



ALEXANDRA JAEGER

AUF DER SUCHE NACH »VERFASSUNGSFEINDEN«

**Der Radikalenbeschluss
in Hamburg 1971–1987**

Wallstein

Alexandra Jaeger
Auf der Suche nach »Verfassungsfeinden«

Hamburger Beiträge
zur Sozial- und Zeitgeschichte
Herausgegeben von der
Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg

Band 58

Redaktion: Joachim Szodrzynski

Alexandra Jaeger

Auf der Suche nach
»Verfassungsfeinden«

Der Radikalenbeschluss
in Hamburg
1971 – 1987



WALLSTEIN VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© Wallstein Verlag, Göttingen 2019

www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond

Titelfoto: Demonstration gegen den Radikalenbeschluss

in Hamburg, 12.2.1977. Foto: Michael Meyborg

ISBN (Print) 978-3-8353-3410-6

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4328-3

Inhalt

1.	Einleitung	9
	Fragestellung und Untersuchungsgegenstand 15 – Politikgeschichte 16 – Rechtsgeschichte 21 – Verwaltungsgeschichte 22 – Geschichte der inneren Sicherheit 24 – Vorgehen und verwendete Quellen 26 – Forschungsstand 32 – Aufbau der Arbeit 36	
2.	Verfassungstreue im öffentlichen Dienst. Eine neue Praxis wird etabliert 1971-1972	39
2.1	Liberales Auslegung des Beamtenrechts und sicherheitspolitische Weichenstellungen in den 1950er und 1960er Jahren	39
	Treuepflicht und Kalter Krieg in den 1950er Jahren 43 – Regelanfrage und Prüfungspraxis in den 1960er Jahren 55	
2.2	Treuepflicht statt Parteienprivileg – Die Entlassung von Heike Gohl 1971	67
	Erste Maßnahmen gegen DKP-Mitglieder 67 – Gesellschaftliche Umbrüche 71 – Der Diskurs über »Radikale im öffentlichen Dienst« 75 – Das Bedrohungsszenario »unterwanderte Universität« 77 – Rechtliche Kontroversen 88 – Die Entlassung von Heike Gohl 97	
2.3	Die Pressemitteilung des Hamburger Senats vom 23. November 1971	102
	Reaktionen auf die Pressemitteilung des Senats 108 – Kontroverse Wahrnehmungen der studentischen Radikalisierung 118 – Antitotalitäre Ausrichtung oder Rechts-Links-Schwäche 125 – Betroffene Organisationen 130 – Die Gefahrenwahrnehmung der Innenbehörde 138	
2.4	Der Radikalenbeschluss vom 28. Januar 1972	144
	Erste Zuspitzungen nach dem Radikalenbeschluss 151	

3.	Die Verfahren zur Überprüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst 1972-1978	156
3.1	Der Ablauf der Überprüfungsverfahren: Strukturen und Akteure	156
	Akteure 160 – Arkanprinzip vs. Transparenz 165 – Veränderun- gen des Verfahrens nach 1974 172 – Fälle, Vorgänge und Verfah- ren 174	
3.2	Wer galt als »Verfassungsfeind«? Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz und die betroffenen Personen	176
	PZD-Beleg und Regelanfrage 176 – Betroffene Organisatio- nen 181 – Die Hauptgruppe der Betroffenen: junge »68er« im Erziehungsbereich 186 – Beschäftigtengruppen und Vorgänge im Ausbildungsbereich 194 – Geschlechterverhältnis 195 – Die An- gaben des Verfassungsschutzes 198	
3.3	Die Einleitung der formalen Verfahren.	202
	Vorgänge, in denen kein Verfahren eingeleitet wurde 207	
3.4	Die Anhörungen	212
	Gesprächsführung des Senatsamts 214 – Strategien der Betroffe- nen 218 – Distanzierungen und Austritte 230	
3.5	Die Entscheidungen von Senat und Senatskommission.	234
	Einstellungen und Weiterbeschäftigungen 236 – Ablehnungen und Entlassungen 239 – Agitation und konkrete Äußerun- gen 250 – Der Einfluss weiterer Akteure 253 – Ein quantitativer Überblick 259	
3.6	Protest gegen Ablehnungsbeschlüsse und Überprüfungsverfahren	263
	Narrative der betroffenen Organisationen 264 – Unruhe an den Hochschulen 278 – Protest im beruflichen Umfeld 282 – Ge- werkschaften 285 – Protest aus dem Ausland 289 – Reaktionen der Exekutive 294	
3.7	Die Gerichtsverfahren	308
	Treuepflicht vor Parteienprivileg 310 – Höhere Anforderungen an Beschäftigte im Erziehungsbereich 313	

4.	Aushandlungen über den Radikalenbeschluss und die Hamburger Überprüfungspraxis 1972-1977. . .	319
4.1	Uneinheitliche Praxis, anhaltende Kritik und widersprüchliche Rechtsprechung 1972-1975	319
	Kontroversen in Innenministerkonferenz und SPD 320 – Erste Hamburger Gerichtsurteile 326 – Fortschreitende Etablierung des Verfahrens 337 – Konflikte im Hamburger Senat 341	
4.2	Juristische Bestätigung des Vorrangs der Treuepflicht 1975 . .	353
	Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 356 – Ambivalenzen des Beschlusses 363 – Kritik an der Entscheidung 369	
4.3	Reaktionen auf Protest und Gerichtsurteile: Veränderungen von Debatten und Überprüfungspraxis 1975-1977.	372
	(Selbst-)Kritik in Senatskoalition und SPD 373 – Einschränkung der Regelanfrage 381 – Verschiebungen in den politischen De- batten 393	
5.	Innenpolitische Entspannungspolitik: Das Ende des Radikalenbeschlusses 1978-1987	401
5.1	Konkretes Verhalten statt vermutete Gesinnung: Die Abschaffung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz 1978/79	401
	Russell-Tribunal und abgelehnte SozialdemokratInnen 401 – Vor- stöße für eine Liberalisierung 404 – Koschnick-Zwischenbericht und Umdenken in Hamburg 408 – Kloßes Vorschläge vom September 1978 413 – Koschnick-Bericht und Abschaffung der Regelanfrage im Bund 422 – Widerspruch aus der Hamburger Verwaltung 429 – Beschränkung der Regelanfrage in Ham- burg 432	
5.2	Die Hamburger Praxis nach dem Senatsbeschluss von 1979	438
	Ende der Regelanfrage bei Neueinstellungen 438 – Umgang mit den offenen Fällen 443 – Heike Gohl wird Beamtin auf Lebens- zeit 448 – Widersprüchlichkeiten im Behördenhandeln 453 – Das Peter-Urteil von 1981 456 – Abbau der Verhärtungen in den Anhö- rungen 460 – Das Ende des Radikalenbeschlusses 467 – Über- blick über den Ausgang der Verfahren 471	

5.3	Verschiebungen im Diskurs über »Radikale im öffentlichen Dienst«	475
	Die Veränderung des Beamtenbilds: Keine Verfassungstreue »im Schlaf« 476 – Menschen statt FunktionärInnen: Die Veränderte Wahrnehmung kommunistischer Organisationen 484 – Toleranz und Diskussion statt administrative Maßnahmen: Ein anderer Umgang mit der linken Jugend 488 – 1984 statt Weimar: Veränderung von Bedrohungsszenarien und historischen Narrativen 496	
6.	Schluss	510
	Politikgeschichte 511 – Rechtsgeschichte 513 – Verwaltungsgeschichte 514 – Geschichte der inneren Sicherheit 516	
	Quellen- und Literaturverzeichnis	520
	Abkürzungsverzeichnis	548
	Abbildungsverzeichnis	551
	Bildnachweis	553
	Dank	554
	Personenregister	556

1. Einleitung

Am 23. November 1971 erhielt die Hamburger Volks- und Realschullehrerin Heike Gohl einen Brief der Schulbehörde. Just an diesem Tag sollte ihre Probezeit ablaufen – die Verbeamtung auf Lebenszeit stand an. Seit dem 23. November 1967 war Gohl als Beamtin auf Probe an einer Hamburger Schule tätig. Die SchülerInnen hatten sie zur Vertrauenslehrerin gewählt. In dem Schreiben teilte die Schulbehörde Gohl jedoch mit, dass sie entlassen werden solle, weil sie sich in der Probezeit nicht bewährt habe. Dies wurde mit ihrer »politischen Betätigung für die SDAJ¹ und die DKP« und einem Grundsatzbeschluss des Hamburger Senats begründet, nach dem die Aktivität in »rechts- oder linksradikalen Gruppen« mit der Verbeamtung auf Lebenszeit unvereinbar sei.² Am selben Tag veröffentlichte die Landesregierung eine Pressemitteilung, die diesen Senatsbeschluss erläuterte.³ Für viele zeitgenössische BeobachterInnen war dies ein entscheidender Schritt staatlicher Institutionen gegen »Radikale im öffentlichen Dienst«.

Gut zwei Monate später – am 28. Januar 1972 – fassten die Ministerpräsidenten der Länder zusammen mit Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) einen Beschluss, der die Bundesrepublik für ein Jahrzehnt beschäftigen sollte: Der Radikalenbeschluss sollte Mitglieder von Organisationen, die zwar nicht verboten waren, aber als »verfassungsfeindlich« angesehen wurden, vom öffentlichen Dienst fernhalten.⁴ In Umsetzung des Beschlusses wurden alle BewerberInnen für den öffentlichen Dienst durch eine »Regelanfrage« beim Verfassungsschutz überprüft. Jede Behörde fragte also vor der Einstellung eines neuen Mitarbeiters oder einer neuen Mitarbeiterin beim Verfassungsschutz an, ob Informationen über ihn oder sie vorlagen, die deren Verfassungstreue infrage stellen konnten. Erfuhr die Behörde von Mitgliedschaften und Aktivitäten insbesondere in der

1 Die Sozialistische Deutsche Arbeiterjugend (SDAJ) war die Jugendorganisation der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP).

2 Glatz, Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (BSJB), an Gohl, 23.11.1971, abgedruckt in: Der Fall Heike Gohl. Materialien zu Demokratie und Recht 1972, Archiv des Hamburger Instituts für Sozialforschung (HIS-Archiv), Bestand Berufsverbote, Fälle Lehrer.

3 Staatliche Pressestelle Hamburg, Grundsätzliche Entscheidung des Senats, 23.11.1971, Staatsarchiv Hamburg (StA HH), 135-1 VI, 1062. Abgedruckt in Hanspeter Knirsch/Bernhard Nagel/Wolfgang Voegli, (Hrsg.), »Radikale« im öffentlichen Dienst. Eine Dokumentation, Frankfurt/M. 1973, S. 11. Vgl. Dominik Rigoll, Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr, Göttingen 2013 (Beiträge zur Geschichte des 20. Jahrhunderts; 13), S. 299 f.

4 Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28. Januar 1972, in: Hermann Borgs-Maciejewski, Radikale im öffentlichen Dienst. Dokumente, Debatten, Urteile, Bonn 1973, S. 9. Grundlegend zur Entstehung des Beschlusses: Rigoll, Staatsschutz.

DKP und den maoistischen K-Gruppen,⁵ seltener auch der NPD, konnte dies zu Verzögerungen bei der Einstellung oder einer Ablehnung führen. Linke KritikerInnen sprachen vom »Berufsverbot«. Ende der 1970er Jahre wandten sich die sozialliberal regierten Länder und die Bundesregierung von der Überprüfungspraxis ab – wobei Hamburg erneut eine führende Rolle einnahm. Die unionsregierten Länder setzten die Praxis überwiegend auch in den 1980er Jahren fort, Bayern und Baden-Württemberg schafften die Regelanfrage als letzte Bundesländer 1991 ab.⁶ Die Anfragen beim Verfassungsschutz betrafen nach Schätzungen bundesweit zwischen 1,8 und 3,5 Millionen BewerberInnen, ca. 1.000 bis 2.000 BewerberInnen wurden (vorübergehend) abgelehnt oder entlassen.⁷

Der Begriff »Berufsverbot« wurde zum populären, aber umstrittenen politischen Schlagwort⁸ – staatliche Institutionen lehnten ihn ab. Im engen Sinne handelte es sich in der Tat nicht um Berufsverbote, da – im Gegensatz zum strafrechtlichen Berufsverbot⁹ – die Ausübung des Berufs nicht untersagt wurde.

- 5 Der Begriff »K-Gruppe« greift die Besonderheit auf, dass es in den 1970er Jahren eine Vielzahl von kommunistischen Organisationen gab, die sich nur in einzelnen Punkten voneinander unterschieden. Die meisten dieser Organisationen orientierten sich am Maoismus bzw. an der Sowjetunion zu Stalins Zeiten. Dazu zählten unter anderem der Kommunistische Bund Westdeutschland (KBW), die Kommunistische Partei Deutschlands/Aufbauorganisation (KPD/AO), der Kommunistische Bund (KB) oder die Kommunistische Partei Deutschlands/Marxisten-Leninisten (KPD/ML). Vgl. Andreas Kühn, Stalins Enkel, Maos Söhne. Die Lebenswelt der K-Gruppen in der Bundesrepublik der 70er Jahre, Frankfurt/M. 2005. Die DKP bezog sich auf das aktuelle kommunistische System in der Sowjetunion und wurde nicht zu den »K-Gruppen« gezählt.
- 6 Klaus Dammann, Epilog: Das vereinte Deutschland und der Radikalenerlaß, in: Gerard Braunthal, Politische Loyalität und Öffentlicher Dienst. Der »Radikalenerlaß« von 1972 und die Folgen, Marburg 1992, S. 219-225, hier S. 221.
- 7 Die Schätzungen basieren auf den nur bruchstückhaft vorhandenen Statistiken und Umfragen bei den Ländern. Vgl. Wilhelm Bleek, Verwaltung und öffentlicher Dienst, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Politik, aktual. u. erw. Neuausg., Frankfurt/M. 1989, S. 151-180, hier S. 169; Reckers geht von etwa 1 Million Anfragen und tausend Ablehnungen aus. Hans Reckers, Wie wird die Verfassungstreue überprüft?, in: Wulf Schönbohm (Hrsg.), Verfassungsfeinde als Beamte?, München/Wien 1979, S. 138-167, hier S. 143-145. Braunthal geht von 2 bis 2,5 Millionen Anfragen von 1972-79 und 3,5 Millionen Anfragen bis 1987 aus. Die abgelehnten Personen schätzt er auf 1.100 bis 2.250. Braunthal, Loyalität, S. 117. In Niedersachsen gab es zwischen 1972 und 1988 ca. 169.000 Anfragen beim Verfassungsschutz und etwa 200 Ablehnungen und Entlassungen. Jutta Rübke, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Berufsverbote in Niedersachsen 1972-1990. Eine Dokumentation, Hannover 2018, S. 6-23, hier S. 17, 22.
- 8 Der Begriff wurde 1976 in ein bundesdeutsches Lexikon aufgenommen, 1984 in eines der DDR. Berufsverbot, in: Georg Stötzel/Thorsten Eitz (Hrsg.), Zeitgeschichtliches Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache. Unter Mitarbeit von Astrid Jährling-Marienburg, Lea Plate u. a., Hildesheim 2002, S. 80-85, hier S. 82 f.
- 9 Wenn der Betroffene seinen Beruf missbraucht hatte, konnte (und kann) für bis zu fünf Jahren die »Ausübung des Berufs, Gewerbes oder Gewerbebezuges« nach § 42 StGB (bzw. aktuell § 70 StGB) verboten werden. Strafgesetzbuch. Kommentar, begründet von Adolf Schönke fortgeführt von Horst Schröder, 15. Neubearb. Aufl., München 1970,

Aufgrund der faktischen Monopolstellung des Staates in einigen Bereichen, z. B. im Schulbereich, kam gerade die Ablehnung von LehrerInnen einem Berufsverbot jedoch sehr nahe.¹⁰ Allerdings fanden in Hamburg einige Betroffene Anstellungen in Privatschulen, für SozialpädagogInnen und ÄrztInnen gab es im nichtstaatlichen Bereich vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten. Insofern eignet sich der Begriff »Berufsverbot« nicht als analytische Kategorie; es wird stattdessen von Ablehnungen und Entlassungen gesprochen.

Der Beschluss der Ministerpräsidenten von 1972 wurde als »Radikalenerlass«, »Extremistenbeschluss«, »Ministerpräsidentenbeschluss« oder »Radikalenbeschluss« bezeichnet.¹¹ Ich verwende den zeitgenössisch weniger verbreiteten Begriff »Radikalenbeschluss«,¹² der sich anbietet, weil er den irreführenden Verweis auf einen (formalen) »Erlass«¹³ vermeidet. Denn formal handelte es sich nicht um eine Verwaltungsanordnung, sondern lediglich um eine politische Willenserklärung von Bund und Ländern. Der Begriff »Radikale« macht deutlich, dass der Staat die Betroffenen als »zu radikal« für den Staatsdienst einstuft.¹⁴ Gerade diese unscharfe und variable Kategorie entspricht der Veränderung der Praxis in den 1970er Jahren: Als Betroffene nicht länger als »Radikale« angesehen wurden,

S. 273; Tanja Lehmann, *Der Verstoß gegen das Berufsverbot (§145 c StGB)*, Hamburg 2007, S. 5. In den 1950er Jahren wurden strafrechtliche Berufsverbote gegen KPD-Mitglieder ausgesprochen, etwa gegen kommunistische Herausgeber oder Journalisten. Alexander von Brünneck, *Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland. 1949-1968*, Frankfurt/M. 1978, S. 181.

10 Dies erklärte später auch der damalige Kanzleramtschef Horst Ehmke: »Das Schlagwort von den ›Berufsverboten‹ wurde zwar propagandistisch genutzt, traf aber doch das Problem.« Horst Ehmke, *Mittendrin. Von der großen Koalition zur Deutschen Einheit*, Reinbek 1996, S. 179 f.

11 Staatliche Institutionen verwendeten vor allem den Begriff »Extremistenbeschluss«, weil in den 1970er Jahren zunehmend der Begriff des »Radikalismus« durch »Extremismus« ersetzt wurde, beim Verfassungsschutz ab 1974. Radikalismus, in: Brockhaus. *Enzyklopädie in 30 Bänden. Bd. 22, 21. völlig neu bearb. Aufl., Leipzig/Mannheim 2006*, S. 436. Dies war eine Reaktion darauf, dass sich Betroffene den Begriff »Radikale« zu eigen gemacht hatten und KritikerInnen des Radikalenbeschlusses mahnten, dass jene, die die Probleme an der Wurzel (lat. *radix*) bekämpfen wollten, kriminalisiert würden. Vgl. Hans Scheuerl, *Einige Erfahrungen mit ›linken‹ Studenten – aus der Selbstverwaltung des Fachbereichs Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg*, in: Erich Frister/Luc Jochimsen (Hrsg.), *Wie links dürfen Lehrer sein? Unsere Gesellschaft vor einer Grundsatzentscheidung*, Reinbek 1972, S. 135-144, hier S. 139 f.; Bernt Engelmann, *Trotz alledem. Deutsche Radikale 1777-1977*, München 1977.

12 So auch Rigoll, *Staatsschutz*, S. 7.

13 Ein Erlass ist eine Verwaltungsanordnung. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16. überarb. u. erg. Aufl., München 2006 (Grundrisse des Rechts), S. 626.

14 Vgl. die Kritik von Wolfgang Hoffmann-Riem, »Einen juristischen Maßstab für nicht tolerierbare Radikalität gibt es nicht. ›Radikal‹ ist, was oder wer als radikal definiert wird.« Wolfgang Hoffmann-Riem, *Zur Definitionsherrschaft über Radikalität. Zum Radikalen-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts*, in: Manfred Funke (Hrsg.), *Extremismus im demokratischen Rechtsstaat. Ausgewählte Texte und Materialien zur aktuellen Diskussion*, Düsseldorf 1978, S. 370-386.

wurden sie eingestellt. Es ging folglich um gesellschaftliche In- und Exklusionsprozesse, wobei sich die Wahrnehmungen, was als »normal« und als »radikal« galt, wandelten.

In modernen Staaten mit einem umfangreichen Verwaltungsapparat war und ist die Loyalität der Staatsbeschäftigten von hoher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und die Stabilität des Staates. Von dieser Annahme geht das Beamtenkonzept aus, das den BeamtInnen eine besondere Absicherung bietet (etwa lebenslange Versorgung) und dafür besondere Loyalitätsforderungen an diese stellt. Die Anforderungen an den Beamtenapparat unterscheiden sich je nach historischem Kontext und Staatsform. Mit Aufkommen der modernen Verwaltung im 18. Jahrhundert waren Beamte zunächst dem jeweiligen Monarchen verpflichtet, später dem Staat – woraus sich der Begriff des »Staatsdieners« ableitete – und aktuell sind BeamtInnen in der Bundesrepublik Deutschland und in vielen anderen Staaten mit parlamentarischer Demokratie der Verfassung sowie den Gesetzen verpflichtet.¹⁵ Die Forderung nach Loyalität und Gehorsam beinhaltet aber auch die Frage, wie diese Loyalität aussehen soll bzw. wo der Ungehorsam der öffentlich Beschäftigten beginnt.

Zu verschiedenen Zeiten gingen Staaten gegen vermeintliche oder reale StaatsgegnerInnen im Beamtenapparat vor:¹⁶ Im Kaiserreich waren Sozialdemokraten vom Zugang zur Verwaltung ausgeschlossen.¹⁷ In der Weimarer Republik war Mitgliedern von KPD und NSDAP zeitweilig die Tätigkeit im öffentlichen Dienst verwehrt.¹⁸ Im Nationalsozialismus stand die Entfernung von jüdischen BeamtInnen sowie politischen GegnerInnen aus dem Staatsdienst am Anfang der umfassenden Verfolgungspraxis und des Massenmords,¹⁹ in der DDR war die berufliche Diskriminierung von politisch unliebsamen BürgerInnen nicht auf den Staatsdienst beschränkt.²⁰ Ein Beispiel für die Verfolgung politisch Andersdenkender in demokratischen Staaten – im öffentlichen Dienst und darüber

15 Sabine Mecking, »Immer treu«. Kommunalbeamte zwischen Kaiserreich und Bundesrepublik, Essen 2003, S. 362 f.

16 Ebd., S. 14, 365; Michael Ruck, Korpsgeist und Staatsbewußtsein. Beamte im deutschen Südwesten 1928 bis 1972, München 1996 (Nationalsozialismus und Nachkriegszeit in Südwestdeutschland; 4), S. 262.

17 Julia Alexandra Luttenberger, Verwaltung für den Sozialstaat – Sozialstaat durch Verwaltung? Die Arbeits- und Sozialverwaltung als politisches Problemlösungsinstrument in der Weimarer Republik, Berlin 2013, S. 133.

18 Hans-Hermann Schrader, Rechtsbegriff und Rechtsentwicklung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst, Berlin 1985, S. 210–212.

19 Uwe Lohalm, Garant nationalsozialistischer Herrschaft. Der öffentliche Dienst, in: Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hrsg.), Hamburg im »Dritten Reich«, Göttingen 2005, S. 154–187, hier S. 156 f.; Sigrun Mühl-Benninghaus, Das Beamtentum in der NS-Diktatur bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. Zu Entstehung, Inhalt und Durchführung der einschlägigen Beamtengesetze, Düsseldorf 1996, S. 187.

20 Danuta Kneipp, Im Abseits. Berufliche Diskriminierung und politische Dissidenz in der Honecker-DDR, Köln 2009.

hinaus – stellte das Vorgehen gegen KommunistInnen und deren vermeintliche SympathisantInnen in der McCarthy-Ära in den USA dar.²¹

Welche politischen Aktivitäten, Äußerungen oder Parteimitgliedschaften als unvereinbar mit dem Beamtenverhältnis angesehen werden, hängt von außen- und innenpolitischen Konstellationen, historischen Erfahrungen und gesellschaftlichen Mentalitäten ab. Die staatlichen Sicherheitsinteressen stehen dabei immer in einem Spannungsverhältnis zu den Rechten der BürgerInnen. Haben Beschäftigte im öffentlichen Dienst die gleichen Rechte wie andere BürgerInnen? Dürfen sie sich in Parteien betätigen und für diese kandidieren? Wo endet die Meinungsfreiheit für StaatsdienerInnen?

Der Radikalenbeschluss von 1972 war eine Reaktion staatlicher Institutionen auf gesellschaftliche und politische Radikalisierungsprozesse, die um 1968 begonnen hatten und sich Anfang der 1970er Jahre weiter zuspitzten. Erste Liberalisierungsentwicklungen, Veränderungen von Werten und Verhaltensweisen hatten schon zu Beginn der 1960er Jahre eingesetzt,²² aber die Jahre um 1968 bedeuteten erhebliche Politisierungsschübe, die nicht nur in der Studentenbewegung, sondern auch in der Schüler- oder Lehrlingsbewegung Ausdruck fanden.²³ Mit dem Zerfallsprozess des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS) 1969/70 nahm die politische Organisation junger Menschen einen größeren Umfang an. Erst jetzt erlangten kommunistische und sozialistische Gruppen diverser Ausrichtungen bundesweit großen Zulauf und insbesondere in den Hochschulen erheblichen Einfluss, z. B. in den Allgemeinen Studentenausschüssen (ASTA).²⁴ Die »organisatorische Entschlossenheit«²⁵ war eine Reaktion vieler junger, oft akademisch gebildeter Menschen auf die als Niederlage empfundene Revolte von »1968«. Die Gründungswelle kommunistischer Organisationen wurde in Politik, Medien und relevanten Teilen der Öffentlichkeit mit Sorge betrachtet, insbesondere als Anfang der 1970er Jahre immer mehr AbsolventInnen mit kommunistischem Parteibuch eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst

21 Landon R. Y. Storrs, *The second Red Scare and the unmaking of the New Deal left*, Princeton u. a. 2013.

22 Zum Verhältnis von Konsum und Politisierung: Axel Schildt/Detlef Siegfried (Hrsg.), *Between Marx and Coca-Cola. Youth cultures in Changing European Societies, 1960-1980*, New York/Oxford 2006. Vgl. auch Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hrsg.), *Dynamische Zeiten. Die 1960er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, 2. Aufl., Hamburg 2003 (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte; 37).

23 Vgl. grundlegend: Detlef Siegfried, 1968. Protest, Revolte, Gegenkultur, Ditzingen 2018. Vgl. auch Christina von Hodenberg, *Das andere Achtundsechzig. Gesellschaftsgeschichte einer Revolte*, München 2018; Norbert Frei, 1968. Jugendrevolte und globaler Protest, München 2008; Ingrid Gilcher-Holtey, 1968. Vom Ereignis zum Mythos, Frankfurt/M. 2008.

24 Anne Rohstock, *Von der »Ordinarienuniversität« zur »Revolutionszentrale«? Hochschulreform und Hochschulrevolte in Bayern und Hessen 1957-1976*, München 2010 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 78), S. 364-368.

25 Wolfgang Kraushaar, *Achtundsechzig. Eine Bilanz*, Berlin 2008, S. 186.

anstreben. Mit Verweis auf Rudi Dutschkes Ausspruch vom »langen Marsch durch die Institutionen«²⁶ entstand das Bedrohungsszenario, »Radikale im öffentlichen Dienst« könnten den Staat unterwandern.

Der Radikalenbeschluss folgte aber auch der Logik des Kalten Krieges und war paradoxerweise eine Reaktion auf die politische und rechtliche Liberalisierung im Umgang mit KommunistInnen. In der frühen Bundesrepublik galt der Antikommunismus als Staatsideologie.²⁷ Nach der Einführung des politischen Strafrechts 1951 konnten bereits Verbindungen zu kommunistischen Vereinigungen geahndet werden, 1956 wurde die KPD verboten.²⁸ Nach 1963 nahm die Strafverfolgung ab und die Strafrechtsreformen von 1968 sorgten für eine weitere Liberalisierung: Kontakte mit der DDR wurden entkriminalisiert, die Meinungsäußerungsdelikte reduziert und die Betätigung in einer Ersatzorganisation (der KPD) war nur noch strafbar, wenn die Organisationsnachfolge zuvor rechtskräftig festgestellt worden war. Außerdem wurde eine Amnestie für alle bis Juli 1968 verübten politischen Straftaten im Zusammenhang mit der Kommunistenverfolgung ausgesprochen.²⁹ Im Zuge der gewissen Liberalisierung gegenüber KommunistInnen und der außenpolitischen Entspannungspolitik wurde die 1968 neugegründete DKP nicht verboten.³⁰ Seit dem Verbot der KPD konnten KommunistInnen erstmals wieder eine Partei gründen, öffentlich auftreten und zu Wahlen kandidieren.

Es war die besondere Kombination von gesellschaftlichen Aufbrüchen um »1968« und den Logiken des Kalten Krieges, die in einer Phase der massiven Bildungsexpansion zum Radikalenbeschluss führten. Denn »1968« bedeutete auch eine »Befreiung von festgefühten Integrationsideologemen aus der Aufbauphase der Bundesrepublik« – etwa durch den Bezug von Studierenden auf den Marxist-

26 Dutschke verfolgte damit die Entwicklung einer antiinstitutionellen Strategie im Rahmen einer im SDS populären Guerilla-Taktik – allerdings mit sich verändernden Zielen. Manfred Kittel, *Marsch durch die Institutionen? Politik und Kultur in Frankfurt nach 1968*, München 2011 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 86), S. 6f. In den 1970er Jahren existierte jedoch auch ein Verständnis des Terminus, das eine linksreformistische Veränderung der Institutionen bezeichnete – eine »Juso-Parole«. Wolfgang Kraushaar, *1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur*, Hamburg 2000, S. 87. Aktuell wird die Formulierung eher im letzteren Sinn verwendet: Vgl. Jeanette Seiffert, »Marsch durch die Institutionen?« Die »68er« in der SPD, Bonn 2009.

27 Hierzu grundlegend: Stefan Creuzberger/Dierk Hoffmann (Hrsg.), »Geistige Gefahr« und »Immunsierung der Gesellschaft«. Antikommunismus und politische Kultur in der frühen Bundesrepublik, München 2014 (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Sondernummer).

28 Von Brünneck, *Justiz*, S. 156, 196; Josef Foschepoth, *Verfassungswidrig! Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg*, Göttingen 2017.

29 Von Brünneck, *Justiz*, S. 325f.; Rolf Gössner, *Die vergessenen Justizopfer des kalten Kriegs. Über den unterschiedlichen Umgang mit der deutschen Geschichte in Ost und West*, Hamburg 1994, S. 133f.

30 Dominik Rigoll, *Liberalisierung und Illiberalisierung. Innere Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, in: *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung*, 29. Jg. (2017), S. 41-64, hier S. 48f.

mus, eine Abkehr vom Antikommunismus oder die Anerkennung der DDR.³¹ Zudem hatten sich in linken Diskursen seit der APO staatskritische Narrative entwickelt. Jens Hacke hat deutlich gemacht, dass es gerade Slogans waren, die sich gegen »das System« wandten, die viele junge Menschen mobilisierten und so Gesellschaftskritik und »fundamentale Staatskritik« miteinander verbanden.³²

Mit dem Radikalenbeschluss sollte – unter Vermeidung eines Parteiverbots – eine Isolierung der kommunistischen Gruppen und eine Entradikalisierung vornehmlich unter den Studierenden erreicht werden. Eine Analyse des Radikalenbeschlusses trägt deshalb dazu bei, die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den polarisierten 1970er Jahren genauer zu verstehen. In der Arbeit wird die staatliche Überprüfungspraxis am Beispiel Hamburgs umfassend analysiert, erstmals werden dabei alle zugänglichen Einzelfälle eines Bundeslandes aufgrund staatlicher Archivalien untersucht. Mit dem Blick auf das Regierungshandeln, die bürokratischen Prozesse, die Strategien der Betroffenen und den Protest gegen den Beschluss verbindet die Arbeit Aspekte von Politik-, Verwaltungs-, Rechts- und Sicherheitsgeschichte.

Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

Kaum ein Thema war in den 1970er Jahren so umstritten wie der Radikalenbeschluss – die *Zeit* sprach 1978 von der »größten nationalen Streitfrage«.³³ Die vorliegende Studie untersucht am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg die Vorgeschichte und Hintergründe des Radikalenbeschlusses, seine praktische Umsetzung, die öffentlichen Debatten sowie die Gründe, die schließlich zu seiner Abschaffung führten.

Der Beschluss stand einerseits in Kontinuität zu früheren staatlichen Loyalitätslogiken, markierte jedoch andererseits eine grundlegende qualitative Verschiebung im Verhältnis von Grund- und staatlichen Schutzrechten in der noch jungen Bundesrepublik, die nicht ohne Widerspruch blieb. Die Ausgestaltung und Umsetzung des Radikalenbeschlusses in Hamburg, die immer in Bezug zu den bundesweiten Entwicklungen gesetzt wird, erweist sich als permanenter Aushandlungsprozess über das Verhältnis von Bürgerrechten und Staatsräson. Auf eine Entliberalisierung Anfang der 1970er Jahre folgte in den sozialliberal regierten Ländern eine (Re-)Liberalisierung Ende der 1970er Jahre. In der Arbeit werden beide Zäsuren dargestellt und die gesellschaftlichen, politischen und juristischen Rahmenbedingungen untersucht, die diese Entwicklungen hervorriefen bzw. beeinflussten. Dabei werden auch die Ungleichzeitigkeiten in der Be-

31 Siegfried, 1968, S. 236.

32 Jens Hacke, *Der Staat in Gefahr. Die Bundesrepublik der 1970er zwischen Legitimationskrise und Unregierbarkeit*, in: Dominik Geppert/Jens Hacke (Hrsg.), *Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960-1980*, Göttingen 2008, S. 188-206, hier S. 190 f.

33 *Offenes Gefecht*, in: *Die Zeit*, 20.10.1978.

wertung der juristischen Fragen zwischen verschiedenen AkteurInnen in Politik, Verwaltung, Justiz sowie zivilgesellschaftlichen Institutionen und Verbänden wie Gewerkschaften oder Hochschulen herausgearbeitet. Der Arbeit liegt die These zugrunde, dass der Radikalenbeschluss als staatliches Herrschaftsinstrument in den sozialliberalen Ländern und im Bund scheiterte, weil vor allem die SPD die Überprüfungspraxis angesichts zunehmenden Protests im Kontext von Wertewandel und der Abnahme antikommunistischer Feindbilder in Teilen der Gesellschaft nicht aufrechterhalten konnte.

Die Arbeit versteht sich in erster Linie als politikhistorische Studie, die allerdings auch rechtshistorische und verwaltungsgeschichtliche Aspekte sowie Fragen der Geschichte der inneren Sicherheit berührt. Den roten Faden der Arbeit bildet der Konflikt um das Verhältnis von Parteienprivileg und Treuepflicht, das bei den Debatten über den Radikalenbeschluss im Mittelpunkt stand – also die Frage, ob Maßnahmen gegen Mitglieder sogenannter verfassungsfeindlicher Parteien im öffentlichen Dienst vor einem Verbot der Partei durch das Bundesverfassungsgericht zulässig waren. Sollten also für sogenannte Radikale – in erster Linie KommunistInnen – die Grundrechte in gleichem Maße wie für andere BürgerInnen gelten oder sollte der Staat bzw. die Verfassung vor ihnen geschützt werden? In der Arbeit wird dargelegt, wie über diese Frage verhandelt wurde und wie sich im Laufe des Jahrzehnts der Diskurs veränderte.

Politikgeschichte

Die Geschichte des Radikalenbeschlusses ist von großer Bedeutung für das Verständnis der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung in den 1970er Jahren. Generell werden die 1970er Jahre in der geschichtswissenschaftlichen Forschung als Jahrzehnt des Wandels wahrgenommen.³⁴ Zu den sozial- und wirtschaftshistorischen Entwicklungen »nach dem Boom« gibt es mittlerweile zahlreiche Untersuchungen.³⁵ Bei Studien zur politischen Geschichte gibt es bisher deutliche Asymmetrien. Es gibt zahlreiche Arbeiten zum Alternativen Milieu oder den neuen sozialen Bewegungen sowie dem Linksterrorismus.³⁶

34 Vgl. z. B. Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht. Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008; Adelheid von Saldern (Hrsg.), *Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchszeiten*, Stuttgart 2006.

35 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael/Thomas Schlemmer (Hrsg.), *Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, Göttingen 2016; Werner Plumpe/André Steiner (Hrsg.), *Der Mythos von der postindustriellen Welt. Wirtschaftlicher Strukturwandel in Deutschland 1960-1990*, Göttingen 2016.

36 Vgl. z. B. Susanne Schregel, *Der Atomkrieg vor der Wohnungstür. Eine Politikgeschichte der neuen Friedensbewegung in der Bundesrepublik 1970-1985*, Frankfurt/M. 2011 (*Historische Politikforschung*; 19); David Templin, *Freizeit ohne Kontrollen. Die Jugendzentrumsbewegung in der Bundesrepublik der 1970er Jahre*, Göttingen 2015

Der Radikalenbeschluss hingegen war – trotz der zeitgenössisch enormen Bedeutung – kaum Gegenstand der Forschung. Dabei kann gerade eine Analyse des Radikalenbeschlusses als Sonde für die Untersuchung von Wertewandel und Liberalisierung in den 1970er Jahren dienen.

Bereits in den 1970er Jahren stellte die sozialwissenschaftliche Forschung einen Wertewandel fest. Robert Inglehart diagnostizierte auf Basis von Meinungsumfragen bei jungen Menschen eine Abkehr von materiellen hin zu postmateriellen Werten, d. h., Mitspracherechte und Selbstverwirklichung würden als wichtiger angesehen als soziale Sicherheit oder Wirtschaftswachstum. In ähnlicher Weise konstatierte der Soziologe Helmut Klages Verschiebungen von »Pflicht- und Akzeptanzwerten«, z. B. Disziplin, Ordnung oder Pflichterfüllung, zu »Freiheits- und Selbstentfaltungswerten« wie Emanzipation von Autoritäten oder Demokratie, die in komplexen Mischungsverhältnissen auftreten würden.³⁷ Auch wenn die Geschichtswissenschaft die Annahme einer strikten Gegenüberstellung von materialistischen und postmaterialistischen Werten inzwischen revidiert hat,³⁸ »linear-modernisierungstheoretische Grundannahmen« skeptisch bewertet und eine stärkere Einbeziehung der sozialen Praxis fordert, bieten sich hier Anknüpfungspunkte für historische Studien.³⁹ Die Arbeiten zum »Alternativen Milieu« machen deutlich, wie sehr sich in den 1970er Jahren in gewissen Milieus Einstellungen und Mentalitäten änderten – und wie eng diese mit alternativen Politikvorstellungen und Verhaltensmustern zusammenhingen.⁴⁰

(Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte; 52); Sven Reichardt, Authentizität und Gemeinschaft. Linksalternatives Leben in den siebziger und frühen achtziger Jahren, Berlin 2014. Zum Terrorismus: Johannes Hürter (Hrsg.), Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin 2014 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 104); Petra Terhoeven, Deutscher Herbst in Europa. Der Linksterrorismus der siebziger Jahre als transnationales Phänomen, München 2014; Johannes Hürter/Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969-1982, München 2010; Scheiper, Stephan, Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre, Paderborn u. a. 2010.

37 Andreas Rödder, Wertewandel in historischer Perspektive. Ein Forschungskonzept, in: Bernhard Dietz/Christopher Neumaier/Andreas Rödder (Hrsg.), Gab es den Wertewandel? Neue Forschungen zum gesellschaftlich-kulturellen Wandel seit den 1960er Jahren (Wertewandel im 20. Jahrhundert; 1), S. 17-39, hier S. 24.

38 Bernhard Dietz, Wertewandel in der Wirtschaft? Die leitenden Angestellten und die Konflikte um Mitbestimmung und Führungsstil in den siebziger Jahren, in: Dietz/Neumaier/Rödder (Hrsg.), Wertewandel, S. 169-197, hier S. 194 f.

39 Rödder, Wertewandel, S. 25 f.

40 Reichardt, Authentizität; Cordia Baumann/Sebastian Gehrig/Nicolas Büchse (Hrsg.), Linksalternative Milieus und Neue Soziale Bewegungen in den 1970er Jahren, Heidelberg 2011; Sven Reichardt/Detlef Siegfried (Hrsg.), Das alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968-1983, Göttingen 2010; Maik Tändler, Das therapeutische Jahrzehnt. Der Psychoboom in den siebziger Jahren, Göttingen 2016 (Veröffentlichungen des Zeitgeschichtlichen Arbeitskreises Niedersachsen; 30).

Ausgehend von der Einschätzung, dass es nicht einen, sondern »verschiedene Wertewandlungsprozesse« gab,⁴¹ konstatiert diese Arbeit, dass ein Wertewandel gerade bei jüngeren AkademikerInnen von zentraler Bedeutung für die Aushandlungsprozesse um den Radikalenbeschluss war. Bei den verhandelten Loyalitäten der Staatsbediensteten ging es um konkurrierende Vorstellungen von Staatlichkeit und Beamtenschaft. Gerade Werte wie Ordnung, Disziplin, Pflichterfüllung auf der einen sowie Meinungsfreiheit und Emanzipation von Autoritäten auf der anderen Seite spielten dabei eine wichtige Rolle. Denn bei den Debatten über den Radikalenbeschluss wurde unter anderem über das Verhältnis von Pflichterfüllung bzw. Loyalität und Freiheitsrechten verhandelt.

Eng mit der Frage der Wertewandlungsprozesse ist die in der Geschichtswissenschaft verbreitete These einer Liberalisierung der Gesellschaft verbunden, worunter Ulrich Herbert die »Modernisierung der Lebensweisen und -normen und der politischen Einstellungen im Sinne von Partizipation, Pluralität und Abbau hierarchischer und autoritärer Strukturen« versteht.⁴² Auch wenn es als unstrittig gilt, dass gerade die langen 1960er Jahre in der Bundesrepublik eine Zeit des Wandels sowie der Pluralisierung und Liberalisierung von Lebensstilen waren,⁴³ gibt es auch Kritik an der Erzählung einer fortschreitenden Liberalisierung. Patrick Bernhard hat beispielsweise problematisiert, dass die zeitgenössischen Begriffe »Liberalisierung« und »Demokratisierung«, die die sozialliberale Koalition geprägt habe, in der Geschichtswissenschaft teilweise zu unkritisch übernommen würden. Stattdessen sei es notwendig, die staatlichen Interessen bei politischen Initiativen genauer zu beleuchten und das Agieren von ReformgegnerInnen stärker zu berücksichtigen.⁴⁴ So könne es fruchtbar sein, stärker die »Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen« zu untersuchen, beispielsweise das Nebeneinander von »rechtlicher Repression und liberalisierter Rechtspraxis«.⁴⁵

41 Rödder, Wertewandel, S. 35.

42 Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hrsg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980, Göttingen 2003 (Moderne Zeit; 1), S. 7-49, hier S. 12.

43 Schildt/Siegfried/Lammers (Hrsg.), Zeiten; Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit in der Bundesrepublik, Paderborn u. a. 2005, 2. Aufl. (Forschungen zur Regionalgeschichte; 44).

44 Patrick Bernhard, Wirklich alles locker, flockig, liberal? Plädoyer für einen postrevisionistischen Blick auf die Geschichte der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren, in: Martin Löhnig/Mareike Preisner/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre, Tübingen 2012, S. 1-12, hier S. 5 f., 8. Auch Anne Rohstock betont die Gegenkräfte, die Reformen blockierten, wie etwa im Hochschulbereich. Anne Rohstock, Haben Putzfrauen akademischen Sachverstand? Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Gruppenhochschule im Jahr 1973, in: Löhnig/Preisner/Schlemmer (Hrsg.), Reform, S. 51-61.

45 Thomas Schlemmer, Sexualstrafrecht und Wertewandel. Die Reformen der 1960er und 1970er Jahre zwischen konservativer Tradition und Liberalisierung, in: Löhnig/Preisner/Schlemmer (Hrsg.), Reform, S. 231-242, hier S. 236. Zur Rolle von staatlichen

Der Radikalenbeschluss eignet sich sehr gut, um die Widersprüchlichkeiten und Ungleichzeitigkeiten der Liberalisierungsprozesse in der Bundesrepublik genauer in den Blick zu nehmen. Liberalisierung wird nach dem Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt verstanden als (1) ein »allgemeiner Vorgang oder das Ergebnis des Abbaus von Hemmnissen individueller Freiheit in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik« und (2) »die vor allem an den Zielen und Verfahren des demokratischen Verfassungsstaates orientierte Reform oder Umwälzung einer mehr oder minder stark autoritärstaatlichen Herrschaftsordnung«. ⁴⁶ In den Debatten über den Radikalenbeschluss kam beiden Aspekten große Bedeutung zu, denn es wurde erstens über das Verhältnis von individueller Freiheit und staatlicher Gewalt verhandelt, und zweitens darüber gestritten, ob die Überprüfungspraxis den Rechtsstaat einschränkte und autoritäre Herrschaftsstrukturen installierte bzw. verstärkte.

Mehrere Arbeiten haben die illiberalen bzw. autoritären Tendenzen des Radikalenbeschlusses betont, ⁴⁷ aber es gibt auch Einschätzungen, die Ablehnungspraxis sei »nicht sonderlich illiberal« gewesen. ⁴⁸ Während Dominik Rigoll bereits den Zäsurcharakter im Kontext einer neu definierten streitbaren Demokratie dargestellt hat, steht eine systematische Analyse der Überprüfungspraxis nach dem Radikalenbeschluss sowie der Debatten darüber noch aus. Um diese Wandlungsprozesse zu erläutern, werden in dieser Studie nicht nur das Regierungs- und Verwaltungshandeln, sondern auch die öffentlichen Debatten untersucht. Nur so lassen sich die Wechselwirkungen zwischen Verwaltungspraxis und öffentlichem Diskurs feststellen. Im Sinne der Neuen Politikgeschichte legt die Arbeit einen Schwerpunkt auf diese Aushandlungsprozesse, bei denen über die Reichweite staatlicher Regulierung verhandelt wurde. Die Neue Politikgeschichte plädiert bei der Analyse von Aushandlungsprozessen für eine stärkere Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure, die in der traditionellen Politikgeschichte häufig vernachlässigt wurden, beispielsweise Medien, zivilgesellschaftliche Institutionen und Gruppen. ⁴⁹ Auch beim Radikalenbeschluss kam solchen AkteurInnen eine wichtige Bedeutung zu, etwa Medien, Gewerkschaften, Hochschulgremien, Vorgesetzten oder KollegInnen. In der

Akteuren vgl. auch Alexandra Jaeger/Julia Kleinschmidt/David Templin (Hrsg.), *Den Protest regieren. Staatliches Handeln, neue soziale Bewegungen und linke Organisationen in den 1970er und 1980er Jahren*, Essen 2018.

46 Manfred G. Schmidt, *Wörterbuch zur Politik*, 3. Aufl., Stuttgart 2010, S. 466.

47 Braunthal, *Loyalität*; Jan-Henrik Friedrichs, »Gegner der Berufsverbote in die Bürger-schaft!«. Die Auseinandersetzungen um den »Radikalenerlass« in den 1970er und 1980er Jahren in Bremen, *Magisterarbeit*, Universität Bremen, 2005; Rigoll, *Staatsschutz*.

48 Martin Löhnig/Mareike Preisner, *Berufsziel: Staatlich alimentierter Berufsrevolutionär? Die »Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst« von 1972*, in: Löhnig/Preisner/Schlemmer (Hrsg.), *Reform*, S. 297-324, hier S. 318.

49 Ute Frevert, *Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen*, in: Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt/M./New York 2005, S. 7-26.

vorliegenden Arbeit wird untersucht, inwieweit diese auf die Verfahren oder die Veränderung der Überprüfungspraxis Einfluss nahmen.

Allerdings liegt ein zentraler Fokus auf den staatlichen Akteuren⁵⁰ (der sozialliberalen bzw. sozialdemokratischen Landesregierung, den Senatoren und Staatsräten⁵¹ sowie den fachlich zuständigen Beamten), denn Gabriele Metzler hat zu Recht betont, dass eine »political history with the policy left out« zentrale politische Handlungsfelder außen vor lassen würde und etwa auch Fragen von Macht und Herrschaft vernachlässigen könne.⁵² Der Zugang zum öffentlichen Dienst wurde staatlich reguliert, sodass die Analyse der staatlichen Entscheidungsprozesse und Praktiken wichtigen Raum einnehmen muss. Verständlich sind diese allerdings nur im Kontext gesellschaftlicher Debatten, die in den Medien, Parlamenten, Parteien, Hochschulen und Verbänden geführt wurden.

Die Untersuchung leistet so einen Beitrag zur politischen Kultur der 1970er Jahre, denn in den Aushandlungsprozessen über den Radikalenbeschluss wurde zugleich über Vorstellungen von Demokratie, Staat, Kommunismus und Beamenschaft verhandelt. Der Fokus auf ein sozialdemokratisch bzw. sozialliberal regiertes Bundesland ist lohnenswert, weil die Sozialdemokratie im Vergleich zu den Unionsparteien ein ambivalenteres Verhältnis zum Radikalenbeschluss hatte – zwischen Liberalität und Staatsräson. Durch die Einbettung in die bundesweite Debatte in der Innenministerkonferenz bzw. Beratungen der sozialdemokratisch geführten Länder beschreibt die Arbeit Veränderungen, die über das Fallbeispiel Hamburg hinausreichen.

Grundlage ist ein weites Verständnis des Begriffs der politischen Kultur, das nicht nur, wie in der politikwissenschaftlichen Forschung üblich, Einstellungen und Werte umfasst, sondern auch Handlungen.⁵³ Dieses weite Verständnis umfasst beispielsweise auch Verfassungsauseinandersetzungen oder Entscheidungskulturen. Entscheidungen können beispielsweise willkürlich oder berechenbar sein, geheim oder transparent getroffen werden, kontrollierbar sein oder nicht. In Entscheidungskulturen drücken sich Kommunikationsbeziehungen und Kommunikationsfähigkeit der handelnden AkteurInnen aus: Es geht dabei

50 Bei den staatlichen Akteuren wird in der Regel die männliche Form verwendet, weil es sich fast ausschließlich um Männer handelte. In den 1970er Jahren war nur eine Frau im Senat, die jedoch bei den Überprüfungsverfahren keine Rolle spielte. In der Schulbehörde gab es ebenfalls eine Frau, die jedoch ebenfalls keinen großen Einfluss nahm.

51 Staatsräte sind in Hamburg die höchsten Beamten einer Behörde, vergleichbar mit Staatssekretären auf Bundesebene.

52 Gabriele Metzler, Rezension zu: Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*. Frankfurt/M. 2005, in: *H-Soz-Kult*, 29.10.2005, <https://www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-6112> (9.1.2018).

53 Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert, *Politische Kultur. Auf der Suche nach Konturen eines schillernden Begriffs*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*, Berlin 2008, S. 11-40, hier S. 11 f.; Jürgen Kocka/Jürgen Schmidt, *Politische Kultur aus historischer Perspektive*, in: Gosewinkel/Schuppert (Hrsg.), *Kultur*, S. 41-61, hier S. 55.

auch um die Frage, welche Diskurs- bzw. Einflusschancen die verschiedenen AkteurInnen haben.⁵⁴ Beim Radikalenbeschluss ist dies sowohl auf Ebene der Regierungen als auch der Verwaltungen relevant.

Rechtsgeschichte

Auch wenn die vorliegende Arbeit nicht in erster Linie rechtshistorischen Fragestellungen folgt, liefert sie dennoch relevante Ergebnisse zur juristischen Zeitgeschichte. Durch die Nachzeichnung der Debatte über das Verhältnis von Parteienprivileg und Treuepflicht werden zentrale verfassungs- und beamtenrechtliche Fragen berührt. Eine Beurteilung der juristischen Fragen erfolgt hier nur aus historischer, nicht aber aus juristischer Perspektive. Es geht darum, die rechtlichen Detailfragen im Kontext von Regierungs- und Verwaltungshandeln zu untersuchen. Welcher Rechtsauslegung folgten Beamte und Politiker und auf welche Fachliteratur, Gesetze und Urteile stützen sie sich dabei? Inwiefern veränderten sich diese Bezugspunkte im Laufe der Jahre? Inwieweit konnten Betroffene und KritikerInnen den rechtlichen Diskurs beeinflussen und in welcher Weise griffen die Gerichte in das umstrittene Verhältnis zwischen Grundrechten und Staatsräson ein?

Die Betonung der Aushandlungen über die Reichweite von Grundrechten ist auch deshalb so wichtig, weil in geschichtswissenschaftlichen Überblickswerken lange ein zeitgenössisches Narrativ dominierte: Als zentrales Problem wurde hier die Regelanfrage beim Verfassungsschutz identifiziert, die eine Einschüchterung junger Menschen bewirkt habe. Die Frage der Einschränkung der Grundrechte wurde in der Regel gar nicht erwähnt,⁵⁵ auch wenn dies der zentrale zeitgenössische Konfliktpunkt war. Damit verbunden war eine nicht zu unterschätzende Bedeutungsverschiebung; nicht die Praxis selbst wurde als Problem wahrgenommen, sondern »nur« die Einschüchterung Unbeteiligter. Dominik Rigoll hat dem entgegen relevante Aspekte zum Wandel des Konzepts der streitbaren Demokratie und zum Konflikt Parteienprivileg/Treuepflicht herausgearbeitet, etwa die zögerliche Haltung des Bundesinnenministeriums vor dem Radikalenbeschluss, weil zuständige Beamte für das Parteienprivileg argumentierten.⁵⁶ Allerdings geht er davon aus, dass nicht eine veränderte Rechtsauslegung der

54 Gosewinkel/Schuppert, Kultur, S. 17, 29 f.

55 Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 482 f.; Edgar Wolfrum, Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn 2007, S. 323. So auch Jacco Pekelder, Das abschreckende »Modell Deutschland«. Niederländische Deutschlandbilder in den 1970er Jahre, in: Duco Hellema/Friso Wielenga/Markus Wilp (Hrsg.), Radikalismus und politische Reformen. Beiträge zur deutschen und niederländischen Geschichte in den 1970er Jahren, Münster u. a. 2012 (Niederlande-Studien; 53), S. 193-212, hier S. 202.

56 Rigoll, Staatsschutz.

zentrale Paradigmenwechsel gewesen sei, sondern die Einführung der Regelanfrage.⁵⁷

Zudem gibt es noch erhebliche Forschungslücken: So ist die Vorgeschichte des Radikalenbeschlusses noch nicht umfassend erforscht, etwa die rechtlichen Debatten von Bund und Ländern im Umgang mit dem »Adenauererlass« von 1950. Ebenso gibt es bisher keine systematische Untersuchung der Rechtsauslegungen von Verwaltungen, Regierungen und Gerichten im Kontext des Radikalenbeschlusses, insbesondere nicht zu bestehenden Wechselwirkungen. Hier ist beispielsweise zu fragen: Welchen Einfluss hatten Gerichtsurteile auf die Überprüfungspraxis? Nahmen Richter nur Einfluss auf den Ausgang in den Einzelverfahren oder beeinflussten (einzelne) Gerichtsurteile auch den allgemeinen Diskurs über den Radikalenbeschluss?

Verwaltungsgeschichte

Die Geschichte des Radikalenbeschlusses ist auch eine Geschichte der Bürokratie. Nach dem Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern wurde eine Überprüfungspraxis etabliert, die nur mit der Einführung bürokratischer Prozesse und Strukturen bewältigt werden konnte. Betroffene wurden zu »Fällen«. Die Arbeit knüpft hier an neuere Forschung zur Verwaltungsgeschichte an, die untersucht, wie Personen zu Objekten von Verwaltungsapparaten wurden.⁵⁸ Auf Grundlage der behördlichen Akten der Hamburger Einzelfälle wird danach gefragt, wie die konkreten Verfahren zur Überprüfung der Verfassungstreue der Betroffenen ausgestaltet waren, welche Akteure sie prägten, über welche Handlungsspielräume die Betroffenen verfügten und wie sie diese nutzten.

Der Blick auf die Verwaltungspraxis gibt nicht nur Aufschluss über die Umsetzung des Ministerpräsidentenbeschlusses, sondern auch über die Gründe für dessen Scheitern in den sozialliberal regierten Ländern, denn bei der Abkehr von der Regelanfrage nannte die Bundesregierung 1979 die Verwaltungspraxis als zentrales Motiv:

»Der Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 28. Januar 1972 und die nach ihm in der öffentlichen Verwaltung weithin eingetretene Praxis der Routineanfrage bei Hunderttausenden von Fällen von Bewerbungen für den öffentlichen Dienst waren – wie wir heute wissen – eine falsche

57 Dominik Rigoll, Der Radikalenerlass von 1972 und seine Folgen, in: Sigrid Dauks/Anna Mamzer/Eva Schöck-Quinteros, Staatsschutz Treuepflicht Berufsverbot. (K)ein vergessenes Kapitel der westdeutschen Geschichte, Bremen 2017, S. 25-38, hier S. 30.

58 Vgl. die Beiträge zum Thema »Die Verwaltung des Individuums« in: Westfälische Forschungen, 61. Jg. (2011), S. 365-430; Sibylle Brändli/Barbara Lüthi/Gregor Spuhler (Hrsg.), Zum Fall machen, zum Fall werden. Wissensproduktion und Patientenerfahrung in Medizin und Psychiatrie des 19. und 20. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 2009; Matthias Zaft, Der erzählte Zögling. Narrative in den Akten der deutschen Fürsorgeerziehung, Bielefeld 2011.

Antwort auf die Gefahren rechts- und linksextremistischer Unterwanderung des öffentlichen Dienstes. Die junge Generation und alle Bürger haben Anspruch darauf, daß der vorhandene rechtliche Spielraum ausgeschöpft wird, um ein Verfahren abzubauen, das unsere demokratische Substanz eher geschwächt als gestärkt hat; insbesondere hat dieses Verfahren Teile der jüngeren Generation unserer Verfassung entfremdet.«⁵⁹

Diese deutliche Absage an die selbst mit etablierte Praxis wirft Fragen zum Charakter der Verfahren auf. Warum hatten sie aus Sicht der Bundesregierung die »demokratische Substanz eher geschwächt«? War damit nur die Regelanfrage oder auch die Praxis von Ablehnungen und Entlassungen gemeint? Wer war überhaupt von den Überprüfungsverfahren betroffen? Welchen politischen Gruppen gehörten die Personen an und welche Berufe bzw. Tätigkeiten strebten sie an? Warum sollten sie nicht eingestellt oder entlassen werden? Worauf stützten sich diese Entscheidungen und welche Wahrnehmungsmuster prägten die zuständigen Beamten?

Bei der Analyse der Verwaltungspraxis liegt der Fokus auf den unterschiedlichen Verfahrensschritten. Hier wird keine Institutionengeschichte geschrieben, zumal in Hamburg gleich mehrere Behörden beteiligt waren: neben der Behörde für Inneres, die jeweils einstellende Behörde – meist die Schulbehörde –, das für Personalfragen und Beamtenrecht zuständige Senatsamt für den Verwaltungsdienst (Senatsamt) sowie teilweise das für Verfassungsrecht zuständige Rechtsamt. Daneben eine eigens gebildete Kommission des Senats, die über die Einzelfälle entschied, sowie der Senat selbst und einige weitere Akteure und Institutionen wie der Beamtenernennungsausschuss oder der Präsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts. Eine besondere Bedeutung erhielten die Beamten des Senatsamts, die die Akten der Betroffenen verwalteten, Anhörungen durchführten, Drucksachen erstellten und vor Gericht den Senat vertraten. Aber auch hier fragt die Arbeit in erster Linie nach dem Verhalten der Beamten, den Grundlagen von Entscheidungen und der Nutzung von Handlungsspielräumen. Eine tiefgehende Analyse der Biografien der beteiligten Personen und ihrer Motive kann diese Arbeit jedoch nicht leisten, auch weil nur von wenigen Beamten die Personalakten eingesehen werden konnten.

Bei der Analyse des Verwaltungshandelns gilt es Fragen von Macht und Herrschaft zu berücksichtigen. Nach Max Weber ist Herrschaft eines der zentralen Elemente von Gemeinschaftshandeln.⁶⁰ Die häufigste Herrschaftsform in modernen Staaten ist die bürokratische Herrschaft, denn Verwaltung – auch wenn sie möglichst demokratisch organisiert ist – behält nach Weber immer ein

59 Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue. Neufassung durch Beschluss der Bundesregierung vom 17.1.1979, abgedruckt in: Hans Koschnick (Hrsg.), *Der Abschied vom Extremistenbeschluß*, Bonn 1979, S. 174 f.

60 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte*. Nachlaß, Teilband 4: Herrschaft, hg. von Edith Hanke in Zusammenarbeit mit Thomas Kröll, Tübingen 2005., S. 126 f.

Moment von Macht und Herrschaft.⁶¹ Die vorliegende Untersuchung fragt deshalb, wie sich die bürokratische Herrschaft bei den Verfahren des Radikalenbeschlusses ausprägte. Wie wirkte sich die Machtasymmetrie zwischen Verwaltung und Betroffenen aus? Mit welchen Strategien begegneten die Betroffenen dieser Situation und wie reagierte die Exekutive darauf?

Geschichte der inneren Sicherheit

Die Bekämpfung des politischen Radikalismus bzw. Extremismus war in den 1970er Jahren neben Maßnahmen gegen Terrorismus und Kriminalität eines der zentralen Felder der inneren Sicherheit. Achim Saupe hat erläutert, wie der Begriff der »inneren Sicherheit« sich ab Ende der 1960er Jahre durchsetzte und eine Abgrenzung vom obrigkeitstaatlichen Konzept »Ruhe und Ordnung« bedeutete.⁶² Der Radikalenbeschluss nimmt im Vergleich zur kaum noch zu überblickenden Forschung zum Terrorismus der 1970er Jahre insgesamt eine Nischenrolle in der Geschichte der inneren Sicherheit ein.

In der Arbeit wird untersucht, welche Sicherheits- und Gefahrenvorstellungen in staatlichen Institutionen virulent waren und wie gesellschaftlich sowie medial verbreitete Bedrohungsszenarien und Feindbilder zu der Etablierung und Umsetzung der Überprüfungspraxis beitrugen, welche Sicherheitsvorstellungen miteinander konkurrierten und wie sie sich veränderten. Gerade im Kalten Krieg waren innen- und außenpolitische Sicherheitsvorstellungen eng miteinander verknüpft.⁶³ Die bundesrepublikanische »Suche nach Sicherheit« (Eckart Conze)⁶⁴ war insbesondere von den Rahmenbedingungen des Systemkonflikts zwischen Ost und West geprägt. Der Kalte Krieg war »eine weitgehend entgrenzte politisch-ideologische, ökonomische, technologisch-wissenschaftliche und kulturell-soziale Auseinandersetzung, die ihre Auswirkungen bis in den Alltag zeitigte.«⁶⁵ Dieser Konflikt und die Angst vor einem Atomkrieg führten zu dem Versuch, eine gesellschaftliche Geschlossenheit herzustellen, die die Verfolgung oder Disziplinierung vermeintlicher oder realer SympathisantInnen der Gegenseite in beiden Systemen einschloss.⁶⁶ Daran anknüpfend ist zu fragen,

61 Ebd., S. 139-141.

62 Achim Saupe, Von »Ruhe und Ordnung« zur »inneren Sicherheit«. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 9. Jg. (2010), H. 2, <http://www.zeithistorische-forschungen.de/2-2010/id=4674> (9.1.2019).

63 Arnd Bauerkämper, Einleitung: Sicherheitskulturen. Konzeptionelle Überlegungen aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive, in: Arnd Bauerkämper/N. V. Rostislavleva (Hrsg.), *Sicherheitskulturen im Vergleich. Deutschland und Russland/UdSSR seit dem späten 19. Jahrhundert*, Paderborn 2014, S. 7-31.

64 Conze, *Suche*.

65 Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg 1947-1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München 2007, S. 21f.

66 Ebd.

in welchem Maß die Logiken des Kalten Krieges den Zugang zum öffentlichen Dienst und die Überprüfungspraxis prägten und wann und warum sich dies änderte.

Da sich »Sicherheitskulturen« immer auch im Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit bewegen, müssen die Sicherheitsvorstellungen und -konzepte im Zusammenhang mit den Vorstellungen von Freiheit und Bürgerrechten betrachtet werden, denn es wurde nicht nur über die Sicherheit *durch* den Staat, sondern auch *vor* dem Staat diskutiert.⁶⁷ Dass der Radikalenbeschluss zu Verunsicherung in Teilen der Gesellschaft führte, ist wie erwähnt seit längerem weitgehend unumstritten. Wie jedoch die Regierungen dieser zunehmend geäußerten Angst begegneten und wie dies schließlich in die Abschaffung der Regelanfrage mündete, wurde bisher nicht näher untersucht.

Dominik Rigoll hat die Geschichte der inneren Sicherheit mit besonderem Fokus auf den Radikalenbeschluss als Koexistenz von Liberalisierung und Illiberalisierung bezeichnet.⁶⁸ Die Abschaffung der Regelanfrage in den sozialliberal regierten Ländern Ende der 1970er Jahre interpretiert er als kleinen »Schritt hin zur ›Entsicherheitlichung‹ des Kommunismusproblems« und begrenzten Lernprozess.⁶⁹ Nach dem politikwissenschaftlichen Konzept der »Versicherheitlichung« wird ein Phänomen dann versicherheitlicht, wenn es bei staatlichen Akteuren und in der Öffentlichkeit in erster Linie unter sicherheitspolitischen Aspekten wahrgenommen wird.⁷⁰ Rigoll vertritt die These, dass gemäß dem Konzept der Versicherheitlichung die wichtigen Beschlüsse im Feld der inneren Sicherheit nicht von Politikern, sondern von »Richtern, Polizisten, Verfassungsschützern und Verwaltungsbeamten« getroffen worden seien.⁷¹ Ob diese Einschätzung für den Radikalenbeschluss zutrifft, muss anhand von Archivalien und einer Analyse der Überprüfungspraxis genauer untersucht werden.

Die vorliegende Untersuchung ist auch eine Studie zur gesellschaftlichen Überwachung durch staatliche Sicherheitsorgane. Josef Foscaphoth hat mit seiner Arbeit zur Post- und Telefonüberwachung in der Bundesrepublik bereits ein immenses Ausmaß von staatlicher Überwachung und Zensur offengelegt. Er interpretiert dies als »strukturbildende[n] Teil« der Westbindung der Bundesrepublik. Die Alliierten hätten eine Strategie der »doppelten Eindämmung« gegen das ehemals nationalsozialistische Deutschland und den Kommunismus verfolgt. Zu diesem Zweck sei die Bundesrepublik als »antikommunistischer

67 Bauerkämper, Einleitung, S. 10, 13, 25 f.

68 Rigoll, Liberalisierung, S. 62.

69 Ebd., S. 64.

70 Eva Oberloskamp, Codename TREVI. Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren, Berlin/Boston 2017 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 111), S. 256-258. Vgl. auch Eckart Conze, Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?, in: Geschichte und Gesellschaft, 38. Jg. (2012), H. 3, S. 453-467.

71 Rigoll, Liberalisierung, S. 56.

Frontstaat« aufgebaut worden.⁷² Die enorme Bedeutung von Überwachung im Kalten Krieg hat auch Stefanie Waske mit ihrem Buch zum geheimen Nachrichtendienst von CDU und CSU belegt.⁷³ Dass die Einführung der Regelanfrage beim Verfassungsschutz zu einem massiven Ausbau des Verfassungsschutzes führte, ist zwar bereits bekannt, die konkrete Rolle des Geheimdienstes in den Überprüfungsverfahren wurde bisher jedoch nicht näher erforscht. Wie viel Einfluss nahm er? Welche Daten sammelte er und welche Informationen leitete er weiter? Wie reagierten die Behörden auf Warnungen und Einschätzungen des Verfassungsschutzes? Übernahmen sie diese oder hatten sie andere Maßstäbe? Nicht zuletzt: Wer galt als »Verfassungsfeind«?

Vorgehen und verwendete Quellen

In der vorliegenden Arbeit werden die oben genannten Fragen zur Geschichte des Radikalenbeschlusses am Beispiel Hamburgs untersucht. Eine Fallstudie zu einem Bundesland bietet sich bei diesem Gegenstand an, weil die große Mehrzahl der Fälle in den Bundesländern angesiedelt war.⁷⁴ Dies liegt vor allem daran, dass die Mehrzahl der Betroffenen eine Beschäftigung im Erziehungsbereich anstrebte – eine Aufgabe der Länder. Die Bundesregierung war vorrangig bei der Diskussion über den Beschluss involviert und trieb die Entwicklungen beispielsweise durch die Gesetzesinitiative zur Veränderung des öffentlichen Dienstrechts voran.⁷⁵ Eine Fallstudie zu einem Bundesland ermöglicht zudem eine umfassende Untersuchung der Praxis von Politik und Verwaltung, der Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen. Die öffentliche Diskussion in Parlament, Presse, Parteien und Verbänden sowie die handelnden AkteurInnen können in dieser Nahaufnahme deutlicher in den Blick genommen werden. So kann untersucht werden, inwieweit Protest und Debatten die Überprüfungspraxis beeinflussten bzw. welche nichtstaatlichen AkteurInnen auf das Verfahren einwirkten. Hamburg eignet sich als Fallbeispiel besonders gut, weil der Stadtstaat sowohl bei der Etablierung des Radikalenbeschlusses 1971/72 als auch bei der Abschaffung der Regelanfrage 1978/79 eine wichtige Rolle spielte: Hamburg galt jeweils als »Vorreiter«. Durch die Herstellung der Bezüge zur bundesweiten

72 Josef Foschepoth, *Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik*, Bonn 2013, S. 262 f.

73 Stefanie Waske, *Nach Lektüre vernichten! Der geheime Nachrichtendienst von CDU und CSU im Kalten Krieg*, München 2013.

74 Nach einer Auszählung von Presseberichten und Unterlagen von Berufsverboteinitiativen waren 96,6 Prozent der erfolgten Ablehnungen in den Ländern angesiedelt. Manfred Histor, *Willy Brandts vergessene Opfer. Geschichte und Statistik der politisch motivierten Berufsverbote in Westdeutschland 1971-1988*, Freiburg 1989, S. 83. Auch wenn diese Zahl aufgrund der Methode mit Vorsicht zu behandeln ist, zeigt sie doch eine Tendenz an, die zutreffend sein dürfte.

75 Braunthal, *Loyalität*, S. 76 f.

Entwicklung der Debatte liefert die Untersuchung zugleich Ergebnisse, die über das Lokale hinausweisen.

Zudem lässt sich am Hamburger Beispiel zeigen, dass Personen mit einer NS-Vergangenheit sowie ideelle Kontinuitäten beim Radikalenbeschluss zwar eine Rolle spielten, dies die Praxis aber nicht hinreichend erklären kann: Hamburg wurde während der gesamten Zeit des Radikalenbeschlusses von einer sozialliberalen Koalition bzw. ab 1978 von einer sozialdemokratischen Alleinregierung regiert. Auch in den 1950er und 1960er Jahren war der Stadtstaat vor allem von der Sozialdemokratie geprägt worden, in der einige selbst Verfolgte des Nationalsozialismus waren. Die letzte konservative Regierung gab es in den Jahren 1953 bis 1957. So spielte bei den Hamburger Entscheidungen eher ein tief verwurzelter sozialdemokratischer Antikommunismus⁷⁶ eine Rolle, der aus den Konflikten mit der KPD in der Weimarer Republik und den Erfahrungen der Verfolgung von SozialdemokratInnen in der SBZ/DDR herrührte.

Beim Radikalenbeschluss kam der Antikommunismus mit vielschichtigen Bezügen zum Tragen: Es gab Verfolgungserfahrungen, nicht unbegründete Angst vor SpionInnen aus dem Osten, aber auch länger zurückreichende Feindbilder, die sich mit antimarxistischen Vorstellungen verbanden. Zudem gab es Momente einer »Gruppenpolarisierung«, die »Selbsthysterisierung« und »Selbstmobilisierung« beförderte.⁷⁷ Gerade weil sich der Antikommunismus der SPD von jenem der CDU unterschied, kann am Hamburger Fallbeispiel die Vielschichtigkeit der Motive, Erfahrungen, Vorstellungen und Interessen herausgearbeitet werden, die die staatlichen Akteure dazu bewegte, vor allem KommunistInnen vom öffentlichen Dienst fernzuhalten.

Zudem kann bei der detaillierten Betrachtung eines Bundeslandes eine systematische Auswertung aller Einzelfälle erfolgen. Eine Fokussierung etwa nur auf die öffentlich bekanntesten Fälle würde die Gefahr bergen, zeitgenössische Narrative ungewollt zu reproduzieren, da die Skandalisierung von Einzelfällen durch die gesellschaftlichen Organisationen anhand von zeitgenössischen Krite-

⁷⁶ Antikommunismus wird hier nicht als politisches Schlagwort oder gar Schimpfwort, sondern als analytischer Begriff verstanden, der »eine Position, Haltung oder Ideologie, die gegen den ›Kommunismus‹ gerichtet ist«, bezeichnet. Bernd Faulenbach, Erscheinungsformen des »Antikommunismus«. Zur Problematik eines vieldeutigen Begriffs, in: Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung, 19. Jg. (2011), S. 1-13, hier S. 1, 10. Dabei soll nicht ignoriert werden, dass der Begriff vieldeutig ist, weil er sich sowohl auf verschiedene Spielarten des Kommunismus beziehen kann als auch nach den Trägergruppen zu unterscheiden ist, sodass sich etwa der bürgerliche Antikommunismus mit dem Antimarxismus verbinden konnte, der sich gegen jede Idee des Klassenkampfes und damit auch gegen die Sozialdemokratie wandte. Ebd., S. 1-4. Der im Nationalsozialismus propagierte Antikommunismus wandte sich gleichzeitig auch gegen Liberalismus und Demokratie. Andreas Wirsching, Antikommunismus als Querschnittsphänomen politischer Kultur, 1917-1945, in: Creuzberger/Hoffmann, (Hrsg.), »Geistige Gefahr«, S. 15-28, hier S. 20-23.

⁷⁷ Bernd Greiner, Antikommunismus, Angst und Kalter Krieg. Eine erneute Annäherung, in: Creuzberger/Hoffmann (Hrsg.), Gefahr, S. 29-41, hier S. 29.

rien erfolgte.⁷⁸ Gleichzeitig lieferte man Gefahr, jene Verfahren aus dem Blick zu verlieren, die öffentlich nicht bekannt wurden, was beispielsweise bei Personen der Fall war, die im Zuge des Prüfungsverfahrens aus den Organisationen austraten, oder bei Mitgliedern der NPD. Deshalb ist eine systematische Auswertung der Einzelfälle nötig, um die qualitative und quantitative Bedeutung des Radikalenbeschlusses beurteilen zu können – valide Zahlen zum Umfang von Nichteinstellungen und Entlassungen gibt es bisher nicht bzw. nur für gewisse Zeitabschnitte.

Im Mittelpunkt der Analyse steht staatliches Archivgut verschiedener Hamburger Behörden. Daneben wurden aber auch Quellen aus Parteiarchiven sowie graue Literatur (Broschüren und Flugblätter) von KritikerInnen des Radikalenbeschlusses berücksichtigt. Die zentrale Quellengrundlage der Arbeit bilden die Akten des Senatsamts im Staatsarchiv Hamburg, wobei innerhalb des Senatsamts das Personalamt für alle Personalfragen und das Beamtenrecht zuständig war. Beim Radikalenbeschluss übernahmen in Hamburg und Bremen die Personalämter teilweise die Aufgaben, die in den anderen Bundesländern die Innenministerien übernahmen. Das Senatsamt war für die zentrale Verwaltung der Fallakten, die Vorbereitung der Entscheidungen, die Anhörungen und die Prozessführung zuständig. Es war unmittelbar dem Senat und einem Senator zugeordnet.⁷⁹ Der abgelieferte Aktenkorpus mit dem Titel »Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung« bezieht sich im Wesentlichen auf den Radikalenbeschluss. Es wurden daraus zum einen 105 Sachakten ausgewertet, die einen Einblick in die internen Verfahrensänderungen, Gerichtsurteile, bundesweite Diskussionen, Presseberichte, Protestbriefe und die Praxis in anderen Bundesländern geben.⁸⁰ Zum anderen wurden alle 101 im Archiv abgelieferten Einzelfallakten mit insgesamt 231 Einzelfällen ausgewertet. Dies entspricht 88,2 Prozent aller vom Senatsamt zwischen 1971 und 1982 angelegten Vorgänge.⁸¹

78 Den Nutzen einer Analyse der vermeintlich unspektakulären, durchschnittlichen Gerichtsverfahren im Gegensatz zu Skandalprozessen betont analog Ortmann: »Nicht im Skandal, sondern im alltäglichen Geschehen lassen sich die Feinheiten zeitgenössischer Praktiken ablesen und bewerten.« Alexandra Ortmann, *Machtvolle Verhandlungen. Zur Kulturgeschichte der deutschen Strafjustiz, 1879-1924*, Göttingen 2014 (*Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft*; 215), S. 13.

79 Das Senatsamt unterteilte sich in das Organisations- und das Personalamt. Diese waren 1968 im Senatsamt vereint worden. Peter Gabriëlsson, *Bürgermeister, Senatoren, Staatsräte der Freien und Hansestadt Hamburg, 1945-1995. Zuständigkeiten und Behörden, Hamburg 1995* (*Beiträge zur Geschichte Hamburgs*; 50). Die für den Radikalenbeschluss relevanten Fragen waren im Personalamt angesiedelt. Weil die Beamten jedoch vornehmlich vom »Senatsamt« sprechen, wird diese Begrifflichkeit übernommen.

80 Die Signaturen sind nur teilweise fortlaufend. Die Akten beginnen bei StA HH, 131-II, 1734.

81 Die internen Angaben des Senatsamts verzeichnen insgesamt 262 Fälle, 31 Fälle lagen nicht im abgelieferten Bestand im Staatsarchiv vor und sind auch nicht mehr im Personalamt vorhanden. In der Regel handelte es sich dabei um Disziplinarverfahren,

Nicht jeder dieser Fälle kann jedoch als typisch angesehen werden. Da in dieser Studie die Praxis nach dem Radikalenbeschluss untersucht werden soll, ist es notwendig, auch nur diejenigen Fälle als »Radikalfälle« zu definieren, die unmittelbar im Zusammenhang mit dem Radikalenbeschluss standen. Dies war einerseits der Fall, wenn der Verfassungsschutz auf Grundlage der Regelanfrage im Einstellungsverfahren Erkenntnisse mitteilte, aus denen sich Zweifel an der Verfassungstreue ergeben konnten. Andererseits betraf es Fälle, bei denen aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Gewährbieteformel geprüft wurde, ob gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sanktionierende Maßnahmen eingeleitet werden sollten. Die Besonderheit dieser 210 Fälle ist, dass sie in der Regel in Verbindung zu Organisationsmitgliedschaften oder -aktivitäten standen. Die 21 übrigen Fälle haben vermutlich ein Aktenzeichen im betrachteten Bestand erhalten, weil im weitesten Sinne eine politische Dimension eine Rolle spielte. Darunter sind viele Vorgänge, bei denen eindeutig festgestellt werden konnte, dass Tatbestände im Sinne des Radikalenbeschlusses keine Rolle spielten oder die Personen gar nicht (mehr) im öffentlichen Dienst beschäftigt waren.⁸² Das Besondere an den Verfahren nach dem Radikalenbeschluss war eine zentrale staatliche Überprüfungspraxis, die Ablehnungen oder Entlassungen ausdrücklich mit politischen Aktivitäten oder Mitgliedschaften in »verfassungsfeindlichen« Organisationen begründete. Eine Konzentration auf die »Extremistenfälle« des Senatsamts schafft somit eine eindeutige empirische Grundlage. Bei einer Berücksichtigung weiterer Fälle, die der Staat nicht selbst als »Extremistenfall« betrachtete, würden die Kriterien verschwimmen, denn politische Gründe konnten damals und können auch heute Stellenbesetzungen beeinflussen. Dies verläuft aber anders als bei den Verfahren des Radikalenbeschlusses. Zudem würde der Vergleich mit der Praxis in anderen Bundesländern erschwert, weil die Landesregierungen für die Statistiken über die Anzahl der Regelanfragen und abgelehnten BewerberInnen nur die typischen Fälle angaben.

In dieser Arbeit werden die Einzelfälle in anonymisierter Form sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgewertet. Für die quantitative Auswertung wurden verschiedene Kategorien erhoben, u. a. Geschlecht, Geburtsjahr, (angenommene) Organisationszugehörigkeit, Studienfach bzw. Ausbildung, Beruf

die unter anderen Aktenzeichen verwaltet wurden. Vermutlich wurden sie aus Datenschutzgründen vernichtet. Wenn Betroffene nicht entlassen wurden, gilt nach dem Bundesdisziplinalgesetz das Verwertungsgebot. Sogar bei erfolgten Disziplinarmaßnahmen dürfen die Unterlagen nach sieben Jahren nicht mehr verwertet und müssen vernichtet werden. Bundesdisziplinalgesetz, §16 Verwertungsverbot, https://www.gesetze-im-internet.de/bdgl/_16.html (9.1.2019).

82 In vielen Fällen hatte der Verfassungsschutz auch keine Informationen geliefert, Grundlage für das Anlegen der Akte war dann etwa ein Zeitungsartikel oder dass Betroffene eine Ablehnung aus politischen Gründen vermuteten – eine Einschätzung, die laut Verwaltung jedoch nicht zutrif. Es gibt aber auch einen Fall, in dem ein Beschäftigter aufgrund politischer Äußerungen versetzt wurde, allerdings ohne dass ein Verfahren nach den für die »Extremistenfälle« grundlegenden Richtlinien eingeleitet wurde.