

# Ordnung und Protest





# Ordnung und Protest

Eine gesamtdeutsche Protestgeschichte  
von 1949 bis heute

Herausgegeben von  
Martin Löhnig, Mareike Preisner  
und Thomas Schlemmer

Mohr Siebeck

*Martin Löbnig* ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Deutsche und Europäische Rechtsgeschichte und Kirchenrecht an der Universität Regensburg.

*Mareike Preisner* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Deutsche und Europäische Rechtsgeschichte und Kirchenrecht an der Universität Regensburg.

*Thomas Schlemmer* ist Privatdozent an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München/Berlin.

Eine Publikation des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Deutsche und Europäische Rechtsgeschichte und Kirchenrecht an der Universität Regensburg und des Instituts für Zeitgeschichte (München/Berlin)

 **Institut für  
Zeitgeschichte**  
München - Berlin

  
Universität Regensburg

ISBN 978-3-16-153793-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde Martin Fischer in Tübingen aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

## Vorwort

Der Band „Ordnung und Protest“ ist aus einer Ringvorlesung hervorgegangen, die das Institut für Zeitgeschichte (München/Berlin) und der Regensburger Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Deutsche und Europäische Rechtsgeschichte sowie Kirchenrecht im Sommer 2013 veranstaltet haben.

Diese Ringvorlesung hätte ebensowenig stattfinden können wie dieser Band erscheinen hätte können, wenn nicht die Referentinnen und Referenten dazu bereit gewesen wären, ihre Thematik auf einen dezidiert interdisziplinären Hörerkreis zuzuschneiden und uns anschließend ihre ausgearbeiteten Manuskripte zur Verfügung zu stellen. Dafür danken wir herzlich.

Nicht minder dankbar sind wir der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg, die die Ringvorlesung finanziell unterstützt, sowie dem Institut für Zeitgeschichte, das einen Teil der Druckkosten dieses Bandes übernommen hat.

Die organisatorische Abwicklung der Ringvorlesung lag auch diesmal am Lehrstuhl in den Händen von Caroline Berger und in der Fakultät in den Händen von Oliver Olszewski, die Betreuung des Manuskripts übernahm Ruth Schneider – auch hierfür herzlichen Dank!

Nicht zuletzt gilt unser herzlicher Dank auch Dr. Franz-Peter Gillig und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Verlags Mohr Siebeck für die Aufnahme dieses Bandes ins Verlagsprogramm und die erneut angenehme und ausgezeichnete Zusammenarbeit.

Regensburg/München im Januar 2015

Martin Löhnig  
Mareike Preisner  
Thomas Schlemmer



## Inhaltsverzeichnis

<i>Martin Löhnig und Mareike Preisner</i> Einführung .....	1
<i>Wolfgang Krausbaar</i> Ordnung und Protest in der Ära Adenauer .....	13
<i>Canan Candemir</i> Die Pariser Verträge und die Wiederbewaffnung (1955) als Gegenstand von Protesthandlungen, insbesondere der Paulskirchen-Bewegung .....	29
<i>Henriette Hosemann</i> Die Reform der Kriegsopferversorgung (1959) als Gegenstand von Protesthandlungen .....	51
<i>Sebastian Schmidt-Renkhoff</i> Der Niedersächsische Ministersturz. Der Protest der Georg-August- Universität Göttingen gegen den Niedersächsischen Kultusminister Schlüter im Sommer 1955 als Beispiel erfolgreichen Protests in der Bundesrepublik der 50er Jahre – eine Analyse .....	75
<i>Dierk Hoffmann</i> Der 17. Juni 1953 – Ursachen, Verlauf und Folgen des Volksaufstandes in der DDR .....	99
<i>Arndt Sinn</i> Die Nötigungsstrafbarkeit von Protesthandlungen .....	115
<i>Susanne Schregel</i> „Dann sage ich, brich das Gesetz“. Recht und Protest im Streit um den NATO-Doppelbeschluss .....	133
<i>Martin Borowski</i> Protest unter Berufung auf die Gewissensfreiheit .....	149

*Thomas Schlemmer*

Zweierlei Zukunft. Betriebsschließungen in der Bundesrepublik  
als Chance und Bedrohung ..... 175

*Philipp S. Fischinger*

Streik gegen Standortschließung und -verlagerung im nationalen Recht .. 193

*Christian Starck*

Gleichberechtigung und Gleichstellung von Männern und Frauen ..... 209

*Tobias Hof*

Rechtsextremer Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland ..... 217

*Jörg Eisele*

Protesthandlung als Religionsbeschimpfung und Beleidigung ..... 239

*Gerrit Manssen*

Die Legitimation von Großvorhaben durch Planfeststellungsbeschlüsse ... 257

*Sebastian Müller-Franken*

Wiedervereinigung – juristisch ..... 267

Autorenverzeichnis ..... 297

Personenverzeichnis ..... 301

Institutionen- und Organisationenverzeichnis ..... 305



# Einführung

*Martin Löhnig und Mareike Preisner*

## I. Eine gesamtdeutsche Protestgeschichte

„Ordnung und Protest“ beleuchtet ausgewählte Aspekte der gesamtdeutschen Protestgeschichte seit 1949 aus interdisziplinärer Perspektive und erstreckt sich – schlagwortartig formuliert – vom Ost-Berlin des 17. Juni 1953 bis zur Öffnung der innerdeutschen Grenze am 9. November 1989, von den westdeutschen Protesten gegen die Wiederbewaffnung nach dem Zweiten Weltkrieg bis hin zu den Stuttgarter „Wutbürgern“ oder den Morden des „NSU“.

Die möglichen Formen, in denen sich Protest zu manifestieren vermag, sind zahlreich: Organisation von oder Teilnahme an Demonstrationen, publizistische oder künstlerische Aktivitäten, Streiks, Teach-Ins oder Sitzblockaden, Gewalt gegen Sachen oder Personen, Terror. Protesthandlungen können also die Grenzen des in unserer Rechtsordnung rechtlich Erlaubten durchaus überschreiten, bis hin zur Verwirklichung von Straftatbeständen; erlaubtes und verbotenes Verhalten voneinander auf strafrechtlicher Ebene zu unterscheiden, ist im Einzelfall sehr schwierig, wie die Beiträge von Jörg Eisele, Arndt Sinn oder Susanne Schregel zeigen. Protest kann eine legitime Form politischer Teilhabe und damit Bestandteil der bestehenden Ordnung sein. Er kann sich jedoch auch gegen die bestehende staatliche Ordnung als solche richten. Die möglichen Ziele von Protest oder Protestbewegungen können also von verfassungskonformen Zielen wie der Verhinderung eines Großprojekts – eines Bahnhofs oder Raketendepots – oder dem Versuch der Beeinflussung der öffentlichen Meinung oder der politischen Entscheidungsträger – etwa zur Wiederbewaffnung oder zum Vietnam-Krieg – bis hin zum Umsturz der staatlichen Ordnung reichen, so etwa 1953 und 1989 in der DDR oder in den Zeiten der RAF in der Bundesrepublik.

Aus gesellschaftswissenschaftlicher Perspektive stellt sich nicht die Frage nach den rechtlichen, sondern den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die Protest oder sogar eine Protestbewegung entstehen lassen oder zulassen, und nach den Auswirkungen von Protest. Es interessiert, ob Protest ein Motor sozialen Wandels sein kann, inwieweit dies im Deutschland der letzten gut 60 Jahre der Fall war, oder ob es sich ganz im Gegenteil um ein

Symptom eines bereits erfolgten Wandels handelt. Haben Protestbewegungen ihre Ziele erreicht? Haben sie Prozesse angestoßen, deren Ergebnisse nicht in den Absichten der Protestierenden lagen, etwa die Stabilisierung der Bundesrepublik durch gesellschaftliche Pluralisierung in den Jahren nach 1968 anstatt eines revolutionären Systemwechsels? Hatten diese Prozesse, diese juristische Zwischenfrage sei gestattet, Auswirkungen auch auf der Ebene der Rechtsordnung? Oder waren Protestbewegungen nicht Motor, sondern Produkt gesellschaftlichen Wandels, nicht gesellschaftliche Avantgarde, sondern gesellschaftliche Nachhut oder gar pathologisches Nebenprodukt? Wie instrumentalisierte die Politik Protestbewegungen? Wie sind einzelne Protestbewegungen verlaufen, was also ist die Ordnung des Protests, welche Organisationen haben ihn getragen? Wie sind diese Organisationen strukturiert – als offene Bewegungen oder geradezu sektenartige Gruppen? Welche Unterschiede sind zwischen Protestgruppen im Rechtsstaat Bundesrepublik und im Nichtrechtsstaat DDR festzustellen? Sind deutsche Protestbewegungen Teil europäischer oder gar weltweiter Protestbewegungen oder gibt es auch deutsche Sonderwege des Protests?

Die allgemeine wie die juristische Zeitgeschichte des Protests zu behandeln, ist nicht leicht. Publikationen wurden oftmals von Autoren verfasst, die selbst an einer bestimmten Protestbewegung beteiligt waren, und Zeitzeugen sind häufig gute Apologeten, die affirmativ-selbstrechtfertigende Texte verfassen, nur selten aber gute und kritische Chronisten des selbst Erlebten und ihrer eigenen Rolle. Protestforschung ist zudem oftmals vorrangig Instrument zur politischen Intervention, liefert nicht retrospektiv die Analyse eines vergangenen Konflikts, sondern ist gegenwartsbezogen Teil eines aktuellen politischen Konflikts oder des Kampfes der Beteiligten um die Deutungshoheit, der gerade „1968“ betreffend noch immer nicht ausgefochten ist, und den Blick auf andere, vielleicht sogar bedeutsamere Protestbewegungen verstellt.

„Ordnung und Protest“ spart auch gerade deshalb die beiden in der Publizistik seit Jahren am häufigsten anzutreffenden einschlägigen Themenfelder aus: „1968“ und die RAF. Der Band lenkt den Blick vielmehr insbesondere auch auf die lebendige Protestgeschichte lange vor „1968“, in der Ära Adenauer: Wolfgang Kraushaar gibt einen Überblick über Protestbewegungen in der Adenauer-Zeit, bevor sich Canan Candemir vertieft mit den Protesten gegen die Pariser Verträge und die Wiederbewaffnung befasst. Die Proteste zeigten, dass die Demokratie in Westdeutschland nicht nur auf dem Papier stand und sich Protest und Kritik sich fortan zu einem wichtigen Bestandteil der freiheitlich demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik entwickeln sollten. Henriette Hosemann befasst sich mit den Protesten im Umfeld der Reform der Kriegsopferversorgung. Soldaten, die im Zweiten Weltkrieg körperliche Schäden erlitten hatten, pochten erfolgreich darauf, ihr Vaterland verteidigt zu haben, weshalb ihnen keine Sozialleistungen, sondern ein „Ehrensold“ zustehe. Sebastian Schmidt-Renkhoﬀ dokumentiert den vornehmlich durch Proteste von

Angehörigen der Universität Göttingen bewirkten Sturz eines rechtsradikalen niedersächsischen Kultusministers. Anstelle eines Rückblicks auf den bundesrepublikanischen Linksterrorismus beschäftigt sich Tobias Hof mit dem lange Zeit unterschätzten Phänomen des Rechtsterrorismus und skizziert Entwicklung und Radikalisierung der rechtsextremistischen Szene in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Wiedervereinigung.

## II. Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Ordnung und Protest finden immer innerhalb eines bestimmten rechtlichen Rahmens statt und setzen einen rechtlichen Rahmen voraus. Der rechtliche Rahmen legt fest, wie die Ordnung konstituiert ist, aber auch wie Protest zulässiger Weise aussehen kann und welche Formen unzulässig sind. Zulässiger Protest ist selbst Bestandteil der Ordnung. Das Verhältnis beider zueinander ist also nur als dialektisches denkbar. Rechtlicher Ausgangspunkt sind daher die beiden deutschen Verfassungen, die 1949 in Kraft traten und zunächst zwei unabhängig voneinander bestehende deutsche Teilstaaten konstituierten.

### *1. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – das Grundgesetz – trat am 23. Mai 1949 in Kraft. Die durch diese Verfassung konzipierte Ordnung ist die eines bundesstaatlich verfassten freiheitlich-demokratischen und sozialen Rechtsstaats, Art. 20 und Art. 28 GG. Als Grundpfeiler der Ordnung sind die bundesstaatliche Ordnung sowie die in Art. 1 und Art. 20 niedergelegten Grundsätze der Möglichkeit einer Verfassungsänderung entzogen, Art. 79 Abs. 3 GG. Die gewählte Bezeichnung „Grundgesetz“ anstelle von „Verfassung“ sollte den provisorischen Charakter dieses Verfassungswerkes dokumentieren, staatsrechtliche Bedeutung wurde ihm bereits in der zeitgenössischen Literatur nicht beigemessen:

„Die Vermeidung des herkömmlichen Ausdrucks ‚Verf.‘ ist zwar politisch beachtlich, aber staatsrechtlich belanglos. Politisch sollte damit der räumlich und zeitlich vorläufige Charakter sowie das Fehlen voller Freiheit zu eigenständigen Verfassungsgebung gekennzeichnet sein.“<sup>1</sup>

Letzteres bezog sich auf die Vorgaben von alliierter Seite, ersteres drückte die Hoffnung und Erwartung aus, dass die Teilung Deutschlands nur vorübergehender Natur sein würde. Als die erstrebte Wiedervereinigung mit der ehemaligen Sowjetzone nach mehr als 40 Jahren schließlich erfolgte, hatten die

---

<sup>1</sup> Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 1949, Vor II 1, S. 5.

maßgeblichen politischen Akteure ihre Ansicht über das ehemalige Provisorium längst geändert. Das Grundgesetz wurde die Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland. Sebastian Müller-Franken zeigt in seinem Beitrag „Wiedervereinigung – juristisch“, dass dies ebensowenig unumstritten war wie die Wahl des juristischen Weges zur Wiedervereinigung.

Im Wesentlichen sind die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des ersten Teils in ihrem Wortlaut von 1949 bis heute unverändert in Kraft geblieben. Protest kann sich – und dies hat auch die Vergangenheit gezeigt – grundsätzlich an jedem Grundrecht entzünden. Mit der in Art. 3 Abs. 2 GG verankerten Gleichberechtigung von Mann und Frau beschäftigt sich Christian Starck, der die Genese der Gleichberechtigung aufzeigt und sich kritisch mit Quoten zur Herstellung faktischer Gleichheit auseinandersetzt. Im Bereich der von Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Koalitionsfreiheit sind die Beiträge von Thomas Schlemmer und Philipp S. Fischinger angesiedelt. Beide befassen sich mit Arbeitskämpfmaßnahmen gegen Betriebsschließungen. Schlemmer vergleicht hierbei die Umstrukturierung von Motanregionen in Bayern und im Ruhrgebiet. Rückblickend interpretiere man in diesen Regionen Betriebsschließungen ganz unterschiedlich: Als notwendige Voraussetzung für einen Aufbruch zu neuen Ufern hier, als bis heute schmerzhaftes Niederlage und Fanal des Abstiegs dort. Anschließend zeigt Fischinger die rechtlichen Rahmenbedingungen für Arbeitskämpfe gegen Betriebsschließungen auf.

Während in diesen Fällen der tatsächlich oder vermeintlich unzutreffende Umgang mit Gewährleistungen des Grundgesetzes zum Gegenstand von Protesthandlungen wird, kann sich – ganz unabhängig vom Gegenstand des Protests – auch die Frage stellen, inwieweit Protesthandlungen als solche von grundgesetzlichen Verbürgungen geschützt sind. Der in Art. 4 GG enthaltene Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist Gegenstand des Beitrags von Martin Borowski, der sich mit Protest unter Berufung auf die Gewissensfreiheit befasst und dabei zunächst die Grundlinien der Gewissensfreiheit skizziert, um zu zeigen, unter welchen Voraussetzungen ein „Protest“ gegen Rechtspflichten unter Berufung auf die Gewissensfreiheit erfolgreich sein kann, bevor er dies anhand der Diskussion um das Kirchenasyl illustrieren kann.

Jörg Eisele bewegt sich im Schutzbereich der in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit und behandelt Protesthandlung als Religionsbeschimpfung und Beleidigung, wobei er bezweifelt, ob am Tatbestand der Religionsbeschimpfung festgehalten werden sollte. Gerade bei Bürgerprotesten solle man sich auf die ultima ratio-Funktion des Strafrechts besinnen. In den Zusammenhang der in Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Allgemeinen Handlungsfreiheit und der in Art. 8 GG geschützten Versammlungsfreiheit gehört Beitrag von Arndt Sinn, der die Nötigungsstrafbarkeit von Protesthandlungen untersucht und dabei die jüngere höchstrichterliche Rechtsprechung kritisiert, welche zu einer Auflösung des Gewaltbegriffs zugunsten einer rechtsstaatlich fragwürdigen reinen

Kasuistik und Fallgruppenbildung führe. Susanne Schregel zeigt anschließend Berührungspunkte zwischen Recht und Protest exemplarisch anhand der Proteste gegen den NATO-Doppelbeschluss. Aktivisten hätten rechtliche Provokationen und Grenzüberschreitungen teils bewusst als Mittel des Politischen genutzt. Insbesondere die Erzeugung von Spannungen im Feld des Rechts und die mit diesen verbundenen Suchbewegungen, Unsicherheiten und Verwirrungen sollten Diskussionen auslösen, Öffentlichkeit herstellen und Skandalisierungsprozesse ermöglichen. Gerrit Manssen befasst sich anlässlich der Proteste gegen den Bahnhof „Stuttgart21“ mit der Frage, ob das geltende Planfeststellungsrecht eigentlich in der Lage sei, derartigen Großprojekten hinreichend Legitimation zu verschaffen; er bezweifelt das und stellt sich die Frage, wie sich die Legitimität steigern ließe.

Lässt man die einfachgesetzliche Lage außer Betracht, kann leicht der Eindruck entstehen, die rechtlichen Rahmenbindungen für Protest hätten sich in der Bundesrepublik in den vergangenen 60 Jahren nicht geändert. Fakt ist, das einfachgesetzliche Recht hat sich erheblich geändert seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Der Fokus soll hier jedoch zunächst allein auf den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen liegen: Hat sich hier wirklich nichts Wesentliches geändert seit 1949? Der Protest, der in den 1950er Jahren stattfand, ereignete er sich im selben normativen Umfeld, auf das sich gegenwärtiger Protest stützen und verlassen kann?

Bereits ein erster vergleichender Blick in Kommentierungen des Grundgesetzes legt nahe, dass sich seither einiges geändert haben muss. Die erste Kommentierung des Grundgesetzes, sie erschien bereits 1949, kam mit wenigen erörternden Sätzen je Norm aus, während gegenwärtige Großkommentare es auf mehrere Bände bringen. In ihrem Umfang zugenommen hat dabei auch die Kommentierung der Grundrechte. Viel wesentlicher als die Zunahme des Umfangs der Kommentierung ist die inhaltliche Entwicklung, die seit dem stattgefunden hat: Das Verständnis der Grundrechte hat sich seit 1949 ganz maßgeblich geändert. Dies betrifft sowohl die Bedeutung, die den Grundrechten in der Rechtsordnung als solchen zugemessen wird, also auch den Inhalt der einzelnen grundrechtlichen Verbürgungen in concreto. Unsere heutige ausdifferenzierte Grundrechtsdogmatik, die von Rechtsprechung und Literatur in den vergangenen Jahrzehnten entfaltet wurde und die Regalmeter unserer Bibliotheken füllt, gab es 1949 nicht. Und es war auch nicht absehbar, dass die Grundrechte diese Dynamik entwickeln würden.

Heute haben wir ein sehr ausdifferenziertes Bild davon, was von diesen Rechten geschützt ist. Dies bedeutet freilich nicht, dass nicht auch heute noch Unklarheiten und Uneinigkeiten über die genaue Grenzziehung der Schutzbereiche als solche, über das zutreffende Abwägungsergebnis bei mehreren betroffenen Schutzgütern, bestehen. Wir bezeichnen die Verfassung heute als „Werteordnung“ und messen diesem Verständnis gleich zwei Dimensionen zu.

Wir unterscheiden in der Grundrechtsdogmatik zwischen „Abwehrrechten“ und „Leistungsrechten“ und „Teilhaberechten“, und sprechen von „Einrichtungsgarantien“. Anleihen hat die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik dabei durchaus bei der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik nehmen können. Vieles in unserem heutigen Verständnis wurzelt in dieser Zeit; aber in der Weimarer Republik hat es – den umfangreichen grundrechtlichen Gewährleistungen zum Trotz – keinen mit dem im Geltungsbereich des Grundgesetzes vergleichbaren Grundrechtsschutz gegeben.

Warum konnten die Grundrechte des Grundgesetzes eine andere Dynamik entfalten als in der Weimarer Zeit? Sicher spielte eine entscheidende Rolle, dass die Protagonisten nach dem Zivilisationsbruch der Jahre 1933–1945 die Bedeutung der grundrechtlichen Verbürgungen und ihre Schutzbedürftigkeit wesentlich deutlicher als 1919 vor Augen hatten. Dass die staatliche Ordnung nicht Selbstzweck, sondern um des Menschen willen da ist, sollte im Grundgesetz auch normativ zum Ausdruck kommen. Dies verlangte eine Fortentwicklung des im 19. Jahrhundert zunächst sehr formal verstandenen und nur zögerlich um materielle Komponenten erweiterte Rechtsstaatsverständnis. Vor Augen stand den Verfassern des Grundgesetzes vorrangig die Abwehrdimension der Grundrechte, der Schutz der Freiheit des Einzelnen vor staatlichen Übergriffen. Dies spiegelt sich in der systematischen Stellung der Grundrechte im Verfassungsgefüge. Hierzu heißt es im Grundgesetz-Kommentar von Giese aus dem Jahr 1949:

„Die Voranstellung der Grundrechte vor der Regelung der Organisation und der Funktionen ist auch staatsrechtlich beachtlich. Handelt es sich bei diesen Grundrechten doch grundlegend um ‚Menschenrechte‘, die im natürlichen Recht wurzeln, vom positiven recht nicht (wie Grundrechte bisherigen Stils) geschaffen werden, sondern dem positiven Recht vorgegeben sind, daher auch für den VerfGeber einer konstitutiven Begründung weder bedürftig noch überhaupt fähig sind, vielmehr von ihm höchstens deklaratorisch zu bestätigen und schlechterdings nicht zu verkennen oder gar zu verletzen sind.“<sup>2</sup>

Diesem Verständnis entsprach auch die Voranstellung des Bekenntnisses zur Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG. Allein, der normative Gehalt dieses Bekenntnisses und dieser systematischen Umkehrung waren noch herauszuarbeiten. Rechtliche Weichenstellungen hierzu enthielt dabei auch die Verfassung selbst, dies betrifft namentlich Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 19 GG. Die hierdurch erfolgte wesentliche Änderung im Vergleich zur Weimarer Verfassungssituation wurde bereits 1950 sehr anschaulich auf den Punkt gebracht: „Früher Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze; heute Gesetze nur im Rahmen der Verfassung.“<sup>3</sup> Die Bedeutung, die die Grundrechte in der Bundesrepublik

<sup>2</sup> Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1. Aufl., Frankfurt a.M. 1949, Vor zu Teil I, II, S. 8.

<sup>3</sup> Krüger, Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, 1950, S. 12.

erlangt haben, erlaubt es sich bei der Darstellung des normativen Rahmens für Protest in der Bundesrepublik vorrangig auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen zu beschränken. Und: Die durch Art. 1 Abs. 3 normierte verfassungsrechtliche Bindung des einfachen Gesetzgebers wurde weiter dadurch verstärkt, dass die Verfassung selbst Vorgaben zur Einschränkung der Grundrechte machte.

Neben konkret auf einzelne Grundrechte bezogene Gesetzesvorbehalte, die sich jeweils nur die Bedingungen unter denen ein konkretes Grundrecht vom Gesetzgeber ausgestaltet und eingeschränkt werden kann, enthalten, wurden in einer Norm die für die Wirksamkeit und den Bestand aller Grundrechte wesentlichen normativen Voraussetzungen festgeschrieben. Art. 19 Abs. 1 GG beinhaltet das Verbot von Einzelfallgesetzgebung, Art. 19 Abs. 2 GG ist inzwischen unter dem treffenden Schlagwort der Wesensgehaltsgarantie bekannt. Zu dem in Art. 19 Abs. 4 GG enthaltenen Justizgewährungsanspruch wird inzwischen auch die Möglichkeit gezählt, Grundrechtsverletzungen vor dem Bundesverfassungsgericht zu rügen. Dieser heute so populäre außerordentliche Rechtsbehelf war bei Inkrafttreten des Grundgesetzes freilich noch nicht vorgesehen. Sie wurde wie auch das in Art. 20 Abs. 4 GG enthaltene Widerstandsrecht erst im Zuge der umstrittenen Notstandsgesetzgebung<sup>4</sup> mit Wirkung zum 2. Februar 1969 ins Grundgesetz aufgenommen, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit war im Grundgesetz von 1949 dagegen sehr wohl vorgesehen und das Bundesverfassungsgericht unterlag, wie die anderen Gerichte auch, der Grundrechtsbindung des Art. 1 Abs. 3 GG. Tätigwerden konnte und kann es bis heute freilich nur, wenn ihm ein Sachverhalt im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Prüfung vorgelegt wurde.

Wenn also die Verfassung wie gezeigt und wie von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes beabsichtigt, also das Potential für die Entfaltung eines umfassenden Grundrechtsschutzes bot, so darf die erfolgte Entwicklung nicht als zwangsläufige verstanden werden. Sie erforderte den Willen und die Durchsetzungsfähigkeit der Beteiligten und sie war nicht unumstritten. Die Aktivierung der Grundrechte im Geltungsbereich des Grundgesetzes konnte sich zwar auf den Wortlaut der eben zitierten Normen stützen, die Weichenstellungen des Bundesverfassungsgerichts entsprachen dabei nicht unbedingt der Mehrheitsmeinung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. Voraussetzung für die Entfaltung eines möglichst lückenlosen Grundrechtsschutzes war aber zunächst, die verschiedenen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in ein inneres, möglichst widerspruchsfreies System zueinander zu setzen. Das Verständnis vom Grundgesetz als „Werteordnung“ ist dabei ganz wesentlich mit dem Namen Günter Dürig verknüpft. Bereits in den frühen 1950er Jahren

---

<sup>4</sup> Dazu Heike Krüger, in: Löhnig/Preisner/Schlemmer (Hrsg.), Reform und Revolte, Tübingen 2012, S. 325 ff.

begann er seine Auffassung zu entfalten. Zur Bedeutung des Art. 1 Abs. 3 GG heißt es in der ersten Fassung seiner Kommentierung zu Art. 1 GG im Maunz/Dürig von 1958: „Der Sinn des Art. 1 III ist es, das der Verfassung vorgegebene, von Art. 1 I und 1 II in complexu rezipierte Wertsystem soweit wie irgend möglich in ein positiv-rechtlich unbezweifelbares Anspruchssystem umzuprägen. [...] Die Verfassungsaussage, daß die Grundrechte „unmittelbar geltendes Recht“ sind, stellt klar, daß es im System der nachfolgenden Grundrechte keine bloßen Programmsätze im Sinne inhaltsleerer und unverbindlicher Redewendungen (Deklamationen) mehr gibt.“<sup>5</sup> Für die Reichweite des grundgesetzlichen Grundrechtsschutzes war schließlich vor allem das Lüth-Urteil von 1958 des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. Das Bundesverfassungsgericht bekräftigte in diesem Urteil die Deutung des Grundgesetzes als Werteordnung.

„Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat; in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpert sich aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.“<sup>6</sup>

Staatsrechtslehre und Rechtsprechung begreifen es inzwischen als ihre selbstverständliche Aufgabe einer effektiven Grundrechtsverwirklichung, Widersprüche zwischen den verschiedenen Bestimmungen mittels „praktischer Konkordanz“ aufzuheben und so eine möglichst widerspruchsfreie Ordnung zu entwickeln und erhalten. Die historische Entwicklung und Entfaltung der Grundrechte in der Bundesrepublik und ihre jeweilige Konkretisierung durch das geltende einfachgesetzliche Recht sind daher nicht nur Protestgeschichte, sondern zugleich die Geschichte unserer bundesrepublikanischen Ordnung.

## 2. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik

Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik trat am 7. Oktober 1949 in Kraft. Diese Verfassung, die dem Namen nach nicht mit dem offiziellen Anspruch antrat, nur ein Provisorium zu sein, blieb nicht einmal 20 Jahre in Kraft. 1968 wurde sie durch eine sozialistische Verfassung ersetzt, die 1974 noch einmal revidiert und neu in Kraft gesetzt wurde. Die erste Verfassung der DDR lehnte sich in weiten Teilen an die Weimarer Reichsverfassung an. Wie diese und wie das bundesrepublikanische Pendant, das wenige Monate zuvor in Geltung gesetzt worden war, beinhaltete sie einen staatsorganisatorischen Teil (Abschnitt „C. Aufbau der Staatsgewalt“) und einem Grundrechtsteil (Ab-

---

<sup>5</sup> Die Charakterisierung des Grundgesetzes als „wertgebundene[r] Ordnung“ wurde vom Bundesverfassungsgericht schon in früheren Urteilen verwendet. Vgl. hierzu *Horst Dreier*, Dimensionen der Grundrechte. Von der Werteordnungsjudikatur zu den objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten, Hannover 1993, S. 10.

<sup>6</sup> BVerfGE 7, 198 („Lüth-Urteil“), LS 1.



schnitt „B. Inhalt und Grenzen der Staatsgewalt“), dem ein kurzer Abschnitt (A) über die „Grundlagen der Staatsgewalt“ vorangestellt war. Die staatsrechtliche Ordnung, die die DDR-Verfassung von 1949 dem Normtext nach konstituierte, war eine föderal verfasste, parlamentarische Demokratie. Hinsichtlich der grundrechtlichen Verbürgungen war die Anlehnung an die Verfassung der Weimarer Republik besonders augenscheinlich. Sie ging damit deutlich über die grundrechtlichen Gewährleistungen der Landesverfassungen der ostdeutschen Länder hinaus.

Der Vergleich der verfassungsrechtlichen Verbürgungen der beiden Verfassungen von 1949 zeigt, dass die beiden 1949 in Kraft getretenen Verfassungen hinsichtlich der zugesicherten Rechte in wesentlichen Punkten übereinstimmen. Eine Bindung aller Staatsgewalt war normativ ebenso vorgesehen, wie eine Wesensgehaltsgarantie – auf den ersten Blick, so könnte man meinen, waren also die verfassungsrechtlichen Ausgangssituationen für Protest in den 1950er Jahren in beiden deutschen Staaten vergleichbar. Den die Grundrechte betreffenden Normtexten nach waren sie das auch. Die Vergleichbarkeit der normativen Ausgangssituation allein an den Grundrechtskatalogen festzumachen, greift jedoch zu kurz. Zugleich bedarf es eines Vergleichs des staatsrechtlichen Ordnungsrahmens insgesamt um den Stellenwert der Grundrechte und ihre Funktion in der Rechtsordnung beurteilen zu können. Erst hierdurch lässt sich der Unterschied zwischen der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes auf der einen Seite und dem Unrechtsstaat DDR auf der anderen Seite erklären.

Die in der Verfassung von 1949 angelegte freiheitlich staatliche Ordnung ist nie wirksam etabliert worden. Die SED vermochte es, ihren die ganze staatliche Ordnung umfassenden Führungs- und Herrschaftsanspruch gegen den von der Verfassung vorgesehenen staatsorganisatorischen Rahmen zügig und wirksam durchsetzen. Im Juli 1952 proklamierte die SED den Aufbau des Sozialismus als Staatsziel. Im gleichen Jahr wurden entgegen der Festlegung auf die republikanische Staatsform in Art. 1 Abs. 1 DDR-Verf. die Länder aufgehoben und die als bürgerlich geltende Verwaltungsgerichtsbarkeit abgeschafft. Dierk Hoffmann geht in vorliegendem Band auf Proteste gegen diesen SED-Staat am 17. Juni 1953 ein, die seit der Abschaffung des Gedenktags im Zuge der Wiedervereinigung zunehmend aus dem Blick geraten sind. Hoffmann ordnet die Proteste als signifikantes Ereignis der Demokratiegeschichte ein und zeigt, wie wenig erforscht diese Ereignisse in der jungen DDR noch immer sind.

Die Grundrechte der DDR-Verfassung von 1949 haben vor diesem Hintergrund nie die Dynamik entfaltet, die die Grundrechte in der gleichen Zeit in der Bundesrepublik entfaltet haben. Um die Terminologie der bundesrepublikanischen Grundrechtsdogmatik aufzugreifen, sie sind nicht aktiviert worden. Eine derartige Aktivierung der Grundrechte war in der DDR politisch nicht gewollt, da man die klassisch liberale Vorstellung der Trennung von Staat und Gesellschaft ablehnte, die mit der beabsichtigten Schaffung einer sozialistischen

Gesellschaft zu überwindenden war. Grundrechte wurden daher nicht in der klassisch liberalen Doktrin als bürgerliche Abwehrrechte interpretiert, weil dies nur auf Grundlage der Anerkennung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft möglich ist. Der Verfassungstext von 1949 sicherte diese Konzeption, anders als seine Nachfolger, staatsorganisationsrechtlich freilich noch nicht ab. Die Verfassung von 1949 enthielt zwar einige sozialistische Elemente, sie war aber vorrangig eine parlamentarische Verfassung, auf deren Grundlage die Grundrechtsvorstellungen der SED nicht hätten zum Tragen kommen müssen. Zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit bestand aber von Beginn an eine Diskrepanz, die sich wie angedeutet zunehmend verstärkte. Die politischen Akteure betrieben von Anfang an einen Umbau der staatlichen Ordnung im Sinne des Marxismus-Leninismus und eine Zeit lang hielt man die Staffage einer freiheitlichen Verfassung dabei offenbar für zweckdienlich. Dies war kein Klima, das einen lebendigen fachwissenschaftlichen oder gesellschaftlichen Diskurs gefördert hätte. Grundrechtsdogmatische Arbeiten aus der Zeit lassen sich praktisch nicht finden.

Dies änderte sich aber im Verlaufe der 1960er Jahre zunehmend. Von Seiten der Partei war es nun offenbar erwünscht, die eigenen Vorstellungen über die Bedeutung der Grundrechte umfangreich durch das Schrifttum entfalten zu lassen und der westlichen Lesart selbstbewusst als Gegenmodell entgegenzustellen. Die eigene Konzeption und Grundrechtsversdogmatik erschien in dieser Lesart als Fortentwicklung des klassischen bürgerlichen Grundrechtsverständnisses:

„Für das Verständnis der Grundrechte und -pflichten ist wesentlich, in der politischen und ökonomischen Herrschaft des werktätigen Volkes ihren Ausgangspunkt und in der Befreiung und Selbstverwirklichung der Persönlichkeit ihr Ziel zu sehen. Der für jede vorsozialistische Gesellschaftsordnung typische Gegensatz zwischen dem Staat und der überwiegenden Zahl seiner Zahl der seiner Personalhoheit unterliegenden Bürger ist in der sozialistischen Gesellschaft aufgehoben. Indem die politische Macht der Werktätigen zur ausschlaggebenden Bedingung für den Befreiungsprozeß der Persönlichkeit wird, muß sich zwangsläufig auch die Grundrechtsproblematik wandeln. Waren die Grundrechte und -freiheiten der Bürger im Kapitalismus zunächst als die Antithese zur staatlichen Sphäre konzipiert, grenzten sie den Entscheidungsspielraum des einzelnen Bourgeois von dem des Gesamtkapitalisten ab, so bedingen die mit den sozialistischen Grundrechten und -freiheiten gegebenen individuellen Entscheidungsräume des Bürgers zugleich die gesellschaftliche und staatliche Leitung. Beide, sozialistisches Bürgerverhalten und gesellschaftliches bzw. staatliche Leitung, sind füreinander Voraussetzung. Es ist der sozialistischen Grundrechtskonzeption wesensfremd, den Akzent auf abgegrenzte Sphären des öffentlichen und privaten Lebens zu legen, die Grundrechte primär als Ausschlußrechte zu sehen. Eine politische Macht, die vom Bürger getragen und von seinem Interesse beherrscht wird, verkörpert die Negation des Gegensatzes von Staat und Bürger.“<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Autorenkollektiv unter der Leitung von *Poppe*, Grundrechte des Bürgers in der sozialistischen Gesellschaft, Staatsverlag der DDR, Berlin 1980, S. 42.

1968 bemühte man sich, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit wieder einander anzunähern. Die DDR gab sich am 9. April 1968 eine neue Verfassung. Sie konstituierte sich darin als „sozialistische Republik der Arbeiter und Bauern“, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 DDR-Verf. Als „politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“, Art. 1 Abs. 1 Satz 2 DDR-Verf. In dieser neuen Verfassung dokumentierte sie auch das bereits gezeigte Grundrechtsverständnis von Grundrechten als Integrationsrechte des Einzelnen in die staatliche Ordnung. Auffallend ist bereits, dass es keinen verhältnismäßig geschlossenen Abschnitt über die Grundrechte gibt, sondern dass die rechtlichen Gewährleistungen über den Verfassungstext verteilt unter verschiedenen Abschnitten geregelt sind. Bei den „Grundrechten“ der Verfassung von 1968 wird nun auch, anders als bei den Verbürgungen 1949, den Formulierungen ganz offiziell hervorgehoben, dass es sich nicht um jedem Bürger bedingungslos zukommende individuelle Abwehrrechte gegen den Staat handelt, sondern um mit Pflichten für und in der sozialistischen Gemeinschaft verknüpfte Rechtspositionen, die in einem dialektischen Verhältnis zu einander stehen sollen:

„Diktatur des Proletariats, sozialistische Demokratie und freie Entfaltung der Persönlichkeit werden verfassungsrechtlich als dialektische Einheit gesehen. Einerseits liegt in der Ausübung aller politischen Macht durch die Werktätigen (Art. 2) die unverbrüchliche Garantie dafür, dass die Grundrechte und Grundpflichten der Bürger die freie Entfaltung des Menschen als Persönlichkeit zum Inhalt haben und mit diesem Inhalt verwirklicht werden. Andererseits hängen die Stärke und die weitere Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft und ihres Staates entscheidend davon ab, wie die Bürger ihre Grundrechte wahrnehmen und ihre Grundpflichten erfüllen. Die verfassungsrechtliche Regelung der Grundrechte und Grundpflichten bestätigt in jeder Hinsicht die marxistisch-leninistische Erkenntnis, die sich bereits im vorangegangenen revolutionären Prozeß bewiesen hatte: Die Entfaltung der Persönlichkeit ist gleichbedeutend mit der Festigung der Macht der Arbeiterklasse und der mit ihr verbündeten Werktätigen und umgekehrt.“<sup>8</sup>

An der konstituierten Ordnung und der Konzeption der Grundrechte wurde bei der Revision der Verfassung im Jahre 1974 nichts wesentliches geändert; sie bildete den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Proteste von 1989 und für die folgende Wiedervereinigung, womit sich Sebastian Müller-Franken eingehend auseinandersetzt. Die verfassungsrechtliche Regelung der Grundrechte und Grundpflichten im Sinne des marxistisch-leninistischen Verständnisses war offenbar nicht geeignet, die gewünschte Entfaltung der sozialistischen Persönlichkeit voranzutreiben und so die Macht der Arbeiterklasse dauerhaft zu festigen. Als am 7. Oktober 1949 die Verfassung der DDR in Kraft trat, war dies freilich nicht absehbar.

---

<sup>8</sup> Autorenkollektiv unter der Leitung von *Poppe*, Grundrechte des Bürgers in der sozialistischen Gesellschaft, Staatsverlag der DDR, Berlin 1980, S. 126.



# Ordnung und Protest in der Ära Adenauer

*Wolfgang Kraushaar*

Wenn über das Verhältnis zwischen Ordnung und Protest für eine ganz spezifische Zeit – und nicht ganz allgemein – gesprochen werden soll, dann gilt es im Fall der nach dem ersten Bundeskanzler benannten Ära<sup>1</sup> vorab zwei Bemerkungen zu machen:

Erstens: Von politischer Ordnung in der Ära Adenauer läßt sich in zweierlei Hinsicht sprechen, zum einen im Sinne der Verteidigung einer bereits etablierten Ordnung und zum anderen im Sinne einer dieser vorausgegangenen Etablierung eines Ordnungssystems selbst. Schließlich war Bundeskanzler Konrad Adenauer durch seine Rolle im Parlamentarischen Rat und dann vor allem als erster Bundeskanzler der westdeutschen Nachkriegsrepublik der wichtigste Politiker, dessen Hauptaufgabe erst einmal darin bestand, ein demokratisches und möglichst stabiles System einzurichten.

Zweitens: Der Begriff des Protests impliziert nicht automatisch, daß er sich gegen eine politische Ordnung als solche richten muß. Der Protest kann durchaus öffentlich Handlungsalternativen formulieren, mit denen nicht zugleich an den Pfeilern des politischen Systems gerüttelt werden muß. Wenn aber hier beide Begriffe konträr gegenübergestellt werden, dann geht es zumindest um Alternativen für bestimmte Teile oder Sektoren einer bestimmten Ordnung. Darüber hinaus kann es allerdings auch um eine systemtranszendierende Ausrichtung gehen, durch die die Struktur eines politischen Systems – wie etwa im Fall der am Ende der sechziger Jahre kurzzeitig aufgeflammten Propagierung eines Räteystems als Alternative zur parlamentarischen Demokratie – überwunden und ersetzt werden soll.

Darüber hinaus sollte dabei aber immer auch mitbedacht werden: die neue Republik wurde nur vier Jahre nach einem nationalen Desaster ohnegleichen gegründet – zwölf Jahren NS-Herrschaft, einem über fünf Jahre dauernden Weltkrieg und der beinahe vollständigen Vernichtung der europäischen Juden, einem beispiellosen Verbrechen. Das Land war in Besatzungszonen aufgeteilt,

---

<sup>1</sup> Mit „Adenauer-Ära“ wird die Zeit der Kanzlerschaft des CDU-Politikers Konrad Adenauer bezeichnet, die vom 20. September 1949 bis zum 15. Oktober 1963 dauerte. Zur folgenden Darstellung vgl.: *Wolfgang Kraushaar*, *Die Protest-Chronik. Eine illustrierte Geschichte von Bewegung, Widerstand und Utopie – 1949 bis 1959*, Bd. I–IV, Hamburg 1996.

die sich im Zuge des Kalten Krieges zwischen Ost und West polarisierten, lag wirtschaftlich am Boden und galt moralisch als völlig diskreditiert. Einer deutschen Republik nach dem schändlichen Niedergang der Weimarer Republik erneut eine Chance geben zu wollen, galt vielen als riskant und wenig vertrauenerweckend.

Nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands waren zwei der vier Siegermächte in die Rolle von Hegemonialkräften aufgerückt. Die Vereinigten Staaten, die wirtschaftlich und militärisch stärkste Nation, gerieten schon bald mit der Sowjetunion, die im Krieg die mit Abstand größten Verluste erlitten hatte, in Konflikt. Durch die kommunistische Okkupation Osteuropas sahen die USA sowie Großbritannien und Frankreich die Nachkriegsordnung bedroht. Stück für Stück brach damit die Allianz zur Niederwerfung des Nationalsozialismus auseinander.

Danach setzte in den vier Besatzungszonen eine Wirtschaftspolitik ein, die die politische Blockbildung vorwegnahm. Den drei westlichen Zonen, die beim Wiederaufbau maßgeblich von den Fördermitteln des Marshallplans profitierten, stand die sowjetische Besatzungszone gegenüber, die unter der Demontage durch die UdSSR zusätzlich zu leiden hatte. Entscheidend für die weitere Entwicklung war die Währungsreform in den Westzonen im Juni 1948, die die kleinen Sparer schädigte und die Eigentümer von Grundbesitz und Sachwerten bevorteilte. Als die neue Währung auch in den Westsektoren Berlins eingeführt wurde, blockierte die Sowjetunion die Verkehrswege von und nach West-Berlin. Amerikaner und Briten reagierten auf die Berlin-Blockade mit der Einrichtung einer Luftbrücke. Die Ost-West-Konfrontation wurde durch die Gründung der NATO im April 1949 weiter verschärft. An dem Militärbündnis waren neben den USA elf weitere westliche Staaten beteiligt. Durch diesen Schritt wurde die Blockbildung auch auf militärischer Ebene fortgesetzt. Dennoch endete die Berlin-Blockade nur einen Monat später. Der Versuch der Sowjetunion, die wirtschafts- und währungspolitische Separierung der drei Westzonen zu verhindern, war damit endgültig gescheitert. Der Kalte Krieg wurde so zum Koordinatensystem für die Errichtung zweier deutscher Teilstaaten.

Im Nachhinein ist es erstaunlich, wie rasch die kurzzeitig aufblitzenden Großalternativen im Sinne der Etablierung einer neuen, demokratisch legitimationsfähigen, rechtsstaatlich abgesicherten und auch praktikablen politischen Ordnung etabliert werden konnten. Die grundsätzlichen Entscheidungen lauteten: Markt- statt Planwirtschaft, Föderalismus statt Zentralismus, Wiederbewaffnung statt Pazifismus, Westorientierung statt Neutralismus und europäische Integration statt nationalem Separatismus. Doch nicht all diese Grundpositionen ließen sich unter der maßgeblichen Beförderung der drei Besatzungsmächte, die ja mit ihren Hochkommissaren bis zum Mai 1955 über ein erhebliches Maß an Macht verfügten, reibungslos errichten. In manchen Fällen waren jahrelang anhaltende innenpolitische Konflikte die Folge.

## I. Der Konflikt mit den Gewerkschaften

Zu einem Rechtsstaat zählt auch die Interessenvertretung von Arbeitnehmern in eigenen Organisationen. Nachdem im Oktober 1949 insgesamt 16 Einzelgewerkschaften den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) aus der Taufe gehoben hatten, schienen anfangs noch größere politische Alternativen zur Debatte zu stehen. Doch bereits die Niederlage der SPD bei den ersten Bundestagswahlen hatte signalisiert, wie gering der Rückhalt jener Kräfte war, die sich für eine Planwirtschaft und eine Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien einzusetzen bereit waren. Entscheidend für die innenpolitischen Kräfteverhältnisse war 1952 auch die anstehende Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes.<sup>2</sup> Der DGB-Vorsitzende Christian Fette hatte in einem Schreiben an Bundeskanzler Adenauer Kampfmaßnahmen für den Fall angedroht, daß die mangelhafte Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen im Regierungsentwurf zum Betriebsverfassungsgesetz nicht korrigiert werde. In dem Brief hieß es weiter:

„Der neue Gesetzentwurf bedeutet in wesentlichen Teilen eine Verschlechterung gegenüber dem alten Betriebsrätegesetz von 1920 und besonders gegenüber den Verfassungen und Gesetzen einzelner Länder, sowie auch gegenüber bereits getroffenen freien Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern. Wir können uns des Eindrucks nicht erwehren, daß neben dem Bestreben, eine echte Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft zu verhindern, auch der Gedanke wirksam ist, die einheitliche Gewerkschaftsbewegung zu untergraben.“<sup>3</sup>

Da den Betriebsräten kein Mitbestimmungs-, sondern nur ein Einspruchsrecht zugestanden wurde und in den Aufsichtsräten die Vertreter der Arbeitgeber mit zwei Dritteln gegenüber denen der Arbeitnehmer klar in der Mehrheit waren, drohte der Kampf der Gewerkschaften um eine qualifizierte Mitbestimmung verloren zu werden.

Daß es soweit kam, lag ganz gewiß nicht an der mangelnden Widerstandsbereitschaft von Arbeitern und Angestellten. Nachdem der DGB am 15. Mai 1952 zu Kampfhandlungen gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgerufen hatte, entwickelte sich eine bundesweite Demonstrationswelle. In einem Flugblatt, das in einer Auflage von zehn Millionen Exemplaren bundesweit verteilt wurde, hatte der DGB-Vorsitzende an die Arbeitnehmer appelliert, für „ein fortschrittliches Betriebsverfassungsgesetz als Grundlage der demokratischen

---

<sup>2</sup> Zur historischen Vorgeschichte des Betriebsverfassungsgesetzes in Deutschland vgl.: *Otto Neuloh*, Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis zur Mitbestimmung, Tübingen 1956; *Hans Jürgen Teuteberg*: Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961; *Werner Milert / Rudolf Tschirbs*, Die andere Demokratie. Betriebliche Interessenvertretung in Deutschland, 1848 bis 2008, Essen 2012.

<sup>3</sup> Zitiert nach: *Klaus-Jörg Rubl* (Hg.), „Mein Gott, was soll aus Deutschland werden?“ Die Adenauer-Ära 1949–63, München 1985, S. 211 f.

## Personenverzeichnis

- Adenauer, Konrad 2, 13, 15 f., 18, 20–24, 26 f., 34 ff., 39–42, 45–48, 50, 59, 65, 177, 220, 237  
Althans, Ewald 231  
Agartz, Viktor 25  
Anschütz, Gerhard 209 f.  
Aron, Raymond 90
- Backes, Uwe 217, 223  
Bahrdt, Hans Paul 26  
Baudissin, Wolf Graf von 19  
Bauer, Max 63  
Baum, Gerhart 227  
Behrendt, Uwe 229  
Berg, Rudolf 85  
Berija, Lawrenti P. 106, 112  
Beyer, Helmut 84 f.  
Blank, Theodor 19, 21, 41, 45, 59 f., 62–68, 70  
Born, Max 23  
Brandt, Willy 224  
Brenner, Otto 17  
Brinkmann, Franziska 228  
Bülow, Andreas von 138  
Bush, George H. W. 134  
Busse, Friedhelm 226 f.
- Contant, James B. 50  
Cromme, Gerhard 188, 190
- De Maizière, Lothar 284  
Dehler, Thomas 23, 39, 90  
Delors, Jacques 277  
Diels, Rudolf 85  
Dönhoff, Marion Gräfin 238  
Dorls, Fritz 83, 221  
Dürig, Günter 7 f.  
Dürr, Heinz 260
- Ebert, Friedrich 111  
Ebert, Theodor 136  
Erhardt, Arthur 221  
Eschenburg, Theodor 90  
Evola, Julius 221
- Fette, Christian 15 f.  
Fisher, Geoffrey (Erzbischof von Canterbury) 85  
Föge, Hermann 84  
Freitag, Walter 43  
Fricke, Otto 87, 94
- Gandhi, Mohandas 135  
Ganser, Daniele 233  
Geißler, Heiner 258 f.  
Giese, Friedrich 6  
Gneisenau, August Graf Neidhardt von 21  
Gollwitzer, Helmut 43  
Gorbatschow, Michail S. 282  
Graziani, Clemente 234  
Grimm, Hans 85  
Grönhoff, Heinrich 191  
Grotewohl, Otto 99, 109, 111 f.  
Gül, Abdullah 257
- Hart, Herbert L. A. 150  
Hahn, Kurt 80  
Hahn, Otto 23, 90  
Heinemann, Gustav 18 f., 23, 41 f.  
Heisenberg, Werner 23, 90  
Hellwege, Heinrich 75 f., 87 f., 90 f., 94 f.  
Hepp, Odfried 228 ff., 232  
Herrnstadt, Rudolf 111 f.  
Hess, Rudolf 227  
Hessen, Johannes 43  
Heuer, Heinz 85  
Heusinger, Adolf 19



- Heuss, Theodor 21, 49  
 Heynen, Erich 89  
 Hirrlinger, Walter 65  
 Hitler, Adolf 32, 79, 85, 228, 287  
 Hoffmann, Karl-Heinz 226, 228 f., 232  
 Honecker, Erich 111  
  
 Irving, David 231  
  
 Jaschke, Hans-Gerd 238  
 Jaspers, Karl 90  
 Jaumann, Anton 181  
 Jellinek, Georg 151  
 Jens, Walter 251 f.  
 Jesse, Eckhard 217, 223  
 John, Otto 85  
  
 Kant, Immanuel 209  
 Kelsen, Hans 150  
 Kessel, Friedrich von 87, 94  
 Kexel, Walther 228 ff.  
 Keynes, John Maynard 176, 186  
 Kielmannsegg, Johann Adolf Graf von 19  
 Klagges, Dietrich 85  
 Klingsporn 95 f.  
 Köhler, Gundolf 229 f.  
 Köhler, Horst 251  
 Köttgen, Arnold 81  
 Kohl, Helmut 281 f.  
 Kopf, Hinrich Wilhelm 84  
 Kowalczyk, Ilko-Sascha 113  
 Kretschmann, Winfried 249  
 Kühnen, Michael 227 f.  
 Kyrill I. (Wladimir M. Gundjajew) 239, 255  
  
 Laepple, Klaus 115 f.  
 Laqueur, Walter 218  
 Lasky, Melvin J. 75 f., 95  
 Lauck, Gary 225 f.  
 Le Pen, Jean-Marie 221  
 Lehmann, Karl 246  
 Lewin, Shlomo 229  
 Lindenberger, Thomas 114  
 Loritz, Alfred 220  
 Lüth, Erich 8  
 Luther, Martin 255  
  
 Marshall, George C. 14  
 Marten, Heinz-Georg 76 f., 94  
 Matern, Hermann 111  
 McCloy, John J. 41  
 Meitner, Lise 90  
 Merck, Ernst 45  
 Merkel, Angela 240  
 Modrow, Hans 280  
 Mosley, Oswald 221  
 Münch, Ingo von 166  
 Mussolini, Benito 233  
  
 Naß, Dr. 87 f., 94  
 Niedermayer, Prof. Dr. 81  
  
 Occorsio, Vittorio 235  
 Oelßner, Fred 111 f.  
 Ollenhauer, Erich 24, 42  
 Oxner, Helmut 230  
  
 Pieck, Wilhelm 99, 109, 111 f.  
 Plessner, Helmuth 90  
 Pleven, René 32  
 Poeschke, Frieda 229  
 Probst, Maria 62, 64, 68  
 Putin, Wladimir W. 239 f., 247, 251, 255  
  
 Rabert, Bernhard 217, 225  
 Radbruch, Gustav 150  
 Range, Harald 230  
 Rau, Heinrich 104, 111  
 Rawls, John 149  
 Remer, Ernst Otto 221  
 Reuter, Georg 43  
 Richter, Willi 24  
 Roeder, Manfred 226  
 Röhm, Ernst 228  
 Rohwer-Kahlmann, Harry 57  
  
 Saller, Josef 230  
 Sauer, Helmut 138  
 Scharnhorst, Gerhard von 21  
 Schedl, Otto 180  
 Schlüter, Friedrich 78, f.  
 Schlüter, Leonhard 3, 75–97  
 Schlüter, Frau 78 f.  
 Schmalz, Fritz 82  
 Schmid, Carlo 26, 34

- Schmidt, Elli 111  
 Schmidt, Erich 82, 87  
 Schmidt-Aßmann, Eberhard 259  
 Schneider, Heinrich 62  
 Schöpfberger, Rudolf 261  
 Schönen, Paul Josef 222  
 Schorlemmer, Friedrich 255  
 Schubert, Frank 227  
 Schueler, Hans 237  
 Seidel, Hanns 180  
 Siebert, Wolfgang 87  
 Smend, Rudolf 80f.  
 Speidel, Hans 19  
 Stalin, Josef W. 100, 104, 106, 112, 249  
 Starck, Christian 213  
 Stegner, Artur 92  
 Sternberger, Dolf 291  
 Straßer, Gregor 229  
 Straßer, Otto 229  
 Strauß, Franz Josef Strauß 22f., 26, 230, 249, 260f.  
 Strömer, Joachim 87  
 Strunk, Arnold 222
- Ten Bruggencate, Paul 88  
 Teufel, Erwin 260  
 Thadden, Adolf von 83, 220, 223f.
- Thielen, Friedrich 223f.  
 Tillmanns, Robert 44  
 Tolkien, John R. R. 235  
 Topf, Erwin 64  
 Trillhaas, Wolfgang 89  
 Tucholsky, Kurt 249
- Ulbricht, Walter 99f., 106, 109, 111f.
- Vietinghoff-Scheel, Heinrich Freiherr von 19
- Weber, Werner 87  
 Wehner, Herbert 26  
 Weinmann, Peter 232  
 Weizsäcker, Carl Friedrich von 23, 90  
 Welzel, Hans 81  
 Wilke, Gerhard 66  
 Wissmann, Matthias 260  
 Wöhrle, Alois 16  
 Woermann, Emil 86–91, 93f., 96  
 Wolfrum, Edgar 113  
 Woratz, Gerhard 185  
 Wulff, Christian 251
- Zaisser, Wilhelm 111f.



## Institutionen- und Organisationenverzeichnis

- Aktion Widerstand 224  
Aktionsfront Nationaler Sozialisten 226 f.  
Alliierte Hohe Kommission 14, 18, 21, 35  
Alliiertes Kontrollrat 34, 51, 272  
Avanguardia Nazionale 232 f.
- Bayerisches Oberstes Landesgericht 140  
British Union of Fascists 221  
Bürgerschaft, Bremen 223  
Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten 49, 86 f., 93  
Bund Nationaler Studenten 222  
Bundesarbeitsgericht 17, 202, 205, 207  
Bundesgerichtshof 56, 91, 121–126, 252  
Bundesinnenministerium 222, 228  
Bundesnachrichtendienst 230  
Bundesrat 48 f., 202, 281, 290  
Bundesregierung 15 f., 19 f., 22 ff., 33, 35–41, 44–48, 58, 67, 142, 186, 220 ff., 232, 237 f., 265, 273–277, 280, 282, 285 f.  
Bundessozialgericht 71  
Bundestag, deutscher 15, 19, 21, 23, 25 f., 38, 41–48, 51, 53, 62, 66, 68, 83, 138, 146, 163, 220, 223, 275, 281, 284, 290 f., 293  
Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz 138  
Bundesverfassungsgericht 7 f., 24, 29, 56, 71, 83, 119, 121, 127 f., 134, 136 f., 142 f., 146, 155 f., 158 f., 163, 167, 210 ff., 215, 217, 220 f., 248, 252 f., 269 f., 273, 285 f., 293 f.  
Bundesverwaltungsgericht 144, 156, 264  
Bundeswehr 21–24, 26, 47, 67, 120, 134, 142 f., 227 f.
- Central Intelligence Agency 231, 233 f.  
Christlich-Demokratische Union 13, 18 f., 41 f., 44 f., 49, 84, 86 f., 134, 221, 223 f., 244, 285
- Christlich-Soziale Union 42, 45, 62, 84, 134, 180 f., 223 f. 244, 260, 285
- Demokratischer Frauenbund Deutschlands 111  
Deutsche Aktionsgruppen 226  
Deutsche Konservative Partei – Deutsche Reichspartei 83, 91–94, 96, 220, 222 f.  
Deutsche Partei 42, 86 f.  
Deutsche Rechtspartei 83, 92  
Deutscher Gewerkschaftsbund 15 f., 24 f., 27, 43, 46, 82  
Dienst für Deutschland 103  
Dienststelle Blank 19
- Europäische Befreiungsfront 231  
Europäische Gemeinschaft bzw. Union 153, 193, 214, 277, 293  
Europäische Kommission 277 f.  
Europäische Menschenrechtskonvention 153 f., 240, 243  
Europäische Verteidigungsgemeinschaft 20, 32 f., 36 f., 47  
Europäischer Gerichtshof 153, 213 f.  
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 240, 243
- Fatah (Bewegung zur nationalen Befreiung Palästinas) 228  
Freie Demokratische Partei 23, 39, 42, 49, 76 f., 83 f., 86 f., 90–93, 95 ff., 221, 223, 285  
Freie Deutsche Jugend 103  
Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei 231
- Geheime Staatspolizei 79, 85  
Georg-August-Universität Universität Göttingen 3, 22, 75 ff., 81, 86–91, 93–97, 116, 299

- Gesamtdeutsche Volkspartei 23  
 Gewerkschaften 15–18, 25, 42 ff., 46, 140, 177, 181, 189, 191, 196, 198–208, 233  
 Die Grünen 135, 146, 280  
 Grundgesetz 3–9, 24 f., 29, 34 f., 40, 42, 47, 49 f., 53, 116, 118, 120, 122 ff., 127 f., 136 f., 143–146, 149, 152–159, 162 ff., 168 f., 171 f., 195 ff., 200, 203, 210 ff., 214 ff., 243, 245, 248 f., 251–254, 259, 270 f., 273, 276, 278 ff., 282 ff., 286–295  
 Hitlerjugend 79, 221  
 Hochschulen und Universitäten 50, 89 ff., 96, 107, 222  
 Innenministerium, bayerisches 143, 264  
 International Committee on Science and Freedom 90  
 International Olympic Committee 265  
 Jugendorganisationen, rechts-extreme 221 f.  
 Junge Gemeinde 103, 106 f.  
 Kasernierte Volkspolizei 102  
 Kirche, evangelische 43, 103, 166  
 Kirche, katholische 43, 104, 169, 242  
 Kirche, russisch-orthodoxe 239, 251, 255  
 Kommunistische Partei Deutschlands 18, 43, 99, 270  
 Konzentrationslager 79 f., 227  
 Kultusministerium, niedersächsisches 88, 92  
 Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein 198, 205, 207  
 Landeskriminalamt, bayerisches 230  
 Landesregierung, niedersächsische 76, 84–87, 91 ff., 95  
 Landtag, Bayern 180 ff., 220, 223  
 Landtag, Hessen 223  
 Landtag, Niedersachsen 76, 83 f., 90, 97, 223  
 Landtag, Rheinland-Pfalz 223  
 Landtag, Schleswig-Holstein 223  
 Max-Planck-Gesellschaft 90  
 Militärischer Abschirmdienst 231  
 Militärregierung, britische 81 ff.  
 Ministerium für Staatssicherheit 107–111, 229, 232  
 Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik 21, 101, 107, 273, 284 f.  
 Movimento Sociale Italiano 232  
 Nationaldemokratische Partei Deutschlands 83, 217, 222–225, 232  
 Nationale Rechte 83 f., 92, 95 ff.  
 Nationale Volksarmee 102  
 Nationalistische Front 230 f.  
 Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei 221  
 National-Sozialistischer Untergrund 1, 217, 230  
 Nationalversammlung, französische 20, 33, 38  
 Nationalversammlung, verfassunggebende 210  
 Niedersächsische Landespartei 86  
 North Atlantic Treaty Organization 5, 14, 20–23, 31, 38, 40, 42, 46, 49, 133, 138, 142, 145 ff., 227, 231, 251  
 Nuclei Armati Rivoluzionari 235  
 Ordine Nuovo 232 ff.  
 Parlamentarischer Rat 13, 34, 42, 154, 278, 291  
 Partei des Demokratischen Sozialismus 249  
 Politbüro des Zentralkomitees der KPdSU 100  
 Politbüro des Zentralkomitees der SED 104 f., 107, 109–112, 268  
 Rote Armee Fraktion 1 f., 229  
 Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen 60  
 Reichsgericht 56  
 Revolutionäre Zellen 229  
 RIAS 105, 108  
 Schutzstaffel 99, 221  
 Sowjetische Kontrollkommission 110 f.

- Sozialdemokratische Partei Deutschlands 15, 20, 23–27, 33, 42–44, 46, 49, 62 f., 83, 86, 99, 142, 181, 223, 261, 269, 280, 285, 289 f.
- Sozialistische Einheitspartei Deutschlands 9 f., 99–114, 267 f., 281
- Sozialistische Reichspartei 18, 29, 83, 220 f., 231
- Staatliche Zentralverwaltung für Statistik 110
- Staatskanzlei, niedersächsische 84
- Staatsregierung, bayerische 180 ff.
- Sturmabteilung 227
- Terza Posizione 235
- Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands 60, 62 ff., 68, 71
- Vereinte Nationen 153
- Verfassung(en) der DDR 3, 8–11, 268, 271, 281, 287, 289
- Verfassungen, deutsche 9, 15, 45, 38, 152, 209, 283
- Verfassungsschutz 85, 217, 221, 227, 231 f.
- Volkskammer 275, 284, 288 f.
- Volkspolizei, deutsche 18, 103, 107 f., 110
- Volksozialistische Bewegung Deutschland/Partei der Arbeit 226 f.
- Warschauer Pakt 140
- Wehrmacht 19, 72, 79 f., 271
- Wehrsportgruppe Hoffmann 226, 228 f., 232
- Weimarer Reichsverfassung 6, 8 f., 152 f., 168 f., 209 f.
- Werwolf-Unterorganisation 227
- Westeuropäische Union 20, 31, 38 f., 49
- Wirtschaftliche Aufbauvereinigung 220
- Wirtschaftsministerium, bayerisches 182
- Zentrale Parteikontrollkommission 111
- Zentralkomitee der KPdSU 100
- Zentralkomitee der SED 99, 111 f.
- Zweites Deutsches Fernsehen 246