eingeleitet habe oder bei der Auswahl von Richtern nicht die nötige Sorgfalt verwandt habe. Dem Parlament stehe aber nicht das Recht zu, den Gerichten gegenüber als eine Art Obergericht aufzutreten. Seiner Meinung nach habe das Parlament nicht das Recht zur Urteils-Schelte im strengen Wortsinn: es könne nicht die Wirkung eines rechtskräftigen Urteils aufheben und sei keine Instanz im Rechtszuge.[29]

Nicht beantwortet war – dem Korreferenten zufolge – damit die Frage, ob das Parlament Kritik an der Tätigkeit des einzelnen Richters üben könne. Hier war Carlo Schmid der Meinung, daß das Parlament dies nur unter bestimmten Voraussetzungen und nur mit einem bestimmten Petitum tun könne. So sei es nicht Sache des Parlaments, Kritik an den sogenannten fachlichen Qualitäten eines Richters zu üben. Allerdings stelle sich im Strafprozeß – im Gegensatz zum „normalen" Zivilprozeß – das Problem, wie einerseits die Unabhängigkeit des Richters und andererseits das Volk gegen Mißbrauch eben dieser Unabhängigkeit geschützt werden könne. Carlo Schmid hielt dieses Problem für besonders schwer lösbar, wenn der Richter seine Unabhängigkeit im guten Glauben mißbrauche, nichts Unrechtes zu tun, aber durch sein Verhalten zum Ausdruck bringe, daß er der Aufgabe nicht gewachsen sei, in dieser Zeit Recht zu sprechen. Gemeint sei in diesem Fall nicht das fachliche Wissen und Können des Richters, sondern seine Fähigkeit, die jeweilige Epoche und ihre Strömungen zu begreifen. Der andere Fall, der ins Kriminelle hineinreiche, sei dann gegeben, wenn ein Richter den Rechtsstaat als eine Art Unterstand benutze, um von dort – wie etwa in Weimar – den Staat anzugreifen. Bekannt sei das Wort des damaligen Reichskanzlers Wilhelm Marx angesichts

28 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 14–17.
29 A. a. O., S. 17 f.

der republikfeindlichen Einstellung vieler Richter, daß er sich niemals vor ein deutsches Gericht stellen werde, um seine Ehre schützen zu lassen.[30]

Um derartige Mißbräuche abzuwehren, gestand Carlo Schmid dem Parlament grundsätzlich das Recht zu, sich mit dem Richter zu beschäftigen und Kritik daran zu üben, „daß Richter tätig geworden sind, die offensichtlich nicht die menschlichen Qualitäten in sich tragen, die in einem demokratischen Staat unverzichtbare Voraussetzungen für den Richter sind."[31] Institutionell sah Carlo Schmid zwei Möglichkeiten, am ehesten menschliche und sachliche Qualität in die Gerichte hineinzubringen: die Richterwahl und die Richteranklage.[32] Abweichend von seinem Vorredner Kiesinger bezeichnete Carlo Schmid die Richterwahl, wie sie in Hessen bestehe und wie sie das Grundgesetz vorsehe, als eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Prinzip. Es sei dem Wesen der Legislative nicht fremd, wenn man durch das Parlament einen Ausschuß wählen lasse, der feststelle: von den 20 Bewerbern dieses Jahres haben der Meinung des Ausschusses nach 10 die erforderlichen, über das rein Fachliche hinausgehenden Voraussetzungen mitgebracht. Die zweite institutionelle Möglichkeit der Kontrolle sah Carlo Schmid in der Richteranklage, die er seinerzeit in die Verfassung des Landes Württemberg-Baden hineingebracht habe. Wie er einmal im Parlamentarischen Rat ausgeführt habe, gehe es bei der Richteranklage nicht darum, einen Richter abzusetzen, der unrecht – etwa im Sinne einer Rechtsbeugung – gehandelt habe oder dem es an den fachlichen Qualitäten fehle. Es gehe vielmehr darum, solche Richter aus dem Amt zu nehmen, die durch ihr Verhalten an den Tag gelegt haben, „daß ihnen das Pathos und Ethos der Demokratie fremd sind."[33]

In der ausführlichen Debatte, die sich an die Berichte Kiesingers und Carlo Schmids anschloß[34], näherten beide ihre bis dahin abweichenden Standpunkte einander an, die von den Vertretern der übrigen Fraktionen teils unterstützt, teils kritisiert wurden. Während sich bei der Berichterstattung nur Kiesinger für die Vorbereitung einer Stellungnahme des Parlaments in einem Ausschuß ausgesprochen hatte, um jede Spontanreaktion zu vermeiden, wollte Carlo Schmid sie zunächst bei bestimmten Vorgängen durchaus zulassen[35] und empfahl Richterwahl und Richteranklage als geeignetes Korrektiv. Im Verlauf der Debatte trat aber auch er dafür ein, zwar dem Parlament die volle Diskussionsfreiheit über Ärgernis erregende Gerichtsurteile grundsätzlich zuzuerkennen, zugleich aber in die Geschäftsordnung eine Bestimmung aufzunehmen, daß solche Fälle der „Richterschelte" zunächst an einen Ausschuß gegeben werden. „Man

30 A. a. O., S. 18 f. Siehe den Quellennachweis für den Ausspruch von Wilhelm Marx bei U. v. Hehl, 1987, S. 324, Anm. 199.
31 A. a. O., S. 19.
32 A. a. O., S. 19–21.
33 A. a. O., S. 19 und BT Aussch. zum Schutz der Verf., 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 2.
34 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 22–24; 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 2–7; 9. Sitzung, 11. 7. 1950, S. 1–3.
35 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 24.

müsse eine Art Filter einschalten, der das rein Skandalöse zurückhält und nur das Geklärte hereinlasse."[36] Das war fast der Standpunkt Kiesingers, der allerdings in diesen Fällen eine Art stillschweigend beobachteter Konvention oder parlamentarischer Usance den Paragraphen der Geschäftsordnung vorzog.[37] Kiesinger empfahl als praktische Lösung, die parlamentarische Stellungnahme im Ausschuß zum Schutz der Verfassung, in diesem Ausschuß gemeinsam mit dem Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht oder in einer aus beiden Kommissionen gebildeten Subkommission vorzubereiten.[38]

Von den übrigen Fraktionen sprach als erster der Abg. Becker (FDP). Nach der Erörterung einiger Gesichtspunkte des Problemkreises – Grenzen der richterlichen Rechtsfindung, Mißbrauch des Wortes Justizkrise, Inhalt des Richteramtes, mögliche Ansatzpunkte für eine Urteilskritik – kam er auf das geeignete Verfahren zu sprechen. Becker schlug vor, in den Fällen, wo eine Kritik veranlaßt sei, diese Kritik in einem Ausschuß zu beraten. Gelange der Ausschuß bei genauer Prüfung zu dem Ergebnis, daß die Voraussetzungen für ein Disziplinarverfahren vorliegen, dann müsse die Sache an den betreffenden Disziplinarvorgesetzten abgegeben werden. Solange das Verfahren vor der Disziplinarinstanz schwebe, müsse man sich wieder jeder Kritik enthalten. Liege kein Fall für ein Disziplinarverfahren vor, dann münde alles in die Frage, wie man die Richter künftig so auswählen könne, daß sich eine parlamentarische Stellungnahme erübrige. Ein gewisser Schutz werde – so Becker (FDP) – durch die Beiziehung des Laienelements in Strafsachen erreicht. Wenn dann das Parlament ein derartiges Urteil kritisiere, das unter Mitwirkung von Laienbeisitzern zustande gekommen sei, müsse man allerdings klären, ob die Kritik die Berufsrichter oder die in der Mehrzahl befindlichen Laienrichter treffe. Abschließend bejahte Becker die Hauptfrage, ob das Parlament ein Recht zur Kritik habe. Eine solche Kritik sei jedoch nur in den Grenzen zulässig, wo sie bessernd wirke und möglichst nicht ins Politische führe; die Gerichte sollten nämlich nicht politische Tatbestände schaffen, sondern im einzelnen Fall Recht sprechen. Der Redner warnte auch davor, einen Ausschuß Kritik üben zu lassen, bevor ein Urteil Rechtskraft erlangt habe.[39]

Abg. Etzel (BP) regte an, auf der Grundlage des Art. 98 Abs. 2 und 5 GG[40] durch die Geschäftsordnung einen besonderen Ausschuß aus sachverständigen Abgeordneten, Juristen und Politikern zu bilden, sofern die Länder entsprechende Gesetze erlassen hätten. Jede Lösung, die den

---

36 BT Aussch. zum Schutz der Verf., 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 4.

37 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 24; 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 3 f.

38 Ebd.

39 Vgl. BT Aussch. zum Schutz der Verf., 7. Sitzung, 10. 5. 1950, S. 22 f.; 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 4 f.

40 Danach kann ein Bundesrichter bei Verstößen gegen das GG oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes unter bestimmten Voraussetzungen in ein anderes Amt oder in den Ruhestand versetzt oder auch entlassen werden. Die Länder können für Landesrichter eine entsprechende Regelung treffen.

Grundsatz der Gewaltenteilung verletze, sei bedenklich. „Der Bundestag könne nicht danach trachten, eine Überwachungsstelle im Sinne eines einschüchternden Politik-Büros zu sein."[41]

Im gleichen Sinne hielt der Abg. v. Merkatz (DP) zum damaligen Zeitpunkt jeden Versuch für unangebracht, über die von der Verfassung vorgesehene Möglichkeit der Einflußnahme auf die Rechtsfindung hinauszugehen. Zunächst solle man die vorhandenen Mittel ausschöpfen und in der parlamentarischen Ausschußarbeit aus praktischen Fällen politischer Diskrepanz Grundsätze entwickeln, die dann Allgemeingut werden könnten. In Anlehnung an die Vorschläge des Abg. Kiesinger solle man als erste Regel festlegen: „In einem schwebenden Verfahren äußert sich das Parlament grundsätzlich nicht, vielmehr nur über ein rechtskräftiges Urteil."[42]

Für die KPD-Fraktion ging der Abg. Renner von der Überlegung aus, daß das Recht des Parlaments, sich mit dem Richter und seiner Urteilsfindung zu beschäftigen, durch die Richteranklage im Grundgesetz verankert sei. Hierzu müßten die vorhandenen Ausschüsse, zum Beispiel der Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht, genügen. Die Kritik am Richter und an der Rechtsprechung sei auf allen Seiten vorhanden und sei berechtigt. Die von den Vorrednern aufgezeigten Verfahren liefen aber darauf hinaus, daß praktisch jede Kritik im Parlament unterbunden werden könne, sobald eine Gruppe ihr widerspreche. Abschließend erinnerte der Redner an das Recht jedes Bürgers, sich mit einer Petition an den Bundestag zu wenden; dieser habe der Beschwerde über den Petitionsausschuß nachzugehen.[43]

Für die CDU/CSU-Fraktion sprachen nach Kiesinger noch Mehs und Laforet. Während der Vorschlag von Etzel (BP), einen Ausschuß auf der Grundlage des Art. 98 Abs. 2 GG zu bestellen, die Unterstützung von Mehs fand, stieß er bei Laforet auf rechtliche Bedenken und verschwand dann aus der Debatte.[44]

Schließlich schlug der Vorsitzende Zinn (SPD) – seine eigene zuvor gegebene Anregung aufgreifend – vor, in einem Unterausschuß Thesen zu formulieren, die die Grenzen des Parlaments bei seiner Kritik an Richtern und Rechtsprechung aufzeigen, sowie die formellen Wege eben dieser Kritik festzulegen. Der Ausschuß zum Schutz der Verfassung stimmte dem Vorschlag zu und beauftragte den Vorsitzenden Zinn (SPD) sowie die Abg. Carlo Schmid (SPD), Kiesinger (CDU) und v. Merkatz (DP) mit der Ausarbeitung.[45] Über einen Monat später, am 11. Juli 1950, erläuterte der Abg. Kiesinger als Referent die von dem Unterausschuß ausgearbeiteten „Grundsätze für eine Stellungnahme zu richterlichen Entscheidungen":

---

41 Siehe BT Aussch. zum Schutz der Verf., 8. Sitzung, 31. 5. 1950, S. 2; vgl. die Ergänzungen Etzels a. a. O., S. 5.
42 A. a. O., S. 4 und die Ergänzungen v. Merkatz' a. a. O., S. 6.
43 A. a. O., S. 5 f.
44 A. a. O., S. 3 f., 6.
45 A. a. O., S. 3, 6.

„1. Das Parlament kann nicht darauf verzichten, unter Umständen zu einer richterlichen Entscheidung Stellung zu nehmen.

2. Eine solche Stellungnahme bedeutet keinen Eingriff in die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter.

3. Bei einem schwebenden Verfahren sind Notwendigkeit und Form mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. Die Stellungnahme darf in diesem Fall nicht eine Entscheidung bestimmten Inhalts als die allein richtige bezeichnen, um den Eindruck einer Vorwegnahme der Entscheidung zu vermeiden.

4. Falls Anlaß besteht, zu einer richterlichen Entscheidung Stellung zu nehmen, soll zunächst die Überprüfung durch einen Ausschuß beantragt werden.

5. Der Ausschuß kann als Ergebnis seiner Überprüfung empfehlen:

a) von einer Stellungnahme des Parlaments abzusehen,

b) eine von ihm formulierte Stellungnahme zu billigen.

Die abweichende Auffassung einer Minderheit ist dabei zum Ausdruck zu bringen."[46]

Dem Referat des Abg. Kiesinger (CDU) folgte eine Aussprache über die „Grundsätze". Dabei wurde im Ausschuß ausdrücklich festgestellt, daß dieser mit dem vorgeschlagenen Verfahren nicht eine Änderung der Geschäftsordnung herbeiführen, sondern vielmehr im Wege eines „Gentlemen's Agreement" eine Art von parlamentarischem Gewohnheitsrecht entwickeln wolle, nach dem der Bundestag künftig zu richterlichen Entscheidungen Stellung nehmen könne. Dieses Verfahren solle vermeiden, daß das Plenum sich zwar sachlich, aber übereilt zu einem Urteil äußere. Von einer Stellungnahme gemäß den vorgeschlagenen Regeln erwartete sich der Ausschuß, „daß sie Beachtung sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei der Justiz findet."[47]

Das solchermaßen debattierte parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Rechtsprechung war für die Justiz offenbar kein Diskussionspunkt, zumindest nicht in den Fachzeitschriften, wo sich die Aufmerksamkeit auf die Institute der Richterwahl und Richteranklage konzentrierte.[48] Ein Argument gegen den parlamentarischen Kontrollanspruch lieferte ein Mitglied des Parlamentes selbst, der spätere Bundestagspräsident Hermann Ehlers. Wie er in einer auf dem Deutschen Juristentag 1950 beachteten Schrift[49] darlegte, ließen die Formulierungen des Ausschusses erkennen, „daß hier, wenn auch vorsichtig und sicher in guter Absicht, der Richter in die peinliche Lage gebracht wird, nach dem Urteil von politischen Parteien, Fraktionen und Parlamenten zu schielen. Die formelle Garantie seiner Unabhängigkeit bedeutet hier nichts."[50]

---

46 BT Aussch. zum Schutz der Verf., 9. Sitzung, 11. 7. 1950, S. 2 f.

47 A. a. O., S. 3.

48 Vgl. u. a. H. Dahs, NJW 1949, S. 688–692, bes. S. 691 f.; E. Kern, NJW 1949, S. 603–606, bes. S. 604 f.; Lüttger, NJW 1950, S. 532 f.; F. Scholz, SJZ 1950, Sp. 414–419, bes. Sp. 415 f.

49 Vgl. Verhandlungen des 38. DJT 1950, 1951, S. E 25.

50 Siehe H. Ehlers, 1951, S. 26.

Institutionen, Verfahren und Entscheidungen der Rechtsprechung in politischen Strafsachen 1951 bis 1956

1. Anpassung der Gerichtsverfassung und des Strafverfahrens an die neuen Tatbestände

a) Kontroverse um die Schaffung einer Revisionsinstanz auch für politische Straftaten

Die Entstehungsgeschichte des 1. StÄG wäre unvollständig, wenn sie neben der Reform des materiellen Strafrechts die gleichzeitig notwendig gewordenen Änderungen und Ergänzungen des formellen Rechts außer acht ließe. Mit der Schaffung zahlreicher neuer Straftatbestände war der Gesetzgeber gezwungen, auch die Zuständigkeiten für ihre Aburteilung zu regeln, d. h. das formelle Recht zu ändern.[1] Dementsprechend enthielt das 1. StÄG in Art. 3 Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und in Art. 4 solche der Strafprozeßordnung.[2] Zwar mag das Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht, um das es hier geht[3], auf den ersten Blick spröde und eher unpolitisch erscheinen, aber seine nähere Betrachtung als Konfliktfeld ist geeignet, uns mit „dem unbestreitbar politischen Element in der Handhabung des politischen Strafrechts"[4] bekannt zu machen.

Zwei Hauptstreitfragen, die das 1. StÄG im Bereich des formellen Rechts aufwarf, hatte der Bundestag am 11. Juli 1951 im Plenum formuliert. Er hatte bei der Verabschiedung des Gesetzentwurfs die Bundesregierung ausdrücklich ersucht, spätestens bis zum 30. September 1951 durch eine Novellierung des StÄG zu gewährleisten, daß 1. an den Entscheidungen in der ersten Instanz auch Schöffen oder Geschworene, also Laien mitwirken, und 2. gegen diese Entscheidungen das Rechtsmittel der Revision gegeben werde.[5] Diese Reihenfolge entsprach indessen nicht den vorausgegangenen Debatten im Rechtsausschuß, wo die Schaffung einer

1 Vgl. W. DALLINGER, JZ 1951, S. 620–625.
2 Siehe Art. 3 und 4 des 1. StÄG (im Anhang).
3 Zur Gerichtsverfassung in der rechtspolitischen Diskussion und in der Gesetzgebung seit dem 19. Jahrhundert vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 625–646; W. SCHUBERT, 1981, S. 22–257.
4 Siehe M. GÜDE, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 25.
5 Siehe den Wortlaut der Entschließung auf S. 215.

zweiten Instanz und die Konzentration der politischen Strafsachen bei bestimmten Strafkammern im Mittelpunkt gestanden hatten.[6]

Die Kritik aller Fraktionen im Rechtsausschuß einschließlich der zunächst zögernden DP richtete sich in erster Linie dagegen, daß das 1. StÄG an der sachlichen Zuständigkeit des BGH im einzigen Rechtszug festhielt: das vorgesehene Strafverfahren gab dem Beschuldigten keine Möglichkeit, einen für ihn nachteiligen Richterspruch in mindestens einer weiteren Instanz überprüfen zu lassen. Das galt erstens in den Fällen des eigentlichen Hochverrats, der Vorbereitung zum Hochverrat, des hochverräterischen Anschlags und des hochverräterischen Zwangs. Keine Revision vorgesehen war zweitens bei den Tatbeständen des Verfassungsverrats, den schweren Tatbeständen aus dem Abschnitt Landesverrat sowie bei Verletzung der Anzeige- oder Amtspflicht nach § 139 StGB, wenn die Unterlassung eine Straftat betraf, die zur Zuständigkeit des BGH im ersten Rechtszug gehörte (§ 134 Abs. 1 GVG).[7] Drittens untersuchte und entschied der BGH als einzige und letzte Instanz bei der Verbreitung hochverräterischer Schriften, bei einem kleinen Teil der neuen Staatsgefährdungsdelikte, bei der Beteiligung an verbotenen Vereinigungen usw., wenn der Oberbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung an sich zog (§§ 74 a und 134 Abs. 2 GVG).[8]

Diese Vorschriften bedeuteten eine Differenzierung gegenüber der Regierungsvorlage von 1950. Diese hatte in einem einzigen Paragraphen vorgesehen, daß die klassischen Materien, nämlich Hochverrat, Landesverrat, Parlamentssprengung, Verletzung der Anzeigepflicht usw., für die früher das Reichsgericht als einzige Instanz zuständig gewesen war, auch weiterhin erst- und eininstanzliche Angelegenheiten des Bundesgerichtshofes bleiben sollten.[9] Der Bundesrat hatte diese Regelung gutgeheißen. Offengeblieben war zunächst noch die Zuständigkeit in den Fällen der Staatsgefährdung, da der Bundesrat die ursprüngliche Vorschrift über die Verfassungsstörung abgelehnt hatte und zu der neuen Deliktsgruppe Staatsgefährdung erst nach der dritten Lesung im Bundestag Stellung nahm.[10]

Schließlich wurde aufgrund des 1. StÄG auch in bestimmten Fällen der Staatsgefährdung der BGH als einzige Instanz und höchstes Strafgericht (damit ohne Möglichkeit der Revision) zuständig, während die Gerichtsverfassung für kleinere und mittlere Kriminalität drei Instanzen und für die schwereren Strafsachen zwei Instanzen vorsieht.[11] Die Revision in der zweiten oder folgenden Instanz hat ja in erster Linie die Aufgabe, die

---

6 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 1–35 und 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 14–28.

7 Siehe den Wortlaut des § 134 in Art. 3 des 1. StÄG (im Anhang); vgl. W. DALLINGER, JZ 1951, S. 620 f.

8 Siehe den Wortlaut der §§ 74 a und 134 in Art. 3 des 1. StÄG (im Anhang); vgl. W. DALLINGER, JZ 1951, S. 621.

9 Vgl. BT Anlagen, Bd. 6, Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 17, 51.

10 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 27.

11 Vgl. für die Revision in Strafsachen die §§ 333–358 StPO.

Rechtseinheit zu sichern: sie kann, im Strafprozeß wie im Zivilprozeß, nur darauf gestützt werden, daß das vorausgegangene Urteil auf einer Gesetzesverletzung beruhe. Die Tatfeststellungen, auf die sich das angegriffene Urteil gründet, werden mit der Revision nicht überprüft. Darüber hinaus dient die Revision dazu, die Einhaltung der Prozeßvorschriften zu gewährleisten und so dem Angeklagten ein fehlerfreies, gerechtes Verfahren zu sichern.[12] Aus der Sicht eines Regierungsvertreters barg die Eininstanzlichkeit der Strafverfahren insofern eine gewisse Gefahr, als ein Gericht, das in erster und letzter Instanz entscheidet, sich über Verfahrensvorschriften hinwegsetzen könnte, ohne dabei den Bestand des Urteils in Frage zu stellen.[13]

Vorbild für die Zuständigkeit des BGH als einziger Instanz für die Mehrzahl der politischen Strafsachen war die eininstanzliche Zuständigkeit des Reichsgerichts. Leitgedanke der Regierung war es, an den seit Jahrzehnten überkommenen Grundsätzen im Rahmen des dringlichen 1. StÄG so wenig wie möglich zu ändern.[14] Die Regelung in diesem Sinne, die das Bundesjustizministerium dem Rechtsausschuß in der Drucksache Nr. 43 schriftlich nahelegte[15], begründeten die Regierungsvertreter Rotberg und Dallinger dann mündlich.[16] Dallinger bezeichnete es einerseits als wünschenswert, in jeder Strafsache zwei Instanzen zu haben. Andererseits hielt er es für ebenso wünschenswert und dringend erforderlich, daß bei Straftaten, die sich gegen die Existenz oder sonstige lebenswichtige Interessen des Bundes richten, ein Bundesgericht in erster und letzter Instanz entscheide. Es seien Fälle von besonderer Bedeutung denkbar, die man eben nicht der Gerichtsbarkeit in den Ländern überlassen könne. „Eine allzu große Vertrauensseligkeit des Bundes auf diesem Gebiet komme praktisch einer Selbstaufgabe gleich."[17] Als Beispiel für einen solchen Fall führte Dallinger den Hitler-Prozeß von 1923/24 an. Die Fehlentscheidung eines Oberlandesgerichts könne hier die schwersten Folgen nach sich ziehen. Der bei einem Bundesgericht fehlende Instanzenzug würde „ausgeglichen durch die ganz besondere Güte der Richter, die hier zur Entscheidung berufen würden."[18] Gegen Instanzen auf Landesebene sprach nach Dallinger auch die Notwendigkeit, Fälle von Landesverrat geheimzuhalten. Die einzige andere Möglichkeit sah der Redner darin, einen weiteren Instanzenzug innerhalb der Bundesgerichtsbarkeit zu schaffen. Dies schien ihm im Rahmen des Grundgesetzes jedoch allenfalls durch ein verfassungsänderndes Gesetz möglich. Dallinger trat deshalb dafür ein, für die Hoch- und Lan-

12 Vgl. H. v. WEBER, MDR 1951, S. 646 und BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 16–19 (Arndt, Wahl).
13 Ebd., ebd.
14 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 5; W. DALLINGER, JZ 1951, S. 620.
15 Vgl. BT Rechtsaussch., Drucks. Nr. 43 vom 28. 6. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 b).
16 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 1–4, 8–12 (Rotberg), 5 f., 22 f. (Dallinger).
17 A. a. O., S. 5.
18 A. a. O., S. 6.

desverratssachen im Rahmen dieses „Sofortgesetzes" (so mehrmals der Redner) die seit langem geltende Regelung beizubehalten und lediglich die Verfahrensvorschriften für die neuen Tatbestände in das bestehende Gerichtsverfassungsgesetz einzubauen.[19]

Einen weiteren Grund dafür, warum die Frage der Eininstanzlichkeit in den Ausschußberatungen so viel Raum einnahm, förderte eine Frage des Abg. Greve (SPD) zutage. Regierungsvertreter Rotberg räumte ein, daß die Beratungen über das Rechtsvereinheitlichungsgesetz[20] auch die Frage einbezogen hätten, ob man grundsätzlich in allen Strafsachen zwei Instanzen vorsehen solle. Die sehr eingehenden Erörterungen darüber hätten seinerzeit zu dem Ergebnis geführt, die Frage der Revision auszuklammern, um das als sehr dringlich eingestufte Rechtsvereinheitlichungsgesetz nicht durch diese Problematik zu verzögern. Man habe sich seinerzeit darauf geeinigt, die Forderung nach einer zweiten Instanz bei den Beratungen des 1. StÄG erneut zu prüfen und dann zu entscheiden. Dabei habe das Bundesministerium der Justiz keine verbindliche Stellungnahme in dem Sinn abgegeben, daß es den Grundsatz der Zweiinstanzlichkeit als eine allgemeine Forderung für sämtliche Strafsachen anerkenne.[21]

In die Vorschrift des § 134 GVG war aber noch ein zweiter Gesichtspunkt eingegangen: das Interesse des Bundes in besonderer Weise dort zu wahren, wo sich die politische Straftat gegen den Bund richtet. Bei der Formulierung der Bestimmung waren die Juristen im Bundesjustizministerium davon ausgegangen, daß sich die Masse gerade der schwereren Angriffe gegen das Gesamtinteresse der Bundesrepublik richten werde. In diesem Sinne forderte der Regierungsvertreter Rotberg im Rechtsausschuß, daß der Bund die Möglichkeit der Strafverfolgung haben müsse, wenn sich das Delikt gegen ihn richte und die an sich zuständigen Instanzen der Länder die Verfolgung vielleicht pflichtwidrig unterließen. Rotberg konstruierte dazu in Anspielung auf zeitgenössische Umtriebe den Fall, daß in einem stark extremistisch beeinflußten Bundesland der politische Rechtsradikalismus – gleichgültig, ob von rechts oder von links – derart zunehme, daß er sogar Einfluß auf die Ministerialstellen gewinne. Eine derartige Entwicklung könne sehr wohl gegen lebenswichtige Belange des Gesamtstaates verstoßen. Sie werde noch bedenklicher, wenn die Straftat unter Umständen deswegen nicht verfolgt werden könne, weil der jeweilige Landesjustizminister eine entsprechende Anweisung nicht erteile oder die Landesanwaltschaften an der Verfolgung hindere. In solchen Fällen solle der Oberbundesanwalt die Strafsachen „aus der Landesebene herausziehen und im Rahmen der Gesamtrepublik betreiben."[22]

---

19 A. a. O., S. 22.

20 Gerichtsverfassungsgesetz (Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts, BGBl. 1950, S. 455).

21 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 8 f.

22 A. a. O., S. 10.

Von seiten der Parlamentarier traten als erste Redner im Rechtsausschuß die Abg. Arndt und Greve (beide SPD) der von der Regierung postulierten Eininstanzlichkeit entgegen. Aus der Sicht von Arndt mußte eine Strafsache immer zwei Instanzen durchlaufen. Er erinnerte daran, daß man sich deutscherseits zu Recht und entschieden gegen das Verfahren in amerikanischen und alliierten Prozessen gewandt habe, das für den Angeklagten nur eine Instanz vorsehe. Ferner könne es niemals dem Ermessen einer Verwaltungsbehörde – auch der Oberbundesanwalt sei eine Verwaltungsbehörde – überlassen bleiben, ob eine Strafsache vor das eine oder das andere Gericht komme. Das widerspreche rechtsstaatlichen Grundsätzen. Arndt hielt es vielmehr für zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Entscheidung solcher Strafsachen gesetzlich zu konzentrieren. So könne man z. B. für den Landesverrat oder den Hochverrat das Landgericht am Sitz der Landesregierung für zuständig erklären. Nach einer solchen gesetzlichen Regelung „könne kein Minister und keine Staatsanwaltschaft durch Verwaltungsanordnungen in diese gesetzlich festgelegte Zuständigkeit hineinfunken."[23]

Nach Auffassung Arndts waren die großen Mängel der Eininstanzlichkeit nicht erst in der Nachkriegsrechtsprechung der Alliierten, sondern bereits zuvor in der Hochverrats- und Landesverratsrechtsprechung der Weimarer Republik und des Kaiserreichs zutage getreten. „Man habe die psychologische Tatsache zu verzeichnen, daß ein Gericht, gleichgültig, ob es ein Amtsgericht oder das Reichsgericht gewesen sei, wenn es keine Revisionsinstanz über sich gehabt habe, immer zu einer gewissen Gottähnlichkeit geneigt habe."[24] Im Rückblick auf die Praxis des Reichsgerichts und auf seine eigene Richtertätigkeit war es für Arndt nicht einsichtig, „warum man hier von den einfachen rechtsstaatlich erforderlichen Grundsätzen einer geordneten Justiz abgehen soll."[25]

Mit z. T. ähnlichen Argumenten wandte sich Greve (SPD) gegen eine Ausweitung der eininstanzlichen Rechtsprechung bzw. der Zuständigkeit des BGH. In den Fällen des § 134 GVG sei diese Ausweitung – so Greve weiter – im wesentlichen in das Belieben des Oberbundesanwalts gestellt, der die Weisungen seines Ministers zu befolgen habe. Damit aber könne eine politische Instanz in beträchtlichem Ausmaß in die Zuständigkeit eines Gerichts eingreifen. Von daher gesehen tue der Gesetzentwurf „dem rechtsstaatlichen Gedanken schweren Abbruch."[26] Dem Argument von Regierungsseite, daß es sich um eine überlieferte Regelung handele, hielt

23 A. a. O., S. 5.
24 A. a. O., S. 17.
25 A. a. O., S. 18.
26 A. a. O., S. 8. Die SPD trat auch später für einen „dreigliedrigen Aufbau der eigentlichen Gerichte" (LG, OLG, BGH) und für die Zulässigkeit der Revision in der Strafgerichtsbarkeit ein. Vgl. die Thesen des Unterausschusses „Justizreform" des Rechtspolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD, die den Ausschußmitgliedern mit Begleitschreiben vom 11. 5. 1954 zugingen (AdsD, SPD Parteivorstand Akten 01379).

Greve entgegen, daß sich diese Regelung bekanntlich nicht bewährt habe, was insbesondere für die eininstanzliche Rechtsprechung gelte.[27]

Für die FDP wandte sich der Abg. Schneider dagegen, die Landgerichte in politischen Strafsachen auszuschalten und nur den BGH in den aufgeführten Fällen für zuständig zu erklären. Der Redner erinnerte daran, daß es gegen die Urteile der Strafkammern immer die Möglichkeit der Revision vor dem BGH gebe und daß sich auf diesem Weg sehr schnell eine einheitliche Rechtsprechung erreichen lasse. Schneider wollte dem Oberbundesanwalt nicht grundsätzlich die Möglichkeit nehmen, eine Strafsache an sich zu ziehen; er hielt es aber nicht für zwingend, daß dieser die Sache restlos an sich zog und danach der BGH in erster und letzter Instanz entschied.[28]

Aus der Sicht des Abg. Kopf (CDU) sprachen die Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere mit der alliierten Rechtsprechung in Kriegsverbrecherprozessen, dafür, eine zweite Instanz vorzusehen, da selbst die Urteile der höchsten Gerichte möglicherweise noch der Revision bedürften. Die erste Schwierigkeit sah Kopf darin, daß bei Straftaten gegen die Sicherheit des Bundes tatsächlich die Einschaltung einer Bundesanklagebehörde erwünscht sein könne. Abweichend von Regierungsvertreter Rotberg war der CDU-Abgeordnete aber der Ansicht, daß auch ein Land geeignet sei, gerade diese Verletzungen des Staatsschutzes zu verfolgen. Geschehen könne dies in der Weise, daß der Oberbundesanwalt den Generalstaatsanwalt eines Landes anweise, in einem bestimmten Fall vorzugehen. Die zweite Schwierigkeit lag für Kopf darin, daß bei der Schaffung eines zweiten Rechtszuges als erstes Gericht das Oberlandesgericht in Frage komme und dann nur noch die Möglichkeit der Revision bleibe. Der Bundesgerichtshof könne dann zwar als Revisionsinstanz die Einhaltung der Prozeßregeln prüfen, nicht aber als zweite Tatsacheninstanz nachprüfen, ob die nachgeordneten Gerichte ungenügende Tatfeststellungen getroffen hätten. Der Redner gelangte zu dem Schluß, daß man in Hoch- und Landesverratssachen einen zweiten Rechtszug einführen müsse.[29]

Der Abg. Wahl (CDU) bezeichnete die Überlegungen von Arndt (SPD) zugunsten eines Revisionsgerichts als interessant, hielt es aber ähnlich wie sein Fraktionskollege Kopf unter Umständen für besser, den Bundesgerichtshof nicht nur als Revisionsinstanz vorzusehen, sondern als Berufungsgericht über dem Landgericht zur zweiten Tatsacheninstanz zu machen. Der Redner meinte, damit in gewissem Umfang auch dem Vorschlag der Regierung entgegenzukommen, weil durch eine solche Regelung der ganze Tatsachenkomplex vom Bundesgerichtshof noch einmal aufgerollt werden könne. Eine Revisionsinstanz reichte nach Ansicht des Redners nicht aus: so könnte ein unteres Gericht zu falschen oder ungenü-

27 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 8.
28 A. a. O., S. 11 f.
29 A. a. O., S. 15 f.

genden Tatfeststellungen gelangt sein, ohne dabei Verfahrensverstöße begangen zu haben.[30]

Von der KPD-Fraktion wandte sich der Abg. Fisch gegen den Rückgriff auf überkommenes Verfahrensrecht, mit dem man offensichtlich Mängel der alten StPO konservieren wolle, während man die durch die Vergangenheit notwendig gewordenen Neuerungen ablehne. Der Redner setzte sich für zwei Instanzen in politischen Prozessen ein und führte dazu ein Beispiel aus der Schweiz an. Dort würden auch politische Prozesse, die gar nichts mit lokalen oder kantonalen Vorgängen zu tun hätten, grundsätzlich in erster Instanz an ein Bezirksgericht verwiesen. In dem ihm bekannten Fall habe sich das Bezirksgericht aus einem Berufsrichter und drei Laienrichtern zusammengesetzt, und das Urteil habe dann den Weg durch drei Instanzen genommen. Der Abg. Fisch sieht die Absicht der Vorlage darin, „auf dem Verwaltungswege zu bestimmen, welches Gericht zuständig sei und welches Urteil gefällt werden solle."[31]

Aus der Zentrumspartei setzte sich der Abg. Reismann ebenfalls für eine zweite Instanz ein, wobei er dem Vorschlag des Abg. Wahl (CDU) zuneigte, eine zweite Tatsacheninstanz zu schaffen. Reismann hielt es für richtig, kein Kapitalverbrechen ohne zweite Instanz zu entscheiden, und hob die seiner Ansicht nach allgemein verkannte Bedeutung der Tatsacheninstanz hervor.[32]

Für die Regierung bezeichnete Ministerialdirigent Rotberg den Vorschlag, den Bundesgerichtshof als zweite Tatsacheninstanz zu verwenden, als zwar verlockend, aber nicht realisierbar. Um die dann anfallende Arbeitslast zu bewältigen, müßten einige zusätzliche Senate geschaffen werden, was den Bundesgerichtshof zu einem „Wasserkopf" von Senaten machen würde, die beziehungslos nebeneinander arbeiteten und nach jeweils unterschiedlichen Gesichtspunkten urteilten.[33] „Der Bundesgerichtshof würde dann nicht mehr das sein, was er seiner ganzen Stellung und Tradition nach sein müßte, nämlich ein Elitegericht mit übersehbarer Besetzung, das einen großen Senat bilden könne, das insbesondere der Rechtseinheit diene und als Klammer über alle Gegensätze gelegt sei."[34]

Damit sah das Meinungsbild in der Frage des Rechtsmittels zunächst so aus, daß die Regierungsvertreter im Rechtsausschuß eine zweite Instanz ablehnten, während die Vertreter aller Parteien außer der DP die Zweiinstanzlichkeit – als Revisions- oder zweite Tatsacheninstanz – befürworteten. Angesichts dieser Alternative schlug der Abg. Reismann vor, die Möglichkeit der Revision (also der Rechtsrüge) und der Berufung (vollständige Neuverhandlung) zur Wahl zu stellen, d. h. die Beteiligten sollten zwischen den beiden Verfahren wählen können, je nachdem, ob sie formelle Verstöße oder materielle Fehler geltend machen wollten. Auf Antrag

30 A. a. O., S. 18 f.
31 A. a. O., S. 23–25, Zitat S. 25.
32 A. a. O., S. 31 (Reismann).
33 A. a. O., S. 19 f.
34 A. a. O., S. 19.

des Abg. Kopf (CDU) unterbrach der Rechtsausschuß daraufhin die Sitzung, um den Fraktionen Gelegenheit zur Besprechung der Frage zu geben.[35]

Nachdem die Sitzung wiedereröffnet war, trug der Abg. Kopf (CDU) den Standpunkt vor, auf den sich die Mitglieder der Koalitionsparteien inzwischen geeinigt hatten. Im Rückblick auf die Erfahrungen der letzten Jahre waren sich die Vertreter von CDU/CSU, FDP und DP einig, der Forderung nach einer zweiten Instanz bereits in dem vorliegenden Entwurf der 1. Strafrechtsnovelle Rechnung zu tragen. Geschehen sollte dies in der Weise, daß sämtliche Delikte dieser Art von den Strafsenaten der Oberlandesgerichte als der geeigneten Instanz abgeurteilt würden. Im Anschluß daran sollte die Revision der Urteile durch den Bundesgerichtshof möglich sein. Außerdem erachteten die Vertreter der Koalitionsparteien es als notwendig, der Bundesanwaltschaft gegenüber den Staatsanwaltschaften der Länder zumindest ein Weisungsrecht zu geben und dies auch im Gesetz zum Ausdruck zu bringen. Die Koalitionsparteien hielten dieses Weisungsrecht für ausreichend; entbehrlich erschien ihnen dementsprechend das Recht des Oberbundesanwaltes, den Strafprozeß vor den Bundesgerichtshof zu ziehen.[36]

Als Vertreter des Bundesrates forderte Ministerialdirigent Krille (NRW) eine strenge Abgrenzung der Kompetenzen für den Oberbundesanwalt und lehnte eine absolute Weisungsbefugnis der Bundesanwaltschaft gegenüber den Generalstaatsanwälten in den Ländern ab. Abg. v. Merkatz hielt dem entgegen, daß bei den in Frage kommenden Tatbeständen der Bestand des Bundes immer das geschützte Rechtsgut sei und man infolgedessen um ein Weisungsrecht des Oberbundesanwalts nicht herumkomme.[37]

Die Vertreter der SPD-Fraktion, die sich während der Beratungspause nicht hatten besprechen können, reagierten auf den Vorschlag nicht einheitlich. Arndt sah in dem Vorschlag einen klaren Fortschritt, weil das Hauptprinzip der Rechtsstaatlichkeit, nämlich das der Zweiinstanzlichkeit, gewahrt sei. Dagegen lehnte sein Fraktionskollege Greve den Vorschlag ab, die Oberlandesgerichte in erster Instanz für zuständig zu erklären. Aus seiner Sicht gehörten die politischen Strafsachen an das Landgericht.[38]

Im übrigen führte die gemeinsame Stellungnahme, auf die sich die Vertreter der Regierungsparteien im Rechtsausschuß während der Beratungspause geeinigt hatten, zu einer Verstimmung zwischen ihnen und den SPD-Abgeordneten. Arndt und Greve fühlten sich durch die Koalitionsbesprechung von der Beratung ausgeschlossen. Während Arndt sich persönlich der Stimme enthalten wollte[39], empfand Greve das gesonderte Vorgehen der Koalitionsvertreter persönlich als Beleidigung und unter-

35 A. a. O., S. 31 f.
36 A. a. O., S. 32.
37 A. a. O., S. 33.
38 A. a. O., S. 33 f.
39 A. a. O., S. 33 (Arndt).

strich die Bereitschaft seiner Partei, über die strittige Frage „jenseits aller parteipolitischen Schranken zu verhandeln"[40]. Kopf (CDU) entschuldigte das Vorgehen mit Zeitdruck und erklärte sich bereit, das Thema ebenso wie künftige Fragen in einem Unterausschuß zu besprechen. „Es habe der Koalition ferngelegen, die SPD auszuschalten."[41] Für den Abg. v. Merkatz (DP) hingegen sollte es den Koalitionsvertretern unbenommen bleiben, ihre Meinungen untereinander abzuklären. Er bestritt, daß es dabei so etwas wie einen Fraktionszwang gebe, und fand den Einwand des Abg. Greve unverständlich. Weber (CDU) verneinte ebenfalls das Vorliegen eines endgültigen Beschlusses der Koalitionsvertreter und schlug die Bildung eines Unterausschusses vor, der daraufhin unter Einbeziehung des Regierungsvertreters Rotberg gebildet wurde.[42]

Die Mitwirkung von Laien an der politischen Strafgerichtsbarkeit, ein seit dem 19. Jahrhundert immer wieder umstrittenes Thema[43], kam nur am Rande zur Sprache. Für das Laienelement in der Strafgerichtsbarkeit traten von der Opposition SPD und KPD, von den Regierungsparteien die FDP ein.[44] Eine Begründung dafür gab nur der Sozialdemokrat Arndt. Aus seiner Sicht förderte die Mitwirkung von Laien gerade in politischen Strafsachen das Vertrauen, das die Rechtsprechung in der Bevölkerung genieße. Arndt war sogar bereit, den eigentlichen Hochverrat in der ersten Instanz dem Schwurgericht zu überlassen und behielt sich im Ausschuß vor, in der zweiten Lesung einen entsprechenden Änderungsantrag zu stellen.[45] Mit ihrem Eintreten für die Mitwirkung von Laien als ehrenamtliche Richter nahm die SPD einen Gedanken auf, den die Partei bereits im Kaiserreich und zuletzt während ihres Exils im Prager Manifest von 1934 formuliert hatte.[46]

Insgesamt gesehen konnte der Rechtsausschuß seine Forderung nach einer zweiten Instanz für Hoch- und Landesverratsprozesse nicht durchsetzen. Er erwog zwar, die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes zu beseitigen, diese Zuständigkeit den Oberlandesgerichten zu übertragen und gegen die Entscheidung eines Oberlandesgerichts die Revision an den BGH zu eröffnen. Das Bundesministerium der Justiz setzte aber diesen Vorstellungen einer bestimmten Rechtsstaatlichkeit eine Reihe von Bedenken entgegen, allen voran das Argument, wenn es sich um existentielle Belange des Bundes handele, dann könne diesem nicht zugemutet werden, seinen Schutz in die Hände der Länder zu legen. Weitere Gesichtspunkte der Regierungsvertreter waren die Beschleunigung und die

40 A. a. O., S. 34.
41 Ebd.
42 A. a. O., S. 34 f.
43 Für die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Laienmitwirkung in Schwur- und Schöffengerichten vgl. W. SCHUBERT, 1981, S. 205–235, et passim; J.-D. KÜHNE, 1985, S. 363–377, et passim.
44 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 11, 17, 23, 33.
45 A. a. O., S. 33.
46 „Kampf und Ziel des revolutionären Sozialismus. Die Politik der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands", in: Neuer Vorwärts, Karlsbad, Nr. 33, 28. 1. 1934, S. 1 (AdsD).

Geheimhaltung des Verfahrens sowie die Möglichkeit, daß die Zustände in einem Bundesland es u. U. wünschbar erscheinen ließen, einen Prozeß der Landesgerichtsbarkeit zu entziehen.[47] Ein Teil der Mitglieder des Rechtsausschusses versuchte daraufhin, die Bedenken der Regierungsseite dadurch auszuräumen, daß er andere, die Justizhoheit der Länder einschränkende Verfahren vorschlug. So regten sie ein Weisungsrecht des Oberbundesanwalts an die Generalstaatsanwälte der Länder an oder auch die Möglichkeit, daß der Oberbundesanwalt in bestimmten Fällen vor den Gerichten der Länder, also vor den Oberlandesgerichten, Klage erhebe. Diese Vorschläge stießen indessen auf verfassungsrechtliche Bedenken, die sich aus der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern ergaben. Angesichts dieser Hindernisse einerseits und dem Petitum eines Revisionsgerichtes andererseits empfahl der Unterausschuß als Kompromißlösung, innerhalb des BGH einen zweiten Instanzenzug zu eröffnen. Aber auch dieser Vorschlag wurde verworfen, u. a. aus der Überlegung heraus, daß die meisten Tatbestände ja erst durch die 1. Strafrechtsnovelle geschaffen würden und es daher nicht dringend sei, bereits jetzt eine zweite Instanz zu schaffen. Nach der hier umrissenen Debatte gelangte der Unterausschuß des Rechtsausschusses mehrheitlich zu dem Beschluß, sich zunächst mit den Vorschlägen der Bundesregierung zu begnügen, jedoch an die Bundesregierung ein bestimmtes Ersuchen zu richten.[48] Damit war der Weg für die eingangs genannte Entschließung des Bundestages vom 11. Juli 1951[49] vorgezeichnet.

Die Unanfechtbarkeit der erstinstanzlichen Rechtsprechung in Hoch- und Landesverratssachen, so wie sie der Regierungsvertreter befürwortete, beruhte wohl auch auf einer weiteren, im Rechtsausschuß nicht ausgesprochenen Vorstellung. Es war der Gedanke, „daß die politische Wertentscheidung, die im großen Staatsprozeß das wesentliche Element bildet, weder wiederholbar noch revisibel sein kann"[50], daß also der große Staatsprozeß nur einmal verhandelt und entschieden werden könne. In der Praxis allerdings beobachtete Generalbundesanwalt Güde einige Jahre später, daß die erst- und letztinstanzlichen Gerichte selten einen großen Staatsprozeß verhandelten, sondern daß sich die überwiegende Mehrzahl der verhandelten und entschiedenen Strafprozesse nicht wesentlich von den Prozessen anderer Instanzen unterschied.[51]

---

47 Vgl. die Formulierungsvorschläge von RegDir Dallinger in BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 47 vom 3. 7. 1951 (Parl. Arch. I 212/A 1 b) und seine Ausführungen in BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 14 f.

48 A. a. O., S. 15 f.

49 Siehe den Wortlaut auf S. 215.

50 So M. Güde, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 25.

51 Ebd.

b) Bedenken gegen die Entstehung von Sonderstrafkammern für Staatsschutzsachen

Neben der Frage, ob der BGH nicht erst als Revisionsinstanz für die Hoch- und Landesverratsprozesse zum Zuge kommen solle, beschäftigte den Rechtsausschuß des Bundestages gleichzeitig das Problem, wie man das Verfahren für die Mehrzahl der neuen Tatbestände der (gewaltlosen) Staatsgefährdung gestalten könne. Kernstück der umstrittenen Regelung war der neu geschaffene § 74 a GVG: Ihm zufolge waren für den größeren Teil der Staatsgefährdungsdelikte (und einige weitere im Gesetz aufgezählte Tatbestände) Strafkammern der Landgerichte als Eingangsgerichte zuständig. Allerdings sollte nur eine Strafkammer desjenigen Landgerichts, in dessen Bezirk das Oberlandesgericht seinen Sitz hat, für den ganzen Oberlandesgerichtsbezirk als erste Instanz zuständig sein. Dementsprechend sollte eine Revision gegen die Urteile an den BGH gehen, der die Einhaltung der neuen Vorschriften zu überprüfen hatte.[1]

Die Motive für den Vorschlag, die Zuständigkeit nicht jeder Strafkammer, sondern nur Strafkammern zuzuweisen, die für einen größeren Bereich mit der Aufgabe betraut würden, kamen im Rechtsausschuß des Bundestages zur Sprache. Bundesjustizminister Dehler wollte den Landesjustizverwaltungen die Möglichkeit eröffnen, die Zuständigkeit für Staatsgefährdungssachen in dieser Form zu konzentrieren, damit „die Rechtsprechung in diesem Sonderbereich besonders zuverlässig und hochwertig werde".[2] Für die Zusammenfassung der Staats- und Verfassungsgefährdungsdelikte sprach ihre besonders schwierige Anwendung: Der Schwerpunkt dieser Tatbestände liegt ja in dem subjektiven Moment, d. h. strafbar wird das Verhalten erst durch die damit verfolgte Absicht des Täters. Das Gericht ist deshalb in fast allen Fällen gezwungen, die subjektiven Beweggründe des Täters, seine Absichten, Ziele und konkreten Pläne festzustellen. Die Bearbeitung der Fälle verlange deshalb – so die Regierungsvertreter – nicht nur von den Strafverfolgungsbehörden, sondern auch von den Richtern einen gewissen Überblick über die Zusammenhänge im Bereich der politischen Unterminierung des Staates. Mehr als bei anderen Verfahren sei hier die besondere Erfahrung gefragt. Es gelte, die überörtlichen Verflechtungen, die einheitlichen Methoden und – soweit möglich – die eigentlichen Drahtzieher zu erkennen. Diese Voraussetzungen seien nicht von allen Landgerichten erfüllbar; ihre Bezirke seien „für die Gewinnung eines solchen Überblicks und für die Sammlung solcher Erfahrungen zu klein."[3] Fehle diese Erfahrung, dann werde der Täter in sehr vielen Fällen nicht angeklagt oder aber freigesprochen, wo bei einem größeren Überblick eine besser begründete und dadurch erfolgreiche An-

1 Siehe den Wortlaut des § 74 a GVG in Art. 3 des 1. StÄG (im Anhang).
2 So MinDirig Rotberg in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 2.
3 So RegDir W. DALLINGER, JZ 1951, S. 621 und ähnlich MinDirig Rotberg in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 2. Vgl. auch W. GEIGER, Möglichkeiten und Grenzen, 1955, S. 21.

klage möglich wäre. An einem solchen Freispruch könne dann auch der BGH nichts mehr ändern, noch viel weniger an einer Nichtanklage.[4]

Auch der personelle Faktor sprach also aus der Sicht der Regierungsvertreter dafür, bestimmte politische Strafsachen bei wenigen, genau bezeichneten Kammern zusammenzufassen. Erst diese „Konzentration"[5] ermögliche es, „besonders hochwertige Richter für diese Aufgabe zu finden, die nicht jedem liege."[6] Rotberg stützte sein Argument auf die praktische Erfahrung, daß nicht allein die Qualität der Verfolgungsbehörde – also der Staatsanwaltschaft – für das Niveau und den Erfolg der Rechtsprechung ausschlaggebend sei, sondern ebenso die Besetzung des Gerichts. So habe man die Patentstreitkammer nicht nur aus rechtlichen Erwägungen geschaffen, sondern auch, weil nur ein besonders geschulter Kreis von Richtern die Fähigkeit besitze, sich in die schwierigen technischen Zusammenhänge hineinzudenken, die dort Gegenstand tatsächlicher Feststellung und rechtlicher Bewertung seien. „Auch im politischen Bereich seien Fingerspitzengefühl, Maßstabempfinden, Vergleichsmöglichkeit, Beziehung auf Parallelvorgänge usw. wesentlich für die richtige Entscheidung."[7]

Bei seinem Plädoyer für die Konzentration berief sich Ministerialdirigent Rotberg auf frühere Mitglieder des Reichsgerichts, die seit 1950 am BGH wirkten. Diese hätten in sehr eindrucksvoller Weise herausgestellt, daß gerade der Gesamtüberblick und das Unterrichtetsein über die Grundlagen staatsfeindlicher Bestrebungen eine unerläßliche Voraussetzung sei, um den Staat erfolgreich gegen sie zu schützen. Wenn man in diesen Fällen die vielen Landgerichte für zuständig erkläre, „dann zerschlage man die natürlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufklärung."[8] Tatsächlich hatten Beamte des Bundesjustizministeriums und Mitglieder des BGH und der Bundesanwaltschaft in einer Besprechung Mitte Januar 1951 neben den materiellen Vorschriften des Entwurfs für das 1. StÄG auch Fragen der Zuständigkeit der Gerichte für die politischen Strafsachen erörtert. Von dieser Besprechung ist hier nur festzuhalten, daß sich die Juristen aus Bonn und Karlsruhe damals für die weitere Gesetzesberatung auf die Linie einigten, die die Regierungsvertreter dann abgeschwächt auch im Rechtsausschuß des Bundestages vertraten. Danach sollte es für die politischen Strafsachen, die nicht in die Zuständigkeit des BGH fielen, bei den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften bleiben. So sollte es keine eigenständigen Zuständigkeiten des Oberlandesgerichts und keine besonderen Vorschriften über die Zuständigkeiten des Landgerichts geben.[9]

---

4 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 14.

5 Zum Gebrauch des Begriffs „Konzentration" und „konzentrieren" der Rechtsprechung siehe a. a. O., S. 2, 12–16, 20 f., 25.

6 A. a. O., S. 2.

7 A. a. O., S. 20.

8 A. a. O., S. 13 f., Zitat S. 14.

9 „Niederschrift über die Besprechung zwischen Mitgliedern des Bundesjustizministeriums und Mitgliedern des Bundesgerichtshofs und der Bundesanwaltschaft vom 12./13. 1. 1951 über den Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes, soweit er die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs berührt", hier: „Aufzeichnungen über Gerichtsverfassungsfragen der Staatsschutznovelle" (BA, B 141/3023 und B 141/3046).

Ähnlich wie in der Frage einer Revisionsinstanz in Hoch- und Landesverratssachen berührte der Gesetzentwurf mit der beabsichtigten Konzentration der meisten Staatsgefährdungssachen die föderative Struktur des damals noch jungen Staates. Auf den Einwand, nach § 74 a GVG bleibe es dem Ermessen der Landesjustizverwaltungen überlassen, wie die Rechtsprechung in politischen Strafsachen konzentriert wurde, erwiderte Ministerialdirigent Rotberg, der Vorschlag nehme lediglich aus „föderalistischer Loyalität Rücksicht auf die Landesbelange."[10] Wenn der Ausschuß etwa zu der Auffassung gelange, man solle gesetzlich festlegen, daß beispielsweise jeweils die Strafkammer am Sitz der Landesregierung zuständig sein solle, so lasse sich darüber verhandeln.[11] Regierungsdirektor Dallinger begründete § 74 a GVG damit, diese Vorschrift habe ihre Parallele in dem gegenwärtig für die Schöffengerichte geltenden § 58 GVG, nach dem die Landesjustizverwaltungen anordnen könnten, daß für den Bezirk mehrerer Amtsgerichte eines von ihnen für die Entscheidung der Strafsachen zuständig sei.[12] Dallinger empfahl, diese Fragen nicht in das Sofortgesetz einzubeziehen, sondern sie nach seinem Inkrafttreten weiterzudiskutieren, weil man sich dann wahrscheinlich einigen werde. Dem Vertreter des Bundesjustizministeriums war daran gelegen, bei so grundlegenden Fragen die Länder nicht zu übergehen und dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.[13]

Abg. v. Merkatz (DP) fragte, ob die Regierung den Entwurf mit den Ländern abgestimmt habe, und empfahl mit Rücksicht auf die Justizhoheit der Länder, bei der vorläufigen gesetzlichen Neuregelung „außerordentlich zurückhaltend und vorsichtig zu verfahren."[14] Ministerialdirigent Rotberg räumte ein, daß man die Vorlage wegen ihrer Eilbedürftigkeit nicht unmittelbar mit dem Bundesrat ausgehandelt habe. Da der Gesetzentwurf in seinen Grundzügen nicht wesentlich von der ursprünglichen Vorlage abweiche, nehme er an, daß der Bundesrat ihm im wesentlichen zustimmen werde. Im übrigen habe der Bundesrat Vertreter in die Sitzung des Bundestagsausschusses entsandt, die bei Bedarf unmittelbar Stellung nehmen könnten. Zudem passiere der Entwurf ja auch noch im Rücklauf den Bundesrat.[15]

Unterstützung erhielten die Beamten des Justizministeriums von dem Vertreter des Innenministeriums, Lechner, der die Konzentration der Verfahren in politischen Strafsachen vom Standpunkt der Verwaltung aus nachdrücklich befürwortete.[16] Zustimmend äußerten sich auch je ein Ausschußmitglied der CDU und der DP. Kopf (CDU) argumentierte zugun-

---

10 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 12 f.
11 A. a. O., S. 13.
12 § 58 Abs. 1 GVG i. d. F. von 1950 lautete: Durch Anordnung der Landesjustizverwaltung kann für den Bezirk mehrerer Amtsgerichte einem von ihnen die Entscheidung der Strafsachen ganz oder zum Teil zugewiesen werden.
13 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 22 f.
14 A. a. O., S. 25 f., Zitat S. 26.
15 Ebd.
16 A. a. O., S. 16.

sten der gesetzlichen Konzentration der politischen Strafsachen bei einem Gericht innerhalb eines Bundeslandes, indem er erstens an gewisse, besondere Sachkunde erfordernde Vorgänge in Devisenstrafkammern oder in Kammern für Patentstreitigkeiten erinnerte und zweitens auf den Informationsbedarf des Verfassungsschutzes im engeren Sinn aufmerksam machte.[17] Dagegen lag für den Abg. Wahl (ebenfalls CDU) die Konzentration von politischen Strafsachen bei einem besonderen Gericht keineswegs im Interesse der dort tätigen Richter. Mitglied eines politischen Gerichts zu sein, war für ihn eine heikle Angelegenheit, und er sah es als nützlich an, wenn sich auch der normale Strafrichter gezwungenermaßen mit diesen Problemen befaßte.[18] Von Merkatz (DP) hielt die gesetzliche Konzentration zum damaligen Zeitpunkt für richtig; die Gefahr, daß sich auf diese Weise eine Art von Sondergerichtsbarkeit entwickle, erschien ihm weniger wahrscheinlich als die Erwartung, daß die ohnehin schon sehr belasteten Gerichte durch die politischen Prozesse völlig überlastet würden.[19]

Die Ausschußmitglieder der übrigen Fraktionen wandten sich gegen die geplante Zusammenfassung der Mehrzahl der Staatsgefährdungsdelikte usw. bei wenigen Strafkammern. Für den Abg. Besold (BP) war die Rechtsentwicklung in der Vergangenheit eine Warnung, wieder – wie von der Regierung nahegelegt – den gleichen Weg zu gehen. „Was hier im Gesetzentwurf verankert sei, rieche sehr nach Sondergerichten."[20] Im gleichen Sinne und unter Verwendung des Begriffs „Sondergericht" erinnerten nacheinander auch die vier Abg. Greve (SPD), Schneider (FDP), Fisch (KPD) und Reismann (Z) mehr oder weniger deutlich an die nationalsozialistische Justiz und lehnten die Zuweisung von politischen Strafsachen an eine einzige Strafkammer in einem Oberlandesgerichtsbezirk ab.[21]

Es gehört zu den Merkmalen des nationalsozialistischen Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrechts, daß von 1933 an für bestimmte Materien oder Personenkreise eine große Zahl von Gerichten eigens neu geschaffen wurde. So nahm – nach der Errichtung des Volksgerichtshofs als eines besonderen Gerichtshofs für die Aburteilung von Hoch- und Landesverrat – die Zahl der besonderen Strafgerichte immer mehr zu, die politische und andere Delikte rascher und wirkungsvoller ahnden, d. h. durch Abbau des formellen Rechts einen kurzen Prozeß ermöglichen sollten.[22] Aufgrund der sogenannten Vereinfachungsverordnung vom 1. September 1939[23] fielen einige ordentliche Strafgerichte, nämlich die Schöffen- und Schwurgerichte weg. Damit war jede Laienmitwirkung bei den öffentlichen

17 A. a. O., S. 15.
18 A. a. O., S. 18.
19 A. a. O., S. 27.
20 A. a. O., S. 6 f. (Besold).
21 Vgl. in der Reihenfolge der Redner a. a. O., S. 8, 11, 23 und 31.
22 Zur nationalsozialistischen Sondergerichtsbarkeit vgl. A. WAGNER, Umgestaltung, 1968, S. 242, 249–252; W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 634–639; I. MÜLLER, 1987, S. 158–164.
23 VO über Maßnahmen auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung und der Rechtspflege vom 1. 9. 1939 (RGBl. I, S. 1658).

Gerichten beseitigt, „was diese flexibler machte und dringend benötigte ‚Wehrkraft' freisetzte."[24] Die übrigen ordentlichen Gerichte büßten einen Teil ihrer Zuständigkeiten ein. Sichtbarstes Objekt dieser Entwicklung war das Reichsgericht, dem seine erstinstanzliche Zuständigkeit genommen wurde und das auch als Revisionsinstanz an Bedeutung verlor.[25]

Auch den Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen, Krille, erinnerte der § 74 a GVG stark an Sondergerichte; nach seinem Eindruck war die Vorschrift ausschließlich für die politische Justiz gedacht, obgleich dies nicht direkt ausgesprochen werde. Der Bundesratsvertreter gab zu bedenken, daß das Recht des Oberbundesanwaltes, eine Strafsache an sich zu ziehen, und die Konzentrationsmaxime des § 74 a GVG die Entscheidung über die Zuständigkeit praktisch den Kabinetten der Länder überließen, „also politisch gebundenen Instanzen"[26]. Aus der Sicht des Redners barg das vorgesehene Verfahren die Gefahr in sich, das in Art. 101 Abs. 1 GG verankerte Grundrecht zu verletzen, demzufolge niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden dürfe.[27]

Wie in der Frage der Möglichkeit der Revision in Hoch- und Landesverratssachen, so widersprach auch in der Frage der Konzentration der Staatsgefährdungsdelikte die Mehrheit des Rechtsausschusses den Regierungsvertretern. Auch hier brachte dann der schon erwähnte Unterausschuß eine Annäherung der Standpunkte. Als erstes klärte er die Frage, welches Gericht die Eingangsinstanz für diejenigen Strafsachen sein sollte, für die der BGH nicht als erste Instanz vorgesehen war, also für die Mehrzahl der Staatsgefährdungsdelikte. Hier sah es der Unterausschuß als zweckmäßig an, diese Sachen beim Landgericht zu belassen, womit sich von selbst die Revision an den BGH eröffnen würde, was der Forderung nach einer Revisionsinstanz entsprach.[28]

Zweitens setzte sich der Unterausschuß des Rechtsausschusses mit dem Vorschlag auseinander, daß die Landesjustizverwaltungen entsprechend der Ausschußdrucksache Nr. 43 die Möglichkeit haben sollten, bestimmte Gruppen von Strafsachen bei einem Gericht für mehrere Landgerichte zusammenzufassen. Hier entschied der Unterausschuß, die Konzentration gesetzlich vorzuschreiben, und zwar nicht allgemein, sondern mit der Beschränkung auf die meisten der neu geschaffenen Tatbestände der Staatsgefährdung: Über sie sollte eine Strafkammer im ganzen Oberlandesgerichtsbezirk entscheiden. Dementsprechend beschloß der Rechtsausschuß auf einen Antrag des Abg. Schmitt aus Mainz (CDU) hin, in § 74 a Abs. 1 GVG statt „Die Strafkammer" zutreffender „Eine Strafkammer des Landgerichts" zu sagen, weil es bei den einzelnen Landgerichten mehrere

---

24 I. Müller, 1987, S. 160.
25 Vgl. A. Wagner, Umgestaltung, 1968, S. 249 f.
26 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 12 und den Wortlaut der §§ 74 a und 134 a Abs. 1 und 2 GVG (im Anhang).
27 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 12.
28 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 17.

Strafkammern gibt. Im übrigen ließ der Rechtsausschuß den § 74 a GVG unverändert.[29]

Drittens ergab sich in diesem Zusammenhang für den Rechtsausschuß und seinen Unterausschuß die Frage, ob man für die Mehrzahl der Staatsgefährdungsdelikte, die nicht zur erstinstanzlichen Zuständigkeit des BGH gehörten, dem Oberbundesanwalt das Recht gewähren solle, diese Fälle an sich zu ziehen. Die Prüfung dieser Frage ergab, daß das sogenannte ius evocandi für den Oberbundesanwalt keine verfassungsrechtlichen Bedenken aufwarf. Der Unterausschuß gelangte zu dem Ergebnis, daß in diesen Fällen Bund und Land nicht gleichzeitig in ein und derselben Sache zusammenwirken: vielmehr ist zunächst die Justizhoheit des jeweiligen Landes gegeben, und in dem Augenblick, wo der Oberbundesanwalt die Strafsache an sich zieht, endet die Landesjustizhoheit und beginnt die Bundesjustizhoheit.[30]

Nach dieser Abklärung entschied sich der Rechtsausschuß für die dann realisierte Regelung, daß der Oberbundesanwalt auch diejenigen Staatsgefährdungssachen an sich ziehen kann, für die eine Strafkammer des Landgerichts als Eingangsinstanz zuständig ist. Auch wenn der Oberbundesanwalt eine dieser Strafsachen an sich gezogen hatte, konnte sie der BGH, sobald das Verfahren an ihn gelangt war, an die anfänglich zuständige Staatsschutzkammer zurückverweisen. Ebenso konnte der BGH auch politische Strafsachen, für die er von Anfang an zuständig war, an die Oberlandesgerichte abgeben. Diese flexible Zuständigkeitsregelung durch das 1. StÄG vom 30. August 1951 weckte schon während der Beratungen des Entwurfs die erwähnten Zweifel, ob damit die Verfassungsvorschrift über den gesetzlichen Richter respektiert werde. Der in der Praxis wieder auflebende Streit entzündete sich zwar nicht an den Vorschriften über die Zuständigkeit im Staatsschutzverfahren, bezog diese Bestimmungen aber in die Auseinandersetzung mit ein.[31]

Indem der Rechtsausschuß sich bei seinen Debatten über das formelle Strafrecht entschieden gegen jede Art von Sondergerichtsbarkeit aussprach, distanzierte er sich zugleich von zeitgenössischen Erwägungen, neben die sogenannte „ordentliche" Gerichtsbarkeit und neben die Verwaltungsgerichtsbarkeit als dritte Säule die politische Gerichtsbarkeit zu stellen. Der Vorschlag, einen solchen dritten Gerichtszweig zu schaffen und ihn dogmatisch und institutionell eigenständig auszugestalten, war 1950 in die Diskussion gebracht, auf dem Deutschen Juristentag aber verworfen worden.[32] Die Befürworter einer eigenen politischen Justiz gingen – unter Hinweis auf die nationalsozialistischen Sonderstrafgerichte und das Urteil im Fall Hedler[33] – von der Überlegung aus, daß sich politische Straftaten im System der ordentlichen Strafjustiz nicht angemessen ahnden

29 A. a. O., S. 17, 21 f.
30 A. a. O., S. 17 f.
31 A. a. O., S. 17 f. und W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 640 f.
32 Vgl. VERHANDLUNGEN des 38. DJT 1950, 1951, S. E 25.
33 Siehe S. 94 f.

ließen. Aus ihrer Sicht subsumierte die ordentliche Strafrechtsprechung „bestimmte voraussehbare Tatbestände unter ein Strafgesetz", während die politische Gerichtsbarkeit „es mit immer neuen nicht voraussehbaren Handlungen zu tun" habe.[34] Auf dem Deutschen Juristentag wurde diesem Argument entgegengehalten, daß strafrechtlicher Staatsschutz nur bestehen könne, wenn er sich gegen festumrissene Handlungen richte, „die von allen recht und billig Denkenden als echtes kriminelles Unrecht empfunden werden."[35]

Diese Auseinandersetzung um die Eigenart der Staatsgefährdungsdelikte blieb jedoch ohne Einfluß. Aufgrund des 1. StÄG wurden die schwersten Staatsgefährdungsdelikte dem BGH, die weniger bedeutsamen, aber zahlenmäßig sehr viel häufigeren Delikte dieser Art innerhalb eines Oberlandesgerichtsbezirks einer einzigen Strafkammer zur Aburteilung zugewiesen. Während man es hinsichtlich der Zuständigkeit des BGH weitestgehend bei der Regierungsvorlage von 1950 beließ, schuf man in den Ausschußberatungen die in der Regierungsvorlage nicht vorgesehenen „Staatsschutzkammern".[36] Damit war der Komplex der Staatsgefährdungstatbestände auch im Bereich des formellen Rechts neu geregelt.[37]

c) *Die Fragen des Rechtsmittels der Revision und der Laienmitwirkung nach dem Inkrafttreten der 1. Strafrechtsnovelle*

Bei den Beratungen des 1. StÄG machten die Regierungsvertreter deutlich, daß die Wirksamkeit des strafrechtlichen Schutzes für den Staat nicht nur von dem sachlichen Inhalt der Strafvorschriften abhängt, sondern auch von der Auswahl und Qualität der Instanzen, die der Gesetzgeber mit der zugehörigen Rechtsprechung betraut.[1] Die Parlamentarier hingegen richteten ihr Augenmerk verständlicherweise stärker auf den Schutz des Staatsbürgers; sie kritisierten folglich den Ausschluß von Rechtsmitteln für den Beschuldigten ebenso wie die Einrichtung besonderer Staatsschutzkammern und forderten die Zuziehung von Laienrichtern.[2] Aus diesem Meinungsgegensatz heraus entstand die bereits genannte Entschließung des Bundestages vom 11. Juli 1951, in der dieser sich für das Laienelement bei Gericht und die Möglichkeit der Revision in Hoch- und Landesverratssachen einsetzte.[3] Da der Bundestag die Regierung ersucht hatte, spätestens bis zum 30. September 1951 eine Novelle in diesem Sinne einzubringen, setzte er sie in Zugzwang.

---

34 So der MdB und spätere Bundestagspräsident H. EHLERS, 1951, S. 27.
35 Siehe VERHANDLUNGEN des 38. DJT 1950, 1951, S. E 25 (Korref. K. S. Bader).
36 Siehe W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 642.
37 Ebd.
1 Vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 625.
2 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung vom 29. 6. 1951, S. 1–35 und 120. Sitzung vom 5. 7. 1951, S. 14–28.
3 Siehe den Wortlaut auf S. 215.

Der Bundesminister der Justiz reagierte auf das Ersuchen des Parlaments aus der Zeit vor der Sommerpause mit einer Denkschrift vom 30. Oktober 1951.[4] Sie faßte die Ergebnisse aus zahlreichen Gutachten und Stellungnahmen zusammen; gleichzeitig legte der Bundesjustizminister seine eigene Auffassung dar. Angesichts der Tragweite und Schwierigkeit der angesprochenen Fragen hatte Dehler es für nötig gefunden, die Meinungen der Landesjustizverwaltungen, des Präsidenten des BGH und des Oberbundesanwaltes einzuholen. Die Justizverwaltungen der Länder hatten daraufhin ihren eigenen Stellungnahmen die Äußerungen der jeweiligen Oberlandesgerichtspräsidenten und Generalstaatsanwälte beigefügt. Außerdem hatte Dehler mehrere Strafrechtslehrer und anerkannte Praktiker um Gutachten gebeten, nämlich Reichsgerichtsrat a. D. Prof. Dr. Niethammer, Generalstaatsanwalt a. D. Prof. Dr. Schneidewin, die Professoren Dr. Kern (Tübingen), Dr. Schönke (Freiburg) und Dr. Lange (Köln) sowie Oberlandesgerichtsrat Dozent Dr. Niese (Göttingen).[5]

Die Denkschrift resümierte in ihrem ersten Teil die Äußerungen, die sich für und gegen die Beteiligung von Laien im Gericht aussprachen. Für die Zuziehung von Schöffen oder Geschworenen in den erstinstanzlichen Sachen des BGH und der Oberlandesgerichte sprachen sich dem Grundsatz nach die Mehrzahl der Landesjustizverwaltungen und der Oberlandesgerichte sowie die Generalstaatsanwälte aus vier Bundesländern aus. Sie führten als grundsätzliches Argument zugunsten der Mitwirkung von Laien an der Rechtsprechung an, diese entspreche so sehr der heutigen allgemeinen Anschauung, daß man sie als eines der wesentlichsten Merkmale des Rechtsstaates oder zumindest einer demokratischen Rechtspflege ansehen könne. Die Anhänger der Laienbeteiligung sahen es daher als ein Erfordernis des Rechtsstaates an, daß der Gesetzgeber bei der Behandlung der politischen Verbrechen nicht von wichtigen Grundsätzen abweiche, die er sonst anwende. Ein solcher Grundsatz war nach der Rechtsauffassung der Befürworter die Mitwirkung von Laien in der Strafrechtspflege.[6]

Die allgemeinen Gründe für die Laienbeteiligung, die sich in Deutschland im Rahmen einer allgemeinen Entwicklungstendenz vollziehe, seien auch für die politischen Strafsachen gültig. Gerade im Rückblick auf die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit müsse auch in Strafverfahren wegen Hochverrats, Landesverrats usw. alles nur Erdenkliche getan werden, um die Demokratie und den einzelnen zu schützen, die Rechtssicherheit sowohl für als auch gegen den Staat zu erhöhen und die Rechtsprechung im Volk zu verwurzeln. Die Beteiligung von Laien sei ein unentbehrliches Mittel, um diesen Zielen näher zu kommen. Die Befür-

---

4 Der Bundesminister der Justiz 4 000/1 - 27 883/51, Bonn, den 30. 10. 1951: Denkschrift zur Entschließung des Bundestages vom 11. Juli 1951 über die Zuziehung von Schöffen oder Geschworenen und die Schaffung eines zweiten Rechtszuges in Hoch- und Landesverratssachen. Drucks., 12 S. (NL Dehler DA/0232). Auf die Denkschrift macht aufmerksam W. Sax, JZ 1964, S. 41.

5 A. a. O., S. 3.

6 Ebd.

worter führten diesen Gedanken näher aus, indem sie auf den hochpolitischen, die Gesamtheit der Staatsbürger betreffenden Charakter wichtiger und folgenschwerer Strafsachen hinwiesen: bei den Staatsverbrechen handele es sich schon materiell um die heikle Aufgabe, „mit den gefährlichen Mitteln des Strafrechts die staatsbürgerlichen Freiheiten zu beschränken, um sie zu erhalten."[7] Um so mehr schien es den Befürwortern geboten, die Laienmitwirkung gerade dort wirksam werden zu lassen, wo der Staat die Gerichte zu seiner eigenen Selbsterhaltung gegen seine Feinde einsetzte.[8]

Von der Zuziehung von Laienrichtern erwarteten sich die Befürworter eine Übereinstimmung zwischen der Handhabung der politischen Justiz und dem Rechtsempfinden des Volkes, weiter eine größere Resonanz der Entscheidungen, eine Stärkung des Vertrauens in die Justiz sowie eine lebensnähere und verständlichere Gestaltung der Rechtsprechung. Die Gutachter verwiesen z. T. auf das Schweizer Vorbild der Bundesgeschworenen und wollten eventuelle Bedenken gegen die Laienmitwirkung durch eine sorgfältige Auswahl der Persönlichkeiten ausräumen.[9]

Gegen die Beteiligung von Schöffen oder Geschworenen sprachen sich u. a. prominente Richter aus, so der Chefpräsident und die Präsidenten der Strafsenate des BGH, der Präsident des Strafsenates des Bayerischen Obersten Landesgerichtes sowie mehrere Oberlandesgerichtspräsidenten. Sie leitete bei ihrer Ablehnung der Grundgedanke, daß es sich bei der Laienmitwirkung keineswegs um eine unabhängige Forderung des Rechtsstaates handle, wovon die Entschließung des Bundestages offenbar ausgehe. Zwar sei der Beisitz von Laien in der Tatsacheninstanz ein allgemeiner Grundsatz der deutschen Gerichtsverfassung, besondere Gründe erforderten es aber, in den Fällen des Hoch- und Landesverrats von dieser Regel abzuweichen. Für einen Verzicht auf das Laienelement sprachen aus der Sicht der Skeptiker die erforderliche Qualifikation der Richter, die weit mehr als die allgemeine Lebenserfahrung der Laien umschließe, „nämlich neben besonderer Sachkunde vor allem Unabhängigkeit und innere Freiheit, unbeugsame Charakterstärke, Unvoreingenommenheit, Unbeirrbarkeit gegenüber Tagesströmungen, Verantwortungsfreudigkeit und eine überlegene, durch langjährige Erfahrung geschärfte Betrachtungsweise."[10] Weitere Eigenschaften, die die Gutachter nur bei Berufsrichtern zu finden glaubten, waren Objektivität, Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung, Unzugänglichkeit gegenüber Einflüssen von außen und Sorgfalt bei der Geheimhaltung. Daher wandten sich die grundsätzlichen Gegner der Mitwirkung von Laien besonders nachdrücklich gegen ihre Zuziehung in Landesverratsprozessen.[11]

Aus der Feststellung, daß Laien mit der schwierigen Aufgabe, Straftaten wie Hochverrat, Verfassungsverrat, Landesverrat usw. abzuurteilen, über-

---

7 Ebd.
8 Ebd.
9 Ebd.
10 Denkschrift (wie Anm. 4), S. 4.
11 Ebd.

fordert würden, ergab sich für die Gegner ein zweites Argument. Ziehe man bei Staatsschutzsachen trotzdem ausgewählte Laien hinzu, dann werde das Grundprinzip der Laienbeteiligung verfälscht, das ja den Sinn habe, daß grundsätzlich jeder Bürger die Funktion des Laienrichters übernehmen könne. Ein mit besonders ausgewählten Laien besetztes Gericht laufe Gefahr, in der Bevölkerung nur als ein politisches Sondergericht angesehen zu werden. Weiter argumentierten die Gegner des Laienelementes mit Rückblicken auf die Rechtsprechung in der Weimarer Republik, unter dem Nationalsozialismus und aus der Zeit nach 1945. Aus ihrer Sicht hatte die Mitwirkung von Laien im Staatsgerichtshof zum Schutz der Republik, in dem Prozeß gegen Hitler 1923/24, in den Sondergerichten des Dritten Reiches und bei z. T. fragwürdigen Urteilen nach 1945 nicht zu einem größeren Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsprechung geführt. Der mehrfach genannten Schweizer Strafgerichtsverfassung komme kein Vorbildcharakter zu, da diese unter ganz anderen, historisch bedingten Voraussetzungen entstanden sei.[12]

In der ebenfalls erörterten Frage, ob es sich empfehle, für den Fall, daß in den erstinstanzlichen Sachen des BGH und der Oberlandesgerichte grundsätzlich Laien als Beisitzer zugezogen werden sollten, dies in allen Fällen zu tun, oder ob in bestimmten Fällen, wie z. B. bei Landesverrat, ohne Beteiligung von Schöffen und Geschworenen verhandelt und entschieden werden solle, gab es keine differenzierenden Antworten: einem uneingeschränkten Ja stand ein ebensolches Nein gegenüber.[13]

Bundesjustizminister Dehler gelangte beim Abwägen der Gesichtspunkte, die für oder gegen die Zuziehung von Schöffen oder Geschworenen in den Fällen vorgebracht wurden, wo der BGH und die Oberlandesgerichte Eingangsgericht waren, zu dem Ergebnis, daß die Bedenken gegen das Laienelement deutlich überwogen. Aus seiner Sicht ließ sich die geforderte Laienbeteiligung an der Strafrechtspflege nicht aus rechtsstaatlichen Grundsätzen ableiten und barg zudem die Gefahr der Politisierung.[14]

Der zweite Teil der Denkschrift resümierte die Argumente der Befürworter und Gegner der Revision in Hoch- und Landesverratssachen und stellte anschließend die Auffassung von Bundesjustizminister Dehler dar. Für die Einführung des Rechtsmittels der Revision gegen die erstinstanzlichen Urteile des BGH sprachen sich weniger als ein Drittel der Landesjustizverwaltungen und der Oberlandesgerichtspräsidenten aus, wobei Berlin nicht berücksichtigt war.[15] Zugunsten eines zweiten Rechtszuges verwiesen die Befürworter auch hier zuerst auf die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die die Möglichkeit einer Überprüfung erstinstanzlicher Urteile verlangten, gleichgültig, welches Gericht als Tatsacheninstanz tätig gewesen sei. Aus der Sicht der Befürworter mußte dem Beschuldigten die Chance geboten werden, ein für ihn nachteiliges Urteil in mindestens ei-

---

12 Ebd.
13 Ebd.
14 Denkschrift (wie Anm. 4), S. 5. Vgl. W. Sax, JZ 1964, S. 41.
15 Denkschrift (wie Anm. 4), S. 5–9.

nem weiteren Rechtszug überprüfen zu lassen. Mit der Einführung von zwei Instanzen im politischen Strafprozeß würde eine Sonderregelung beseitigt, die den BGH und die Oberlandesgerichte praktisch zu Ausnahmegerichten gemacht habe. Die Befürworter der Revision erinnerten daran, daß Parlamentarier – allen voran Ludwig Windthorst – bereits bei der Schaffung der Reichsjustizgesetze den Ausschluß von Rechtsmitteln kritisiert hätten: Durch diesen Ausschluß habe das Reichsgericht als eininstanzliches Gericht den Charakter eines Ausnahmegerichts angenommen. Die Befürworter der Revision führten weiter aus, daß sich alle Ausnahme- und Sondergerichte von der übrigen Gerichtsbarkeit dadurch unterschieden hätten, daß gegen ihre Entscheidungen keine Rechtsmittel zulässig gewesen seien. „Ausnahme- und Sondergerichte seien in einem demokratischen Rechtsstaat unmöglich."[16]

Für die Befürworter eines zweiten Rechtszuges in Hoch- und Landesverratssachen waren eine Tatsacheninstanz und das Rechtsmittel der Revision das erstrebenswerte Minimum und zugleich auch das realisierbare Maximum. Für sie war wesentlich, daß es über der Tatsacheninstanz für alle Fälle noch eine Revisionsinstanz gab. Allein schon ihr Vorhandensein würde eine weitgehende Garantie dafür schaffen, daß das Tatsachengericht die Prozeßregeln beachte. Denn ein eininstanzliches Gericht könne sich über Verfahrensvorschriften hinwegsetzen, ohne dadurch den Bestand seines Urteils zu gefährden. „Gegen diese Versuchung sei auch das frühere Reichsgericht nicht immer gefeit gewesen."[17]

Von der Zulassung der Revision erwarteten sich die Befürworter insgesamt eine größere Rechtssicherheit des Verfahrens und eine Stärkung des Vertrauens in die Prozeßführung und in die Gerechtigkeit der Entscheidung sowohl bei dem einzelnen als auch bei der Allgemeinheit. Die Befürworter erinnerten in diesem Zusammenhang an die negativen deutschen Erfahrungen mit eininstanzlichen Gerichten unter dem Nationalsozialismus.[18] Als zuständige Instanz zur Entscheidung über die Zulässigkeit der Revision gegen erstinstanzliche Urteile des BGH schlugen die Befürworter in der Mehrzahl den großen Senat desselben Gerichts vor.[19]

Gegen die Einführung des Rechtsmittels der Revision sprachen sich – „zum Teil mit aller Entschiedenheit und besonderem Nachdruck"[20] – der Chefpräsident und die Präsidenten der Strafsenate des BGH, der Oberbundesanwalt, acht Landesjustizverwaltungen, die Mehrzahl der Oberlandesgerichtspräsidenten, mehrere Generalstaatsanwälte – also vor allem die Praktiker – aus, aber auch die meisten Staats- und Strafrechtslehrer.[21]

Wie in der Frage der Laienmitwirkung leitete die Gegner des Rechtsmittels der Revision der Gesichtspunkt, daß es sich hier nicht um eine

16 A. a. O., S. 5.
17 Ebd.
18 Ebd.
19 Denkschrift (wie Anm. 4), S. 6. Dieser Vorschlag orientierte sich am Entwurf einer StPO aus dem Jahr 1908.
20 Ebd.
21 Ebd.

unabdingbare Forderung des Rechtsstaates handele. Sie verwiesen rückblickend auf die Entstehung der Reichsjustizgesetze und auf die mit den Namen Gneist und Bähr verknüpfte Diskussion über den Rechtsstaat und das Rechtsmittelsystem. Dabei gelangten sie zu dem Schluß, daß der Satz, wonach jede eininstanzliche Zuständigkeit in Strafsachen rechtsstaatliche Prinzipien verletzte, „in dieser Allgemeinheit in der deutschen gesetzgeberischen Arbeit jetzt zum ersten Mal aufgestellt worden"[22] sei.

Auch für die Gegner eines zweiinstanzlichen Verfahrens war das Ziel aller Rechtsstaatlichkeit ein möglichst gerechtes Urteil. Sie erkannten daher zwar ein Bedürfnis nach Rechtsschutz derart an, daß der Beschuldigte gegen Urteile der Strafgerichte die Entscheidung eines besser besetzten höheren Gerichts anrufen könne. Es widersprach aber aus ihrer Sicht nicht dem rechtsstaatlichen Denken, die Entscheidung sofort und allein dem höchsten Gericht anzuvertrauen. „Wenn der Staat eine Strafsache im ersten Rechtszug durch die besten Richter entscheiden lasse, dann sei nicht einzusehen, warum nun noch ein Kollegium gesucht werden solle, das diesem höchsten Gericht wieder überlegen sei. Ein höchstes Gericht müsse es geben, dessen Entscheidungen endgültig seien, weil sorgfältiger nicht geprüft und scharfsinniger nicht geurteilt werden könne."[23] Anschließend wurde der Gesichtspunkt vertieft, daß die besonderen Qualitäten der Richter des höchsten Gerichts die Gewähr dafür böten, daß der Sachverhalt in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zutreffend beurteilt werde. Insofern würde die Einführung der Revision mehr der Form als der Sache dienen. Die Gutachten verwiesen dann auf das Bundesverfassungsgericht, für dessen weitreichende Entscheidungen bisher niemand aus rechtsstaatlichen Gründen einen zweiten Rechtszug gefordert habe.[24]

Weitere Gesichtspunkte in den ablehnenden Gutachten waren die Autorität des BGH, die durch die Schaffung eines zweiten Rechtszuges geschmälert würde, und die Zwecke des Rechtsmittels der Revision im allgemeinen, die für den BGH zum Teil überhaupt nicht in Betracht kämen. Die Skeptiker unter den Gutachtern erblickten in der Forderung, gegen die Entscheidungen des höchsten Gerichtshofes der ordentlichen Gerichtsbarkeit das Rechtsmittel der Revision zuzulassen und damit einen seit Jahrzehnten bewährten Rechtszustand zu beseitigen, „eine doktrinäre Zuspitzung".[25]

Die Denkschrift des Bundesjustizministeriums zitierte dann aus dem ablehnenden Gutachten, das der Präsident des BGH, Weinkauff, zur Frage des Rechtsmittels der Revision formuliert hatte. Einige der darin enthaltenen Erwägungen waren erkennbar von der zeitgenössischen Konfliktlage bestimmt. So war Weinkauff davon überzeugt, daß, wenn man die Revision zulasse, von ihr in jedem einzelnen Fall auch Gebrauch gemacht werde. Das werde schon deswegen geschehen, weil die Gruppierun-

22 Ebd.
23 Ebd.
24 Ebd.
25 Ebd.

gen, die hinter den einzelnen Straftaten stünden, „sich die Gelegenheit zu einer propagandistischen Urteilsschelte in 2. Instanz niemals entgehen lassen werden."[26] Der Chefpräsident des BGH hielt es für möglich, daß in „vorrevolutionären oder revolutionären Zeiten" die Revisionsinstanz durch die Masse des anfallenden Verhandlungsstoffes praktisch lahmgelegt würde.[27] Diese Besorgnis verband sich bei Weinkauff mit dem staatspolitischen Gesichtspunkt, daß alles getan werden müsse, um die Strafverfahren gegen die Feinde der Demokratie und des Staates unter Beachtung aller Rechtsgarantien so rasch und so konzentriert wie möglich durchzuführen. „In einer innenpolitisch so ungefestigten Lage wie der unsrigen könne es doppelt bedenklich erscheinen, Verfahren hochpolitischen Inhalts durch die Instanzen zu treiben und so den politischen Leidenschaften immer neuen Stoff zu Erörterungen zu geben."[28]

In den Gutachten, die der Denkschrift des Bundesjustizministers zugrunde lagen, wurden für und gegen das Rechtsmittel der Revision in Hoch- und Landesverratssachen weitere verfassungsrechtliche und juristisch-technische Gesichtspunkte vorgetragen, die hier nicht alle gewürdigt werden können. Zu ihnen gehörte der Vorschlag, die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes auf die Oberlandesgerichte zu verlagern. In der Erstinstanzlichkeit der Oberlandesgerichte sahen ihre Befürworter folgende Vorteile: Sie würde der normalen Gliederung der Gerichtsbarkeit und dem bundesstaatlichen Aufbau entsprechen, einer Überbewertung der politischen Strafsachen vorbeugen, zentralistischen Tendenzen entgegenwirken und „die Gefahr, daß einmal eine autoritär gesonnene Staatsführung entscheidenden Einfluß auf die politische Rechtsprechung gewinnen könnte, wesentlich verringern."[29] Gegen die Verlagerung der Zuständigkeit des BGH auf die Oberlandesgerichte sprachen aus der Sicht der Gegner u. a. die existentiellen Interessen des Bundes gerade in politisch unruhigen Zeiten: Eine zersplitterte Aburteilung durch eine große Zahl von Gerichten würde den Strafschutz auf dem Gebiet der Staatsschutzsachen schwächen und sogar unwirksam machen.[30]

Bundesjustizminister Dehler selbst gelangte in Übereinstimmung mit der weitaus überwiegenden Zahl der eingeholten gutachtlichen Äußerungen zu dem Schluß, daß der BGH in Hoch- und Landesverratssachen in einem einzigen Rechtszug entscheiden müsse. Nachdem Dehler eine Reihe von staatspolitischen, verfassungsrechtlichen und juristisch-technischen Einwänden aus verschiedenen Gutachten seinerseits unterstrichen hatte, schloß er die Denkschrift mit einem Kompromißvorschlag. Er bezeichnete es als erwägenswert, die Verfahren vor dem BGH und den Oberlandesgerichten im ersten Rechtszug über das geltende Recht hinaus mit weiteren

---

26 Ebd.
27 Denkschrift (wie Anm. 4), S. 7.
28 Ebd.
29 Ebd.
30 Ebd. Zur späteren Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des BGH auf die Oberlandesgerichte siehe die Ausführungen vor Anm. 42.

Rechtsgarantien auszustatten. So sagte er die Prüfung folgender Fragen durch sein Ministerium zu: ob es sich empfehle, 1. die Trennung zwischen dem Senat, der über die Eröffnung des Hauptverfahrens zu beschließen hat, und demjenigen, der das Urteil fällt, wiedereinzuführen, 2. bei der Wiederaufnahme des Verfahrens einen anderen Senat entscheiden zu lassen als denjenigen, der im rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren tätig geworden war.[31]

Ließ die Entschließung des Bundestages vom 11. Juli 1951 noch erwarten, daß die mit der 1. Strafrechtsnovelle vom 30. August 1951 vorgeschriebene Zuständigkeitsverteilung nicht von Dauer sein würde, so waren der Tenor der hier gewürdigten Denkschrift und die spätere Bezugnahme von Justizminister Dehler auf sie geeignet, diese Erwartung zu dämpfen. Anfang 1953 richtete der KPD-Abgeordnete Fisch an Bundesjustizminister Dehler die Anfrage, warum sein Ministerium die Entschließungen des Bundestages und des Bundesrates vom 11. bzw. vom 27. Juli 1951 ignoriert habe und ob die Bundesregierung beabsichtige, in nächster Zeit die in den genannten Entschließungen geforderte Novelle zum 1. StÄG vorzulegen und welchen Termin sie dafür vorgesehen habe.[32] Dehler antwortete darauf im Plenum, daß er sich in der gedruckten Denkschrift – einer „Musterarbeit" aus Gutachten der Theoretiker und Erfahrungsberichten der Praktiker – soweit überwunden habe, gegen seine Überzeugung einen Gesetzgebungsvorschlag zu formulieren. In dieser Denkschrift seien alle Probleme erörtert und die zu erfüllende Aufgabe liege nun beim Rechtsausschuß und dann beim Plenum des Bundestages. Was den Beschluß des Bundesrates vom 27. Juli 1951 angehe, so sei dieser ihm bekannt, aber teils durch die Denkschrift, teils durch die Gesetzgebung erledigt.[33]

Tatsächlich dauerte es nach dieser Antwort noch 16 Jahre, bis die Gesetzgebung 1969 dem Ersuchen des Parlaments Rechnung trug. In der Zwischenzeit begnügte sich der Gesetzgeber mit Teiländerungen, die die Zuständigkeit des BGH erweiterten[34] bzw. den Kompetenzkatalog des BGH und der Staatsschutzkammern neu formulierten[35], aber nicht auf die Entschließung des Bundestages von 1951 eingingen.

Institutionell trug der BGH der ihm durch das 1. StÄG zugewiesenen Aufgabe dadurch Rechnung, daß er am 29. August 1951 die Staatsschutzsachen dem 2. Strafsenat zuwies. Da die Zahl der politischen Strafverfahren erheblich zunahm, wurde für sie am 1. März 1954 ein neuer, 6. Strafsenat errichtet, der am 1. Oktober 1956 an die Stelle des – zum damaligen Zeitpunkt aufgelösten – 3. Strafsenats trat und dessen Nummer übernahm. Entsprechend dem 1. StÄG waren diese Senate sowohl für die

---

31 Denkschrift (wie Anm. 4.), S. 8 f. Vgl. W. SAX, JZ 1964, S. 41.
32 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 14, 247. Sitzung, 28. 1. 1953, S. 11776 D–11777 C.
33 A. a. O., S. 11777 A–C.
34 Die Zuständigkeit des BGH wurde erweitert durch die Gesetze vom 4. 8. 1953 – BGBl. I S. 735, vom 9. 8. 1954 – BGBl. II S. 729 und vom 19. 3. 1956 – BGBl. I S. 111. Vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 643.
35 Der strafrechtliche Staatsschutz wurde völlig neu gestaltet durch das 8. StÄG vom 25. 6. 1968 – BGBl. I S. 741. Vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 643.

erst- und eininstanzlichen Verfahren (in den Fällen des Hoch-, Verfassungs- und Landesverrats) als auch für die Revision gegen die Urteile der Staatsschutzkammern bei den Landgerichten zuständig. Diese Doppelfunktion setzte den Strafsenat bzw. den BGH in der Folgezeit der Kritik aus.[36]

Neben dem 6. bzw. 3. Strafsenat des BGH mit seinen sieben Berufsrichtern entschieden in politischen Strafsachen 17 Strafkammern, nämlich je eine bei dem Landgericht, das in einem der 17 Oberlandesgerichtsbezirke lag.[37] Jede dieser Strafkammern setzte sich aus drei Berufsrichtern und zwei Schöffen zusammen, so daß eine relativ kleine Zahl von Berufsrichtern, insgesamt 58 mit denen des BGH, in politischen Strafprozessen urteilten.[38] Die im Rechtsausschuß des Bundestages geäußerte Besorgnis, daß die Strafkammern bei den Landgerichten sich zu einer Art von Sondergerichten entwickeln könnten[39], spielte auch in der Praxis eine gewisse Rolle. Verteidiger in Strafprozessen erklärten nämlich, daß die zuständigen Strafkammern verbotene Ausnahmegerichte i. S. des Art. 101 Abs. 1 GG darstellten. Der BGH sah sich daraufhin veranlaßt, den Einwand der Grundgesetzwidrigkeit dieser Strafkammern bei den 17 Landgerichten zu prüfen. Er kam dabei zu dem Ergebnis, daß eine derartige Zusammenfassung der Zuständigkeit nach Art. 101 Abs. 2 GG zulässig und dem Strafverfahren nicht fremd sei; sie finde sich so in § 74 a GVG für bestimmte Vergehen unter dem Gesichtspunkt des Staatsschutzes.[40]

Eine völlige Abkehr von dem 1951 im 1. StÄG vorgeschriebenen und in der Folgezeit vielfach kritisierten Gerichtsverfassungsrecht brachte dann das Gesetz zur Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen vom 8. September 1969. Es entsprach endlich dem Ersuchen des Bundestages vom 11. Juli 1951, dessen Erfüllung die Parlamentarier bei der Beratung des 8. StÄG im Mai 1968 angemahnt hatten.[41] Das Gesetz von 1969 übertrug die erstinstanzliche Zuständigkeit des BGH auf die Oberlandesgerichte und ließ gegen deren Urteile die Revision zu, über die dann der BGH zu befinden hatte. Um die Einheitlichkeit der Strafverfolgung zu gewährleisten, schrieb das Gesetz vor, daß der Generalbundesanwalt auch in den Verfahren, die nunmehr den Oberlandesgerichten übertragen waren, das Amt der Staatsanwaltschaft ausübe, d. h. in dem bis dahin geltenden Umfang Ermittlungsbehörde bleibe. Doch konnte der Generalbundesanwalt diese Strafsachen an die Landesanwaltschaft abgeben, wie es auch bei der bis dahin geltenden Regelung blieb, daß der General-

---

36 Vgl. W. WAGNER/G. WILLMS, Der 6. Strafsenat, 1975, S. 265; W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 642 f.

37 Dies entsprach § 74 a GVG in Art. 3 des 1. StÄG (im Anhang).

38 Vgl. zu diesem Sachverhalt grundsätzlich kritisch H. GERATS u. a., 1959, S. 191 f.

39 Siehe S. 273–279.

40 Siehe das Urteil vom 6. 6. 1957 - Az. 2 ARs 63/67 - in BGHSt Bd. 10, S. 323 ff., hier S. 326. Vgl. zu dieser Frage auch H. GERATS u. a., 1959, S. 193. Die dort angegebene Quelle ließ sich jedoch nicht auffinden.

41 Vgl. den Schriftlichen Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform vom 9. 5. 1968, in BT Drucks. V/2860, S. 36 und BT Sten. Ber., Bd. 67, 177. Sitzung, 29. 5. 1968, S. 9550 B. Vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 644.

bundesanwalt die den Staatsschutzkammern bei den Landgerichten zugewiesenen Verfahren an sich ziehen konnte.[42]

d) Abhängigkeiten zwischen der Exekutive und der Rechtsprechung in Staatsschutzsachen

Wenn bisher hier nur von strafrechtlichen Verfahren in Staatsschutzsachen die Rede war, so deshalb, weil die Strafgerichte – neben den Verfassungsgerichten – in Bund und Ländern an erster Stelle für den spezifischen gerichtlichen Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung zuständig sind. Von dieser generellen Zuständigkeit gab es im 1. StÄG jedoch eine wichtige Ausnahme: die strafrechtliche Verfolgung wegen Fortführung oder Unterstützung einer verfassungswidrigen (und deshalb bereits verbotenen) Vereinigung. In diesem Falle entzog das 1. StÄG den Strafgerichten die schwierige Feststellung, ob die Vereinigung darauf ausgeht, die verfassungsmäßige Ordnung zu bekämpfen, und übertrug sie dem Bundesverwaltungsgericht bzw. dem obersten Verwaltungsgericht eines Landes.[1] Warum der Rechtsausschuß des Bundestages in diesem Fall von der Regierungsvorlage von 1950 abwich und in einer relativ späten Phase des Gesetzgebungsverfahrens einen anderen Rechtsweg vorzeichnete[2], ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des § 129 a StGB i. d. F. von 1951.

Der Rechtsausschuß des Bundestages gliederte die ursprünglich einheitliche Vorschrift des § 129 StGB mit Bedacht in die beiden §§ 129 und 129 a im 1. StÄG auf. Der eigentliche Grundtatbestand des § 129 verbot die Gründung von und die Teilnahme an Vereinigungen, deren Zweck oder Tätigkeit darauf gerichtet ist, strafbare Handlungen zu begehen. Diese Vorschrift war schon in der Regierungsvorlage von 1950 enthalten, richtete sich gegen strafbare Handlungen jeder Art (also nicht nur gegen verfassungsfeindliche Vereine) und war nicht streitig. Im Unterschied zu § 129 a bedurfte es in den Fällen des § 129 keiner Vorentscheidung einer Verwaltungsbehörde darüber, daß die Vereinigung nach dem Grundgesetz als verboten anzusehen sei. Die Juristen des Bundesjustizministeriums hielten es in diesen Fällen für zumutbar, daß sich der Täter gegenüber dem Strafrichter verantworte und rechneten damit, daß die Strafgerichte in der Lage seien, die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Bestimmung von sich aus – ohne Mitwirkung der Verwaltungsbehörden – zu klären.[3]

Bei der Formulierung des § 129 a dagegen gingen Regierungsvertreter und Parlamentarier davon aus, daß in der Regel eine Vorentscheidung ei-

---

42 BGBl. I, S. 1582. Vgl. den Schriftlichen Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform vom 2. 6. 1969, in BT Drucks. V/4269, S. 5 und 15. Vgl. W. WAGNER, Zuständigkeit, 1977, S. 644.

1 Vgl. W. MENZEL/W. GEIGER (Beitrag Geiger), 1955, S. 20–22.

2 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 41–91 und 120. Sitzung, S. 1–6.

3 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 41; BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 45, 29. 6. 1951, S. 2.

ner zuständigen Behörde darüber vorliege, daß die Vereinigung nach dem Grundgesetz als verboten anzusehen sei, und zwar im wesentlichen deshalb, weil sie gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sei. Danach sollte derjenige bestraft werden, der durch das vorausgegangene Verbot gewarnt war. Er sollte allerdings den Einwand geltend machen können, daß das Verbot sachlich zu Unrecht erklärt worden sei. Es kam also nicht auf die formelle Rechtswirksamkeit des Verbotes an, „sondern auf ihre innere, materiell-rechtliche, verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit"[4]. Genau das war der Sinn des neuen Ausdrucks „rechtmäßig", der auf ausdrücklichen Wunsch des Rechtsausschusses anfänglich in die Vorschrift eingefügt wurde. § 129 a Abs. 1 lautete dementsprechend zunächst:

„Wer eine Vereinigung, die durch rechtmäßige Verordnung oder Verfügung einer zuständigen Behörde oder durch rechtskräftige Entscheidung eines Gerichts als verboten festgestellt ist, fortführt, in anderer Weise den organisatorischen Zusammenhalt weiter aufrecht hält, sich an ihr als Mitglied beteiligt oder sie sonst unterstützt, wird mit Gefängnis bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist."[5] Die Bestimmung schloß, ohne daß dies ausdrücklich gesagt wurde, für den Strafrichter grundsätzlich die Verpflichtung ein, in jedem Fall zu prüfen, ob die Verbotserklärung nach dem Verfassungsrecht zulässig sei.[6] Die vom Bundestag verabschiedete Fassung des § 129 a nannte dann auch die Rechtsgrundlage, aufgrund deren eine Vereinigung als verboten festzustellen ist, nämlich Art. 9 Abs. 2 GG; sie sagte aber nicht mehr, wer zuvor rechtmäßig festgestellt hat, daß die fragliche Vereinigung verboten ist.[7]

Die Frage, warum der Strafrichter nun das Verfahren aussetzen und die Rechtmäßigkeit der Verbotserklärung verwaltungsrechtlich prüfen lassen konnte, beantwortete der Vertreter des Justizministeriums, Rotberg, im Rechtsausschuß des Bundestages. Ihm zufolge war es nicht immer zweckmäßig, den Strafrichter selbst die Entscheidung treffen zu lassen. Dies sei besonders dann unzweckmäßig, wenn gleichzeitig ein weiteres Verfahren bei einem Verwaltungsgericht oder sogar aufgrund einer Verfassungsbeschwerde bei einem Verfassungsgericht schwebe, das die gleiche Frage zum Gegenstand habe. In derartigen Fällen solle vermieden werden, daß zwei verschiedene Gerichtszweige unabhängig voneinander unterschiedlich urteilten. Unter diesem Gesichtspunkt habe der Vorschlag des Bundesjustizministeriums in Abs. 3 die Möglichkeit vorgesehen, daß der Strafrichter das Verfahren aussetzen und einem der Prozeßbeteiligten eine Frist setzen könne, damit dieser seine Einwände im Verwaltungsrechtswege oder durch eine Verfassungsbeschwerde geltend mache. Auf diese Weise schaffe man die Möglichkeit, daß die Frage der Rechtmäßigkeit des Verbots nicht durch den Strafrichter, „sondern durch andere, dafür besonders geeignete und zuständige Stellen entschieden werde, nämlich die

4 A. a. O., S. 42.
5 BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 45, 29. 6. 1951, S. 2.
6 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 42.
7 Siehe § 129 a i. d. F. von 1951 (im Anhang).

Verwaltungsgerichte oder gegebenenfalls ein Verfassungsgericht."[8] Der Strafrichter sei dann in der Lage, sich auf diese Entscheidung der Verwaltungs- oder Verfassungsgerichte zu stützen und das Urteil zu sprechen, ohne seinerseits noch einmal die Frage prüfen zu müssen, ob das ausgesprochene Verbot rechtmäßig sei.[9] Diese Überlegung kam in der ersten Fassung des § 129 a Abs. 3, die das Bundesjustizministerium dem Rechtsausschuß vorschlug, deutlich zum Ausdruck:

„Zur Entscheidung der Frage, ob die Verordnung oder Verfügung rechtmäßig ist, kann das Strafgericht das Verfahren aussetzen, einem der Beteiligten eine Frist zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen oder einer anderen Klage oder der Verfassungsbeschwerde bestimmen und die Entscheidung des dafür zuständigen Gerichts abwarten."[10]

Mit der Einschaltung der Verwaltungsgerichte in den genannten Fällen trug der Gesetzgeber 1951 einem Erfordernis Rechnung, das auch sonst in einem einzelnen Prozeß manchmal zutage tritt: das der eindeutigen Feststellung von Tatsachen, die in einer größeren oder Vielzahl ähnlicher Prozesse von entscheidender Bedeutung sind. Zeitgenössische Juristen unterstützten die von Ministerialdirigent Rotberg im Rechtsausschuß vorgetragene Auffassung, daß es unerträglich wäre, wenn das eine Gericht eine bestimmte Vereinigung als staatsfeindlich ansehen würde, das andere hingegen nicht. Bei Massenorganisationen, mit denen man Anfang der 50er Jahre in der Bundesrepublik vor allem solche kommunistischer Ausrichtung wie die FDJ meinte[11], war es unmöglich, sämtliche Mitglieder in einem einzigen Prozeß oder vor einem einzigen Gericht abzuurteilen. Infolgedessen wäre jedes Gericht in jedem Verfahren gezwungen gewesen, erneut die Staatsfeindlichkeit der Vereinigung festzustellen. Selbst wenn alle Gerichte zu dem gleichen Ergebnis gelangt wären, so wäre allein schon die Arbeitslast der Beweisführung für sie kaum tragbar gewesen. Und schwierig war der Nachweis der Staatsfeindlichkeit in jedem Fall, weil staats- oder verfassungsfeindliche Vereinigungen ihre Ziele ja zu tarnen pflegen. Von daher gesehen galt es 1951 als ein kaum bestreitbares Erfordernis, die Strafbarkeit des Fortführens einer Vereinigung von der gerichtlichen Feststellung ihres staatsfeindlichen Charakters abhängig zu machen.[12] Im Rechtsausschuß stimmte einzig der KPD-Abgeordnete Fisch gegen die Einfügung des § 129 a in das 1. StÄG.[13]

Trotz dieses deutlichen Votums für den § 129 a StGB wurde in der Folgezeit die Frage rechtlich unterschiedlich beantwortet, wer über das Verbot einer Vereinigung wegen ihrer Verfassungswidrigkeit entscheiden sollte: das Verwaltungsgericht, wie es § 129 a StGB vorsah, oder das ordentliche Gericht. Aus der Auffassung, daß es sich bei dem Vereinsverbot

---

8 Siehe BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 42 f.
9 A. a. O., S. 43.
10 BT Rechtsaussch.-Drucks. Nr. 45 vom 29. 6. 1951, S. 2.
11 Zu den Maßnahmen der Bundesregierung gegen die FDJ siehe S. 79.
12 Vgl. H. v. Weber, MDR 1951, S. 641.
13 BT Rechtsaussch., Wortprot., 120. Sitzung, 5. 7. 1951, S. 6.

um eine gegen den Verein als solchen (nicht gegen einzelne Mitglieder) gerichtete Strafe handele, ließ sich die Zuweisung an das ordentliche Gericht ableiten.[14] Politisch konnte man die Vorschrift als Versuch kritisieren, bei politischen Prozessen die Bestimmung des Gerichts der Exekutive zu überlassen. Dies verletzte zwar nicht formal den Verfassungsgrundsatz, wonach niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden darf, machte ihn aber aus der Sicht von Kritikern entbehrlich, „da er keinen Schutz vor Willkür mehr" bot.[15]

Der Vorstoß des Bundesjustizministeriums zugunsten eines § 129 a wurde vom Bundesinnenministerium mitgetragen, mit dem das Justizministerium die oben zitierte Fassung abgesprochen hatte. Dem Innenministerium war daran gelegen, daß Maßnahmen zur Sicherung des Verbots einschließlich strafrechtlicher Schritte schon bei jeder Zuwiderhandlung gegen ein Verbot eingeleitet werden konnten, noch bevor der Strafrichter oder ein anderes Gericht die Rechtmäßigkeit der Verfügung oder Entscheidung geprüft hatten. Die Tatsache, daß das Verbot einer Vereinigung ergangen sei, begründe – so das Innenministerium – ja die Vermutung der Rechtmäßigkeit des Verbots. Auf dieser Grundlage wären folglich, wenn nötig, bereits Beschlagnahmen, Durchsuchungen und im äußersten Fall Haftbefehle zulässig, wenn die Voraussetzungen der Prozeßordnung gegeben seien. „Natürlich werde man das nur mit Vorsicht tun dürfen, solange die Frage der Rechtmäßigkeit irgendwie zweifelhaft sei. Hier handle jeder sozusagen auf eigene Gefahr, sowohl die Verfolgungsbehörde wie auch der Täter."[16]

In diesen vertraulichen Mitteilungen der Regierungsvertreter spiegelt sich eines der Motive für die Schaffung des § 129 a StGB und der daran anknüpfenden Vorschriften des Gesetzes über das Bundesverwaltungsgericht: das Bemühen der Bundesregierung, „auf dem doppelten Umwege über das Strafrecht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes eine Art von Exekutiversatz"[17] zu erhalten, den sie aus Art. 9 Abs. 2 GG direkt nicht herleiten konnte. Die Bundesregierung war nun – und seit 1952 nach dem Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht allein – in diesem Verfahren berechtigt, beim Bundesverwaltungsgericht die Feststellung des Verbotenseins einer Vereinigung zu beantragen, die unter Art. 9 Abs. 2 GG fällt und die in mehr als einem Land der Bundesrepublik besteht.[18]

Grundlage für ein solches administratives Vereinsverbot war Art. 9 Abs. 2 GG, der erklärt, daß den Strafgesetzen oder der verfassungsmäßi-

---

14 Vgl. die Bedenken von H. v. Weber, MDR 1951, S. 641–643. Dagegen sahen W. Ammann/D. Posser, 1. Denkschrift, 1956, S. 10 f. in der Feststellung des Verbotenseins die ureigentliche Aufgabe der Verwaltungsgerichte.

15 So z. B. W. M. Guggenheimer, Kommentar der Woche, gesprochen im Bayer. Rundfunk am 21. 7. 1951 (Wortlaut der Pressestelle im NL Dehler DA/0285).

16 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 44, 75 f., Zitat S. 44 (Rotberg, BMJ, und Lechner, BMI).

17 So der Bundesrichter G. Willms, NJW 1957, S. 1618 und ähnlich ders., JZ 1965, S. 87.

18 § 77 des Gesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 23. 9. 1952 (BGBl. 1952 I, S. 625) betrifft die Regelung des Verfahrens in den Fällen des § 129 a StGB, wo das BVerwG im ersten und letzten Rechtszug entscheidet.

gen Ordnung zuwiderhandelnde Vereinigungen verboten sind, d. h. diese dürfen nicht bestehen und sich nicht betätigen. Aber Art. 9 GG ist eine lex imperfecta, denn er sagt nichts über die Folgen eines Verstoßes gegen das Verbot, auch nichts über die Zuständigkeit und die Formen für die Feststellung bzw. den Ausspruch des Verbotes.[19] Das Schweigen des Verfassunggebers führte dazu, daß die Exekutive für sich die Zuständigkeit in Anspruch nahm, das Verbotensein einer bestimmten Vereinigung festzustellen. Angesichts der verfassungsfeindlichen Umtriebe in den ersten Jahren der Bundesrepublik konnte sie sich dabei auf einen Notstand berufen, der sie zum Handeln zwinge.[20] Die Bundesregierung tat dies ausdrücklich durch ihre Beschlüsse von April bis Juli 1951; diese stellten fest, daß die Tätigkeit der SED und ihrer Nebenorganisationen, ebenso diejenige der SRP und ihrer aktivistischen Gliederungen, einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes darstellten und daß die bezeichneten Vereinigungen daher durch Art. 9 Abs. 2 GG kraft Gesetzes verboten seien.[21]

Ein weiteres Motiv des Bundesjustizministeriums dafür, bei der Feststellung des Verbotenseins einer Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG in erster Linie die Exekutive und die ihr zugeordnete Verwaltungsgerichtsbarkeit anzusprechen, nicht aber das Bundesverfassungsgericht, zeichnete sich Anfang 1951 in einem anderen Sachzusammenhang ab. Anlaß war der Entwurf eines Gesetzes über die Pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der im Zuge der Auseinandersetzungen um die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes entstanden war.[22] Bundesjustizminister Dehler erkannte – in einer Erwiderung an Bundesinnenminister Lehr[23] – das Bedürfnis an, in einer die Gerichte bindenden Weise festzustellen, welche Organisationen wegen ihres staatsfeindlichen Charakters für einen Angehörigen des öffentlichen Dienstes verboten sind. Er bezeichnete es aber als unmöglich, diese Aufgabe dem Bundesverfassungsgericht in einer Form zu übertragen, die seine Zuständigkeit gegenüber der Regelung im Bundesverfassungsgerichtsgesetz erweitern würde. Aus der Sicht Dehlers hatte das Grundgesetz die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts schon über Gebühr weit ausgedehnt und ihm Entscheidungen aufgebürdet, die – so Dehler – mit seinem Charakter als Gericht kaum noch vereinbar waren. Die Frage aber, „ob eine Organisation staatsfeindlichen Charakter besitze oder nicht, erfordere eine politi-

19 Vgl. H. v. WEBER, MDR 1951, S. 642. Die unbefriedigende Fassung des Art. 9 Abs. 2 GG hatte zuvor u. a. Arndt (SPD) in BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 67 bedauert.

20 H. v. WEBER, MDR 1951, S. 642 formuliert zuspitzend: „Diese Zuständigkeit hat nun die Exekutive usurpiert."

21 Siehe S. 76–80 (Beschlüsse vom 24. 4., 4. 5., 26. 6. und 26. 7. 1951).

22 Siehe S. 73–75.

23 Schreiben des BMJ, gez. Dehler, vom 22. 1. 1951 an den BMI, Lehr, als Antwort auf dessen Schreiben vom 16. 1. 1951. Abschrift (BA, B 106/6748).

sche Wert- und Willensentscheidung."[24] Daran ändere sich auch nichts, wenn die Regierung eine „Vorentscheidung" treffe, die das Bundesverfassungsgericht dann überprüfen solle. Die damit verwandte Frage, ob eine politische Partei verfassungswidrig ist, sei aber ebenfalls dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen. Damit müsse man sich abfinden, nachdem das Grundgesetz so entschieden habe. Von einer Prüfung der Verfassungswidrigkeit auch von Vereinigungen (nicht Parteien) durch das Bundesverfassungsgericht befürchtete Dehler eine Belastung des Gerichtes mit politischen Entscheidungen und – in der Folge – eine Gefährdung des Vertrauens in die Unabhängigkeit und Objektivität des höchsten Gerichts. Der Justizminister bekräftigte seine Auffassung mit rechtspolitischen und rechtssystematischen Überlegungen[25], die hier wegen des anderen Sachzusammenhanges nicht darzulegen sind. Die Bedenken Dehlers hatten zur Folge, daß das zuständige Referat seines Ressorts die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, die Verletzung der dienstrechtlichen Treuepflicht festzustellen, „in Anlehnung an den § 129 a StGB (in der Fassung des Strafrechtsänderungsgesetzes vom 30. August 1951) durch die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts" ersetzte.[26]

Mit der Feststellung des Verbotenseins verband sich zwangsläufig die Frage, in welcher Form die Exekutive das Verbot aussprechen sollte, das dann nach § 129 a StGB durch die ihr zugeordnete Verwaltungsgerichtsbarkeit auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft werden konnte. Diese Frage wurde nach Inkrafttreten der 1. Strafrechtsnovelle von 1951 unterschiedlich beantwortet. Die zunächst wohl vorherrschende Meinung schrieb dem in abstrakter Form ausgesprochenen Verbot des Art. 9 Abs. 2 GG unmittelbare Wirkung zu, d. h. die Behörden konnten die Aktivitäten einer verbotenen Vereinigung unterbinden, ohne daß das Verbot zuvor durch einen besonderen Akt des zuständigen Exekutivorgans konkretisiert worden war.[27] Die These der ex lege-Wirkung der Verbotsnorm des Art. 9 Abs. 2 GG vertrat z. B. im Rechtsausschuß des Bundestages mit besonderem Nachdruck der Abg. Arndt (SPD): Art. 9 Abs. 2 GG sei nach herrschender Meinung und auch nach Ansicht der Bundesregierung geltendes Recht. Die anvisierten Vereinigungen seien daher ipso iure verboten, ohne daß es noch eines besonderen Verwaltungsaktes bedürfe. Die rechtsstaatliche Frage sei nun, „ob man dieses Verbot bereits unmittelbar pönalisieren könne."[28] Arndt sprach sich, wie schon weiter oben ausgeführt[29], dafür aus, Art. 9 Abs. 2 GG unmittelbar zu pönalisieren und nur bei den politischen Parteien eine Ausnahme zu machen. Für diese könne

---

24 Ebd. Zu den Bedenken Dehlers gegen die Kompetenzfülle des BVerfG vgl. auch GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1984, S. XXVII.

25 Ebd.

26 Aktenvermerk aus dem BMI vom 29. 10. 1951 zur Äußerung des Referats I A 1 (Verfassungs- und Staatsrecht) (BA, B 106/6748).

27 Vgl. G. WILLMS, NJW 1957, S. 1617.

28 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 53. Aus kommunistischer Sicht widersprach dieser These u. a. W. R. BEYER, Die Justiz 1954, Nr. 7, S. 362–365.

29 Siehe dazu S. 196.

die Strafbarkeit erst mit einer deklaratorischen Feststellung des Bundesverfassungsgerichts beginnen.[30] Die gleiche Ansicht klingt auch in dem SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1952 an, wo gesagt wird, daß Vereinigungen ohne Parteicharakter nicht unter dem besonderen Schutz des Art. 21 GG stünden, daher unter den in Art. 9 Abs. 2 GG bezeichneten Voraussetzungen „ohne weiteres verboten" seien „und somit dem Zugriff der Exekutive schlechthin" unterlägen.[31] Ähnlich äußerte sich der württemberg-badische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung ebenfalls aus dem Jahr 1952. Darin heißt es, Art. 9 Abs. 2 GG verbiete „verfassungswidrige Vereinigungen unmittelbar", so daß auch jede Behörde sich hierauf berufen könne.[32]

Demgegenüber gewann allmählich die auch schon im Rechtsausschuß des Bundestages vertretene Ansicht an Boden, daß es – zumindest im verwaltungsrechtlichen Bereich – eines konstitutiven Aktes bedürfe, um das abstrakte Verbot des Art. 9 Abs. 2 GG für eine bestimmte Vereinigung wirksam werden zu lassen. Eines unter zahlreichen Argumenten für diese Rechtsauffassung war, daß die Betroffenen vielfach gar nicht wüßten, daß sie einer solchen Vereinigung angehörten, bevor diese Vereinigung durch die Behörden verboten worden sei. In den Vereinigungen, die immer wieder neu gegründet würden, gebe es unterhalb der Funktionärsebene viele Gutgläubige, vor denen all das, was sich gegen die Verfassung richte, geheimgehalten werde. Infolgedessen sei eine Bestrafung erst möglich, nachdem das Verbot ausgesprochen sei. Erst von diesem Augenblick an sei hier der strafbare Tatbestand gegeben, wenn man von den wenigen Rädelsführern absehe, die sich der Rechtswidrigkeit schon vorher bewußt gewesen seien.[33] Ihren gesetzlichen Ausdruck fand diese Auffassung wohl erstmals im Versammlungsgesetz von 1953, das bestimmt, daß die Versammlung, die von einer in Art. 9 Abs. 2 GG bezeichneten Vereinigung veranstaltet wird, nur verboten oder aufgelöst werden darf, wenn die zuständige Verwaltungsbehörde das Verbot der Vereinigung festgestellt hat.[34] Der gleiche Gedanke findet sich auch im Rechtseinheitsgesetz, ebenfalls aus dem Jahr 1953, wo gesagt wurde, daß die Verwaltungsbehörde gegen die Eintragung eines Vereins in das Vereinsregister Einspruch erheben könne, wenn der Verein nach öffentlichem Vereinsrecht unerlaubt sei oder verboten werden könne.[35] Etwa von 1953 an begann die Rechtsauffassung zu überwiegen, daß es zum Verbot einer unter Art. 9 Abs. 2 GG fallenden Vereinigung einer Auflösungsverfügung bedürfe, die die zuständige Behörde an die

---

30 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot. 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 54.

31 BVerfGE Bd. 2, S. 13 (Urteil vom 23. 10. 1952), auch abgedr. in NJW 52, S. 1408.

32 DVBl. 1952, S. 212–218, hier S. 214 (Urteil vom 18. 2. 1952). Auf die genannten Urteile verweist G. Willms, NJW 1957, S. 1617.

33 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 58 f. (Wahl, CDU).

34 §§ 5 Ziffer 1 und 13 Abs. 1 Ziffer 1 des Versammlungsgesetzes vom 24. 7. 1953 (BGBl. 1953 I, S. 684).

35 § 61 i. d. F. des Gesetzes zur Wiederherstellung der Gesetzeseinheit auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts vom 5. 3. 1953 (BGBl. 1953 I, S. 33).

Vereinigung zu richten habe und gegen welche die inkriminierte Vereinigung den Verwaltungsrechtsweg beschreiten könne.[36]

Von Anfang an vorgesehen war die verwaltungsrechtliche Überprüfung des ausgesprochenen Verbots einer Vereinigung in den Fällen des § 129 a StGB i. d. F. von 1951, also bei der strafrechtlichen Verfolgung wegen Fortführung oder Unterstützung einer verfassungswidrigen Vereinigung. Diese Vorschrift entzog den Strafgerichten von vornherein die schwierige Feststellung, ob das zuvor verfügte Verbot rechtmäßig sei, und übertrug die Prüfung dieser Frage dem Bundesverwaltungsgericht. Von dieser Kompetenz machte das Gericht zum ersten Mal Gebrauch, als es in seinem Urteil vom 16. Juli 1954 feststellte, daß die FDJ eine nach Art. 9 Abs. 2 GG verbotene Organisation ist.[37] Damit bestätigte das Gericht die Rechtmäßigkeit des Beschlusses der Bundesregierung vom 24. Juni 1951, in dem diese die FDJ für verboten erklärt hatte.[38]

Diese nachträgliche Bestätigung eines administrativen Verbotsbeschlusses durch eine Gerichtsentscheidung betraf – politisch gesehen – die Frage nach dem Handlungsspielraum der Exekutive bei der Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Hier registrierten die Befürworter eines schneller greifenden Staatsschutzes bis 1952 eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei den verschiedenen Gerichtszweigen. Tatsächlich hatten bis dahin zahlreiche Gerichte – sowohl der ordentlichen Gerichtsbarkeit als auch der Verwaltungs-, Dienststraf- und Arbeitsgerichtsbarkeit – zugunsten kommunistischer (und rechtsradikaler) Angeklagter entschieden und damit von der Exekutive eingeleitete administrative Schritte aufgehalten. Geschehen war dies dadurch, daß die Gerichte ihre Entscheidungen bis 1952 vielfach auf die Frage des Verbots der KPD und anderer, gleichermaßen staatsfeindlicher Parteien und Vereinigungen abgestellt, die Verfahren z. T. ausgesetzt und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beantragt hatten. Allmählich gewann jedoch die Rechtsauffassung an Boden, „daß die Ziele einer an sich nicht verbotenen Partei keineswegs von jedermann in jeder Funktion zu jeder Zeit verfolgt oder auch nur akzeptiert werden dürfen, wenn dadurch unabdingbare Pflichten im Dienste der rechtsstaatlichen Ordnung gefährdet oder gar nachweislich verletzt werden."[39] Ausdruck dieser veränderten Rechtsauffassung waren – aus der Sicht ihrer Vertreter – die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung in Bayern, Hessen sowie zwei Entscheidungen aus Rheinland-Pfalz von 1951 und 1952: das letztinstanzliche Verwaltungsgerichtsurteil aus Koblenz, wonach Beamte nicht Mitglieder der KPD sein können, und das Urteil des OLG Neustadt, demzufolge die rheinland-pfälzische Polizeiverordnung gegen die kommunistische Volksbefragung über die Wiederbewaffnung rechtmäßig war.[40]

---

36 Zu den Gründen für diese Entwicklung vgl. G. WILLMS, NJW 1957, S. 1617 f.
37 Vgl. W. MENZEL/W. GEIGER (Beitrag Geiger), 1955, S. 22.
38 Siehe Anm. 11.
39 Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 14 vom 24. 3. 1952, S. 7. Zum Verhalten der Gerichte vgl. BVerfGE Bd. 2, S. 186 f.
40 Siehe das Urteil des LVG Koblenz vom 11. 12. 1951 - Az. 2 LVG 222/51 - in DVBl. 1952, S. 596–600.

Um die Sicherheit des Staates besorgte Kreise begrüßten diese Urteile, weil sie unnötige „Rechtsbarrieren gegen Staatsraison" abbauten[41] und die „Handlungsfreiheit der Regierung in der Demokratie" wiederherstellten[42], indem sie die administrativen Maßnahmen bestätigten.[43]

Dieselben Kreise beobachteten deshalb auch aufmerksam die Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht im Februar und März 1952, in der sich das Gericht mit der Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnungen befaßte, die mehrere Bundesländer gegen die Volksbefragungsaktion erlassen hatten.[44] Wie erinnerlich hatte die Bundesregierung die von der SED, der KPD und ihren Nebenorganisationen eingeleitete plebiszitäre Kampagne gegen die Wiederbewaffnung durch einen Beschluß im April 1951 für verboten erklärt und die Landesregierungen ersucht, die Betätigung der beteiligten kommunistischen Organisationen zu unterbinden.[45] Daraufhin hatten mehrere Länder durch Polizeiverordnungen noch im April und Mai 1951 jede Betätigung für die Volksbefragung verboten und mit Strafe bedroht.[46]

Da Anhänger der Volksbefragung diese polizeilichen Verbote übertraten, kam es zu zahlreichen Strafverfahren. Einige von ihnen wurden jedoch von Gerichten in Duisburg und Bielefeld, Ludwigshafen und Neumagen sowie in Hamburg ausgesetzt, weil die Richter Bedenken hatten, ob die Polizeiverordnungen der drei Länder mit dem Grundgesetz vereinbar seien (Art. 100 Abs. 1 GG).[47] Angesichts dieser vielfach als unsicher empfundenen Rechtslage kam den Organen der Exekutive und der Justiz die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. März 1952 zur Hilfe, die sich zur Verfassungsmäßigkeit und damit zur Rechtmäßigkeit der angezweifelten Polizeiverordnungen gegen die Volksbefragung äußerte.[48] Der von dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Höpker Aschoff, geleitete Erste Senat erklärte sich als nicht zuständig, im Zwischenverfahren die von zahlreichen Gerichten aus mehreren Bundesländern gestellte Frage zu beantworten, ob die Polizeiverordnungen der Länder verfassungswidrig seien. Das Grundgesetz bestimme, daß Gerichte nur dann das Bundesverfassungsgericht wegen einer Entscheidung anrufen könnten, wenn ein Gesetz, nicht aber eine Verordnung der Verwaltung verfassungswidrig erscheine (Art. 100 Abs. 1 GG). Die Verordnungen der Exekutive könnten von jedem ordentlichen Gericht überprüft werden. In solchen Fällen das Bundesverfassungsgericht anzurufen, sei ausschließlich das Recht der Bundesregierung und der Landesregierungen.[49] Befürworter

41 Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 12 vom 29. 2. 1952, S. 11.
42 A. a. O., S. 10.
43 Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 17 vom 21. 5. 1952, S. 6.
44 Vgl. Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 12 vom 29. 2. 1952, S. 11 f., Nr. 14 vom 24. 3. 1952, S. 8. Zu den Polizeimaßnahmen gegen die kommunistische Agitation in ihren verschiedenen Formen vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 57–62.
45 Siehe S. 76–78.
46 BVerfGE Bd. 2, S. 186 (Urteil Nr. 30 vom 20. 3. 1952).
47 A. a. O., S. 186 f.
48 A. a. O., S. 185–201.
49 Ebd.

eines rascheren administrativen Vorgehens gegen den politischen Radikalismus begrüßten die Entscheidung, mit der die Exekutive „Spielraum zur Abwehr der Staatsfeinde" gewinne und mit der die Justiz ihrer Aufgabe gerecht werde, die Exekutive „zu kontrollieren, nicht zu desavouieren".[50]

Eine weitere Abhängigkeit zwischen der ausführenden und der rechtsprechenden Gewalt ergibt sich daraus, daß die Prozesse in Staatsschutzsachen weitgehend von den Verfassungsschutzämtern des Bundes und der Länder, also von Exekutivorganen, nicht von der Justiz, vorbereitet werden.[51] Eine rechtliche Grundlage hatte dieses als unentbehrlich anerkannte Zusammenwirken in den offiziellen „Richtlinien für das Strafverfahren" vom 1. August 1953.[52] Dies hinderte jedoch einzelne Juristen nicht daran, unter dem Eindruck der Praxis „mit einem gewissen Mißbehagen"[53] öffentlich festzustellen, daß Staatsanwaltschaft und Gerichte bei der strafrechtlichen Verfolgung von Staatsschutzdelikten auf die Hinweise einer Verwaltungsstelle angewiesen seien. Das Unbehagen bezog sich z. B. auf Haussuchungen wegen Hochverratsverdachtes, die die Strafverfolgungsbehörden aufgrund von anonymen Anzeigen vorgenommen hatten, welche als vertrauenswürdig galten, weil sie genaue Angaben über die Betroffenen enthielten. An diese Praxis knüpfte sich das rechtsstaatliche Bedenken, bestimmte amtliche oder nebenamtliche Exekutivorgane könnten dank ihrer guten Unterrichtung einen derartigen Einfluß auf Gerichte und Staatsanwaltschaften gewinnen, „daß die letzteren sich allzusehr auf deren Anzeigen und Angaben verlassen."[54]

Aber auch aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden war die Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesministerium des Innern bzw. dem ihm nachgeordneten Bundesamt für Verfassungsschutz einerseits und dem Oberbundesanwalt bzw. den Generalbundesanwälten der Länder Ende 1951 andererseits nicht befriedigend. So führte der Oberbundesanwalt in Frankfurt damals Klage, daß ihm und den Generalstaatsanwälten von seiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu wenig oder gar kein Material zur Verfügung gestellt werde.[55]

Wie sehr Exekutivorgane wie das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Oberbundesanwalt ins Kreuzfeuer der Kritik geraten konnten, zeigten die Reden des Abg. Menzel (SPD) und des hessischen Ministerpräsidenten Zinn (ebenfalls SPD) vor dem Bundestag im Oktober 1952. Den Anlaß dazu gab die Beratung einer Großen Anfrage der SPD-Fraktion im Anschluß an die Aufdeckung der rechtsgerichteten Geheimorganisation

---

50 Die Dritte Gewalt, 2. Jg., Nr. 14 vom 24. 3. 1952, S. 7 f.

51 Vgl. W. AMMANN/D. POSSER, 1. Denkschrift, 1956, S. 11 und allgemein H. J. SCHWAGERL, 1985, S. 35 ff., 113 ff.

52 Siehe O. SCHWARZ, StPO, 1955, S. 870.

53 So der Univ.-Prof. E. HEINITZ, 1953, S. 21 auf einer Tagung des Deutschen Bundes für Bürgerrechte e. V. in Mannheim am 29. 5. 1953.

54 Ebd.

55 So ein Aktenvermerk betr. den Vollzug des 1. StÄG aus dem BMI vom Nov. 1951 (BA, B 106/55535).

„Technischer Dienst des Bundes Deutscher Jugend" in Hessen und Hamburg.[56] Beide Reden, insbesondere die des hessischen Regierungschefs, ließen keine Zweifel daran, daß die Vorgehensweise und personelle Besetzung der Verfassungsschutzämter in den 50er Jahren zeitweise „eine ganz erhebliche Hypothek für die politischen Strafsachen"[57] darstellten.

Während die Aufmerksamkeit bisher dem institutionellen und verfahrensrechtlichen Rahmen galt, innerhalb dessen sich die strafrechtliche Verfolgung der Delikte gegen Staat und Verfassung vollzog, wird im folgenden die eigentliche Rechtsprechung auf der Grundlage des 1. StÄG ins Blickfeld gerückt.

2. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in politischen Strafsachen 1951 bis 1956

a) Selbsteinschätzung und Erscheinungsbild der Rechtsprechung des 2. bzw. 6. Strafsenats

Von einer deutschen – d. h. nicht mehr alliierten – Rechtsprechung in politischen Strafsachen kann für die Bundesrepublik erst seit Ende 1951 die Rede sein. Zuerst mußte die gesetzliche Grundlage geschaffen werden: das 1. StÄG vom 30. August 1951.[1] Erheblich mehr Aufmerksamkeit als das über sein Inkrafttreten hinaus umstrittene „Blitzgesetz" hat verständlicherweise die Rechtsprechung aufgrund dieses Gesetzes gefunden. Eine umfangreiche Literatur dazu, teils fachlicher[2], teils polemischer Art[3] spiegelt Konsens und Dissens über die politische Justiz der 50er Jahre wider. Da diese politische Auseinandersetzung mit juristischen Mitteln die ihr zukommende wissenschaftliche Würdigung gefunden hat, soll hier nicht erneut eine Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung versucht werden.[4] Vielmehr werden hier nur – in Grundzügen und auf den BGH als oberste oder einzige Instanz beschränkt – die Hauptfragen umrissen, die die Rechtsprechung in Staatsschutzsachen bis zum Verbot der KPD 1956 bewegten.

Aber auch ein solchermaßen begrenztes Vorhaben muß versuchen, ständig mindestens drei Sichtweisen zu unterscheiden: die Gesichtspunkte des BGH, der wie jede neugeschaffene Institution eine eigene Interessenlage

---

56 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 13, 235. Sitzung, 23. 10. 1952, S. 10800 B–10802 A, 10811 A–10815 B.

57 So W. Ammann/D. Posser, 1. Denkschrift, 1956, S. 11 und ähnlich im Rückblick A. v. Brünneck, 1978, S. 217–222.

1 Siehe S. 46–48.

2 Vgl. u. a. die Diskussionsbeiträge von Bundesrichter G. Willms, NJW 1957, S. 565 ff.; ders., NJW 1957, S. 1617 ff.; ders., NJW 1964, S. 225 ff.; ders., JZ 1965, S. 86 ff. zu verschiedenen Problemen des strafrechtlichen Staatsschutzes.

3 Vgl. u. a. die vom Deutschen Institut für Rechtswissenschaft in Potsdam herausgegebenen Schriften von G. Kühlig, 1957 und von G. Kühlig/G. Schwarz, 1957.

4 Vgl. vor allem F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 202–211, 218–221; A. v. Brünneck, 1978, S. 91 ff.

innerhalb des durch seine Errichtung differenzierten Institutionengefüges entwickelte[5], sodann die Stellungnahmen der z. T. renommierten Kritiker, die zwar rechtliche Bedenken gegen Urteile des BGH anmeldeten, sich aber zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekannten[6], und schließlich die kommunistische Sichtweise, die in der Rechtsprechung in Staatsschutzsachen lediglich eine reaktionäre „Gesinnungsverfolgung" durch eine „politische Sonderjustiz"[7] zu sehen vermochte. Dabei war es aus der Sicht des BGH seinem Ansehen abträglich, daß seine Rechtsprechung in der breiten Öffentlichkeit eine ähnlich geringe Beachtung fand wie die strafrechtlichen Staatsschutzvorschriften in der rechtstheoretischen Diskussion und daß sich die verfassungstreuen Kritiker bei ihrer Urteilsschelte zu wenig von der pauschalen Polemik der Kommunisten abgrenzten.[8]

Als der Bundesgerichtshof im Oktober 1950 errichtet wurde, waren seine Kompetenzen für den strafrechtlichen Staatsschutz noch gering. Nach § 134 GVG i. d. F. des Rechtsvereinheitlichungsgesetzes von 1950[9] hatte der Gerichtshof als erste und zugleich einzige Instanz in den Fällen des Hochverrats und der Parlamentssprengung zu entscheiden. Diese Zuständigkeit bestand indessen zunächst nur auf dem Papier, weil es – abgesehen von Art. 143 GG i. d. F. von 1949[10] – noch keine deutschen Bestimmungen für den strafrechtlichen Staatsschutz gab. Die Lage änderte sich grundlegend mit dem Inkrafttreten des 1. StÄG, das die durch die alliierten Kontrollratsgesetze entstandene Lücke füllte[11] und das politische Strafrecht in der Bundesrepublik wiederherstellte bzw. neu faßte. Zwischen die weiter ausgebauten Tatbestände des Hochverrats und die vorwiegend tradierten Vorlagen verpflichteten Straftatbestände des Landesverrats wurde als dritte Deliktsgruppe die Staatsgefährdung eingefügt.[12] Sie nahm die gewaltlosen Angriffe auf die verfassungsmäßige Ordnung ins Visier und entsprach damit der „Vorstellung eines Vorfeldschutzes der freiheitlichen Demokratie"[13], wie sie in den Artikeln 9 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 GG angelegt ist.[14]

---

5 Vgl. grundsätzlich M. R. LEPSIUS, 1977, S. 17, 26 und aus der Sicht des BGH die Vorworte von W. Wagner in HuSt I, 1957 und HuSt II, 1958 sowie W. WAGNER/G. WILLMS, 1975, S. 265–272.

6 Vgl. u. a. W. AMMANN/D. POSSER, 1. Denkschrift, 1956 und dies., 2. Denkschrift, 1957; G. W. HEINEMANN/D. POSSER, NJW 1959, S. 121–127; R. WASSERMANN, 1972, S. 73, 91.

7 H. GERATS u. a., 1959, S. 191, 523, et passim.

8 Vgl. das Vorwort von W. Wagner in HuSt I, 1957, S. 9; BULLETIN Nr. 141, 3. 8. 1957, S. 1333; W. WAGNER/G. WILLMS, Der 6. Strafsenat, 1975, S. 267 f. (W. Wagner war Bundesanwalt, G. Willms Bundesrichter).

9 Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts vom 12. 9. 1950 (BGBl. 1950, S. 455).

10 Siehe S. 48.

11 Siehe S. 27 f.

12 Siehe S. 190–202.

13 Siehe W. WAGNER/G. WILLMS, Der 6. Strafsenat, 1975, S. 266.

14 Ebd. und O. BACKES, 1970, S. 82–159.

Für einen Teil der neuen Tatbestände war nun ebenfalls der BGH als erste Instanz zuständig. Außerdem wurde seine Zuständigkeit als Gericht des ersten Rechtszuges dann begründet, wenn der Oberbundesanwalt Verfahren an sich zog, die sonst nach § 74 a GVG die Landgerichte am Sitz eines Oberlandesgerichtes zu erledigen hatten. Die Konfliktlage des Kalten Krieges führte bald dazu, daß die kommunistische Agitation in ihren vielfältigen Formen – Streiks, Einfuhr verbotener Schriften, Befragungsaktionen usw. – gegen die meisten der neuen oder neugefaßten Strafvorschriften verstieß und entsprechend geahndet wurde. Die Folge war, daß der 2. Strafsenat des BGH, der bis dahin neben seinem Pensum an Revisionen aus dem Bereich der „unpolitischen" Kriminalität die Staatsschutzsachen erledigte, diese Arbeitslast nicht länger zu tragen vermochte. Die Staatsschutzsachen übernahm daher – von 1954 bis 1956 – der 6. Strafsenat des BGH.[15]

Die personelle Besetzung des 6. Strafsenats als solche war kein Politikum, weil die bald einsetzende Polemik ihre Angriffspunkte nicht in der Laufbahn der Richter, sondern in ihren Entscheidungen und zugehörigen Begründungen fand. Den Vorsitz des neu geschaffenen Spruchkörpers aus sieben Mitgliedern hatte von 1954 bis 1958 Senatspräsident Dr. Friedrich Geier inne, was dem Gremium den Namen „Geier-Senat" eintrug. Den stellvertretenden Vorsitz übernahm Bundesrichter Paulheinz Baldus. Weiter gehörten dem Senat die Bundesrichter Dr. Fritz Sauer, Carlhans Scharpenseel, Dr. Georg Heimann-Trosien, Dr. Günther Willms und der etwas später hinzugekommene Bundesrichter Kurt Weber an.[16] Erst die Nachfolger Geiers, die Präsidenten des späteren 3. Strafsenats, Kanter und Jagusch (1958 bis 1962) setzten sich auch als Personen heftiger Kritik aus, weil sie aus der nationalsozialistischen Zeit belastet waren.[17]

Die rückblickende Feststellung des damaligen Bundesanwaltes Walter Wagner, der 6. Strafsenat des BGH habe nicht nur zahlreiche Staatsschutzsachen entschieden, „die in einer später nicht mehr erreichten dichten Aufeinanderfolge allgemeine Aufmerksamkeit erregten", sondern „auch die wesentlichen Markierungen auf dem Gebiet des strafrechtlichen Staatsschutzes" gesetzt[18], legt gleichermaßen die Frage nach Umfang und Tenor der Rechtsprechung in politischen Strafsachen nahe. Was den Umfang angeht, so gibt das Statistische Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1951 bis 1960 die Anzahl der rechtskräftig abgeurteilten und der verurteilten Personen an (wobei eine Aburteilung auch einen Freispruch bedeuten konnte, während die Verurteilung mindestens eine Geldstrafe zur Folge hatte).[19] Hingegen enthält das Statistische Jahr-

15 Vgl. W. Wagner/G. Willms, Der 6. Strafsenat, 1975, S. 266 f.
16 A. a. O., S. 265 f.
17 Vgl. dazu die biographischen Angaben bei A. v. Brünneck, 1978, S. 229 und H. Gerats u. a., 1959, S. 538, 546.
18 Siehe W. Wagner/G. Willms, Der 6. Strafsenat, 1975, S. 265.
19 Statistisches Jahrbuch 1953, S. 102 f.; 1954, S. 104 f.; 1955, S. 102 f.; 1956, S. 98 f.; 1957, S. 106 f.; 1958, S. 98 f.; 1959, S. 102 f.; 1960, S. 130 f. Vgl. O. Kirchheimer, Politische Justiz, 1965, S. 142.

buch nur für die Jahre 1952 und 1953 detaillierte Angaben über die Verurteilungen zu den einzelnen Tatbeständen des politischen Strafrechts wie z. B. Zersetzung, staatsfeindlicher Nachrichtendienst, Einführung staatsfeindlicher Schriften (§§ 91–93 StGB), während für 1954 und die folgenden Jahre die Urteile nur grob den drei Deliktsgruppen Hochverrat, Staatsgefährdung und Landesverrat zugeordnet werden.[20]

Nachdem 1951 der BGH (z. T. noch aufgrund von Art. 143 GG i. d. F. von 1949) 3 Personen wegen Hochverrats rechtskräftig abgeurteilt hatte, gab es 1952 kein Urteil und 1953 4 Entscheidungen zu dieser Deliktsgruppe. 1954 waren es 49 Personen, 1955 42 Personen und 1956 13 Personen, die wegen Hochverrats rechtskräftig abgeurteilt wurden.[21] Wegen Staatsgefährdung (einschließlich der Organisationsdelikte) urteilte der zweite bzw. dann der sechste Senat des BGH ab: 1951 77 Personen, 1952 165 Personen, 1953 1606 Personen (davon allein 1336 wegen Verletzung der Strafvorschriften über verbotene Vereinigungen)[22], 1954 231 Personen, 1955 246 Personen und 1956 195 Personen.[23] Geringer war hingegen die Anzahl der Personen, die der BGH wegen Landesverrats und analoger Delikte rechtskräftig aburteilte: 1951 und 1952 niemanden, 1953 16 Personen, 1954 57 Personen, 1955 125 Personen und 1956 202 Personen.[24] Die Anzahl der Verurteilungen lag – nach den drei Deliktsgruppen unterschieden – entsprechend niedriger.[25]

Jahr	Hochverrat		Staatsgefährdung		Landesverrat	
	Abgeurteilte – Verurteilte ( )		Abgeurteilte – Verurteilte ( )		Abgeurteilte – Verurteilte ( )	
1951	3	(3)	77		–	
1952	–	–	165	(17)	–	
1953	4	(4)	1 606	(89)	16	(16)
1954	49	(22)	231	(115)	57	(49)
1955	42	(9)	246	(154)	125	(111)
1956	13	(10)	195	(154)	202	(186)

In diesen Zahlen über die Rechtsprechung des BGH in politischen Strafsachen bis zum Verbot der KPD kommt natürlich nicht der ganze Umfang der Verfolgung von politischen Straftaten in diesem Zeitraum zum Ausdruck. Berechnungen zufolge belief sich die Anzahl der bekanntgewordenen Fälle von Hochverrats-, Staatsgefährdungs- und Landesverratsdelikten insgesamt 1954 auf 8550, 1955 auf 8073, 1956 auf 7975, 1957 auf 12 600

---

20 Statistisches Jahrbuch 1954, S. 104 f. (für das Jahr 1952) und 1955, S. 102 f. (für das Jahr 1953). Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 274.
21 Siehe §§ 80–87 StGB (im Anhang) und Statistisches Jahrbuch Jg. 1953–1958.
22 Aufgrund der §§ 90 a, 128, 129 und 129 a StGB.
23 Siehe §§ 88–98 und 129 a StGB (im Anhang) und Statistisches Jahrbuch Jg. 1953–1958.
24 Siehe §§ 99–101 StGB (im Anhang) und Statistisches Jahrbuch Jg. 1953–1958.
25 Siehe die Tabellen bei O. Kirchheimer, Politische Justiz, 1965, S. 142 und A. v. Brünneck, 1978, S. 272 f., 276 sowie Statistisches Jahrbuch Jg. 1953–1958.

und 1958 auf 13 823. Im Zeitraum von 1953 bis 1958, also in fünf Jahren, wurden demnach über 50 000 Fälle gemeldet, zu denen fast 40 000 Täter ermittelt wurden.[26] Dabei lag die Anzahl der bei der Polizei bekanntgewordenen, neugemeldeten Fälle immer höher als die Anzahl der polizeilich festgestellten Fälle und deutlich höher als die Zahl der aufgeklärten Fälle. So wurden im Jahr 1954 in den Bereichen Hochverrat, Staatsgefährdung und Landesverrat neu gemeldet 8 550 Fälle, polizeilich festgestellt 8 024 Fälle und aufgeklärt 7 000 Fälle.[27]

Auch diese Angaben bleiben recht abstrakt, wenn man nicht das Verfahren in politischen Strafsachen vor Augen hat, das der Meldung solcher Fälle in der Regel folgt. Gemeint ist das zunächst polizeiliche und dann staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren, das in der Praxis die Vernehmung von Zeugen, die Anhörung von Sachverständigen einschließt und bei dem eine Untersuchungshaft angeordnet werden kann. Viele der Ermittlungsverfahren, die von 1951 an wegen Verstößen gegen die neugefaßten Strafvorschriften eingeleitet wurden, zogen sich über Jahre hin.[28] Die Gesamtzahl der Ermittlungsverfahren, die in den 50er Jahren gegen Kommunisten (und vergleichsweise wenige Rechtsradikale) eingeleitet wurden, läßt sich rückblickend nicht mehr zuverlässig feststellen. Die unterschiedlichen Schätzungen darüber sind hier nicht zu würdigen[29], nur der zahlenmäßige Umfang soll hier deutlich werden. Von Brünneck nimmt an, daß gegen nahezu sämtliche der über 40 000 Täter, die die Polizei von 1953 bis 1958 ermittelte, auch ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde.[30]

Genauer als die Anzahl der Ermittlungsverfahren läßt sich die Zahl der verurteilten Personen bestimmen. Zwar geben die amtlichen Veröffentlichungen nicht die Parteizugehörigkeit der Verurteilten an, doch darf angenommen werden, daß es sich bei der großen Mehrzahl um KPD-Mitglieder handelte. Nach Angaben von seiten des BGH hatte dessen 6. bzw. 3. Strafsenat bis zum 1. Januar 1957 wegen Hochverrats, Staatsgefährdung und politischer Organisationsvergehen insgesamt 584 Personen verurteilt, deren Strafen an diesem Stichtag noch nicht ermäßigt oder erlassen waren. Von diesen 584 Strafen hielten sich 379 in der Grenze bis zu sechs Monaten, 152 zwischen sechs Monaten und einem Jahr, 41 zwischen einem und zwei Jahren, 6 zwischen zwei und drei Jahren und ebenfalls 6 waren höher als drei Jahre.[31] Während man seitens des BGH betonte, daß die Justiz das politische Strafrecht „großzügig" gehandhabt und sich auch in der Folgezeit „ in mäßigen Größenordnungen"[32] gehalten habe, errechneten zeitge-

---

26 So gleichlautend O. KIRCHHEIMER, Politische Justiz, 1965, S. 142; L. LEHMANN, 1966, S. 125; A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 237.
27 So die Berechnungen bei A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 237.
28 A. a. O., S. 236–270.
29 A. a. O., S. 241, wo Verf. die unterschiedlichen Schätzungen von W. Ammann, D. Posser und W. Maihofer bewertet.
30 Siehe A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 241.
31 So M. GÜDE, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 26.
32 Ebd.

nössische Kritiker für die Zeit von Mai 1954 bis Juli 1955 (5/4 Jahre) aus der Strafzumessung in den damaligen Musterprozessen eine durchschnittliche Freiheitsstrafe von zweieinhalb Jahren pro Angeklagten.[33]

Aus zeitlichem Abstand hat die Forschung dann die Urteilsfindung des BGH eingehender gewürdigt, indem sie neben den Begründungen für die Strafzumessung und der daraus folgenden Höhe der Freiheitsstrafen auch den Strafvollzug ins Blickfeld rückte, also die Bewährungsfristen und Bewährungsauflagen, die Polizeiaufsicht und die Nebenstrafen. Als solche konnten die Gerichte – soweit es das Gesetz zuließ – den Verlust staatsbürgerlicher Rechte, Geldstrafen, die Einziehung von Gehältern und Gegenständen sowie die Pflicht zur Übernahme der Ermittlungs-, Gerichts- und Vollzugskosten verhängen. Schließlich konnten den Verurteilten auch administrative Benachteiligungen erwachsen, etwa dadurch, daß man Kommunisten die Zulassung zum Examen oder die gewerberechtliche Erlaubnis verweigerte. Arbeitsrechtlich konnte die parteipolitische Betätigung oder ein eingeleitetes Ermittlungs- und Strafverfahren wegen politischer Delikte zur Folge haben, daß der Betroffene aus dem öffentlichen Dienst oder aus einem privaten Arbeitsverhältnis entlassen wurde.[34] Alle diese gerichtlichen, behördlichen oder auch betrieblichen Maßnahmen bewegten sich in der Regel im Rahmen des damals geltenden Rechts und waren – jede für sich genommen – meist nicht angreifbar. Kumuliert konnten sie für den Verurteilten schwerwiegend sein.[35]

Die hier umrissene Rechtsprechung in politischen Strafsachen, die nach dem Inkrafttreten des 1. StÄG im Spätjahr 1951 einsetzte, stieß erwartungsgemäß auf Widerspruch und Widerstand. Dabei waren es nicht nur Kommunisten als die hauptsächlich Betroffenen[36], sondern auch nichtkommunistische Juristen, Publizisten und Politiker, die für eine Beschränkung der strafrechtlichen Verfolgung politischer Delikte eintraten. Zu dem Kreis verfassungstreuer Kritiker zählten u. a. der Heidelberger Rechtsanwalt Walter Ammann und sein Essener Kollege Diether Posser; beide verteidigten häufig Kommunisten in Strafprozessen und machten eine breitere Öffentlichkeit auf „Probleme der Justiz in politischen Strafsachen", d. h. auf Gefahren aufmerksam, die aus ihrer Sicht dem Rechtsstaat aus der strafrechtlichen Verfolgung politischer Delikte erwuchsen.[37] Die erst allmählich zunehmende Kritik an der Rechtsprechung in Staatsschutzsa-

33 Vgl. W. Ammann/D. Posser, 1. Denkschrift, 1956, S. 13 f. und ebenfalls anders als der BGH L. Lehmann, 1966, S. 124.

34 Zu den Sanktionen der politischen Justiz vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 271–309.

35 A. a. O., S. 271 und ähnlich S. 299.

36 Vgl. die zahlreichen Kritiken an Urteilen des BGH wegen politischer Delikte, in: Die Justiz. Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Juristen, Hrsg. H. Mertens, Düsseldorf 1952–1954, 1955–1956 und 1957.

37 Vgl. W. Ammann/D. Posser, 1. Denkschrift, 1956; dies., 2. Denkschrift, 1957 und im Rückblick A. v. Brünneck, 1978, S. 313–315.

chen[38] bereitete den Boden für die Amnestiedebatte von 1956/57[39] und für die Reformdiskussion der Jahre 1965 bis 1968.[40] Diese wiederum mündete in das 8. Strafrechtsänderungsgesetz[41], das der Bundestag im Mai 1968 beschloß und das im Hinblick auf die inzwischen eingetretene Entspannung im Verhältnis von West und Ost das bis dahin geltende politische Strafrecht einschränkte.[42] Eine notwendige Folge des 8. StÄG war die vom Bundestag einen Monat später beschlossene Amnestie für alle politischen Delikte, soweit sie mit der strafrechtlichen Verfolgung von Kommunisten zusammenhing.[43]

b) Die Tatbestände in den Anklagen wegen Hoch- und Landesverrats

Die Vorschriften über den Hochverrat, mit denen der Staat seine Verfassung, sein Gebiet und seine Organe vor gewaltsamen Angriffen oder vor Drohungen mit Gewalt schützen will, sind seit jeher ein Kernstück des politischen Strafrechts. Als wichtigster Tatbestand erwies sich dabei die – bereits strafbare – „Vorbereitung zum Hochverrat". Die Anwendung dieser Bestimmung ermöglichte es den Strafverfolgungsbehörden, im Kaiserreich vor allem gegen Sozialdemokraten, in der Weimarer Republik gegen antirepublikanische Gegner von der äußersten Linken und der äußersten Rechten sowie unter dem Nationalsozialismus gegen Regimegegner nahezu aus dem gesamten politischen und religiösen Spektrum vorzugehen.[1]

Die Hochverratsbestimmungen im 1. StÄG knüpften an die bis 1945 gültigen Vorläufer an. Zahlreiche Formen politischer Betätigung, die die Gerichte bis dahin als „Vorbereitung zum Hochverrat" ausgelegt hatten, ließen sich seit 1951 aufgrund der neu eingefügten Vorschriften über die Staatsgefährdung erfassen. Der Gesetzgeber engte daher den Wortlaut des § 81 StGB in der Weise ein, daß sich nur noch strafbar macht, „wer ein *bestimmtes* hochverräterisches Unternehmen [...] vorbereitet".[2]

Gleichwohl neigte der BGH bis 1954 der Auffassung zu, daß die Kommunisten durch ihre gesamte politische Betätigung den Hochverrat vorbereiteten.[3] Als gefährlich galt die KPD vor allem deshalb, weil sie kontinuierlich und durch alle Formen ihrer politischen Betätigung der

---

38 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 317 ff.

39 Vgl. die in Anm. 37 genannten Denkschriften von 1956 und 1957 und die dreieinhalbstündige Beratung im 2. BT Rechtsaussch., Wortprot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 1–23 (Parl. Arch.).

40 Vgl. Schriftl. Ber. des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform, in 5. BT Anlagen-Bd. 121, Drucks. V/2860, S. 1–52.

41 Vom 25. 6. 1968 (BGBl. I, S. 741).

42 Vgl. 5. BT Sten. Ber., Bd. 67, 177. Sitzung, 29. 5. 1968, S. 9523 A–9550 D und A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 324 f.

43 Vgl. 5. BT Sten. Ber., Bd. 67, 184. Sitzung, 28. 6. 1968, S. 9994 A–9996 A und A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 325 f.

1 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 91 und die Literaturhinweise a. a. O., S. 98 f.

2 A. a. O., S. 91. Siehe den Wortlaut des § 81 StGB (im Anhang).

3 Vgl. mit anderer Akzentsetzung A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 91–99.

Bundesrepublik ihre Existenzberechtigung bestritt. „Anders als in den westeuropäischen Ländern, wo die Kommunisten innerhalb des bestehenden Staats die gesellschaftliche Ordnung zu verändern trachteten, griffen sie in der jungen Bundesrepublik die Grundlagen der staatlichen Existenz selbst an."[4]

Vor diesem Hintergrund ist das erste Grundsatzurteil des BGH vom 8. April 1952 zur politischen Betätigung der Kommunisten zu sehen, das dann unter dem Namen „Fünf-Broschüren-Urteil" in der zeitgenössischen Auseinandersetzung einen kaum erwarteten Bekanntheitsgrad erlangte.[5] Dazu trug der BGH auch insofern bei, als er – abweichend von der Regel – diese grundsätzliche Entscheidung und ihre Begründung nicht veröffentlichte.[6] Zunächst wurden fünf Propagandaschriften beschlagnahmt, die vermutlich aus der DDR in die Bundesrepublik eingeschmuggelt worden waren. Die Broschüren propagierten unablässig „Frieden" und „Freiheit" und sagten den unvermeidlichen „Kapitalistenknechten" und „Kreaturen der Imperialisten" den Kampf an.[7] Nachdem die Bundesanwaltschaft ein Beschlagnahme-Urteil erwirkt hatte, legte der BGH in seiner Begründung (einem zeitgenössischen Pressebericht zufolge) dar, „daß die SED und jeder, der mit ihr zusammenarbeitet oder in politischer oder finanzieller Abhängigkeit von ihr steht, ‚ein bestimmtes hochverräterisches Unternehmen vorbereitet'."[8] Dabei wurde als Nahziel des Unternehmens die „Errichtung der Diktatur des Proletariats in der Bundesrepublik" und als Fernziel die „Herbeiführung der klassenlosen Gesellschaft" genannt. Der BGH verzichtete indessen darauf, mehr als „nur andeutungsweise festzustellen, welches ‚Unternehmen' da geplant sei: wo, für wann und auf welche Weise."[9] Das Urteil markierte dadurch eine Grenze, daß es die Einfuhr von verbotenen Schriften aus der DDR als Vorbereitung zum Hochverrat ansah.[10]

Ausklammern ließ sich bei dem Urteil die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts insofern, als das Urteil ausschließlich von der SED sprach, die, da sie in der Bundesrepublik formal nicht existierte, auch als „Partei" hier nicht nach Art. 21 Abs. 2 GG verboten werden konnte. Daß zeitgenössischer Kritik zufolge auch Art. 103 GG unbeachtet blieb, wonach jeder Angeklagte Anspruch auf rechtliches Gehör hat[11], verschärfte die Diskussion, ist aber hier nicht zu erörtern. Bedeutsam war das Urteil deshalb, weil die Gründe einer BGH-Entscheidung richtungsweisend für die nachgeordneten Gerichte sind. Infolgedessen bewirkte der BGH mit

---

4 So A. Doering-Manteuffel, 1983, S. 127 f.
5 Vgl. die Kritik von kommunistischer Seite u. a. bei H. Mertens, Der erste Hochverratsprozeß, 1954, S. 353; ders., Zur Praxis, 1954, S. 296; G. Kühlig, Die Bonner Strafrechtsänderungsgesetze, 1957, S. 77 f., 81, 110.
6 Az.: StE 3/52. Moniert wurde die Nichtveröffentlichung u. a. von E. Müller-Meiningen, Hexenprozesse 1953, 1953, S. 4.
7 Ebd.
8 Ebd.
9 Ebd.
10 Vgl. den Leitsatz dieses Urteils, in: DRiZ 1952, S. 106, Nr. 26 b.
11 So E. Müller-Meiningen, Hexenprozesse 1953, 1953, S. 4.

seinem Urteil, daß sich praktisch alle Untergerichte an die Feststellung gebunden sahen, daß jeder, der mit der SED, der KPD oder einer ihrer Nebenorganisationen in einer persönlichen, politischen oder finanziellen Verbindung stand, den Hochverrat vorbereitete.[12] Bis zum Erlaß dieses Urteils hatten zahlreiche Gerichte in der Bundesrepublik Angeklagte freigesprochen, die sich aktiv gegen die Wiederbewaffnung, für eine friedliche Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages eingesetzt hatten.[13]

Mit dem Urteil vom 2. August 1954 rückte der BGH von seiner bis dahin vertretenen These vom permanenten Hochverrat der Kommunisten ab.[14] Späterer Würdigung zufolge entsprach das höchste ordentliche Gericht erst damit voll der Systematik des 1. StÄG: verschiedene neu eingefügte Tatbestände der Staatsgefährdung wie z. B. der Verfassungsverrat, illegale Einführung von Schriften usw. machten es nunmehr unnötig, den Begriff des „hochverräterischen Unternehmens" erweiternd auszulegen.[15] Da die 1954 angeklagten leitenden Funktionäre des „Hauptausschusses für Volksbefragung" (über die Wiederbewaffnung)[16] nicht einen Plan für einen gewaltsamen Umsturz (also nicht ein bestimmtes hochverräterisches Unternehmen) vorbereiten wollten, verurteilte sie der BGH nicht wegen Vorbereitung zum Hochverrat, wohl aber wegen der Gründung bzw. Förderung einer verfassungsfeindlichen Organisation nach den §§ 90 a, 94 und 129 StGB.[17]

Vom August 1954 an verhängten die Gerichte in der Bundesrepublik nur noch vereinzelt Strafen wegen Hochverrats. Niemand wurde wegen der Ausführung eines hochverräterischen Unternehmens nach § 80 StGB angeklagt oder verurteilt. Hingegen sah der BGH in vier Prozessen Vorbereitung zum Hochverrat (§ 81 StGB) und in mehreren anderen Fällen die fahrlässige Verbreitung hochverräterischer Schriften (§ 84 StGB) als gegeben an. In allen Fällen erfolgten die Verurteilungen aufgrund ein- und desselben Tatbestandes: wegen der Ausarbeitung und Propagierung des „Programms der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands", das der Parteivorstand der KPD im November 1952 als offizielles Parteiprogramm beschlossen und veröffentlicht hatte.[18]

Der 6. Strafsenat des BGH erblickte in diesem Programm einen „Aufruf zur Umwälzung der bestehenden staatlichen Ordnung".[19] Daß diese Änderung gegebenenfalls auch gewaltsam erreicht werden solle, zeige „die Wendung, daß der revolutionäre Kampf Opfer fordern werde, und daß für

---

12 Vgl. die Kritik an diesem Sachverhalt bei E. Müller-Meiningen, Hexenprozesse 1953, 1953, S. 4 und die Beispiele in H. Gerats u. a., 1959, S. 309.
13 So G. Kühlig, Die Bonner Strafrechtsänderungsgesetze, 1957, S. 77 f.
14 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 91 f.
15 Vgl. O. Kirchheimer, Politische Justiz 1965, S. 143 und A. v. Brünneck, 1978, S. 92.
16 Vgl. zu dieser Aktion die Hinweise auf S. 76–78.
17 Vgl. dazu W. Wagner, Vorwort zu HuSt I, 1957, S. 13 f. und das Urteil selbst in HuSt I, 1957, S. 19–73.
18 Vgl. H. W. Ruhrmann, NJW 1957, S. 281, 283; D. Posser, Politische Strafjustiz 1961, S. 5. Siehe den Auszug aus dem Programm, in: KPD 1945–1965, 1966, S. 76–79.
19 HuSt I, 1957, S. 90 (Urteil vom 2. 8. 1954).

jeden Gefallenen Tausende neue Patrioten aufstehen würden".[20] Zudem sei der in dem Programm entwickelte Plan „nach Gegenstand, Ziel, Mitteln und Zeitpunkt des Angriffes in ausreichender Weise bestimmt".[21] Der unmittelbare Anlaß zu der Verkündung des Programms sei nämlich „die bevorstehende Behandlung des Generalvertrages im Bundestage" gewesen.[22] Die Herausgeber des Programms seien davon ausgegangen, „daß es gelingen könnte, große Volksmassen gegen Regierung und Bundestag in Bewegung zu setzen und dadurch die Annahme des Generalvertrages zu verhindern und zugleich das Adenauer-Regime zu stürzen". Aus der Sicht der Richter handelte es sich daher „um ein zeitlich sehr nahes Ziel, das den Herausgebern des Programmes erreichbar schien, für dessen Verwirklichung zu diesem nahen Zeitpunkt sich auch die Angeklagten mit Nachdruck einsetzten.[23]

Die vom BGH solchermaßen formulierte rechtliche Würdigung des „Programms der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands" leitete das Gericht bei den nachfolgenden Hochverratsprozessen. 1954 verurteilte der 6. Strafsenat die kommunistischen Parteifunktionäre Reichel und Beyer zu drei bzw. eineinhalb Jahren Gefängnis, weil sie das besagte Programm in voller Kenntnis seiner Zielrichtung verbreitet und öffentlich vertreten hatten. Zudem mußten die Angeklagten – so das Gericht – ihre Handlungsweise als verboten ansehen, weil zur Tatzeit der Antrag der Bundesregierung gegen die KPD beim Bundesverfassungsgericht seit längerer Zeit eingereicht war.[24] 1955 erhielten der frühere nordrhein-westfälische Landtagsabgeordnete und damalige Vorsitzende der FDJ in der Bundesrepublik, Josef Angenfort, sowie ein weiterer leitender Funktionär der FDJ, Wolfgang Seiffert, fünf Jahre Zuchthaus bzw. vier Jahre Gefängnis. Beide wurden u. a. wegen Vorbereitung zum Hochverrat verurteilt, weil sie sich im Rahmen ihrer politischen Betätigung mit Nachdruck für die Verwirklichung des „Programms der nationalen Wiedervereinigung" in naher Zukunft eingesetzt hatten.[25]

Die Strafe gegen Angenfort war die höchste, die in Prozessen gegen Kommunisten überhaupt verhängt wurde, und veranlaßte die oppositionelle SPD zu einer ungewöhnlich harten Urteilsschelte im Bundestag.[26] Ihr Sprecher Menzel warf dabei die grundsätzliche Frage auf, inwieweit eine Ideologie überhaupt strafrechtlich besiegbar sei.[27] Daß später ein Ausschuß die Amnestie von Angenfort betrieb, der Bundespräsident ihn begnadigte und der Gnadenerweis dann widerrufen wurde, weil Angenfort

---

20 HuSt I, 1957, S. 98.
21 HuSt I, 1957, S. 101.
22 HuSt I, 1957, S. 99.
23 Ebd. und ähnlich a. a. O., S. 100.
24 Urteil vom 6. 5. 1954 (Az.: StE 207/52). Vgl. HuSt I, 1957, S. 74, 101, 105.
25 Urteil vom 4. 6. 1955 (Az.: StE 1/52). Vgl. HuSt I, 1957, S. 108, 182.
26 Vgl. 2. BT Sten. Ber., Bd. 25, 91. Sitzung, 23. 6. 1955, S. 5137 D–5138 A.
27 A. a. O., S. 5137 C.

sich trotz einer Auflage erneut politisch betätigte[28], zeigt, wie sehr die politische Auseinandersetzung dieser Jahre mit juristischen Mitteln ausgetragen wurde.

Nicht überraschen konnte die Kritik, die kommunistische Juristen 1955 und später an den Urteilen des BGH übten. Dabei hoben die klassenbewußten Juristen u. a. auf die fehlerhafte Deutung des Programms von 1952 durch den BGH ab. Dieser sei zu der irrigen Feststellung gelangt, daß mit dem im Programm gebrauchten Begriff „Adenauer-Regime" die Grundlage der in Westdeutschland bestehenden Ordnung gemeint sei. Dabei besage diese Formulierung ganz zweifelsfrei, daß der Angriff nicht die verfassungsmäßige Ordnung, so wie sie im Grundgesetz verankert sei, zum Gegenstand habe, „sondern ein politisches Regime, nämlich das Regime der Okkupation, der Spaltung, der Remilitarisierung" und die von diesem Regime betriebene Politik.[29] Das Programm fordere im Gegenteil gerade die Aufrechterhaltung des Grundgesetzes, „insbesondere die Wiederherstellung der darin garantierten Grundrechte, die von der Regierung Adenauer verletzt wurden."[30]

Danach gab es noch zwei weitere Prozesse, in denen sich kommunistische Funktionäre wegen Vorbereitung zum Hochverrat ausschließlich oder unter anderem zu verantworten hatten, weil sie an der Erstellung und Propagierung des Programms von 1952 beteiligt waren. 1956 verurteilte der BGH drei „leitende Funktionäre der KPD", Mitglieder der sog. Programmkommission[31] und 1958 den bereits erwähnten ehemaligen Bundestagsabgeordneten Fisch wegen des genannten Tatbestandes.[32] Darüber hinaus bestätigte der BGH als Revisionsinstanz mehrere Verurteilungen von Landgerichten wegen fahrlässiger Verbreitung hochverräterischer Schriften (§ 84 StGB). Eine Anzahl weiterer Verurteilungen nach § 84 StGB, die sich auf die anfänglich weite Auslegung des Hochverratstatbestandes gestützt hatten, hob der BGH hingegen auf.[33]

Der BGH erkannte jedoch nicht nur in dem „Programm der nationalen Wiedervereinigung" von 1952 einen Aufruf zur gewaltsamen Veränderung der bestehenden verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik.[34] Das Urteil vom 6. Mai 1954 sah das Tatbestandsmerkmal der Gewalt und der Drohung mit Gewalt auch dadurch als gegeben an, daß von kommunistischer Seite Kundgebungen, Demonstrationen und Streiks als Angriffsmittel zur Beseitigung der Bundesregierung und des Bundestages als staatliche

---

28 Vgl. „Informationen des Ausschusses Freiheit für Jupp Angenfort und alle aus politischen Gründen Inhaftierten", Februar 1957 (ACDP, Bundesgeschäftsstelle der CDU, VII-004 191/4); A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 94.

29 So H. MERTENS, Der erste Hochverratsprozeß, 1957, S. 354 und sinngemäß ders., Zur Praxis, 1954, S. 298; H. GERATS, 1955, S. 7 f.

30 Siehe HuSt I, 1957, S. 85 f. (Urteil vom 6. 5. 1954).

31 Urteil vom 13. 7. 1956 (Az.: StE 20/54). Vgl. HuSt II, 1958, S. 11–42.

32 Urteil vom 13. 6. 1958 (Az.: 1 StE 20/54). Vgl. HuSt II, 1958, S. 308–325. Zur Mitarbeit des Abg. Fisch am 1. StÄG siehe S. 204.

33 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 95.

34 Siehe Anm. 19 in diesem Abschnitt.

Einrichtungen propagiert würden.[35] Noch ausführlicher legte das Urteil des BGH vom 4. Juni 1955 dar, daß auch Aufrufe zu Massenstreiks und Massendemonstrationen Drohung mit Gewalt im Sinne der Hochverratstatbestände bedeuten können.[36] Diese Rechtsauffassung, die zuvor bereits mehrere Untergerichte vertreten hatten, hatte in der Rechtsprechung der Weimarer Republik kein Vorbild, lehnte sich aber an eine Bestimmung in der „Verordnung gegen Verrat am Deutschen Volke und hochverräterische Umtriebe" vom 28. Februar 1933 an.[37] Der BGH begründete die Einbeziehung des politischen Streiks in den Tatbestandskomplex des Hochverrats mit der allgemeinen Ausdehnung des Gewaltbegriffs in Schrifttum und Rechtsprechung.[38] Die Einordnung des politischen Streiks als Gewalt im Sinne der Hochverratstatbestände bedeutete eine erhebliche Ausweitung der vorgesehenen Rechtsprechung und erfüllte erkennbar „vor allem die Funktion einer Warnung, politische Streiks zu unterlassen."[39]

Die Auffassung des BGH, daß Streiks als Gewalt im Sinne der §§ 80 ff. StGB strafbar sein könnten, stieß nicht nur bei den Gewerkschaften auf beträchtlichen Widerstand, sondern löste auch eine breite juristische Diskussion aus.[40] Dabei kamen die Gegenargumente u. a. von dem Hochschullehrer Abendroth, dem Oberlandesgerichtspräsidenten Dr. Schmid, Generalstaatsanwalt Dr. Bauer und dem Gewerkschaftsvertreter Dr. Agartz, die 1956 die Verteidigung im Verfahren gegen leitende Funktionäre der „Sozialistischen Aktion" (Beckmann u. a.) übernommen hatten.[41] Sie deduzierten aus dem Wesen der Demokratie und aus den Grundrechten der Meinungsfreiheit, der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie aus deren Folgerungen[42] einen „verfassungsrechtlich erlaubten und strafrechtlich nicht verbotenen außerparlamentarischen ‚Radius' (Resolutionen, Aufrufe, Demonstrationen, Kundgebungen, Versammlungen, Entsendung von Delegationen und ähnliche Mittel der Dokumentation, bis zum Streik allgemein)".[43] Abendroth griff die hier nur angedeuteten Argumente der Verteidigung auf der ersten Arbeitstagung des Amnestieausschusses im Mai 1957[44] auf und legte

35 Az.: StE 207/52. Vgl. HuSt I, 1957, S. 98.
36 Az.: StE 1/52. Vgl. HuSt I, 1957, S. 180 f.
37 RGBl. 1933 Teil I, S. 85. § 6 Abs. 1 lautete: (1) Wer eine Druckschrift, deren Inhalt [. . .] durch Aufforderung oder Anreizung zu einem hochverräterischen Bestrebungen dienenden Streik in einem lebenswichtigen Betrieb, Generalstreik oder anderen Massenstreik oder in anderer Weise den Tatbestand des Hochverrats (§§ 81 bis 86 des Strafgesetzbuchs) begründet, herstellt, verbreitet oder zum Zwecke der Verbreitung vorrätig hält, obwohl er bei sorgfältiger Prüfung der Schrift den strafbaren Inhalt hätte erkennen können, wird, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist, mit Gefängnis von einem Monat bis zu drei Jahren bestraft.
38 Vgl. HuSt I, 1957, S. 180.
39 So A. v. Brünneck, 1978, S. 96.
40 Vgl. W. Ammann/D. Posser, 2. Denkschrift, 1957, S. 3 f.
41 Vgl. W. Ammann/D. Posser, 2. Denkschrift, 1957, S. 3 und das Urteil vom 4. 6. 1956 (StE 49/52), in: HuSt I, 1957, S. 285 ff.
42 Siehe W. Ammann/D. Posser, 2. Denkschrift, 1957, S. 3.
43 Ebd.
44 Vgl. G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 122.

dar, daß der Streik „ein kollektives Unterlassen des Einsatzes der Arbeitskraft" und damit „das genaue Gegenteil von Gewalt" sei.[45] Zudem habe der Gesetzgeber die strafrechtliche Behandlung des Streiks für den Bereich des Staatsschutzes abschließend in § 90 StGB geregelt.[46] Weiter bezeichnete er politische Einwirkungsversuche der sozialen Gruppen als legitim.[47]

Immerhin hatte schon der 6. Strafsenat am 21. Verhandlungstag 1956 in der Begründung eines Beschlusses zu einem entsprechenden Beweisantrag der Verteidigung als wahr, weil offenkundig, unterstellt, „daß der Streik von seiten der SPD und der Gewerkschaft von jeher und auch heute als Mittel der Gewaltlosigkeit angesehen wurde und angesehen werden kann."[48] Angesichts der oben gekennzeichneten Argumentation des BGH im Verfahren gegen Beckmann u. a. hielten namhafte Strafverteidiger dieser Zeit 1957 die Gefahr, daß ein Generalstreik unter dem Gesichtspunkt des Hochverrats strafwürdig sein könne, „noch nicht für gebannt"[49].

Bei allen Hochverratsprozessen in Karlsruhe ging es um die zentrale Frage, ob das „Programm der nationalen Wiedervereinigung" von 1952 „überhaupt ein ernst zu nehmendes hochverräterisches Unternehmen war."[50] Die Antworten der Richter und der Verteidigung waren erwartungsgemäß verschieden. Der BGH erkannte in der Propagierung des Programms bereits eine „greifbare Gefährdung"[51] und bezeichnete in seinem Urteil vom 6. Mai 1954 die Einschätzung, „daß sich der Plan in naher Zukunft verwirklichen lasse", als „nicht lebensfremd. Denn sie stützt sich nicht nur auf die Gewißheit, daß zahlreiche entschlossene und disziplinierte Helfer, die – wie die Angeklagten – kritiklos jedem Wink zu folgen bereit sind, für die Verwirklichung des Planes mit Eifer arbeiten würden, sondern auch noch auf die nicht unbegründete Hoffnung, daß – worauf das ‚Programm' selbst hinweist – außerhalb der Bundesrepublik befindliche Kräfte den ‚unversöhnlichen und revolutionären Kampf' gegen das Adenauer-Regime unterstützen würden."[52]

Die Angeklagten machten hingegen u. a. geltend, daß es unsinnig sei, einen gewaltsamen Umsturz zu planen, weil unter den in der Bundesrepublik gegebenen Verhältnissen die Besatzungsmächte jeden Versuch in dieser Richtung mit Waffengewalt erfolgreich beenden würden.[53] Die Verteidigung wies u. a. darauf hin, daß die KPD die Bundesregierung seit dem Bekanntwerden der Pläne zur Wiederbewaffnung mit größter Schärfe bekämpft habe. Diese Angriffe hätten sich zwischen der Verkündung des Programms im November 1952 und der Annahme der Westverträge durch das Parlament im März 1953 – den der BGH als Zeitpunkt für den geplan-

---

45 Siehe W. Abendroth, Arbeiterklasse, Staat und Verfassung, 1975, S. 107.
46 So W. Abendroth, a. a. O., S. 110 f.
47 Vgl. W. Abendroth, a. a. O., S. 113.
48 Siehe W. Ammann/D. Posser, 2. Denkschrift, 1957, S. 4.
49 Ebd.
50 Siehe A. v. Brünneck, 1978, S. 96.
51 Siehe HuSt I, 1957, S. 100 (Urteil vom 6. 5. 1954 StE).
52 Ebd.
53 Ebd.

ten Umsturz ansah – „weder in der Art noch in der Intensität wesentlich geändert"[54].

Für diese Auffassung sprach, daß der BGH keine Maßnahme nannte, die über die verbale Propagierung des kommunistischen Programms hinausgegangen wäre.[55] Die Tatsache, daß die KPD später öffentlich von diesem Programm abrückte, konnte jedoch auch als eine Bestätigung der Feststellungen des BGH und des Bundesverfassungsgerichts verstanden werden, daß das Programm revolutionären Charakter habe.[56] Die KPD bekannte im Frühjahr 1956 selbstkritisch, daß die in ihrem Programm formulierte Aufforderung „zum revolutionären Sturz" „falsch" gewesen sei und den „realen Gegebenheiten in der Bundesrepublik nicht entsprochen habe".[57] Zu diesen Gegebenheiten gehörte, daß der KPD eben jene Massenbasis fehlte, die sie dem Programm zufolge für seine Durchsetzung benötigt hätte. Nachdem die Partei bei den Wahlen zum ersten Bundestag 1949 immerhin 5,7 v. H. der Stimmen gewonnen hatte, erhielt sie bei den Bundestagswahlen vom September 1953 nur noch 2,2 v. H. aller Stimmen und schrumpfte nach dem Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1956 politisch zu einer quantité négligeable zusammen.[58]

Was die Vorschriften über den Landesverrat angeht, so kam ihnen in der Weimarer Republik eine erhebliche politische Bedeutung zu: sie wurden zur Diffamierung des politischen Gegners eingesetzt. Man denke etwa an die Beschuldigungen gegen den Reichspräsidenten Ebert, er habe durch seinen Eintritt in die Reichsleitung im Januar 1918 Landesverrat begangen. Ein Gericht kam sogar zu dem Schluß, daß Ebert strafrechtlich gesehen sich des Landesverrats schuldig gemacht habe, wenn auch von politischen und moralischen Gesichtspunkten aus eine andere Bewertung möglich sei.[59] Daß das Reichsgericht Friedrich Ebert in drei Urteilen vollen Ehrenschutz gewährte und nach seinem Tod – 1931 – vom Vorwurf des Landesverrats völlig freisprach, nahmen seine politischen Gegner absichtlich kaum wahr.[60]

Wiederholt erwies sich der Vorwurf des Landesverrats auch als geeignetes Mittel, Kritik an den rechtswidrigen Rüstungsmaßnahmen in der Reichswehr zu unterdrücken.[61] Nach 1933 setzten Einzelpersonen und Gruppen – so der Asien-Korrespondent Richard Sorge und der von der Gestapo nachträglich als „Rote Kapelle" bezeichnete Kreis[62] – den Lan-

---

54 Siehe G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 121, vgl. dagegen A. v. Winterfeld, NJW 1959, S. 746.
55 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 97.
56 So A. v. Winterfeld, NJW 1959, S. 746.
57 Erklärung des Parteivorstandes der KPD in „Freies Volk" vom 26. 3. 1956 und Aufsatz von W. Fisch in „Freies Volk" vom 28./29. 4. 1956, zit. bei A. v. Winterfeld, NJW 1959, S. 746.
58 Vgl. R. Schachtner, 1956, S. 10–13.
59 Vgl. W. Birkenfeld, 1965, S. 455, 472; P.-C. Witt, 1971, S. 64, 182.
60 Vgl. E. Schwinge, 1988, S. 30.
61 Vgl. H. Hannover/E. Hannover, 1966, S. 159 f., 176–199.
62 Vgl. M. Boveri, 1976, S. 351–363 und über die „Rote Kapelle" a. a. O., S. 192–199.

desverrat gezielt in ihrem politischen Kampf gegen das nationalsozialistische Regime ein.

In der Bundesrepublik hingegen war der Vorwurf des Landesverrats für die politische Auseinandersetzung mit den Kommunisten von untergeordneter Bedeutung. Es gab zwar eine größere Anzahl von Landesverratsprozessen; bei den Gerichtsverhandlungen erwies sich aber, daß die angeklagten Mitglieder oder Sympathisanten der KPD nur einen relativ kleinen Teil der Landesverratsdelikte bewußt als politische Handlung begangen hatten. Häufig überwogen andere Beweggründe.[63]

Dafür, daß KPD-Mitglieder nicht in erster Linie als Täter von Landesverratsdelikten, sondern von Staatsgefährdungsdelikten bestraft wurden, vermutet eine spätere Untersuchung zwei Gründe. Zum einen konnten Verfassungsschutz und Staatsanwalt den Geheimnisverrat durch Kommunisten leichter abwehren, weil ihnen die Täter bereits weitgehend aus anderen Zusammenhängen bekannt waren. Zum anderen legt die Vorgehensweise der Kommunisten die Vermutung nahe, „daß die KPD das Geschäft des Landesverrates vorzugsweise Nichtkommunisten überließ, um ihre schwierige Situation nicht zusätzlich zu belasten."[64] Gleichwohl hatten die Landesverratsprozesse für die strafrechtliche Verfolgung von Kommunisten politische Bedeutung, weil sie geeignet waren, vor der kommunistischen Agitation zu warnen.[65] So veröffentlichte der BGH zwei Urteile wegen Landesverrats ausdrücklich als einprägsame Beispiele dafür, wie Kommunisten die Bundesrepublik gleichzeitig von innen und von außen – durch Infiltration und Spionage – bedrohten.[66]

Die Vorschriften über den Landesverrat, die sich teils an die Fassung von 1934, aber auch an die Entwürfe von 1927 und 1930 anlehnten[67], waren ebenso wie die Staatsgefährdungsdelikte so angelegt, daß sie die strafrechtliche Abwehr „vorverlegen".[68] Dem Grundtatbestand des vorsätzlichen Landesverrats (§ 100 StGB) folgten die landesverräterische Fälschung (§ 100 a StGB), die landesverräterrische Beweisvernichtung (§ 100 b StGB) und der fahrlässige Landesverrat (§ 100 c StGB). Bei diesen Delikten war die Strafbarkeit daran geknüpft, daß die Tat „das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet"[69].

Das „Vorfeld" des Landesverrats[70] versuchte § 100 e StGB (landesverräterischer Nachrichtendienst) zu erfassen. Danach machte sich strafbar, wer Beziehungen zu einer Stelle außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes aufnahm, die auf die Mitteilung von Staatsgeheimnissen oder auf

---

63 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 100.
64 Siehe A. v. Brünneck, 1978, S. 100 f.
65 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 101.
66 Vgl. W. Wagner, Vorwort zu HuSt II, 1958, S. 9.
67 Vgl. die Begründung zum Reg.-Entw. vom 4. 9. 1950, in: BT Anlagen-Bd. 6, Drucks. Nr. 1307, S. 35–37; H. v. Weber, MDR 1951, S. 518.
68 So die Begründung zum Reg.-Entw. vom 4. 9. 1950, in: BT Anlagen-Bd. 6, Drucks. Nr. 1307, S. 34.
69 Siehe den Wortlaut dieser Vorschrift (im Anhang).
70 Siehe A. v. Brünneck, 1978, S. 101.

friedensstörende Handlungen gerichtet sind. Ebenfalls das Vorfeld erfaßte die praktisch bedeutsame Vorschrift des § 100 d Abs. 2 StGB.[71] Sie sah die Bestrafung desjenigen vor, der Beziehungen zu einer Stelle außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes in der Absicht aufnahm, den Bestand der Bundesrepublik oder einen der im § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beeinträchtigen.[72] Im Vergleich zu der Urteilsfindung bei den Delikten des Hochverrats und der Staatsgefährdung erwies sich die Rechtsprechung in Landesverratssachen als weniger problematisch, und die diesbezüglichen Entscheidungen waren daher auch weniger umstritten.[73]

Der erste größere Landesverratsprozeß beim BGH fand Ende 1953 statt. Das Gericht sah damals den Grundtatbestand des vorsätzlichen Landesverrats (§ 100 StGB) als gegeben an und verurteilte den Hauptangeklagten wegen versuchten Landesverrats zu einer Zuchthausstrafe, weil er Stellen in der DDR den vermeintlich echten, tatsächlich jedoch gefälschten Text des „Generalvertrags" zugespielt hatte. Der Angeklagte wollte auf diese Weise die geplante Einbeziehung der Bundesrepublik in die (später gescheiterte) Europäische Verteidigungsgemeinschaft behindern. Der Mitangeklagte, der den fingierten Text hergestellt hatte und der seinerseits ein Befürworter der Westintegration war, wurde ebenfalls bestraft, und zwar mit Gefängnis wegen landesverräterischer Beziehungen nach § 100 e StGB. Ihre Publizität erhielt die Tat dadurch, daß der falsche Text im Januar 1952 an Ulbricht gelangt war, der im Glauben an seine Echtheit auf einer großangelegten Pressekonferenz aufsehenerregende Enthüllungen über den „Generalkriegsvertrag" machte. Diese Vorgänge führten zu einer Anfrage im Bundestag, worauf der Bundeskanzler in seiner Antwort auf die Fälschung hinwies, der der Generalsekretär der SED zum Opfer gefallen war.[74]

Um landesverräterische Fälschung nach § 100 a Abs. 2 StGB ging es in einem der spektakulärsten politischen Prozesse nach 1951, wo zugleich die Problematik dieser Vorschrift zutage trat: jemand erfindet ein Staatsgeheimnis, das es in Wahrheit nicht gibt, leitet es an einen Unbefugten weiter und gefährdet dadurch „das Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder". Wegen dieses Deliktes verurteilt[75] wurde der bereits in anderem Zusammenhang erwähnte[76] damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Otto John. Er setzte sich im Juli 1954 den Feststellungen des BGH zufolge freiwillig, nach eigenen Erklärungen unfreiwillig nach Ost-Berlin ab.[77] Von dort aus entfaltete er, obwohl nicht Kommunist, in

---

71 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 102.
72 Siehe die §§ 100 d und 100 e StGB (im Anhang).
73 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 102 und abweichend aus kommunistischer Sicht früher G. Kühlig, 1957, S. 129–138.
74 Vgl. F. Sauer, DRiZ 1954, S. 113–116.
75 Urteil vom 22. 12. 1956 (Az. 2 StE 15/56), in: HuSt II, 1958, S. 77–150.
76 Siehe S. 205.
77 Vgl. die Erklärungen von John, abgedr. in: HuSt II, 1958, S. 89–102 und die Feststellung des BGHSt a. a. O., S. 144.

enger Zusammenarbeit mit DDR-Stellen eine umfassende publizistische Tätigkeit. Dabei kritisierte John insbesondere den Neonazismus in der Bundesrepublik sowie ihre einseitige West-Orientierung und verlangte statt dessen die Wiedervereinigung Deutschlands auf der Grundlage der Neutralität.[78] In diesem Zusammenhang behauptete er öffentlich, es bestünden geheime Nebenabreden zu den EVG-Verträgen und die Organisation Gehlen entfalte in Frankreich eine verstärkte Tätigkeit „im Zusammenhang mit den Hegemoniebestrebungen deutscher Generale".[79] Obwohl die Behauptung falsch war und auch von sowjetischer Seite nicht ernstgenommen wurde, nahm der BGH an, daß „andere Regierungen [...] durch diese unwahren Behauptungen in einem dem Wohle der Bundesrepublik abträglichen Maße getäuscht werden konnten"[80] und verurteilte John nach § 100 a Abs. 2 StGB.[81]

Daß der Abschnitt Landesverrat im Laufe der 50er und Anfang der 60er Jahre zunehmend Bedeutung erlangte, beruhte nicht auf seinen klassischen Tatbeständen, sondern vorwiegend auf der Anwendung des § 100 d Abs. 2 StGB.[82] Inhaltlich behandelte diese Vorschrift nicht den Verrat von Staatsgeheimnissen, der für den Landesverrat rechtsbegründend ist. Während die Verfasser eines bekannten Kommentars 1954 den Tatbestand als „landesverräterische" Beziehungen bzw. als „landesverräterische" Konspiration kennzeichneten[83], empfahlen zwei Strafverteidiger Ende der 50er Jahre, die Benennung „verfassungsverräterische" Konspiration als zutreffender.[84] Auch späterer Würdigung zufolge war der Tatbestand vielmehr den Staatsgefährdungsdelikten zuzuordnen.[85] Die §§ 100 d und e wurden in der zeitgenössischen Diskussion auch als „Beziehungs"-Tatbestände[86] bezeichnet; sie lassen sich daher dem Spannungsverhältnis zwischen strafrechtlichen Bestandsschutz der Bundesrepublik einerseits und dem Wiedervereinigungsgebot andererseits zuordnen, dem der folgende Abschnitt gewidmet ist.

c) *Die staatsgefährdenden Organisationsdelikte und das KPD-Verbotsurteil von 1956*

Von ungleich größerer Bedeutung als die Vorschriften über Hoch- und Landesverrat erwiesen sich in der Praxis die Strafnormen gegen die Staatsgefährdung (§§ 88–98 StGB).[1] Ihre Anwendung machte – mehr noch als

78 Vgl. HuSt II, 1958, S. 89–101, et passim.
79 Siehe HuSt II, 1958, S. 138 und ähnlich a. a. O., S. 100, 139.
80 Siehe HuSt II, 1958, S. 142.
81 Vgl. zu diesem Prozeß A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 103 f.
82 Siehe den Wortlaut der Vorschrift (im Anhang).
83 A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, Kommentar, 1954, § 100 d, S. 355.
84 G. W. HEINEMANN/D. POSSER, NJW 1959, S. 125.
85 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 102, 199.
86 So H. W. RUHRMANN, NJW 1959, S. 1201.
1 Siehe den Wortlaut dieser Vorschriften (im Anhang).

die der übrigen Vorschriften – deutlich, wie sehr politisches Strafrecht seiner Natur nach vorwiegend Präventivstrafrecht und als solches dazu bestimmt ist, politische Gegner, denen ein staatsgefährdendes Verhalten zur Last gelegt wird, möglichst frühzeitig durch justizförmige Verfahren zu entwaffnen.[2] Für das Strafrecht in der Bundesrepublik galt zudem, was ein Sprecher der Regierungsparteien bei der Beratung der Vierten Strafrechtsnovelle 1957 im Bundestag feststellte: „Es ist eine Waffe, die geschmiedet wurde, um im Kalten Krieg zu bestehen."[3]

Die Bedeutung dieser politischen Zweckbestimmung lag in ihren rechtlichen Folgen. Nach rechtsstaatlichen Vorstellungen liegt bei einem Delikt ein tatbestandsmäßiges, rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten vor. Bei einigen Staatsgefährdungsvorschriften fehlte dagegen - so zeitgenössische Kritiker – schon ein objektiver klarer Tatbestand. Die §§ 88–98 StGB enthielten vielmehr zahlreiche Tatbestandsmerkmale, so z. B. die Begriffe „Beeinträchtigung", „beseitigen", „außer Geltung setzen" und „untergraben", die neu und von der Rechtsprechung noch nicht in anderem Zusammenhang geklärt waren. Sie erforderten bzw. erlaubten daher eine inhaltlich unterschiedliche Ausfüllung.[4] Noch bedenklicher erschienen Kritikern die Vorschriften, deren objektiver Tatbestand als solcher keinen Unrechtsgehalt besaß, sondern bei dem sich die Strafbarkeit erst aus einer bestimmten Absicht des Täters ergab wie z. B. beim staatsgefährdenden Nachrichtendienst und bei der Agententätigkeit (§§ 92 und 100 d StGB).[5] Auf der gleichen Linie lag § 94 StGB, der die Strafandrohung gegen zahlreiche nichtpolitische Delikte wie etwa Freiheitsberaubung und Nötigung erheblich verschärfte, wenn der Täter in verfassungsfeindlicher Absicht handelte. War diese Absicht nachweisbar, dann wurden aus einer einfachen Körperverletzung oder Sachbeschädigung, die grundsätzlich nur auf Antrag verfolgt werden, Straftaten, die von Amts wegen zu verfolgen und mit Zuchthaus zu ahnden waren.[6]

Mit den Kritikern der Staatsgefährdungsdelikte stimmten ihre Befürworter darin überein, daß das 1. StÄG mit diesem Abschnitt zweifellos das Gebiet echter Wertung betreten hatte. Aus ihrer Sicht ließen der Abwehr- und Schutzcharakter der Staatsgefährdung, seine Abgrenzung vom Vorfeld des Hochverrats und die Erklärung oberster Grundprinzipien (wie z. B. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung)[7] eine exakte Umschreibung der Tatbestände, die dem allgemeinen Strafrecht vergleichbar war, nicht zu. Infolgedessen sahen die Befürworter der Staatsgefährdungs-

---

2 Vgl. M. Güde, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 13–19.

3 So der Abg. Haasler (CDU/CSU), in: 2. BT Sten. Ber., Bd. 35, 192. Sitzung, 8. 2. 1957, S. 10 931 B.

4 Vgl. G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 123 und zuvor die ähnlichen Bedenken von Arndt (SPD) bei den Beratungen des 4. StÄG, in: 2. BT Sten. Ber., Bd. 35, 191. Sitzung, 7. 2. 1957, S. 10 910 D–10 920 C, bes. S. 10 916 B–10 917 A.

5 Siehe den Wortlaut dieser Vorschriften (im Anhang).

6 Siehe den Wortlaut dieser Vorschriften (im Anhang). Vgl. G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 123.

7 Siehe die Verfassungsgrundsätze in § 88 StGB (im Anhang). Vgl. A. v. Winterfeld, NJW 1959, S. 747.

normen die Rechtsprechung vor der verantwortungsvollen Aufgabe, wertgebundene Begriffe inhaltlich auszufüllen.[8]

Keinen Konsens gab es dagegen in der Einschätzung von Staatsgefährdungsdelikten als „Gesinnungsstrafrecht". Kritiker entdeckten in einigen Tatbeständen – so in den §§ 90 a (Verfassungsfeindliche Vereinigungen), 92 (Staatsgefährdender Nachrichtendienst) und 94 (Strafverschärfung bei staatsgefährdender Absicht) – Elemente des Gesinnungsstrafrechts; und sie warfen die Frage auf, „ob nicht das, was dem Schutze der Freiheit dienen sollte, unter Umständen zur Bedrohung der Freiheit werden kann."[9] Die Befürworter der Staatsgefährdungsnormen räumten zwar ein, daß § 90 a in einer dem Willen des Gesetzgebers entsprechenden Auslegung in gewissem Sinne „Gesinnungsstrafrecht" oder zutreffender „Propagandastrafrecht" enthalte, indem seine Anwendung „Überzeugungstäter" treffe. „Gemeint und getroffen wird aber nicht die persönliche Gesinnung als solche, auch nicht ihre Äußerung an sich, sondern nur ihre organisierte, systematische Verbreitung und Betätigung, wenn sie zur Zersetzung des Ansehens der Grundwerte des Grundgesetzes in Form der ideologischen Unterminierung, der psychologischen Bürgerkriegsführung, betrieben wird."[10]

In der unterschiedlichen Einschätzung der Staatsgefährdungsvorschriften nach 1951 setzten sich die Gegensätze fort, die schon bei den Gesetzesberatungen zutage getreten waren.[11] Wenige Monate nach Inkrafttreten des 1. StÄG bemerkte ein bekannter Strafverteidiger jener Jahre skeptisch, ob „aus diesem Gesetz gutes Recht geboren oder ob – für den Staat und seine Bürger – aus Wohltat Plage werden wird, wird in erster Linie von dem Geist abhängen, in dem es in der Praxis angewendet wird."[12] Für ihn war fraglich, „ob es wirklich notwendig war, Strafbestimmungen in solcher Fülle und Breite zu erlassen, oder ob nicht weniger mehr gewesen wäre."[13] In der Folgezeit machten Juristen auf die schwierige Beweisführung aufmerksam, weil diese Strafvorschriften die Justizbehörden vor die Aufgabe stellten, eingehende Untersuchungen über die Motive des Täters und über seine Absicht anzustellen.[14] 1956 stellte der damalige Bundesjustizminister Neumayer fest, daß der BGH zwar bereits eine Fülle von Auslegungsrecht zu den noch jungen Staatsschutzbestimmungen geschaffen habe, daß sich aber immer wieder neue Probleme ergäben.[15] Ebenfalls im Jahr 1956 bemerkte der SPD-Abg. Arndt, der an den Beratungen über das 1. StÄG mitgewirkt hatte, auf einem Kongreß

---

8 Ebd.
9 Siehe G. W. HEINEMANN/D. POSSER, NJW 1959, S. 122.
10 So die Bundesregierung in BULLETIN Nr. 142 vom 6. 8. 1957, S. 1345 und ähnlich A. v. WINTERFELD, NJW 1959, S. 747.
11 Siehe S. 178–189 (Ringen um den neuen Tatbestand Staatsgefährdung).
12 Siehe E. SCHMIDT-LEICHNER, NJW 1951, S. 857.
13 Ebd.
14 Vgl. E. HEINITZ, 1953, S. 20 f.
15 Vgl. die Ausführungen des BMJ bei der Amtseinführung des Oberbundesanwalts Güde, zit. in: DRiZ 1956, S. 133 f.

seiner Partei, dieses Gesetz habe sich „als ein Schlangenei erwiesen. Das gilt namentlich von den im Abschnitt ‚Staatsgefährdung' zusammengefaßten Bestimmungen, aber auch von Hochverratsvorschriften."[16]

„Kern"[17] der Tatbestände über die Staatsgefährdung waren die sog. Organisationsdelikte, nämlich § 90 a (Verfassungsfeindliche Vereinigungen) sowie die §§ 128, 129 und 129 a StGB (Geheimbündelei, Kriminelle Vereinigungen und Fortführung einer verbotenen Vereinigung). § 90 a StGB drohte demjenigen die Gefängnisstrafe und in besonders schweren Fällen die Zuchthausstrafe an, der eine Vereinigung gründet oder als Rädelsführer oder Hintermann fördert, deren Zwecke oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.[18]

Ihre politische Bedeutung erlangten die Organisationsdelikte dadurch, daß die KPD, der ja die von ihr angestrebte Massenunterstützung in Wirklichkeit versagt blieb, besondere Sorgfalt auf den Aufbau zuverlässiger Organisationen verwandte. Innerhalb dieser Organisationen stützte die Partei ihre politische Arbeit in der Regel auf qualifizierte „Kader", die zu diesem Zweck freigestellt waren. Da alle bedeutenderen Formen der politischen Betätigung von Kommunisten sich in irgendeinem organisatorischen Zusammenhang vollzogen, ließ sich die große Mehrzahl der Fälle unter eines der Organisationsdelikte subsumieren.[19] Wo die Gerichte die in diesen Vorschriften aufgeführten Kriterien als gegeben ansahen, stellte das Wirken kommunistischer Organisationen eine strafbare Handlung dar, und die Organe der Strafverfolgung konnten auf diesem Wege zahlreiche Formen der politischen Betätigung von Kommunisten unterbinden.[20]

Die Vorschrift des § 90 a StGB, die ihr Vorbild im schweizerischen Strafrecht besaß[21], hat der BGH in zwei seiner veröffentlichten Entscheidungen ausgelegt und in ihrem zeitgeschichtlichen Zusammenhang gewürdigt: im Urteil gegen Funktionäre des „Hauptausschusses für Volksbefragung" vom 2. August 1954[22] und im Urteil gegen leitende Funktionäre der „Sozialistischen Aktion" vom 4. Juni 1956.[23] Das oberste ordentliche Gericht machte beide Entscheidungen, „dem Willen des Gesetzgebers entsprechend, zu einer Schutznorm gegen psychologische Bürgerkriegsführung", wie es in der Sprache jener Jahre hieß.[24] „Bei ihrer Schaffung ging der Gesetzgeber" nach den Worten des BGH „von der Erkenntnis aus, daß im modernen Staat der Umsturz der bestehenden Ordnung vorwiegend mit den Mitteln der Zersetzung und nicht mehr mit Waffengewalt betrieben wird, daß zum mindesten – als Folge der Strukturwandlungen

16 A. Arndt, Die geistige Freiheit, 1956, S. 123.
17 Siehe HuSt I, 1957, S. 63 (Urteil vom 2. 8. 1954).
18 Siehe den Wortlaut des § 90 a StGB (im Anhang).
19 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 141.
20 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 141 f.
21 Siehe S. 83 f.
22 BGH StE 68/52 und 11/54, in: HuSt I, 1957, S. 19–73.
23 BGH StE 49/52, in: HuSt I, 1957, S. 285–385.
24 So das Bulletin Nr. 142 vom 6. 8. 1957, S. 1344.

der Gesellschaft – der gewaltsame Umsturz regelmäßig nur als Abschluß einer längeren Entwicklung beabsichtigt wird. Dieser letzte Schritt wird zielbewußt mit allen Mitteln der Agitation, der Propaganda und der Hetze unter Mißbrauch der Grundrechte vorbereitet, unter Verschleierung der wahren Absichten, unter sorgfältiger Tarnung der eigentlichen Drahtzieher und mit der Folge, daß auf dieser Entwicklungsstufe die Feststellung eines bestimmten hochverräterischen Unternehmens auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Dieser veränderten Gefahrenlage begegnet der Gesetzgeber mit den Tatbeständen über die Staatsgefährdung."[25]

Der Tatbestand des § 90 a, der als strafrechtliche Maßnahme zur Durchsetzung des Verbots verfassungsfeindlicher Vereinigungen i. S. des Art. 9 Abs. 2 GG gedacht war, wurde der „veränderten Gefahrenlage"[26] entsprechend ausgelegt. In der Bedeutung, die der BGH ihm beilegte, richtete er sich gegen ideologische Unterminierung und gegen hetzerische Propaganda, die darauf abzielten, die Anerkennung der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Bevölkerung zu zersetzen. Dementsprechend grenzte der BGH in den beiden erwähnten Urteilen den Tatbestand der Gründung und Förderung verfassungsfeindlicher Vereinigungen nach § 90 a StGB von denen des Hochverrats und des Verfassungsverrats ab.[27]

Mit den Hochverratsparagraphen (§ 80 StGB) wollte der Gesetzgeber die Verfassungseinrichtungen in ihrer konkreten, im Grundgesetz festgeschriebenen Form vor Änderungen durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt schützen. Während sich das hochverräterische Unternehmen auf eine Änderung der verfassungsmäßigen Ordnung richtet, so wie sie auf dem Grundgesetz beruht, gehörte eine solche Zielsetzung nicht zu den Voraussetzungen des § 90 a StGB. Denn das Grundgesetz schließt ja Verfassungsänderungen nicht schlechthin aus. Solange die angestrebten Änderungen „die freiheitliche Demokratie in ihrem Wesenskern unberührt"[28] ließen, richteten sich die Ziele und Tätigkeit einer Vereinigung nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung. § 90 a StGB hatte vielmehr das Propagieren von Ideen im Visier, die mit den Verfassungsgrundsätzen der Bundesrepublik nicht im Einklang stehen.[29]

Aber auch von dem Tatbestand des Verfassungsverrats (§ 89 StGB) grenzte der BGH den Straftatbestand des § 90 a StGB ab. Während § 89 StGB bestimmte Grundsätze der Verfassung vor ihrer „Beseitigung" bewahren sollte, war die Staatsgefährdungsnorm des § 90 a dazu bestimmt, die freiheitliche demokratische Grundordnung als Ganzes gegen moralische Zersetzung durch „organisierte Gesinnung" zu verteidigen. Dabei kam es – so der BGH – weder auf Gewalt noch auf ein zeitlich bestimmbares Unternehmen, noch auf den Vorsatz der Verfassungsänderung an. M. a. W.: die Täter brauchten nicht eine Änderung der Verfassung zu er-

---

25 HuSt I, 1957, S. 63 (Urteil vom 2. 8. 1954).
26 Ebd.
27 Vgl. HuSt I, 1957, S. 64 f.; BULLETIN Nr. 142 vom 6. 8. 1957, S. 1344 f.
28 Vgl. HuSt I, 1957, S. 64.
29 Ebd.

streben; sie brauchten auch keine bestimmte Vorstellung davon zu haben, wie die verfassungsmäßige Ordnung gegebenenfalls geändert oder ersetzt werden sollte.[30] Es war weiter unerheblich, ob die geplante Verwirklichung einer Verfassungsänderung alsbald oder später – z. B. „erst nach der Wiedervereinigung"[31] – ins Auge gefaßt wurde. Es kam vielmehr auf die Zersetzungsarbeit an sich an, auch wenn sie sich in der Verneinung erschöpfte.[32]

Auch den in § 90 a StGB verwendeten Begriff des Rädelsführers legte die Rechtsprechung weit – den Kritikern zufolge – zu weit aus. Der Gesetzgeber wollte mit diesem Begriff die „Drahtzieher" einer verfassungsfeindlichen Vereinigung treffen. Nach der Rechtsprechung des BGH konnte aber schon derjenige Rädelsführer sein, der eine „mehr auf das Technische gerichtete Tätigkeit" ausübt, die „keinerlei Führungseigenschaften erfordert"[33].

Gegen diese Auslegung des § 90 a StGB durch den BGH wurde in Fachkreisen – von Strafverteidigern[34] und Bundesrichtern[35] bis in die Reihen der Bundesanwaltschaft[36] – Kritik laut. Sie entsprach der wachsenden Überzeugung, daß der Tatbestand des § 90 a StGB schon von seinem Aufbau her „wenig geglückt"[37] und daß die Hereinnahme der Organisationsdelikte in den Normenkreis der Staatsgefährdung „wenig durchdacht"[38] und so gesehen eine „Fehlentscheidung"[39] war.

Bei solcher Kritik hatten die Kritiker neben rechtspolitischen Bedenken den als belastend empfundenen Mangel an Praktikabilität der Strafbestimmungen vor Augen. Ausgangspunkt für die Gerichte war der § 90 a StGB, dessen eigentlicher Tatbestand – die Gründung, Führung oder maßgebliche Förderung einer Vereinigung – zunächst farblos und wertneutral war; seinen Unrechtsgehalt gewann er erst aus dem staatsgefährdenden Charakter der Vereinigung. Während aber die überlieferten Tatbestände der Geheimbündelei und der kriminellen Vereinigung (§§ 128, 129 StGB) vergleichsweise überschaubare Sachverhalte anvisierten, waren die kommunistisch gesteuerten oder beeinflußten Organisationen ungleich komplexer und nur schwer überschaubar. Nach den Erfahrungen der 50er und frühen 60er Jahre entfalteten die häufig getarnten, als verfassungsfeindlich einge-

30 Vgl. HuSt I, 1957, S. 65.
31 So das Urteil StE 213/52 vom 28. 7. 1955 (insoweit nicht veröffentlicht), zit. nach G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 123.
32 Vgl. Bulletin Nr. 142 vom 6. 8. 1957, S. 1345.
33 Urteil 6 StR 92 55 vom 7. 3. 1956, zit. nach H. W. Ruhrmann, Grenzen, NJW 1957, S. 1897 Anm. 9.
34 So von G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 121–127.
35 So von G. Willms, Die Organisationsdelikte, NJW 1957, S. 565–568; ders., Das Vereinigungsverbot des Art. 9 Abs. 2 GG, NJW 1957, S. 1617–1619.
36 So von Generalbundesanwalt M. Güde, Probleme des politischen Strafrechts 1957, S. 15 f.
37 Siehe W. P. Dorbritz, 1962, S. 50.
38 So Bundesrichter G. Willms, Die Organisationsdelikte, NJW 1957, S. 565.
39 So als Vertreter der Anklagebehörde H. W. Ruhrmann, Grenzen, NJW 1957, S. 1897.

schätzten Vereinigungen mit der geheimen Unterstützung der SED eine breitgefächerte, unübersichtliche Aktivität.[40]

Dies hatte zur Folge, daß die Strafverfahren gegen die Beteiligten oft einen bis dahin ungewöhnlichen Umfang annahmen. So entstanden Anklageschriften und Urteile von 100 bis 600 Seiten, von denen etwa 90 v. H. sich mit der Entstehung und dem weitverzweigten Wirken der jeweiligen Vereinigung befaßten, während sie den Angeklagten selbst nur den kleinsten Teil widmeten. Die Untergerichte warteten manchmal monate- oder jahrelang den Ausgang von Musterprozessen ab, die gegen Spitzenfunktionäre einer unter dem Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit stehenden Vereinigung bei dem BGH anhängig waren; nur so konnten die Gerichte und Staatsanwaltschaften der Länder in ihren Verfahren gegen die weniger bedeutenden Beteiligten auf das Hintergrundgeschehen und auf die rechtliche Würdigung durch die höchste Instanz zurückgreifen.[41]

Dies war jedoch nicht die einzige Schwierigkeit, die aufgrund der gesetzlichen Regelung in der Praxis zutage trat. So standen Strafgerichte in den 50er Jahren vor der Tatsache, daß sie im Laufe der Zeit 50 bis 100 Funktionäre ein und derselben verfassungsfeindlichen Vereinigung wegen ihrer Organisationszugehörigkeit nach § 90 a StGB abzuurteilen hatten. Dabei mußten die Gerichte 50 bis 100 mal, nämlich in jedem einzelnen Verfahren gegen jeden einzelnen Funktionär von neuem, den meist schwierigen und aufwendigen Beweis über die Verfassungsfeindlichkeit der Gruppenbildung erheben. Ihren aufgrund der Beweislage gefällten Entscheidungen kam aber nicht einmal im Bereich der Strafjustiz eine Bindungswirkung gegenüber Behörden oder anderen Gerichten zu.[42]

Die Ursache für derartige in der Praxis auftretende Probleme erblickten zeitgenössische Juristen in einer Auffassung, die das Strafrecht als ein besonders geeignetes Mittel zur Bekämpfung organisierter staatsfeindlicher Bewegungen ansah. Diese Auffassung stand im Gegensatz zu den Warnungen, die während der Beratungen des 1. StÄG gleichermaßen in der Parlaments-[43] und Fachöffentlichkeit[44] laut geworden waren: nämlich daß mit einem Strafgesetz allein niemals eine Demokratie geschaffen oder erhalten werden könne.[45] Das geltende Strafrecht wurde überwiegend als Individualstrafrecht angesehen: es bezweckte in erster Linie eine individuelle Sühne für vergangenes Tun und erschien Skeptikern wenig geeignet, „als primäres Mittel zur präventiven Bekämpfung der von staatsfeindlichen Kollektiven ausgehenden politischen Gefahren zu dienen."[46]

---

40 Vgl. W. P. Dorbritz, 1962, S. 50.
41 Ebd.
42 Vgl. H. W. Ruhrmann, Grenzen, NJW 1957, S. 1898.
43 Vgl. u. a. BT Sten. Ber., Bd. 2, 47. Sitzung, 16. 3. 1950, S. 1597 C, 1608 B (Dehler, Donhauser); Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 311 A, B; Bd. 8, 160. Sitzung, 11. 7. 1951, S. 6478 D (Kiesinger).
44 Vgl. u. a. Verhandlungen des 38. DJT 1950, 1951, Teil E, S. 5 f., 26 f., 32 f., 54 f., 57–64, 66, 69 (v. Weber, Bader, Wimmer, Müller, Dix und Drost).
45 Vgl. E. Kern, NJW 1950, S. 408.
46 So. H. W. Ruhrmann, Grenzen, NJW 1957, S. 1898.

Deutlich wurde der Präventivcharakter des politischen Strafrechts bereits in dem ersten Musterprozeß, den der BGH 1954 gegen Neumann, Dickel und Bechtle führte. Ihnen wurde u. a. zur Last gelegt, sich durch ihre Betätigung im „Hauptausschuß für Volksbefragung" – später „Hauptausschuß gegen die Militarisierung und für den Abschluß eines Friedensvertrages" – Verbrechen und Vergehen insbesondere nach den §§ 90 a, 97, 128, 129 StGB schuldig gemacht zu haben.[47] Wie die Verhandlungen vor dem BGH ergaben, war diese Vereinigung im Anfangsstadium ihrer Entwicklung noch keineswegs verfassungsfeindlich. Es waren die Jahre 1950 bis 1952, als die Pläne für eine begrenzte Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und die Entwürfe der Bundesregierung für den Abschluß des Generalvertrages und des EVG-Vertrages Gestalt annahmen und Einzelheiten aus ihnen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurden.[48]

Der BGH erkannte damals an, daß die Meinungen über die Vertretbarkeit und politische Zweckmäßigkeit dieser Pläne von Anfang an sehr geteilt waren. „In fast allen Kreisen der Bevölkerung" – so der BGH – „zeigten sich unabhängig von der parteipolitischen Überzeugung neben entschiedener Zustimmung auch erhebliche Abneigung und Widerstand gegen die von der Bundesregierung vertretene Außenpolitik."[49] Das oberste ordentliche Gericht bestätigte der Vereinigung, daß die Volksbefragung von ihrer Zielsetzung her neutral sei und sich noch nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung richte, „sofern es nur darum ging, die Meinung der Volksmehrheit über die geplanten Verträge mit der Folge der Wiederbewaffnung zu erforschen und festzustellen und dann durch das Ergebnis die Mitglieder des Bundestages in ihrer Meinungsbildung bei einer bestimmten gesetzgeberischen Aufgabe zu beeinflussen".[50] Erst später durchdrangen – den Feststellungen des BGH zufolge – verfassungsfeindliche Kräfte den „Hauptausschuß" und steuerten ihn in eine staatsgefährdende Richtung. Aber bereits vor diesem Zeitpunkt setzten politische Maßnahmen gegen die Durchführung der Volksbefragung ein, deren gesetzliche Grundlage nicht eindeutig war. Dem BGH zufolge konnten die Maßnahmen gerechtfertigt sein, weil die Art und Weise der Durchführung polizeiwidrige Zustände befürchten ließ. Unter diesem Gesichtspunkt jedoch hatte der 3. Strafsenat – so der BGH – den Sachverhalt nicht zu prüfen. Sein Urteil enthielt daher keine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen.[51] Daß der BGH diese präventive Maßnahme nicht in Frage stellte, wurde später moniert, weil sie über die Beweiserhebung wegen Verdachts der Verfassungsfeindlichkeit hinaus leicht zu einer ungerechtfertigten Behinderung politischer Betätigung werden konnte.[52]

---

47 Urteil vom 2. 8. 1954 (StE 68/52 und 11/54), in: HuSt I, 1957, S. 19–73.
48 Vgl. HuSt I, 1957, S. 20, 56.
49 Siehe HuSt I, 1957, S. 20.
50 Siehe HuSt I, 1957, S. 66.
51 Vgl. HuSt I, 1957, S. 66 f.
52 W. P. Dorbritz, 1962, S. 52.

Unter den kommunistischen Organisationen, die sich durch ihre politische Tätigkeit der strafrechtlichen Verfolgung aussetzten, war die FDJ eine der bedeutendsten; eine beträchtliche Anzahl von Urteilen nach § 90 a StGB traf daher Mitglieder gerade dieser Vereinigung. Besonders häufig kamen Angehörige der FDJ in den Jahren 1953 bis 1956 vor Gericht, d. h. in der Zeit vor und nach dem Verbot der kommunistischen Jugendorganisation durch das Bundesverwaltungsgericht am 16. Juli 1954.[53] Der BGH sanktionierte die Rechtsprechung nachgeordneter Gerichte im Jahr 1955 durch zwei Grundsatzurteile gegen Spitzenfunktionäre der FDJ[54], denen dann wiederum entsprechende Verfahren vor den Landgerichten folgten.

Sosehr sich die einzelnen Vereinigungen und die Verfahren gegen ihre Beauftragten auch voneinander unterschieden, der Tenor der Verurteilungen nach § 90 a StGB veränderte sich nicht. Im Mittelpunkt stand nicht die für die jeweilige Organisation bezeichnende Tätigkeit, die vielfach als solche auch nicht beanstandet wurde. Ausschlaggebend war, ob die betroffene Vereinigung „ihre Arbeit in den Gesamtzusammenhang der kommunistischen Politik stellte"[55]. Damit wurde § 90 a StGB bis zum Verbot der KPD zu einem der wichtigsten Paragraphen des politischen Strafrechts. Mit seiner Hilfe gelang es den Strafverfolgungsbehörden, schon vor dem Verbot der KPD alle bedeutenderen kommunistisch beeinflußten Organisationen – die Partei selbst ausgenommen – zu zerschlagen. Die Partei selbst war durch das sog. „Parteienprivileg" bis zu ihrem Verbot dem Zugriff der Exekutive und der Justiz entzogen. Ihre strafrechtliche Verfolgung konnte erst nach der verfassungsrechtlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit einsetzen.[56]

Daraus ergab sich bereits vor dem Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1956 ein Widerspruch: die Funktionäre kommunistischer, nicht vom Parteienvorrecht geschützter Organisationen mußten wegen dieser Tätigkeit, die sie im Grunde doch für die KPD ausübten, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden; dagegen durften die Strafverfolgungsbehörden nicht gegen Funktionäre vorgehen, die sich auf eine Tätigkeit in der Organisation der KPD selbst beschränkten. „Beide entfalteten die gleiche verfassungsfeindliche Tätigkeit, und nur ein äußerlicher Umstand, nämlich die Tätigkeit innerhalb oder außerhalb der vom Art. 21 GG umhegten Parteiorganisation, begründete die unterschiedliche Behandlung."[57] Die strafrechtliche Verfolgung der vorläufig geschützten Funktionäre war erst nach der verfassungsrechtlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit möglich.

Infolgedessen schwebten vor dem KPD-Verbot bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten noch zahlreiche alte Strafverfahren, die bereits in

---

53 A. v. Brünneck, 1978, S. 145. F. K. Fromme, Streitbare Demokratie, 1981, S. 190.
54 Vgl. die Urteile vom 19. 2. 1955 (StE 18/54) und vom 4. 6. 1955 (StE 1/52), in: HuSt I, 1957, S. 187–213 und S. 108–186.
55 So A. v. Brünneck, 1978, S. 149.
56 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 143.
57 So G. Willms, Die Organisationsdelikte, NJW 1957, S. 566.

den Jahren 1953 und 1954 – einige seit 1952 – anhängig geworden (ins Stadium des Prozesses gelangt) waren. Es handelte sich dabei um etwa 400 Verfahren, von denen schätzungsweise 300 noch fortgesetzt und gerichtlich abgeschlossen werden mußten. Daß ihre Beendigung sich so lange hinausgezögert hatte, lag nicht nur an dem erheblichen Umfang eines Teils dieser Verfahren, sondern hatte seine Ursache größtenteils darin, daß die Gerichte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Verbot der KPD abwarten wollten.[58]

Daß das gut dokumentierte[59] und eingehend gewürdigte[60] Verfahren gegen die KPD fast fünf Jahre – genau 57 Monate – in Anspruch nehmen würde, hatte niemand vorhergesehen. Allerdings hatten Kenner angesichts der Fülle des Prozeßstoffes und der Verschleppungstaktik der Prozeßgegner von Anfang an mit einer langen Prozeßdauer gerechnet.[61] Vertreter der Exekutive fanden dieses Zuwarten staatspolitisch schwer erträglich, weil die strafrechtliche Verfolgung der kommunistischen Drahtzieher nach § 90 a Abs. 3 StGB bis zum Verbot der Partei unzulässig war.[62]

Nach dem Verbot der KPD durch das Bundesverfassungsgericht am 17. August 1956 drängte sich ein weiteres Problem auf, nämlich die Frage, ob aktive Mitglieder einer durch das Gericht verbotenen Partei für ihre politische Betätigung, soweit sie vor dem Verbot lag, bestraft werden konnten.[63] Der 3. Strafsenat des BGH bejahte dies für die Rädelsführer und Hintermänner unter Hinweis auf § 90 a Abs. 3 StGB. Der BGH ging davon aus, daß das Parteiverbot keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Bedeutung habe, d. h. es stelle die Verfassungswidrigkeit der KPD wegen ihrer Richtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung fest und schaffe damit lediglich eine Prozeßvoraussetzung für die strafrechtliche Verfolgung der Parteigründer usw. für ihre Tätigkeit bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.[64]

Mit dem Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts wurden zusätzlich zu den zahlreichen Organisationstatbeständen des StGB zwei weitere Straftatbestände aus dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht wirksam. Nach §§ 46 Abs. 3 und 47 BVerfGG i. d. F. von 1951 war mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei zugleich jede Zuwiderhandlung gegen die Auflösung und gegen die Schaffung einer Ersatzorganisation strafbar.[65]

---

58 Vgl. 2. BT Rechtsaussch., Wortprot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 3. (v. Merkatz).
59 Vgl. das Dokumentarwerk KPD-Prozess, 3 Bde., 1955–1956.
60 Vgl. u. a. die Würdigungen bei A. v. Brünneck, 1978, S. 117–140; A. Doering-Manteuffel, 1983, S. 126–132.
61 Vgl. 2. BT Rechtsaussch., Wortprot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 4 (v. Merkatz); H. v. Lex, Voraussetzungen eines Staatsschutzes, 1960, S. 281.
62 Ebd.
63 Diese Frage wurde schon bei den Beratungen des 1. StÄG aufgeworfen. Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 8, 158. Sitzung, 9. 7. 1951, S. 6316 B–C (Fisch, KPD).
64 Vgl. BGHSt 11, S. 233–241, bes. S. 234 f. (Urteil vom 30. 1. 1958 - 1 StE 10/57 -); G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 123 f.
65 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 197, 222.

Das Verbot der KPD beseitigte das Hindernis des § 90 a Abs. 3 StGB, der die Strafverfolgung von Mitgliedern erst zuließ, wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der Partei festgestellt hatte. Die Folge war ein „Verfahrensstau"[66], der die Strafverfolgungsbehörden vor eine kaum lösbare Aufgabe stellte. Aus zeitgenössischer Sicht gab es bei der so entstandenen Lage „nur drei Möglichkeiten: Massenverfolgung politischer Straftaten, Mißachtung des Legalitätsprinzips oder eine Amnestie".[67] Der erste Weg, nämlich die Durchführung sämtlicher nach dem damaligen Recht möglichen Verfahren hätte die Staatsanwaltschaften und Gerichte „erstickt" und wahrscheinlich die öffentliche Meinung in einer für den Staat nachteiligen Weise beunruhigt.[68] Auch der zweite Weg, das Legalitätsprinzip nur durch eine ungleichmäßige Anwendung in politischen Strafsachen zu respektieren, war nicht bis zum Ende gangbar.[69] Der Erlaß einer Amnestie als dritter Weg kam über das Stadium der parlamentarischen Beratung nicht hinaus[70], und „die Praxis schwankte zwischen den ersten beiden Wegen."[71] Tatsächlich folgte dem Parteiverbot von 1956 ebenso wie zuvor dem von 1952 eine große Zahl von Urteilen gegen einzelne Funktionäre sowie von Vereinsverboten für Neben- und Tarnorganisationen mit Bezug auf Art. 9 Abs. 2 GG.[72]

Gleichzeitig wuchs die bereits früher laut gewordene Kritik an der „unmittelbaren Pönalisierung" des Art. 9 Abs. 2 GG (d. h. an der Auffassung von der unmittelbaren Wirkung des in ihm ausgesprochenen Verbots)[73]; entsprechend verstärkte sich die Forderung, die Strafbarkeit der Bildung und Förderung verfassungsfeindlicher Vereinigungen von einem vorherigen Verbot der Vereinigung abhängig zu machen.[74] In dieser Situation kam im Rahmen der großen Strafrechtsreform bereits 1957 der Vorschlag, das Verbotsprinzip einzuführen. Als die Reform dann ins Stocken geriet[75], erklärte das Bundesverfassungsgericht am 21. März 1961 die Rechtsprechung des BGH aufgrund von § 90 a Abs. 3 StGB für verfassungswidrig und nichtig. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil die erhöhte Bestands- und Schutzgarantie des Grundgesetzes für die Parteien und kam zu dem Schluß, daß jemand, der die Ziele einer (noch) nicht verbotenen Partei propagiere, im Rahmen einer verfassungsmäßig verbürgten Toleranz handele. Die politische Betätigung für eine solche Partei vor ihrem Verbot durfte nicht mehr nachträglich als rechtswidrig verfolgt werden.[76]

---

66 Siehe F.-C. SCHROEDER, Strafrecht, 1981, S. 224.
67 Siehe G. WILLMS, Die Organisationsdelikte, NJW 1957, S. 566.
68 So M. GÜDE, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 23.
69 Ebd.
70 Vgl. 2. BT Rechtsaussch., Prot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 2–23 (Parl. Arch.); W. AMMANN/D. POSSER, 1. Denkschrift, 1956, S. 15 f.; dies., 2. Denkschrift, 1957, S. 15 f.
71 Siehe F.-C. SCHROEDER, Strafrecht, 1981, S. 224.
72 Vgl. F. K. FROMME, Streitbare Demokratie, 1981, S. 190, 197.
73 Zur Erörterung dieser Rechtsfrage in den Gesetzesberatungen siehe S. 196.
74 Vgl. z. B. G. WILLMS, Die Organisationsdelikte, NJW 1957, S. 566.
75 Vgl. F.-C. SCHROEDER, Strafrecht, 1981, S. 224.
76 Vgl. BVerfGE 12, S. 296–308 (Nr. 27, Urteil des 2. Senats - 2 BvR 27/60 -).

Rechtlich gesehen hatte das Bundesverfassungsgericht Art. 21 Abs. 2 GG anzuwenden, während der BGH den Kernbereich seiner Staatsschutzrechtsprechung auf den von Art. 9 Abs. 2 GG abgeleiteten § 90 a StGB i. d. F. von 1951 stützte.[77] Daher gehören das Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts und die entsprechenden Urteile über Vereinigungsverbote der Strafgerichte verschiedenen Rechtssphären an, das erstere dem Verfassungsrecht, die anderen dem Strafrecht. „Das eine bezweckt, eine politische Vereinigung als solche von der politischen Willensbildung des Volkes als Partei auszuschalten, die anderen bezwecken, nach dem Gesetz bestimmte Handlungen einzelner Personen zu bestrafen."[78] Gleichwohl war auch das KPD-Verbotsurteil ein Akt der politischen Justiz[79] und machte deutlich, daß die Entscheidung, ob eine Organisation staatsfeindlichen Charakter trägt und die Betätigung für sie verboten ist, zwar nicht identisch ist mit der Frage, ob eine politische Partei verfassungswidrig ist, daß aber beide Fragen in der Praxis zusammenhängen.[80]

Wenn auch der Schwerpunkt der Rechtsprechung in Staatsschutzsachen bei den Organisationsdelikten lag, so beschäftigten doch die übrigen Delikte aus dem Abschnitt „Staatsgefährdung" die Gerichte in erheblichem Umfang. Dies galt insbesondere für die illegale Einfuhr und Verbreitung staatsgefährdender Schriften in das Gebiet der Bundesrepublik (§ 93 StGB) und die Verunglimpfung von Verfassungsorganen (§§ 95 ff. und 185 ff.).[81] Die strafrechtliche Verfolgung erfaßte neben der Tätigkeit kommunistischer Organisationen vor allem die verschiedenen Formen kommunistischer Meinungsäußerungen in Presseorganen, sonstigen Schriften, gelegentlich auch in Filmen und mündlicher Übermittlung. [82] Die Verbreitung von Publikationen wurde zu einer der wichtigsten Tätigkeiten der KPD, seitdem sie innerhalb der Bundesrepublik aus den meisten Parlamenten ausgeschieden und politisch isoliert war. Zeitungen, Zeitschriften, Broschüren und andere Schriften dienten dem Zusammenhalt unter den Mitgliedern und der Werbung neuer Anhänger. Dabei erhielt die KPD bekanntlich in großem Umfang Unterstützung aus der DDR.[83]

Die hier und im vorigen Abschnitt vorgestellten Urteile befaßten sich ausschließlich mit der politischen Betätigung kommunistischer Gruppierungen. Das mag auf den ersten Blick befremden, wenn wir uns erinnern, daß der Regierungsentwurf des 1. StÄG von 1950 gleichermaßen gegen den politischen Radikalismus von rechts und von links gerichtet war. Warum die politische Betätigung der Kommunisten als ungleich gefährlicher für die Bundesrepublik eingeschätzt wurde, begründete u. a. Bundesanwalt Wagner im Vorwort zur Sammlung von Entscheidungen des BGH in

---

77 Vgl. H. W. Ruhrmann, KPD-Verbotsurteil, NJW 1956, S. 1817.
78 Vgl. F. Huber, 1957, S. 232.
79 Vgl. D. Blasius, 1983, S. 21.
80 Vgl. Schreiben des BMJ, gez. Dehler, vom 22. 1. 1951 an den BMI, Lehr (BA, B 106/6748).
81 Vgl. „Schwierige Beweisführung bei Staatsgefährdung" in: DRiZ 1953, S. 54.
82 Vgl. dazu eingehend A. v. Brünneck, 1978, S. 167–195.
83 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 167.

Staatsschutzsachen.[84] Zunächst hatte das Verbot der SRP von 1952 die Aktivitäten dieser Partei und verwandter Nachfolgeorganisationen bereits weitgehend unterbunden. Sodann stützten sich die kommunistisch gesteuerten oder beeinflußten Organisationen auf eine geschlossene, disziplinierte Partei und eine jahrzehntelange, erfahrungsgesättigte Strategie. Zudem hatte die KPD – anders als zuvor die SRP – eine ausländische Macht von der Stärke der Sowjetunion und eine politische Organisation mit den Möglichkeiten der Kommunistischen Internationale hinter sich.[85]

d) Die Rechtsprechung zwischen dem strafrechtlichen Bestandsschutz der Bundesrepublik und dem Wiedervereinigungsgebot

Es liegt in der Eigenart der Delikte des Hochverrats, der Staatsgefährdung und des Landesverrats, daß sie neben juristischen Aspekten immer auch politische Bezüge haben. Die Wiederherstellung bzw. Neufassung des politischen Strafrechts und die anschließende Rechtsprechung vollzogen sich unter dem ständigen Eindruck einer Konfrontation auf deutschem Boden. Bereits dem Gesetzgeber der 1. Strafrechtsnovelle stellte sich die Lage so dar, daß unmittelbar neben der Bundesrepublik ein politisches System entstanden war, daß nicht nur seinen eigenen Herrschaftsbereich entsprechend seiner Ideologie von Grund auf umgestaltete, sondern auch bestrebt war, seine Gesellschaftsordnung auf Westdeutschland zu übertragen und zu diesem Zweck eine propagandistische Tätigkeit von ungewöhnlichem Ausmaß entfaltete.[1] Die KPD, die sich streng am Modell der Sowjetunion bzw. an der gesellschaftlichen Ordnung der DDR orientierte, rief z. B. zum „Sturz des Adenauer-Regimes" durch „revolutionäre[n] Kampf" auf und bestritt so der Bundesrepublik ihre demokratische Legitimität. Zugleich stellte sie den westdeutschen Staat als „Kolonialregime" der Alliierten dar, das die Einheit der Nation zerstöre, und sprach ihm auf diese Weise die nationale Legitimität ab.[2]

Von daher gesehen war die Argumentation, daß die Kommunisten die Verfassungsordung der Bundesrepublik gefährdeten, und zwar gleichermaßen im Hinblick auf ihre demokratische und auf ihre nationale Komponente, weithin konsensfähig und legitimierte auch die Rechtsprechung in Staatsschutzsachen.[3] Das Argument der Gefährdung aus dem Osten wurde dabei kaum durch die Tatsache abgeschwächt, daß der Vorwurf zwar auf die propagandistischen Äußerungen der Kommunisten in Wort, Schrift und Bild zutraf, daß sich ihnen aber sonst kaum konkrete Handlungen nachweisen ließen, die auf eine Umsetzung der Ziele – etwa durch Gewalt-

---

84 Vgl. W. WAGNER, Vorwort in HuSt I, 1957, S. 12 f.
85 Ebd. und zuvor ähnlich z. B. H. MAYER, SJZ 1950, Sp. 248 f.; E. HEINITZ, 1953, S. 6.
1 Vgl. die Begründungen zum Reg.-Entw. vom 4. 9. 1950, in: BT Drucks. Nr. 1307, S. 27; H. W. RUHRMANN, NJW 1959, S. 1206.
2 Vgl. A. v. BRÜNNECK, 1978, S. 337; C. KLESSMANN, 1983, S. 256.
3 Ebd., ebd.

taten – hindeuteten.[4] Entscheidend war, daß die Bundesrepublik als damals junges Staatswesen ihre demokratischen Institutionen – auch im Rückblick auf Weimar – noch nicht als genügend gefestigt ansah und daß „die deutschen Kommunisten angesichts des übermächtig erscheinenden außenpolitischen Gegners, der Sowjetunion, als eine gefährliche ‚fünfte Kolonne' wahrgenommen wurden."[5]

Neben der kaum bestrittenen Notwendigkeit wirksamer Schutz- und Abwehrmaßnahmen stand es für zeitgenössische Juristen ebenfalls außer Frage, daß die große Mehrheit der Bevölkerung der DDR keineswegs mit dem sie damals beherrschenden politischen System gleichgesetzt werden durfte, sondern ebenfalls auf die Wiedervereinigung hoffte. Daraus folgerten sie, daß die Maßnahmen zur Bewahrung der grundgesetzlichen Ordnung auf das unabdingbare Mindestmaß zu begrenzen waren. Wo politische und rechtliche Schritte dieses Maß überschritten, schadeten sie unnötig dem verbindenden Zusammengehörigkeitsgefühl beiderseits der innerdeutschen Grenze und leisteten „der hermetischen Verschließung des ‚eisernen Vorhangs' mit strafrechtlichen Mitteln ungewollt Vorschub".[6]

Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis der Selbstbewahrung des Staates einerseits und dem Ziel der Wiedervereinigung andererseits kam in den Beratungen des 1. StÄG nur vereinzelt zur Sprache. Im Februar 1951 erinnerte Arndt (SPD) im Rechtsausschuß daran, daß das Strafgesetzbuch eines derjenigen Gesetze sei, die für das de facto geteilte Deutschland noch einheitlich Geltung besäßen. Im Interesse einer „Rechtseinheit", die nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten sei, „habe man sich immer bemüht, am Text des BGB, des HGB und ähnlicher Kodifikationen und deshalb auch am Strafgesetzbuch grundsätzlich nichts zu ändern."[7]

Als der Rechtsausschuß die Vorschriften über den Landesverrat behandelte, kam vom Abg. Fisch (KPD) der Einwand, daß mit diesen Bestimmungen unausgesprochen nicht das Ausland gemeint sei, sondern offensichtlich das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik, denn hier sei von einer „Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches dieses Gesetzes" die Rede. Er – Fisch – wende sich mit Nachdruck dagegen, daß an dieser Stelle das Gebiet der DDR als Ausland eingeführt werde, denn nur im Zusammenhang mit dem Begriff „Ausland" könne man von Landesverrat reden.[8]

Die abgrenzende Formulierung Regierung usw. „außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes" umfaßte zusammen mit der Formulierung „fremde Regierung" auch Handlungen zugunsten der DDR, insbesondere bei Delikten des Landesverrats.[9] Sie stieß während der Bera-

4 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 339.
5 Siehe C. Klessmann, 1983, S. 256.
6 Siehe H. W. Ruhrmann, NJW 1959, S. 1206 f.
7 Siehe BT Rechtsaussch., Kurzprot., 87. Sitzung, 14. 2. 1951, S. 2.
8 Vgl. BT Rechtsaussch., Wortprot., 118. Sitzung, 28. 6. 1951, S. 38 f.
9 Siehe die §§ 92, 100 b, 100 d, 100 e StGB (im Anhang).

tungen der 1. Strafrechtsnovelle nicht nur bei dem Vertreter der KPD auf Bedenken.[10] Im Rückblick vermerkten Juristen es später als auffällig, daß die weitreichenden Bestimmungen des 1. StÄG nirgends einen Schutz Gesamtdeutschlands vorsahen und nicht einmal einen Vorbehalt bezüglich Bestrebungen zur Wiedervereinigung enthielten.[11]

Neben der kommunistischen Organisationsarbeit[12] und den kommunistischen Meinungsäußerungen[13] waren die politischen Kontakte mit der DDR[14] das dritte große Feld, auf dem die politische Betätigung von Kommunisten strafrechtlich verfolgt wurde.[15] Als Rechtsgrundlage dienten insbesondere die Vorschriften über den verfassungsverräterischen Nachrichtendienst (§ 92 StGB), landesverräterische Beziehungen (§ 100 d Abs. 2 StGB)[16] sowie vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen das KPD-Verbot, etwa durch Schaffung einer Ersatzorganisation (§§ 42, 46 Abs. 3, 47 BVerfGG i. d. F. von 1951).[17]

Vor und noch mehr nach ihrem Verbot war die KPD auf eine umfangreiche Unterstützung aus der DDR angewiesen. Diese Unterstützung erhielt sie im Rahmen einer umfangreichen „Westarbeit", mit der die DDR die Auswirkung der strafrechtlichen Verfolgung zum Teil auszugleichen und sich unabhängig vom Einsatz der KPD Sympathien zu erwerben suchte. Soweit westdeutsche Gerichte Beziehungen zur DDR mit Strafe belegten, zielte diese gegen die Unterstützung der KPD aus der DDR und gegen die sog. Westarbeit der DDR, die von den Gerichten als „Wühlarbeit" oder „Unterwanderung" gekennzeichnet wurde.[18] Insgesamt gesehen waren die sog. Kontaktdelikte für die Bekämpfung der KPD kaum von Bedeutung, weil die politische Betätigung der Kommunisten bereits weitgehend durch die Tatbestandsmerkmale der Organisationsdelikte und die Delikte verfassungsverräterischer Äußerungen in Wort, Schrift und Bild erfaßt wurde. Da auch die „Westarbeit" der DDR keine nennenswerten Erfolge verzeichnen konnte, ging die politische Wirkung dieser Rechtsprechung vor allem dahin, „die Bundesrepublik vor politischen Kontakten mit der DDR abzuschirmen, und zwar über den Bereich der Abwehr von möglichen Landesverratsfällen hinaus."[19]

Wie die Praxis zeigte, war die Aufnahme von Beziehungen zur DDR nur solange eindeutig ungefährlich, wie sie sich auf die private Ebene beschränkte. Zudem wiesen die „Beziehungs"-Tatbestände im Vergleich zu

---

10 Vgl. Bericht aus dem BMI vom 15. 3. 1950 über die kommissarische Beratung in Unkel am 13. und 14. 3. 1950, S. 3 (BA, B 106/55535), BT Rechtsaussch., Kurzprot., 116. Sitzung, 26. 6. 1951, S. 8 (Laforet).
11 Vgl. W. Wengler, 1956, S. 87; F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 197.
12 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 141 ff.
13 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 167 ff.
14 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 196 ff.
15 Ebd.
16 Vgl. E. Küchenhoff, NJW 1960, S. 221–226; H. W. Ruhrmann, NJW 1959, S. 1201–1207.
17 Vgl. F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 197, 222.
18 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 196.
19 Siehe A. v. Brünneck, 1978, S. 196 f.

den anderen Deliktsgruppen eine Besonderheit auf: sie brauchten sich nicht unmittelbar auf eine politische Betätigung im Rahmen der von der KPD betriebenen Politik zu beziehen und erfaßten deshalb auch Nichtkommunisten. Da aber die Strafverfolgung politischer Kontakte mit der DDR im Widerspruch stand zu der offiziellen Aufforderung, Verbindung „nach drüben" zu halten, verzichteten die Exekutivorgane aus Opportunitätsgründen vielfach darauf, die Delikte strafrechtlich zu verfolgen.[20]

Von den Kontaktdelikten kam § 100 d Abs. 2 StGB in der Praxis die größte Bedeutung zu. Rückblickende Einschätzungen stimmen mit der zeitgenössischen Kritik darin überein, daß der Tatbestand sich als „uferlos" erwies.[21] Ein Vertreter der Anklagebehörde jener Jahre, der Landgerichtsrat H. W. Ruhrmann, bezeichnete 1959 – nach mehrjähriger Erfahrung – die §§ 100 d und 100 e StGB als Teil eines gesetzlichen „Superschutzsystems", dessen „verständige Beziehung zur Lebenswirklichkeit" nicht mehr überall hervortrete.[22]

Dabei ist daran zu erinnern, daß § 100 d Abs. 2 StGB insbesondere demjenigen Gefängnisstrafe androhte, der zu einer „Stelle ‚außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes [. . .] Beziehungen aufnimmt oder unterhält', wenn er dabei in der Absicht handelt, ‚Maßnahmen oder Bestrebungen [. . .] herbeizuführen oder zu fördern, die darauf gerichtet sind', die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen". Da der DDR von der damals vorherrschenden Auffassung die Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung grundsätzlich unterstellt wurde, bedeutete die Vorschrift, daß jeder Bundesbürger[23], der „Beziehungen" zu Behörden oder Vertretern der DDR unterhielt, objektiv den Tatbestand des § 100 d Abs. 2 StGB erfüllte. Den Begriff „Beziehungen" in der Vorschrift legte die Rechtsprechung weit aus. Er umfaßte z. B. Briefwechsel und Gespräche mit Repräsentanten der DDR oder die Beteiligung an politischen Veranstaltungen in der DDR. Dabei konnte die Handlung der „Beziehungsaufnahme" als solche völlig unrechtsneutral und ungefährlich sein. Die Strafbarkeit ergab sich vielmehr aus dem subjektiven Tatbestandsmerkmal, d. h. aus der Absicht, die verfassungsfeindlichen Bestrebungen der DDR zu unterstützen.[24] Infolgedessen konnte die Vorschrift – späterer Kritik zufolge – die Wirkung eines strafrechtlich durchsetzbaren „Ausreiseverbots" in die DDR annehmen.[25]

Ähnlich wie § 100 d StGB wurde auch § 100 e StGB, der die landesverräterischen Beziehungen unter Strafe stellte, durch die nachfolgende Rechtsprechung zu einem breiten Schutzschild. Zunächst einmal diente die Bestimmung wie vom Gesetzgeber beabsichtigt als Auffangtatbestand und zur Beweiserleichterung in den Fällen, wo sich professionellen und ande-

---

20 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 197 f.
21 So F.-C. Schroeder, Schutz, 1970, S. 210 und zuvor G. W. Heinemann/D. Posser, NJW 1959, S. 125.
22 So H. W. Ruhrmann, NJW 1959, S. 1201 und ebenso S. 1202.
23 Vgl. die Auslegung des BGH in HuSt II, 1958, S. 43 und 69–73; D. Posser, 1961, S. 20 f.
24 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 199 f.
25 So pointiert H. Čopić, 1967, S. 242.

ren gefährlichen Agenten der Verrat von Staatsgeheimnissen nicht nachweisen ließ. Darüber hinaus bedrohte § 100 e StGB jeden mit Strafe, der irgendwelche Kontakte zu einem ausländischen Geheimdienst, insbesondere zu Stellen in der DDR, gehabt hatte. Der Täter brauchte dabei nichts vorsätzlich verraten zu haben; es genügte, daß die mitzuteilenden oder mitgeteilten Nachrichten nach der Vorstellung eines der Beteiligten geheimhaltungsbedürftig waren.[26]

Solche Fälle waren in den 50er und 60er Jahren zahlreich, weil die Nachrichtendienste der DDR damals versuchten, in großem Umfang und mit meist zweifelhaften Mitteln Informanten zu gewinnen. Bevorzugte Opfer dieser Vorgehensweise wurden westdeutsche Besucher in der DDR und Bewohner der DDR, die als Flüchtlinge in die Bundesrepublik kamen. Die so Angesprochenen sollten den DDR-Behörden aber nicht in jedem Fall Staatsgeheimnisse liefern. Erwünscht waren auch interne Informationen aus Betrieben, Gewerkschaften, Parteien, Behörden sowie aus der Bundeswehr, weil sie sich propagandistisch nutzen ließen. Auf diese Weise wurden Angehörige unterschiedlichster Berufe und Kreise freiwillig und vielfach unfreiwillig zu Spitzeln[27], wie die Aufdeckung eines Spionagerings innerhalb der Westberliner CDU im Jahr 1959 zeigte.[28] Erfaßt wurden solche Fälle geringerer Bedeutung dadurch, daß die Rechtsprechung die einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 100 e StGB weiter ausdehnte. Die Urteile waren dann als Warnung gedacht, die Hände von fremden Nachrichtendiensten zu lassen.[29]

Ebenfalls in einem Spannungsverhältnis zum Wiedervereinigungsgebot sahen zeitgenössische Kritik und rückblickende Würdigung die Vorschrift des § 92 StGB (Verfassungsverräterischer Nachrichtendienst).[30] Da der Gesetzesauslegung des BGH zufolge § 100 d Abs. 2 StGB (Landesverräterische Beziehungen) nur auf Bundesbürger zutraf, richtete sich diese Bestimmung vor allem gegen die politische Betätigung von Bundesbürgern in der DDR.[31] Umgekehrt erfaßte der Tatbestand des § 92 StGB auch DDR-Bürger, wenn sie sich in der Bundesrepublik politisch betätigten. Während § 100 d Abs. 2 StGB die Wirkung eines mit Strafandrohung versehenen „Ausreiseverbots" für Bundesbürger annehmen konnte[32], war die Anwendung des § 92 StGB geeignet, diese Bestimmung zu einem strafbewehrten „Einreiseverbot" für DDR-Bürger zu machen, die zu anderen als privaten Zwecken in die Bundesrepublik kamen.[33]

---

26 Vgl. A. Schönke/H. Schröder, Kommentar, 1954, S. 357; A. v. Brünneck, 1978, S. 104.
27 Vgl. H. Mittelbach, NJW 1957, S. 649–652.
28 Vgl. Der Spiegel, 13. Jg., Nr. 23 vom 3. 6. 1959, S. 22 f.
29 Vgl. H. Mittelbach, NJW 1957, S. 649 und die Beispiele für die Rechtsprechung bei A. v. Brünneck, 1978, S. 105 f.
30 Vgl. u. a. E. Küchenhoff, NJW 1960, S. 221 ff.; D. Posser, 1961, S. 18–20; K.-H. Ness, 1969, S. 20.
31 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 199.
32 Vgl. H. Čopić, 1967, S. 242.
33 So pointiert H. Čopić, 1967, S. 229.

Anders als es die Bezeichnungen des § 92 StGB – staatsgefährdender oder verfassungsverräterischer Nachrichtendienst – auf den ersten Blick vermuten lassen, handelte es sich keineswegs immer um einen schwerwiegenden Tatbestand. In der Praxis waren die mit dieser Norm erfaßten Handlungsweisen so zahlreich, daß sie schon die offen ausgeübte Tätigkeit von Journalisten treffen konnte, wenn die Presseleute sie für eine Dienststelle, eine Partei oder eine andere Vereinigung außerhalb der Bundesrepublik ausübten. Jede Person, die damals im Auftrag einer Partei oder Massenorganisation der DDR in die Bundesrepublik einreiste und hier Kontakte aufnahm, konnte als „Agent" im Sinne des § 92 StGB verfolgt werden.[34]

Diese Praxis ergab sich aus der ständigen Rechtsprechung des BGH in Strafsachen; ihr zufolge fielen unter § 92 StGB nicht nur konspirative Nachrichtensammler, auch nicht nur Sammler von Informationen über geheime oder vertrauliche militärische und rüstungswirtschaftliche Tatsachen, sondern auch die Beschaffer von allgemeinen volkswirtschaftlichen Daten, die zwar nicht geheim oder vertraulich, aber doch der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt waren. Darüber hinaus traf § 92 StGB – dem BGH zufolge – auch offene Sammler von „Nachrichten" über völlig frei zugängliche und allgemein bekannte Sachverhalte wie z. B. die Höhe bestimmter Arbeitnehmerbezüge oder die Stimmung in der Bevölkerung angesichts bestimmter Sach- und Personalfragen.[35] Ebenfalls nach § 92 StGB verurteilten Gerichte wiederholt Mitglieder des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), die aus der DDR in der Bundesrepublik eingereist waren, um Kontakte mit westdeutschen Betriebsräten und Gewerkschaften aufzunehmen.[36] Voraussetzung für die Strafverfolgung war allerdings die am Anfang des Tatbestandes angeführte "Absicht".[37] Sie wurde einmal bereits in einem Fall angenommen, wo sich ein FDGB-Vertreter über lohn- und arbeitsrechtliche Fragen in der Bundesrepublik – so über jahreszeitlich bedingte Kartoffelpreise und die Höhe des Weihnachtsgeldes – informieren wollte.[38]

Die mitunter sehr weitgehende Auslegung der Strafnormen durch die Gerichte trug dazu bei, die Bedenken gegen die geltenden Bestimmungen auch im Abschnitt „Landesverrat" zu verstärken. Auf der parlamentarischen Ebene kamen sie zur Sprache, als die SPD-Fraktion Ende 1965 einen Gesetzentwurf zur Änderung des StGB einbrachte.[39] Begründet wurde die Vorlage u. a. mit einem Hinweis auf den Wortlaut auch der Landesverratsvorschriften. Diese seien teilweise so gefaßt, daß die Garantiefunktion des objektiven Tatbestandes nicht mehr gewährleistet erscheine. Angesichts der sehr zahlreichen Einwände, die gegen das damals geltende politische

34 Vgl. D. Posser, 1961, S. 18.
35 Vgl. E. Küchenhoff, NJW 1960, S. 227.
36 Vgl. A. v. Brünneck, 1978, S. 205.
37 Vgl. E. Küchenhoff, NJW 1960, S. 222.
38 Ebd. und weitere Beispiele bei A. v. Brünneck, 1978, S. 204–206.
39 5. BT Anlagen-Bd. 101, Drucks. V/102, 8. 12. 1965, S. 1–10.

Strafrecht und die politische Strafjustiz laut wurden, beschränkte sich der SPD-Antrag darauf, „die Diskussion um den Zeitungsaustausch, den privaten Verkehr zwischen Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland und der SBZ, den innerdeutschen Sportverkehr sowie schließlich die durch die ‚Spiegel'-Affäre ausgelöste Diskussion um den sogenannten publizistischen Landesverrat" hervorzuheben.[40] Bereits früher war im Bundestag das Bemühen zu erkennen, in den Debatten über Handhabung und Auswirkungen des politischen Strafrechts zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden, die sich vielfach überschnitten: erstens den innerstaatlichen, auf den Bestandsschutz der Bundesrepublik bezogenen Aspekt, und zweitens den zwischenstaatlichen oder – damals noch – „interzonalen" Gesichtspunkt, der die ab- und ausgrenzende Wirkung des westdeutschen politischen Strafrechts in den Blick nahm.[41]

In der Rechtsprechung des BGH trat das Spannungsverhältnis zwischen dem Verfassungsrecht einerseits und den strafrechtlichen Staatsschutzvorschriften andererseits zutage, das sich aus dem Nebeneinander zweier deutscher Staaten ergab und ergibt.[42] Das höchste ordentliche Gericht setzte sich in zwei Prozessen – durch Einwände der Verteidigung veranlaßt – mit der Wirkung von Art. 146 GG auf die Staatsschutzbestimmungen auseinander.[43] Bevor die beiden Fälle vorgestellt werden, ist daran zu erinnern, daß Art. 146 GG die Geltungsdauer für das Grundgesetz bis zu dem Zeitpunkt begrenzt, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Gemeint ist eine von allen Deutschen, also in einem wiedervereinigten Deutschland angenommene Verfassung. Damit hat das politische Anliegen der Wiedervereinigung Ausdruck in der geltenden Verfassung gefunden und ist zu einem Handlungsgebot verfassungsrechtlicher Natur geworden.[44] Zugleich gebietet Art. 146 GG negativ, alle staatlichen Maßnahmen zu unterlassen, die die Wiedervereinigung rechtlich behindern oder faktisch unmöglich machen. Daraus ergibt sich weiter die Möglichkeit, Maßnahmen der politischen Organe verfassungsgerichtlich daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie mit dem Wiedervereinigungsgebot des Art. 146 GG vereinbar sind oder nicht.[45]

So diskutierte man in den 50er Jahren über eine faktische Behinderung der Wiedervereinigung durch die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die sich politisch für Parteien oder Vereinigungen betätigten, die von ihrer Zielsetzung her mit denen in der DDR übereinstimmten. Das galt zunächst bei einem Tätigwerden für die seit 1956 in der Bundesrepublik verbotene KPD. Wenn nämlich vom wiedervereinigten Volk die Verfassung anzunehmen war, dann waren mit diesem Vorgang zugleich in

---

40 A. a. O., S. 4.
41 Vgl. 2. BT Rechtsaussch., Prot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 20.
42 Vgl. M. MISCHKE, 1962, S. 174.
43 Vgl. HuSt I, 1957, S. 178 (Urteil vom 4. 6. 1955, StE 1/52); HuSt II, 1958, S. 323 (Urteil vom 13. 6. 1958, 1 StE 20/54).
44 Vgl. U. SCHEUNER, Art. 146 GG, 1953, S. 584.
45 Vgl. BVerfGE 5, S. 128 (KPD-Verbotsurteil von 1956).

irgendeiner Form Wahlen in beiden Teilen Deutschlands verbunden, zu denen alle Parteien, also auch die KPD, zuzulassen waren.[46] Die in der Bundesrepublik 1956 verbotenen und später wieder zugelassenen Kommunisten übten und üben in der DDR – in der SED als staatstragende Partei organisiert – die politische Macht aus. Ohne die Zustimmung der SED und diejenige der mit ihr wesensmäßig verbundenen Kommunistischen Partei in der Bundesrepublik war und ist eine Wiedervereinigung nicht denkbar. Von daher gesehen tauchte nach dem Verbotsurteil von 1956 die Frage auf, ob aus der Tatsache, daß die KPD als Partei zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung erneut zugelassen und politisch tätig sein würde, nicht im Hinblick auf das Wiedervereinigungsgebot zu folgern sei, daß jede wie auch immer geartete Beeinträchtigung der KPD durch strafrechtliche Verfolgungen zu unterbleiben habe.[47]

Im Falle einer Wiedervereinigung konnte das Gebot des Art. 146 GG indessen nicht nur durch eine strafrechtliche Verfolgung von KPD-Mitgliedern tangiert werden, sondern ebenso durch Verurteilungen für die politische Betätigung außerhalb einer Partei, etwa in einer Vereinigung, die gleichermaßen die Ziele der KPD und der SED verfolgte. Diese Erwägung war nur auf den ersten Blick theoretisch, weil nach der Rechtsprechung des BGH eine gesamtdeutsche Organisation, die sich in der Bundesrepublik politisch betätigte, eine verfassungswidrige Vereinigung i. S. des § 90 a StGB sein konnte. Dabei machte es aus der Sicht des BGH keinen Unterschied, ob die fördernde Tätigkeit in der Bundesrepublik oder in der DDR ausgeübt wurde.[48]

Mit dem Spannungsverhältnis zwischen Art. 146 GG und der strafrechtlichen Staatsschutzbestimmung des § 90 a StGB setzte sich der BGH in seinem bereits erwähnten Urteil vom 4. Juni 1955 gegen die leitenden FDJ-Funktionäre Angenfort und Seiffert auseinander.[49] Der Anklage u. a. wegen Verstoßes gegen § 90 a StGB hielt die Verteidigung entgegen, daß die FDJ die Staatsordnung der DDR nicht in der Bundesrepublik verwirklichen, sondern erst in einem wiedervereinigten Gesamtdeutschland einführen wolle.[50] Der 6. Strafsenat des BGH verwarf diesen Einwand jedoch u. a. aus der Erwägung, daß die Angeklagten sich der Unvereinbarkeit des in der DDR herrschenden Systems mit den Grundprinzipien der freiheitlichen Demokratie bewußt gewesen seien: beide hätten eingeräumt, daß die „Diktatur des Proletariats" und eine parlamentarische Demokratie einander ausschlössen. „Daraus, daß die FDJ die Staatsordnung der sog. DDR nicht in der Bundesrepublik, sondern erst in einem wiedervereinigten Gesamtdeutschland einführen will, kann zugunsten der Angeklagten nichts hergeleitet werden. Art. 146 GrundG steht der Anwendung des § 90 a

46 Vgl. zur Erörterung dieser Frage M. MISCHKE, 1962, S. 175.
47 Ebd.
48 Vgl. HuSt I, 1957, S. 210 (Urteil vom 19. 2. 1955 (StE 18/54).
49 Vgl. HuSt I, 1957, S. 108–186 (Urteil StE 1/52) und den Tenor bei M. MISCHKE, 1962, S. 176.
50 Vgl. HuSt I, 1957, S. 178.

StGB jedenfalls dann nicht entgegen, wenn die Vereinigung bereits während der Gültigkeit des Grundgesetzes eine Tätigkeit entfaltet, die darauf gerichtet ist, die geltende verfassungsmäßige Ordnung zu untergraben und schon jetzt die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sie nach dem Außerkrafttreten des Grundgesetzes von einer grundsätzlich anderen, ihr in den Grundprinzipien widersprechenden Ordnung abgelöst wird. Der Schutz der freiheitlichen demokratischen Ordnung, der das besondere Anliegen des Grundgesetzes ist, wie Art. 9 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2 beweisen, wäre andernfalls höchst unvollkommen und ohne wesentliche praktische Bedeutung."[51]

In einem Verfahren gegen einige Spitzenfunktionäre der bereits verbotenen KPD[52] berief sich die Verteidigung darauf, daß die Führung der Partei erst nach der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Außerkrafttreten des Grundgesetzes die „Errichtung des Sozialismus" auf die Tagesordnung setzen werde.[53] Der BGH hielt dagegen die Berufung auf Art. 146 GG für nicht haltbar, weil er es aufgrund der Tatsachenfeststellungen als gegeben ansah, daß von der KPD schon jetzt „die frühestmögliche Verwirklichung dieses Zieles" – nämlich die Errichtung des Sozialismus in ganz Deutschland – „erstrebt wird. Sie ist aber auch rechtlich bedeutungslos, weil der Tatbestand des § 90 a StGB bereits durch das gegenwärtige Bestreben der Partei, diesem Ziel kämpferisch Vorschub zu leisten und die freiheitliche Ordnung zu untergraben, erfüllt wird."[54]

Insgesamt gesehen verneinte der BGH in den Fällen, wo sich die politische Tätigkeit gegen die jetzt geltende Ordnung richtete, eine Einwirkung des Art. 146 auf die strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen. Nach der Rechtsprechung des BGH erforderte das Wiedervereinigungsgebot geradezu Maßnahmen, um die Einrichtungen der freiheitlichen Demokratie aufrechtzuerhalten, sowie ein Einschreiten gegen verfassungsfeindliche Angriffe, weil Art. 146 GG von einer in freier Entscheidung beschlossenen Verfassung ausgehe.[55] Gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Wiedervereinigung werde der Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik zur Pflicht, weil ihre Bewahrung und Sicherung den unentbehrlichen Ausgangspunkt und den einzigen gangbaren Weg zu der schließlich kommenden Wiedervereinigung darstelle.[56]

Die Abwägung des BGH zwischen dem Wiedervereinigungsgebot und dem Erfordernis des strafrechtlichen Bestandsschutzes für die Bundesrepublik stieß erwartungsgemäß auf scharfen Widerspruch von kommunistischer Seite. Bereits während der Beratungen des 1. StÄG[57] und noch mehr bei der nachfolgenden Anwendung der Strafvorschriften monierten kom-

---

51 Ebd.
52 Vgl. HuSt II, 1958, S. 308–325 (Urteil vom 13. 6. 1958, 1 StE 20/54) und den Tenor bei M. Mischke, 1962, S. 176 f.
53 Vgl. HuSt II, 1958, S. 323.
54 Ebd.
55 Vgl. M. Mischke, 1962, S. 177.
56 Vgl. M. Güde, Bulletin, 1961, S. 1915.
57 Vgl. BT Sten. Ber., Bd. 5, 83. Sitzung, 12. 9. 1950, S. 3116 A–3117 B (Paul).

munistische Juristen die gegen die Wiedervereinigung gerichtete Tendenz des Gesetzes.[58] Aber auch in der westdeutschen Fachöffentlichkeit wurde wiederholt der Vorwurf laut, Gesetzgeber und Gerichte hätten das politische Strafrecht von 1951 extensiv angelegt und ausgelegt, um das nur als Provisorium gewollte Staatsfragment dem Gefüge eines als dauerhaft gedachten Staates anzunähern, der alle Seiten der öffentlichen Gewalt entfalte.[59]

Differenzierter äußerte sich das Bundesverfassungsgericht im KPD-Verbotsurteil von 1956. Um eine freie Entscheidung i. S. des Wiedervereinigungsgebots vorzubereiten, gelte es, alle bestehenden Einrichtungen, die eine Wiedervereinigung in Freiheit ermöglichen, zu erhalten und zu schützen. Dementsprechend wies das Bundesverfassungsgericht den Einwand der KPD zurück, daß eine Entscheidung, die auf Antrag der Bundesregierung ergeht und die Verfassungswidrigkeit der KPD feststellt sowie ihre Auflösung anordnet, praktisch die Wiedervereinigung verhindern würde. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zufolge konnte, „zunächst, allgemein und abstrakt, eine Spannung zwischen Art. 146 und Art. 21 Abs. 2 GG nicht anerkannt werden."[60]

Gleichwohl war das KPD-Verbotsurteil „kein Willkürurteil"[61], denn seine Begründung durchzieht wie ein roter Faden die Erwägung, daß sich jede Entscheidung der drei Gewalten in dem Spannungsverhältnis zwischen dem den Status quo sichernden Bestandsschutz einerseits und dem Wiedervereinigungsgebot andererseits zu vollziehen hat. Diese Überlegungen veranlaßten das Bundesverfassungsgericht, in seiner Urteilsbegründung den provisorischen Charakter der Verbotsentscheidung von 1956 herauszustellen. Das Gericht wollte damit die Konsequenzen des KPD-Verbots mildern und seine Endgültigkeit relativieren.[62] Politisch besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang der Hinweis des Gerichts, daß das Verbot bereits für die Zeit der Vorbereitung gesamtdeutscher Wahlen keine Gültigkeit mehr besitzt, weil diese der Einleitung „eines Aktes des pouvoir constituant des ganzen deutschen Volks" dienen, der „gerade darüber entscheiden soll, ob die Ordnung des Grundgesetzes auch für Gesamtdeutschland fortbestehen oder durch eine andere Verfassungsordnung abgelöst werden soll."[63]

Mit diesen Ausführungen machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, daß es sich nicht als „Waffenträger des Kalten Krieges" und ebensowenig als „Anhänger der Befreiungsthese" verstand.[64]

---

58 Vgl. u. a. F. Huber, 1957, S. 230; K. Pfannenschwarz, Entstehung, 1957, S. 226.
59 Vgl. E. Küchenhoff, NJW 1960, S. 224; W. Abendroth, Grundgesetz, 1975, S. 47.
60 Siehe BVerfGE 5, S. 128.
61 So D. Blasius, 1983, S. 21.
62 Vgl. Das Verbot, 1956, S. 606–608.
63 Siehe Das Verbot, 1956, S. 607; vgl. K.-H. Ness, 1969, S. 113 f.
64 So wohl zutreffend K.-H. Ness, 1969, S. 114.

Jede politische Neuordnung – und das Grundgesetz war eine solche – führt zu einer „Selektion der Traditionsbestände und der sie legitimierenden Wertvorstellungen"[1]. Dies gilt auch für die erste Strafrechtsänderung nach 1949, sie geriet zwangsläufig zu einer Auseinandersetzung mit dem Strafrecht der Jahre vor und nach 1933. Die geschichtlichen Erfahrungen und Wertvorstellungen aus der Weimarer Republik und aus der Zeit des Nationalsozialismus drückten auch der Strafgesetzgebung von 1949–1951 ihren Stempel auf.

Bei ihrem Bemühen, der Bundesrepublik und ihrer Verfassung einen strafrechtlichen Schutz zu geben, las der Gesetzgeber aus der nationalsozialistischen Rechtsverformung vor allem zwei Warnungen heraus. Zum einen hatten die Nationalsozialisten vielfach kaum eingrenzbare, auf die Volksgemeinschaft und das Volksempfinden bezogene Bewertungen zu strafrechtlichen Tatbeständen gemacht, so daß der einzelne nicht mehr in der Lage war, zu beurteilen, ob er sich strafbar gemacht hatte oder nicht. 1949–1951 galt es also, möglichst auf Generalklauseln und sog. Blankettbegriffe zu verzichten, die die Gerichte erst wertend ausfüllen und damit notwendig subjektivieren mußten.[2] Zum anderen war für das nationalsozialistische Gerichtsverfassungsrecht die große Zahl von Sondergerichten kennzeichnend, die man von 1933 an für bestimmte Materien und Personenkreise neu errichtete. Aufgabe der besonderen Strafgerichte war es gewesen, politische und andere Delikte rascher und wirkungsvoller zu ahnden, d. h. durch Abbau auch des formellen Rechts „kurzen Prozeß" zu machen. Es war daher ein erkennbares Anliegen in den Gesetzesberatungen von 1950/51, keine Sonderstrafkammern für Staatsschutzsachen entstehen zu lassen.[3]

Neben dem umfassenden strafrechtlichen Zugriff auf den einzelnen durch den Nationalsozialismus war das Scheitern der Weimarer Verfassung die zweite geschichtliche Erfahrung, aus der zunächst der Verfassunggeber in den westdeutschen Ländern Lehren zog. Sie bestanden in der Ausgestaltung einer wehrhaften oder streitbaren Demokratie[4]: durch die Verpflichtung aller Staatsbürger oder bestimmter Personenkreise auf die Verfassung, die Verwirkung von Grundrechten, das Verbot antidemokratischer Parteien, den Ausschluß grundlegender Verfassungselemente von

---

1 Siehe M. R. Lepsius, Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen, 1983, S. 13.

2 Vgl. die zeitgenössischen Bedenken, durch Generalklauseln die Gerichte zu überfordern, bei H. Mayer, SJZ 1950, Sp. 247; E. Heinitz, 1953, S. 20.

3 Siehe S. 273–279.

4 Zur „streitbaren Demokratie" in den Verfassungsberatungen von 1945 bis 1949 vgl. F. R. Pfetsch, Verfassungspolitik, 1985, S. 83–88, et passim; A. Scherb, 1987.

jeglicher Änderung und die Schaffung einer besonderen Verfassungsgerichtsbarkeit.

Am weitesten ging diesen Weg das Land Hessen. Dort arbeiteten Regierung und Parlament 1947/48 den Entwurf für ein „Staatsschutzgesetz" oder „Gesetz zum Schutz der demokratischen Freiheit" aus. Darin zeichnete der hessische Gesetzgeber ein politisches Strafrecht vor, aus dem nachweislich wichtige Elemente in die Gesetzesberatungen auf Bundesebene einflossen: zunächst in den Entwurf der SPD-Fraktion zu einem „Gesetz gegen die Feinde der Demokratie" vom Februar 1950 und dann in den Regierungsentwurf für das 1. StÄG vom September 1950.[5]

Der bisher wenig beachtete hessische Entwurf eines Staatsschutzgesetzes warf Grundsatzfragen auf, die bei der ersten Novellierung des StGB erneut zutage traten: 1. das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz des Staates und den schutzwürdigen Rechten des einzelnen, 2. die Abgrenzung zwischen verfassungswidriger Betätigung und der in einer Demokratie unverzichtbaren politischen Opposition, 3. die Frage, inwieweit politisches Strafrecht nicht nur unrechtes Tun, sondern auch unrechtes Unterlassen ahnden könne sowie 4. die ebenfalls später wieder aktuelle Frage, welche Gerichte für die Aburteilung der politischen Straftaten zuständig sein sollten.

Wie die Verfassunggebung in den Ländern war die Ausgestaltung des Grundgesetzes von dem Konsens getragen, eine wehrhafte Demokratie zu schaffen. Einen strafrechtlichen Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes und der Länder sah der Konvent von Herrenchiemsee indessen nicht vor; diesen Schritt tat erst der Parlamentarische Rat mit der Strafandrohung gegen Hochverrat in Art. 143 GG i. d. F. von 1949.[6] Die nationalsozialistischen Vorschriften über Hoch- und Landesverrat hatte das alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 1 1945 aufgehoben. Damit war eine Lücke entstanden, die der Parlamentarische Rat im Hinblick auf alliierte Vorbehalte nur zögernd und teilweise füllte. Art. 143 GG i. d. F. von 1949 sah nur den Fall des Hochverrats vor, verzichtete dagegen auf eine Regelung des Landesverrats, also der Preisgabe von Staatsgeheimnissen an das Ausland. Mit Rücksicht auf die Besatzungsmächte sollten diejenigen Deutschen straffrei bleiben, die mit ihnen zusammenarbeiteten und ihnen Informationen aus deutschen Quellen beschafften.[7]

Bei den Beratungen über das 1. StÄG, insbesondere über den späteren § 99 StGB, trat erneut zutage, daß die Wiederherstellung bzw. Neufassung des politischen Strafrechts keine rein deutsche Angelegenheit war. Am sichtbarsten kollidierte wiedererstehendes deutsches Strafrecht und Besatzungsrecht im Bereich des Landesverrats. Stein des Anstoßes war die Formulierung in § 99 StGB, demzufolge Landesverrat begeht, „wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt oder es öffentlich bekanntmacht und dadurch das Wohl der Bundesrepublik

---

5 Siehe S. 45, 97.
6 Vgl. weiterführend ENTSTEHUNGSGESCHICHTE des GG, JÖR 1951, S. 913 ff.
7 Siehe S. 46–48.

Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet". Diese Vorschrift und ihre Vorläufer weckten bei den drei westlichen Alliierten die Besorgnis, daß ihnen damit die Möglichkeit genommen würde, sich Informationen über Vorgänge zu beschaffen, die deutsche Behörden als Staatsgeheimnis ansehen und deren Weitergabe an die Alliierten sie deshalb strafrechtlich verfolgen könnten. Auf diese Weise könnten auch Deutsche strafrechtlich belangt werden, die mit alliierten Dienststellen zusammenarbeiteten. Da Zusicherungen und authentische Interpretationen von deutscher Seite das Mißtrauen der Besatzungsmächte in dieser Frage nicht abbauen konnten, erließ die Alliierte Hohe Kommission zum selben Zeitpunkt, als das 1. StÄG in Kraft trat, das Zusatzgesetz Nr. 62.[8] Damit stand ein alliiertes Gesetz „gleichsam vor der Klammer"[9] nicht nur des 1. StÄG, sondern des deutschen StGB insgesamt, was jedoch die Anwendung der übrigen neu gefaßten Strafvorschriften nicht behinderte.

Zu den Vorgaben und Vorbelastungen, die sich aus dem rechtlichen Erbe der Weimarer Republik, des Dritten Reiches und der Besatzungszeit ergaben, trat als gestaltender Faktor das Umfeld der Jahre 1949 bis 1951. Das 1. StÄG entstand zeitlich und inhaltlich in engem Zusammenhang mit einer Reihe von Gesetzesvorhaben, die sich teils aus der notwendigen Vollendung des Staatsaufbaus, teils aus dem Sicherheitsbedürfnis des noch jungen und daher als gefährdet angesehenen Staatswesens ergaben. Es waren dies die Gesetze über die Errichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamtes von 1950[10], das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit (Lex Kemritz) von 1951, das Verschleppung und politische Verdächtigung unter Strafe stellte, sowie das Versammlungsgesetz von 1953. Gleichzeitig und z. T. ebenfalls auf das 1. StÄG bezogen entstanden Gesetzentwürfe für ein Presse- und Rundfunkrecht. Gemeinsam war allen Gesetzesvorhaben, daß sie zumindest teilweise dem Staatsschutz dienten, bestimmte Formen für die politische Betätigung vorzeichneten und Materien behandelten, die sich die Alliierten vorbehalten hatten.[11]

Da sich der Gesetzgebungsweg mehrfach als zu lang erwies, fand die Bundesregierung eine schnellere Lösung im administrativen Bereich, nämlich in sechs Beschlüssen aus der Zeit vom September 1950 bis zum Juli 1951. In diesen Beschlüssen erklärte die Bundesregierung nacheinander als unvereinbar mit der Verfassungsordnung: die Mitgliedschaft von Bundesbediensteten in der KPD, der SRP und ihren Nebenorganisationen, die wirtschaftliche Unterstützung von verfassungsfeindlichen Organisationen, die kommunistischen Volksbefragungsausschüsse, die aktivistischen Glie-

---

8 Siehe bes. S. 233 f.

9 So E. SCHMIDT-LEICHNER, NJW 1951, S. 858.

10 Daß die ersten Präsidenten der beiden Ämter, John und Dickopf, von britischer bzw. amerikanischer Seite vorgeschlagen wurden, verdeutlicht den Einfluß der Alliierten in Staatsschutzfragen.

11 Siehe S. 50–63.

derungen der SRP, die FDJ als Jugendorganisation der KPD und die VVN.[12]

Geht man davon aus, daß das Strafrecht den wohl schärfsten Zugriff des Staates auf den einzelnen[13] unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit darstellt, dann war das 1. StÄG sozusagen das Flaggschiff einer Flotte, die von 1950 bis 1953 zur Abwehr der damaligen inneren Gefahren gebaut wurde. Mit ihrem Sicherheitsbedürfnis und dem Ausbau des strafrechtlichen Staatsschutzes stand die Bundesrepublik indessen nicht allein: sie fügte sich vielmehr in eine Rechtsentwicklung ein, die sich gleichzeitig in einer Reihe von westlichen Regierungssystemen vollzog. Der Ost-West-Konflikt hatte zur Folge, daß diese Länder ihr Staatsschutzrecht z. T. so umgestalteten und erweiterten, daß es auch jede nicht gewaltsame, aber gleichwohl gegen die vorhandene verfassungsmäßige Ordnung gerichtete Handlung mit Strafe bedrohte. Der Blick auf ausländische Rechtsordnungen gab der ersten Novellierung des StGB wichtige Impulse. Sie kamen in erster Linie aus dem Strafrecht der Schweiz, die vor dem Zweiten Weltkrieg Elemente aus dem nationalsozialistischen Staatsschutzrecht entlehnt hatte und die – vor allem unter dem Eindruck des Machtwechsels 1948 in der Tschechoslowakei – ihr politisches Strafrecht 1950 erneut verschärfte. Die gedanklichen Anleihen beim schweizerischen Strafrecht erlaubten es der Bundesregierung, ihren Gesetzentwurf vor dem Bundestag als Teil der westlichen, demokratischen Rechtsentwicklung zu legitimieren.[14]

Was den Inhalt und Verlauf der 1. Strafrechtsänderung betrifft, so wies das Grundgesetz die Richtung in zweifacher Hinsicht: der Staat und seine Verfassung sollten auch strafrechtlich geschützt werden, und es war zulässig, zur Verteidigung der demokratischen Freiheiten eben diese demokratischen Freiheiten einzuschränken und teilweise außer Kraft zu setzen. Strafvorschriften mit dieser Wirkung zu schaffen und damit rechtsradikale Umtriebe einzudämmen, war das erklärte Ziel zweier Initiativen der parlamentarischen Opposition vom Oktober 1949 und Februar 1950. Zentrumspartei und SPD forderten einen strafgesetzlichen Schutz für die Bundesflagge bzw. gegen die Feinde der Demokratie. Auch der Regierungsentwurf vom September 1950, dessen Vorarbeiten Ende 1949 an den Gesetzentwurf der Zentrumspartei angeknüpft hatten, schätzte die innenpolitische Bedrohung von rechts als mindestens ebenso ernst ein wie diejenige von kommunistischer Seite. Dementsprechend enthielt der Regierungsentwurf eine Reihe von Strafvorschriften, die ausschließlich oder teilweise Angriffsformen des Rechtsradikalismus unterbinden sollten: Verächtlichmachung von Staatsorganen, Verunglimpfung von Staatssymbolen, Uniformmißbrauch, Volksverhetzung, Politische Lüge, Verunglimpfung politischer Märtyrer, Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen, Schutz des Widerstandskampfes usw. Der Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 und die Sorge vor der Wiederholung eines ähnlichen Szenariums

12 Siehe S. 63–80.
13 Vgl. D. Grimm, 1985, S. 38.
14 Siehe S. 82.

in Mitteleuropa veränderten die Sichtweise des Gesetzgebers: die Bedrohung durch den internationalen Kommunismus erschien nun ungleich viel größer als die Gefahr eines westdeutschen Neonazismus.[15]

Auf den Prüfstand geriet der Regierungsentwurf vom April 1950 an, als nacheinander konsultierte Juristen aus Wissenschaft und Praxis, der Bundesrat und der Bundestag ihn eingehend unter rechtlichen und politischen Gesichtspunkten würdigten. Ein Hauptpunkt, in dem sich die Bedenken aus allen Gremien trafen, war der vorgeschlagene Tatbestand der Verfassungsstörung[16], der Vorläufer der späteren Staatsgefährdung. Die umstrittene Vorschrift setzte sich der Kritik aus, daß die Tatbestandsmerkmale wegen ihrer Unbestimmtheit den Gerichten, ja selbst dem Bundesgerichtshof, eine Unterscheidung zwischen verfassungsmäßigen und verfassungswidrigen Handlungen unmöglich machen würden. Darüber hinaus monierten Gutachter, Vertreter der Landesregierungen und Abgeordnete des Bundestages den polizeistaatlichen Charakter der Regierungsvorlage. Daß sich neben anderen der bayerische Justizminister Josef Müller (CSU) diesen Vorwurf zu eigen machte, ergab sich zweifellos auch aus seiner Lebensgeschichte.[17] Jedenfalls erschienen wichtige Teile des Entwurfs zeitgenössischen Experten nicht genügend ausgereift und daher einer intensiven öffentlichen Erörterung bedürftig.[18]

Nachdem sich der Bundestag am 12. September 1950 mit dem Regierungsentwurf in erster Lesung befaßt hatte, trat in den parlamentarischen Beratungen der Vorlage eine Unterbrechung von fast fünf Monaten ein. Die Dringlichkeit des Entwurfs eines Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, Divergenzen über den Umfang der Strafrechtsnovelle und Kollisionen zwischen Besatzungsrecht und künftigem deutschen Strafrecht waren einige der Gründe für die Verzögerung. Weitere Arbeitspapiere aus dem Bundesjustizministerium und seine Konsultationen mit dem Bundesgerichtshof ließen – neben dem allerseits anerkannten Entscheidungsbedarf – zwei gegenläufige Tendenzen erkennen. Zum einen gab es Bestrebungen, die Vorlage im Hinblick auf die erwartete Wiederbewaffnung zu erweitern: gedacht war z. B. an einen strafrechtlichen Schutz lebenswichtiger Betriebe gegen Streiks und Sabotage. Andererseits gab es Vorschläge, den Abschnitt über den Friedensverrat – und auf Anregung von seiten des BGH – den Paragraphen über die Verfassungsstörung wieder aus dem Entwurf herauszunehmen.[19]

Vor diesen und anderen strittigen Fragen sah sich der Rechtsausschuß des Bundestages, als er in der Zeit vom 8. Februar bis zum 4. Juli 1951 den Regierungsentwurf völlig umgestaltete. Dabei ließ der Ausschuß die Vorschriften über den „Friedensverrat" bald fallen. „Hochverrat" und „Lan-

---

15 Siehe S. 117 f.
16 Siehe die Formulierungen dieser Vorschrift auf S. 107, 120.
17 J. Müller war nach 1933 mehrfach verhaftet, wegen Hochverrats angeklagt und 1944–1945 in den KZ Buchenwald und Dachau. Vgl. J. B. GRADL, 1981, S. 199.
18 Siehe S. 125 f.
19 Siehe S. 165.

desverrat" hingegen, als klassische Selbstverteidigungsnormen eines souveränen Staates anerkannt, fanden nach kurzer Debatte und mit gewissen Erweiterungen die Zustimmung des Ausschusses. Im übrigen lag der Schwerpunkt der Beratungen auf der „Staatsgefährdung". Unter diesem bis dahin ungebräuchlichen Sammelbegriff statteten Ausschuß- und Regierungsvertreter den Gesetzentwurf mit einem Katalog von Vorschriften (dann §§ 88–98 StGB) aus, die durch ihre Auslegbarkeit und das mögliche Strafmaß speziell die gewaltlosen Methoden des Kalten Krieges erfassen sollten.

Angesichts des als neuartig wahrgenommenen Bedrohungsbildes sah sich der Rechtsausschuß gezwungen, gleichzeitig die zu schützenden Rechtsgüter und die gegen sie gerichteten Angriffsformen und Angriffsmittel neu zu definieren. Die Folge war eine intensive Debatte über die Begriffsinhalte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der verfassungsmäßigen Ordnung und der Opposition. Der Ausschuß verzichtete schließlich ganz auf die Generalklausel der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" und ersetzte sie durch sechs Verfassungsgrundsätze, von denen der letzte indessen erneut eine Generalklausel enthielt, nämlich den „Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft".[20] Entlehnt war der Begriff der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes für die britische Zone gegenüber der nationalsozialistischen Herrschaft; ebenfalls verwendet hatte ihn das Freiheitsgesetz vom 15. Juli 1951 gegenüber den kommunistischen Regierungssystemen. Ebenso wie die Verfassungsgrundsätze sahen die Angriffsformen „beeinträchtigen", „unter fremde Botmäßigkeit bringen", „sonst beseitigen" von dem Gewalterfordernis ab. Insgesamt gesehen unterstrichen die Debatten des Rechtsausschusses die Bedeutung des positiven Staatsrechts, wie es in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einen unverzichtbaren Ausdruck gefunden hatte.[21]

Am Ende der Ausschußberatungen blieb von dem Regierungsentwurf nur ein Fragment übrig, dessen Schwerpunkt bei den gewaltlosen Staatsgefährdungsdelikten lag. Nichts belegt deutlicher die Sorge des Bundestages und des Bundesrates um die Rechtssicherheit als die Tatsache, daß beide den erreichten Ausgleich zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz nur als vorläufig anerkannten. Der Bundestag nahm bei der Verabschiedung des Gesetzes eine Entschließung an, die die Bundesregierung kurzfristig ersuchte, ein Abänderungsgesetz zu dem eben angenommenen 1. StÄG vorzulegen: die nächste Novelle sollte einen zweiten Rechtszug in Staatsschutzsachen dort einrichten, wo bis dahin nur eine Instanz zur Aburteilung der Angeklagten bestand. Damit und mit der Forderung nach Laienbeteiligung sprach der Bundestag das manchmal unterschätzte Verfahrensrecht an.[22]

Dem Bundesrat dagegen kam es auf die noch wichtigeren materiellen Strafvorschriften an, als er bei seiner Zustimmung zum 1. StÄG in seiner

---

20 Siehe § 88 Abs. 2 StGB (im Anhang).
21 Siehe S. 180–187.
22 Siehe S. 215.

eigenen Entschließung die Bundesregierung aufforderte, bei dem nächsten Änderungsgesetz eine Anzahl der eben beschlossenen Vorschriften zu revidieren. Geschehen sollte dies in einer Weise, die einerseits die Feinde der Demokratie schärfer traf, andererseits aber diejenigen Vorschriften des 1. StÄG abänderte, die die freie Kritik einengten.[23]

Die Kritik am rechtlichen Erbe im 1. StÄG und die gleichzeitige Betonung der neuen Elemente in ihm waren gewissermaßen zwei Seiten derselben Medaille. Wo Sprecher der kooperationswilligen und der fundamentalen Opposition – der SPD und der KPD – stellenweise eine bedenkliche Ähnlichkeit zwischen dem 1. StÄG und dem Strafrecht des Dritten Reiches monierten, blieb dies unwidersprochen. Soweit der Regierungsentwurf von 1950 sich an nationalsozialistisches Recht anlehnte oder wörtlich übernahm, gab seine Begründung das jeweilige Vorbild aus der Zeit vor 1945 ausdrücklich an. Erklärend und zutreffend fügte die Begründung mehrfach hinzu, daß die Vorschriften der NS-Zeit ihrerseits teilweise Erweiterungen festschrieben, die die Rechtsprechung und das Schrifttum bereits in der Weimarer Republik, besonders kurz vor ihrem Ende, vollzogen hatten. Hauptargument der Regierung aber war, daß man völlig neue Strafvorschriften geschaffen habe, die dem veränderten Bedrohungsbild des Kalten Krieges entsprächen, und daß man diese Vorschriften zum Teil dem Strafrecht der demokratischen Schweiz entlehnt habe.

Die beanspruchte Legitimation für das 1. StÄG wurde indessen bereits von Zeitgenossen angezweifelt. Tatsächlich war außer der Systematik an dem Gesetz weniger neu, als es den Anschein hatte. Die klassischen Normenkreise des Hoch- und Landesverrats kehrten etwas umformuliert und erweitert wieder; die Zuhilfenahme nicht festumrissener Tatbestände und die Strafmaße erinnerten z. T. an nationalsozialistische Normen, und die dem schweizerischen Strafrecht entlehnten Formulierungen waren nicht alle genuin schweizerisch. Auch der Begriff „staatsgefährdend" stammte aus der Zeit nach 1933. Zudem war mit dem Regierungsvertreter Schafheutle eine personelle Kontinuität gegeben. Seine Kompetenz, die sich in zahlreichen Formulierungshilfen während der Gesetzesberatungen ausdrückte, hatte eine Grundlage in seiner früheren Mitarbeit am nationalsozialistischen Strafrecht.[24] Gleichwohl wurden die Beratungen des 1. StÄG nicht nur von einem tradierten exekutivorientierten Sicherheitsdenken bestimmt, sondern auch – im Rückblick auf das NS-Regime – von dem Verlangen nach Rechtssicherheit.[25] Die Bemühungen der Parlamentarier um möglichst konkrete, richterlicher Entscheidung zugängliche Verfassungsgrundsätze in § 88 Abs. 2 StGB belegen dies eindrucksvoll.

Was das Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht angeht, so setzten sich auch im Bereich des formellen Rechts die Vorstellungen der Regierung stärker durch als diejenigen des Parlaments. Aus der Sicht der Regierung hing die Wirksamkeit des strafrechtlichen Schutzes für den Staat

---

23 Siehe S. 222 f. Zum unfertigen Charakter des 1. StÄG vgl. H. v. Weber, MDR 1951, S. 517.
24 Siehe S. 204.
25 Zum Verlangen nach Rechtssicherheit in den 50er Jahren vgl. D. v. Bülow, 1980, S. 74 f.

nicht nur von dem sachlichen Inhalt der Strafvorschriften ab, sondern auch von der Auswahl und Qualität der rechtsprechenden Instanzen. Man erwartete, daß sich die Masse der politischen Straftaten gegen die Existenz oder sonstige lebenswichtige Interessen des Bundes richten würde. Unter diesen Gesichtspunkten bestand die Regierung – in Anlehnung an Reichsrecht – auf dem weitgehenden Ausschluß der Revision (Überprüfung von Rechtsverletzungen durch eine weitere Instanz) bei politischen Straftaten, auf der Konzentration von Staatsschutzsachen bei bestimmten Kammern und auf der Ablehnung der Laienmitwirkung.[26]

Von den beteiligten Verfassungsorganen hatte die Bundesregierung, vertreten durch die Experten des Bundesjustizministeriums, den weitaus größten Anteil an der Ausgestaltung der ersten Strafrechtsnovelle. Die Gesetzesinitiativen der parlamentarischen Opposition, die Änderungsanträge und Entschließungen von Bundesrat und Bundestag machten den Gestaltungswillen in den beiden Kammern deutlich. Er ordnete sich aber letztlich dem gemeinsamen Bemühen um einen breiten Konsens unter. An diesem war der Regierung unter anderem deswegen gelegen, weil er ihr Rückhalt gegenüber den Bedenken der Alliierten gab.

Die Rechtsprechung in politischen Strafsachen führte schon in den 50er Jahren zu einer vielstimmigen Kritik am Gesetzgeber. Unzulänglich erschien das 1. StÄG der Justiz vor allem unter zwei Gesichtspunkten. Zum einen sah es die Bekämpfung der staatsfeindlichen Vereinigungen nur unter dem Gesichtspunkt der Strafbarkeit der einzelnen Mitglieder, so wie es der Tradition des Individualstrafrechts entsprach. Wann immer die Gerichte Einzelpersonen (zumeist Kommunisten) strafrechtlich verurteilten, um eine organisierte Rechtsverletzung zu ahnden, mußten sie in jedem einzelnen Fall zugleich das Kollektivgeschehen rechtlich würdigen. Der zweite Vorwurf richtete sich gegen die Unbestimmtheit zahlreicher Tatbestände. Dies führte dazu, daß sich bei anhängigen Verfahren Mitte der 50er Jahre eine erhebliche Rechtsunsicherheit ergab und die Gerichte hinsichtlich der Auslegung der neuen Rechtsbegriffe noch in starkem Maße tasteten.[27]

Diese und andere Schwierigkeiten führten zu der grundsätzlichen Frage, ob das Problem überhaupt durch eine Neuformulierung der Schutzobjekte zu lösen sei. In der Bundesanwaltschaft und am Bundesgerichtshof stellte man sich 1957 die Frage, ob es mit der freiheitlichen Demokratie vereinbar sei, die Tatbestände zum strafrechtlichen Staatsschutz so zu fassen, daß sie nicht nur die erklärten Gegner der verfassungsmäßigen Ordnung für strafbar erklärten, sondern bereits diejenigen, die aus bloßem Nonkonformismus gegen sie waren.[28] Eine andere Frage war bereits während der Beratungen des 1. StÄG aufgetaucht, nämlich die, inwieweit eine Ideologie sich überhaupt strafrechtlich bekämpfen lasse.

---

26 Siehe S. 271 f., 278 f., 286.

27 Vgl. 2. BT Rechtsaussch., Wortprot., 165. Sitzung, 28. 11. 1956, S. 19 (Korref. Wittrock, SPD).

28 So übereinstimmend M. Güde, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 17 f. und H. W. Ruhrmann, Grenzen strafrechtlichen Staatsschutzes, NJW 1957, S. 1900.

Insgesamt dominierte in den Gesetzesberatungen der Sicherheitsgedanke, mitunter wohl durch einen tradierten Antikommunismus verstärkt, und Befürworter und Kritiker der Strafvorschriften veranschaulichten den Entwurf und Begriffe aus ihm mit Bildern aus dem militärischen Bereich.[29] Der Regierungsentwurf sprach von der Notwendigkeit neuer Strafvorschriften, „die seine Verteidigungslinie in den Bereich vorverlegen", in dem die Staatsfeinde unter der Maske der Gewaltlosigkeit die Macht erschleichen.[30] Bundesinnenminister Lehr setzte sich im Bundestag für die Novelle ein, damit er „ein besseres Schwert in die Hand"[31] bekomme, als er es jetzt habe. Von der Opposition kritisierte Arndt die fehlende Eignung der dann weggelassenen Vorschriften gegen Angriffskrieg mit den Worten: „Wir befinden uns hier doch in der Lage von Leuten, bei denen im Keller und im Erdgeschoß schon Dunkelmänner am Werke sind, die geballte Ladungen anbringen, um unser Haus in die Luft zu sprengen, und wir sitzen auf dem Dach und gucken mit dem Fernrohr nach vermeintlichen fliegenden Untertassen."[32] Ebenfalls im Rechtsausschuß war von der Überlastung der „Richter an der Front" und von den Landgerichten als „gerichtliche Front"[33] die Rede. Ein Pressedienst sah Anfang der 50er Jahre „Richter und Redakteur an der Front des geistigen Kampfes der Zeit"[34] und betitelte später eine Artikelserie über den aktiven Staatsschutz „Vom Schauplatz des Kalten Krieges".[35]

An dem Vergleich der gewaltlosen Verfassungsstörung bzw. Staatsgefährdung mit der Vorverlegung der Abwehr und an der Formulierung des Geheimnisverrats im Hinblick auf alliierte Interessen wird eine Eigentümlichkeit des politischen Strafrechts deutlich: es ist zeit- und situationsgebundener als das „normale" Strafrecht. Die späteren Änderungen und die teilweise Aufhebung der Vorschriften des 1. StÄG Ende der 60er Jahre unterstreichen die zeitbedingte Natur des strafrechtlichen Staatsschutzes, der einem sich wandelnden Bedrohungsbild Rechnung zu tragen hat.[36]

Eine weitere Eigentümlichkeit des politischen Strafrechts liegt in der ihm innewohnenden Tendenz zu einem Präventivstrafrecht. Was damit gemeint ist, haben Zeitgenossen mit den schon erwähnten Bildern aus dem militärischen Bereich zu veranschaulichen versucht: es komme darauf an, den Feind bereits im Vorfeld, bei der Annäherung an sein Angriffsziel aufzuhalten und zu entwaffnen.[37] Das wiederhergestellte politische Strafrecht

---

29 Zur Sprache des Kalten Krieges vgl. W. BERGSDORF, 1983, S. 216 ff.; H. STEGER, 1983, S. 21.
30 BT Drucks. Nr. 1307 vom 4. 9. 1950, S. 34.
31 BT Sten. Ber., Bd. 7, 133. Sitzung, 11. 4. 1951, S. 5175 B–C.
32 BT Rechtsaussch., Wortprot., 91. Sitzung, 1. 3. 1951, S. 4.
33 BT Rechtsaussch., Wortprot., 119. Sitzung, 29. 6. 1951, S. 17 (Arndt), und 29 (v. Merkatz).
34 DIE DRITTE GEWALT, 2. Jg., Nr. 20, 30. 6. 1952, S. 1 f.
35 DIE DRITTE GEWALT, 5. Jg., Nr. 19, 21/22 und 23/24 vom 30. 10., 22. 11. und 10. 12. 1954, S. 28, 23 und 25.
36 H. HEGE, 1983, S. 113, zählt das 1. StÄG zu „den weniger erfreulichen ‚Aufbauleistungen' der Bundesrepublik".
37 Vgl. M. GÜDE, Probleme des politischen Strafrechts, 1957, S. 13.

sollte abschreckende Wirkung haben. Diese richtete sich nach 1951 in erster Linie gegen die KPD und ihre Nebenorganisationen, d. h. zu einer Zeit, als diese Partei aus einer Reihe von Gründen (einschließlich der Wirkung des strafrechtlichen Staatsschutzes) bereits allmählich an Boden verlor. Sanktionen für begangene und Prävention gegen künftige Angriffe auf Staat und Verfassung[38] – mit dieser Funktion erwies sich das politische Strafrecht zugleich als Ausdruck einer eigenständigen „Staatsraison"[39], die die Bundesrepublik als „streitbare" Demokratie verstand und das Strafrecht in den Dienst ihrer Selbsterhaltung stellte.[40]

Insgesamt gesehen war das 1951 wiederhergestellte und neu gefaßte politische Strafrecht ein Teilbereich der umfassenderen „Rechtsordnung des politischen Kampfes"[41], und der Gesetzgebungsvorgang stand im Schatten einer gleichermaßen innen- und außenpolitisch motivierten Auseinandersetzung, die im öffentlichen Bewußtsein von den Themen Wiedervereinigung, Wiederbewaffnung und Westintegration beherrscht wurde.[42]

Die vielfältige Kritik, die das 1. StÄG nach seinem Inkrafttreten – u. a. im Hinblick auf den Perfektionismus des Gesetzgebers[43] – erfuhr, läßt leicht das geschichtliche und politische Umfeld seiner Entstehung übersehen. Die Mitgestalter des Gesetzes standen gleichermaßen unter dem Eindruck des Scheiterns der ersten deutschen Republik und der Konfrontation im Kalten Krieg; das Vertrauen der Zeitgenossen in die Bestandskraft der zweiten Republikgründung war noch gering. Infolgedessen gab es einen breiten Konsens darüber, daß Staat und Verfassung auch des strafrechtlichen Schutzes bedürften, daß man den Anfängen in diesem Bereich auch mit Hilfe des Strafrechts wehren müsse. Daneben gab es allerdings die Mahnung, daß die gesetzliche Vorgabe und die Anwendung von Strafvorschriften zum Schutz von Staat und Verfassung nur ausreichten, solange lediglich einzelne Bestimmungen der Verfassung angegriffen würden.[44] Zeitgenossen sahen sehr wohl, daß der wirksamste Schutz der Verfassung nicht in Strafnormen liegt, sondern in einem fortdauernden Konsens über die Grundsätze der Verfassung und über den ihr zugrundeliegenden Kompromiß.[45] Soweit sich damals Zweifel an der Praktikabilität und Wirksamkeit der neuen Strafbestimmungen regten, traten sie hinter ein nahezu alle Parteien verbindendes Sicherheitsbedürfnis zurück.

---

38 Vgl. M. Güde, a. a. O., S. 17 f.
39 Vgl. A. Doering-Manteuffel, 1983, S. 128.
40 Vgl. E. Kern, Der Strafschutz des Staates und seine Problematik, 1963, S. 35 ff., hier S. 40.
41 So der Titel eines Beitrages von G. W. Heinemann, NJW 1962, S. 889–893.
42 Vgl. K. Klotzbach, 1982, S. 237.
43 Vgl. H. Dombois, 1951, S. 6.
44 Vgl. R. Schmid, Die Problematik des Verfassungsschutzes, NG 1956, S. 164–166, 169.
45 Vgl. dazu grundsätzlich E. Denninger, 1983, S. 1326 f.

A. [1.] Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30. August 1951. (BGBl. I, S. 739)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Strafvorschriften gegen Hochverrat, Staatsgefährdung und Landesverrat

In den Zweiten Teil des Strafgesetzbuchs werden folgende Abschnitte eingefügt:

„Erster Abschnitt

Hochverrat

§ 80

(Begriff des Hochverrats)[1]

Wer es unternimmt, mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt

1. die auf dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland oder der Verfassung eines ihrer Länder beruhende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern,

2. das Bundesgebiet einem fremden Staate einzuverleiben oder einen Teil des Bundesgebietes loszureißen,

3. das Gebiet eines Landes ganz oder teilweise einem anderen Lande der Bundesrepublik einzuverleiben oder einen Teil eines Landes von diesem loszureißen,

wird wegen Hochverrates,

wenn sich das Unternehmen gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Bundesgebiet (Nr. 1, 2) richtet,

mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter zehn Jahren,

wenn sich das Unternehmen gegen das Gebiet eines Landes (Nr. 3) richtet,

mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bestraft.

Sind mildernde Umstände vorhanden, so kann bei Taten nach Absatz 1 Nr. 1 oder 2 auf Zuchthaus, bei Taten nach Absatz 1 Nr. 3 auf Gefängnis nicht unter sechs Monaten erkannt werden.

§ 81

(Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens)

Wer ein bestimmtes hochverräterisches Unternehmen gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Bundesgebiet (§ 80 Abs. 1, Nr. 1, 2) vorbereitet, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren bestraft. Sind mildernde Umstände vorhanden, so kann auf Gefängnis nicht unter einem Jahr erkannt werden.

Wer ein bestimmtes hochverräterisches Unternehmen gegen das Gebiet eines Landes (§ 80 Abs. 1 Nr. 3) vorbereitet, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft.

---

1 Die Überschriften der Paragraphen sind in der im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Fassung nicht enthalten; sie sind fast alle dem zeitgenössischen Kommentar von A. SCHÖNKE/H. SCHRÖDER, 7. Aufl., 1954, entnommen. (Der Kommentar gibt die §§ 90 und 100 b StGB ohne Überschrift wieder).

§ 82

(Strafmilderung bei Rücktritt)

Das Gericht kann die in den §§ 80, 81 angedrohte Mindeststrafe unterschreiten, auf die nächstmildere Strafart erkennen oder von einer Bestrafung nach diesen Vorschriften absehen, wenn der Täter aus freien Stücken seine Tätigkeit aufgibt und den Erfolg abwendet. Unterbleibt der Erfolg ohne Zutun des Täters, so genügt sein ernstliches Bemühen, den Erfolg abzuwenden.

§ 83

(Hochverräterischer Anschlag)

Wer einen Angriff auf Leib oder Leben des Bundespräsidenten begeht, wird wegen hochverräterischen Anschlags mit Zuchthaus bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

Wegen hochverräterischen Zwanges wird ebenso bestraft, wer den Bundespräsidenten seiner verfassungsmäßigen Befugnisse beraubt oder mit Gewalt oder durch rechtswidrige Drohung nötigt oder hindert, seine verfassungsmäßigen Befugnisse überhaupt oder in einem bestimmten Sinne auszuüben.

§ 84

(Hochverräterische Publikationen)

Wer

1. Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen, deren Inhalt den äußeren Tatbestand der §§ 80, 81 oder 83 erfüllt, herausgibt, herstellt, verbreitet oder zum Zwecke der Verbreitung vorrätig hält,
2. Äußerungen oder Darstellungen solchen Inhalts durch Film, Funk oder sonst durch technische Vervielfältigung verbreitet,

obwohl er deren hochverräterischen Inhalt hätte erkennen müssen, wird mit Gefängnis bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

§ 85

(Nebenstrafen)

Wegen der in diesem Abschnitt mit Strafe bedrohten Handlungen kann erkannt werden

neben den Strafen aus den §§ 80, 81 Abs. 1, 83 auf Geldstrafe von unbegrenzter Höhe;

neben den Strafen aus den § 81 Abs. 2, 84 auf Geldstrafe;

neben einer wegen einer vorsätzlichen Tat verhängten Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten für die Dauer von einem bis zu fünf Jahren auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und den Verlust des Wahl- und Stimmrechts und der Wählbarkeit sowie auf den Verlust der aus öffentlichen Wahlen hervorgegangenen Rechte;

neben jeder wegen einer vorsätzlichen Tat verhängten Freiheitsstrafe auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht.

§ 86

(Einziehung von Gegenständen)

Gegenstände, die durch eine in diesem Abschnitt mit Strafe bedrohte Handlung hervorgebracht oder zu ihrer Begehung gebraucht oder bestimmt sind, können eingezogen oder unbrauchbar gemacht werden. Den Gegenständen stehen Vermögenswerte gleich, die an ihre Stelle getreten sind.

Gehörten die Gegenstände zur Zeit der Tat weder dem Täter noch einem Teilnehmer, so ist dem Eigentümer angemessene Entschädigung aus der Staatskasse zu

gewähren, es sei denn, daß er sich im Zusammenhang mit der Tat auf andere Weise strafbar gemacht hat.

Hat der Täter für die Begehung einer in diesem Abschnitt mit Strafe bedrohten Handlung ein Entgelt empfangen, so ist das Entgelt oder ein ihm entsprechender Geldbetrag einzuziehen.

Kann keine bestimmte Person verfolgt oder verurteilt werden, so kann auf die Einziehung oder Unbrauchbarmachung selbständig erkannt werden.

§ 87
(Begriff des Unternehmens)

Unternehmen im Sinne des Strafgesetzbuchs ist die Vollendung und der Versuch.

Zweiter Abschnitt
Staatsgefährdung

§ 88
(Begriff der Staatsgefährdung)

Im Sinne dieses Abschnitts ist eine Handlung auf die Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland gerichtet, wenn sie darauf hinzielt, die Bundesrepublik Deutschland ganz oder teilweise unter fremde Botmäßigkeit zu bringen, ihre Selbständigkeit sonst zu beseitigen oder einen Teil des Bundesgebietes loszulösen. Als Beeinträchtigung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland im Sinne dieses Abschnitts gilt nicht die Teilnahme an einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte überträgt oder zu deren Gunsten sie Hoheitsrechte beschränkt.

Verfassungsgrundsätze im Sinne dieses Abschnitts sind

1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
3. das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
4. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,
5. die Unabhängigkeit der Gerichte,
6. der Ausschluß jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.

§ 89
(Verfassungsverrat)

Wer es unternimmt, durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen

1. den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder
2. einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen,

wird wegen Verfassungsverrats mit Zuchthaus bestraft. In besonders schweren Fällen kann auf lebenslanges Zuchthaus erkannt werden.

Wer ein bestimmtes Unternehmen des Verfassungsverrats vorbereitet, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bestraft. Sind mildernde Umstände vorhanden, so kann auf Gefängnis nicht unter sechs Monaten erkannt werden.

Die Vorschrift des § 82 über die tätige Reue gilt entsprechend.

§ 90
(Staatsgefährdende Störungen)

Wer in der Absicht,
den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern,

1. eine Eisenbahn, die Post oder dem öffentlichen Verkehr dienende Unternehmen oder Anlagen,
2. eine öffentlichen Zwecken dienende Fernmeldeanlage,
3. eine der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienende Anlage oder einen für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtigen Betrieb oder
4. der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dienende Dienststellen, Einrichtungen, Anlagen oder Gegenstände

durch Aussperrung, Streik, Störmaßnahmen oder sonstige Handlungen, die nicht nach den §§ 316 a, 317 strafbar sind, ganz oder teilweise außer Tätigkeit setzt oder den bestimmungsmäßigen Zwecken entzieht, wird mit Gefängnis bestraft.

Der Versuch ist strafbar.

Die Vorschriften des § 49 a über die Bestrafung der erfolglosen Anstiftung und anderer Vorbereitungshandlungen bei Verbrechen gelten entsprechend.

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden.

Bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Beteiligung an einer solchen Tat von untergeordneter Bedeutung ist, kann von Strafe abgesehen werden.

§ 90 a
(Verfassungsverräterische Vereinigungen)

Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, oder wer die Bestrebungen einer solchen Vereinigung als Rädelsführer oder Hintermann fördert, wird mit Gefängnis bestraft.

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden. Daneben kann Polizeiaufsicht zugelassen werden.

Ist die Vereinigung eine politische Partei im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes, so darf die Tat erst verfolgt werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß die Partei verfassungswidrig ist.

§ 91
(Verfassungsverräterische Zersetzung)

Wer auf Angehörige einer Behörde oder eines öffentlichen Sicherheitsorgans in der Absicht einwirkt, die pflichtmäßige Bereitschaft zum Schutze des Bestandes oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes oder eines Landes zu untergraben, wird mit Gefängnis bestraft.

Der Versuch ist strafbar.

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden.

§ 92
(Verfassungsverräterischer Nachrichtendienst)

Wer in der Absicht,
den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern,

für eine Dienststelle, eine Partei oder eine andere Vereinigung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes, für eine verbotene Vereinigung oder für einen ihrer Mittelsmänner
über Verwaltungen, Dienststellen, Betriebe, Anlagen, Einrichtungen, Vereinigungen oder Personen, die sich im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes befinden,
Nachrichten sammelt oder zu diesem Zwecke einen Nachrichtendienst betreibt, für eine solche Tätigkeit anwirbt oder sie unterstützt, wird mit Gefängnis bestraft.

Der Versuch ist strafbar,

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden.

§ 93

(Verfassungsverräterische Publikationen)

Wer in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes ohne behördliche Genehmigung zum Zwecke der Verbreitung Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen einführt, durch deren Inhalt Bestrebungen herbeigeführt oder gefördert werden sollen, die darauf gerichtet sind,
den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben,
wird mit Gefängnis bestraft.

Ebenso wird bestraft, wer Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen, die dem Verbot des Absatzes 1 zuwider in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes eingeführt worden sind, ohne behördliche Genehmigung darin verbreitet oder zum Zwecke der Verbreitung vorrätig hält.

Der Versuch ist strafbar.

§ 94

(Strafschärfung bei verfassungsverräterischer Absicht)

Wird eine Tat, die nach den Vorschriften über
Angriffe gegen die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte oder
Widerstand gegen die Staatsgewalt (§§ 106 bis 122 b),
Angriffe gegen die öffentliche Ordnung (§§ 123 bis 139),
Störung des Gottesdienstes (§ 167),
Körperverletzung (§§ 223 bis 229),
Vorbereitung einer Verschleppung, Freiheitsberaubung, Nötigung, Bedrohung oder politische Verdächtigung (§§ 234 a Abs. 3, 239 bis 241 a),
Begünstigung (§§ 257, 257 a),
Urkundenfälschung (§§ 267 bis 275, 281),
Sachbeschädigung (§§ 303 bis 305),
gemeingefährliche Handlungen (§§ 308, 311, 315, 316 a, 317, 321, 324) oder
Verletzung der Amtspflicht (§§ 332 bis 336, 340 bis 355, 357)
strafbar ist, in der Absicht begangen,
den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern,
so kann, soweit die Tat nicht mit schwererer Strafe bedroht ist, auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder auf Gefängnis und, wenn die Tat auch ohne diese Strafschärfung ein Verbrechen wäre, auf Zuchthaus bis zu fünfzehn Jahren erkannt werden.

Wird eine Tat nach den im Absatz 1 bezeichneten Vorschriften nur auf Antrag verfolgt, so entfällt unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 das Erfordernis des Strafantrags.

§ 95

(Verunglimpfung des Bundespräsidenten)

Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreitung von Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen den Bundespräsidenten verunglimpft oder dazu auffordert, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft.

Sind mildernde Umstände vorhanden, so kann das Gericht die Mindeststrafe unterschreiten, wenn nicht die Voraussetzungen der Strafschärfung nach § 187 a erfüllt sind.

Ist die Tat eine Verleumdung oder ist sie in der Absicht begangen, Bestrebungen gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder gegen einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu fördern, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter sechs Monaten.

Die Tat wird nur mit Ermächtigung des Bundespräsidenten verfolgt.

§ 96

(Beschimpfung der Bundesrepublik usw.)

Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreitung von Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen

1. die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder oder ihre verfassungsmäßige Ordnung beschimpft oder böswillig verächtlich macht,
2. ihre Farben, ihre Flagge, ihr Wappen oder ihre Hymne verunglimpft

oder dazu auffordert, wird mit Gefängnis bestraft.

Ebenso wird bestraft, wer eine öffentlich gezeigte Flagge der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder oder ein von einer Behörde öffentlich angebrachtes Zeichen der Hoheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder entfernt, zerstört, beschädigt oder unkenntlich macht oder wer beschimpfenden Unfug daran verübt. Der Versuch ist strafbar.

Hat der Täter eine der in Absatz 1 und 2 genannten Taten in der Absicht begangen, Bestrebungen gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder gegen einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu fördern, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

§ 97

(Verunglimpfung von Staatsorganen)

Wer in der Absicht, Bestrebungen gegen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland oder gegen einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu fördern, öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreitung von Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen

ein Gesetzgebungsorgan, die Regierung oder das Verfassungsgericht des Bundes oder eines Landes

insgesamt oder in einem ihrer Mitglieder als verfassungsmäßiges Organ in einer das Ansehen des Staates gefährdenden Weise verunglimpft oder dazu auffordert, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

Die Tat wird nur mit Ermächtigung des betroffenen Staatsorgans oder Mitglieds verfolgt.

§ 98

(Nebenstrafen)

Wegen der in diesem Abschnitt mit Strafe bedrohten Handlungen kann erkannt werden

neben der Strafe aus § 89
auf Geldstrafe von unbegrenzter Höhe;
neben den Strafen aus §§ 90 bis 97

auf Geldstrafe;
neben einer Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten
für die Dauer von einem bis zu fünf Jahren auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und den Verlust des Wahl- und Stimmrechts und der Wählbarkeit sowie auf den Verlust der aus öffentlichen Wahlen hervorgegangenen Rechte;
neben jeder Freiheitsstrafe aus den §§ 89 bis 94
auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht.

§ 86 gilt entsprechend.

Dritter Abschnitt
Landesverrat

§ 99
(Begriff des Staatsgeheimnisses, Begriff des Landesverrats)

Staatsgeheimnisse im Sinne dieses Abschnitts sind Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, insbesondere Schriften, Zeichnungen, Modelle oder Formeln, oder Nachrichten darüber, deren Geheimhaltung vor einer fremden Regierung für das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder erforderlich ist.

Verrat im Sinne dieses Abschnitts begeht, wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt oder es öffentlich bekanntmacht und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet.

§ 100
(Vorsätzlicher Landesverrat)

Wer ein Staatsgeheimnis verrät, wird wegen Landesverrats mit Zuchthaus bestraft.

Wer sich ein Staatsgeheimnis verschafft, um es zu verraten, wird wegen Ausspähung von Staatsgeheimnissen mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren bestraft.

Ein Abgeordneter des Bundestages, der nach gewissenhafter Prüfung der Sach- und Rechtslage und nach sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen sich für verpflichtet hält, einen Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder eines Landes im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse zu rügen, und dadurch ein Staatsgeheimnis öffentlich bekanntmacht, handelt nicht rechtswidrig, wenn er mit der Rüge beabsichtigt, einen Bruch des Grundgesetzes oder der Verfassung eines Landes abzuwehren.

§ 100 a
(Landesverräterische Fälschung)

Wer durch Fälschung oder Verfälschung Schriften, Zeichnungen oder andere Gegenstände, die im Falle der Echtheit Staatsgeheimnisse wären, herstellt, um sie in einer das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdenden Weise zu verwenden, wird mit Zuchthaus bestraft.

Ebenso wird bestraft, wer Tatsachen, Gegenstände oder Nachrichten darüber, die falsch, verfälscht oder unwahr sind, aber im Falle der Echtheit oder Wahrheit Staatsgeheimnisse wären, vorsätzlich als echt oder wahr an einen Unbefugten gelangen läßt oder öffentlich bekanntmacht und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet.

Wer Gegenstände, die falsch oder verfälscht sind, aber im Falle der Echtheit Staatsgeheimnisse wären, sich verschafft, um sie in einer das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdenden Weise zu verwenden, wird mit Zuchthaus bis zu zehn Jahren bestraft.

Falschen, verfälschten oder unwahren Tatsachen, Gegenständen oder Nachrichten darüber (Absätze 2 und 3) stehen Staatsgeheimnisse gleich, die der Täter irrtümlich für falsch, verfälscht oder unwahr hält.

§ 100 b

(Landesverräterische Beweisvernichtung)

Wer ein Beweismittel über eine Tatsache, die für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland oder einem ihrer Länder einerseits und einem fremden Staate, einem Gebiet außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes, einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung andererseits von Bedeutung ist, fälscht, verfälscht, vernichtet, beschädigt, beseitigt, unterdrückt oder sonst in seiner Verwendbarkeit beeinträchtigt und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bestraft.

Sind mildernde Umstände vorhanden, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

§ 100 c

(Fahrlässiger Landesverrat)

Wer vorsätzlich ein Staatsgeheimnis an einen Unbefugten gelangen läßt oder es öffentlich bekanntmacht und dadurch fahrlässig das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet, wird mit Gefängnis bestraft.

Wer fahrlässig ein Staatsgeheimnis, das ihm kraft seines Amtes oder seiner dienstlichen Stellung oder eines von einer Dienststelle erteilten Auftrages zugänglich war, an einen Unbefugten gelangen läßt und dadurch das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährdet, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft. Die Tat wird nur mit Ermächtigung der Regierung des Bundes oder des Landes verfolgt, dessen Wohl gefährdet worden ist.

§ 100 d

(Landesverräterische Beziehungen)

Wer in der Absicht, einen Krieg, ein bewaffnetes Unternehmen oder Zwangsmaßregeln gegen die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder herbeizuführen oder zu fördern, zu einer Regierung, einer Partei, einer anderen Vereinigung oder einer Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes oder zu einer Person, die für eine solche Regierung, Partei, Vereinigung oder Einrichtung tätig ist, Beziehungen aufnimmt oder unterhält, wird mit Zuchthaus bestraft.

Handelt der Täter in der Absicht, sonstige Maßnahmen oder Bestrebungen einer Regierung, einer Partei, einer anderen Vereinigung oder einer Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes herbeizuführen oder zu fördern, die darauf gerichtet sind,

den Bestand (§ 88 Abs. 1) oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder einen der in § 88 bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben,

so ist die Strafe Gefängnis. Der Versuch ist strafbar.

Wer in der Absicht, eine der in Absatz 1 und 2 bezeichneten Maßnahmen oder Bestrebungen herbeizuführen oder zu fördern, unwahre oder gröblich entstellte Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet, wird mit Gefängnis bestraft. Der Versuch ist strafbar.

In besonders schweren Fällen des Absatzes 1 kann auf lebenslanges Zuchthaus, in besonders schweren Fällen der Absätze 2 und 3 auf Zuchthaus erkannt werden.

§ 100 e

(Landesverräterischer Nachrichtendienst)

Wer zu einer Regierung, einer Partei, einer anderen Vereinigung oder einer Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes oder zu einer Person, die für eine solche Regierung, Partei, Vereinigung oder Einrichtung tätig ist, Beziehungen aufnimmt oder unterhält, welche die Mitteilung von Staatsgeheim-

nissen oder eine der in § 100 d Abs. 1 bezeichneten Maßnahmen zum Gegenstand haben, wird mit Gefängnis bestraft.

Ebenso wird bestraft, wer für eine Regierung, eine Partei, eine andere Vereinigung oder eine Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes tätig ist und Beziehungen der in Absatz 1 bezeichneten Art zu einem anderen aufnimmt oder unterhält.

§ 100 f

(Pflichtwidrige Führung von Staatsgeschäften)

Ein Beauftragter der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder, der ein Staatsgeschäft mit einer fremden Regierung, einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung vorsätzlich zum Nachteil seines Auftraggebers führt, wird mit Zuchthaus bestraft.

Sind mildernde Umstände vorhanden, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

§ 101

(Nebenstrafen)

Wegen der in diesem Abschnitt mit Strafe bedrohten Handlungen kann erkannt werden

neben den Strafen aus den §§ 100 bis 100 b, 100 d Abs. 1, 100 f
auf Geldstrafe von unbegrenzter Höhe;
neben den Strafen aus den §§ 100 c, 100 d Abs. 2 und 3 und § 100 e
auf Geldstrafe;
neben einer wegen einer vorsätzlichen Tat verhängten Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten
für die Dauer von einem bis zu fünf Jahren auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und den Verlust des Wahl- und Stimmrechts und der Wählbarkeit
sowie auf den Verlust der aus öffentlichen Wahlen hervorgegangenen Rechte;
neben jeder Freiheitsstrafe aus den §§ 100 bis 100 b, 100 d, 100 e
auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht.

§ 86 gilt entsprechend."

Artikel 2

Weitere Änderungen des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch wird ferner wie folgt geändert:

1. Im § 4 Abs. 3 erhält die Nr. 2 folgende Fassung:
„2. hoch- oder landesverräterische Handlungen gegen die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder und Verbrechen des Verfassungsverrats";

2. Nach § 106 werden folgende Vorschriften eingefügt:

„§ 106 a

(Parlamentssprengung)

Wer innerhalb des befriedeten Bannkreises um das Gebäude eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen teilnimmt und dadurch vorsätzlich Vorschriften verletzt, die über den Bannkreis erlassen worden sind, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Wer zu Versammlungen oder Aufzügen auffordert, die unter Verletzung der im Absatz 1 genannten Vorschriften innerhalb eines befriedeten Bannkreises stattfinden sollen, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft.

§ 106 b
(Hinderung von Parlamentsmitgliedern)

Wer vorsätzlich gegen Anordnungen verstößt, die ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes oder dessen Präsident über das Betreten des Gebäudes des Gesetzgebungsorgans oder des dazu gehörenden Grundstücks oder über das Verweilen oder die Sicherheit und Ordnung im Gebäude oder auf dem Grundstück allgemein oder im Einzelfall erläßt, wird mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist. Die Tat wird nur mit Ermächtigung des Präsidenten des Gesetzgebungsorgans verfolgt.

Die Strafvorschrift des Absatzes 1 gilt bei Anordnungen eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder seines Präsidenten weder für die Mitglieder des Bundestages noch für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten, bei Anordnungen eines Gesetzgebungsorgans eines Landes oder seines Präsidenten weder für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane dieses Landes noch für die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten."

3. § 129 erhält folgende Fassung:

„§ 129
(Kriminelle Vereinigungen)

Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, strafbare Handlungen zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, sie sonst unterstützt oder zu ihrer Gründung auffordert, wird mit Gefängnis bestraft.

Gehört der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern, oder liegt sonst ein besonders schwerer Fall vor, so kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden. Daneben kann Polizeiaufsicht zugelassen werden.

Bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, kann von Strafe abgesehen werden.

Nach diesen Vorschriften wird nicht bestraft, wer das Fortbestehen der Vereinigung verhindert oder von ihrem Bestehen einer Behörde so rechtzeitig Anzeige erstattet, daß eine den Zielen der Vereinigung entsprechende Straftat noch verhindert werden kann. Dies gilt auch für den, der sich freiwillig und ernstlich bemüht, das Fortbestehen der Vereinigung oder die Begehung einer ihren Zielen entsprechenden Straftat zu verhindern, wenn nicht sein Bemühen, sondern ein anderer Umstand dies erreicht."

4. Nach § 129 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 129 a
(Verbotene Vereinigungen)

Hat das Bundesverwaltungsgericht oder das oberste Verwaltungsgericht eines Landes festgestellt, daß eine Vereinigung gemäß Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes verboten ist, so wird jeder, der die Vereinigung fortführt, den organisatorischen Zusammenhalt auf andere Weise weiter aufrechterhält, sich an ihr als Mitglied beteiligt oder sie sonst unterstützt, mit Gefängnis bestraft, soweit nicht in anderen Vorschriften eine schwerere Strafe angedroht ist.

§ 129 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auf Antrag der Bundesregierung, das oberste Verwaltungsgericht eines Landes auf Antrag der Landesregierung."

5. § 135 wird aufgehoben.

6. Nach § 187 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 187 a

(Politische üble Nachrede)

Wird gegen eine im politischen Leben des Volkes stehende Person öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreitung von Schriften, Schallaufnahmen, Abbildungen oder Darstellungen eine üble Nachrede (§ 186) aus Beweggründen begangen, die mit der Stellung des Beleidigten im öffentlichen Leben zusammenhängen, und ist die Tat geeignet, sein öffentliches Wirken erheblich zu erschweren, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

Eine Verleumdung (§ 187) wird unter den gleichen Voraussetzungen mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft."

7. Nach § 316 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 316 a

(Vorsätzliche Gefährdung eines öffentlichen Betriebes)

Wer vorsätzlich den Betrieb

1. einer Eisenbahn, der Post oder dem öffentlichen Verkehr dienender Unternehmen oder Anlagen,
2. einer der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienenden Anlage oder eines für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtigen Unternehmens oder
3. einer der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dienenden Einrichtung oder Anlage

dadurch verhindert oder stört, daß er eine dem Betrieb dienende Sache zerstört, beschädigt, beseitigt, verändert oder unbrauchbar macht oder die für den Betrieb bestimmte elektrische Kraft entzieht, wird mit Gefängnis bestraft.

Der Versuch ist strafbar.

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden."

8. § 317 erhält folgende Fassung:

„§ 317

(Vorsätzliche und fahrlässige Gefährdung des Fernmeldebetriebes)

Wer vorsätzlich den Betrieb einer öffentlichen Zwecken dienenden Fernmeldeanlage dadurch verhindert oder gefährdet, daß er eine dem Betrieb dienende Sache zerstört, beschädigt, beseitigt, verändert oder unbrauchbar macht oder die für den Betrieb bestimmte elektrische Kraft entzieht, wird mit Gefängnis bestraft.

Der Versuch ist strafbar.

In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden.

Wer die Tat fahrlässig begeht, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft."

9. Die §§ 318 und 318 a werden aufgehoben.

10. Nach § 353 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 353 a

(Diplomatischer Ungehorsam)

Wer bei der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber einer fremden Regierung, einer Staatengemeinschaft oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung einer amtlichen Anweisung vorsätzlich zuwiderhandelt oder in der Absicht,

die Bundesregierung irrezuleiten, unwahre Berichte tatsächlicher Art erstattet, wird mit Gefängnis bestraft.

Die Tat wird nur mit Ermächtigung der Bundesregierung verfolgt."

Artikel 3

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Das Gerichtsverfassungsgesetz wird wie folgt geändert und ergänzt:

1. § 24 Abs. 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. Vergehen, wenn nicht die Staatsanwaltschaft wegen der besonderen Bedeutung des Falles Anklage beim Landgericht erhebt oder die Zuständigkeit des Landgerichts nach § 74 a oder des Bundesgerichtshofes nach § 134 begründet ist."

2. Nach § 74 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 74 a

(1) Eine Strafkammer des Landgerichts, in dessen Bezirk das Oberlandesgericht seinen Sitz hat, ist für den Bezirk des Oberlandesgerichts als erkennendes Gericht des ersten Rechtszuges zuständig für die Vergehen und Verbrechen
der Verbreitung hochverräterischer Schriften (§ 84 des Strafgesetzbuchs),
der Staatsgefährdung (§§ 90 bis 97 des Strafgesetzbuchs),
der Agententätigkeit in den Fällen des § 100 d Abs. 2 und 3 des Strafgesetzbuchs,
der Beteiligung an verbotenen Vereinigungen (§§ 129, 129 a des Strafgesetzbuchs),
der Verschleppung (§ 234 a des Strafgesetzbuchs) und
der politischen Verdächtigung (§ 241 a des Strafgesetzbuchs).

(2) Die Zuständigkeit der Strafkammer entfällt, wenn der Oberbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles vor der Eröffnung des Hauptverfahrens die Verfolgung übernimmt, es sei denn, daß durch Abgabe oder Überweisung nach § 134 a Abs. 2 oder 3 die Zuständigkeit der Strafkammer begründet wird.

(3) Im Rahmen des Absatzes 1 erstreckt sich der Bezirk des Landgerichts auf den Bezirk des Oberlandesgerichts."

3. § 120 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Oberlandesgerichte sind zur Verhandlung und Entscheidung im ersten und letzten Rechtszug in den Strafsachen zuständig, die nach § 134 a Abs. 1 von dem Oberbundesanwalt an die Landesstaatsanwaltschaft abgegeben werden oder in denen der Bundesgerichtshof nach § 134 a Abs. 3 bei Eröffnung des Hauptverfahrens die Verhandlung und Entscheidung dem Oberlandesgericht überweist."

b) Als Absatz 3 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„(3) Will ein Oberlandesgericht bei seiner Entscheidung von einer nach dem 1. April 1950 ergangenen Entscheidung eines anderen Oberlandesgerichts oder von einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes abweichen, so hat es die Sache diesem vorzulegen."

4. Dem § 122 Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Im ersten Rechtszug entscheiden sie in dieser Besetzung auch darüber, ob das Hauptverfahren zu eröffnen oder der Angeschuldigte außer Verfolgung zu setzen oder das Verfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens wegen eines Verfahrenshindernisses einzustellen ist."

5. An die Stelle des § 134 treten folgende Vorschriften:

„§ 134

(1) In Strafsachen ist der Bundesgerichtshof zuständig für die Untersuchung und Entscheidung im ersten und letzten Rechtszug:
bei Hochverrat und Verfassungsverrat in den Fällen der §§ 80 bis 83 und 89 des Strafgesetzbuchs,
bei Landesverrat in den Fällen der §§ 100 bis 100 c, 100 d Abs. 1, 100 e und 100 f des Strafgesetzbuchs,
bei Parlamentsnötigung nach § 105 des Strafgesetzbuchs und
bei Nichterfüllung der Pflichten nach § 139 des Strafgesetzbuchs, wenn die Unterlassung eine Straftat betrifft, die zur Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes gehört.

(2) Der Bundesgerichtshof ist ferner für die Untersuchung und Entscheidung im ersten und letzten Rechtszug zuständig bei den in § 74 a Abs. 1 bezeichneten Straftaten, wenn der Oberbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt.

(3) In den Sachen, in denen der Bundesgerichtshof nach Absatz 1 und 2 zuständig ist, trifft er auch die in § 73 Abs. 1 bezeichneten Entscheidungen. Er entscheidet ferner über die Beschwerde gegen eine Verfügung des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofes (§ 168 a der Strafprozeßordnung).

§ 134 a

(1) Richtet sich eine in § 134 Abs. 1 bezeichnete Tat überwiegend gegen die Interessen eines Landes, so soll der Oberbundesanwalt das Verfahren an die Landesstaatsanwaltschaft abgeben, sofern nicht besondere Umstände entgegenstehen. Der Oberbundesanwalt kann auch andere Sachen abgeben; er soll von dieser Befugnis nur bei Sachen minderer Bedeutung Gebrauch machen.

(2) Der Oberbundesanwalt kann eine Sache, die er nach § 74 a Abs. 2 übernommen hat, wieder an die Landesstaatsanwaltschaft abgeben.

(3) Der Bundesgerichtshof kann bei der Eröffnung des Hauptverfahrens die Verhandlung und Entscheidung in den Sachen, in denen er nach § 134 Abs. 1 zuständig ist, dem Oberlandesgericht und in den Sachen, in denen er nach § 134 Abs. 2 zuständig ist, dem Landgericht überweisen."

6. Dem § 139 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Die Strafsenate entscheiden im ersten Rechtszug außerhalb der Hauptverhandlung in der Besetzung von drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden. Dies gilt nicht für den Beschluß, durch den darüber entschieden wird, ob das Hauptverfahren zu eröffnen oder der Angeschuldigte außer Verfolgung zu setzen oder das Verfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens wegen eines Verfahrenshindernisses einzustellen ist."

Artikel 4
Änderung der Strafprozeßordnung

Die Strafprozeßordnung wird wie folgt geändert und ergänzt:

1. Nach § 153 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 153 a

(1) Liegen die Voraussetzungen vor, unter denen das Gericht von Strafe absehen könnte, so kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des Gerichts, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre, von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen.

(2) Ist die Klage bereits erhoben, so kann das Gericht bis zum Beginn der Hauptverhandlung mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft und des Angeschuldigten das Verfahren einstellen."

2. § 153 a der bisherigen Fassung wird § 153 b.

3. Nach § 168 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 168 a

(1) In Sachen, die zur Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes im ersten Rechtszug gehören, können die im vorbereitenden Verfahren dem Amtsrichter obliegenden Geschäfte auch durch einen oder mehrere Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes wahrgenommen werden.

(2) Der Präsident des Bundesgerichtshofes bestellt die Ermittlungsrichter und regelt die Verteilung der Geschäfte für die Dauer eines Geschäftsjahres. Zum Ermittlungsrichter kann jedes Mitglied eines deutschen Gerichts und jeder Amtsrichter bestellt werden."

4. In § 354 Abs. 1 werden nach den Worten „gesetzlich niedrigste Strafe" die Worte „oder das Absehen von Strafe" eingefügt.

5. In § 374 Abs. 1 Nr. 2 wird die Zahl 187 durch die Zahl 187 a ersetzt.

6. Dem § 395 wird folgender Absatz 3 angefügt:
„(3) Im Falle des § 95 des Strafgesetzbuchs steht dem Bundespräsidenten und im Falle des § 97 des Strafgesetzbuchs der betroffenen Person die Befugnis zu, sich der öffentlichen Klage als Nebenkläger anzuschließen."

7. § 433 erhält folgende Fassung:

„(1) Das im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes befindliche Vermögen eines Beschuldigten, gegen den wegen eines Verbrechens des Hochverrats, des Verfassungsverrats oder des Landesverrats (§§ 80 bis 83, 89, 100 bis 100 b, 100 d Abs. 1 und 100 f des Strafgesetzbuchs) die öffentliche Klage erhoben oder Haftbefehl erlassen worden ist, kann mit Beschlag belegt werden. Die Beschlagnahme umfaßt auch das Vermögen, das dem Beschuldigten später zufällt. Sie wirkt, wenn sie nicht vorher aufgehoben wird, bis zur rechtskräftigen Beendigung des Verfahrens.

(2) Die Beschlagnahme wird durch den Richter angeordnet. Bei Gefahr im Verzug kann die Staatsanwaltschaft die Beschlagnahme vorläufig anordnen; die vorläufige Anordnung tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen vom Richter bestätigt wird.

(3) Die Vorschriften der §§ 291 bis 293 gelten entsprechend."

Artikel 5

Übergangsvorschriften

1. Für die nach § 129 a des Strafgesetzbuchs zu treffenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts tritt bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Bundesverwaltungsgericht seine Tätigkeit aufnimmt, an seine Stelle ein Senat des Bundesgerichtshofes, der für die Untersuchung und Entscheidung von Strafsachen im ersten Rechtszug zuständig ist.

2. Die Geschäftsverteilung bei den Gerichten kann im Laufe des Geschäftsjahres 1951 geändert werden, soweit dies durch die Zuständigkeitsregelung dieses Gesetzes erforderlich wird.

Artikel 6
Schutz des Landes Berlin

Die in diesem Gesetz zugunsten des Bundes und der Länder der Bundesrepublik, ihrer verfassungsmäßigen Ordnung, ihrer Staatsorgane und deren Mitglieder erlassenen Strafvorschriften gelten auch zugunsten des Landes Berlin, seiner verfassungsmäßigen Ordnung, seiner verfassungsmäßigen Staatsorgane und deren Mitglieder.

Dieses Gesetz gilt auch in Berlin, sobald das Land Berlin gemäß Art. 87 Abs. 2 seiner Verfassung die Anwendung dieses Gesetzes in Berlin beschließt.

Artikel 7
Schlußvorschriften

Art. 143 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland tritt außer Kraft.

Folgende Vorschriften werden aufgehoben:

1. Kap. III des Achten Teils der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten vom 8. Dezember 1931 (Reichsgesetzbl. I S. 699, 743);
2. die §§ 3 und 4 des im Lande Nordrhein-Westfalen erlassenen Gesetzes über die Befriedung des Hauses des Landtages vom 23. Dezember 1949 (Gesetz- und Verordnungsbl. 1950 S. 13).

Artikel 8
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates
sind gewahrt.
Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.
Bonn, den 30. August 1951.
Der Bundespräsident
Theodor Heuss
Der Bundeskanzler
Adenauer
Der Bundesminister der Justiz
Dehler

B. Gesetz Nr. 62: Beziehungen zu den Besatzungsmächten

Der Rat der Alliierten Hohen Kommission erläßt das folgende Gesetz:

Artikel 1

Weder das deutsche Strafgesetzbuch noch sonstige strafrechtliche Bundes- oder Landesgesetze finden Anwendung in bezug auf:

a) Informationen jeder Art, die den Regierungen der Vereinigten Staaten, der Französischen Republik oder des Vereinigten Königreichs, deren Besatzungsbehörden oder deren Besatzungsstreitkräften gegeben werden oder bestimmt sind, ihnen gegeben zu werden;

b) die Aufnahme oder Unterhaltung von Beziehungen zu den Regierungen der Vereinigten Staaten, der Französischen Republik oder des Vereinigten Königreichs, deren Besatzungsbehörden oder deren Besatzungsstreitkräften.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 31. August 1951 in Kraft.

Ausgefertigt in Bonn, Petersberg, am 30. August 1951.

Im Namen des Rates der Alliierten Hohen Kommission
John J. McCloy
Hoher Kommissar der Vereinigten Staaten für Deutschland
Vorsitzender

I. Unveröffentlichte Quellen

1. Amtliche Überlieferungen

Bundesarchiv, Koblenz (BA)

B 106/3229–3232	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz). Vom 24. Juli 1953
B 106/55535	Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30. August 1951
B 106/6550–6551, 6559–6561	Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950: Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung; Entwurf eines Gesetzes über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes
B 106/6748	Beschluß der Bundesregierung vom 19. September 1950: Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung
B 106/155530–155558	Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Sozialistischen Reichspartei (SRP)
B 136/4367	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Vom 27. September 1950
B 141/3007, 3009–3012, 3014–3054	Strafrechtsänderungsgesetz. Vom 30. August 1951

Bundesrat-Bibliothek, Bonn (BR-Bibl.)

P 44	Drucksachen des Bundesrates 1950–1951
P 59	Rechtsausschuß des Bundesrates, Protokolle 1950–1951

Der Hessische Minister der Justiz, Wiesbaden (Hess. MJ)

Az. 1030/69	Entwurf eines Staatsschutzgesetzes

Der Hessische Ministerpräsident – Staatskanzlei, Wiesbaden (Hess. Staatskanzlei)

Az. 3d02/07	Entwurf eines Staatsschutzgesetzes

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn (Parl. Arch.)

I 69	Materialien zum Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950
I 112	Materialien zum Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamt) vom 8. März 1951
I 179	Materialien zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 15. Juli 1951
I 212	Materialien zum 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951
I 1029	Materialien zum Entwurf eines Gesetzes über die politische Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (wurde nicht Gesetz)
I 1108	Materialien zum Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiete des Rundfunks (wurde nicht Gesetz)

(3.) Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität. Sitzungsprotokolle 1.–170. Sitzung 1949–1953
(5.) Ausschuß zum Schutz der Verfassung. Sitzungsprotokolle 1.–43. Sitzung 1949–1953
(23.) Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht (Rechtsausschuß). Sitzungsprotokolle (Kurz- und Wortprotokolle) 60.–121. Sitzung 1950–1951
(23.) Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht (Rechtsausschuß). Ausschuß-Drucksachen Nr. 1–60, 1951–1952
Deutscher Bundestag – Umdrucke. 1. Wahlperiode 1949–1953, Nr. 1–1077, 4 Bde.

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn (AA, Polit. Arch.)

Abt. 2, 203-00	Staatsschutzbestimmungen (Schutz der Verfassung und dergl.). Bd. 1–2: 1951–1952 und 1953–1954
Abt. 2, 240-11	Übersendung von Gesetzen und Verordnungen an die Alliierte Hohe Kommission in Vorbehaltsmaterien

Noten an Alliierte Hohe Kommission, Bd. 1–21: 10. Oktober 1949–31. Oktober 1954

2. Parteiakten

Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin (ACDP)

VIII-001-1006/1-3	Niederschriften über die Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion. Bd. 1 und 2: 1949–1950. Bd. 3: 1954
VII-004-191/3	Bundesgeschäftsstelle der CDU 1949–1953

Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach (ADL)

FDP-Akten 1938 FDP-Bundestagsfraktion (1949–1953). Rundschreiben, Protokolle
FDP-Akten 1840 FDP-Bundestagsfraktion (1949–1953). Korrespondenz
FDP-Akten 1844 FDP-Bundestagsfraktion. Informationsrundbriefe 1949–1952

Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AdsD)

Akten des Parteivorstandes der SPD (1949–1951) – sog. alter Bestand (01377–01381)
Akten des Parteivorstandes der SPD (1949–1951). Bestand Fritz Heine. Korrespondenz
Protokolle der Sitzungen der SPD-Bundestagsfraktion 1949–1951
Protokolle der Sitzungen des Parteivorstandes der SPD 1949–1951

3. Verbandsakten

Bundesrechtsanwaltskammer, Bonn

Protokoll über die Tagung des Strafrechtsausschusses der deutschen Rechtsanwaltskammern am 24. und 25. August 1950 in Unkel/Rh.

Deutscher Gewerkschaftsbund – Medienpolitik-Archiv, Düsseldorf (DGB Arch.)

Ordner Hauptabteilung – Beamte 1951 Treuepflichtgesetz: Gesetzentwurf, Amtliche Stellungnahmen, Allgemeiner Schriftwechsel
Deutscher Gewerkschaftsbund. Protokolle des Bundesausschusses 1950–1951
Deutscher Gewerkschaftsbund. Protokolle des Bundesvorstandes 1949–1951

4. Sonstige ungedruckte Quellen

Die Dritte Gewalt. Sachkritischer Justizpressedienst. Hrsg. von Karl Nennstiel, Heidesheim, hektogr. 1, 1950/51 – 8, 1957

5. Nachlässe

Nachlaß K. Adenauer — Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf
Nachlaß A. Arndt — Archiv der sozialen Demokratie, Bonn
Nachlaß F. Blücher — Bundesarchiv, Koblenz
Nachlaß Th. Dehler — Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach

Nachlaß G. W. Heinemann	Archiv der sozialen Demokratie, Bonn
Nachlaß H. Th. Kaufmann	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin
Nachlaß W. Laforet	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin
Nachlaß H. Ritter v. Lex	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß W. Menzel	Archiv der sozialen Demokratie, Bonn
Nachlaß H.-J. v. Merkatz	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin
Nachlaß H. Wessel	Archiv der sozialen Demokratie, Bonn

II. Veröffentlichte Quellen, Nachschlagewerke und Literatur

ABENDROTH, Wolfgang: Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. Materialien zur Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie der Bundesrepublik. Hrsg. und eingel. von Joachim Perels, Frankfurt a. M.-Köln 1975.

ABENDROTH, Wolfgang: Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme, Pfullingen ^{5}1975.

ADENAUER, Konrad: Briefe 1949–1951. Bearb. von Hans Peter Mensing, Berlin 1985. (Rhöndorfer Ausgabe Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus 3)

ALBERS, Jan: Die Verhandlungen des Deutschen Juristentages 1860–1960, in: Ernst v. Caemmerer u. a. (Hrsg.): Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860–1960, Bd. 2, Karlsruhe 1960, S. 353–387.

ALBERTIN, Lothar u. a.: Christlicher Widerstand, in: Erich Matthias (†)/Hermann Weber unter Mitwirkung von Günter Braun und Manfred Koch (Hrsg.): Widerstand gegen den Nationalsozialismus in Mannheim, Mannheim 1984, S. 359–434.

AMMANN, Walter/POSSER, Diether: [1.] Denkschrift über Probleme der Justiz in politischen Strafsachen, Heidelberg 1956.

AMMANN, Walter/POSSER, Diether: 2. Denkschrift über Probleme der Justiz in politischen Strafsachen, Heidelberg o. J. (1957).

AMTSBLATT der Alliierten Hohen Kommission in Deutschland [...], Bonn, Nr. 1–64, 1949–1951.

AMTSBLATT der Militärregierung – Deutschland [Britische Zone], Amtsblatt der Kontrollkommission – Deutschland [Britisches Kontrollgebiet], Bielefeld, Nr. 4–28, 1945–1949.

AMTSBLATT des Kontrollrats in Deutschland, Berlin, Nr. 1–61, 1945–1948.

AMTSBLATT des Saarlandes. Sammlung des bereinigten saarländischen Landesrechts. Hrsg. von der Regierung des Saarlandes, Saarbrücken (für das Jahr 1950).

ANTONI, Michael: Das Potsdamer Abkommen – Trauma oder Chance? Geltung, Inhalt und staatsrechtliche Bedeutung für Deutschland, Berlin 1985.

APELT, Willibalt: Erstreckt sich das richterliche Prüfungsrecht auf Verfassungsnormen?, in: NJW 5, 1952, S. 1–3.

ARBEITSGEMEINSCHAFT Demokratischer Juristen. Mitteilungsblatt. Hrsg.: H. Mertens, Herne 1951/1952.

ARNDT, Adolf: Die geistige Freiheit als politische Gegenwartsaufgabe, in: Bundeskongreß der Sozialdemokratischen Partei 1956. Protokoll. Hrsg. vom Vorstand der SPD Bonn, Hannover o. J. (1956), S. 109–130.

ARNDT, Adolf: Der Jurist im Parlament, in: Juristen-Jahrbuch, Bd. 1, 1960, S. 82–89.

BACKES, Otto: Rechtsstaatsgefährdungsdelikte und Grundgesetz, Köln u. a., 1970. (Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abt. 52)

BACKES, Uwe/JESSE, Eckhard: Extremismusforschung – ein Stiefkind der Politikwissenschaft, in: Wolfgang Michalka (Hrsg.): Extremismus und streitbare Demokratie, Stuttgart 1987, S. 9–28. (NPL, Beihefte 4)

BACKES, Uwe/JESSE, Eckhard: Totalitarismus, Extremismus, Terrorismus. Ein Literaturführer und Wegweiser zur Extremismusforschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen [2]1985. (Analysen 38)

BADER, Karl Siegfried: Justiz und Presse, in: Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Justiz und Presse. Bericht über eine Arbeitstagung, o. O. 1952, S. 19–28.

BALFOUR, Michael: Viermächtekontrolle in Deutschland 1945–1946, Düsseldorf 1959.

BAUER, Fritz: Politischer Streik und Strafrecht, in: JZ 3, 1953, S. 649–653.

BAUMANN, Jürgen: Die Reform des Allgemeinen Teils eines Strafgesetzbuches, in: Leonhard Reinisch (Hrsg.): Die deutsche Strafrechtsreform, München 1967, S. 56–71. (Beck'sche Schwarze Reihe 47)

BERGSDORF, Wolfgang: Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland, Pfullingen 1983.

BERICHT über den 38. Deutschen Juristentag in Frankfurt am Main, in: NJW 3, 1950, S. 737.

BEYER, Wilhelm R.: Die These der ex-lege-Wirkung der Verbotsnorm des Art. 9 Abs. II BGG verstößt gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, in: Die Justiz 1954, Nr. 7, S. 362–365.

BIRKE, Wolfgang: Verfassungsrecht, in: Hans de With (Hrsg.): Deutsche Rechtspolitik. Entwicklungen und Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, Heidelberg-Karlsruhe [2]1980, S. 21–71.

BIRKENFELD, Wolfgang: Der Rufmord am Reichspräsidenten. Zu Grenzformen des politischen Kampfes gegen die frühe Weimarer Republik 1919–1925, in: Archiv für Sozialgeschichte V, 1965, S. 453–500.

BLASIUS, Dirk: Geschichte der politischen Kriminalität in Deutschland (1800–1980). Eine Studie zu Justiz und Staatsverbrechen, Frankfurt a. M. 1983.

BLEIBTREU, Otto: Strafrechtsänderungsgesetz und Presse, in: Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Justiz und Presse. Bericht über eine Arbeitstagung, o. O. 1952, S. 36–44.

BOCHMANN, Hans-Peter: Es begann mit einem Begleitkommando. Die Bonner Abteilungen des Bundeskriminalamtes, in: Das Parlament, Nr. 3, 17. 1. 1976, S. 4.

BOCKELMANN, Paul: Öffentlichkeit und Strafrechtspflege, in: NJW 13, 1960, S. 217–221.

BONNER VERTRAG. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten nebst Zusatzvereinbarungen und Briefwechsel. Erläutert von Hans Kutscher. Mit einer Einführung von Wilhelm Grewe, München-Berlin 1952.

BOVENTER, Gregor Paul: Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich, Berlin 1985. (Beiträge zur politischen Wissenschaft 47)

BOVENTER, Gregor Paul: Das Konzept der streitbaren Demokratie im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 16/85, 20. 4. 1985, S. 33–45.

BOVERI, Margret: Der Verrat im 20. Jahrhundert, Reinbek bei Hamburg 1976.
BR Plenum: Sitzungsberichte des Bundesrates, 1.–117. Sitzung, Bonn 1950–1953.
BRACHER, Karl Dietrich u. a.: Die nationalsozialistische Machtergreifung, Köln-Opladen 1960.
BRACHER, Karl Dietrich: Die totalitäre Erfahrung, München 1987.
BRACHER, Karl Dietrich: Zeit der Ideologien. Eine Geschichte politischen Denkens im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1982.
BRACHER, Karl Dietrich: Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München [4]1980. (Serie Piper 142)
BRACHER, Karl Dietrich: Zum Verfassungsverständnis der Bundesrepublik in historisch-politischer Sicht, in: Verfassung und Geschichte der Bundesrepublik Deutschland im Unterricht. Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1980, S. 31–48. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 161)
BRINKMANN, Carl: Soziologische Theorie der Revolution, Göttingen 1948.
BRÜNNECK, Alexander v.: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968. Vorwort: Erhard Denninger, Frankfurt a. M. 1978.
BRYDE, Brun-Otto: Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.
BT Drucks.: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949–1953. Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bd. 1–25, Bonn 1950–1953.
BT Register: Register zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages und zu den Anlagen. 1. Wahlperiode (1949–1953). Erster Teil: Sachregister, Bonn o. J. (1953).
BT Sten. Ber.: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949–1953. Stenographische Berichte, Bd. 1–17, Bonn 1950–1953.
BUCHHAAS, Dorothee: Gesetzgebung im Wiederaufbau. Schulgesetz in Nordrhein-Westfalen und Betriebsverfassungsgesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Einfluß von Parteien, Kirchen und Verbänden in Land und Bund 1945–1952, Düsseldorf 1985. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 79)
BÜLOW, Detlef v.: Strafrecht und Kriminalpolitik, in: Hans de With (Hrsg.): Deutsche Rechtspolitik. Entwicklungen und Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, Heidelberg-Karlsruhe [2]1980, S. 73–108.
BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Oktober 1951–1957.
BUNDESANZEIGER, hrsg. vom Bundesminister der Justiz 1, 1949 – 8, 1956.
BUNDESGESETZ betreffend Abänderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (vom 5. Oktober 1950), in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 66, 1951, S. 110 ff.
BUNDESZENTRALE für politische Bildung, Bonn (Hrsg.): Bundeszentrale für politische Bildung. Aufgabe und Programm, Bonn o. J.
BUNDESZENTRALE für politische Bildung, Bonn (Hrsg.): Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1978.
CDU/CSU-Fraktion. Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion. Eingel. und bearb. von Rainer Salzmann, Stuttgart 1981. (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 2)
CONRAD, Hermann: Der Deutsche Juristentag 1860–1960, in: Ernst v. Caemmerer u. a. (Hrsg.): Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860–1960, Bd. 1, Karlsruhe 1960, S. 1–36.

ČOPIĆ, Hans: Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1967.
DAHS, Hans: Die Stellung des Richters im Bonner Grundgesetz, in: NJW 2, 1949, S. 688–692.
DALLINGER, Wilhelm: Gerichtsverfassung und Strafverfahren. II. Teil: Gerichtsverfassung und Strafverfahren, in: JZ 1, 1951, S. 620–625.
DALLINGER, Wilhelm (Bearb.): Strafprozeßordnung und Gerichtsverfassungsgesetz in der vom 1. Oktober 1950 an geltenden Fassung mit den wichtigsten Nebengesetzen und den Kostenvorschriften, Stuttgart-Köln 1950.
DEHLER, Thomas: Bürgerehre und Pressefreiheit. Betrachtungen zum Verhältnis von Justiz und Presse, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 173, 29./30. 7. 1950, S. 4.
DENNINGER, Erhard: Der Schutz der Verfassung, in: Ernst Benda u. a. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin-New York 1983, S. 1293–1327.
DICHGANS, Hans: Beitrag in: Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen, Bd. 1, Boppard a. Rh., 1982, S. 81–253.
DIESTELKAMP, Bernhard: Kontinuität und Wandel in der Rechtsordnung, 1945 bis 1955, in: Ludolf Herbst (Hrsg.): Westdeutschland 1945–1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986, S. 85–105. (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Sondernummer)
DOEMMING, Klaus-Berto v., u. a.: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR N. F. 1, 1951, S. 1–941, siehe ENTSTEHUNGSGESCHICHTE.
DOERING-MANTEUFFEL, Anselm: Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949–1963, Darmstadt 1983.
DOHNA, Alexander Graf v.: Die staatlichen Symbole und der Schutz der Republik, in: HdDStR Bd. 1, 1930, S. 200–208.
DOKUMENTE betreffend die Begründung einer neuen staatlichen Ordnung in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone. Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes, Wiesbaden 1948.
DOMBOIS, Hans: Politische Gerichtsbarkeit. Der Irrweg der Entnazifizierung und die Frage des Verfassungsschutzes. Mit einem Nachwort von Hermann Ehlers, Gütersloh o. J. (1951).
DORBRITZ, Walther P.: Die Problematik politischer Straftatbestände im geltenden Recht, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Politische Strafprozesse, Hannover 1962, S. 39–54.
DRECHSLER, Karl: Die USA zwischen Antihitlerkoalition und Kaltem Krieg, Berlin (-Ost) 1986.
DREHER, Eduard: Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit. Zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, in: NJW 4, 1951, S. 377–381.
30 Jahre Hessische Verfassung: 1946–1976. Im Auftrag der Hessischen Landesregierung und des Hessischen Landtags hrsg. von Erwin Stein, Wiesbaden [1]1976.
DUDEK, Peter/JASCHKE, Hans-Gerd: Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Bd. 1: Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur. Bd. 2: Dokumente und Materialien, Bd. 1 u. 2, Opladen 1984.
EHLERS, Hermann: Die politische Gerichtsbarkeit, in: Hans Dombois, Politische Gerichtsbarkeit, Gütersloh o. J. (1951), S. 25–32.
EMPFEHLUNGEN des Juristischen Ausschusses der Ministerpräsidenten. Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes, o. O. 1949.
ENTSTEHUNGSGESCHICHTE der Artikel des Grundgesetzes. Bearb. von Klaus-Berto v. Doemming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz, in: JÖR N. F. 1, 1951, S. 1–941.

DER FALL HEDLER, in: Frankfurter Hefte 5, 1950, S. 426–430.

FAULENBACH, Bernd: NS-Interpretationen und Zeitklima. Zum Wandel in der Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 22, 30. 5. 1987, S. 19–30.

FAUST, Fritz: Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, Frankfurt a. M.-Berlin ³1964.

FIEDLER, Wilfried: Die Entstehung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Christian Starck/Klaus Stern (Hrsg.): Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 1, Baden-Baden 1983, S. 103–153.

FISCHER, Erika J./FISCHER, Heinz-D.: John J. McCloy und die Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Presseberichte und Dokumente über den amerikanischen Hochkommissar für Deutschland 1949–1952, Köln 1985.

FISCHER, Helmut Joachim: Erinnerungen. Teil I: Von der Wissenschaft zum Sicherheitsdienst, Ingolstadt 1984.

FOSCHEPOTH, Josef: Einleitung, in: Josef Foschepoth (Hrsg.): Kalter Krieg und Deutsche Frage. Deutschland im Widerstreit der Mächte 1945–1952, Göttingen-Zürich 1985, S. 11–31. (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London 16)

FRANZKI, Harald: 275 Jahre Oberlandesgericht Celle, in: DRiZ 64, 1986, S. 441–448.

FRIEDLAENDER, Ernst: Wieder „deutscher Blick"?, in: Die Zeit Nr. 40, 6. 10. 1949, S. 1.

FRIESENHAHN, Ernst: Grundgesetz und Besatzungsstatut, in: Recht – Staat – Wirtschaft, hrsg. von Hermann Wandersleb, Bd. 2, Stuttgart-Köln 1950, S. 145–163.

FROMME, Friedrich Karl: Die Streitbare Demokratie im Bonner Grundgesetz. Ein Verfassungsbegriff im Wandel, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutz und Rechtsstaat. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln u. a. 1981, S. 185–218.

FROMME, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Forderungen des Parlamentarischen Rates aus der Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen ²1962. (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik 12)

GEIGER, Willi: Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. Kommentar, Berlin-Frankfurt a. M. 1952.

GEIGER, Willi: Möglichkeiten und Grenzen des Verfassungsschutzes, in: Politische Studien 5, 1955, S. 6–29.

GERATS, Hans: Die ersten Urteile des 6. Strafsenats des Bundesgerichtshofes in politischen Verfahren. Die Urteile gegen Reichel/Beyer und Neumann/Dickel/Bechtle, in: Die Justiz 1955, Nr. 1, S. 6–12.

GERATS, Hans u. a.: Staat ohne Recht. Des Bonner Staates strafrechtliche Sonderjustiz in Berichten und Dokumenten. Von einem Autorenkollektiv unter der verantwortlichen Redaktion von Hans Gerats u. a., Berlin (-Ost) 1959.

GESETZESMATERIALIEN, in: DRiZ 29, 1951, S. 162–164.

GRADL, Johann Baptist: Anfang unter dem Sowjetstern. Die CDU 1945–1948 in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Köln 1981.

GREWE, Wilhelm G.: Die politischen Treupflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Gutachten), in: Deutscher Bund für Bürgerrechte Frankfurt a. M. (Hrsg.): Politische Treupflicht im öffentlichen Dienst, Frankfurt a. M. 1951, S. 35–64.

GREWE, Wilhelm G.: Rückblenden 1976–1951, Frankfurt u. a. 1979.

GRIMM, Dieter: Die „Neue Rechtswissenschaft". Über Funktion und Formation nationalsozialistischer Jurisprudenz, in: Peter Lundgreen (Hrsg.): Wissenschaft im Dritten Reich, Frankfurt a. M. 1985, S. 31–54.

GRUCHMANN, Lothar: Justiz im Dritten Reich 1933–1940. Anpassung und Unterwerfung in der Ära Gürtner, München 1988. (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 28)

GRUNDLEGUNG der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951. Eingel. und bearb. von Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1984. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe 2)

GÜDE, Max: Das politische Strafrecht, in: Burghard Freudenfeld (Hrsg.): Schuld und Sühne. Dreizehn Vorträge über den deutschen Strafprozeß, München 1960, S. 119–127.

GÜDE, Max: Probleme des politischen Strafrechts. Vortrag, Hamburg 1957. (Veröffentlichungen der Gesellschaft Hamburger Juristen 4)

GÜDE, Max: Staatssicherheit und Wiedervereinigung (Vortrag gehalten am 8. Oktober 1961 in Königstein/Taunus), in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 204, 28. 10. 1961, S. 1915–1918.

HAHN, Max: Gesetz zum Schutz der Republik vom 25. März 1930. Nebst Ausführungsbestimmungen und Durchführungsbestimmungen und Anhang, enthaltend das Reichsvereinsgesetz, das Gesetz über die Presse und weitere einschlägige ergänzende Bestimmungen, Berlin 1930.

HANDBUCH der Justiz 1953. Hrsg. vom Deutschen Richterbund, Hamburg u. a. 1953.

HANDBUCH des Deutschen Bundestages. Hrsg. von Fritz Sänger in Zusammenarbeit mit der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Stuttgart ^{2}1952.

HANDBUCH politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949. Bearb. von Heinrich Potthoff in Zusammenarbeit mit Rüdiger Wenzel, Düsseldorf 1983. (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 1)

HANNOVER, Heinrich/HANNOVER-Drück, Elisabeth: Politische Justiz 1918–1933. Mit einer Einleitung von Karl Dietrich Bracher, Frankfurt a. M. 1966.

HATTENHAUER, Hans: Deutsche Nationalsymbole. Zeichen und Bedeutung, München 1984. (Analysen und Perspektiven 19)

HdDStR: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz/Richard Thoma, 2 Bde., Tübingen 1930, 1932.

HEGE, Hans: Recht und Justiz, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Politik, Frankfurt a. M. 1983, S. 92–125.

HEHL, Ulrich v.: Wilhelm Marx 1863–1946. Eine politische Biographie, Mainz 1987. (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, 47)

HEHL, Ulrich v./HÜRTEN, Heinz: Der Katholizismus in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980. Eine Bibliographie, Mainz 1983. (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B, 40)

HEIN, Dieter: Zwischen liberaler Milieupartei und nationaler Sammlungsbewegung. Gründung, Entwicklung und Struktur der Freien Demokratischen Partei 1945–1949, Düsseldorf 1985. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 76)

HEINEMANN, Gustav W.: Die Rechtsordnung des politischen Kampfes, in: NJW 15, 1962, S. 889–893.

HEINEMANN, Gustav W./POSSER, Diether: Kritische Bemerkungen zum politischen Strafrecht in der Bundesrepublik, in: NJW 12, 1959, S. 121–127.

HEINITZ, Ernst: Staatsschutz und Grundrechte. Vortrag, Frankfurt a. M.-Berlin 1953. (Kleine Schriften für den Staatsbürger. Hrsg. vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Mannheim 17)

HENNING, Friedrich: Thomas Dehler. Ein streitbarer liberaler Demokrat, in: Claus Hinrich Casdorff (Hrsg.): Demokraten. Profile unserer Republik, Königstein/Ts. 1983, S. 88–97.

HESSISCHER LANDTAG. Drucksachen. I. Wahlperiode 1. Dezember 1946–30. November 1950. Abt. II: Berichte der Ausschüsse Nr. 1–806; Wiesbaden 1950.

HESSISCHER LANDTAG. Drucksachen. I. Wahlperiode 1. Dezember 1946–30. November 1950. Abt. III: Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Bd. 2, Nr. 30–51, 1948, Wiesbaden 1950.

HESSISCHER LANDTAG. Drucksachen. I. Wahlperiode 1. Dezember 1946–30. November 1950. Abt. III: Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Bd. 3, Nr. 52–70, 1949, Wiesbaden 1950.

HEYLAND, Carl: Das Widerstandsrecht des Volkes gegen verfassungswidrige Ausübung der Staatsgewalt im neuen deutschen Verfassungsrecht, Tübingen 1950.

HILDEBRAND, Klaus: Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969. Mit einem einleitenden Essay von Karl Dietrich Bracher, Wiesbaden 1984. (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 4)

Hochverrat. Eine Denkschrift zum kommunistischen Schrifttum, Heppenheim 1953. Siehe RECHTSAUSSCHUSS zur Bekämpfung der Lüge im öffentlichen Leben.

Hochverrat und Staatsgefährdung. Der Bundesgerichtshof als Hüter von Staat und Verfassung. Band II der Sammlung von Urteilen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 178, 26. 9. 1959, S. 1789 f.

Hochverrat und Staatsgefährdung. Urteile des Bundesgerichtshofs siehe HuSt.

Hochverrat und Staatsgefährdung. Zur Veröffentlichung von Urteilen des Bundesgerichtshofes, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 141, 3. 8. 1957, S. 133 f.; Nr. 142, 6. 8. 1957, S. 1344–1346.

HOEGNER, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959.

HORCHEM, Hans Josef: Fünfzehn Jahre Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 5/87, 31. 1. 1987, S. 3–15.

HUBER, F.: Die §§ 90 a und 128 StGB widersprechen dem Grundgesetz, in: Die Justiz 7, 1957, S. 230–233.

HuSt: Hochverrat und Staatsgefährdung. Urteile des Bundesgerichtshofes. Mit einem Vorwort von Walter Wagner, Bd. 1 und 2, Karlsruhe 1957–1958.

IMLE, Walter: Zwischen Vorbehalt und Erfordernis. Eine historische Studie zur Entstehung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes nach 1945, München 1984. (tuduv-Studien: Reihe Sozialwissenschaften 35)

ISENSEE, Josef: Staat und Verfassung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 591–661.

ISENSEE, Josef: Wehrhafte Demokratie, in: Das Parlament Nr. 3, 17. 1. 1976, S. 1 f.

JAHRBUCH der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1950/51. Hrsg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, o. O. (Hannover-Bonn) o. J.

JAHRREISS, Hermann: Demokratie. Selbstbewußtheit-Selbstgefährdung-Selbstschutz (Zur deutschen Verfassungsproblematik seit 1945), in: Festschrift Richard Thoma. Zum 75. Geburtstag, Tübingen 1950, S. 71–91.

JASPER, Gotthard: Der Schutz der Republik. Studien zur staatlichen Sicherung der Demokratie in der Weimarer Republik 1922–1930, Tübingen 1963. (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik 16)

JASPER, Gotthard: Justiz und Politik in der Weimarer Republik, in: VZG 30, 1982, S. 167–205.

JESS, Hanns: Zentrale Verbrecherbekämpfung, in: Das Parlament Nr. 30, 29. 7. 1953, S. 3.

JESSE, Eckhard: Streitbare Demokratie. Theorie, Praxis und Herausforderungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.

JESSE, Eckhard: Streitbare Demokratie – oder was sonst? Überlegungen zu einem vielbefehdeten Begriff, in: Wolfgang Michalka (Hrsg.): Extremismus und streitbare Demokratie, Stuttgart 1987, S. 29–70. (NPL, Beihefte 4)

Die Justiz. Mitteilungsblatt der Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Juristen. Hrsg. H. Mertens, Düsseldorf 1952–1954, 1955–1956, 1957. Siehe W. R. BEYER, H. GERATS, F. HUBER, H. MERTENS, K. PFANNENSCHWARZ, H. STEIN.

Justiz und Presse. Bericht über eine Arbeitstagung, 27. 11. 1951. Hrsg. vom Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen, o. O. (Düsseldorf) 1952. Siehe BLEIBTREU, O. und MOSTAR, G.

Die KABINETTSPROTOKOLLE der Bundesregierung. Hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms. Bd. 1: 1949, bearb. von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard/Rhein 1982. Bd. 2: 1950, bearb. von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard/Rhein 1984. Bd. 3: 1950 (Wortprotokolle), bearb. von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard/Rhein 1986. Bd. 4: 1951, bearb. von Ursula Hüllbüsch, Boppard/Rhein 1988.

KAHLENBERG, Friedrich P.: Rundfunkfreiheit im Verständnis der politischen Parteien während der Nachkriegszeit – ein schwieriger Lernprozeß, in: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.): Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Entwicklungslinien bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1981, S. 325–344.

KEESING'S ARCHIV der Gegenwart 18./19. Jg. 1948/49–26. Jg. 1956.

KERN, Eduard: Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, in: NJW 3, 1950, S. 667–669.

KERN, Eduard: Richtergesetze, in: NJW 2, 1949, S. 603–606.

KERN, Eduard: Der Strafschutz der Verfassung, der höchsten Staatsorgane und des inneren Friedens. Ein Rückblick aus Anlaß der bevorstehenden Änderung des StGB, in: NJW 3, 1950, S. 405–408.

KERN, Eduard: Der Strafschutz des Staates und seine Problematik, Tübingen 1963.

KIRCHHEIMER, Otto: Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Neuwied-Berlin 1965.

KIRCHHEIMER, Otto: Wandlungen in der Struktur des Staatsschutzes, in: ZPolit. N. F. 11, 1964, S. 129–146.

KIRCHHOF, Paul: Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 775–814.

KIRCHLICHES JAHRBUCH für die Evangelische Kirche in Deutschland. Hrsg. von Joachim Beckmann, 77. Jg., 1950 und 78. Jg., 1951.

KLESSMANN, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955. Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, Darmstadt 1982.

KLOTZBACH, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965, Berlin-Bonn 1982.

KLUTH, Hans: Die KPD in der Bundesrepublik. Ihre politische Tätigkeit und Organisation 1945–1956, Köln-Opladen 1959.

KNIESCH, Joachim: Zum Problem der Staatsschutzgesetzgebung, in: DÖV 3, 1950, S. 431.

KPD 1945–1965. Abriß – Dokumente – Zeittafel. Mit einem Geleitwort von Max Reimann, Berlin (-Ost) 1966.

KPD-PROZESS. Dokumentarwerk zu dem Verfahren über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei Deutschlands vor dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts. Hrsg. von Gerd Pfeiffer und Hans Georg Strickert, 3 Bde., Karlsruhe 1955–1956.

KRALEWSKI, Wolfgang/NEUNREITHER, Karlheinz: Oppositionelles Verhalten im Deutschen Bundestag (1949–1953), Köln-Opladen 1963. (Politische Forschungen 3)

KRÜGER, Herbert: Der Verfassungsschutz im Bundesstaat, in: DÖV 13, 1960, S. 725–729.

KÜCHENHOFF, Erich: Tatbestand und Praxis des § 92 StGB und das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, in: NJW 13, 1960, S. 221–226.

KÜHLIG, Gerhard: Die Bonner Strafrechtsänderungsgesetze. Hrsg. vom Deutschen Institut für Rechtswissenschaft, Berlin (-Ost) 1957. (Schriftenreihe Strafrecht 9)

KÜHLIG, Gerhard/SCHWARZ, Gert: Der Charakter der westdeutschen Strafgesetzgebung. Hrsg. vom Deutschen Institut für Rechtswissenschaft, Berlin (-Ost) 1957.

KÜHNE, Jörg-Detlef: Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, Frankfurt a. M. 1985.

KÜSTER, Otto: „Im Blitzverfahren", in: JZ 1, 1951, S. 658 f.

KÜSTER, Otto: Zum Strafrechtsänderungsgesetz. Votum des Rechtsausschusses des Bundesrats, in: JZ 1, 1951, S. 659 f.

KUTSCHER, Hans: Bonner Vertrag, 1952, siehe BONNER VERTRAG.

LAUFER, Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1968.

LEHMANN, Lutz: Legal & Opportun. Politische Justiz in der Bundesrepublik, Berlin 1966.

LEHR, Robert: Gegen die inneren Feinde der Bundesrepublik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 9, 15. 11. 1951, S. 56.

LEPSIUS, M. Rainer: Die Bundesrepublik in der Kontinuität und Diskontinuität historischer Entwicklungen: Einige methodische Überlegungen, in: Werner Conze/M. Rainer Lepsius (Hrsg.): Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 11–19. (Industrielle Welt. Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte 34)

LEPSIUS, M. Rainer: Modernisierungspolitik als Institutionenbildung, Kriterien institutioneller Differenzierung, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Probleme der Modernisierungspolitik, Meisenheim am Glan 1977, S. 17–28.

LEX, Hans Ritter v.: Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes in der Bundesrepublik, in: DÖV 13, 1960, S. 281–286.

LEX, Hans Ritter v.: Wie unsere Verfassung gesichert wird, in: Das Parlament Nr. 30, 29. 7. 1953, S. 1–3.

LEY, Richard: Organisation und Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates, in: ZParl 6, 1975, S. 192–202.

LOBE, Adolf: Die Gesetzgebung des Reiches und der Länder zum Schutze der Republik, Berlin 1922.

LOEWENSTEIN, Karl: Der Kommunismus und die amerikanische Verfassung, in: JZ 2, 1952, S. 2–10.

LOTH, Wilfried: Der Koreakrieg und die Staatswerdung der Bundesrepublik, in: Josef Foschepoth (Hrsg.): Kalter Krieg und Deutsche Frage. Deutschland im Widerstreit der Mächte 1945–1952, Göttingen-Zürich 1985, S. 335–361. (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London 16)

LÜTTGER, Hans: Zur Richteranklage, in: NJW 3, 1950, S. 532 f.

MAASSEN, Hermann: Die Entwicklung des Strafrechts, in: Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.): Die Bundesgesetzgebung während der ersten Wahlperiode des Deutschen Bundestages 1949/1953, Köln 1953, S. 43–46.

MAASSEN, Hermann/HUCKO, Elmar: Thomas Dehler, der erste Bundesminister der Justiz. Mit einem Geleitwort von Hans-Jochen Vogel, Köln 1977.

MAIHOFER, Werner: Die Reform des Besonderen Teils des Strafrechts, in: Leonhard Reinisch (Hrsg.): Die deutsche Strafrechtsreform, München 1967, S. 72–88. (Beck'sche Schwarze Reihe 47)

MAIHOFER, Werner: Der vorverlegte Staatsschutz, in: Jürgen Baumann (Hrsg.): Mißlingt die Strafrechtsreform?, Darmstadt 1969, S. 186–196.

MAJER, Diemut: Die ideologischen Grundlagen des nationalsozialistischen Rechtsdenkens dargestellt am Beispiel der NSDAP (Justiz und NSDAP), in: Niedersächsische Landeszentrale (Hrsg.): Justiz und Nationalsozialismus, Hannover 1985, S. 119–134.

MAJER, Diemut: Grundlagen des nationalsozialistischen Rechtssystems: Führerprinzip, Sonderrecht, Einheitspartei, Stuttgart u. a. 1987.

MAURACH, Reinhart: Deutsches Strafrecht. Besonderer Teil. Ein Lehrbuch, Karlsruhe ^{2}1956.

MAYER, Hellmuth: Der strafrechtliche Schutz des Staates, in: SJZ 5, 1950, Sp. 247–255.

MAYER, Udo/STUBY, Gerhard (Hrsg.): Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949–1976, Köln 1977. (Kleine Bibliothek Politik, Wissenschaft, Zukunft 83)

MENZEL, Walter/GEIGER, Willi: Möglichkeiten und Grenzen des Verfassungsschutzes, in: Politische Studien 5, 1955, S. 9–29.

MERTENS, Hans: Der erste Hochverratsprozeß vor dem Bundesgerichtshof, in: Die Justiz 1954, Nr. 7, S. 353–355.

MERTENS, Hans: Zur Praxis der politischen Strafprozesse. Über die Gesetzlichkeit und die Methoden ihrer Zersetzung durch die Einführung des Gesinnungsstrafrechts, in: Die Justiz 1954, Nr. 6, S. 295–302.

MERZ, Kai-Uwe: Kalter Krieg als antikommunistischer Widerstand. Die Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit 1948–1959, München 1987. (Studien zur Zeitgeschichte 34)

MISCHKE, Monika: Hochverrat und Staatsgefährdung in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs unter besonderer Berücksichtigung der in der sog. DDR geübten Kritik, Diss., Bonn 1962.

MITTELBACH, Hans: Landesverräterischer Nachrichtendienst, in: NJW 10, 1957, S. 649–652.

MITTELBACH, Hans: Strafrechtlicher Schutz der Besatzungsinteressen. Bemerkungen zum Gesetz Nr. 14 der Alliierten Hohen Kommission, in: DRiZ 28, 1950, S. 52–55.

MONTANMITBESTIMMUNG. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951. Eingel. und bearb. von Ga-

briele Müller-List, Düsseldorf 1984. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe 1)

MONTHLY REPORT of the Control Commission for Germany (British Element). Germany. Report of the British High Commissioner. Berlin-Wahnerheide, vol. 4: 1949, vol. 5: 1950 und 1950/51.

MORSEY, Rudolf: Adenauer und der Nationalsozialismus, in: Hugo Stehkämper (Hrsg.): Konrad Adenauer Oberbürgermeister von Köln. Festgabe der Stadt Köln zum 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976, Köln 1976, S. 447–497.

MORSEY, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, München 1987. (Oldenbourg Grundriß der Geschichte 19)

MOSTAR, Gerhart Hermann: Justiz und Presse, in: Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Justiz und Presse. Bericht über eine Arbeitstagung, o. O. 1952, S. 29–35.

MOSTAR, Gerhart Hermann: Nehmen Sie das Urteil an . . .? Menschen vor dem Richter, Stuttgart 1957.

MOSTAR, Gerhart Hermann: Prozesse von heute, Stuttgart 1950.

MOSTAR, Gerhart Hermann: Richter sind auch Menschen, Heidenheim 1955.

MÜHLHAUSEN, Walter: Hessen 1945–1950. Zur politischen Geschichte eines Landes in der Besatzungszeit, Frankfurt a. M. 1985.

MÜLLER, Ingo: Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz, München 1987.

MÜLLER, Josef: Unbedachter Gesetzgeber, in: Deutsche Woche Nr. 12, 1. 9. 1951, S. 1 f.

MÜLLER-MEININGEN jr., Ernst: Attackierte Justiz, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 123, 31. 5. 1950, S. 1.

MÜLLER-MEININGEN jr., Ernst: Hexenprozesse 1953 – ein bedenklicher Ausweg. Rechtsprechung gegen Gegner des Staates auf schwankendem Boden, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 270, 21./22. 11. 1953, S. 4.

MÜLLER-MEININGEN jr., Ernst: Ein Maulkorbgesetz?, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 124, 1. 6. 1950, S. 3.

NESS, Karl-Heinz: Das politische Strafrecht der Bundesrepublik und das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, Diss., Hamburg 1969.

NEUMANN, Sigmund: The International Civil War, in: World Politics, vol. 1, 1949, S. 333–350.

NEUMAYER, Fritz: Rede in der konstituierenden Sitzung der großen Kommission für die Strafrechtsreform, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 69, 10. 4. 1954, S. 599–603.

NOLLAU, Günther: Die ersten 25 Jahre. Entwicklung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, in: Das Parlament Nr. 3, 17. 1. 1976, S. 3.

O'BRIAN, John Lord: New encroachments on individual freedom, in: Harvard Law Review vol. 66, 1952/1953, S. 1–27.

PARLAMENTARISCHER RAT, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe). Formulierungen der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums Bonn 1948/49, Bonn 1949.

PARLAMENTARISCHER RAT, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Drucksachen Nr. 850, 854), erstattet von den Berichterstattern des Hauptausschusses für das Plenum, den Abgeordneten Dr. Hermann von Mangoldt, Friedrich Wilhelm Wagner, Dr. Dr. h. c. Robert Lehr, Dr. Rudolf Katz, Dr. Wilhelm Laforet, Georg-August Zinn, Dr. Hermann Höpker Aschoff, Dr. Heinrich von Brentano, Bonn 1949.

PARLAMENTARISCHER RAT, Stenographischer Bericht über die zwölf Sitzungen des Plenums des Parlamentarischen Rates, Bonn 1949.

PARLAMENTARISCHER RAT, Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49, Bonn 1949.

DER PARLAMENTARISCHE RAT 1948–1949. AKTEN UND PROTOKOLLE. Bd. 1: Vorgeschichte. Bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard a. Rh. 1975. Bd. 2: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. Bearb. von Peter Bucher, Boppard a. Rh. 1981.

PARTEITAG der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Hamburg 1950. Hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1950.

PETERS, Hans: Die Landesverfassungen der sowjetischen Besatzungszone, in: Europa-Archiv 1, 1946/47, S. 639–644.

PETERS, Hans: Die Verfassungsentwicklung in Deutschland seit 1945 bis zum Bonner Grundgesetz, in: Hermann Wandersleb (Hrsg.): Recht – Staat – Wirtschaft, Bd. 2, Stuttgart-Köln 1950, S. 83–121.

PFANNENSCHWARZ, Karl: Die Entstehung des Abschnitts „Staatsgefährdung" im 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951, in: Die Justiz 7, 1957, S. 139–147, 190–197, 222–230.

PFANNENSCHWARZ, Karl: Das Fünfte Strafrechtsänderungsgesetz, in: Die Justiz 7, 1957, S. 5–8.

PFANNENSCHWARZ, Karl: Die Staatsgefährdung im Schweizer Recht, in: Die Justiz 7, 1957, S. 47–51 und 87–94.

PFETSCH, Frank R.: Verfassungspolitik der Nachkriegszeit, Darmstadt 1985. (Erträge der Forschung 238)

PFETSCH, Frank R.: Verfassungspolitische Innovationen 1945–1949. Am Anfang war der linksliberale Rechtsstaat, in: ZParl 17, 1986, S. 5–25.

POLITISCHE TREUPFLICHT im öffentlichen Dienst. Drei Gutachten, erstattet von der Gesellschaft zur Wahrung der Grundrechte e. V. Mannheim-Heidelberg; Wilhelm Grewe; Ulrich Scheuner zu dem Beschluß der Bundesregierung vom 19. 9. 1950 zur politischen Betätigung von Angestellten des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung. Hrsg. vom Deutschen Bund für Bürgerrechte Frankfurt a. M., Frankfurt a. M. 1951.

POLITISCHE TREUPFLICHT im öffentlichen Dienst, in: AöR 76 (N. F. 37), 1950/51, S. 335–338.

POSSER, Diether: Politische Strafjustiz aus der Sicht des Verteidigers, Karlsruhe 1961.

RADBRUCH, Gustav: Entwurf eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuchs (1922). Mit einem Geleitwort von Thomas Dehler und einer Einleitung von Eberhard Schmidt, Tübingen 1952.

REAL, Walter: Staatsschutzrevision. Referat an der Herbstversammlung 1949 der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 65, 1950, S. 61–81.

RECHTSAUSSCHUSS zur Bekämpfung der Lüge im öffentlichen Leben, Heidelberg (Hrsg.): Hochverrat. Eine Denkschrift zum kommunistischen Schrifttum, Heppenheim 1953.

RECHTSAUSSCHUSS zur Bekämpfung der Lüge im öffentlichen Leben, Heidelberg (Hrsg.): Richterliche Entscheidungen zur Frage des demokratischen Staatsschutzes, Heppenheim 1952.

RECHTSAUSSCHUSS zur Bekämpfung der Lüge im öffentlichen Leben, Heidelberg (Hrsg.): Unkenntnis oder Rückversicherung? Die unbegreifliche Haltung westdeutscher Gerichte in Fragen des demokratischen Staatsschutzes, Heidelberg 1952.

REIMANN, Max: Entscheidungen 1945–1956, Frankfurt a. M. 1973.

REPORT on Germany. Office of the U. S. High Commissioner for Germany. Bad Godesberg-Mehlem. 1949–1952. (1. Quarterly Report on Germany – 10. Quarterly Report 21. 9. 1949–31. 3. 1952. Report 21. 9. 1949–31. 7. 1952)

RÖMER, Peter: Die Verfassungsentwicklung in den fünfziger Jahren, in: Dieter Bänsch (Hrsg.): Die fünfziger Jahre. Beiträge zu Politik und Kultur, Tübingen 1985, S. 71–89. (Deutsche Text-Bibliothek 5)

RUHRMANN, Hanns W.: Die Angriffsziele der Staatsgefährdungsdelikte: „Staatsgefährdende Absichten und Bestrebungen", in: NJW 13, 1960, S. 992–996.

RUHRMANN, Hanns W.: Grenzen strafrechtlichen Staatsschutzes. Anmerkungen zu einer Reform der Staatsgefährdungsdelikte, in: NJW 10, 1957, S. 1897–1900.

RUHRMANN, Hanns W.: Der Hochverrat in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, in: NJW 10, 1957, S. 281–285.

RUHRMANN, Hanns W.: KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts und Staatsschutz-Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, in: NJW 9, 1956, S. 1817–1821.

RUHRMANN, Hanns W.: Verfassungsfeindliche und landesverräterische Beziehungen. Ein Beitrag zum interlokalen Strafrecht, in: NJW 12, 1959, S. 1201–1207.

SAUER, Fritz: Landesverratsprozeß um den falschen „Generalvertrag", in: DRiZ 32, 1954, S. 113–116.

SAX, Walter: Parlamentsnötigung durch Streik?, in: NJW 6, 1953, S. 368–370.

SAX, Walter: Zum Verfahren in Staatsschutzsachen im Ausland, in: JZ 14, 1964, S. 41–52.

SCHACHTNER, Richard: Die deutschen Nachkriegswahlen. Wahlergebnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in den deutschen Bundesländern, in West-Berlin, im Saarland und in der Sowjetzone (DDR) 1946 bis 1956, München 1956.

SCHÄFER, Ernst/DOHNANYI, Hans v.: Die Strafgesetzgebung der Jahre 1931 bis 1935 (Nachtrag zu Reinhard Frank, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 18. Aufl.), Tübingen 1936.

SCHÄFER, Leopold u. a.: Die Strafgesetznovellen von 1933 und 1934. Mit Ausführungsvorschriften. Erläutert von Leopold Schäfer, Hans Richter und Josef Schafheutle, Berlin 1934.

SCHAFHEUTLE, Josef: Das Strafrechtsänderungsgesetz. I. Teil: Materielles Strafrecht, in: JZ 1, 1951, S. 609–620.

SCHAUB, Stefan: Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949–1980. Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge, Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1984. (Schriften zum Öffentlichen Recht 460)

SCHERB, Armin: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassunggebung nach 1945, Frankfurt a. M. u. a. 1987. (Verfassungspolitik 5)

SCHEUCH, Erwin K.: Politischer Extremismus in der Bundesrepublik, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart ^{3}1979, S. 433–469.

SCHEUNER, Ulrich: Art. 146 GG und das Problem der verfassunggebenden Gewalt, in: DÖV 6, 1953, S. 581–585.

SCHEUNER, Ulrich: Politische Betätigung von Beamten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (Gutachten), in: Deutscher Bund für Bürgerrechte Frankfurt a. M. (Hrsg.): Politische Treupflicht im öffentlichen Dienst, Frankfurt a. M. 1951, S. 65–92.

SCHEUNER, Ulrich: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik, in: DVBl. 67, 1952, S. 293–298.

SCHEUNER, Ulrich: Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz, in: Um Recht und Gerechtigkeit. Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart-Köln 1950, S. 313–330.

SCHINDLER, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982. Hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Bonn [2]1983.

SCHMID, Richard: Einwände. Kritik an Gesetzen und Gerichten, Stuttgart 1965.

SCHMID, Richard: Die Haltung der Richterschaft im Spiegel bedeutsamer Strafprozesse, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Politische Strafprozesse, Hannover 1962, S. 55–77.

SCHMID, Richard: Die Problematik des Verfassungsschutzes, in: Die Neue Gesellschaft 3, 1956, S. 163–171.

SCHMIDT, Ute: Die Deutsche Zentrumspartei, in: Richard Stöss (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 1, Opladen 1983, S. 1192–1242. (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin 38)

SCHMIDT-LEICHNER, Erich: Das Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951, in: NJW 4, 1951, S. 857–861.

SCHMOLLINGER, Horst W.: Die Deutsche Partei, in: Richard Stöss (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 1, Opladen 1983, S. 1025–1111. (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin 38)

SCHÖNKE, Adolf: Der strafrechtliche Staatsschutz im ausländischen Recht, in: NJW 3, 1950, S. 281–285.

SCHÖNKE, Adolf/SCHRÖDER, Horst: Strafgesetzbuch. Kommentar, München-Berlin [7]1954.

SCHÖNKE, Adolf/SCHRÖDER, Horst: Strafgesetzbuch. Kommentar, München-Berlin [21]1982.

SCHOLZ, Franz: Die deutsche Justiz. Eine Betrachtung aus Anlaß von Eugen Schiffers gleichnamigem Buch, in: SJZ 5, 1950, Sp. 414–419.

SCHROEDER, Friedrich-Christian: Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht. Eine systematische Darstellung, entwickelt aus Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung, München 1970. (Münchener Universitätsschriften, Reihe der Juristischen Fakultät 9)

SCHROEDER, Friedrich-Christian: Das Strafrecht zum Schutz von Verfassung und Staat, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutz und Rechtsstaat. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln u. a. 1981, S. 219–236.

SCHUBERT, Werner: Die deutsche Gerichtsverfassung (1869–1877). Entstehung und Quellen, Frankfurt a. M. 1981.

SCHÜTZ, Werner: Strafprozesse als Symptome und Momente politischer Entwicklung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Politische Strafprozesse, Hannover 1962, S. 9–24.

SCHULZE, Hagen: Weimar. Deutschland 1917–1933, Berlin 1982. (Die Deutschen und ihre Nation 4)

SCHWAGERL, H[ans] Joachim: Verfassungsschutz in der Bundesrepublik, Heidelberg 1985. (Motive, Texte, Materialien (MTM) 30)

SCHWARZ, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957. Mit einem einleitenden Essay von Theodor Eschenburg, Stuttgart-Wiesbaden 1981. (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 2)

SCHWARZ, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963. Mit einem einleitenden Essay von Johannes Gross, Stuttgart-Wiesbaden 1983. (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 3)

SCHWARZ, Hans-Peter: Der vergessene Staat. Ein Plädoyer für ein neues Selbstbewußtsein der Bundesrepublik, in: Die politische Meinung 30, 1985, Nr. 218, S. 24–32.

SCHWARZ, Hans-Peter: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Stuttgart [2]1980.

SCHWARZ, Otto: Das Grundgesetz in der strafrechtlichen Praxis, in: NJW 3, 1950, S. 124–126.

SCHWARZ, Otto: Strafprozeßordnung mit Gerichtsverfassung und Nebengesetzen, München-Berlin [18]1955.

SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR STRAFRECHT. Révue Pénale Suisse 66, 1951.

SCHWINGE, Erich: Ehrenschutz heute. Die Schutzlosigkeit der Führungskräfte, Tübingen u. a. 1988. (Veröffentlichungen der Stiftung Kulturkreis 2000, Reihe Forum 9)

SEIFERT, Jürgen: Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und dokumentarische Darstellung des Textes des Grundgesetzes mit sämtlichen Änderungen, Neuwied-Darmstadt [3]1977.

SELLERT, Wolfgang: Nationalsozialistische Ideologie und der Versuch zu einer Reform des Strafprozeßrechts im Dritten Reich, in: Niedersächsische Landeszentrale (Hrsg.): Justiz und Nationalsozialismus, Hannover 1985, S. 59–96.

Staat ohne Recht. Des Bonner Staates strafrechtliche Sonderjustiz in Berichten und Dokumenten. Von einem Autorenkollektiv unter der verantwortlichen Redaktion von Hans Gerats u. a., Berlin (-Ost) 1959, siehe GERATS, Hans.

STARITZ, Dietrich: Die Kommunistische Partei Deutschlands, in: Richard Stöss (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. 2, Opladen 1984, S. 1663–1809. (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin 39)

STATISTISCHES JAHRBUCH für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1953–1960.

STEGER, Hugo: Sprache im Wandel, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Bd. 3: Kultur. Mit Beiträgen von Hannelore Brunhöber u. a., Frankfurt a. M. 1983, S. 15–46.

STEIN, Erwin: Die Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung, in: Erwin Stein (Hrsg.): 30 Jahre Hessische Verfassung 1946–1976, Wiesbaden 1976, S. 183–203.

STEIN, Helmut: Volkssouveränität oder Obrigkeitsstaat?, in: Die Justiz 1955, Heft 3, S. 113–119.

STEININGER, Rolf: Eine Chance zur Wiedervereinigung? – Die Stalin-Note vom 10. März 1952 – Darstellung und Dokumentation auf der Grundlage unveröffentlichter britischer und amerikanischer Akten, Bonn 1985. (Archiv für Sozialgeschichte Beiheft 12)

STEININGER, Rolf: Eine vertane Chance. Die Stalin-Note vom 10. März 1952 und die Wiedervereinigung. Eine Studie auf der Grundlage unveröffentlichter britischer und amerikanischer Akten, Berlin-Bonn 1985.

STERNBERGER, Dolf: Recht ohne Politik. Eine Stellungnahme zum Fall Wolfgang Hedler, in: Welt am Sonntag Nr. 8, 19. 2. 1950, S. 2.

STOLLEIS, Michael: Rechtsordnung und Justizpolitik 1945–1949, in: Norbert Horn (Hrsg.): Europäisches Rechtsdenken in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Helmut Coing zum 70. Geburtstag, Bd. 1, München 1982, S. 383–407.

Die Strafgesetznovellen von 1933 und 1934. Mit Ausführungsvorschriften. Erläutert von Leopold Schäfer u. a., Berlin 1934. Siehe SCHÄFER, Leopold.

U. S.-ARCHIV-DIENST. Hrsg. vom U. S. Feature Service, ISD, HICOG, Bad Nauheim u. a., 1, 1949/50 – 4, 1952/53.

DAS VERBOT der KPD. Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Erster Senat – vom 17. August 1956. Sonderausgabe für das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Karlsruhe 1956.

VERHANDLUNGEN des Achtunddreißigsten Deutschen Juristentages in Frankfurt a. M. 1950. Hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Tübingen 1951.

Die Verordnung zum Schutze des deutschen Volkes (Verordnung des Reichspräsidenten vom 4. Februar 1933) mit den einschlägigen Nebengesetzen und den Ausführungsbestimmungen des Reichs und Preußens unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung für die Praxis erläutert von Franz Janich, Berlin 1933.

VIER JAHRE BUNDESTAG. Handbuch der Bundestagsfraktion der KPD, Oppau 1953.

WAGNER, Albrecht: Die Umgestaltung der Gerichtsverfassung und des Verfahrens- und Richterrechts im nationalsozialistischen Staat, in: Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus, Bd. 1, Stuttgart 1968, S. 191–366. (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 16/I)

WAGNER, Walter: Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat, in: Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus, Bd. 3, Stuttgart 1974, S. 13–863. (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 16/III)

WAGNER, Walter: Die gerichtliche Zuständigkeit in Staatsschutz-Strafsachen, in: Hans-Heinrich Jescheck/Hans Lüttger (Hrsg.): Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag, Berlin-New York 1977, S. 625–646.

WAGNER, Walter/WILLMS, Günther: Der 6. Strafsenat – Legende und Wirklichkeit, in: Gerda Krüger-Nieland (Hrsg.): 25 Jahre Bundesgerichtshof am 1. Oktober 1975, München 1975, S. 265–272.

WASSERMANN, Rudolf: Der politische Richter, München 1972. (Serie Piper 9)

WEBER, Hellmuth v.: Hochverrat und Staatsgefährdung, in: MDR 11, 1957, S. 584 f.

WEBER, Hellmuth v.: Das Strafrechtsänderungsgesetz, in: MDR 5, 1951, S. 517–523, 641–646.

WEBER, Hellmuth v./BADER, Karl Siegfried: Der Schutz des Staates. Welche strafrechtlichen Normen empfehlen sich zum Schutz des Staates?, Tübingen 1951.

WEGENER, Wilhelm: Die neuen deutschen Verfassungen, Essen/Kettwig 1947.

WEINKAUFF, Hermann: Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus. Ein Überblick, in: Die deutsche Justiz und der Nationalsozialismus, Bd. 1, Stuttgart 1968, S. 19–188. (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 16/I)

WELZEL, Hans: Das Deutsche Strafrecht. Eine systematische Darstellung, Berlin ^{11}1969.

WENGLER, Wilhelm: Deutschland als Rechtsbegriff, in: Theodor Maunz (Hrsg.): Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, München 1956, S. 49–90.

WENGST, Udo: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948 bis 1953, Düsseldorf 1988. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 84)

WILLMS, Günther: Art. 18 GG und der strafrechtliche Staatsschutz, in: NJW 17, 1964, S. 225–228.

WILLMS, Günther: Die Organisationsdelikte. Eine gesetzeskritische Betrachtung, in: NJW 10, 1957, S. 565–568.

WILLMS, Günther: Der strafrechtliche Staatsschutz nach dem neuen Vereinsgesetz, in: JZ 15, 1965, S. 86–92.

WILLMS, Günther: Das Vereinigungsverbot des Art. 9 Abs. 2 GG und seine Vollziehung, in: NJW 10, 1957, S. 1617–1619.

WINTERFELD, Achim v.: Zur Rechtsprechung in Staatsschutzsachen, in: NJW 12. Jg., 1959, S. 745–749.

WITT, Peter-Christian: Friedrich Ebert, Parteiführer – Reichskanzler – Volksbeauftragter – Reichspräsident. Mit einem Geleitwort von Gustav W. Heinemann, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg 1971.

WOESNER, Horst: Das neue Staatsschutzstrafrecht, in: NJW 21, 1968, S. 2129–2134.

ZIMMERMANN, Reinhard: Der oberste Gerichtshof für die Britische Zone (1948–1950) und die Fortbildung des Bürgerlichen Rechts, in: ZNR 3, 1981, S. 158–183.

Zur Auslegung der Bestimmungen über die Staatsgefährdung, in: DRiZ 34, 1956, S. 133 f.

Register

Abendroth, Wolfgang 309
Adenauer, Konrad 18 f., 32, 52, 69, 81, 102, 107, 118, 160 f., 207–209, 231, 233, 308
Agartz, Viktor 309
Ammann, Walter 302 f.
Amnestiedebatte 304, 307, 309
Angenfort, Josef 307, 333
Anspach (US-MilReg) 44
Anwerbung für ausländischen Wehrdienst 105, 109, 118, 162, 240 f.
Anzeigepflicht für strafbare Handlungen 42, 105, 118, 264
Arbeitsrechtliche Fragen 63–75, 156, 158, 295, 303
– arbeitsgerichtliche Rechtsprechung 71, 156, 295
Arndt, Adolf 16, 18, 40–44, 56, 72, 83, 87, 89, 95, 98, 140, 142, 144 f., 155, 170 f., 173–175, 177, 181, 188 f., 193, 195 f., 201–204, 207, 209–215, 217, 234, 239, 246, 267 f., 270 f., 292 f., 315 f., 327, 344
Arnim-Paragraph s. Diplomatischer Ungehorsam
Arnold (RegR) 137
Ausland
– Handlungen gegen ausländische Staaten, Staatsorgane und Staatssymbole 103, 113, 116, 118, 143, 206, 240 f.
– Staatsschutzbestimmungen 80–89, 339
– Störung der Beziehungen zum Ausland 104, 118
Backes, Otto 22
Baden
– Verfassung 37 f.
Bader, Karl Siegfried 148, 320
Bähr, Otto 284
Baldus, Paulheinz 300
Bannkreis, Bannmeile
– um Gerichtsgebäude 105 f., 110, 242
– um Parlamente 92 f., 102 f., 105 f., 109 f., 141, 145, 177, 355 f.
Bauch, Botho 69, 74, 142
Bauer, Fritz 309
Bayern
– Staatsschutzfragen 44
– Verfassung 36–38
Bechtle, Emil 321
Becker, Max 46, 58, 260
Beckmann, Georg 309 f.
Behnke, Kurt 66, 73 f.
Beleidigung 94, 106, 119, 160
Berlin
– Staatsschutzfragen 113, 361
Besatzungsmächte 24, 36, 40, 101, 217, 310
– Aufhebung der NS-Strafvorschriften 27–30, 33, 39, 46, 216
– Gerichtsbarkeit 31–33, 267, 341
– Vorbehaltsmaterien 21
Besatzungsrecht 16, 23, 30–33, 39, 56 f., 61, 98, 159, 208, 225–239, 340
– Kontrollratsgesetze 27, 39, 104, 130, 134, 142, 150, 240, 299, 337
– Straffreiheit für deutsche Informanten 56 f., 150–154, 225–237, 337 f., 344
– Zusatzgesetz Nr. 62 225–237, 338, 361 f.
Beschimpfung des Staates, seiner Verfassung und Symbole 201 f., 352
Besold, Anton 276
Bestandsschutz der Bundesrepublik 19–21, 184, 189, 219, 250, 326–335
Beyer, Herbert 307
Beyerle, Josef 83, 119, 121, 126, 181, 188, 218, 224, 246
Blankenhorn, Herbert 107, 227 f., 232, 236
Blankettbegriffe s. Generalklauseln
Bley, Curt 138
Blücher, Franz 81, 114–116
Böckler, Hans 69
Brecht, Arnold 154
Bremen
– Verfassung 37 f.
Brentano, Heinrich von 128
Bresson, de (AHK) 229 f.
Brill, Hermann L. 44, 87, 181, 205
Bross (AHK) 154
Brown, Sir Alfred 229
Brünneck, Alexander von 22, 302

Bucher, Ewald 83
Bühler, Ottmar 127
Bundesfarben, Bundesflagge 15, 58, 89–94, 101–103, 115, 126, 141, 145, 177
– Verwendung der Farben oder Symbole des früheren Deutschen Reiches 117, 126, 143
Bundesgerichtshof
– Entscheidungen in politischen Strafsachen 25, 251, 298–335
– erstinstanzliche Zuständigkeit 85, 165 f., 263–279, 282–288
Bundesregierung
– Beschlüsse von 1950 und 1951 63–80, 338 f.
– Beschluß vom 19.9. 1950 63–75, 79
Bundesverfassungsgericht
– Entscheidungen 74, 197 f., 245, 294
– Zuständigkeiten 292 f.
Bundesverwaltungsgericht
– Entscheidungen 74, 223, 288, 291
Burchard, Otto 228 f.
Busch, Richard 127, 129, 132
Canter, Karl 41, 44
Contempt of Court 123, 206
Čopić, Hans 22
Dahlmann, Friedrich Christoph 256
Dallinger, Wilhelm 85 f., 103, 114, 137, 167, 170, 248, 265, 272, 275
Debevoise (AHK) 229–231
Dehler, Thomas 31, 45, 52, 65, 72 f., 79, 81–83, 86, 89, 91 f., 98 f., 102 f., 107, 111, 113–118, 125–127, 129 f., 132 f., 138, 140–142, 144–146, 151, 154 f., 158, 161, 168, 171 f., 183, 197, 205–209, 224, 226, 228, 231, 233–236, 246 f., 273, 280, 282, 285 f., 292 f., 320, 325
Dickel, Karl 321
Dickopf, Paulinus 338
Diplomatischer Ungehorsam 105, 252 f., 357 f.
Disziplinarrechtliche Fragen 63–75, 258, 260, 295
Dix, Hellmuth 147, 320
Donhauser, Anton 98 f., 320
Dorls, Fritz 65
Drittes Reich s. Nationalsozialismus
Drost, Hans 148 f., 320
Ebert, Friedrich 311
Egidi, Hans 118
Ehard, Hans 126, 224
Ehlers, Hermann 262
Ehre, Schutz der persönlichen 40, 92, 97, 106, 109, 111, 124, 141, 143, 171, 206, 210, 311
Eichler, Willi 193, 205
Einziehung von Gegenständen 348 f.
Engelbrecht, Paul 118
Engisch, Karl 127
Entnazifizierung 19, 33, 39 f., 91
Erzberger, Matthias 33
Etzel, Franz 128, 177, 203, 260 f.
Euler, August-Martin 98 f., 140, 143
Ewers, Hans 89 f., 140, 143, 169, 178 f., 190, 194, 198 f., 203 f., 207, 210
Extremismus
– Begriff 17–19
s. auch Radikalismus
Fecht, Hermann 47, 113, 121, 218, 246
Feldmann, Horst 148
Fisch, Walter 83, 99, 188, 204, 207, 210, 234, 269, 276, 286, 290, 308, 311
Flaggenfrage s. Bundesfarben
Flecken, Adolf 73
Flor, Georg 170
Freiheitliche demokratische Grundordnung 21, 24, 73, 78, 132, 179–187, 193, 299, 341
Friedensverrat 100, 107, 109, 115, 117–119, 128–131, 161 f., 165, 172–174, 206, 340
– Begriff 104, 112, 114, 149 f.
Friesenhahn, Ernst 127, 137
Füßlein, Rudolf Werner 58, 169 f.
Gefährdung
– des Fernmeldebetriebes 157 f., 191–193, 357
– eines öffentlichen Betriebes 157 f., 191 f., 357
– des Transports 157 f., 191 f.
Geheimnisverrat s. Landesverrat
Gehlen, Reinhard 314
Geier, Friedrich-Wilhelm 300
Geiger, Willi 209
Geiler, Karl 146
Generalklauseln 83, 148, 180, 186–188, 195, 211, 255 f., 341
Gerats, Hans 23

Gerichtsfrieden s. Störung der Rechtspflege
Gerichtsverfassungsgesetz
– Änderungen 105, 108, 222, 264, 266 f., 273, 277 f., 287, 299 f., 358 f.
Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht 24, 85, 165 f., 215 f., 263–288, 337, 342 f.
Geschworene s. Laienmitwirkung
Gesinnungsstrafrecht 100, 130, 149 f., 210, 251, 299, 316
Glain, C. F. 236
Globke, Hans 91 f., 102, 114
Gneist, Rudolf von 284
Greve, Otto Heinrich 32, 94, 98, 155, 195, 204, 217, 234 f., 266–268, 270 f., 276
Grewe, Wilhelm G. 70, 147
Gruder (US-MilReg) 44
Grundgesetz
– Art. 2 61
– Art. 3 183
– Art. 4 183
– Art. 5 61, 63, 91, 183, 194
– Art. 8 103
– Art. 9 79, 156, 196, 289, 291–294, 299, 324, 334
– Art. 12 61
– Art. 18 181, 199, 299
– Art. 21 133, 181, 184, 194, 197, 294, 299, 304, 334
– Art. 24 184
– Art. 25 30
– Art. 26 106, 172
– Art. 73 62
– Art. 75 69
– Art. 91 181
– Art. 93 181
– Art. 98 260
– Art. 100 296
– Art. 101 277, 287
– Art. 103 305
– Art. 142 45
– Art. 143 i.d.F. von 1949 32, 45 f., 48, 91, 104, 109, 119, 150, 216 f., 299, 301, 337
– Art. 146 332–334
Güde, Max 272
Guggenheimer, Walter Maria 225, 291
Haasler, Horst 315
Hallstein, Walter 62, 232
Harlan, Veit 135 f.
Hedler, Wolfgang 94 f., 98, 102, 135, 253–255, 257, 278
Heimann-Trosien, Georg 300
Heinemann, Gustav W. 55, 69
Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane 50, 93, 102 f., 105 f., 108–110, 141, 177, 200–202, 211–213, 247
Hessen
– Entwurf eines Staatsschutzgesetzes 39–45, 97 f., 337
– Verfassung 37 f., 40, 43, 259
Heuss, Theodor 65
Heyer, Friedrich 127
Hippel, Ernst von 127
Hitler, Adolf 28, 85, 88, 96, 190, 208, 265, 282
Hochverrat 41–45, 47 f., 104–106, 108, 119, 171, 175, 224, 247, 264, 299, 318, 340
– Begriff 16 f., 112, 117, 164, 220, 223, 248, 347
– Gebietshochverrat 115
– Hochverräterische Publikationen 117, 248 f., 348
– Hochverräterischer Anschlag 96, 118, 348
– Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens 15, 29, 113, 121, 133, 159 f., 248, 305–311, 347
Hodenberg, Hodo Hermann Frhr. von 127, 130 f., 133 f.
Hoegner, Wilhelm 36
Höpker Aschoff, Hermann 296
Hoffmann, Johannes 44
Holländer, August 32
Jacobi, Werner 69, 155
Jacobs, Peter 240
Jagusch, Heinrich 300
Jahrreiß, Hermann 127
Jasper, Gotthard 24
Jescheck, Hans-Heinrich 214 f.
Joël, Günther 158
John, Otto 52–54, 205, 208, 313 f., 338
Jürgensen, Hans 55
Justitiabilität der neuen Strafnormen 120 f., 145, 148 f., 208, 343
Justizhoheit der Länder 165 f., 223, 265, 271 f., 275, 277
Kaiser, Jakob 207

Kaiserreich
– Rechtsprechung 267, 304
Kalte Revolution 20, 83 f., 88 f., 110 f., 134, 246
Kanter, Ernst 167, 169, 228, 231, 236, 300
Katz, Rudolf 47 f.
Kaufmann, Erich 30
Kemritz, Hans 56 f., 237
Kern, Eduard 127, 280
Kiesinger, Kurt Georg 99, 155, 173, 255–262
Kirchheimer, Otto 16, 81
Klaiber, Manfred 65
Kniesch, Joachim 39 f.
Knöringen, Waldemar von 94
Kohl, Georg 140
Kommunistische Agitation 15, 50, 52, 61, 63 ff., 76–78, 102, 161, 296, 304 ff., 314 ff., 326 ff., 338–340
Kopf, Hermann 184, 202 f., 205, 209, 268, 270 f., 275
Korea-Krieg 19 f., 32, 101, 117, 138, 142, 208, 339 f.
Korfanty, Wojciech 162
KPD-Verbot (1956) 25, 71, 80, 240, 298, 323–326, 328, 333–335
Krahe, Hermann 68
Kriegsdienstverweigerer
– strafrechtlicher Schutz 109, 143, 163
Krille, Herbert 185, 189, 195, 200, 221 f., 270, 277
Kriminelle Vereinigungen 196, 288, 317, 356
Kröger, Herbert 30
Kromphardt, Wilhelm 127
Kühlig, Gerhard 23
Küster, Otto 200, 207, 218–222
Lacherbauer, Carl Jörg 44
Länder, westdeutsche 24, 36–38, 67, 75, 78, 102, 295 f.
s.a. Bayern, Berlin usw.
Laforet, Wilhelm 101, 140, 169, 202, 207, 209, 215–217, 239, 255, 261
Laienmitwirkung in politischen Strafsachen 215, 260, 263, 271, 279–282, 343
Landesverfassungen 33, 36–38, 40, 43, 259
Landesverfassungsgerichte 38, 74, 98
Landesverrat 47, 104, 107 f., 110, 113, 119, 138, 141, 150–154, 165, 171, 199, 210, 225–237, 252 f., 264, 299, 311 f., 327 f., 340 f., 344
– Begriff 17, 151, 175 f., 209, 337 f., 353
– Fahrlässiger Landesverrat 253, 312, 354
– Landesverräterische Beweisvernichtung 253, 312, 354
– Landesverräterische Beziehungen 84, 115 f., 141, 165, 222 f., 253, 313–315, 328–330, 354
– Landesverräterische Fälschung 210, 213 f., 253, 312–314, 353
– Landesverräterischer Nachrichtendienst 312, 330, 354 f.
– Vorsätzlicher Landesverrat 213 f., 223, 312 f., 353
Landgerichte
– erstinstanzliche Zuständigkeit 268, 273–279, 287
Lange, Richard 127, 280
Lebküchner, Richard 135, 257
Lechner, Hans 60, 206, 208, 211, 291
Lehr, Robert 48, 55, 61, 73, 205–208, 292, 325, 344
Leibholz, Gerhard 147
Lenz, Otto 208, 232
Leusser, Claus 222
Lex, Hans Ritter von 206
Lingemann, Heinrich 40
Loewenstein, Karl 87 f.
Lüders, Carl Heinz 60, 62
Lukaschek, Hans 116
Maihofer, Werner 302
Majonica, Ernst 179, 204
Marx, Wilhelm 258 f.
Mayer, Hans 42, 44, 148
McCarran, Pat 87
McCloy, John J. 62, 153, 231, 233
Mehs, Matthias Joseph 155, 261
Mellies, Wilhelm 97
Mende, Erich 179, 234
Menke (AHK) 154
Menzel, Walter 52–55, 297, 307
Merkatz, Hans-Joachim von 57, 60, 128, 155, 181, 185, 187 f., 203 f., 247, 261, 270 f., 275 f., 323
Mertens, Hans 303
Mertins, Arthur 101
Mezger, Edmund 102, 127

Ministeranklage gem. Art. 59 WRV 99
Mohl, Robert von 256
Mosler, Hermann 127
Mostar, Gerhart Hermann 122
Mühlenfeld, Hans 234
Müller, Josef 113, 119 f., 149, 178, 188, 218, 223 f., 246, 320, 340
Munzinger, Werner 111, 114
Nationalsozialismus 18, 36, 96, 117, 130, 133, 160 f.
- Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht 276 f., 283, 336
- Strafnormen, Strafurteile 21, 23, 46, 96 f., 100, 142, 144, 210, 242, 246–252, 282, 304, 309, 336, 342
- Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen s.d.
Naumann, Werner 33
Neate, W. 227
Nebenstrafen
- bei Hochverratsdelikten 348
- bei Landesverratsdelikten 355
- bei Staatsgefährdungsdelikten 179, 352 f.
Neumann, Oskar 321
Neumann, Richard 160
Neumann, Sigmund 89
Neumayer, Fritz 86, 110, 128, 155, 169, 176, 203 f., 209, 226, 230, 316
Niedersachsen
- Ausschreitungen im Wahlkampf (1951) 78, 207
Niese, Werner 280
Niethammer, Emil 280
Nötigung zum Parteibeitritt 42, 97, 155 f., 174
Nötigung zum Wehrdienst 109
Nüse, Karl-Heinz 157, 167, 169, 192
Oberbundesanwalt
- Evokationsrecht 222 f., 264, 266 f., 272, 278, 300
- und Verfassungsschutzämter 297
- Weisungsrecht 165 f., 268, 270
Oberlandesgerichte
- erstinstanzliche Zuständigkeit 268, 271 f., 285, 287
Öffentlichkeit 64, 113, 299, 303
- Fachöffentlichkeit 65, 126–134, 146–150, 320
- Parlamentsöffentlichkeit 320
- und Presse 134–138
Oellers, Fritz 179
Ollenhauer, Erich 90, 95, 100 f., 215
Opposition s. Parlamentarische Opposition
Papen, Franz von 36
Parlament und Justiz 253–262
Parlamentarische Opposition
- strafrechtlicher Schutz 21, 120 f., 131, 188 f., 213, 337, 341
Parlamentssprengung, Parlamentsnötigung 105, 193, 355 f.
Parteiverbot 25, 37, 42, 59, 71, 78, 80, 147, 239 f., 293 f., 322–326, 328, 333–335
Paul, Hugo 144, 246, 334
Peters, Karl 127
Pfannenschwarz, Karl 22 f.
Pflichtwidrige Führung von Staatsgeschäften 355
Platow, Robert 138
Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes 63–75, 292
Politische Gerichtsbarkeit als „dritte Säule" 100, 148, 166, 278 f.
Politische Lüge 110, 141 f., 339
Politische Verdächtigung 40, 57, 338
Posser, Diether 302 f.
Presserecht 59–61, 134–138, 208, 254, 338
Proske, Rüdiger 96
Rabus, Günther 72
Radikalismus
- Begriff 18
s.a. Extremismus
Rathenau, Walter 34
Rechtsprechung in politischen Strafsachen
- Hochverratssachen 301 f., 304–311
- Landesverratssachen 301 f., 311–314
- Staatsgefährdungssachen 301 f., 314–326
s. auch Bundesgerichtshof
Rechtsradikalismus 15, 39, 44, 50, 59, 64, 78, 89 f., 94–96, 102, 135 f., 161, 207, 253–255, 257, 338–340
Reichel, Horst 307
Reif, Hans 147
Reimann, Max 32
Reismann, Bernhard 57 f., 93, 140, 145, 175, 204, 269, 276

Remer, Otto Ernst 81, 95 f., 106, 207
Renner, Heinz 261
Revisionsinstanz in politischen Strafsachen 263–279, 282–288, 341, 343
Rheinland-Pfalz
– Verfassung 37 f.
– verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung 71 f., 295
Richter, Hans 205
Richter, -amt
– Befähigung zum 111 f., 222, 258, 260, 265, 274, 276, 279, 281 f., 343
– Unabhängigkeit 256–258, 262
– Unparteilichkeit 96, 258 f.
Richteranklage 257, 259, 261 f.
Richterwahl 96, 259, 262
Ritzel, Heinrich Georg 101
Roßhaupter, Albert 37
Rotberg, Hans Eberhard 52, 58, 103, 105 f., 109–111, 114–116, 118, 127, 137, 149 f., 155, 157, 159, 163, 167–169, 181 f., 185, 192 f., 195–198, 204 f., 207, 217, 221, 265 f., 268 f., 271, 273–275, 289–291
Ruhrmann, Hanns W. 329
Rundfunkrecht 61–63, 338
Saarland
– Staatsschutzfragen 44, 160
Sabotage 179, 191 f.
s.a. Staatsgefährdende Sabotage
Sauer, Fritz 201, 300
Schäfer, Oswald 135, 257
Schätzel, Walter 127
Schafheutle, Josef 84, 142, 154, 158, 169, 178 f., 182–184, 187, 190 f., 193 f., 197, 199, 201, 204 f., 210, 226, 228 f., 252, 342
Scharpenseel, Carlhans 300
Scheidemann, Philipp 34
Scheuner, Ulrich 70, 189
Schleswig-Holstein
– rechtsradikale Umtriebe 94 f., 207
– Wahlkampfstil (1950) 143
Schmid, Carlo 95, 205, 255, 258 f., 261
Schmid, Richard 309
Schmidt, Eberhard 102, 127, 148
Schmitt, Carl 38
Schmitt, Joseph 277
Schneider, Ludwig 203, 268, 276
Schneidewin, Karl 280
Schnippenkötter, Heribert 208
Schöffen s. Laienmitwirkung
Schönke, Adolf 127, 280
Schroeder, Friedrich-Christian 22
Schrübbers, Hubert 163
Schuster, Fritz 158
Schwarz, Gert 23
Schweiz
– Strafrecht 82–86, 106, 115, 142, 160, 198, 243, 252, 281 f., 317, 338, 342
– Vorbildcharakter 82 f., 85, 109, 142, 220, 252, 269, 281 f.
Seifert, Wolfgang 307, 333
Seraphim, Hans-Jürgen 127
Sicherheit, Gefährdung der
– äußere 80
– innere 31, 49–63, 80 f., 250, 338, 344 f.
Slater, Joseph E. 232
Sonderstrafkammern für Staatsschutzsachen, Sorge vor 273–279
Sorge, Richard 311
Speith, Wolfgang 45
Spionage s. Landesverrat
SRP-Verbot (1952) 59, 78, 80, 240, 294
Staatsgefährdung 93, 178–189, 224, 246, 249–252, 264, 299, 341, 344
– Begriff 17, 29 f., 138, 147 f., 180, 219, 222 f., 249 f., 349
– Staatsgefährdende Organisationsdelikte 311–326, 343
– Staatsgefährdende Sabotage 84, 121, 157 f., 179, 191 f.
– Staatsgefährdende Störungen 350
Staatsgeheimnis s. Landesverrat
Staatsschutz s. Verfassungsschutz
Stalin, Jossif W. 49
Steltzer, Theodor 94
Stock, Christian 45
Störung der Rechtspflege 105, 119 f., 122–124, 136 f., 141, 145, 177, 206
Storch, Anton 102
Strätling, Erich 118
Strafgesetzbuch
– Entwürfe von 1925, 1927, 1930 35, 104 f., 312
– Geltung in beiden Teilen Deutschlands 21, 170 f., 327
s.a. Strafrechtsänderungsgesetze
Strafmilderung bei Rücktritt 348

Strafprozeßordnung
– nderungen 106, 108, 265, 269, 359 f.
Strafrechtsänderungsgesetze
– 2. StÄG vom 6.3. 1953 240 f.
– 3. StÄG vom 4.8. 1953 241 f.
– 4. StÄG vom 11.6. 1957 83, 242–244, 315
– 6. StÄG vom 30.6. 1960 58, 244 f.
– 8. StÄG vom 25.6. 1968 246, 304
Strafrechtsprechung
– und Verfassungsrechtsprechung 185, 195, 332 f.
– und Verwaltungsrechtsprechung 288–298
Strafschärfung bei verfassungsverräterischer Absicht 179, 351
Strauß, Walter 83, 103, 105 f., 111, 181, 192, 228–232, 236
Streik, Streikrecht 84, 121, 131, 158, 192 f., 300, 309 f., 340
Streitbare Demokratie 19, 36, 46, 87, 336
Strohm, Gustav 227
Symbole s. Bundesfarben, s. Verunglimpfung
Terrorismus 17, 19
Thadden, Adolf von 140, 143
Thedieck, Franz 118
Thoma, Richard 127
Todesstrafe 30 f., 41–44
Totalitarismus
– Begriff 17 f., 87
Treuepflicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes 66, 71–75, 292
Triepel, Heinrich 38
Truman, Harry S. 88
Üble Nachrede 94, 96 f., 125, 160, 357
Ulbricht, Walter 313
Uniformmißbrauch 42, 115, 132, 141, 174, 240, 339
Unternehmen(sbegriff) 99, 112–114, 118, 247 f., 349
Verächtlichmachung
– der Bundesrepublik 15
– von Staatsorganen 202, 339
Vereinigte Staaten von Amerika
– Staatsschutzfragen 86–89, 110, 160
Verfassung s. Grundgesetz, s. Länder
Verfassungsgrundsätze (§ 88 Abs. 2 StGB i.d.F. von 1951) 87, 179 f., 183, 186 f., 189, 210 f., 219–221, 223, 315, 341 f.
Verfassungsmäßige Ordnung, Unternehmen gegen die 15, 24, 39, 63–80, 97, 113, 133, 174, 220, 224, 250, 299, 337, 341
Verfassungsschutz
– organisatorischer 51–55, 78, 221, 297 f., 313 f., 338
– im weiteren Sinne 16, 20, 80, 189
Verfassungsstörung 15, 83, 106–108, 113, 115, 117–121, 131–134, 139–141, 143, 145, 147 f., 150, 163–165, 176, 249, 340, 344
– Begriff 107, 139 f., 165
Verfassungsverrat 190 f., 318, 349
– Einfuhr verfassungsverräterischer Publikationen 15, 136, 179, 199 f., 220, 223, 241 f., 305, 325, 351
– Verfassungsverräterische (verbotene) Vereinigungen, Gründung, Förderung 15, 42, 97, 118, 165, 177, 179, 192–198, 220, 223, 245, 288–291, 293, 295, 306, 316–325, 333 f., 343, 350, 356
– Verfassungsverräterische Zersetzung 164, 179, 184, 198 f., 243 f., 350
– Verfassungsverräterischer Nachrichtendienst 55 f., 84, 179, 184, 220, 223, 315 f., 328, 330 f., 350 f.
Verleumdung 94, 202
Versammlungsrecht 57–59, 132, 242, 245, 309, 338
– Sprengung von Versammlungen 42, 110, 174
Verschleppung 57, 338
Verunglimpfung
– des Andenkens Verstorbener 94, 96
– ausländischer Staatssymbole 58, 102, 126
– des Bundespräsidenten 352
– von Personen des öffentlichen Lebens 15
– politischer Märtyrer 109, 111, 117, 240, 339
– von Staatsorganen 136, 201 f., 325, 352
– von Staatssymbolen 50, 58, 89–94, 97, 102 f., 109, 136, 339
– der Widerstandskämpfer s.d.
Verwaltungsgerichte

- Entscheidungen 71 f., 74, 223, 288–291, 293–295
Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen 58, 240, 245, 339
Volksverhetzung 15, 50, 58, 94, 105, 110, 114, 119, 125, 141, 145, 174, 240, 244 f., 339
Von der Heide, Hans-Jürgen 169
Wagner, Friedrich-Wilhelm 169, 175
Wagner, Walter 299 f., 325
Wahl, Eduard 17, 57, 82, 87, 172, 181 f., 188, 200–202, 204, 209, 217, 251, 268 f., 276, 294
Wahldelikte 110, 141, 145, 206, 240 f.
Wahrheitsfeststellung in den Fällen der Beleidigung, üblen Nachrede usw. 119 f., 124 f.
Walter, Felix 48
Weber, Hellmuth von 47, 102, 127, 147, 320
Weber, Karl 155, 197, 203 f., 271
Weber, Kurt 300
Wehner, Herbert 65, 101
Wehrhafte Demokratie s. Streitbare Demokratie
Wehrverfassung, Delikte gegen die 242–244
Weimarer Republik 64 f., 93, 130 f., 141 f., 258, 311, 336
- Ministeranklage s. d.
- Rechtsprechung 112, 133, 247, 265, 267, 282, 304, 309, 342
- Republikschutzgesetze 21, 24, 33–36, 97 f., 131, 140
- „Schwarze Reichswehr" 213 f.
Weinkauff, Hermann 121, 127, 130, 133 f., 148–150, 158–160, 163, 284 f.
Weiz, Gerhart 228 f., 231 f.
Wessel, Helene 99
Wichert, Ernst 65, 68
Widerstandskämpfer
- strafrechtlicher Schutz 15, 50, 58, 94–96, 208, 240, 339
Wiechmann, Carlo 163 f.
Wiederbewaffnung
- und politisches Strafrecht 157, 242–244, 306, 313 f., 340
Wiedervereinigungsgebot
- und politisches Strafrecht 326–335
Willms, Günther 299 f.
Wimmer, August 148, 320
Windthorst, Ludwig 283
Wittrock, Karl 343
Württemberg-Baden
- Verfassung 38, 259
Württemberg-Hohenzollern
- Verfassung 38
Zimmermann, Gustav 47
Zinn, Georg-August 39, 41, 48, 95, 128, 155, 167, 254, 261, 297
Zorn, Albrecht 248
Zusammenarbeit mit dem Ausland, staatsfeindliche s. Landesverräterische Beziehungen

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schiffers, Reinhard:
Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz: Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951 / Reinhard Schiffers. – Düsseldorf: Droste, 1989
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien; Bd. 88)
ISBN 3-7700-5154-8
NE: GT



EX OFFICINA
1989

Satz
Computersatz Bonn GmbH, Bonn
Mergenthaler Type Library

Papier
Alterungsbeständiges Nordland Naturpapier
gemäß DIN 6723, frei von Aluminiumsulfat und
säurebildenden Verbindungen

Einbandstoff
Bamberger Kaliko
GmbH

Druck und Einband
Verlagsdruckerei Schmidt GmbH
Neustadt/Aisch

Printed in Germany