

Elfes – Mehr als ein Urteil
Aufladung und Entladung eines Politikums

INAUGURAL-DISSERTATION
zur
Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
am Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Gunther Rojahn
in Berlin
2009

Erstgutachter:	Univ. Professor Dr. Hubert Rottleuthner
Zweitgutachter:	Univ. Professor Dr. Philip Kunig
Tag der mündlichen Prüfung:	15.12.2010

Gunther Rojahn

„Elfes – Mehr als ein Urteil“

Aufladung und Entladung eines Politikums



Dissertation

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft

2009

***„Wir achten das Grundgesetz nicht nur,
wir stützen uns darauf und wollen es verwirklichen.“***

Wilhelm Elfes, Oberbürgermeister a. D.

„3 Fragen, 3 Antworten“, Druckschrift der Deutschen Sammlung 1952 (StAMG 15/8/38, S. 206ff.)

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Prolog	6
A. Thema	7
Chronik.....	12
B. Forschungsstand	14
C. Quellenlage	18
2. Teil: Zerwürfnis	23
A. Antagonisten	24
I. Wilhelm Elfes.....	24
II. Konrad Adenauer.....	28
B. Hintergrund	31
I. Kalter Krieg.....	31
II. Deutsche Teilung.....	32
1. BRD.....	32
2. DDR.....	33
III. Kanzlerdemokratie.....	35
1. Bundesregierung.....	35
2. Opposition.....	36
C. Ablauf des Zerwürfnisses	38
3. Teil: Rechtsstreit	41
1. Akt Ermittlung	41
A. Einleitung	42
I. Landesstaatsanwaltschaften.....	42
1. Bremen.....	42
2. Köln.....	44
3. Düsseldorf.....	45
4. Lüneburg.....	49
II. Bundesanwaltschaft.....	50
1. Organisation.....	51
2. Eröffnung der Voruntersuchung.....	55
B. Tatvorwurf	57
I. Verfassungsfeindliche Vereinigung, § 90a Abs. 1 StGB.....	58
1. Vereinigung.....	60
a) Hauptausschuss für Volksbefragung.....	60
b) Arbeitskreis für deutsche Verständigung.....	69
c) Deutsche Sammlung.....	71
Zusammenhänge.....	74
2. Verfassungsfeindlichkeit.....	75
a) § 88 Abs. 2 StGB.....	75
aa) Zwecke des Arbeitskreises.....	75
bb) Tätigkeit des Arbeitskreises.....	79
b) Erweiterung des § 88 Abs. 2 StGB.....	82
aa) Gleichstellung.....	82
bb) Konsensschuld.....	84
(1) Nahziele.....	84
(2) Fernziele.....	86
cc) Kontaktschuld.....	89
(1) Westliche Variante.....	89
(2) Östliche Variante.....	92
a) Nationale Front.....	92
b) SED.....	94
c) Sowjetische Kontrollkommission.....	95

II. Kriminelle Vereinigung in staatsgefährdender Absicht, §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB.....	97
1. Straftaten.....	98
2. Absicht.....	101
C. Abschluss	102
I. Anklage.....	102
II. Einstellung.....	104
2. Akt Interzonenpassverweigerung	109
3. Akt Reisepassverweigerung	113
A. Nichtverlängerung	114
B. Rechtsschutz	117
I. Verwaltungsrechtsweg	117
1. Verwaltungsgericht Düsseldorf.....	117
2. Oberverwaltungsgericht Münster.....	122
3. Bundesverwaltungsgericht.....	126
a) Revisionseinlegung.....	126
b) Besetzung.....	128
aa) Vorsitzender.....	128
bb) Berichterstatter.....	130
cc) 1. Senat.....	131
c) Außergerichtliche Bemühungen um Reisepassverlängerung.....	132
d) Verhandlung.....	134
e) Entscheidung.....	137
aa) Votum.....	139
bb) Urteil.....	141
cc) Fall Reinau.....	145
f) Rezeption.....	147
II. Verfassungsbeschwerde	148
1. Erhebung.....	148
2. Besetzung.....	151
a) Vorsitzender.....	151
b) Berichterstatter.....	153
c) 1. Senat.....	156
3. Verhandlung.....	161
4. Entscheidung.....	162
a) Elfes-Urteil.....	162
aa) Art. 11 Abs. 1 GG.....	163
bb) Art. 2 Abs. 1 GG.....	165
(1) § 7 Abs. 1 lit.a) PaßG.....	166
a) Persönlichkeitsentfaltung.....	166
aa) Allgemeine Handlungsfreiheit.....	166
bb) Ausreisefreiheit.....	170
cc) Systematische Stellung.....	170
b) Verfassungsmäßige Ordnung.....	172
aa) Verfassungsmäßige Rechtsordnung.....	172
bb) Zugehörigkeit.....	175
(2) Anwendung des § 7 Abs. 1 PaßG.....	180
b) Hintergrund des Elfes-Urteils.....	182
aa) Meinungsumschwung in der westdeutschen Bevölkerung.....	182
bb) Ersatzorganisation der KPD.....	184
5. Aufnahme des Elfes-Urteils.....	190
a) Presse.....	190
b) Verwaltungsrechtsprechung.....	192

4. Teil: Epilog	197
Anhang	201
Akteure.....	202
Justizpersonal.....	205
Interaktionen.....	206
Aktenstücke.....	207
Literatur.....	210
Rechtsprechung.....	226
Druckschriften.....	228
„Ist eine Verständigung möglich?“.....	229
Gesamtdeutsche Erklärung.....	230
Interzonenpass.....	231
Reisepass.....	233
Personenregister.....	234
Dokumente.....	237
Danksagung.....	253
Lebenslauf.....	254

1. Teil:

Prolog

***„Wir entscheiden hier nicht über die
Frage der Richtigkeit oder Unrichtigkeit,
Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit
irgendeiner bestimmten Politik.“***

Dr. Friedrich-Wilhelm Geier, Senatsvorsitzender am Bundesgerichtshof
Prozess gegen die Mitglieder des Hauptausschusses für Volksbefragung, 1953 (BArch B 362/4118, S.10)

A. Thema

Gegenstand der Untersuchung ist das Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Januar 1957¹. Dieses Urteil hat eine politische und rechtliche Vorgeschichte, die bis jetzt rechtsgeschichtlich nicht erforscht war. Die Vorgeschichte wird durch den Titel der Arbeit „Elfes - Mehr als ein Urteil“ angedeutet. Dieser Titel greift das Schlagwort „Elfes-Urteil“ auf und deutet an, dass das Urteil nur den letzten Akt eines mehraktigen Rechtsstreits zwischen Wilhelm Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten bildete. Im 1. Akt führten verschiedene Staatsanwaltschaften und der Oberbundesanwalt beim Bundesgerichtshof gegen Elfes Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung, im 2. Akt verweigerte die Passbehörde Mönchengladbach ihm wiederholt einen Interzonenpass für Reisen in die DDR und im 3. Akt lehnte sie seinen Antrag auf Verlängerung des Reisepasses ab, wogegen er sich erfolglos in drei verwaltungsgerichtlichen Instanzen und vor dem Bundesverfassungsgericht wehrte. Diese Maßnahmen sollten Elfes politisch mundtot² machen und verhindern, dass er die Autorität des Bundeskanzlers Konrad Adenauer im west- und osteuropäischen Ausland erschütterte. Nach Diether Posser³, damals Sozius von Gustav Heinemann⁴, war spätestens seit 1953 aus dem „unbequemen Kritiker“ Wilhelm Elfes ein „potentieller Verfassungs- und Staatsfeind“ geworden, der mit administrativen Maßnahmen und dem politischen Strafrecht bekämpft wurde.⁵

In den Jahren 1952 bis 1956 führten verschiedene Landesstaatsanwaltschaften und der Oberbundesanwalt beim Bundesgerichtshof in Karlsruhe⁶ gegen Wilhelm Elfes

¹ 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32 - 45.

² Diese Formulierung verwendet auch Ammann, Demokratie (1964), S. 2, um die Wirkung der politischen Strafjustiz gegen Regierungsgegner in den 1950er Jahren zu beschreiben.

³ Biografie Posser (Posser, Anwalt [2000], S. 381 und Perels, Posser, KJ 1995, S. 233ff.):

- 9.3.1922: Geburt in Essen

- Drittes Reich: Jugend ebd.

- 1940: Abitur ebd.

- 1941 - 1945: Soldat im Zweiten Weltkrieg

- 1948: 1. juristische Staatsprüfung

- 1950: Promotion zum Dr. iur.

- 1951: 2. juristische Staatsprüfung, Anwaltsassessor bei Heinemann in Essen

- 1951: Mitbegründer der GVP neben Heinemann

- 1953: Eintritt in die SPD

- 1966: Landtagsabgeordneter in NRW (SPD)

- 1968: Minister für Bundesangelegenheiten in NRW

- 1972: Justizminister in NRW

- 1978 - 1988: Finanzminister in NRW

- „Unruhestand“ in Essen

⁴ Zu seiner Person und Politik siehe hier nur R. Krane, Gustav Heinemann und seine Politik (1999) und J. Thierfelder, Gustav Heinemann - Christ und Politiker (1999) mit weiteren Literaturnachweisen.

⁵ Posser, Anwalt (2000), S. 82.

⁶ StE 48/52, Bundesarchiv Koblenz, BArch B 362/1623 - 1635.

und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung. Den Anstoß gaben zwei Strafanträge von Bundeskanzler Adenauer aus den Jahren 1952 und 1953. Nach mehrjährigen Vorermittlungen stellte der damalige Oberbundesanwalt Carlo Wiechmann im Mai 1955 einen siebzigseitigen Antrag auf Eröffnung und Führung einer förmlichen Voruntersuchung. Der Tatvorwurf lautete auf Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB bzw. einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB. Er beruhte auf der Kritik von Elfes an der Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer, die auf eine Wiederbewaffnung und auch militärische Westintegration der BRD gerichtet war.¹ Diese Kritik hatte Elfes in Veröffentlichungen des Arbeitskreises und in Gesprächen mit ausländischen Politikern, insbesondere dem stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR Walter Ulbricht, geäußert. Eine im April 1956 abgefasste 79seitige Anklageschrift² wurde jedoch nicht beim Bundesgerichtshof eingereicht. Stattdessen endete das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen Elfes im Frühsommer 1956 mit einem Einstellungsantrag und einem entsprechenden Einstellungsbeschluss des 6. „politischen“ Strafsenats des Bundesgerichtshofs unter Vorsitz von Friedrich-Wilhelm Geier. In dieser Zeit war die Leitung der Bundesanwaltschaft von Wiechmann auf den liberalen, badischen Katholiken Max Güde übergegangen.³

Den zweiten Schwerpunkt der Untersuchung bildet der administrative Rechtsstreit um die Nichtverlängerung des Reisepasses von Wilhelm Elfes in den Jahren 1953 bis 1957. Im Oktober 1953 beantragte Elfes bei der Passbehörde Mönchengladbach die Verlängerung seines Reisepasses, weil für Reisen in das westeuropäische Ausland damals noch ein Passzwang bestand. Die Passbehörde Mönchengladbach lehnte den Antrag jedoch ohne jede Begründung ab. Elfes wurde inoffiziell mitgeteilt, dass Passangelegenheiten für die Kommune Auftragsangelegenheiten wären und die Passbehörde sich durch eine Weisung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums als Aufsichtsbehörde zur Ablehnung der Reisepassverlängerung gezwungen gesehen hätte.⁴ Gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses beschritt Elfes den Verwaltungsrechtsweg vom Verwaltungsgericht Düsseldorf über das Oberverwal-

¹ Im Folgenden wird von „die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer“ gesprochen, weil Elfes sich mit seiner außerparlamentarischen Opposition vor allem gegen diese militärischen Ziele Adenauers gewandt hat.

² BAArch B 362/1631, S. 461 (Umschlag). In der Arbeit werden jeweils die Umschlagseite und die Fundstellenseite der Anklageschrift: „Anklageschrift Elfes, BAArch B 362/1631, S. 461/1.“

³ Die Biografien dieser und anderer Zentralfiguren des Elfes-Falls werden an der Stelle ihres entscheidenden Auftritts behandelt.

⁴ So die Darstellung von Posser, *Anwalt* (2000), S. 83.

tungsgericht Münster bis zum Bundesverwaltungsgericht, bei dem Posser als Verfahrensbevollmächtigter für Elfes Revision einlegte. Nach ihrer Zurückweisung erhob Elfes schließlich Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht und rügte erfolglos die Verletzung seines Grundrechts auf Ausreisefreiheit.

Der Elfes-Fall hat neben der im Vordergrund stehenden straf- und verfassungsrechtlichen Dimension auch eine politische Dimension. Sie wird ausgefüllt durch ein Zerwürfnis von Wilhelm Elfes mit dem im August 1949 zum Bundeskanzler der BRD gewählten Konrad Adenauer und durch die außerparlamentarische Opposition von Elfes gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik Adenauers. Zu dem abweisenden Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts gab es Stellungnahmen von verschiedenen Seiten, die darin übereinstimmten, dass die Entscheidung juristisch unverständlich und nur politisch zu verstehen wäre: Der damalige rechtspolitische Sprecher der SPD Adolf Arndt¹ meinte, es wäre unerklärlich, dass in einem freiheitlichen Staatswesen einem Bürger, der sich strafrechtlich nichts habe zu Schulden kommen lassen, aus politischen Gründen der Reisepass und damit ein wesentlicher Teil der Freiheit verweigert würde.² Dem Verfahrensbevollmächtigten Diether Posser war die Karlsruher Entscheidung „geradezu unverständlich“³ und Wilhelm Elfes selbst äußerte die Vermutung, dass bei dem Urteil „politische Einflüsse ausschlaggebend“ gewesen wären.⁴ Diese Stellungnahmen legen es nahe, von dem Rechtsstreit zwischen Wilhelm Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten als einem Politikum in mehreren Akten zu sprechen, dessen Ursprünge und Verflechtungen zu untersuchen sind.

Der Begriff „politisch“ wird in der vorliegenden Arbeit in unterschiedlichen Bedeutungen verwendet: Zunächst bezieht er sich auf das damals in §§ 80ff, 88ff StGB kodifizierte „politische Strafrecht“ gegen Hochverrat, Landesverrat und Staatsgefähr-

¹ Biografie Arndt (www.fes.de, 14.8.2007):

- 12.3.1904: Geburt in Königsberg/Ostpreußen als Sohn eines Professors für Staats- und Bergrecht
- Weimarer Republik: Studium der Rechtswissenschaft in Marburg
- 1926: Promotion zum Dr. iur.
- 1932: Richter in Berlin
- 1933: Entlassung aus dem Justizdienst
- Zulassung als Rechtsanwalt, Verteidiger von Juden und Sozialdemokraten
- nach dem 20.7.1944: Verhaftung, Strafeinsatz in den besetzten Ostgebieten
- Nachkriegsdeutschland: Oberstaatsanwalt in Marburg
- 1946: Eintritt in die SPD
- 1949 – 1969: Mitglied des Bundestags
- 1949 – 1964: Parteivorstand der SPD
- 13.2.1974: Tod in Kassel

² „Passverweigerung aus politischen Gründen“, Frankfurter Rundschau v. 18.1.1957.

³ Schreiben von Posser an Elfes vom 17.1.1957, Stadtarchiv Mönchengladbach (StAMG) 15/8/98, S. 240.

⁴ Schreiben von Elfes an Posser vom 23.5.1957, StAMG 15/8/98, S. 255.

dung. Zweitens kennzeichnet er die Zuständigkeit eines bestimmten Strafsenats des Bundesgerichtshofs zur Verhandlung und Entscheidung über Anklagen wegen dieser Delikte, nämlich des 6. „politischen“ Strafsenats. Weiter wird der Begriff „politisch“ im Zusammenhang mit den konträren außen- und deutschlandpolitischen Interessen bzw. Zielen von Konrad Adenauer und Wilhelm Elfes gebraucht, nämlich Wiederbewaffnung, Westintegration und Abgrenzung gegenüber dem osteuropäischen Machtbereich bei Adenauer und Waffenlosigkeit, Neutralität und Verständigung mit dem Osten bei Elfes. Schließlich wird das Adjektiv „politisch“ zur Kennzeichnung der Beweggründe und Motive verwendet, die neben den straf- bzw. verfassungsdogmatischen Gesichtspunkten die Entscheidungsfindung der an dem Elfes-Fall beteiligten Institutionen und Funktionsträger beeinflusst haben. Nach Otto Kirchheimer lag „politische Justiz“ vor, wenn juristische Verfahrensmöglichkeiten zur Erreichung politischer Ziele verwendet wurden.¹

Bei der Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts am 28. September 1951 betonte dessen erster Präsident Hermann Höpker-Aschoff in seiner Festansprache den engen Zusammenhang von Recht und Politik, was sowohl für die zu beurteilenden verfassungsrechtlichen Fragen als auch den Inhalt der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gelten sollte.² Demgegenüber konstatierte der zur Erstbesetzung des 2. Senats gehörende Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz einen Gegensatz zwischen beiden Bereichen: Während die dynamische und irrationale Politik sich den verändernden Lebensverhältnissen anpassen würde, bemühte sich das statische und rationale Recht um eine Bändigung der politischen Kräfte.³ Der am Verfassungsverfahren von Wilhelm Elfes beteiligte zweite Präsident des Bundesverfassungsgerichts Josef Wintrich schließlich betonte, dass jedes politische Wirken der höheren Idee des Rechts unterworfen, verpflichtet und durch sie begrenzt wäre.⁴

Im Elfes-Fall wurden strafrechtliche Ermittlung und administrative Reisepassverweigerung gezielt eingesetzt, um Wilhelm Elfes in der öffentlichen Wahrnehmung Westdeutschlands und Westeuropas zu diskreditieren, seine außerparlamentarische Opposition gegen die von Bundeskanzler Adenauer angestrebte Wiederbewaffnung

¹ Kirchheimer, Justiz (1981).

² Diese Ansprache wird wiedergegeben von Katz, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1959, S. 7; Friesenhahn, Bundesverfassungsgericht, Parlament 1965, S. 18; Laufer, Prozeß (1968), S. 397; Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 10, 23.

³ Leibholz, Bundesverfassungsgericht, Vierteljahresschrift 1962, S. 15; ders., Integrationsfunktion (1966), S. 213; ders., Schnittpunkt, DVBl 1974, S. 397. Siehe auch Katz, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1959, S. 6; Grimm, Politik, JuS 1969, S. 501; Benda, Spannungsfeld, ZRP 1977, S. 2; Stern, Verfassungsgerichtsbarkeit (1980), S. 18.

⁴ Wintrich, Verfassungsgerichtsbarkeit I, BayVBl 1956, S. 98.

und militärische Westintegration der BRD zu unterbinden und unerwünschte Auftritte von Elfes im westeuropäischen Ausland zu verhindern.

Die Untersuchung wird zeigen, dass die Entscheidungsträger von Bundesregierung, Bundesanwaltschaft, Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht sich zunächst um außen- bzw. deutschlandpolitisch opportune Maßnahmen gegen Wilhelm Elfes bemühten. Dazu gehörten die beiden Strafanträge von Bundeskanzler Adenauer, der Vorwurf der Staatsgefährdung von Oberbundesanwalt Wiechmann, zwei Anfragen des Bundesverwaltungsgerichts bei der Bundesanwaltschaft, die von Posser berichtete Intervention des Bundesverwaltungsgerichtspräsidenten Hans Egidi in Karlsruhe und das abweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Durch diese Maßnahmen arbeiteten die Entscheidungsträger entsprechend der damaligen Staatspraxis Westdeutschlands dem Bundeskanzler Adenauer zu und wirkten in seinem Sinne, ohne dass Adenauer selbst unmittelbar in das Geschehen eingreifen musste. Sie sind nur vor der außen- bzw. deutschlandpolitischen Spannungslage aus „Kaltem Krieg“ und „Deutscher Teilung“ verständlich. Am Ende seiner Auseinandersetzung mit den westdeutschen Behörden und Gerichten erreichte Wilhelm Elfes schließlich aber doch unter maßgeblicher Mitwirkung des späteren Oberbundesanwalts Max Güde und des Stadtdirektors von Mönchengladbach Fritz Fleusster die Einstellung des gegen ihn geführten Ermittlungsverfahrens und seine Ausreise.

Angesichts des vielschichtigen politischen Hintergrundgeschehens des Elfes-Falls wurde als Untertitel der Arbeit „Aufladung und Entladung eines Politikums“ gewählt: *Dass* der Rechtsstreit zwischen Wilhelm Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten politisch aufgeladen war, ergab sich aus den konträren außen- bzw. deutschlandpolitischen Zielen von Bundeskanzler Adenauer (CDU) und Elfes, dessen Gegenspielern, insbesondere dem damaligen Innenminister von NRW Franz Meyers (CDU) und dem damaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Hans Egidi (CDU) sowie den wiedergegebenen Stellungnahmen von Arndt und Posser zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Offen ist jedoch, *wie* politisch aufgeladen der Rechtsstreit war. Dazu werden die Entscheidungsträger und Entscheidungsgründe in allen Abschnitten des bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und auf jeder Stufe der juristischen Treppe zum Bundesverfassungsgericht auf staatspolitische Einflüsse oder Rücksichtnahmen untersucht.

Chronik

(Nachfolgend werden die zentralen Ereignisse des Elfes-Falls wesentlichen Vorfällen des Zeitgeschehens gegenübergestellt, woraus ihre Abhängigkeiten und Wechselwirkungen deutlich werden.)

	Ermittlung	Interzonenpass	Reisepass	Zeitgeschehen
1950				25.06. Ausbruch Koreakrieg
1951				12.03. Passgesetz 18.04. Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 24.04. Verbot der Volksbefragung 30.08. 1. Strafrechtsänderungsgesetz
1952	25.10. 1. Strafantrag von Konrad Adenauer	26.06. Erstantrag 08.10. Stellung Zweitantrag 13.10. Ablehnung		23.07. Inkrafttreten des Vertrags über die EGKS
1953	05.06. 2. Strafantrag von Konrad Adenauer bei der StA Lüneburg	11.03. Stellung Drittantrag 14.03. Ablehnung	Frühjahr Antrag Verlängerung Reisepass 06.06. Verweigerung 04.07. Zurückweisung des Einspruchs 04.08. Klageerhebung VG	05.03. Tod Stalins 17.06. Volksaufstand DDR

1953			18.09. Bescheid VG 04.12. Urteil VG 05.12. Berufungseinlegung OVG	09.10. Wiederwahl Adenauers 28.10. Anklage gegen Haupt- ausschuss für Volks- befragung
1954			18.12. Berufungsbescheid OVG	02.08. Urteil gegen Haupt- ausschuss für Volks- befragung
1955	07.05. Antrag auf Vorunter- suchung 22.05. Eröffnungsbeschluss		12.02. Einlegung der Revision BVerwG	
1956	13./14.02. Beschuldigtenver- nehmung Elfes 19.05. Einstellungsantrag 22.06. Einstellungsbeschluss		22.02. Verhandlung BVerwG 22.02. Revisionsurteil 14.05. Erhebung Verfassungs- beschwerde BVerfG 30.10. Verhandlung BVerfG	17.08. KPD-Urteil 23.10. Beginn des Volksauf- stands Ungarn
1957			16.01. Elfes-Urteil BVerfG	

B. Forschungsstand

In der Rechtswissenschaft wurde die verfassungsdogmatische Dimension des Elfes-Urteils seit seiner Verkündung sehr ausführlich behandelt.¹ Sein Hintergrund, die vorausgegangenen strafrechtlichen und administrativen Maßnahmen gegen Wilhelm Elfes und ihre politische Dimension, blieben jedoch bis heute unbehandelt. Aus diesem Forschungsdefizit ergeben sich für eine rechtsgeschichtliche Dissertation zahlreiche neue, lohnende Forschungsperspektiven. Das gilt zunächst für den mehraktigen Rechtsstreit zwischen Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten: Der strafrechtliche Hintergrund des bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens gegen Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, die politische Justiz gegen Regierungsgegner in den Gründungsjahren der BRD, war bis in die Gegenwart Thema einer fast unübersehbaren Vielzahl von Aufsätzen, Monographien und Sammelwerken.² Er kann daher als gut erforscht bezeichnet werden.

Der Aktenbestand der Bundesanwaltschaft zu dem erwähnten Verfahren unterlag jedoch bis zum Jahre 1989 einer Sperre, sodass sein Inhalt lange nicht ausgewertet und in die wissenschaftliche Aufarbeitung der politischen Justiz einbezogen werden konnte. Aus zahlreichen Indizien wie zusammengehefteten Blättern und korrodierten Klammern konnte der Verfasser schlussfolgern, dass er erstmals Einsicht in den nunmehr zugänglichen Aktenbestand nahm. Wenn die aus ihm gewonnenen strafrechtlichen- und zeitgeschichtlichen Ergebnisse den Erkenntnisstand zur politischen Justiz gegen Regierungsgegner in den Gründungsjahren der BRD auch nicht revolutionieren, so können sie doch ein weiteres, facettenreiches Anschauungsbeispiel liefern und gewonnene Erkenntnisse bestätigen. Der Inhalt des Aktenbestands lässt das strafrechtliche und administrative Vorgehen gegen Elfes in einem ganz neuen Licht erscheinen: Diese Maßnahmen wurden durch seine Opposition gegen die von Bundeskanzler Adenauer angestrebte Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD und seine Bemühungen um eine Verständigung und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ausgelöst, die sich damals im Kalten Krieg gegenüberstanden.

Bei der Einleitung des bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens gegen Wilhelm Elfes stehen die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, ein 1952 von Bundeskanzler Adenauer ge-

¹ Siehe die Literaturnachweise in den Kommentierungen zu Art. 2 Abs. 1 GG von Sachs (1999); Maunz/Dürig (2001); Umbach (2002) und Mangoldt (2005).

² Siehe die Literaturnachweise bei Brünneck, Politische Justiz (1978).

stellter Strafantrag und der Eröffnungsantrag des Oberbundesanwalts Wiechmann aus dem Jahr 1955 im Zentrum der Untersuchung. Im weiteren Verlauf des Verfahrens werden die zahlreichen inhaltlichen, organisatorischen und personellen Entwicklungszusammenhänge mehrerer Gruppen der außerparlamentarischen Opposition in Westdeutschland herausgearbeitet. Sie hatten ihren Ursprung bei der KPD und erstreckten sich über den Hauptausschuss für Volksbefragung zum Arbeitskreis für deutsche Verständigung unter Leitung von Elfes und seine Nachfolgeorganisationen „Deutsche Sammlung“ und „Bund der Deutschen“.

Im Zentrum der strafrechtsgeschichtlichen Erörterung des Tatvorwurfs der Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB steht die Erweiterung der Verfassungsfeindlichkeit im Sinne des § 88 Abs. 2 StGB durch „Gleichstellungstheorie“, „Konsensschuld“ und „Kontaktschuld“.¹ Bei der Gleichstellungstheorie wurde die Außen- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer von den westdeutschen Strafverfolgungsorganen mit den Staatsinteressen der BRD gleichgestellt.² Dem Vorwurf einer Konsensschuld lagen außen- und deutschlandpolitische Ziele zugrunde, die Vereinigungen oder Einzelpersonen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition verfolgten; aus ihnen wurde eine inhaltliche Übereinstimmung mit weitergehenden verfassungsfeindlichen Zielen der KPD, Nationalen Front und SED hergeleitet.³ Demgegenüber wurde die Kontaktschuld mit organisatorischen und personellen Verbindungen von Gruppen oder Einzelpersonen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition zur KPD (westliche Variante) bzw. Nationalen Front und SED (östliche Variante) begründet.⁴ Hier werden einige Veröffentlichungen des Arbeitskreises und einige Gespräche von Elfes mit Politikern der DDR, insbesondere mit Ministerpräsident Otto Grotewohl und seinem Stellvertreter Walter Ulbricht, behandelt. Aus Zeugnisaussagen und zahlreichen, mit „geheim“ oder „vertraulich“ gekennzeichneten Berichten des Bundesamts für Verfassungsschutz ergeben sich überdies vielfältige inhaltliche, organisatorische und personelle Verbindungen zur KPD, Nationalen Front, SED und Sowjetischen Kontrollkommission (SKK), die in die Untersuchung des strafrechtlichen Vorgehens gegen Elfes und seine Mitstreiter integriert werden.⁵ Bei der

¹ In der Sache wurden diese Konstruktionen schon in den 1950er Jahren angewendet. Die entsprechenden Termini wurden jedoch erst rückblickend, u.a. von Hannover, Diffamierung (1962), geprägt. Im Folgenden werden sie als Arbeitstitel verwendet.

² Ausführlich wird die Gleichstellungstheorie unten, S. 82ff. behandelt.

³ Ausführlich wird die Konsensschuld unten, S. 84ff. behandelt.

⁴ Ausführlich wird die Kontaktschuld unten, S. 89ff. behandelt.

⁵ So auch hinsichtlich des Zeitgeschehens die damalige Vorgehensweise des Strafverteidigers Posser bei der Bearbeitung seiner strafrechtlichen Mandate, vgl. Posser, Strafsachen Erstschrift (1956), S. 10; ders., Zeitzeugenbericht (1998), S. 59; Pauli, Rechtsprechung (1998), S. 100.

Ehrverletzung gegen Politiker gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1, 187a StGB ist von Interesse, ob Elfes damals diesen Tatbestandskomplex verwirklicht und in staatsgefährdender Absicht gehandelt hat.

Bei dem Abschluss des bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens gegen Elfes und die anderen Beschuldigten konzentriert sich die Untersuchung auf eine im Mai 1956 verworfene Anklageschrift, das Verhältnis des neu ernannten Oberbundesanwalts Max Güde zum Vorsitzenden des 6. „politischen“ Strafsenats des Bundesgerichtshofs Friedrich-Wilhelm Geier und den Einstellungsbeschluss des Senats vom 22. Juni 1956.

Zahlreich sind die Forschungsperspektiven auch bei dem Rechtsschutz, den Wilhelm Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses ergriffen hat. Das gilt zunächst für die klageabweisenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf und den bestätigenden Berufungsbescheid des Oberverwaltungsgerichts Münster, die nicht veröffentlicht wurden. Rechtsgeschichtlich nicht erforscht war auch das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. Die Untersuchung seiner Besetzung konzentriert sich auf den Senatsvorsitzenden, Gerichtspräsidenten und ehemaligen Bonner Ministerialdirektor Hans Egidi. In den Gründen des am 22. Februar 1956 verkündeten abweisenden Revisionsurteils stützte das Bundesverwaltungsgericht sich auf die „Gesamtdeutsche Erklärung“, die Elfes auf dem Kongress der Völker für den Frieden 1952 in Wien unterzeichnet und verlesen hatte. Diese Urteilsfindung wird mit einer kurz vorher in gleicher Sache ergangenen Entscheidung und dem bisher unveröffentlichten, ausführlichen Votum¹ des Berichterstatters Eugen Hering verglichen. Sein Entscheidungsvorschlag ging dahin, der Revision stattzugeben, das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf aufzuheben und die Passbehörde Mönchengladbach zu verpflichten, den Reisepass von Elfes zu verlängern. Bemerkenswert ist die beliebig anmutende Auswechslung von Sachverhalten und Tatbestandsalternativen innerhalb des verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges. Hieraus folgt als Grundthese der Arbeit, dass die Begründungen auf die politisch opportunen Entscheidungen hingeführt wurden.

Die mündliche Verhandlung über die von Elfes gegen die Reisepassverweigerung schließlich erhobene Verfassungsbeschwerde fand am 30. Oktober 1956 in Karlsruhe statt. Kurz vorher forderte die Geschäftsstelle des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts beim Oberbundesanwalt die Akten zum dortigen Ermittlungsverfahren ge-

¹ Hierbei handelt es sich um einen Entwurf des Berichterstatters zur Entscheidungsfindung im Kreis der Mitglieder eines Kollegialgerichts aus bisherigem Verfahrensstand, relevantem Sachverhalt, rechtlicher Würdigung und Entscheidungsvorschlag.

gen Elfes wegen Staatsgefährdung an. Einzugehen ist auch auf die vom Verfahrensbevollmächtigten Posser berichtete Intervention des Bundesverwaltungsgerichtspräsidenten Egidi in Karlsruhe nach der mündlichen Verhandlung. Er soll „ernste Gefahren für die Sicherheit der Bundesrepublik“ befürchtet haben, wenn die von ihm als „politisch“ etikettierte Klausel des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt PaßG für verfassungswidrig erklärt würde.¹

In den Gründen des am 16. Januar 1957 verkündeten Elfes-Urteils verankerte das Bundesverfassungsgericht die von Elfes geltend gemachte Ausreisefreiheit nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik nicht in dem Grundrecht auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG, sondern in dem als allgemeine Handlungsfreiheit weit ausgelegten Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Diese Entscheidungsfindung wird im Wege einer rechtsgeschichtlichen Grundrechtsprüfung in drei Schritten nachvollzogen: In einem ersten Schritt wird die jeweilige Kernaussage des Elfes-Urteils inhaltlich wiedergegeben oder wörtlich zitiert. In einem zweiten Schritt wird diese Kernaussage in einen Kontext gestellt zu den in der *zeitgenössischen* Rechtsprechung und Rechtswissenschaft bis zum Erlass des Elfes-Urteils im Jahr 1957 vertretenen engen und weiten grundrechtsdogmatischen Bestimmungsansätzen zum Schutzbereich der Entfaltungsfreiheit und zur Teilschranke „verfassungsmäßige Ordnung“. Dabei werden die Lösungsansätze von Günter Dürig und die Persönlichkeitskerntheorie von Hans Peters einbezogen. In einem dritten und letzten Schritt wird die bestätigende oder ablehnende Rezeption der jeweiligen Kernaussage des Elfes-Urteils durch Rechtsprechung und Rechtswissenschaft *nach* seinem Erlass im Januar 1957 und der gegenwärtige Stand der Grundrechtsdogmatik zu Schutzbereich und Teilschranke des Art. 2 Abs. 1 GG dargestellt.

Nach Art. 2 Abs. 1 GG wird der zeitgeschichtliche Hintergrund des Elfes-Urteils erhellt: Durch die sowjetischen Militärinterventionen in Ostdeutschland am 17. Juni 1953 bzw. in Ungarn im Oktober 1956 und die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Polen im Juni 1956 trat in Westdeutschland ein Meinungsumschwung gegenüber der von Bundeskanzler Adenauer angestrebten Wiederbewaffnung und militärischen Westintegration der BRD ein. Außerdem ist bemerkenswert, dass wenige Monate nach dem höchst umstrittenen KPD-Verbotsurteil vom 17. August 1956 die Verfassungsbeschwerde des vermeintlichen KPD-Sympathisanten Elfes zurückgewiesen wurde.

¹ Posser, *Anwalt* (2000), S. 89f.

Das Zerwürfnis von Wilhelm Elfes mit Konrad Adenauer wurde von Albert Eßer in seiner Elfes-Biografie ausführlich behandelt; daran kann sich die Darstellung in der vorliegenden Arbeit anlehnen. Auch die durch Elfes entfaltete außerparlamentarische Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer wird von Eßer eingehend untersucht, der sich seinerseits auf die zahlreichen literarischen Quellen zu diesem Sachkomplex stützt.

Die im Elfes-Fall bisher jedoch nicht vorgenommene integrierende Erarbeitung von Zerwürfnis und Rechtsstreit weitet den von der Straf- bzw. Verfassungsdogmatik verengten Blick auf die Auseinandersetzung zwischen Elfes und den westdeutschen Organen der politischen Justiz gegen Regierungsgegner. Dadurch wird die Beurteilung dieser Auseinandersetzung aus einer staatspolitischen Perspektive ermöglicht, die sich an den außen- bzw. deutschlandpolitischen Zielen von Bundeskanzler Adenauer orientiert. Auf sie wurden die Entscheidungen im Elfes-Fall hingeführt.

Nicht intendiert ist demgegenüber eine außen- bzw. deutschlandpolitische Rehabilitation von Wilhelm Elfes oder Delegitimierung von Konrad Adenauer. Ein Urteil über Angemessenheit und Erfolg der auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichteten Außenpolitik Adenauers, der dagegen von Elfes entfalteten außerparlamentarischen Opposition und seiner Bemühungen um Verständigung zwischen Ost und West kann in einer rechtsgeschichtlichen Arbeit nicht geleistet werden und bleibt den Werken der Geschichtsforschung vorbehalten.

C. Quellenlage

Die wichtigste und ergiebigste Primärquelle zum bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung ist der Aktenbestand der Bundesanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, der 1958 geschlossen und 1989 an das Bundesarchiv in Koblenz abgegeben wurde:¹ Er umfasst im Wesentlichen vier Bände Hauptakten, drei Bände Handakten, zwei Schnellhefter mit Beweismitteln und ein Sonderheft mit vertraulichen Berichten des Bundesamts für Verfassungsschutz. In ihm enthalten sind zunächst die Beschuldigtenaussage von Elfes, zahlreiche Zeugenaussagen, der Eröffnungsantrag von Oberbundesanwalt Wiechmann, die schließlich verworfene Anklageschrift, der Einstellungsantrag des neuernannten Oberbundesanwalts Güde und der Einstellungsbeschluss des 6. „politischen“ Strafsenats. Der Aktenbestand

¹ BArch B 362/1623 - 1635.

umfasst aber auch zahlreiche Schreiben, Verfügungen und Vermerke mit hochbrisanten Hintergrundinformationen. Dieser reichhaltige Inhalt liefert den chronologischen Rahmen und die strafrechtsdogmatische Grundlage für die gegen Elfes und die anderen Beschuldigten erhobenen Tatvorwürfe. Daneben befanden sich im Nachlass von Elfes einzelne Aktenstücke zu Ermittlungsverfahren verschiedener Staatsanwaltschaften in NRW; sie wurden dem Stadtarchiv Mönchengladbach schon früher übergeben und können dort eingesehen werden.¹

Ergiebig ist weiter der Aktenbestand zu dem von Bundesanwaltschaft und Bundesgerichtshof geführten Strafverfahren gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung,² das wegen der Entwicklungszusammenhänge beider Vereinigungen auf das Ermittlungsverfahren gegen Elfes und die anderen führenden Persönlichkeiten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung eine präjudizierende Wirkung entfaltete. Dieser Aktenbestand umfasst eine über zweihundertseitige Anklageschrift gegen Oskar Neumann und andere, in der detaillierte Feststellungen zu Entstehung, Organisation und Tätigkeit des Hauptausschusses getroffen wurden.

Hier und auch zum Reisepassverfahren sind einige Überlegungen anzustellen, inwiefern BRD-Justizakten als Hauptquelle herangezogen werden können: Den westdeutschen Organen der politischen Justiz gegen Regierungsgegner standen bei ihrem strafrechtlichen und administrativen Vorgehen gegen Wilhelm Elfes in den Jahren 1952 bis 1957 vor allem diese Akten, Berichte und Vernehmungsprotokolle zur Verfügung. Auf straf- bzw. verfassungsrechtliche Literatur mit systematischen Untersuchungen konnte sie damals demgegenüber kaum zugreifen. Daher werden bei der Rekonstruktion des gegen Elfes erhobenen Tatvorwurfs der Staatsgefährdung und der ihm gegenüber ausgesprochenen Reisepassverweigerung zunächst die damalige Perspektive von Bundesanwaltschaft, Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht eingenommen und ihre Erkenntnisquellen ausgewertet. Dieser Ansatz entspricht der streng am Erscheinungsjahr bis 1957 orientierten Auswahl der Literaturquellen bei der zeitgenössischen Grundrechtsprüfung.

Archivbestände der DDR wurden nicht ausgewertet, weil nach einer schriftlichen Auskunft der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR vom 16. März 2007 eine personenbezogene Recherche zu Wilhelm Elfes keine Ergebnisse erbrachte und das Archivmaterial der SED nach einer Information auf der Homepage des Bundesarchivs vom 8. September 2007 sehr umfangreich und für eine gezielte Recherche nach bestimmten Vorgängen noch nicht

¹ StAMG 15/8/97.

² BArch B 362/4106 - 4118.

ausreichend erschlossen ist.

An literarischen Quellen zum bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Elfes werden zunächst die Veröffentlichungen des Oberbundesanwalts Max Güde und des Strafverteidigers Diether Posser herangezogen, darunter zwei Denkschriften zu Problemen der politischen Justiz. Posser publizierte zusammen mit Gustav Heinemann außerdem einen Aufsatz, in dem sie sich kritisch mit den vielfältigen strafrechtlichen und administrativen Maßnahmen gegen Regierungsgegner auseinandersetzten.¹ Daneben liefern auch die umfangreiche Arbeit Alexander von Brünnecks zur politischen Justiz² und das Standardwerk Otto Kirchheimers³ zahlreiche wertvolle Lösungsansätze.

Die Auswertung der Rechtsprechung zu dem strafrechtlichen Vorgehen gegen Elfes konzentriert sich auf die Entscheidungen des „politischen“ Strafsenats des Bundesgerichtshofs: Neben zahlreichen Urteilen und Beschlüssen zu §§ 90a, 94, 129 StGB ist das Urteil gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung⁴ richtungweisend.⁵

Die Akten zu dem behördlichen Verwaltungsverfahren um Verlängerung des Reisepasses von Wilhelm Elfes sind nicht erhalten und auch im Nachlass von Elfes fanden sich dazu keine Aktenstücke. An literarischen Quellen zu diesen Verfahren werden monographische Darstellungen zur Verwaltungsorganisation von NRW und auto- bzw. fremdbiografisches Material zum damaligen Innenminister Franz Meyers herangezogen.

Die Akten zum Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf bzw. zum Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Münster sind ebenfalls nicht erhalten. Ausgewertet wird jedoch die Akte zum Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, die das ausführliche Votum des Berichterstatters Hering enthält und im Bundesarchiv in Koblenz eingesehen werden kann.⁶ Der Verfahrensbevollmächtigte von Elfes, Diether Posser, hatte sich zu Beginn der Arbeit bereit erklärt, Einsicht in seine anwaltlichen Handakten zu gewähren und Hintergrundinformationen zu geben, die in den Akten keinen Niederschlag gefunden hatten. Kurz darauf erkrankte Posser jedoch, sodass aus dieser Informationsquelle nicht geschöpft werden kann. Er übersandte jedoch seinem Mandanten Elfes in den Jahren 1955 und

¹ NJW 1959, S. 121 - 127.

² Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1968 (1978).

³ Political justice (1960, englische Originalausgabe) bzw. Politische Justiz (1981, deutsche Erstausgabe).

⁴ Vom 2.8.1954, StE 68/52, BGHSt 7, 222.

⁵ Zu den anderen Entscheidungen siehe das Rechtsprechungsverzeichnis S. 226ff.

⁶ BArch B 139276.

1956 Abschriften aller wesentlichen Vorgänge, um ihn über den Fortgang des Revisionsverfahrens zu unterrichten; diese Abschriften waren ebenfalls im Nachlass von Elfes enthalten und wurden dem Stadtarchiv Mönchengladbach übergeben.¹ Dort können sie eingesehen werden, sodass Posser als Informationsquelle mittelbar erschlossen ist.

An literarischen Quellen zum Revisionsverfahren werden neben biographischem Material zum Senatsvorsitzenden und Bundesverwaltungsgerichtspräsidenten Hans Egidi auch zeitgenössische Kommentare und Lehrbücher zum Passrecht und zur Befangenheit von Bundesverwaltungsrichtern herangezogen. Eine wesentliche Sekundärquelle ist außerdem die Autobiographie Possers², in der er seine Bemühungen um eine Reisepassverlängerung für Elfes vor dem Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht schildert und zahlreiche informative Vorgänge hinter den Kulissen einbezieht.

An Rechtsprechung zum gerichtlichen Verwaltungsverfahren um die Reisepassverlängerung konzentriert sich die Auswertung auf die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts: Anzuführen ist zunächst das Urteil über die Revision von Elfes selbst³. Aufschlussreich ist daneben eine kurz vorher zum selben Sachkomplex ergangene Entscheidung im Fall von Prof. Reinau aus Lörrach⁴.

Die Auswertung der Primärquellen zum Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes beginnt mit der Verfahrensakte des Bundesverfassungsgerichts, die Verfügungen des Senatsvorsitzenden, das Protokoll über die mündliche Verhandlung und einen Entwurf des Urteilstenors umfasst.⁵ Bedauerlicherweise enthält diese Akte in Übereinstimmung mit der ständigen Praxis des Bundesverfassungsgerichts nicht das Votum des Berichterstatters. Die damals für die Verfahrensbeteiligten und heute für wissenschaftliche Zwecke zugänglichen *Verfahrensakten* enthalten in keinem Fall die Voten und Entscheidungsentwürfe; diese befinden sich ausschließlich in den streng verschlossenen *Handakten*, die unter keinen Umständen eingesehen werden können. Hinsichtlich der Handakten und Hintergrundinformationen von Posser, der Elfes auch in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht als Bevollmächtigter vertrat, gilt das zum Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Ausgeführte.

An literarischen Quellen zum Verfassungsbeschwerdeverfahren werden zahlreiche

¹ StAMG 15/8/98.

² *Anwalt im Kalten Krieg - Deutsche Geschichte in politischen Prozessen 1951 - 1968* (2000).

³ Vom 22.2.1956, 1 C 41.55, BVerwGE 3, 171.

⁴ Vom 9.2.1956, 1 C 155.54, BVerwGE 3, 130.

⁵ 1 BvR 253/56.

Aufsätze, Kommentare, Lehrbücher und Monographien zum Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG und zum Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts bei Rechtssatz- bzw. Urteilsverfassungsbeschwerden ausgewertet. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Publikationen des am Elfes-Verfahren beteiligten Bundesverfassungsgerichtspräsidenten Josef Wintrich und damaliger Mitglieder des 2. Senats, insbesondere Willi Geiger und Gerhard Leibholz, gerichtet.

An Rechtsprechung zum Verfassungsbeschwerdeverfahren sind das Elfes-Urteil selbst¹, das KPD-Verbotsurteil² und weitere Beschlüsse bzw. Urteile zum Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG und zu anderen relevanten, verfassungsrechtlichen Fragen anzuführen; daneben werden auch zahlreiche vor und nach dem Elfes-Urteil ergangene Entscheidungen verschiedener Instanzgerichte, des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 2 Abs. 1 GG ausgewertet.³

Die politische Dimension des Elfes-Falls wird vor allem aus der zweiten Regierungserklärung von Bundeskanzler Adenauer⁴ sowie den zahlreichen Druckschriften und Veröffentlichungen der von Wilhelm Elfes geleiteten Organisationen, insbesondere „Ist eine Verständigung möglich?“, „Einheit, Frieden, Freiheit“ und „3 Fragen, 3 Antworten“ rekonstruiert.⁵ Daneben werden einige Werke zur West- bzw. Ostpolitik von Bundeskanzler Adenauer herangezogen, unter anderem: Grewe, Außenpolitik (1960) und Noack, Außenpolitik (1972) sowie die Untersuchung von Rupp (1970) zur außerparlamentarischen Opposition.

¹ Vom 16.1.1957, 1 BvR 253/56, BVerfGE 6,32.

² Vom 17.8.1956, 1 BvV 2/51, BVerfGE 5,85.

³ Diese Entscheidungen sind in dem Rechtsprechungsverzeichnis, S. 226ff, aufgeführt.

⁴ Beyme, Regierungserklärungen (1979). Westpolitik S. 95, Ostpolitik S. 95f.

⁵ Zu diesen und weiteren Druckschriften siehe das Verzeichnis S. 228.

2. Teil:
Zerwürfnis

„Ich bedaure aufrichtig diese Entfremdung.“

Konrad Adenauer, Bundeskanzler
Brief an Wilhelm Elfes vom 12. Juli 1951 (StAMG 15/8/39, S. 15)

Ein Zerwürfnis zwischen Wilhelm Elfes und Konrad Adenauer in den Jahren 1948 bis 1951 und die außerparlamentarische Opposition von Elfes gegen die Außen- und Deutschlandpolitik Adenauers in den 1950er Jahren waren ursächlich für den mehr-aktigen strafrechtlichen und administrativen Rechtsstreit zwischen Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten von 1952 bis 1957.

A. Antagonisten

I. Wilhelm Elfes

Das Leben von Wilhelm Elfes erstreckte sich über die vier Epochen der jüngeren deutschen Geschichte, Kaiserreich, Weimarer Republik, Drittes Reich und Nachkriegsdeutschland.¹ Er wurde am 5. Juni 1884 in Krefeld im Rheinland geboren und war der älteste Sohn unter fünf Geschwistern in einem katholischen Elternhaus. Sein Vater Albert Peter Elfes arbeitete als Seidenweber, Musterzeichner und Werkmeister in einer Krefelder Seidenweberei; seine Mutter führte den Haushalt und kümmerte sich um die Kinder.²

Nach dem frühen Tod der Eltern³ wuchs Elfes zusammen mit seinen drei jüngeren Brüdern in einem katholischen Waisenhaus in Krefeld auf. In seiner Geburtsstadt besuchte er auch die Volksschule, die er 1898 erfolgreich abschloss. Im Anschluss erlernte er bei einem Dorfschmied in Rahm bei Angermund das Schmiedehandwerk, das nach seiner Vorstellung Grundlage des Goldschmiedeberufs werden sollte; sein ursprünglicher Wunsch, Lehrer zu werden, war durch den frühen Tod der Eltern in unerreichbare Ferne gerückt.⁴

Seine erste Arbeitsstelle fand Elfes 1902 in einer Dorfschmiede in Anrath; in der Folgezeit arbeitete er auch in Mittel- und Großbetrieben und ab 1904 in den staatlichen Eisenbahnwerkstätten Krefeld-Oppum. Auf den Verlust dieser Arbeitsstelle 1908 folgte eine mehrmonatige Arbeitslosigkeit, bis er eine neue Arbeitsstelle in Hamburg-Altona fand. Am 1. Februar 1909 wurde er hauptberuflich Zweiter Sekretär des Bezirksverbands Krefeld der katholischen Arbeiterbewegung und am 1. Februar 1911 Redakteur der Verbandszeitung „Westdeutsche Arbeiterzeitung“ mit Sitz in Mönchengladbach.⁵

¹ Zu dieser Biografie Köppen, Elfes (1982); Löhr, Elfes (1982); Wirth, Elfes (1984) und Eßer, Elfes (1990).

² Zu Elternhaus und Beruf der Eltern siehe Eßer, Elfes (1990), S. 6.

³ Die Mutter starb am 25.5.1896, der Vater am 14.3.1897.

⁴ Zu Waisenhaus, Schule und Berufsausbildung siehe Eßer, Elfes (1990), S. 7f. und Wirth, Elfes (1984), S. 3f.

⁵ Zu den beruflichen Tätigkeiten von Elfes siehe Eßer, Elfes (1990), S. 8ff, 28ff.

Ab 1915 nahm Elfes als Soldat am Ersten Weltkrieg teil, aus dem er nach den Erfahrungen in der Schlacht bei Verdun als überzeugter Kriegsgegner und Pazifist heimkehrte. An den revolutionären Ereignissen im November 1918 hatte er mäßigenden Anteil als Vorsitzender des Arbeiter- und Soldatenrats von Forbach in Lothringen.¹

1919, im ersten Jahr der Weimarer Republik, wurde Wilhelm Elfes die Schriftleitung der Westdeutschen Arbeiterzeitung übertragen, die er als überparteiliches und allen demokratischen Kräften offenstehendes Blatt ausgestaltete.² Auf kommunaler Ebene wurde er 1919 Stadtverordneter von Mönchengladbach, 1920 unbesoldeter Beigeordneter und 1923 Vorsitzender der Zentrumsfraktion im Stadtrat.³

Auf Landesebene wurde Elfes 1919 als Zentrumsabgeordneter in den Rheinischen Provinziallandtag gewählt. In diesem Gremium bekämpfte er den rheinischen Separatismus⁴ und wurde deswegen 1923 von den Separatisten wiederholt festgesetzt.⁵

Auf Reichsebene war Elfes von 1922 bis 1933 Mitglied des preußischen Staatsrats in Berlin, der zweiten Kammer neben dem preußischen Abgeordnetenhaus. In diesem Gremium übte er die Funktionen als stellvertretender Vorsitzender der Zentrumsfraktion und Referent für kommunale bzw. polizeiliche Angelegenheiten aus. Diese Tätigkeit führte zu einer engen Zusammenarbeit mit Konrad Adenauer, dem damaligen Präsidenten des Staatsrats. Bis 1933 waren beide zudem Mitglieder des Reichsvorstands der Zentrumspartei. In diesem Gremium kam es 1926 zu einem politischen Konflikt um die Neubesetzung der frei gewordenen Stelle des Kölner Regierungspräsidenten: Während Elfes sich für einen Arbeitervertreter einsetzte, machte Adenauer erfolgreich seinen Einfluss für einen preußischen Verwaltungsbeamten geltend.⁶

Am 1. Juli 1927 wurde Elfes zum Polizeipräsidenten in Krefeld berufen. Bis zu seiner Entlassung 1933 bemühte er sich nach Kräften um den Schutz der republikanischen Verfassung und die Abwehr aller extremistischen Angriffe von Kommunisten und Nationalsozialisten.⁷

Die Machtergreifung der von Adolf Hitler geführten NSDAP am 30. Januar 1933 führte zu einem Einschnitt im Leben von Wilhelm Elfes: Im Zuge der von den Nationalsozialisten betriebenen „Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ wurde er

¹ Zur Zeit von Elfes im Ersten Weltkrieg siehe Eßer, Elfes (1990), S. 36, 42.

² Eßer, Elfes (1990), S. 49.

³ Zu den kommunalen Ämtern von Elfes siehe Eßer, Elfes (1990), S. 53.

⁴ Die Separatisten verfolgten eine Abtrennung der linksrheinischen Gebiete von Deutschland und ihren Anschluss an Frankreich.

⁵ Zu den landespolitischen Tätigkeiten von Elfes siehe Wirth, Elfes (1984), S. 5.

⁶ Zur politischen Tätigkeit von Elfes auf Reichsebene siehe Köppen, Elfes (1982), S. 36; Löhr, Elfes (1982), S. 243f.; Eßer, Elfes (1990), S. 72;

⁷ Köppen, Elfes (1982), S. 37.

zunächst als Inhaber des politischen Polizeipräsidentenamtes in den einstweiligen Ruhestand versetzt und schließlich wegen politischer Unzuverlässigkeit endgültig entlassen.¹ Um seiner sechsköpfigen Familie eine neue wirtschaftliche Existenzgrundlage zu schaffen, eröffnete er zum Jahresende 1933 ein Tabakwarengeschäft in Krefeld.² Zu seinen Kunden zählte auch Konrad Adenauer,³ mit dem er während der ganzen Zeit des Dritten Reichs durch Besuche in Rhöndorf Kontakt hielt.⁴ Als Folge des politisch-gesellschaftlichen Drucks gegen Elfes gingen die Umsätze des Geschäfts jedoch stark zurück, so dass er das Geschäft zum Jahresende 1938 aufgeben musste.⁵ In der Folgezeit bemühte er sich, seine Familie als Vertreter für Lebensmittel und als Kirchenrendant⁶ zu ernähren.⁷ Das Angebot, nach Argentinien zu emigrieren, lehnte er ab, weil er „das Schicksal Deutschlands und die Befreiung vom Nationalsozialismus“ miterleben wollte.⁸

In den Jahren 1941 bis 1944 engagierte sich Elfes in rheinischen Widerstandskreisen gegen den Nationalsozialismus. Mit dem früheren Weimarer Minister Andreas Hermes⁹, dem Redaktionsleiter der Westdeutschen Arbeiterzeitung Nikolaus Groß¹⁰ und dem früheren christlichen Gewerkschafter Karl Arnold¹¹ führte er Gespräche über die politische Zukunft Deutschlands.¹² Diese Überlegungen besprach er auch mit Konrad Adenauer bei konspirativen Besuchen in Rhöndorf; Adenauer ließ sich jedoch nicht zu einer Mitarbeit bewegen.¹³ Daneben war Elfes in den Widerstandskreis der katholischen Arbeiterbewegung um das Kölner Ketteler-Haus einbezogen, der über Ludwig Beck¹⁴ und Carl Goerdeler¹⁵ in das Zentrum des Widerstands in Berlin hineinreichte.¹⁶

Nach dem am 20. Juli 1944 von Oberst Claus Graf Schenk von Stauffenberg verüb-

¹ Eßer, Elfes (1990), S. 110. Dieser verwendet die Begriffe „politisches Polizeipräsidentenamt“ und „politische Unzuverlässigkeit“.

² Köppen, Elfes a.a.O.

³ Das Tabakwarengeschäft diente Adenauer und anderen ehemaligen Politikern der Weimarer Republik als Treffpunkt für konspirative Gespräche. So Köppen, a.a.O.

⁴ Köppen, Elfes (1982), S. 37 und Wirth, Elfes (1984), S. 7.

⁵ Eßer, Elfes (1990), S. 114.

⁶ Der Rendant verwaltet das Vermögen einer Kirchengemeinde.

⁷ Wirth, Elfes (1984), S. 8.

⁸ Eßer, Elfes (1990), S. 113f.; Wirth, a. a. O.

⁹ Zu seiner Person und Politik siehe hier nur F. Baade, Festschrift für Andreas Hermes zum 80. Geburtstag (1958) und F. Reichard, Andreas Hermes (1988) mit weiteren Literaturnachweisen.

¹⁰ Zu seiner Person und Politik siehe V. Bücker, Verfolgung des Geistes - Aufstand des Gewissens (1996) mit weiteren Literaturnachweisen und ders., Nikolaus Groß - Politischer Journalist und Katholik (2003).

¹¹ Zu seiner Person und Politik siehe D. Hüwel, Der Politiker Karl Arnold (1982) mit weiteren Literaturnachweisen.

¹² Eßer, Elfes (1990), S. 119.

¹³ Eßer, Elfes (1990), S. 119f.

¹⁴ Zu seiner Biografie siehe hier nur G. Buchheit, Ludwig Beck (2005).

¹⁵ Zu seiner Biografie siehe hier nur I. Reich, Carl Friedrich Goerdeler (1997).

¹⁶ Eßer, Elfes (1990), S. 121.

ten und gescheiterten Attentat auf den „Führer und Reichskanzler“ Adolf Hitler wurde Elfes am 23. August 1944 im Zuge der „Aktion Gewitter“ gegen ehemalige Zentrumsabgeordnete verhaftet. Er kam jedoch Mitte September 1944 durch die Bemühungen einer Tochter und früher unterstellter Polizeibeamter wieder frei. Vor einer erneuten Verhaftung tauchte er unter und verbarg sich bis zum Einmarsch der Alliierten im März 1945 auf dem Dachboden eines Bauernhofs in Vorst bei Krefeld.¹

Nach der Befreiung des Rheinlands durch alliierte Truppen wählte die provisorische Stadtverordnetenversammlung von Mönchengladbach Wilhelm Elfes am 4. April 1945 zum Oberbürgermeister; seine Amtszeit dauerte mit einer kurzen Unterbrechung als Oberstadtdirektor bis November 1948.² In dieser Zeit bemühte er sich um einen Ausgleich mit den Stadtverordneten von SPD und KPD; deswegen beschloss die CDU-Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung seine Abwahl, die jedoch am 28. Juni 1948 an rechtlichen Hindernissen scheiterte. Daraufhin trat Elfes am 4. November 1948 aus eigenem Entschluss von seinem Bürgermeisteramt zurück.³

Neben seiner kommunalen Tätigkeit als Oberbürgermeister hatte Wilhelm Elfes maßgeblichen Anteil an der Gründung der CDU in der britischen Besatzungszone; entgegen seiner Erwartung war sie jedoch keine Partei der linken Mitte geworden, der auch ehemalige Sozialdemokraten angehörten. Er selbst bezeichnete sich in einem Wahlaufufruf als Sozialist, und in der Folgezeit kam es wegen seines politischen Kurses zu erheblichen Spannungen in der CDU; trotzdem wurde er am 20. April 1947 als CDU-Direktkandidat im Wahlkreis Mönchengladbach in den Landtag von NRW gewählt, dem er ebenso wie Konrad Adenauer bis Juni 1950 angehörte. Als Berichterstatter war Elfes im Verfassungsausschuss des Landtags an der Erarbeitung der Verfassung von NRW beteiligt. Mit Adenauer kam es bald zu Spannungen bei den Beratungen über eine Sozialisierung der Ruhrindustrie.⁴ Der Einfluss von Elfes in der rheinischen CDU war damals so stark, dass niemand an seinen parteipolitischen Einstellungen und Zielen vorbeikam.⁵ Er gehörte zu den führenden Persönlichkeiten ihres linken Flügels und profilierte sich als Exponent eines von der Linie Adenauers abweichenden Kurses.⁶

Nach Gründung der BRD am 23. Mai 1949 war Wilhelm Elfes in der CDU weiterhin politisch aktiv, bis er am 8. November 1951 auf Betreiben von Konrad Adenauer aus

¹ Zu diesen Vorgängen Eßer, Elfes (1990), S. 123.

² Wirth, Elfes (1984), S. 15.

³ Zu Abwahl und Rücktritt siehe Wirth, Elfes (1984), S. 26.

⁴ Zur politischen Tätigkeit von Wilhelm Elfes in NRW Löhr, Elfes (1982), S. 249f.

⁵ Wirth, Elfes (1984), S. 27.

⁶ Eßer, Elfes (1990), S. 149, 155.

der Partei ausgeschlossen wurde.¹ Politische Ämter bekleidete Elfes danach nicht mehr, sondern engagierte sich ausschließlich in der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition gegen die West- und Deutschlandpolitik Adenauers. Auch in den 1960er Jahren, nach Erlangung seines Reisepasses, nahm Elfes an zahlreichen Kongressen und Tagungen der Friedensbewegung teil. Wilhelm Elfes starb am 22. November 1969 im Alter von 85 Jahren in Mönchengladbach.

II. Konrad Adenauer

Auch das Leben von Konrad Adenauer erstreckte sich über die vier Epochen der jüngeren deutschen Geschichte.² Er wurde am 5. Januar 1876 als drittes von fünf Kindern in einem katholischen Elternhaus in Köln im Rheinland geboren. Sein Vater Konrad Adenauer sen. war Kanzleirat³ am Oberlandesgericht Köln, seine Mutter Helene Adenauer stammte aus der Familie eines angesehenen Kölner Bankbeamten; auch Adenauer wurde von seinen Eltern im katholischen Glauben erzogen.⁴

Nach dem Besuch der Volksschule durchlief er mit guten Zeugnissen das Apostel-Gymnasium in Köln, wo er 1894 das Abitur bestand. Zum Sommersemester 1894 begann er das Studium der Rechtswissenschaft, das er 1897 mit einem guten ersten Staatsexamen abschloss. Weil er aus Gesundheitsgründen vom Militärdienst befreit wurde, durchlief er gleich das Referendariat und bestand 1901 das zweite juristische Staatsexamen in Berlin.⁵

Nachdem Adenauer noch 1901 in Köln zum Gerichtsassessor ernannt wurde, war er als Staatsanwalt, Hilfsrichter am Landgericht und bei einem angesehenen Rechtsanwalt tätig. Am 7. März 1906 wählte ihn die Kölner Stadtverordnetenversammlung zum besoldeten Beigeordneten; dieses Amt übte er bis 1912 aus.⁶

Nach Ausbruch des Weltkriegs kümmerte Adenauer sich um die Versorgung der Kölner Bevölkerung und übernahm 1916 für einige Monate die Geschäfte des Oberbürgermeisters. In dieser Zeit trat er parteipolitisch nicht hervor und gehörte auch keinem lokalen oder regionalen Gremium der Zentrumspartei an. Er entwickelte je-

¹ Siehe die Darstellung des Parteiausschlusses bei Eßer, Elfes (1990), S. 206ff.

² Zum Leben Adenauers siehe seine vierbändigen autobiographischen Erinnerungen, Band I: 1949 - 1953; Band II: 1953 - 1955; Band III: 1955 - 1959 und Band IV: 1959 - 1963; in keinem dieser Bände werden das Zerwürfnis mit Elfes und dessen außerparlamentarische Opposition erwähnt. Siehe ferner neben vielen nur die biographischen Werke von Dreher, Kanzler (1972); Bucerius, Adenauer (1976); Morsey, Adenauer (1977) und Schwarz, Adenauer (1986); auch in ihnen kommt Elfes nicht vor.

³ Seit dem 17. Jahrhundert Sachbearbeiter mit festem Geschäftsbereich für die Kanzleigeschäfte bei Städten und Gerichten. Gebräuchlich war auch die Bezeichnung Regierungsrat oder Rat.

⁴ Zum Elternhaus von Adenauer Bucerius, Adenauer (1976), S. 15 und Morsey, Adenauer (1977), S. 13f.

⁵ Zu Schulzeit und juristischer Ausbildung Adenauers siehe Morsey, Adenauer (1977), S. 14f.

⁶ Zu den beruflichen Tätigkeiten Adenauers im Kaiserreich siehe Moresy, Adenauer (1977), S. 15.

doch gute Kontakte zu den führenden rheinischen Zentrumspolitikern. Am 18. September 1917 wurde er von der Stadtverordnetenversammlung zum Oberbürgermeister von Köln gewählt und in dieser Eigenschaft zum Mitglied des Herrenhauses des Preußischen Landtags ernannt. In den revolutionären Wirren im November 1918 blieb er im Amt und verhinderte größere Ausschreitungen.¹

In der Weimarer Republik setzte Konrad Adenauer seine kommunalpolitische Tätigkeit als Oberbürgermeister von Köln fort. Daneben gehörte er zahlreichen regionalen Gremien der Zentrumspartei an und war einer ihrer führenden Repräsentanten. In dieser Zeit engagierte er sich auch in der Rheinlandbewegung: Nach seiner Vorstellung sollte ein neu zu schaffender Rheinstaat eine Brücken- und Mittlerfunktion zwischen Deutschland und Westeuropa übernehmen und den Frieden garantieren. Zu diesem Zweck entwickelte er den Vorschlag, die rheinisch-westfälische Schwerindustrie mit den Schwerindustrien in Lothringen, Luxemburg und Belgien zu verflechten. Dadurch sollte die Brückenfunktion des Rheinlands verstärkt und die Grundlage für eine dauerhafte deutsch-französische Verständigung gelegt werden.²

Auf Reichsebene wurde Adenauer im Mai 1921 zum Vorsitzenden des preußischen Staatsrats gewählt und bis zum Januar 1933 in seinem Amt bestätigt. In diesem Gremium übte er auch die Funktion als Vorsitzender der Zentrumsfraktion aus.³

Auch für Konrad Adenauer bildete die Machtergreifung der von Hitler geführten Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 einen beruflichen und persönlichen Einschnitt: Nach seiner Entlassung als Oberbürgermeister von Köln, einem kurzen Aufenthalt im Kloster Maria Laach und einer Verhaftung nach der Röhm-Affäre Ende Juni 1934 zog er sich mit seiner Familie nach Rhöndorf zurück; dort lebte er von seiner gerichtlich erstrittenen Pension.⁴ Den von Wilhelm Elfes wiederholt angetragenen Kontakt zur Widerstandsbewegung lehnte er ab, weil nach seiner Überzeugung die Gewaltherrschaft Hitlers von innen nicht aufgebrochen und nur durch einen Krieg beseitigt werden konnte.⁵ Nach dem gescheiterten Attentat auf Hitler am 20. Juli 1944 wurde auch Adenauer als ehemaliger Zentrumsabgeordneter verhaftet, im November 1944 jedoch wieder freigelassen. Die folgenden Monate verbrachte er in Rhöndorf, wo er

¹ Zu Adenauer im Ersten Weltkrieg siehe Morsey, Adenauer (1977), S. 17 - 19.

² Zur kommunal- und landespolitischen Tätigkeit Adenauers in der Weimarer Republik Morsey, Adenauer (1977), S. 25 - 31 und Prittie, Adenauer (1971), S. 77. Nach der Einschätzung von Morsey blieb die Rheinstaatkonzeption eine der Konstanten im politischen Denken Adenauers. Baring, Außenpolitik (1969), S. 57 spricht davon, dass die damals ausgeprägten Überzeugungen bis ins hohe Alter die Grundkonstanten der Außenpolitik Adenauers bildeten.

³ Zur politischen Tätigkeit Adenauers auf Reichsebene siehe Morsey, Adenauer (1977), S. 31ff.

⁴ Morsey, Adenauer (1977), S. 37f.

⁵ Morsey, Adenauer (1977), S. 39; Eßer, Elfes (1990), S. 120.

Mitte März 1945 die Befreiung durch alliierte Truppen erlebte.¹

Am 4. Mai 1945 wurde Konrad Adenauer wieder zum Oberbürgermeister von Köln ernannt, jedoch schon im Oktober 1945 von der britischen Besatzungsmacht erneut aus diesem Amt entlassen.² Danach vollzog sich sein Aufstieg in der CDU: Am 21. Januar 1946 wurde er in den Vorstand der rheinischen CDU und am 5. Februar 1946 zu ihrem Vorsitzenden gewählt; dabei schaltete er einen innerparteilichen Konkurrenten um dieses Amt aus.³ Ähnliche Vorgänge wiederholten sich danach noch oft, wodurch Adenauer sich planmäßig innerparteilicher Gegenspieler entledigte.⁴ Die Bedeutung der Wahl zum Landesvorsitzenden lag darin, dass er sich nun den stärksten Landesverband der CDU als Hausmacht sicherte.⁵

Zu den parteipolitischen Ämtern kamen verschiedene landespolitische Funktionen Adenauers: Im März 1946 wurde er in den britischen Zonenbeirat und in den rheinischen Provinziallandtag berufen; im Oktober 1946 erfolgte seine Wahl in den Landtag von NRW, dem er als Abgeordneter zusammen mit Elfes angehörte.⁶ Dort übte Adenauer auch den Vorsitz der CDU-Fraktion aus. Durch diese Kumulation von Ämtern und Funktionen war er zur dominierenden Persönlichkeit in der rheinischen CDU geworden und baute seine Führungsautorität über die britische Besatzungszone hinaus in ganz Westdeutschland systematisch weiter aus.⁷

Im August 1948 wurde Adenauer in den Parlamentarischen Rat entsandt, der ihn zum Präsidenten wählte; in diesem Gremium beteiligte er sich an der Ausarbeitung des Grundgesetzes.⁸ Während der Arbeiten kamen Adenauer und andere Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder zu einem Überleitungsausschuss zusammen, um die Staatsorganisation der BRD vorzubereiten; die Tätigkeit in diesem Ausschuss verschaffte Adenauer die Möglichkeit, auf die künftige Bundesverwaltung in seinem Sinne Einfluss zu nehmen und geeignetes Personal auf Schlüsselpositionen zu installieren.⁹

Am 15. September 1949 wurde Adenauer zum ersten Bundeskanzler der BRD gewählt. Nach den folgenden Bundestagswahlen konnte er seine Kanzlerschaft bis Oktober 1963 fortsetzen. Konrad Adenauer starb am 19. April 1967 im Alter von 91 Jahren in Rhöndorf.

¹ Zu Verhaftung und Freilassung Adenauers siehe Morsey, a.a.O.

² Morsey, Adenauer (1977), S. 42f.

³ Dreher, Kanzler (1972), S. 150ff.

⁴ Dreher, Kanzler (1972), S. 154.

⁵ Dreher, Kanzler (1972), S. 155, 160

⁶ Heitzer, CDU (1988), S. 206; Morsey, Adenauer (1977), S. 49; Pütz, Adenauer (1975), S. 6.

⁷ Dreher, Kanzler (1977), S. 177; Pütz, Adenauer (1975), S. 6, 98.

⁸ Morsey, Adenauer (1977), S. 54.

⁹ Morsey, Adenauer (1977), S. 56.

B. Hintergrund

Das Zerwürfnis zwischen Wilhelm Elfes und Konrad Adenauer wurde durch dieselben drei Spannungsfelder wie der nachfolgende Rechtsstreit zwischen Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten aufgeladen.

I. Kalter Krieg

Das erste Spannungsfeld war der Kalte Krieg¹, dessen einer Pol durch den Westblock unter Führung der Vereinigten Staaten und dessen anderer Pol durch den Ostblock unter beherrschendem Einfluss der Sowjetunion gebildet wurde: Am 8. Mai 1945 endete der Zweite Weltkrieg in Europa mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs. Die Kriegskoalition gegen Adolf Hitler aus den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion zerbrach schnell an unüberwindbaren machtpolitischen Gegensätzen; eine Reihe von Außenministerkonferenzen scheiterte an der Uneinigkeit in der Deutschlandfrage.²

Am 5. März 1946 sprach der ehemalige britische Premierminister Winston Churchill von einem „Eisernen Vorhang“ in Europa,³ am 12. März 1947 proklamierte der amerikanische Präsident Harry S. Truman die Politik der „Eindämmung des Kommunismus“⁴ und am 5. Juni 1947 verkündete der amerikanische Außenminister George C. Marshall das „European Recovery Programm“.⁵ Dadurch sollte der nicht unter den Einfluss der Sowjetunion geratene Teil Europas wirtschaftlich gekräftigt, politisch stabilisiert und gegen kommunistische Einflüsse immunisiert werden.⁶ Diese Politik steigerte sich zu einem scharfen Antikommunismus,⁷ der als treibende Kraft auch die Außen- und Innenpolitik von Bundeskanzler Adenauer bestimmte.⁸ Westeuropa entwickelte sich zu einem „Abwehrblock gegen die Sowjetunion“⁹, in

¹ Zu ihm siehe Nolte, Deutschland (1975); Loth, Teilung (1980); Foschepoth, Krieg (1985); Roller, Konflikt (1999) und Karner, Krieg (2002).

² Graml, Außenpolitik (1983), S. 347ff; Foschepoth, Krieg (1985), S. 11. Diese Gegensätze als Ursachen des Kalten Kriegs hebt auch Nolte, Deutschland (1975) 15f., 116ff., 131ff. hervor und schildert auf, S. 171ff. ausführlich die Zunahme der politischen bzw. publizistischen Spannungen zwischen Ost und West.

³ Graml, Außenpolitik (1983), S. 372; Nolte, Deutschland (1975), S. 7, 177f. Diese Formulierung hat Bundeskanzler Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung vom 21. September 1949 aufgegriffen, Beyme, Regierungserklärungen (1979), S. 73.

⁴ Erläuterung der sog. Truman-Doktrin bei Bandulet, Adenauer (1970), S. 25f.; dieser bezeichnet das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion als Antagonismus. Siehe auch Nolte, Deutschland (1975), S. 186f; Foschepoth, Krieg (1985), S. 14 und Schiffers, Hintergrund (1998), S. 85.

⁵ ERP, bekannt auch unter der Bezeichnung „Marshall-Plan“.

⁶ Nolte, Deutschland (1975), S. 188; Schubert, Sicherheitspolitik (1983), S. 334.

⁷ Diese Zuspitzung schildert Noack, Außenpolitik (1972), S. 16.

⁸ Nolte, Deutschland (1975), S. 269 und Schwarz, Adenauer (1986), S. 969.

⁹ Dieser Begriff ist entlehnt von Kuby, Passiert, Hefte 1960, S. 108.

den die BRD als vorderster Damm integriert war.¹

Das weltpolitische Spannungsfeld der Machtblöcke personifizierte sich durch die Westorientierung von Konrad Adenauer und die Bemühungen von Wilhelm Elfes um eine Verständigung mit dem Osten in ihrem Antagonismus. Dadurch wurde der Kalte Krieg der Weltmächte stellvertretend als strafrechtliche bzw. administrative Auseinandersetzung vor den Behörden und Gerichten der BRD ausgetragen.

II. Deutsche Teilung

Das zweite Spannungsfeld hinter dem Zerwürfnis von Elfes und Adenauer war die Deutsche Teilung, wobei der eine Pol durch die in den Westblock integrierte BRD und der andere Pol durch die in den Ostblock einbezogene DDR gebildet wurde.

1. BRD

In der Frankfurter Deklaration vom 5. Juni 1945 übernahmen die vier Siegermächte in ihren Besatzungszonen die oberste Legislativ-, Exekutiv- und Judikativgewalt, die durch Militärverwaltungen ausgeübt wurden. Auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 beschlossen die Siegermächte, Deutschland als Einheit zu erhalten, und bildeten den alliierten Kontrollrat in Berlin. Danach begannen sie in ihren Besatzungszonen mit dem Wiederaufbau der Verwaltung und etablierten Volksvertretungen.

Die Spannungen zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion nahmen auch auf deutschlandpolitischer Ebene wegen ihrer unterschiedlichen Besatzungspolitik schnell zu: Am 6. September 1946 kündigte der amerikanische Außenminister James F. Byrnes eine neue Besatzungspolitik in Deutschland an, woraufhin die amerikanische und britische Besatzungszone am 1. Januar 1947 zur Bizone verschmolzen und später um die französische Besatzungszone zur Trizone erweitert wurden.² Am 20. März 1948 fand in Berlin die letzte Sitzung des alliierten Kontrollrats statt. Am 24. Juni 1948 blockierte die sowjetische Besatzungsmacht den militärischen und zivilen Verkehr zwischen Berlin und den westlichen Besatzungszonen. Mit dieser „Berlin-Blockade“ reagierte sie auf die am 21. Juni 1948 in den Westzonen durchgeführte Währungsreform.³

Auf einer Außenministerkonferenz in Washington Anfang April 1949 beschlossen die Westmächte das Ende ihrer Militärverwaltungen und die Einsetzung ziviler

¹ Das Dammkonzept betont Nolte, Deutschland (1975), S. 243; er bezeichnet auf S. 577 die BRD zugleich als Hauptschauplatz im Kalten Krieg.

² Nolte, Deutschland (1975), S. 178.

³ Ausführliche Darstellung der Berlin-Blockade bei Nolte, Deutschland (1975), S. 198ff., der die Blockade als erste und dramatischste Schlacht des Kalten Kriegs bezeichnet.

Hochkommissare mit dem Zusammentritt einer westdeutschen Regierung. Am 1. Juli 1948 erläuterten sie in den „Frankfurter Dokumenten“ ihre Vorstellungen über den Aufbau eines westdeutschen Staates. Daraufhin erarbeiteten der Konvent von Herrenchiemsee und der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die BRD. Es wurde am 23. Mai 1949 verkündet und trat am 24. Mai 1949 in Kraft. Damit war die Konstituierung der BRD abgeschlossen.

2. DDR

Nach Beendigung des 2. Weltkriegs initiierte die sowjetische Besatzungsmacht in ihrer ostdeutschen Besatzungszone im Juni 1945 die Bildung eines Blocksystems aus CDU, LDPD, KPD und SPD; nach nur kurzer Eigenständigkeit wurden KPD und SPD am 22. April 1946 zur SED zwangsvereinigt.¹ Diese war streng hierarchisch organisiert:² Ihre Führungsspitze bildete das Politbüro des Zentralkomitees (ZK), dessen laufende Geschäfte von einem Sekretariat geführt wurden; beiden Untergliederungen des ZK stand ein Generalsekretär vor. Dem Politbüro gehörten Staatspräsident Wilhelm Pieck, Ministerpräsident Otto Grotewohl, Walter Ulbricht und andere SED-Funktionäre an. Seine Anweisungen und Beschlüsse waren für die Nationale Front und alle anderen von der SED abhängigen Organisationen verbindlich. Ulbricht war von 1950 bis 1971 zugleich Generalsekretär. Das Sekretariat verfügte über verschiedene Abteilungen, darunter eine „Westabteilung“ für gesamtdeutsche Fragen. Die SED erhielt verbindliche Vorgaben vom ZK der KPdSU in der Sowjetunion und wurde durch dessen Abteilung für internationale Angelegenheiten gelenkt.

Nach einem Aufruf durch den Parteivorstand der SED fand am 6. und 7. Dezember 1947 in Ost-Berlin der 1. „Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden“ statt; an ihm nahmen Delegierte aus der Sowjetischen Besatzungszone und den Westzonen teil. Als Ergebnis wurde die Bildung eines ständigen Ausschusses, eines Sekretariats und von Volksausschüssen in den vier Besatzungszonen beschlossen. Am 17. und 18. März 1948 tagte der 2. Volkskongress, auf dem der Nationale Volksrat als beratendes und beschließendes Organ eingesetzt und eine Verfassung für die zu gründende DDR ausgearbeitet wurde. Als Abschluss der Volkskongressbewegung fand am 29. und 30. Mai 1949 der 3. Volkskongress statt, dessen Teilnehmer die Verfassung der DDR und einen Aufruf zur Bildung der Nationalen Front verabschiedeten. Mit Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 wurden der Volksrat, das Ständige Se-

¹ Zu dieser Zwangsvereinigung siehe hier nur Klotz, *Zwangsvereinigung?* (1996) mit weiteren Literaturnachweisen. Vgl. ferner Kluth, *KPD* (1959), S. 18f und Brünneck, *Justiz* (1978), S. 35.

² Zum Folgenden siehe hier nur Neumann, *Maßnahme* (1991) mit weiteren Literaturnachweisen.

kretariat und die Volksausschüsse in Präsidium, Sekretariat und Ausschüsse der Nationalen Front umgewandelt.¹

Oberstes Organ der Nationalen Front in Ostdeutschland war der am 3. Februar 1950 gebildete Nationalrat, der die gesamtdeutsche Organisation leitete; sein Führungsgremium war das Präsidium, an dessen Spitze das Büro mit fünf Abteilungen stand.² Die ebenfalls als „Westabteilung“ bezeichnete Abteilung IV war für Gesamtdeutschland zuständig; ihr Leiter war bis April 1952 Georg Jost und zu ihren Mitgliedern gehörte auch Georg Wieber.³ In der DDR oblag ihren Mitgliedern die Entsendung von Instruktoren und Propagandamaterial nach Westdeutschland sowie die Schulung von Funktionären der KPD und ihrer westdeutschen Nebenorganisationen.⁴ Außerdem versorgten sie das ZK der SED und die SKK mit Informationen über die politische Situation in Westdeutschland und nahmen Kontakt zu geeigneten Persönlichkeiten der dortigen außerparlamentarischen Opposition auf.⁵ Bei ihrer Tätigkeit war die Westabteilung von den Weisungen der SED abhängig.⁶

Oberstes Organ der Nationalen Front in Westdeutschland war der Westdeutsche Arbeitsausschuss (WAA), dessen Führungsgremium von einem ständigen Sekretariat gebildet wurde.⁷ An seiner Spitze stand ein Erster Sekretär, der die Nationale Front in der BRD leitete, für seine Tätigkeit dem Parteivorstand der KPD verantwortlich war und den Weisungen des ZK der SED unterlag.⁸ Zu den Mitgliedern des WAA gehörten auch die westzonalen Delegierten der Volkskongressbewegung.

Der Nationalrat verfügte über einen Ostmark-Etat für seine Aufgaben in Ostdeutschland und einen Westmark-Etat für Aktionen in Westdeutschland; die Gelder beider Etats stammten von der Notenbank der DDR in Ost-Berlin oder vom ZK der SED. Demgegenüber verfügte der WAA nur über einen Westmark-Etat; seinen Entwurf legte das ständige Sekretariat über den Parteivorstand der KPD der Westabteilung des ZK der SED zur Genehmigung vor. Der Etat speiste sich aus monatlichen Geldbeträgen, die in Form von Banknoten mit dem Berliner B-Stempel durch Ku-

¹ Zur Volkskongressbewegung und Bildung der Nationalen Front siehe hier nur Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 45; Kluth, KPD (1959), S. 39 und Brünneck, Justiz (1978), S. 27.

² BGHSt 10, 163/168. Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 297. Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 45ff.

³ Bericht des BfV vom 31.5.1952, BArch B 362/1624, S. 230. Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 290; Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 504. Kluth, KPD (1959), S. 109 und Eßer, Elfes, (1990), S. 201.

⁴ Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 297.

⁵ Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 510.

⁶ Brünneck, Justiz (1978), S. 28.

⁷ Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S.295. Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 45; Kluth, KPD (1959), S. 41.

⁸ Bericht des BfV vom 31.5.1952, BArch B 362/1624, S. 219f. und vom 14.1.1954, BArch B 362/1630, S. 235. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 417; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 295.

riere der SED an den Parteivorstand der KPD überbracht und von dort an den WAA weitergeleitet wurden. Dessen Mitarbeiter tauschten das Geld in DM-Scheine um und verteilten es an die abhängigen Organisationen.¹

Die Nationale Front war in beiden deutschen Staaten von großer Bedeutung: In Ostdeutschland wurde sie von der SED als Werkzeug zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele eingesetzt; in Westdeutschland wurde sie von den dortigen Strafverfolgungsorganen als „Tarnorganisation“ der KPD und als Dachorganisation für zahlreiche „staatsfeindliche“ Vereinigungen angesehen.² Sie fungierte als ideologische Brücke von Ostdeutschland über die Frontlinie des Kalten Kriegs nach Westdeutschland.

III. Kanzlerdemokratie

Das dritte Spannungsfeld des Zerwürfnisses war die bald als „Kanzlerdemokratie“³ bezeichnete Staatspraxis der BRD.

1. Bundesregierung

Nachdem die CDU aus den Wahlen zum 1. Deutschen Bundestag am 14. August 1949 als stärkste Fraktion hervorgegangen war,⁴ wählte eine Koalition aus CDU, CSU, FDP und DP Konrad Adenauer am 15. September 1949 zum ersten Bundeskanzler der BRD. Am 20. September 1949 wurden die Mitglieder seiner Bundesregierung ernannt, darunter Thomas Dehler (FDP) als Bundesjustizminister und Robert Lehr (CDU) als Bundesinnenminister.⁵

Die CDU etablierte sich schnell als „Kanzlerpartei“⁶. Ihre Unterstützer bildeten vier

¹ Zu den Etats von Nationalrat und WAA siehe Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 297f.

² Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 417; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 493.

³ Diesen Terminus verwendet Baring im Titel seines Werkes „Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie“ (1969), ebenso Niclaß in Kanzlerdemokratie (1988). Der Begriff wurde nach Einschätzung dieser Autoren erstmals in den 1950er Jahren von Journalisten verwendet.

⁴ Wahlergebnis zum 1. Deutschen Bundestag (www.lexikon.meyers.de, 13.2.2008):

Partei	%	Mandate
CDU/CSU	31,0	139
SPD	29,2	131
FDP	11,9	52
KPD	5,7	15
DP	4,2	17
Bayernpartei	4,0	17
Zentrum	3,1	10
WAV	2,9	12
DRP	1,8	5
Unabhängige	6,2	4

⁵ Die erste Bundesregierung hatte 13 Minister (www.dhm.de, 16.3.2008):

Partei	Minister
CDU	5
CSU	3
FDP	3
DP	2

⁶ Diesen Terminus verwendet Grebing, Parteien (1983), S. 155.

Gruppen: Christdemokraten der ersten Stunde, Kräfte des marktwirtschaftlichen Aufbaus, Protagonisten der westeuropäischen Integration und von Russenhass oder Russenfurcht Bewegte, die die Sowjetunion aus Ostdeutschland verdrängen wollten.¹

Die Vertreter des linken Flügels der CDU, zu denen neben Wilhelm Elfes auch der Ministerpräsident von NRW Karl Arnold gehörte, erhoben grundsätzliche Vorbehalte gegen die von Bundeskanzler Adenauer angestrebte militärische, politische und wirtschaftliche Westintegration der BRD; deswegen wurden sie von Adenauer in eine enge Nachbarschaft zur SPD gerückt.² Dem linken Flügel stand der rechte, konservative Flügel gegenüber, der vor allem von Robert Lehr repräsentiert wurde.³

2. Opposition

Die von Bundeskanzler Adenauer geführte Bundesregierung bezog eine Frontstellung zu SPD und KPD. In den Grundlinien der Außen- und Innenpolitik stimmte die von Kurt Schumacher⁴ geführte SPD mit der Bundesregierung unter Adenauer überein; auch die Sozialdemokraten setzten sich in den 1950er Jahren für eine Abgrenzung gegenüber dem Osten und eine auch militärische Westintegration der BRD ein.⁵ In der konkreten Umsetzung ihrer militärpolitischen Konzepte bestanden zwischen Adenauer und Schumacher jedoch unüberbrückbare Differenzen; so befürwortete der SPD-Vorsitzende eine Verteidigung des Westens nicht erst am Rhein, sondern schon an der Elbe.⁶ Aus diesem Grund bezogen die Sozialdemokraten eine oppositionelle Position gegenüber der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer, ohne ihre auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik aktiv zu bekämpfen; Adenauer seinerseits bewegte sich auf einem Konfrontationskurs zur SPD und ihrem Vorsitzenden Schumacher.⁷ Auch in dieses Spannungsfeld geriet Wilhelm Elfes durch seine Bemühungen um einen Ausgleich mit

¹ Schwarz, Adenauer (1986), S. 646, 655; dieser verwendet die Begriffe Russenhass und Russenfurcht

² Dreher, Kanzler (1972), S. 158; Schwarz, Adenauer (1986), S. 926.

³ Dreher, Kanzler (1972), S. 189.

⁴ Biografie Schumacher (L. Hyss, Kurt Schumacher [2002] und www.brockhaus.de, 13.02.2008):

- 13.10.1895: Geburt in Culm/Westpreußen
- 1914 - 1915: Teilnahme als Soldat am Ersten Weltkrieg, schwere Verwundungen
- bis 1933: Redakteur einer SPD-Parteizeitung, Landtags- und Reichstagsabgeordneter
- 1933 - 1943: Inhaftierung in mehreren Konzentrationslagern
- Nachkriegsdeutschland: Maßgebliche Beteiligung am Wiederaufbau der SPD
- 1946 - 1952: Vorsitzender der SPD
- 1949 - 1952: Vorsitzender der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- 20.8.1952: Tod in Bonn

⁵ Siehe hier nur Albrecht, SPD (2003) mit weiteren Literaturnachweisen.

⁶ Speziell zur Wehrpolitik von Kurt Schumacher siehe Plener, Schumacher (2003).

⁷ Zum Antagonismus von Adenauer und Schumacher siehe Stiftung Adenauer-Haus, Politiker (2002).

Schumacher und den Sozialdemokraten hinein, was dem Zerwürfnis mit Adenauer weitere Nahrung gab.

Nach der Befreiung durch alliierte Truppen bildeten sich in den westlichen Besatzungszonen Betriebs- und Ortsgruppen der KPD, die sich zu Kreis-, Bezirks- und Landesverbänden zusammenschlossen.¹ Am 3. August 1946 wurde die Landesleitung von NRW, am 27. August 1946 die Leitung für die britische Besatzungszone und am 27. April 1948 die gemeinsame Leitung für die drei Westzonen als Parteivorstand der KPD gebildet.² Vorsitzender aller drei Gremien war Max Reimann³. Eine vergleichbare hierarchische Struktur wie die KPD hatten neben dem Hauptausschuss für Volksbefragung auch der Arbeitskreis für deutsche Verständigung und andere damals von offiziellen Stellen Westdeutschlands als kommunistische „Tarnorganisationen“ bezeichnete Gruppen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition. Die KPD selbst gehörte Anfang der 1950er Jahre zu dieser Bewegung noch nicht, weil sie bis 1956 im Bundestag und in den Länderparlamenten vertreten war, und ihre Abgeordneten die Mandate erst nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der KPD am 17. August 1956 verloren.

Die KPD bemühte sich in den ersten Nachkriegsjahren um eine Einheitsfront mit der SPD, wozu Vertreter beider Parteien am 8. August 1945 eine Aktionsgemeinschaft beschlossen; ein Parteitag der SPD stellte jedoch am 12. Mai 1946 fest, dass die Unterstützung der KPD mit der Zugehörigkeit zur SPD unvereinbar wäre.⁴ Ihre Führung um Kurt Schumacher zog also eine klare Trennungslinie zwischen SPD und KPD, woran die späteren SPD-Vorsitzenden festhielten.

Auch in den Westzonen bestanden zwischen KPD und SED von Anfang an vielfäl-

¹ Kluth, KPD (1959), S. 19.

² Kluth, KPD (1959), S. 26f.

³ Biografie Reimann (www.lexikon.meyers.de, 26.2.2008):

- 31.10.1898: Geburt in Elbing
- 1916: Mitglied des Spartakusbunds
- 1918 - 1919: Teilnahme an Kämpfen gegen Freikorps, Festungshaft
- 1920 - 1928: Hauptamtliche Gewerkschaftsarbeit im KPD-Unterbezirk Hamm
- 1928 - 1932: Sekretär des KPD-Unterbezirks Hamm
- ab 1933: illegale politische Arbeit
- bis 1939: Arbeit im KPD-Auslandssekretariat in Prag
- 1940 - 1944: Inhaftierung in den Konzentrationslagern Sachsenhausen und Falkensee
- 1946: Abordnung in den Parteivorstand der SED
- 1948: Vorsitzender der KPD
- 1948 - 1949: Mitglied des Parlamentarischen Rats
- 1949 - 1953: Mitglied des Bundestags
- 1954 - 1969: Leben in der DDR
- 1971: Ehrenvorsitzender der KPD
- 18.1.1977: Tod in Düsseldorf.

⁴ Siehe dazu Kluth, KPD (1959), S. 20f. und Brünneck, Justiz (1978), S. 22.

tige Verbindungen:¹ Beide Parteien gingen durch Beschluss der SED vom 14. Februar 1947 und Billigung der KPD vom 14. März 1947 eine Aktionsgemeinschaft in Westdeutschland ein. Zwar vollzogen sie am 3. Januar 1949 wieder eine organisatorische Trennung, die Abhängigkeit der KPD von der SED blieb jedoch bestehen. Funktionäre beider Parteien trafen sich zu regelmäßigen Besprechungen in Ost-Berlin; außerdem hielt der Parteivorstand der KPD Sitzungen in der Parteihochschule der SED ab, an denen Otto Grotewohl, Walter Ulbricht und andere Mitglieder des SED-Politbüros teilnahmen. Als Ergebnis ergingen bindende Anweisungen für die politische Arbeit der KPD in Westdeutschland, die mit Geldmitteln, Materialien und Schulungen unterstützt wurde. Vertreter der westdeutschen KPD-Bezirksverbände gehörten außerdem dem Parteivorstand der SED an.

Als Quintessenz der Untersuchung und Schlüssel zum Verständnis des Elfes-Falls wird schon hier festgehalten:

Wilhelm Elfes stimmte in weiten Bereichen mit den Zielen der Kommunisten überein und scheute die Zusammenarbeit mit ihnen nicht. Dadurch geriet er in die Schusslinie der westdeutschen „Kommunistenjäger“ und wurde als ihr vermeintlicher Sympathisant in den Strudel der politischen Justiz gegen Kommunisten in der BRD hineingezogen.

C. Ablauf des Zerwürfnisses

Das Zerwürfnis zwischen Wilhelm Elfes und Konrad Adenauer entzündete sich in einem vertraulichen Gespräch am Abend des 2. Januar 1948 in einem Kölner Hotel. Adenauer richtete an Elfes die Frage, was er zu einem neuen Krieg gegen Russland sagen würde; Elfes wehrte heftig ab und war entsetzt über solche Überlegungen.² Am nächsten Tag schrieb er in einem Brief an Adenauer, dass das Gespräch vom Vorabend ihn sehr beunruhigt hätte; so selbstverständlich von einem neuen Krieg zu sprechen, wäre entsetzlich, weil dieser weiter verwüsten und keine Lösung der Probleme bringen würde.³

Obwohl der genaue Inhalt des Streitgesprächs nicht rekonstruiert werden kann, wird daraus die gegensätzliche Einstellung von Elfes und Adenauer zum Krieg als Mittel der Politik deutlich: Während Adenauer zur damaligen Zeit den Einsatz militärischer Mittel zur Eindämmung der sowjetischen Expansionsbestrebungen nicht grundsätz-

¹ Zum Folgenden Zeugenaussage Jost, BAArch B 362/1624, S. 290f. Kluth, KPD (1959), S. 20ff.; Brünneck, Justiz (1978), S. 23, 35 und Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 326ff.

² Zu diesem Gespräch siehe Eßer, Elfes (1990), S. 177 und Posser, Anwalt (2000), S. 81.

³ Schreiben von Elfes an Adenauer vom 3.1.1948, StAMG 15/8/39, S. 9.

lich ausschloss, ließ Elfes keinen Zweifel an seiner Ablehnung einer Gewaltanwendung in der ideologischen Auseinandersetzung zwischen den Machtblöcken in Ost und West.

Das Zerwürfnis zwischen Elfes und Adenauer flammte in einem Briefwechsel im Sommer 1951 auf. Den Anstoß gab die Äußerung Adenauers, dass jeder Befürworter einer Demilitarisierung und Neutralisierung Deutschlands ein „Dummkopf oder Verräter“ wäre.¹ Daraufhin warf Elfes ihm in einem Brief vom 8. Juli 1951 einen „Meinungsabsolutismus“ und eine „kränkende Diffamierung Andersdenkender“ vor; nach seiner Ansicht bereitete die Wiederbewaffnung der BRD einen neuen Krieg vor und vertiefte die Spaltung Deutschlands, weswegen sie von der überwiegenden Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung abgelehnt würde.² Adenauer antwortete mit einem kurzen Brief vom 12. Juli 1951, in dem er „Überraschung und Schmerz“ ausdrückte und eine Erwiderung als zwecklos erachtete; er bedauerte nur „aufrichtig diese Entfremdung“.³

Das Zerwürfnis eskalierte in einem Parteiausschluss: Am 8. November 1951 wurde Wilhelm Elfes auf Betreiben von Konrad Adenauer durch den Vorstand des Kreisverbands Mönchengladbach aus der CDU ausgeschlossen; daran war der spätere Innenminister von NRW Franz Meyers durch Einwirkung auf die verantwortlichen CDU-Funktionäre maßgeblich beteiligt.⁴ Der Parteiausschluss wurde damit begründet, dass Elfes durch seine politischen Kontakte mit der SPD unter Kurt Schumacher die Interessen der CDU geschädigt hätte.⁵ Gegen den Ausschluss ergriff Elfes keine partei- oder verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfe, sodass über seine Rechtmäßigkeit nicht entschieden wurde.

Elfes trat nach seinem CDU-Parteiausschluss aus unbekanntem Gründen nicht in die KPD ein; er schloss sich auch der SPD nicht an, weil er ihre Religionsfeindschaft als bekennender Katholik ablehnte.⁶ Vielmehr engagierte er sich in der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer; gleichzeitig bemühte er sich um eine Verständigung und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten.⁷ Bei den Machthabern in Ostdeutschland

¹ Diese Äußerung wird wiedergegeben von Baring, Außenpolitik (1969), S. 106f.

² Schreiben von Elfes an Adenauer vom 8.7.1951, StAMG 15/8/38, S. 33. Eßer, Elfes (1990), S. 193; Posser, Anwalt (2000), S. 82.

³ Schreiben von Adenauer an Elfes vom 12.7.1951, StAMG 15/8/38, S. 34.

⁴ Eßer, Elfes (1990), S. 208; Posser, Anwalt (2000), S. 81ff.

⁵ Eßer, a. a. O.

⁶ So charakterisiert Eßer, Elfes (1990), S.9 das Verhältnisses von Elfes zur SPD im Kaiserreich.

⁷ Zu diesen damals in Westdeutschland entfalteten außerparlamentarischen Aktivitäten siehe hier nur Dohse, Neutralitätsbestrebungen (1974) und Rupp, Außerparlamentarische Opposition (1970).

fanden Zerwürfnis und Parteiausschluss große Beachtung, weil Elfes dadurch für ihre Agitation gegen die BRD besonders interessant wurde.¹

Nach der Eskalation ihres Zerwürfnisses hatte Wilhelm Elfes in Konrad Adenauer einen unerbittlichen Gegner, der auch vor persönlichen Angriffen nicht zurückschreckte.² Durch den Parteiausschluss entschied Adenauer sich gegen eine politische Auseinandersetzung mit seinem Kritiker Elfes und gab stattdessen den Startschuss zur strafrechtlichen und administrativen Offensive gegen ihn. Damit bildete der Parteiausschluss die Ouvertüre des Elfes-Falls.

¹ Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 511.

² So äußerte Adenauer dritten Stellen gegenüber den Verdacht einer Veruntreuung von CDU-Parteigeldern durch Elfes: Eßer, Elfes (1990), S. 168.

3. Teil:
Rechtsstreit

1. Akt:
Ermittlung

***„Man muss den Mut haben abzuschneiden,
wenn eine Handlung den Staat überhaupt nicht gefährden kann.“***

Max Güde, Oberbundesanwalt
Badische Neueste Nachrichten vom 18. Dezember 1956.

Im ersten Akt des Rechtsstreits zwischen Wilhelm Elfes und den deutschen Behörden bzw. Gerichten wurden gegen ihn mehrere Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung geführt.

A. Einleitung

Diese Verfahren wurden von verschiedenen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft beim Bundesgerichtshof in Karlsruhe eingeleitet.

I. Landesstaatsanwaltschaften

Im Jahr 1952 eröffneten die Staatsanwaltschaften in Bremen, Köln, Düsseldorf und Lüneburg fast gleichzeitig Ermittlungsverfahren wegen Verbreitung staatsgefährdender Publikationen oder Gründung verfassungsfeindlicher Vereinigungen gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung.

1. Bremen

Am 14. Mai 1952 gegen 19:15 Uhr versteckten zwei Radfahrer, ein Mann und eine Frau, im Stadtwald von Bremen mehrere Pakete unter einem Haufen Schutt. Dabei wurden sie von einem Zugschaffner beobachtet, der den Vorgang fernmündlich dem Stadt- und Polizeiamt Bremen meldete. Nach eingehender Observierung des Verstecks stellten zwei Wachtmeister in Zivil weisungsgemäß eines der Pakete sicher, brachten es zur Polizeidienststelle und hielten das Versteck unauffällig unter weiterer Beobachtung.¹

Als Absender des sichergestellten Pakets war der Notar Friedrich Maase in Düsseldorf und als Empfänger der Bauschlosser Alfred Kedenburg in Bremen angegeben. Es enthielt 300 Exemplare der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich? - Deutsche unter sich“². In ihrem Impressum waren der „Kongress für deutsche Verständigung - Für einen gerechten Friedensvertrag“ als Herausgeber, Max Graeser aus Düsseldorf als Verantwortlicher für den Inhalt und die Druckerei- und Pacht-GmbH Hagen in Westfalen, Betrieb Lage/Lippe als Hersteller angegeben. Sie bestand aus 32 Seiten, behandelte den Besuch einer Delegation des Arbeitskreises bei Regierung und Volkskammer der DDR in Ost-Berlin und enthielt Reden des Oberbürgermeisters a.D. Wilhelm Elfes aus Mönchengladbach und des stellvertretenden Ministerprä-

¹ Zu dem im vorstehenden Absatz geschilderten Vorfall siehe Polizeibericht vom 14.5.1952, BArch B 362/1623, S. 8. (Dieser ist überschrieben mit „Auffindung von KPD Propagandamaterial“); Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 436.

² BArch B 362/1624, S. 276 (Umschlag).

sidenten der DDR Walter Ulbricht. Im Anhang der Druckschrift wurde dazu aufgefordert, den „Kampf für Einheit, Frieden und Freiheit“ zu unterstützen und Geldspenden auf ein angegebenes Postscheckkonto zu überweisen.

In seiner Rede erhob Ulbricht eine Reihe von Vorwürfen gegen die von Bundeskanzler Adenauer geführte Bundesregierung:¹ In Westdeutschland würde durch die Ausarbeitung des als „Generalkriegsvertrag“ bezeichneten Generalvertrags² ein Staatsstreich vorbereitet, Adenauer wäre das „Sprachrohr der Amerikaner“, Bonns politische Konzeption diene der Vorbereitung eines Krieges und Ausführungen von Adenauer über die Neuordnung der osteuropäischen Länder wären aus Hitlers „Mein Kampf“ entnommen; die Vorwürfe gipfelten darin, dass Adenauer schießen wolle. Danach bekräftigte Ulbricht die Notwendigkeit, in Westdeutschland eine „Kraft gegen Adenauer“ zu schaffen, und rief zu „schärfsten Kampfmaßnahmen“ wie Massenkundgebungen und Massenstreiks auf; diese müssten die Beseitigung der „Regierung Adenauer“ zum Ziel haben.

In seiner polizeilichen Vernehmung am 21. Mai 1952 erklärte Kedenburg, dass er nicht der KPD angehören würde, lediglich mit sechzig weiteren Personen aus Bremen an dem Kongress für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach teilgenommen hätte und die Druckschriften in Bremen verkaufen wollte.³ Ihre Aushändigung wurde jedoch verweigert, da der Inhalt nach Einschätzung des vernehmenden Polizeimeisters erhebliche Verunglimpfungen der Bundesregierung und Beleidigungen des Bundeskanzlers enthielte, wodurch die Tatbestände der Verunglimpfung von Staatsorganen gemäß § 97 StGB und der Ehrverletzung gegen Politiker gemäß § 187a StGB erfüllt wären.⁴

Daraufhin leitete die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Bremen Ermittlungsverfahren gegen die Verantwortlichen des örtlichen Kongresses für deutsche Verständigung⁵, Max Graeser und die Druckerei Hagen⁶ ein. Auf ihren Antrag ordnete das Amtsgericht Bremen, Abteilung Strafsachen, durch Beschluss vom 30. Mai 1952

¹ Zum Folgenden „Ist eine Verständigung möglich?“, S. 20 - 25.

² Dieser war Teil des Deutschlandvertrags vom 26.5.1952 zwischen der BRD und den Westalliierten. Er sollte zusammen mit dem EVG-Vertrag das Besatzungsstatut ablösen und die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien auf völkerrechtlicher Basis neu regeln. Nach dem Scheitern des EVG-Vertrags trat er als Teil der Pariser Verträge am 5.5.1955 in Kraft. (www.lexikon.meyers.de, 13.12.2007)

³ Polizeibericht vom 21.5.1952, BArch B 362/1623, S. 9.

⁴ Polizeibericht vom 21.5.1952, BArch, a.a.O.

⁵ 3 Js 2464/52.

⁶ 3 Js 1672/52.

gemäß §§ 94, 98 StPO die Beschlagnahme der Druckschriften an, weil sie für die Untersuchung von Bedeutung wären und der Einziehung unterlägen.¹

Für die Strafverfolgung wegen Verunglimpfung von Staatsorganen gemäß § 97 StGB bzw. Ehrverletzung gegen Politiker gemäß § 187a StGB war eine Ermächtigung der Bundesregierung bzw. ein Strafantrag von Bundeskanzler Adenauer erforderlich, wozu die Staatsanwaltschaft Bremen diesen Stellen ihre Vorgänge übermittelte.² Bundesjustizminister Dehler reichte die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ an Oberbundesanwalt Wiechmann weiter; in dem Begleitschreiben äußerte Dehler die Bitte, ein Ermittlungsverfahren gegen die Herausgeber und Hersteller der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ zu prüfen. Die in ihr aufgeführten Vorwürfe Ulbrichts enthielten Verunglimpfungen von Bundesregierung und Bundeskanzler und in ihrer Verbreitung wäre möglicherweise sogar eine Vorbereitung zum Hochverrat zu erblicken.³ Daraufhin veranlasste Wiechmann die Einleitung von Vorermittlungen, die das Aktenzeichen StE 48/52 erhielten; gleichzeitig übermittelte er die Druckschrift an den Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz⁴ in Köln, Otto John⁵, und bat um Mitteilung des dortigen Kenntnisstands zu ihr und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung.⁶

Nach Abschluss ihrer Ermittlungen gab die Staatsanwaltschaft Bremen die Ermittlungsverfahren gegen Max Graeser und die Druckerei Hagen zuständigkeithalber gemäß § 8 Abs. 1 StPO an die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Düsseldorf ab.⁷ Diese lehnte eine Übernahme ab, weil sie zur damaligen Zeit gegen Graeser und andere eigene Ermittlungsverfahren führte; sie leitete die Vorgänge jedoch an Oberbundesanwalt Wiechmann weiter.⁸ Dieser sah wegen der von ihm geleiteten Vorermittlungen von einer Übernahme gleichfalls ab und gab die Verfahren mit der Bitte um weitere Veranlassung an die Staatsanwaltschaft Bremen zurück.⁹

2. Köln

Anfang Mai 1952 wurden bei dem Postamt Lage vier Pakete aufgegeben, die von der

¹ Beschlagnahmebeschluss vom 30.5.1952, BArch B 362/1623, S. 14.

² Vermerk vom 24.5.1952, BArch B 362/1623, S. 12.

³ Schreiben vom 18.6.1952, BArch B 362/1629, S. 1.

⁴ Zu Aufgaben und Organisation des Bundesamts für Verfassungsschutz siehe Damm, Verfassungsschutz (1970), S. 13ff. Die Beteiligung des Bundesamts an der Strafverfolgung war in den Richtlinien für das Strafverfahren vom 1.8.1953 geregelt. Vgl. Posser, Strafsachen Erstschrift (1956), S. 11; Martin, Verfassungsschutz (1966), S. 81ff.; Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 297f.

⁵ Zu ihm siehe die Autobiografie, Zweimal kehrte ich heim (1969). Ferner Diels, Der Fall Otto John (1954) und Giesecking, Der Fall Otto John (2005) mit weiteren Literaturnachweisen.

⁶ Verfügung vom 3.7.1952, BArch B 362/1629, S. 2.

⁷ Verfügung vom 25.7.1952, BArch B 362/1629, S. 14.

⁸ Schreiben vom 19.8.1952, BArch B 362/1629, S. 17 bzw. vom 2.9.1952, BArch B 362/1629, S. 29.

⁹ Schreiben vom 18.9.1952, BArch B 362/1629, S. 22.

Druckerei- und Pacht-GmbH Hagen in Westfalen, Betrieb Lage/Lippe, stammten und an Heinz Wiedemann in Frechen gerichtet waren; nach ihrem Eingang im Postamt Frechen schöpften Bedienstete aus Absender, Empfänger, Verpackung und Gewicht den Verdacht, dass die Pakete Propagandamaterial enthielten und übersandten sie an die Postverzollung beim Postamt II in Köln. Dort wurde ein Paket geöffnet; zum Vorschein kamen auch hier 300 Exemplare der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“, woraufhin alle vier Pakete gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 PostO¹ von der weiteren Beförderung ausgeschlossen wurden. Am 21. Mai 1952 erstattete die Oberpostdirektion Köln bei der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Köln Strafanzeige wegen des Verdachts der Verbreitung gesetzwidriger Propagandadruckschriften und regte eine strafrechtliche Überprüfung an.²

Dieser Anregung leistete die Staatsanwaltschaft Köln Folge und eröffnete gegen Max Graeser, Heinz Wiedemann und die Druckerei Hagen weitere Ermittlungsverfahren. Auf ihren Antrag vom 24. Mai 1952³ ordnete das zuständige Amtsgericht Köln, Abteilung Strafsachen, durch Beschluss vom 28. Mai 1952⁴ gemäß §§ 94, 98 StPO die Beschlagnahme der Pakete an, weil ihr Inhalt als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung wäre.

Nach Abschluss ihrer Ermittlungen gab auch die Staatsanwaltschaft Köln das Ermittlungsverfahren gegen Graeser zuständigkeitshalber gemäß § 8 StPO an die Staatsanwaltschaft beim Landgericht Düsseldorf ab.⁵ Diese übernahm das Verfahren und führte es unter eigenem Aktenzeichen fort.⁶

3. Düsseldorf

Im Fortgang ihrer Ermittlungen stellte die Staatsanwaltschaft Düsseldorf fest, dass die vier Kölner Pakete außerdem den „Informationsdienst“ des WAA der Nationalen Front enthielten.⁷ Dessen gemeinsames Auffinden mit den Publikationen des Arbeitskreises bewirkte, dass die Ermittlungen wegen "Ist eine Verständigung möglich?" mit dem Namen von Wilhelm Elfes immer weitere Kreise zogen; in ihrem Verlauf gerieten KPD, Nationale Front, SED und schließlich sogar die SKK in das Blickfeld der westdeutschen Strafverfolgungsorgane.

¹ „Von der Postbeförderung sind Sendungen ausgeschlossen, deren Inhalt gegen strafgesetzliche Bestimmungen verstößt.“

² Zu dem im vorstehenden Absatz beschriebenen Vorfall siehe das Schreiben vom 21.5.1952, BArch B 362/1623, S. 1.

³ BArch B 362/1623, S. 3.

⁴ BArch B 362/1623, S. 3a.

⁵ Verfügung vom 3.6.1952, BArch B 362/1623, S. 4.

⁶ 8 Js 613/52; Verfügung vom 16.6.1952, BArch B 362/1623, S. 5.

⁷ Schreiben vom 17.7.1952, BArch B 362/1623, S. 11.

Nach Abschluss ihrer Ermittlungen gelangte auch die Staatsanwaltschaft Düsseldorf zu dem Ergebnis, dass in der Herausgabe und Verbreitung der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ eine Verunglimpfung von Staatsorganen gemäß § 97 StGB bzw. eine Ehrverletzung gegen Politiker gemäß § 187a StGB zu erblicken wäre.¹ Daraufhin leitete sie den Vorgang Oberbundesanwalt Wiechmann zu und ersuchte ihn um Übernahme der Strafverfolgung gemäß § 74a Abs. 2 GVG². Wiechmann leitete den Vorgang an Bundesjustizminister Dehler weiter und erstattete ihm Bericht.³

Mit Datum von 25. Oktober 1952 stellte Bundeskanzler Adenauer im Namen der Bundesregierung und im eigenen Namen seinen ersten Strafantrag, der zur Strafverfolgung gemäß §§ 97, 187a StGB erforderlich war.⁴ Dieser Strafantrag richtete sich gegen die beiden Druckschriften „Ist eine Verständigung möglich?“ (a) und „Für deutsche Verständigung“ (b) aus den Kölner Paketen:

„Beide Druckschriften enthalten scharfe Anwürfe beleidigenden und verunglimpfenden Charakters gegen Bundesorgane, besonders gegen die Bundesregierung und mich. Ich verweise insbesondere auf die Ausführungen auf Seite 20 - 25 der unter a) genannten und auf Seite 5 der unter b) genannten Schrift. Der Sachverhalt dürfte den Tatbestand der §§ 185ff, 97 StGB, wenn nicht sogar den der §§ 81, 84 StGB erfüllen.“

Auf den Seiten 20 - 25 der Druckschrift "Ist eine Verständigung möglich?" war die Rede des stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR Walter Ulbricht mit den scharfen Angriffen gegen Bundesregierung und Bundeskanzler Adenauer abgedruckt. Nach dem Strafantrag sollte gegen die Verfasser, Herausgeber, Hersteller und Verbreiter der Druckschriften ermittelt werden; er richtete sich nicht gegen bestimmte Personen, weil diese zum damaligen Zeitpunkt noch nicht namentlich bekannt waren und erst nach und nach ermittelt wurden.

Bundesjustizminister Dehler leitete den Strafantrag Adenauers der Staatsanwaltschaft Düsseldorf zu,⁵ die seine Weiterleitung an Wiechmann veranlasste.⁶ In der Druckschrift "Ist eine Verständigung möglich?" waren neben Max Graeser, Otto Grotewohl und Walter Ulbricht auch Wilhelm Elfes als Redner angeführt. Graeser gehörte neben dem Absender Friedrich Maase zu den ungezählten Akteure der westdeutschen

¹ Schreiben vom 19.8.1952, BArch B 362/1629, S. 17.

² „Die Zuständigkeit der Strafkammer entfällt, wenn der Oberbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falls vor der Eröffnung des Hauptverfahrens die Verfolgung übernimmt, es sei denn, dass durch Abgabe oder Überweisung nach § 134a Abs. 2 oder 3 die Zuständigkeit der Strafkammer begründet wird.“

³ Schreiben vom 18.9.1952, BArch B 362/1629, S. 22 bzw. vom 25.9.1952, BArch B 362/1629, S. 30.

⁴ Az. 4 - 14009 - 2636/ 52, BArch B 362/1623, S. 18f.

⁵ Schreiben vom 31.10.1952, Az. 4040 E 27546, BArch B 362/1629, S. 50.

⁶ Schreiben vom 8.12.1952, BArch B 362/1629, S. 56.

außerparlamentarischen Opposition; beide konnten Bundeskanzler Adenauer aus früheren Zusammenstößen nicht persönlich bekannt sein. Grotewohl und Ulbricht gehörten nicht zu den Herausgebern, Herstellern oder Verbreitern der Druckschrift und waren außerdem der bundesdeutschen Strafgewalt entzogen; daher wäre ein Strafantrag gegen sie sinnlos gewesen.

Ganz anders war es bei Wilhelm Elfes: Er war Konrad Adenauer nach ihrem Zerwürfnis mit Streitgespräch, Briefwechsel und Parteiausschluss in wacher Erinnerung; überdies war er als ehemaliger Arbeiterführer, Zentrumsolitiker, Redakteur, Oberbürgermeister von Mönchengladbach und Landtagsabgeordneter von NRW landesweit bekannt und fand mit seiner Kritik an Adenauers West- und Deutschlandpolitik bei der westdeutschen Bevölkerung überregional Gehör. Dafür sprachen neben seinen zahlreichen Ämtern und Funktionen in den zurückliegenden Jahrzehnten auch die Auflagenstärken der von ihm mitverfassten und herausgegebenen Publikationen. Durch den Abdruck seiner Rede im Zusammenhang mit den scharfen Angriffen Ulbrichts zog er den Bannstrahl Adenauers auf sich. Die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ gab Adenauer eine willkommene Gelegenheit, seinen Kritiker Elfes durch ein Staatsschutzstrafverfahren zu delegitimieren und auszuschalten. Vor diesem Hintergrund war der Strafantrag Adenauers zwar nicht *expressis verbis*, wohl aber *inter verbis* gegen Elfes gerichtet und Auslöser der Strafverfolgung gegen ihn.

Schon vorher im Juni 1952 war vom Postamt Ahlen ein weiteres Paket angehalten und ebenfalls von der Beförderung ausgeschlossen worden, weil der Verdacht auf gesetzwidriges Propagandamaterial bestand. Als Absender war der „Arbeitskreis für deutsche Verständigung“ in Düsseldorf angegeben und es enthielt neben den Druckschriften „Aufruf an die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland“ und „Junge Generation“ die Druckschrift „Einheit, Frieden, Freiheit“.¹ In ihrem Impressum war als ihr Herausgeber der Arbeitskreis, als Verantwortlicher für den Inhalt Friedrich Maase aus Düsseldorf und als Hersteller erneut die Druckerei- und Pacht-GmbH Hagen angegeben. Sie bestand aus 55 Seiten, behandelte den „Kongress für deutsche Verständigung“ am 30. März 1952 in Mönchengladbach, umfasste neben einem langen Referat des Oberbürgermeisters a. D. Wilhelm Elfes auch Willenserklärung und Beschlüsse als Ergebnisse des Kongresses.

Die auch hier örtlich gemäß § 8 StPO zuständige Staatsanwaltschaft Düsseldorf leitete gegen Friedrich Maase und Wilhelm Elfes ein Ermittlungsverfahren ein.² Nach ihrer Beurteilung verunglimpften auch die in der Druckschrift „Einheit, Frieden, Frei-

¹ Schreiben der StA Düsseldorf vom 20.8.1952, BArch B 362/1629, S. 36.

² Schreiben der StA Düsseldorf vom 20.8.1952, BArch B 362/1629, S. 36.

heit" wiedergegebenen Äußerungen Bundesregierung und Bundeskanzler in einer das Ansehen des Staates gefährdenden Weise und würden die Tatbestände der Staatsgefährdung und Beleidigung gemäß §§ 97, 185ff. StGB erfüllen.¹ Im Fortgang ihrer Ermittlungen sandte die Staatsanwaltschaft Düsseldorf „Einheit, Frieden, Freiheit“ an Oberbundesanwalt Wiechmann und regte die Übernahme der Strafverfolgung an.² Wiechmann übermittelte die Druckschrift zur Stellungnahme an Bundesjustizminister Dehler.³

Dehler schickte die Druckschrift nach Prüfung ihres Inhalts an Wiechmann zurück:⁴ Es wäre nicht erforderlich, hinsichtlich „Einheit, Frieden, Freiheit“ eine Entschlie-ßung der Bundesregierung einzuholen, ob sie wegen Verunglimpfung von Staatsorganen oder Ehrverletzung gegen Politiker die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilen oder Strafantrag stellen sollte; die in der Druckschrift wiedergegebenen Äuße-rungen hätten „kein erhebliches Gewicht“ und überschritten „kaum das im politi-schen Kampf übliche Maß der Kritik“.⁵

Trotz der Nichtbeanstandung von „Einheit, Frieden, Freiheit“ durch die Bundesregie-rung forderte Wiechmann das entsprechende Ermittlungsverfahren von der Staats-anwaltschaft Düsseldorf an und übernahm gemäß §§ 74a Abs. 2, 134, 143 GVG die Strafverfolgung.⁶

Im Jahr 1952 leitete die Staatsanwaltschaft Düsseldorf noch ein drittes Ermittlungs-verfahren⁷ gegen die Gründer und Rädelsführer des Arbeitskreises für deutsche Ver-ständigung ein:⁸ Dieser Arbeitskreis wäre mehrfach durch die Herausgabe und Ver-breitung von Druckschriften strafbaren Inhalts hervorgetreten; es bestünde der Ver-dacht, dass es sich bei ihm um eine Vereinigung handelte, deren Zwecke und Tätig-keit gemäß §§ 90a Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD und darauf gerichtet wären, strafbare Handlungen zu begehen. Die auf dem Kongress für deutsche Verständigung in ein Dauerpräsidium gewählten Personen, unter ihnen Wilhelm Elfes, wurden als Gründer und Rädelsführer des Arbeitskreises verdächtigt.

¹ Schreiben vom 20.8.1952, BArch B 362/1629, S. 36.

² Schreiben vom 20.8.1952, BArch a.a.O.

³ Schreiben vom 3.10.1952, BArch B 362/1629, S. 33 bzw. vom 17.11.1952, BArch B 362/1629 S. 52.

⁴ Zum Folgenden Schreiben vom 21.11.1952, Az. 4040 E 29459, BArch B 362/1629, S. 54.

⁵ Der letzte Satz ist mit blauem Tintenstift angestrichen.

⁶ Schreiben vom 10.1.1953, BArch B 362/1629, S. 55, bzw vom 24.3.1953, BArch B 362/1629, S. 96.

⁷ 8 Js 720/ 52.

⁸ Zum Folgenden Schreiben vom 20.8.1952, BArch B 362/1629, S. 36f. bzw. vom 7.10.1952, BArch B 362/1629, S. 41.

Im Verlauf ihrer Ermittlungen übersandte die Staatsanwaltschaft Düsseldorf den Vorgang an die Informationsstelle beim Innenministerium von NRW mit der Bitte, sich über Zwecke und Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung zu äußern.¹ Daraufhin ermöglichte Ministerialdirigent Klaus Tegessy der Staatsanwaltschaft Düsseldorf die Einsichtnahme des vorhandenen Materials und übermittelte ihr den Bericht eines Vertrauensmanns.²

Die Staatsanwaltschaft Düsseldorf sah dann jedoch von weiteren Ermittlungen gegen die Verantwortlichen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung ab; sie hielt es nämlich für angezeigt, dass Bundeskriminalamt und Bundesanwaltschaft die Aufklärung des Sachverhalts übernehmen, wozu einheitliche und gleichzeitige Maßnahmen an zahlreichen Orten der BRD erforderlich wären.³ Dieser Einschätzung trat das Bundesamt für Verfassungsschutz bei, nachdem es über Innenministerium und Landesamt für Verfassungsschutz NRW von dem Vorgang Kenntnis erlangt hatte.⁴ Daraufhin übernahm Wiechmann schließlich auch das Ermittlungsverfahren gegen die Gründer und Rädelsführer des Arbeitskreises für deutsche Verständigung von der Staatsanwaltschaft Düsseldorf.⁵

4. Lüneburg

Ende des Jahres 1952 wurden noch in weiteren Orten Norddeutschlands Druckschriften des Arbeitskreises für deutsche Verständigung sichergestellt, darunter seine „Mitteilungen“. Die Staatsanwaltschaft Lüneburg leitete gegen die Verfasser, Herausgeber, Hersteller und Verbreiter dieser Druckschrift ein Ermittlungsverfahren⁶ wegen Verunglimpfung von Staatsorganen und Ehrverletzung gegen Politiker ein; es richtete sich ausschließlich gegen Mitarbeiter des lokalen Arbeitskreises. Auf ihren Antrag ordnete das Amtsgericht Lüneburg, Abteilung Strafsachen, gemäß §§ 94, 98 StPO die Beschlagnahme der Druckschriften an, weil sie für die weitere Untersuchung bedeutsam wären.⁷

Einen zweiten, auch hier zur Strafverfolgung erforderlichen Strafantrag stellte Bundeskanzler Adenauer am 5. Juni 1953 im Namen der Bundesregierung und im eigenen Namen gegen die Verfasser, Herausgeber, Hersteller und Verbreiter der „Mittei-

¹ Schreiben vom 31.10.1952, BArch B 362/1629, S. 69.

² Schreiben vom 9.2.1953, BArch B 362/1629, S. 93 bzw. vom 28.2.1953, BArch B 362/1629, S. 85.

³ Schreiben vom 7.10.1952, BArch B 362/1629, S. 41.

⁴ Schreiben vom 10.2.1953, BArch B 362/1629, S. 65

⁵ Schreiben vom 24.3.1953, BArch B 362/1629, S. 96.

⁶ 2 Js 1384/ 53.

⁷ Zu den Vorgängen in Lüneburg Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 427.

lungen“ des Arbeitskreises für deutsche Verständigung.¹ Diesem Strafantrag schlossen sich Bundesjustizminister Dehler am 22. Mai 1953² und Bundesinnenminister Lehr am 26. Juni 1953³ an.

Nach Abschluss ihrer Ermittlungen erhob die Staatsanwaltschaft Lüneburg gemäß § 74a Abs. 1 GVG Anklage wegen Staatsgefährdung und Ehrverletzung zur Sonderstrafkammer beim Landgericht Lüneburg.⁴ Ablauf und Ausgang dieses Strafverfahrens sind für die vorliegende Untersuchung der strafrechtlichen Maßnahmen gegen Wilhelm Elfes unergiebig und werden daher nicht dargestellt.

II. Bundesanwaltschaft

Im Frühjahr 1953 waren bei der Bundesanwaltschaft neben dem von ihr selbst eröffneten Vorermittlungsverfahren⁵ drei Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Düsseldorf⁶ anhängig. Sie richteten sich gegen dieselben Beschuldigten, darunter Wilhelm Elfes und Friedrich Maase, und wurden in der Folgezeit von Oberbundesanwalt Wiechmann als einheitlicher Vorgang unter dem Aktenzeichen der Bundesanwaltschaft weitergeführt.

Die Bundesanwaltschaft wurde 1950 errichtet und damals von einem Oberbundesanwalt geleitet. Sie war von Anfang an die einzige Staatsanwaltschaft des Bundes und oberste Strafverfolgungsbehörde der BRD. Seit dem 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 war sie für Staatsgefährdungsdelikte und Delikte gegen die äußere und innere Sicherheit der BRD zuständig.⁷ Die örtliche Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft erstreckte sich auf das ganze Gebiet der BRD.⁸

Die sachliche Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft zerfiel in eine Eingangs- und Revisionszuständigkeit:⁹ Die ursprüngliche Eingangszuständigkeit wurde durch die Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs gemäß § 134 Abs. 1 GVG begründet. Dabei stand dem Oberbundesanwalt gemäß § 134a Abs. 1 GVG ein Wahlrecht zu; er konn-

¹ Az. 4 - 14009 - 1372/ 53, BArch B 362/1624, S. 279ff.

² BArch B 362/1624, S.282.

³ BArch B 362/1624, S.283.

⁴ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 427. Zu den Sonderstrafkammern siehe Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 273ff.

⁵ StE 48/52.

⁶ 8 Js 613/52 wegen „Ist eine Verständigung möglich?“, 8 Js 720/52 gegen die Gründer und Rädelführer des Arbeitskreises für deutsche Verständigung und 8 Js 852/52 wegen „Einheit, Frieden, Freiheit“.

⁷ Zu Entstehung und Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft siehe Willms, Staatsschutz (1961), S. 34; Brünneck, Justiz (1978), S. 222 und Generalbundesanwalt (2005), S. 1ff.

⁸ Zum Folgenden Dallinger, Gerichtsverfassung, JZ 1951, S. 620f.

⁹ Zu dieser doppelten Zuständigkeit siehe Sauer, Landesverratsprozeß, DRiZ 1954, S. 113; Houy, Schutz (1958), S. 14; Woesner, Verfahren, NJW 1961, S. 533; Jakfeld, Staatsschutzstrafverfahren (1966), S. 77.

te Anklage vor dem zuständigen Strafsenat des Bundesgerichtshofs erheben oder das Ermittlungsverfahren bei minderer Bedeutung des Falls an die gemäß §§ 7 bis 9 StPO zuständige Staatsanwaltschaft abgeben. Die abgeleitete Eingangszuständigkeit wurde durch das Übernahmerecht gemäß § 74a Abs. 2 GVG begründet; seine Voraussetzungen waren die besondere Bedeutung des Falls und die Berührung von Bundesinteressen.¹ Beides war im Elfes-Fall gegeben, da Wilhelm Elfes und der Arbeitskreis für deutsche Verständigung die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik der Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer attackierten.² Die Revisionszuständigkeit der Bundesanwaltschaft wurde begründet, wenn ein Betroffener gegen seine Verurteilung durch ein Landgericht Revision zum Bundesgerichtshof einlegte.

1. Organisation

Die Bundesanwaltschaft bestand von Anfang an aus zwei Abteilungen, die für die Führung der erstinstanzlichen Ermittlungsverfahren³ bzw. die Vertretung der BRD in in den Revisionsverfahren vor dem Bundesgerichtshof⁴ zuständig waren. Sie war schon in den 1950er Jahren eine hierarchisch und monokratisch aufgebaute Behörde:⁵ An ihrer Spitze stand ein Oberbundesanwalt⁶; er wurde gemäß § 149 GVG auf Vorschlag des Bundesjustizministers nach Zustimmung durch den Bundesrat vom Bundespräsidenten ernannt, unterlag gemäß § 147 Nr. 1 GVG der Leitungs-, Weisungs- und Verantwortungsmacht des Bundesjustizministers,⁷ konnte gemäß § 145 GVG durch das Revokations- bzw. Substitutionsrecht auf alle bei der Bundesanwaltschaft anhängigen Ermittlungsverfahren Einfluss nehmen und wurde gemäß § 144 GVG durch die Mitglieder seiner Behörde vertreten. Er war gehalten, den Bundesjustizminister über wichtige Vorgänge der Bundesanwaltschaft zu unterrichten und mit ihm Einleitung und Folgen eines Strafverfahrens zu erörtern.⁸

Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft wurden neben dem Oberbundesanwalt von weiteren Bundesanwälten wahrgenommen; sie waren auf Lebenszeit berufen und den allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften unterworfen. Als Oberbundesanwalt

¹ Güde, Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 25; Woesner, Verfahren NJW 1961, S. 533 und Jakfeld, Staatsschutzstrafverfahren (1966), S. 80.

² Vgl. Vermerk der StA Düsseldorf vom 26.2.1953, BArch B 362/1629, S. 91.

³ Aktenzeichen: „StE“.

⁴ Aktenzeichen: „StR“.

⁵ Zum Folgenden Generalbundesanwalt (2005), S. 2ff.

⁶ Ab August 1957 trug der Leiter der Bundesanwaltschaft die Amtsbezeichnung „Generalbundesanwalt“.

⁷ Brünneck, Justiz (1978), S. 214; Generalbundesanwalt (2005), S. 9.

⁸ Brünneck, Justiz (1978), S. 214.

agierte erst Carlo Wiechmann¹; er übernahm die drei Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Düsseldorf, korrespondierte mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz, stellte im Mai 1955 den Antrag auf Eröffnung der Voruntersuchung und veranlasste im April 1956 die Fertigung einer Anklageschrift. Zu den Mitarbeitern Wiechmanns gehörte zunächst auch Max Güde². Während aus der badischen Herkunft sein Gemeinsinn erwuchs, wurde er durch die katholische Erziehung im Elternhaus und die örtliche Gemeinde zu einem gläubigen Katholiken.³ In einer politischen Selbstkennzeichnung charakterisierte er sich als „centro sinister“ und schloss aus, ein Kommunist oder Kommunistenfreund zu sein.⁴ Als Sachbearbeiter des Elfes-Verfahrens verfasste er mehrere Verfügungen⁵, auch wurden ihm Schreiben⁶ zur Unterzeichnung vorgelegt. Am 1. April 1956 trat er auf Vorschlag des damaligen Bundesjustizministers Fritz Neumeyer (FDP)⁷ die Nachfolge von Wiechmann als Oberbundesanwalt und Leiter der Bundesanwaltschaft an.⁸

Güdes Charaktereigenschaften als Katholik und Liberaler bestimmten seine Einstellung gegenüber dem politischen Strafrecht, der politischen Justiz und seinem Amt als Oberbundesanwalt.⁹ Die politische Betätigung des Bürgers wäre im Regelfall frei

¹ Biografie Wiechmann (50 Jahre Bundesgerichtshof [2000] Anhang I. C. 1.; www.bundesarchiv.de, 19.11.2008):

- 5.3.1886: Geburt in Hannover
- ab 1912: Preußischer Justizdienst
- 1933 bis 1948: Senatspräsident am Kammergericht Berlin
- 1948 bis 1950: Senatspräsident am OLG Celle
- 7.10.1950: Oberbundesanwalt am Bundesgerichtshof
- 31.3.1956: Pensionierung
- Todesdatum unbekannt

² Biografie Güde (Besser, Staatsanwalt, Welt v. 2.12.1956; Henkels, Köpfe [1963], S. 105f.; Tausch, Güde [2002]; Kißener, Richter [2003]):

- 6.1.1902: Geburt in Donaueschingen
- Kaiserreich: Schulbesuch
- 1920 - 1924: Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und Bonn
- Weimarer Republik: Amtsrichter und Staatsanwalt
- 1933 - 1943: Strafversetzung an das kleine Amtsgericht Mosbach
- ab November 1943: Teilnahme als Soldat am Zweiten Weltkrieg
- Nachkriegsdeutschland: Oberstaatsanwalt in Konstanz
- 31.10.1950: Bundesanwalt
- Leiter der I. Abteilung
- 23.3.1955 bis 1.4.1956: Vorsitzender des 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs
- 1.4.1956: Ernennung zum Oberbundesanwalt
- 26.10.1961: Amtsniederlegung
- bis 1969: Mitglied des Bundestags (CDU)
- 29.1.1984: Tod in Werl/Westfalen

³ Güde, Geheimsphäre (1959), S. 13; ders., Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 21; ders., Staatsschutz (1978), S. 14 und Tausch, Güde (2002), S. 1.

⁴ Güde, Staatsschutz (1978), S. 22.

⁵ Z.B. vom 20.1.1954, BArch B 362/1630, S. 237.

⁶ Z.B. an die StA Düsseldorf vom 24.3.1953, BArch B 362/1629, S. 96.

⁷ Dessen Amtszeit ging vom 20.10.1953 bis 16.10.1956.

⁸ Besser, Staatsanwalt, Welt v. 2.12.1956 und Tausch, Güde (2002), S. 64.

⁹ Zum Folgenden Besser, Staatsanwalt, Welt v. 2.12.1956; Mohn, Güde, Badische Neueste Nachrichten v. 18.12.1956; Daniel, John, Spiegel 2/1957, S. 9. Güde; Staatsschutz (1978), S. 10; Tausch, Güde (2002), S. 119.

und dürfte nur ausnahmsweise sanktioniert werden. Die innere Rangordnung des Staatsschutzrechts bestünde darin, dass diese Freiheit dem Schutz des Staates vorgehe und der Mensch also Vorrang vor dem Staat hätte. Dem politischen Strafrecht kämen die weiteren Funktionen zu, die Freiheit des Bürgers zu schützen und die Macht des Staates zu begrenzen. Eine Bestrafung ohne Schuld allein aus Gründen des Staatsinteresses wäre ausgeschlossen.

An die Strafrichter der politischen Justiz erhob Güde die Mahnung, bei der Ausübung ihrer Ämter rechtes Maß zu halten, eine sorgfältige Grenze zwischen Gefallenlassen und Bestrafen zu ziehen und jedem Missbrauch des politischen Strafrechts durch die politischen Machthaber Widerstand zu leisten.¹

Die Vertreter der Anklage schließlich müssten bei der Einsicht, dass eine Handlung den Staat überhaupt nicht gefährden könnte, den Mut haben „abzuschneiden“.² Diesen Mut konnte Güde als Sachbearbeiter der bundesanwaltschaftlichen Voruntersuchung gegen Elfes zunächst nicht beweisen; er war vielmehr an die Weisungen seines Vorgesetzten Wiechmann gebunden, der auf eine Anklage und Verurteilung von Elfes wegen Staatsgefährdung zusteuerte. Nach der Ernennung Güdes zum Oberbundesanwalt war dieses Hindernis beseitigt und er konnte die Anklage gegen Elfes getreu seiner Überzeugung niederschlagen.

Der Oberbundesanwalt als politischer Bundesbeamter agierte schon damals in der Schnittmenge von Politik und Recht: Er musste mit den strafpolitischen Ansichten der Bundesregierung übereinstimmen und sie umsetzen; gleichzeitig musste er als „objektivste Behörde der Welt“ seine Schutz- und Treuepflichten gegenüber dem Recht erfüllen.³ Die liberalen Auffassungen Güdes vom politischen Strafrecht deckten sich mit denjenigen von Bundesjustizminister Neumeyer und waren auch der kritischen Einstellung von Wilhelm Elfes gegenüber dem Strafrecht als Instrument in einer politischen Auseinandersetzung sehr nahe. Tatsächlich bekam Güde in seiner fünfjährigen Amtszeit als Oberbundesanwalt von Franz Neumeyer keine Weisungen.⁴

Die Auffassungen Güdes kollidierten mit den Ansichten des konservativen Flügels der Bundesregierung um Bundeskanzler Adenauer; seine Vertreter wollten die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD durch das politische Straf-

¹ Zu den Forderungen Güdes an die politische Justiz siehe Güde, Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 28; ders., Staatsschutz (1978), S. 11; Brünneck, Justiz (1978), S. 223 und Tausch, Güde (2002), S. 64.

² Mohn, Güde, Badische Neueste Nachrichten v. 18.12.1956; Güde, Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 22 und Tausch, Güde (2002), S. 95.

³ Güde, Geheimsphäre (1959), S. 13. ders., Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 22

⁴ Brünneck, Justiz (1978), S. 214.

recht absichern. Dieser Zielsetzung entsprangen die Strafanträge Adenauers, Dehlers und Lehrs gegen die Druckschriften des Arbeitskreises für deutsche Verständigung und ihr entsprach nur eine Verurteilung von Elfes wegen Staatsgefährdung. Zwischen Oberbundesanwalt Güde und dem damaligen Bundesinnenminister Gerhard Schröder (CDU), der die Dienstaufsicht über das Bundesamt für Verfassungsschutz ausübte, bestand ein scharfer Gegensatz; er hatte seinen Grund in der Kritik Güdes an den Praktiken des Bundesamts im Umgang mit Vertrauensleuten¹ und wirkte sich auch auf sein Verhältnis zum 6. „politischen“ Strafsenat des Bundesgerichtshofs aus. Dessen Vorsitzender Friedrich-Wilhelm Geier ergriff in der Auseinandersetzung Partei für Schröder.²

An dem Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung waren vor allem die Bundesanwälte Walter Wagner³ und Hubert Schrübbers⁴ beteiligt; sie übernahmen wie Güde als Sachbearbeiter durch Paraphen die Verantwortung für Schreiben ihrer Mitarbeiter und empfangen Verfügungen des Oberbundesanwalts. Wagner war außerdem an der schließlich niedergeschlagenen Anklageschrift beteiligt.

Insgesamt spielten die Bundesanwälte in dem Ermittlungsverfahren gegen Elfes und die anderen Beschuldigten keine ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidung über Anklageerhebung oder Verfahrenseinstellung, weil sie im Unterschied zum Oberbundesanwalt keine politischen Beamten waren und eine Vielzahl von Vorgängen bearbeiteten.

Den Bundesanwälten zur Seite standen Oberstaatsanwälte und Staatsanwälte, die von den Staatsanwaltschaften der Länder für eine begrenzte Zeit an die Bundesanwaltschaft abgeordnet wurden.⁵ Am Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen Beschuldigten waren namentlich Oberstaatsanwalt Herzog⁶ und Staatsanwalt Freitag⁷ beteiligt. Ihre Beteiligung beschränkte sich in noch stärkerem Maße als

¹ Von Güde „Schnüfflersystem“ genannt. Ähnliche Kritik am Bundesamt für Verfassungsschutz äußerten der SPD-Bundestagsabgeordnete Menzel und der Ministerpräsident von Hessen Zinn, vgl. Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 297f.

² Güde, Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 22, 28; ders., Zeit v. 23.2.1962. Siehe ferner Jagusch, Zeit v. 16.2.1962; Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 62; Posser, Anwalt (2000), S. 207; Tausch, Güde (2002), S. 135.

³ Zu Wagner als Sitzungsvertreter der Bundesanwaltschaft siehe Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 57.

⁴ Schrübbers war im Dritten Reich Staatsanwalt und wurde nach seinem Ausscheiden aus der Bundesanwaltschaft am 1.8.1955 Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz; von diesem Amt trat er am 30.4.1972 wegen seiner nationalsozialistischen Vergangenheit zurück. Vgl. Hannover, Besprechung, NJW 1967, S. 1601 und Brünneck, Justiz (1978), S. 228.

⁵ Zur Funktion dieser Staatsanwälte in den Verfahren vor dem Bundesgerichtshof und ihrem Verhältnis zu den Verteidigern der Beschuldigten siehe Güde, Staatsanwalt, DRiZ 1959, S. 130f.

⁶ Vgl. z. B. Schreiben vom 17.11.1952, BArch B 362/1629, S. 52.

⁷ Vgl. z. B. Verfügung vom 3.10.1952, BArch B 362/1629, S. 33.

bei den Bundesanwälten auf eine sachbearbeitende Tätigkeit.

Am 20. November 1953 fand in Bonn eine Besprechung statt, die für das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes sehr bedeutsam war; an ihr nahmen neben Oberbundesanwalt Wiechmann Vertreter des Bundesinnenministeriums, des Bundesjustizministeriums und des Bundesamts für Verfassungsschutz teil.¹ Es wurde vereinbart, in dem Verfahren gegen Elfes und die anderen führenden Persönlichkeiten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung mit dem Antrag auf Eröffnung der Voruntersuchung zu warten, bis das parallel laufende Strafverfahren gegen Emil Bechtle, Karl Dickel und Oskar Neumann als leitende Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung abgeschlossen wäre.² Fortan wurden wechselseitig Abschriften bedeutsamer Vorgänge zu den Akten genommen.

2. Eröffnung der Voruntersuchung

Nachdem Wiechmann am 28. Oktober 1953 gegen Bechtle, Dickel und Neumann Anklage³ wegen Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB erhoben hatte und Anfang 1954 mit der Hauptverhandlung begonnen worden war, endete das Strafverfahren am 2. August 1954 mit einer Verurteilung aller drei Angeklagten zu Freiheitsstrafen.⁴ Daraufhin stellte Wiechmann am 7. Mai 1955 beim Untersuchungsrichter des Bundesgerichtshofs den Antrag auf Eröffnung und Führung der Voruntersuchung wegen Staatsgefährdung gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung.⁵ Sie war gemäß § 178 StPO⁶ zwingend vorgeschrieben.⁷

In dem Rubrum des Eröffnungsantrags⁸ wurden die Beschuldigten benannt, gegen die sich die Voruntersuchung richten sollte, nämlich neben Wilhelm Elfes, Max Graeser, und Friedrich Maase auch Katharina von Kardorff-Oheimb⁹, eine weitere Funktionärin des Arbeitskreises für deutsche Verständigung. Daneben waren die

¹ Vermerk vom 23.11.1953, BArch B 362/1630, S. 220.

² StE 68/ 52; Vermerk vom 23.11.1953, BArch a. a. O. ferner Verfügung vom 20.1.1954, BArch B 362/1629, S. 237. Zusammenfassend zu Musterprozessen siehe Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 320.

³ Diese Anklageschrift mit Begleitverfügung ist enthalten in BArch B 362/4112, S. 90 - 304.

⁴ BGH-Urteil vom 2.8.1954, StE 68/52, BGHSt 7, 222. Zur Strafzumessung im Verfahren gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung Baumann, Demokratie, MDR 1963, S. 91.

⁵ Dieser Antrag ist enthalten in BArch B 362/1625, S. 410 - 445.

⁶ „Die Voruntersuchung findet in den Strafsachen statt, die zur Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs gehören.“

⁷ Zur Voruntersuchung im Allgemeinen siehe Dallinger, Gerichtsverfassung, JZ 1951, S. 624 und Jakfeld, Staatsschutzstrafverfahren (1966), S. 73.

⁸ BArch B 362/1625, S. 410 - 411

⁹ Biografie Kardorff (www.wissen.de, 17.11.2008):

- 2.1.1879: Geburt in Neuß

- 1920 - 1924: Mitglied des Reichstags

- 22.3.1962: Tod in Düsseldorf

Straftatbestände aufgeführt, auf die sie sich konzentrieren sollte, nämlich Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB bzw. einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB. Die nachfolgende Sachverhaltsschilderung¹ begann mit der der Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses für Volksbefragung, erstreckte sich auf die Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, nämlich Volksentscheidungsaktion, Veranstaltungen und Veröffentlichungen, und endete mit der Beteiligung der einzelnen Beschuldigten daran.

Auszüge aus der rechtlichen Würdigung² werden im Wortlaut wiedergegeben, weil sie für die weitere Untersuchung grundlegend sind:

„Bei dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung handelt es sich um eine von den Machthabern der SBZ gegründete und finanzierte Organisation, deren Zwecke sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland richten. Diese Zielsetzung ist aus den Druckschriften des Arbeitskreises hinreichend erkennbar. Diese Druckschriften enthalten zugleich wiederholte grobe Verunglimpfungen der Bundesregierung. Die Angeschuldigten haben sich durch ihre Tätigkeit im Arbeitskreis für die Zwecke der ostdeutschen Machthaber eingesetzt und zur Verfügung gestellt. Ihre Tätigkeit dürfte deshalb der gleichen rechtlichen Beurteilung unterliegen, wie sie in dem gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung ergangenen Urteil des Bundesgerichtshofs vom 2. August 1954, StE 68/52, niedergelegt ist.“

Der Untersuchungsrichter leitete den Eröffnungsantrag an den 6. „politischen“ Strafsenat des Bundesgerichtshofs weiter. Sein damaliger Vorsitzender Hermann Weinkauff³ bestellte durch Beschluss vom 16. Mai 1955⁴ gemäß § 186 Abs. 1 StPO⁵ den Landgerichtsdirektor Clauß⁶ zum Untersuchungsrichter des Bundesgerichtshofs⁷ für das Verfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen Beschuldigten.

¹ BArch B 362/1625, S. 411 - 444

² BArch B 362/1625, S. 444f.

³ Biografie Weinkauff (Godau-Schüttke, Bundesgerichtshof [2005]):

- 10.2.1894: Geburt in Trippstadt (Pfalz)
- 1924: Staatsanwalt am Landgericht München
- 1926: Reichsanwaltschaft Leipzig
- 1935 - 1945: Richter am Reichsgericht in Leipzig
- ab 1945: Richter am Amtsgericht Schrobenhausen
- 1.6.1946: Präsident des Landgerichts Bamberg
- 1.10.1950: Präsident des Bundesgerichtshofs
- 31.3.1960: Vorzeitiger Ruhestand
- 9.7.1981: Tod

⁴ BArch B 362/1625, S. 446.

⁵ „Bei dem Bundesgerichtshof wird der Untersuchungsrichter für jede Strafsache aus der Zahl der Mitglieder durch den Präsidenten bestellt.“

⁶ Dessen Biografie konnte nicht ermittelt werden.

⁷ Dieser war von dem ebenfalls dort tätigen Ermittlungsrichter abzugrenzen: Während der Untersuchungsrichter nur für eine bestimmte Angelegenheit bestellt wurde, erfolgte die Bestellung des

ten. Durch Beschluss vom 22. Mai 1955¹ ordnete der 6. Strafsenat die Eröffnung der Voruntersuchung wegen Staatsgefährdung gemäß §§ 90a Abs. 1; 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung an; davon wurden die Betroffenen durch Schreiben vom selben Tag unterrichtet.²

In einer ersten Phase der Voruntersuchung wurden Akten zu übernommenen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften, Berichte des Bundesamts für Verfassungsschutz bzw. des Bundeskriminalamts und Vernehmungsprotokolle der Zeugen Georg Jost³, Ignazius Rady⁴ und Elisabeth Tiegler⁵ ausgewertet. In einer zweiten Phase folgten die Vernehmungen der Zeugen Eberhard Techentin⁶, Georg Wieber⁷ und Hans-Joachim Zwiener⁸ sowie der Beschuldigten⁹ Friedrich Maase¹⁰ und Wilhelm Elfes¹¹.

B. Tatvorwurf

Oberbundesanwalt Wiechmann erhob gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung den Vorwurf der Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs.1 StGB bzw. einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht ge-

Ermittlungsrichters allgemein für ein ganzes Geschäftsjahr. Vgl. Dallinger, Gerichtsverfassung, JZ 1951, S. 624; Bundesgerichtshof, Justiz, NJW 1966, S. 1555.

¹ Der Beschluss ist enthalten in BArch B 362/1625, S. 447.

² Vgl. Schreiben an Elfes vom 24.5.1955, BArch B 362/1625, S. 449.

³ Am 27.6.1952 in Frankfurt/Main, BArch B 362/1624, S. 289. In den dortigen Angaben zur Person seine Eigenschaft als hochrangiger Funktionär der Nationalen Front des demokratischen Deutschlands; weitere Informationen zu dieser Funktion sind nicht enthalten. Jost wurde nach eigener Aussage im Frühjahr 1951 von den Machthabern der DDR mit der leitenden Teilnahme am Hauptausschuss für Volksbefragung beauftragt und trat 1953 als Kronzeuge im Prozess gegen dessen leitende Funktionäre auf; außerdem wurde er 1955 und 1956 im KPD-Verbotsverfahren als Zeuge vernommen. Dieses und die beiden folgenden Vernehmungsprotokolle stammen aus dem Verfahren gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung. Wie es zum Auftritt von Jost als Kronzeuge kam, ist nicht ersichtlich. Ebenso wenig, wie und warum die Bundesanwaltschaft ihn und die nachfolgenden Personen in das Ermittlungsverfahren gegen Elfes herangezogen hat. In jedem Fall sind ihre Zeugenaussagen in dem Aktenbestand zu Elfes enthalten und ihre Angaben wurden in den Eröffnungsantrag und in die Anklageschrift eingearbeitet.

⁴ Am 9.12.1953 in Essen, BArch B 362/1624, S. 347. In den dortigen Angaben zur Person seine Eigenschaft als Funktionär im KPD-Bezirksverband Düsseldorf. Weitere Angaben zur Person sind im Vernehmungsprotokoll nicht enthalten.

⁵ Am 11.12.1953 in Essen, BArch B 362/1624, S. 352. In den dortigen Angaben zur Person ihre Eigenschaft als Assistentin von Dr. Rady. Auch in ihrem Vernehmungsprotokoll finden sich keine weiteren diesbezüglichen Angaben.

⁶ Am 25.1.1956 in Braunschweig, BArch B 362/1625, S. 475. Dort auch seine Eigenschaft als Student und Akteur in verschiedenen Gruppen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition. Wie bei den vorstehenden und nachfolgenden Zeugen enthält das Vernehmungsprotokoll keine weiteren Informationen zu seinen politischen Funktionen und Tätigkeiten.

⁷ Am 30.1.1956 in Köln, BArch B 362/1625, S. 503. Dort auch zu seine Tätigkeit als Journalist.

⁸ Am 27.1.1956 in Bielefeld, BArch B 362/1625, S. 490. Dort auch seine Eigenschaft als Versicherungskaufmann und hauptamtlicher Gebietssekretär der Nationalen Front.

⁹ Max Graeser war zwischenzeitlich aus unbekanntem Gründen als Beschuldigter aus dem Verfahren ausgeschieden, Katharina von Kardorff war vernehmungsunfähig.

¹⁰ Am 9.2.1956 in Düsseldorf, BArch B 362/1625, S. 524.

¹¹ Am 13.2.1956 in Mönchengladbach, BArch B 362/1625, S. 547.

mäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB.

I. Verfassungsfeindliche Vereinigung, § 90a Abs. 1 StGB

1950 unternahmen die Bundestagsfraktionen von CDU und SPD eine Reform der Staatsschutzdelikte. Ausschlaggebend dafür waren der Ausbruch des Korea-Kriegs am 28. Juni 1950, die Verschärfung der politischen Verhältnisse in der DDR und die zunehmende Drohung eines Ost-West-Konflikts.¹ Die welt- und deutschlandpolitischen Spannungsfelder des Zerwürfnisses von Wilhelm Elfes und Konrad Adenauer, Kalter Krieg und Deutsche Teilung, bildeten also auch den Nährboden für die Neuregelung des Staatsschutzstrafrechts und übertrugen ihre Spannung in dessen Tatbestände. Im Verlauf der Gesetzesberatungen meinte der damalige Bundesjustizminister Dehler:

„Wir müssen ein Freiheitsopfer bringen, um die Freiheit zu bewahren.“²

Der schließlich erarbeitete § 90a erlangte durch das 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951³ Gesetzeskraft:

„(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, oder wer die Bestrebungen einer solchen Vereinigung als Rädelsführer oder Hintermann fördert, wird mit Gefängnis bestraft.

(2) In besonders schweren Fällen kann auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren erkannt werden. Daneben kann Polizeiaufsicht zugelassen werden.

(3) Ist die Vereinigung eine politische Partei im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes, so darf die Tat erst verfolgt werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß die Partei verfassungswidrig ist.“

§ 90a StGB wurde von den Strafverfolgungsorganen der BRD nicht nur gegen den Arbeitskreis für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes, sondern auch gegen zahlreiche weitere als kommunistische „Tarnorganisationen“ verdächtige Gruppen der außerparlamentarischen Opposition in Westdeutschland angewendet und wurde zum zentralen Straftatbestand im Abschnitt Staatsgefährdung.⁴ Das mit dem 1. Strafrechtsänderungsgesetz geschaffene politische Strafrecht entwickelte sich in der an Schärfe gewinnenden Konfrontation zwischen den Machtblöcken in Ost und West zu einer Waffe, die geschmiedet wurde, um im „Kalten Krieg zu beste-

¹ Daniel, John, Spiegel 2/1957, S. 9; Jagusch, Geheimnisfeindlichkeit, Spiegel 22/1968, S. 52 und Brünneck, Justiz (1978), S. 73.

² Zitiert nach Ridder, Vorwort (1956), S. III.

³ BGBl. I 739.

⁴ Arndt, Freiheit (1956), S. 124; Kohlrausch, StGB (1956) § 90a Anm. I.

hen“.¹ Das Staatsschutzstrafrecht wurde in der Auseinandersetzung um die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer gezielt eingesetzt, um ihre Kritiker zu delegitimieren und auszuschalten.

Das durch sein Zerwürfnis mit Adenauer aufgeladene Engagement von Elfes wurde einem Straftatbestand subsumiert, der unter der gleichen Spannung aus Kaltem Krieg und Deutscher Teilung stand; die Spannungen addierten und entluden sich in einem vierjährigen bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren. Dabei wurde auch Wilhelm Elfes durch seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Kommunisten bei der Erreichung ihrer gemeinsamen Ziele von der antikommunistischen Stoßrichtung der Staatsgefährdungstatbestände getroffen.

Die von § 90a StGB erfassten Organisationsdelikte zielten auf den Umsturz der bestehenden Ordnung in der BRD.² Ihre Mittel umfassten neben allen Formen der Agitation, Hetze und Propaganda auch den Missbrauch der Grundrechte und die Verschleierung der wahren Absichten bzw. Drahtzieher;³ diese Mittel wirkten von verschiedenen Ansatzpunkten zusammen und sollten zur Staatsumwälzung führen.⁴ Um dieser Gefahr wirksam zu begegnen, sollte § 90a StGB die Verteidigungslinie des Staats in den Bereich vorverlegen, in dem seine Feinde unter der „Maske der Gewaltlosigkeit“ die Macht erschlichen;⁵ sie sollten schon im Vorfeld bei der Annäherung an ihr Angriffsobjekt unschädlich gemacht werden.⁶

An § 90a StGB wurde kritisiert, dass er zu abstrakt, unbestimmt und wertausfüllungsbedürftig wäre, wodurch die Gefahr einer weiten Auslegung bestünde;⁷ dadurch drohten die vorgestellten Schutzobjekte von Demokratie und Freiheit hinter Parteiinteressen und Regierungspolitik zurückzutreten.⁸ In diesem Fall würde die freie Diskussion in der BRD behindert und eine Opposition gegen die Politik der

¹ So 1957 der BT-Abgeordnete Hassler (CDU). Vgl. Gerats, Staat (1959), S. 42ff.; Ammann, Staatsschutz (1968), S. 126; ders. Verständigung, Hefte 1967, S. 11; Maihofer, Staatsschutz I, Blätter 1964, S. 37.

² BGHSt 7, 222/226. Kaufmann, Grenzen (1952), S. 19; Kohlrausch, StGB (1956) Vorbem. zu § 88 Anm. I, II und Posser, Strafsachen Erstschrift (1956), S. 3.

³ BGHSt 7, 222/226. Weber, Schutz (1951), S. 14; Schönke/Schröder, StGB (1952) Vorbem. zu § 88 Anm. I. und Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 317f.

⁴ Houy, Schutz (1958), S. 108 und Ruhrmann, Staatsgefährdung (1959), S. 7.

⁵ Aumüller, Staatsgefährdung (1953), S. 75; Arndt, Freiheit (1956), S. 123; Güde, Probleme (1957), S. 13ff.; Ruhrmann, a.a.O; Ammann, Staatsschutz (1968), S. 124 und Backes, Rechtsstaatsgefährdungsdelikte (1970), S. 15f.

⁶ Ruhrmann, Rechtsprechung, NJW 1956, S. 1819; Winterfeld, Rechtsprechung, NJW 1959, S. 746; Ammann, Verständigung, Hefte 1967, S. 11f.; Arndt, Schriften (1976), S. 159 und Güde, Strafrecht (1980), S. 125.

⁷ Küster, Strafrechtsänderungsgesetz, JZ 1951, S. 659; Kohlrausch, StGB (1956) Vorbem. zu § 88 Anm. I; Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 123; ders., Strafjustiz (1961), S. 8 und Ammann, Verständigung, Hefte 1967, S. 12.

⁸ Ammann, Verständigung, Hefte 1967, S. 11.

Bundesregierung als staatsfeindlich diffamiert.¹ Ein derartiger Einsatz autoritärer Mittel gliche einer Verteidigung der Freiheit mit Waffen der Unfreiheit, verwischte die klare Grenzlinie zwischen der grundsätzlichen Freiheit des Bürgers und ihrer ausnahmsweisen Einschränkung und gipfelte in einer Überordnung der Politik über das Recht.²

1. Vereinigung

In dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung waren neben diesem selbst auch der Hauptausschuss für Volksbefragung und die Deutsche Sammlung entscheidungserheblich, weil zwischen den drei Vereinigungen inhaltliche, organisatorische und personelle Entwicklungszusammenhänge bestanden. Sie hatten ihren Ursprung beim Hauptausschuss als Vorläuferorganisation des Arbeitskreises, der nach einer gewissen Zeit der Eigenständigkeit in der Deutschen Sammlung als Nachfolgeorganisation aufging.³

a) Hauptausschuss für Volksbefragung

Am 28. Januar 1951 fand in Essen ein Kongress statt, an dem neben Wilhelm Elfes auch zahlreiche andere Remilitarisierungsgegner teilnahmen. Die Hauptredner auf diesem Kongress gehörten nicht der KPD an. Am Ende wurde eine „Aufforderung an die Bundesregierung“ beschlossen, eine Volksbefragung durchzuführen. Den Bürgern der BRD sollte die Frage vorgelegt werden, ob sie gegen deren Remilitarisierung und für den Abschluss eines Friedensvertrags mit Gesamtdeutschland wären. An dieser Fragestellung der Volksbefragungsaktion waren die Einflüsse der „Prager Deklaration“ erkennbar, die auf einer Außenministerkonferenz der Ostblockstaaten am 21. Oktober 1950 in Prag beschlossen worden war. Darin verurteilten die Ostblockstaaten die westlichen Wiederbewaffnungspläne und forderten den Abschluss eines Friedensvertrags mit Deutschland nach Wiederherstellung seiner staatlichen Einheit.⁴ Neben der Aufforderung beschlossen die Teilnehmer des Kongresses einen „Aufruf an alle Deutschen“, in dem zur Bildung von Volksbefragungsausschüssen, zur Durchführung der Volksbefragung und zur Bejahung der gestellten Frage aufgefordert wurde; zu den Unterzeichnern des Aufrufs gehörte neben Oskar Neumann

¹ Ammann, Verständigung, Hefte 1967, S. 12

² Ammann, a.a.O.

³ Vgl. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412; Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/76.

⁴ Von der Spaltung zur Einheit 1945 - 1990, eine deutsche Chronik in Texten und Bildern, Bonn (1992), S. 62 - 69.

und Christa Thomas auch Wilhelm Elfes.¹

Hintergrund des Kongresses war folgende Entwicklung:² Im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 hatten die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs auch die vollständige Entmilitarisierung des Deutschen Reichs beschlossen. Schon bald nach ihrer Gründung 1949 wurden in der DDR jedoch kasernierte Volkspolizeinheiten aufgestellt, die in Westdeutschland als Vorstufe einer Armee angesehen wurden. Bundeskanzler Adenauer schlug den Westmächten in einem Sicherheitsmemorandum vom 29. August 1950³ auch in der BRD die Aufstellung bewaffneter Einheiten vor, die in eine westeuropäische Armee integriert werden sollten. In der Folgezeit wurde eine „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ ausgehandelt, deren rechtlicher Rahmen im EVG-Vertrag vom 27. Mai 1952 niedergelegt war. Er sollte zusammen mit dem Generalvertrag in Bonn und Paris unterzeichnet werden, scheiterte jedoch an der fehlenden Zustimmung der französischen Nationalversammlung.

Am 14. April 1951 fand in Essen ein zweiter Kongress statt, zu dessen Teilnehmern erneut Wilhelm Elfes gehörte. Am Ende wurde die Gründung einer Vereinigung beschlossen; sie war ohne festen Mitgliederbestand eine Zweckverbindung zur Verfolgung bestimmter politischer Ziele.⁴ Ihre Bezeichnung war zunächst „Hauptausschuss für Volksbefragung“ und „Hauptausschuss gegen Remilitarisierung - für den Abschluss eines Friedensvertrags“.⁵ Der Etat des Hauptausschusses wurde von der KPD aufgestellt und hatte eine monatliche Höhe von über 500.000 DM; das Geld wurde in Form von Banknoten mit dem Berliner B-Stempel durch Kuriere aus der DDR überbracht.⁶

Die Teilnahme von Wilhelm Elfes an den Gründungskongressen des Hauptausschusses für Volksbefragung führte dazu, dass er von den westdeutschen Organen der politischen Justiz gegen Regierungsgegner frühzeitig mit dem Hauptausschuss in Verbindung gebracht wurde. Die bald darauf gegen ihre Mitglieder ergriffenen inoffiziellen Maßnahmen, insbesondere durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, erstreckten sich daher auch auf Elfes. So ist er schon vor der Nennung seines Namens

¹ Zu Ablauf und Ergebnissen des Kongresses am 28.1.1951 in Essen siehe Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 100 - 104; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 411. Kluth, KPD (1959), S. 38; Dickel, Hauptausschuss (1967), S. V; Eßer, Elfes (1990), S. 203;

² Zum Folgenden siehe hier nur F. A. Bretz, Generalvertrag und EVG-Abkommen (1953) mit weiteren Literaturnachweisen.

³ Zum Inhalt des Sicherheitsmemorandums siehe www.bundeszentrale.de, 13.2.2008.

⁴ Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 294.

⁵ BGHSt 7, 222/222. Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 153, 253; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 299; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 493. Brünneck, Justiz (1978), S. 28.

⁶ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 255; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 300; Zeugenaussage Tiegler, BArch B 362/1624, S. 366.

in den Druckschriften des Arbeitskreises für deutsche Verständigung in das Visier der bundesdeutschen Strafverfolgungsorgane geraten.

Die auf Bundesebene operierende Leitung des Hauptausschusses für Volksbefragung bestand aus einem Präsidium, deren Mitglieder in der bürgerlichen Welt über einen gewissen Einfluss verfügten und nicht Mitglieder der KPD waren; ihnen kam die Aufgabe zu, den Hauptausschuss zu repräsentieren und scheinbar verantwortlich zu leiten.¹ Die laufenden Geschäfte des Präsidiums wurden durch eine Geschäftsführung wahrgenommen, der auch Wilhelm Elfes angehörte.² Aus dieser Zugehörigkeit ergab sich die gewichtigste personelle Verbindung zu dem von Elfes geleiteten Arbeitskreis für deutsche Verständigung.

Die Mitglieder des Präsidiums waren bei ihrer Tätigkeit von der Zustimmung durch KPD-Funktionäre abhängig, die im Hintergrund agierten und die inoffizielle Leitung des Hauptausschusses für Volksbefragung bildeten.³ Sie waren linientreue Mitglieder der KPD oder Nationalen Front und auch der SED für ihre Tätigkeit unmittelbar verantwortlich. Zu ihnen gehörte vor allem Oskar Neumann⁴: Er war im Parteivorstand der KPD für Massenorganisationen zuständig und wurde von ihm mit der Lenkung und Mitwirkung im Hauptausschuss beauftragt.⁵ Er gehörte in der Folgezeit auch dem Präsidium des Arbeitskreises für deutsche Verständigung an und erzeugte eine weitere gewichtige personelle Verbindung zwischen beiden Organisationen; dadurch wurde auch beim Arbeitskreis die Unterscheidung zwischen offizieller Leitung im Außenverhältnis und inoffizieller Leitung im Innenverhältnis relevant.

¹ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 104ff.; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 294; Zeugenaussage Rady BArch B 362/1624, S. 348. Brünneck, Justiz (1978), S. 29.

² Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 104. Zu den Bezügen ihrer Mitglieder, die zwischen 200 und 300 DM lagen, siehe Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 255.

³ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 104, 289; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 294; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 493. KPD, Ablehnung (1954), S. 3; Kluth, KPD (1959), S. 38.

⁴ Biografie Neumann (www.ifz.de, 13.9.2007):

- 30. 4. 1917: Geburt in Nürnberg als Sohn eines jüdischen Vaters

- Weimarer Republik: Jugend und Schulausbildung

- 1936: Abitur in Bayern, Beginn des Chemiestudiums in München

- 1939 - Oktober 1940: Soldat, Entlassung als „Halbjude“

- 1940 - Oktober 1944: Studium der Chemie in München, Abschluss mit Diplom

- Oktober 1944 - 1.4.1945: Internierung im KZ Buchenwald, Zwangsarbeiter bei AEG, Flucht

- Nachkriegsdeutschland: Eintritt in die KPD

- 30. 5. 1948 - Anfang 1950: Mitglied des Stadtrats von München

- Anfang 1951: Sekretär im Hauptausschuss für Volksbefragung

- Oktober 1952 bis Dezember 1953: Verhaftung, Untersuchungshaft

- 2. 8. 1954: Verurteilung zu 3 Jahren Freiheitsstrafe wegen Staatsgefährdung

- vor Haftantritt: Flucht in die DDR

- Juli 1961 - Sept. 1962: Verhaftung in Duisburg, Strafvollzug

- bis 1990: Redner und Publizist

- 2. 4. 1993: Tod in München

⁵ BGHSt 7, 222/225. Zeugenaussage Rady, BArch B 362/1624, S. 349; Zeugenaussage Tiegler, BArch B 362/1624, S.362. Diese bezeichnet Neumann als „Mephisto der Partei“.

Neumann leitete außerdem eine „Kommission für Zusammenarbeit“ mit anderen, damals von den westdeutschen Stellen als „staatsfeindliche Tarnorganisationen der KPD“¹ bezeichneten Gruppen der außerparlamentarischen Opposition in Westdeutschland, die die Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses unterstützten.² Wegen dieser vielfältigen organisatorischen und personellen Verbindungen auf der Leitungsebene des Hauptausschusses wurde er von den westdeutschen Strafverfolgungsorganen als „Instrument der SED-Machthaber“ angesehen.³

Neben dem Präsidium setzte sich die Organisation des Hauptausschusses für Volksbefragung aus mehrstufigen Untergliederungen in den Bundesländern zusammen, nämlich aus Landesausschüssen bzw. Kreis- und Ortsausschüssen;⁴ hier bestand ein organisatorischer Entwicklungszusammenhang zwischen dem Hauptausschuss und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung. Auch die Mitglieder der Untergliederungen des Hauptausschusses waren wie Elfen vielfach zur Zusammenarbeit mit Kommunisten bereit, um gemeinsam die Remilitarisierung der BRD zu verhindern und den Abschluss eines Friedensvertrags mit Gesamtdeutschland zu erreichen.⁵

Das primäre Ziel des Hauptausschusses für Volksbefragung bestand nach dem Aufruf vom 28. Januar 1951 darin, die Wiederbewaffnung und militärische Integration der BRD durch Entfaltung einer breiten Massenbewegung zu verhindern; daneben bemühten seine Mitglieder sich um den Abschluss eines Friedensvertrags mit Gesamtdeutschland.⁶ Obwohl sich auch in diesen Zielen der Inhalt der „Prager Deklaration“ wiederfand, waren sie selbst strafrechtlich nicht zu beanstanden.⁷

Die Organe der politischen Justiz gegen Regierungsgegner werteten die öffentlich propagierten Ziele des Hauptausschusses als lediglich taktische Nahziele und sahen dahinter verborgene, weitergehende verfassungsfeindliche Fernziele. Diese sollten mittelfristig in der Gewinnung von Kreisen und Persönlichkeiten der westdeutschen Bevölkerung liegen, die dem Kommunismus nicht mit Ablehnung begegneten;⁸ langfristig sollten sie im Sturz der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer

¹ Darunter das Deutsche Arbeiterkomitee (DAK), die Gesellschaft für deutsch-sowjetische Freundschaft (GDSF) und das Westdeutsche Friedenskomitee (WFK).

² Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 106.

³ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 253, 293.

⁴ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 106, 256. Zeugenaussage Rady, BACh B 362/1624, S. 347; Zeugenaussage Tiegler, BACh B 362/1624, S. 359. Der Landesausschuss NRW konstituierte sich in Düsseldorf,.

⁵ KPD, Ablehnung (1954), S. 3.

⁶ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 289; Zeugenaussage Jost, BACh B 362/1624, S. 299. Brünneck, Justiz (1978), S. 28.

⁷ BGHSt 7, 222/229. KPD, Ablehnung (1954), S. 2.

⁸ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 265, 290.

und in der Übertragung der sowjetzonalen Verhältnisse auf die BRD bestehen.¹ Diese hintergründigen Fernziele bildeten den eigentlichen Grund für die strafrechtlichen Maßnahmen gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung und wurden wegen der organisatorischen und personellen Entwicklungszusammenhänge zum Arbeitskreis für deutsche Verständigung dann auch bei Wilhelm Elfes und seinen anderen führenden Persönlichkeiten angenommen.

Die Ziele des Hauptausschusses, Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit und Frieden, sollten durch die Volksbefragungsaktion, Veranstaltungen und Veröffentlichungen erreicht werden. In Ost-Berlin fasste das Politbüro der SED Anfang 1951 den Beschluss, in Westdeutschland eine Volksbefragung durchzuführen.² Zu seiner Umsetzung wurde ein achtköpfiges Gremium mit Oskar Neumann, dem KPD-Mitglied Grete Thiele³ und weiteren Funktionären der KPD, Nationalen Front und SED gebildet und mit der ständigen, geheimen Leitung der Volksbefragung betraut;⁴ außerdem wurden Instruktoren der SED nach Westdeutschland entsandt, die regelmäßige Beratungen mit Vertretern der KPD in der Umgebung von Düsseldorf abhielten.⁵ In einer Sitzung am 27. März 1951 rühmte sich der Vorstand der KPD als „Organisator der ganzen Geschichte“; in einer weiteren Sitzung am 2. Dezember 1951 wurde der Erfolg der Volksbefragungsaktion als „gutes Geburtstagsgeschenk für den Genossen Josef Stalin“ bezeichnet.⁶ Neumann und Thiele waren auch an der Volksentscheidungsaktion des Arbeitskreises für deutsche Verständigung beteiligt und erzeugten einen weiteren personellen Entwicklungszusammenhang zwischen ihm und dem Hauptausschuss für Volksbefragung. Die Volksbefragung selbst wurde von den bundesdeutschen Strafverfolgungsorganen als Vorläuferin der vom Arbeitskreis veranstalteten Volksentscheidung angesehen und hatte für die strafrechtlichen Maßnahmen gegen seine führenden Persönlichkeiten um Wilhelm Elfes präjudizierende Bedeu-

¹ Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 491. KPD - Prozess (1954), S. 12.

² Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 263; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 299; Zeugenaussage Rady BArch B 362/1624, S. 347f. Ruhrmann, Rechtsprechung, NJW 1956, S. 1818.

³ Biografie Thiele (Henkels, Parlamentarierinnen in Bonn, Die Zeit vom 9.11.1950):

- 16.12.1913: Geburt
- Weimarer Republik/Drittes Reich: Kaum biografische Informationen
- 1945: Eintritt in die KPD, Betätigung in der Mannheimer FDJ
- 1947 - 1949: Abgeordnete im Landtag NRW
- 1949 - 1953: Mitglied des Bundestags
- 1956 - 1965: Redakteurin des Deutschen Freiheitssenders
- 1968: Beteiligung an der Gründung der DKP
- 29.12.1993: Tod

⁴ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 106, 256. Zu den weiteren KPD-Funktionären gehörten Erwin und Walter Pohd, Mitglied des Parteivorstands der KPD; unter den ostdeutschen Funktionären waren Max Spangenberg, Mitglied im Büro des Präsidiums der Nationalen Front und Georg Jost, Abteilungsleiter des Nationalrats der Nationalen Front.

⁵ Zeugenaussage Jost, BArch 362/1624, S. 291.

⁶ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 258f.

tung.

Die Volksbefragungsaktion wurde von der Bundesregierung durch Beschluss vom 24. April 1951 verboten:

„1. Die von der SED, dem Gewalthaber der Sowjetzone, betriebene Volksbefragung gegen Remilitarisierung und für Friedensschluß im Jahre 1951 ist dazu bestimmt, unter Verschleierung der verfassungsfeindlichen Ziele die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik zu untergraben. Die Durchführung der Aktion stellt einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes dar.

2. Die Vereinigungen, die diese Aktion durchführen, insbesondere die dazu errichteten Ausschüsse sowie die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN), die Freie Deutsche Jugend (FDJ), der Gesamtdeutsche Arbeitskreis für Land- und Forstwirtschaft und das Deutsche Arbeiterkomitee richten sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung und sind daher durch Art. 9 Abs. 2 GG kraft Gesetzes verboten.“¹

In den Begründungen des Verbots klingt die Hintergründigkeitskonstruktion an, die auch in dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen Beschuldigten Bedeutung erlangte. Das Verbot der Bundesregierung wurde durch inhaltsgleiche Polizeiverordnungen verschiedener Landesregierungen ergänzt.² Die Polizeiverordnung der Landesregierung Rheinland-Pfalz wurde vom OLG Neustadt für rechtmäßig erklärt; demgegenüber erklärte sich der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts unter Vorsitz des Gerichtspräsidenten Hermann Höpker-Aschoff durch Beschluss vom 20. März 1952 für eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Polizeiverordnungen gemäß Art. 100 Abs. 1 GG als nicht zuständig.³

Den Verbotsmaßnahmen zum Trotz forcierten die Verantwortlichen des Hauptausschusses die Durchführung der Volksbefragung.⁴ Die dazu erforderlichen Gelder wurden angeblich durch Sammlungen und Spenden aufgebracht; laut Anklageschrift stammten sie jedoch aus dem Etat des Hauptausschusses.⁵ Im August 1951 wurde eine Delegation des Hauptausschusses vom stellvertretenden Ministerpräsidenten der

¹ GMBI. I, S. 109. Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 107, 290; Eröffnungsantrag BACh B 362/1625, S. 411. Houy, Schutz (1958), S. 255; Kluth, KPD (1959), S. 38; Brünneck, Justiz (1978), S. 28 und Eßer, Elfes (1990), S. 205.

² Innenminister NRW vom 28.4.1951, GVBl, S. 47; Landesregierung Rheinland-Pfalz 28.4.1951, GVBl., S. 111; Senat Hansestadt Hamburg vom 11.5.1951, GVBl, S. 45. Diese Verordnungen werden wiedergegeben in der Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 107, im Eröffnungsantrag, BACh B 362/1625, S. 411 und von Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 296.

³ BVerfGE 1, 184. Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 295.

⁴ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 110 - 138.

⁵ Anklageschrift Neumann, BACh B 362/4112, S. 255; Zeugenaussage Jost, BACh B 362/1624, S. 292.

DDR Walter Ulbricht in Ost-Berlin empfangen;¹ ein vergleichbarer Vorgang ereignete sich kurze Zeit später im April 1952, als eine Delegation des Arbeitskreises für deutsche Verständigung mit Wilhelm Elfes zu Grotewohl und Ulbricht nach Ost-Berlin reiste. Parallel zu der Aktion in Westdeutschland wurde auch in der DDR von den führenden Stellen eine Volksbefragung veranstaltet;² daran wurde die enge ideologische Verbindung zwischen der Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses und den Machthabern in Ostdeutschland deutlich.

Auf einer Tagung am 16. März 1952 wurde der Abschluss der Volksbefragungsaktion verkündet und ihr Ergebnis mit rund 9 Millionen Ja-Stimmen angegeben.³ Trotzdem stellte der Hauptausschuss seine Tätigkeit nicht ein, sondern setzte sie zugunsten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung fort;⁴ auch darauf stützte Oberbundesanwalt Wiechmann seine Würdigung, dass die Volksentscheidung des Arbeitskreises als Fortsetzung der Volksbefragung des Hauptausschusses anzusehen wäre.

Wilhelm Elfes wirkte an der Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses nur „flüchtig“ mit. Auf einer Pressekonferenz erklärte er, sich beim „Nachweis der kommunistischen Steuerung“ sofort von ihr zu distanzieren und nach dem Verbot der Bundesregierung zog er sich tatsächlich aus der Aktion zurück.⁵ Dieser Rückzug war der Grund, dass er von dem Strafverfahren gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung nicht als Beschuldigter erfasst wurde.

Neben der Volksbefragungsaktion bestand die Tätigkeit des Hauptausschusses in der Herstellung und Verbreitung von Veröffentlichungen.⁶ Dafür trug das KPD-Mitglied Mitglied Karl Dickel die Verantwortung und gewährleistete so eine inhaltliche Übereinstimmung mit den Zielen der KPD.⁷

Im Januar 1952 erschien ein Flugblatt mit dem Titel „Aufruf an alle Deutschen“.⁸ Die Umsetzung des Schuman-Plans würde eine Verletzung des Grundgesetzes und eine Missachtung des Auftrags der Wähler an ihre Abgeordneten darstellen; der Ratifizierungsbeschluss des Bundestags wäre daher nichtig und erzeugte keine Bindung

¹ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 265.

² Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 113f., 253. Dickel, Hauptausschuss (1967), S. VI.

³ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 137; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 411. Das genaue Ergebnis der Volksbefragung wird dort nicht wiedergegeben.

⁴ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 248.

⁵ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 558. Einstellungsantrag, BArch B 362/1625, S. 598. Eßer, Elfes (1990), S. 204f.

⁶ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 138 - 247.

⁷ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 105; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 299.

⁸ StAMG 15/ 8/38, S. 41ff. Brünneck, Justiz (1978), S. 29.

des Volkes. Dieser Aufruf hatte folgenden Hintergrund:¹ Neben der militärischen Westintegration bemühte Bundeskanzler Adenauer sich um die Einbindung der BRD in das westeuropäische Wirtschaftssystem. Auf Grundlage des „Schuman-Plans“² wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch „Montanunion“) ausgehandelt und ihr rechtlicher Rahmen im EGKS-Vertrag niedergelegt. Nachdem er am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet worden war, trat er nach der Ratifizierung durch die beteiligten Staaten am 23. Juli 1952 in Kraft. Die Vorwürfe der Missachtung des Wählerwillens und der Nichtigkeit von Bundestagsbeschlüssen tauchten auch in Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung auf.

Ab März 1952 erschienen im „Informationsdienst“ des Hauptausschusses vermehrt Berichte über die Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung.³ Dadurch entstand eine weitere inhaltliche Verbindung zwischen beiden Organisationen; Oberbundesanwalt Wiechmann führte dann auch in seinem Eröffnungsantrag gegen Wilhelm Elfes und die anderen Beschuldigten zahlreiche Ausgaben des Informationsdienstes an und benutzte sie als weitere Stütze für den Vorwurf der Kontaktschuld in westlicher Variante.

Schon den leitenden Funktionären des Hauptausschusses für Volksbefragung wurde vorgeworfen, durch die Verbreitung seiner Veröffentlichungen die Straftatbestände der Verunglimpfungen von Staatsorganen und der Ehrverletzung gegen Politiker gemäß §§ 97, 187a StGB zu erfüllen.⁴ Deswegen stellten Bundeskanzler Adenauer und mehrere Bundesminister Strafanträge, was ihrem Vorgehen gegen die Veröffentlichung des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes entsprach.⁵

Am 5. Dezember 1952 eröffnete Oberbundesanwalt Wiechmann gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung Emil Bechtle, Karl Dickel und Oskar Neumann ein Ermittlungsverfahren⁶ wegen Staatsgefährdung; der Tatvorwurf lautete wie bei Wilhelm Elfes und den anderen führenden Persönlichkeiten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung auf Gründung und Förderung einer

¹ Zum Folgenden siehe hier nur D. Stübler, Vom Schumanplan zur Montanunion (1988) mit weiteren Literaturnachweisen.

² Zu Person und Politik Schumans siehe hier nur H.A. Lückner, Robert Schuman (2000) mit weiteren Literaturnachweisen. Nach seinem Plan vom 9.5.1950 sollten die Schwerindustrien Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs mit den Schwerindustrien Italiens und Deutschlands verflochten werden.

³ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 138, 264. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 427ff.

⁴ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 94, 138, 292ff.

⁵ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 293.

⁶ StE 68/52.

verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB bzw. einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs 1, 129 Abs. 1 StGB.¹ Nach Abschluss der Ermittlungen erhob Wiechmann am 28. Oktober 1953 gegen Bechtle, Dickel und Neumann Anklage zum „politischen“ Strafsenat des Bundesgerichtshofs; dessen Vorsitz wurde zunächst durch Dagobert Moericke² ausgeübt und ging im Laufe des Verfahrens auf Friedrich-Wilhelm Geier über, der auch an dem Strafverfahren gegen Wilhelm Elfes und seine Mitstreiter beteiligt war.

Die Anklageschrift enthielt folgende Feststellungen:

„Im Frühjahr 1951 wurde zur Durchführung einer im Grundgesetz nicht vorgesehenen Volksabstimmung über die Frage der Remilitarisierung Westdeutschlands und eines Friedensvertrages mit Deutschland der sog. Hauptausschuss für Volksbefragung ins Leben gerufen. Dieser versuchte trotz des Beschlusses der Bundesregierung vom 24.4.1951, wonach die Volksbefragung durch Artikel 9 Abs. 2 GG verboten sei, und trotz der Verordnungen mehrerer Landesregierungen die Volksabstimmung durchzuführen.

Die Gründung des Hauptausschusses ging auf die sowjetzonalen Machthaber zurück, die mit der Volksbefragung die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik zu erschüttern und das Volk für den gewaltsamen Umsturz reif zu machen bestrebt waren. Organisation, Tätigkeit und Zweck der Volksbefragung, die die sowjetzonalen Machthaber steuerten und finanzierten, wurden in umfassender Weise getarnt, insbesondere die eigentlichen Ziele der Volksbefragung verdeckt.

Die Angeschuldigten waren von den Machhabern der Sowjetzone mit der Leitung der Aktion beauftragt und maßgebliche Funktionäre des Hauptausschusses, die in der Öffentlichkeit hinter einem einflusslosen Präsidium zurücktraten. Sie handelten nach den Weisungen der sowjetzonalen Machthaber und in voller Kenntnis der Tragweite und Ziele der Aktion.“³

In seinem Urteil vom 2. August 1954⁴ bejahte der 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs die Verfassungsfeindlichkeit des Hauptausschusses für Volksbefragung im Sinne der §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB und begründete dieses Ergebnis mit dem Inhalt des Flugblatts „Aufruf an alle Deutschen“.⁵ Dieser Aufruf zielte darauf ab, den Beschluss des Bundestags zur Ratifizierung des EVG-Vertrags als unbeachtlich hinzustellen, das Volk zur Missachtung aufzufordern und gegen seine Repräsentanten auszuspielen. Dazu würden die Angeklagten die Tätigkeit des Hauptausschusses für

¹ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 94, 291ff.; Pauli, Rechtsprechung (1998), S. 100f.; Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 61.

² Zur Biografie siehe 50 Jahre Bundesgerichtshof (2000) Anhang I. B. 9.

³ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 94f.

⁴ StE 68/52; BGHSt 7, 222.

⁵ Zum Folgenden BGHSt 7, 222/230. Ruhrmann, Rechtsprechung, NJW 1956, S. 1818f.; Bulletin, Staatsgefährdung I (1957), S. 1334; Brünneck, Justiz (1978), S. 146.

Volksbefragung auf die Unterhöhnung der staatlichen Ordnung der BRD und ihrer Anerkennung durch das Volk richten.

Neben § 90a Abs. 1 StGB sahen die Mitglieder des 6. Strafsenats außerdem die Tatbestände der Gründung und Förderung einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB als erfüllt an:¹ Die Veröffentlichungen des Hauptausschusses für Volksbefragung würden im Sinne des § 97 StGB auf eine Verunglimpfung der Bundesregierung und des Bundeskanzlers Adenauer zielen, wozu eine systematische Hetze entfacht und betrieben würde.

An dem Urteil wurde kritisiert, dass es wesentlich auf die Zeugenaussage von Georg Jost gegründet wäre; diese enthielte jedoch keine objektiven Tatsachen, sondern bloße Behauptungen.² Außerdem hätte der 6. Strafsenat die innere Willensrichtung der Angeklagten als einzig relevant und den tatsächlichen Geschehensablauf als irrelevant angesehen.³

b) Arbeitskreis für deutsche Verständigung

Am 21. Dezember 1950 fand in der Düsseldorfer Wohnung des Notars Friedrich Maase ein Treffen statt, an dem rund 20 Personen teilnahmen; unter ihnen waren Wilhelm Elfes, Oskar Neumann und Grete Thiele.⁴ Die Initiative dazu soll von Neumann ausgegangen sein.⁵ Die Teilnehmer wollten einen Vorstoß des Ministerpräsidenten der DDR Otto Grotewohl⁶ aufgreifen, den er in einem Brief an Bundeskanzler Adenauer vom 30. November 1950 unternommen hatte; darin betonte Grotewohl, dass die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten von einer Verständigung der Deutschen in Ost und West abhinge.⁷ Als Ergebnis des Treffens wurde die Bildung eines Gremiums aus 10 Personen zur Fortsetzung der politischen

¹ Zum Folgenden BGHSt 7, 222/231.

² KPD, Ablehnung (1954), S. 5.

³ Gerats, Urteile, NJ 1954, S. 624; KPD, Ablehnung (1954), S. 3.

⁴ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 554; Beschuldigtenaussage Maase, BArch B 362/1625, S. 530; Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 514f.

⁵ Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 515.

⁶ Biografie Grotewohl (M. Jodl, Otto Grotewohl [1997]; www.lexikon.meyers.de, 26.2.2008):

- 11.3.1894: Geburt in Braunschweig
- ab 1920: verschiedene Ministerämter im Land Braunschweig
- 1925 - 1933: Mitglied des Reichstags (SPD)
- 1938 - 1939: Inhaftierung
- 1945: Mitglied des Zentrallausschusses der SPD in der sowjetischen Besatzungszone
- 1946: Beteiligung an der Bildung der SED
- 1946 - 1950: Vorsitzender der SED neben Pieck
- 1946 - 1964: Mitglied des Politbüros
- 1949 - 1964: Ministerpräsident der DDR
- 1960 - 1964: Stellvertretender Vorsitzender des Staatsrats der DDR
- 21.9.1964: Tod in Ost-Berlin

⁷ Der Inhalt des Grotewohl-Briefs und die ablehnende Antwort der Bundesregierung vom 15.1.1951 werden wiedergegeben von Eßer, Elfes (1990), S. 200.

Arbeit beschlossen.¹

Am 30. März 1952 fand in der Kaiser-Friedrich-Halle in Mönchengladbach ein „Kongress für deutsche Verständigung“ statt, an dem neben Wilhelm Elfes 1.138 weitere Delegierte von unterschiedlichen Organisationen und Verbänden teilnahmen.² Den Kongress eröffnete Friedrich Maase und in seinem Verlauf hielt Wilhelm Elfes ein Referat.³ Danach wählten die Teilnehmer ein fünfzigköpfiges Dauerpräsidium, dem mit Johannes Oberhof und Walter Staubitz auch zwei ehemalige Präsidiumsmitglieder des Hauptausschusses für Volksbefragung angehörten.⁴ Daneben bestand das Präsidium aus leitenden Funktionären des Westdeutschen Friedenskomitees (WFK), des Westdeutschen Arbeitsausschusses (WAA) der Nationalen Front und anderer Organisationen, die als „staatsfeindlich“ bezeichnet und als „Tarnorganisationen“ der KPD angesehen wurden.⁵ Schließlich gehörte dem Präsidium auch Grete Thiele an.⁶ Als Ergebnis des Kongresses verabschiedeten die Teilnehmer eine Willenserklärung, die den Regierungen und Parlamenten in Bonn und Ost-Berlin durch eine Delegation überbracht werden sollte.⁷

Das Dauerpräsidium entwickelte sich zum Leitungsgremium einer überparteilichen Vereinigung, deren Bezeichnung zunächst „Kongressbewegung für deutsche Verständigung“ und dann „Arbeitskreis für deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag“ war.⁸ Ihm gehörten Personen aus Organisationen, Parteien und Verbänden an, die das Engagement gegen eine Remilitarisierung der BRD und für eine Annäherung der beiden deutschen Staaten verband; die offene Mitwirkung von Kommunisten wurde vermieden.⁹ In verschiedenen Bundesländern bestand eine mehrstufige Untergliederungen aus Landes-, Regional- und Ortsarbeitskreisen. Diese Organisation des Arbeitskreises für deutsche Verständigung stimmte mit derjenigen des Hauptausschusses für Volksbefragung überein; gemeinsames Vorbild war die Struktur der KPD.

¹ Beschuldigtenaussage Maase, BArch B 362/1625, S. 530.

² Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412f. Eßer, Elfes (1990), S. 217; Kraushaar, Protestchronik (1996), S. 581. Ablauf und Ergebnisse des Kongresses wurden in der Druckschrift „Einheit, Frieden, Freiheit“ wiedergegeben, die von der Staatsanwaltschaft Düsseldorf zum Anlass für ein Ermittlungsverfahren gegen die an ihr beteiligten Personen genommen und an Oberbundesanwalt Wiechmann weitergeleitet wurde.

³ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 561.

⁴ Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/6.

⁵ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412.

⁶ Bericht des BfV vom 31.5.1952, Eröffnungsantrag BArch a.a.O.

⁷ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 414; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 561ff.

⁸ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412.

⁹ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 562; Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 477.

c) Deutsche Sammlung

Der KPD-Vorsitzende Max Reimann hatte in einer Rede in Moskau die Entwicklung einer „breiten Massenbewegung in Westdeutschland“ angekündigt.¹ Daraufhin fand am 29. Juni 1952 in Dortmund eine Tagung statt; an ihr nahmen Wilhelm Elfes, Oskar Neumann, Grete Thiele, 212 Mitglieder des Arbeitskreises für deutsche Verständigung und Delegierte anderer Organisationen teil.² Der durch Neumann und Thiele begründete personelle Entwicklungszusammenhang vom Hauptausschuss für Volksbefragung zum Arbeitskreis setzte sich fort. Bundesinnenminister Lehr hatte zwei Tage vorher auf einer Pressekonferenz in Bonn ausdrücklich vor einer Mitarbeit im Arbeitskreis für deutsche Verständigung gewarnt, weil sein Ministerium über konkrete Hinweise verfügte, dass der Arbeitskreis um Elfes kommunistisch gesteuert und finanziert würde.³

Zu Beginn der Tagung wurde ein weiterer Brief des Ministerpräsidenten der DDR Otto Grotewohl verlesen, in dem er die Zusammenfassung aller „fortschrittlichen Kräfte in Westdeutschland“ zum Widerstand gegen EVG-Vertrag und Generalvertrag forderte.⁴ Im weiteren Verlauf wählten die Teilnehmer ein Präsidium, zu dem neben Altreichskanzler Joseph Wirth⁵ auch Wilhelm Elfes gehörte. Als Ergebnisse der Tagung nahmen sie eine Erklärung an, in der die Bildung einer gesamtdeutschen demokratischen Volksvertretung gefordert wurde, und beschlossen die Gründung einer breiten Massenbewegung.⁶

Die Deutsche Sammlung besaß keine feste Organisationsstruktur. Als führende Persönlichkeit profilierte sich Joseph Wirth; neben ihm agierten Wilhelm Elfes und weitere Persönlichkeiten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung als leitende Funktionäre der Sammlungsbewegung.⁷ In verschiedenen Bundesländern bildeten

¹ Bericht des BfV vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 223 und vom 31.7.1952, BArch B 362/1624, S. 226. Zeugenaussage Rady, BArch B 362/1624, S. 351 bzw. Techentin, BArch B 362/1625, S. 487. Das genaue Datum der Rede ist in diesen Aktenstücken nicht enthalten.

² Polizeibericht vom 7.10.1952, BArch B 362/1624, S. 255. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 413, 415; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 565. Kraushaar, *Protestchronik I* (1996), S. 635.

³ Kraushaar, *Protestchronik I* (1996), S. 636.

⁴ Bericht des BfV vom 30.6.1952, BArch a.a.O. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 415.

⁵ Biografie Wirth (Hörster-Philipps, Joseph Wirth [1998]; www.brockhaus.de, 9.12.2008):

- 6.9.1879: Geburt in Freiburg/Breisgau
- 1914 - 1918 und 1920 - 1933: Mitglied des Reichstags (Zentrum)
- 1920 - 1921: Reichsfinanzminister
- 1921 - 1922: Reichskanzler
- 1930 - 1931: Reichsinnenminister
- 1933 - 1948: Exil in der Schweiz
- 3.1.1956: Tod in Freiburg/Breisgau

⁶ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 415; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 566.

⁷ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 413.

sich Komitees gegen Remilitarisierung, die sich eng an die Landesarbeitskreise für deutsche Verständigung anlehnten.¹

Die Deutsche Sammlung verfolgte das Ziel, die unterschiedlichen Strömungen gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration in der außerparlamentarischen Opposition Westdeutschlands zusammenzufassen; dazu gehörten neben der Deutschen Friedensgesellschaft und der Notgemeinschaft um den ehemaligen Bundesinnenminister Gustav Heinemann auch Mitglieder von CDU bzw. SPD, die in der Frage der Remilitarisierung von der Linie ihrer Partei abwichen.²

Zu den Mitteln der Deutschen Sammlung gehörten Veranstaltungen und Veröffentlichungen: An einer Großkundgebung in Dortmund am 30. Juni 1952 nahmen auch Wilhelm Elfes und der KPD-Vorsitzende Max Reimann teil; Reimann richtete in seiner Rede scharfe Angriffe gegen den Generalvertrag und warf der Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer Verfassungsbruch vor.³ Zu den Veröffentlichungen der Deutschen Sammlung gehörte das Flugblatt „Das Trennende beiseite - Deutsche Sammlung, Bewegung für Einheit, Frieden, Freiheit“; es rief zum Widerstand gegen die Verträge auf, beschränkte sich auf legale Mittel wie Demonstrationen, Versammlungen und Besuche in Bonn und war von Vertretern zahlreicher „staatsfeindlicher“ Organisationen unterzeichnet.⁴ Es wurde durch Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 7. Februar 1953 beschlagnahmt.⁵ Auch andere Veröffentlichungen der Deutschen Sammlung wurden durch Postämter gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 PostO von der weiteren Beförderung ausgeschlossen und die zuständigen Amtsgerichte ordneten ihre Beschlagnahme an.⁶

In der Öffentlichkeit Westdeutschlands wurde die Deutsche Sammlung als „Moskaus jüngstes trojanisches Pferd“ und „kommunistische Tarnorganisation“ tituiert; Bundesinnenminister Lehr bezeichnete sie als „ostzonal gesteuert“ und „Instrument der Pankower in Westdeutschland“.⁷ Von Angehörigen der bundesdeutschen Strafverfolgungsorgane wurde der Verdacht geäußert, dass die Deutsche Sammlung an die Stelle der KPD treten sollte, falls deren Verfassungswidrigkeit im damals schon laufenden Verbotsverfahren vom Bundesverfassungsgericht festgestellt würde.⁸

¹ Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 487.

² Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 564. Eßer, Elfes (1990), S. 220.

³ Bericht des BfV vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 223; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 415.

⁴ Bericht des BfV vom 21.8.1953, BArch B 362/1624, S. 213; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch a.a.O.

⁵ Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/13;

⁶ Vermerk der StA Düsseldorf vom 15.11.1952, BArch B 362/1629, S. 94.

⁷ Eßer, Elfes (1990), S. 240.

⁸ Schreiben der StA Düsseldorf vom 15.11.1952, BArch B 362/1629, S. 94f..

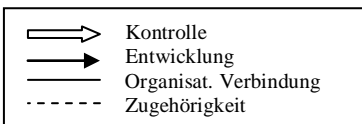
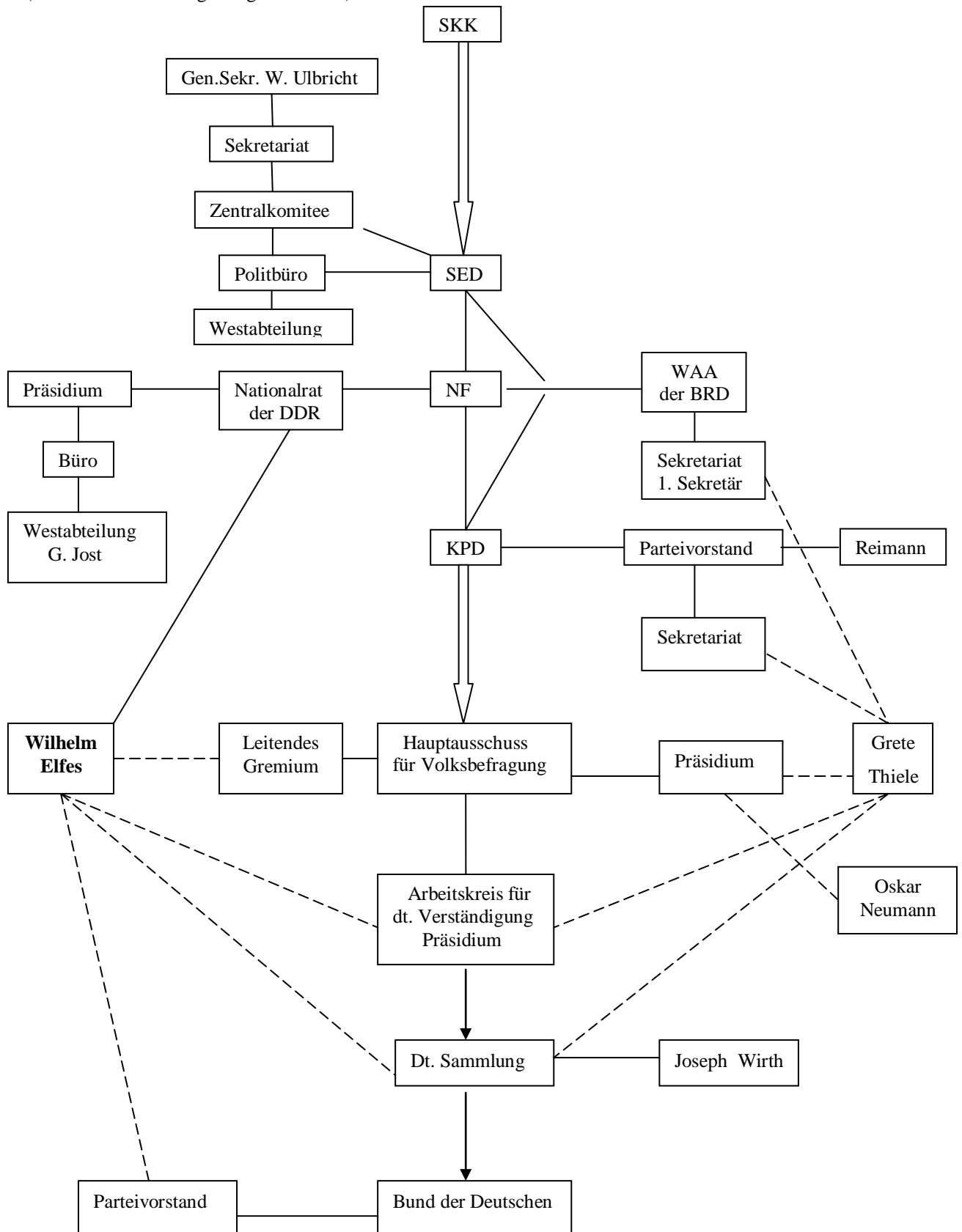
Die Staatsanwaltschaft Düsseldorf eröffnete auch gegen Joseph Wirth und die anderen leitenden Funktionäre der Deutschen Sammlung mit Ausnahme von Wilhelm Elfes ein Ermittlungsverfahren¹. Oberbundesanwalt Wiechmann übernahm es ebenfalls gemäß § 74a Abs. 2 GVG,² stellte es jedoch nach dem Tod von Wirth wieder ein.

¹ 8 Js 990/ 52.

² StE 148/ 52.

Zusammenhänge

(Am Elfes-Fall beteiligte Organisationen)



SKK Sowjetische Kontroll-Kommission
 SED Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
 NF Nationale Front
 KPD Kommunistische Partei Deutschlands
 WAA Westdeutscher Arbeitsausschuss

2. Verfassungsfeindlichkeit

Zur Bestrafung von Wilhelm Elfes und der anderen Beschuldigten gemäß § 90a Abs. 1 StGB mußten sich Zwecke und Tätigkeiten des Arbeitskreises für deutsche Verständigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD gerichtet haben.

a) § 88 Abs. 2 StGB

Maßstab dafür waren die elementaren Grundwerte einer freiheitlichen Demokratie, die in § 88 Abs. 2 StGB geregelt waren:

„Verfassungsgrundsätze im Sinne dieses Abschnitts sind

- 1. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,*
- 2. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,*
- 3. das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,*
- 4. die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,*
- 5. die Unabhängigkeit der Gerichte,*
- 6. der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.“*

Die Gewährleistung der verfassungsmäßigen Opposition wurde als wesentlich angesehen und daher ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Staatsgefährdungstatbestände ausgenommen; ihr Kennzeichen war die Achtung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.¹

aa) Zwecke des Arbeitskreises

Bei den Zwecken einer Vereinigung im Sinne des § 90a Abs. 1 StGB waren nach der zeitgenössischen Rechtsprechung² und Rechtswissenschaft³ neben ihren tatsächlichen Zielen und ihrem tatsächlichen Programm auch die Zielvorstellungen der leitenden Funktionäre maßgeblich; diese Ziele und Vorstellungen mußten mit den Verfassungsgrundsätzen des § 88 Abs. 2 StGB unvereinbar gewesen sein.

Die Ziele des Arbeitskreises für deutsche Verständigung ergaben sich aus seinen Veröffentlichungen und der Willenserklärung des Kongresses für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach. Oberbundesanwalt Wiechmann

¹ BGHSt 9, 142/145ff. Weber, Rechtsprechung, DRiZ 1960, S. 355.

² BGHSt 7, 222/223ff.

³ Schönke/Schröder, StGB (1952) § 90a Anm. II 2, 3; Houy, Schutz (1958), S. 251; Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 123; ders., Strafjustiz (1961), S. 9. Siehe ferner Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 75; Maihofer, Staatsschutz II, Blätter 1964, S. 126.

fürte in seinem Eröffnungsantrag die Veröffentlichungen von Hauptausschuss und Arbeitskreis aus den Jahren 1950 bis 1952 auf und gab ihren wesentlichen Inhalt wieder:¹ Ein erster Komplex umfasste zahlreiche Ausgaben vom „Informationsdienst“ des Hauptausschusses für Volksbefragung, die Angriffe gegen die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD enthielten; so hieß es unter anderem, die Unterschrift von Bundeskanzler Adenauer unter dem Generalvertrag wäre ohne Wert, durch sie würde der Weg des Staatsstreichs beschritten und die Westverträge stellen einen Bruch des Grundgesetzes dar. Ein zweiter Komplex behandelte die periodischen Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, „Für deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag“; sie enthielten neben Angriffen gegen die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD auch Forderungen nach Verständigung und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten.

Ein dritter Komplex befasste sich mit den nicht periodischen Veröffentlichungen des Arbeitskreises, „Ist eine Verständigung möglich?“, „Einheit, Frieden, Freiheit“ und „Aufruf an die Bevölkerung der BRD“; auch ihr Inhalt bestand aus den Themen Wiederbewaffnung, Westintegration, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden.

In der Willenserklärung des Kongresses für deutsche Verständigung wurden sechs Forderungen erhoben:

- „1. Das deutsche Volk besteht auf seinem unveräußerlichen Recht auf einen baldigen gerechten Friedensvertrag und auf die Wiederherstellung seines vollen Selbstbestimmungsrechts als Nation nach innen und außen.*
- 2. Gesamtdeutsche Wahlen zu einer Nationalversammlung auf der Grundlage einer demokratischen, zwischen West- und Ostdeutschland vereinbarten Wahlordnung unter Kontrolle der vier Besatzungsmächte und die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung, die den Friedensvertrag mit den Siegermächten abschließt, sind Gebot der Stunde.*
- 3. Eine gesamtdeutsche Verfassung muß geschaffen werden, die allen Bürgern ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der sozialen Stellung, der Sprache oder Religion alle demokratischen Freiheiten und die Achtung der Grundrechte gewährt. Die deutsche Nation muß das Recht haben, die Art des Schutzes ihrer demokratischen Ordnung selbst zu bestimmen.*
- 4. Da das deutsche Volk gutnachbarliche Beziehungen zu allen Völkern der Welt wünscht, ist im Friedensvertrag und in der Verfassung festzulegen, daß jede einseitige Beteiligung an militärischen, politischen und wirtschaftlichen Bündnissen und Verträgen, die sich gegen ein anderes Land richten, untersagt wird.*

¹ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 410 - 441.

5. *Wir fordern uneingeschränkte Freiheit für die Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Sie muß ausschließlich dem Frieden und der Mehrung des Wohlstandes aller Schichten der deutschen Bevölkerung dienen. Dazu ist erforderlich:*

Befreiung von allen Kontroll- und diskriminierenden Maßnahmen, die dem ungehinderten Export deutscher Erzeugnisse entgegenstehen. Volle Wiederherstellung der deutschen Gleichberechtigung auf allen internationalen Märkten.

Wiederherstellung der deutschen Hoheit über alle deutschen Verkehrswege zu Lande, zu Wasser und in der Luft.

Aufhebung aller Beschränkungen, die dem Ausbau einer deutschen Handelsflotte entgegenstehen.

6. *Förderung und ungehinderte Entwicklung der deutschen Kunst, Wissenschaft und Forschung. Umfassende Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses und der lernwilligen Jugend.*"¹

Diese Forderungen können zu einer Zieletrias von Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden zusammengefasst werden. Danach fassten die Teilnehmer des Kongresses noch zwei Beschlüsse:

„Der Kongreß für Deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag - beauftragt das Präsidium :

1. Eine Delegation des Kongresses zusammenzustellen, die die Willenserklärung des Kongresses an die Regierung und den Bundestag der Bundesrepublik Deutschland und an die Regierung und die Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik überbringt.

2. Mit beiden Regierungen und Parlamenten Deutschlands rechtzeitig Fühlung aufzunehmen, um den Empfang der Delegation des Kongresses für Deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag - zu sichern. “

„Das Präsidium des Kongresses für Deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag - wird beauftragt, die Willenserklärung des Kongresses, das Referat des Herrn Elfes und die Diskussionsreden und Beschlüsse in Druck zu geben und dafür Sorge zu tragen, daß diese Dokumente dem ganzen deutschen Volk bekannt werden.“²

Willenserklärung und Beschlüsse können als Gründungsdokumente des Arbeitskreises für deutsche Verständigung angesehen werden, aus denen sich seine Ziele und sein Programm besonders deutlich ergaben.

¹ „Einheit, Frieden, Freiheit“, S. 45 - 47, BArch B 362/1624, S. 276 (Umschlag). Beschuldigtenaussagen Elfes, BArch B 362/1625, S. 560; Beschuldigtenaussage Maase, BArch B 362/1625, S.529; Zeugenaussage Graeser, BArch B 362/1625, S. 539 sowie Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 477f.; Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/74; Einstellungsantrag, BArch B 362/1625, S. 595, 597. Pfannenschwarz, Gesinnungsverfolgung (1965), S. 150; Ammann, Staatsschutz (1968), S. 125 und Posser, Anwalt (2000), S. 79.

² „Einheit, Frieden, Freiheit“, S. 47 - 48, BArch a.a.O. Die Bekanntmachung erfolgte in „Ist eine Verständigung möglich?“, BArch B 362/1624, S. 203.

Die Forderungen der Willenserklärung untermauerte Wilhelm Elfes durch ein Referat und einen Aufsatz.¹ In seinem Referat auf dem Kongress für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach bezeichnete er die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands und die Verhinderung seiner Remilitarisierung bzw. Refaschisierung als Hauptanliegen der Teilnehmer; dies wäre die Voraussetzung für den Frieden in Deutschland, Europa und der ganzen Welt. Am Schluss des Referats forderte Elfes das Volk auf, seine Stimme für Einheit, Frieden und Freiheit zu erheben. Vor diesem Hintergrund kann die Zieletrias des Arbeitskreises für deutsche Verständigung um ein viertes Element, die Verhinderung der deutschen Wiederbewaffnung, erweitert werden.

Kurze Zeit später veröffentlichte die Deutsche Sammlung einen Aufsatz von Wilhelm Elfes mit dem Titel „Drei Fragen, drei Antworten“²; da zwischen Deutscher Sammlung und Arbeitskreis für deutsche Verständigung inhaltliche, organisatorische und personelle Entwicklungszusammenhänge bestanden, hatte der Aufsatz auch für die Ziele des Arbeitskreises Aussagekraft. Elfes bekräftigte die Forderungen der Willenserklärung nach Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden; anschließend legte er sich die drei Fragen vor und beantwortete sie:

„1. Wie stehen wir zu den Parteien?“

Ihm und seinen Mitstreitern ginge es allein um die Beseitigung der widernatürlichen Grenze durch Deutschland und die Verhinderung eines neuen Kriegs. Das Gebot der Stunde hieße Wiedervereinigung und Sicherung des Friedens.

„2. Wie stehen wir zum Bonner Grundgesetz?“

Sie achteten das Grundgesetz nicht nur, sondern stützten sich darauf und wollten es verwirklichen. Sie hätten sich zur Aufgabe gemacht, die Einheit Deutschlands in Frieden zurückzugewinnen; ihre Rechtfertigung fänden diese Bemühungen in der Präambel und Art. 146 GG, wonach das gesamte Deutsche Volk aufgefordert bliebe, die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.

„3. Wie stehen wir zu Europa?“

Als gute Deutsche wären sie auch gute Europäer; daher bemühten sie sich um die Zusammenführung des deutschen Volkes und die Sicherung des Friedens in Europa. Die drei Antworten des Aufsatzes stimmten inhaltlich mit den Ausführungen des Referats und den sechs Forderungen der Willenserklärung überein. Alle Verlautbarungen waren auf Waffenlosigkeit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden ge-

¹ „Einheit, Frieden, Freiheit“, S. 12 - 30, BArch B 362/1624, S. 276 (Umschlag). Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 553ff.

² StAMG 15/8/38, S. 206 - 208.

richtet. Diese Ziele bzw. Zwecke von Wilhelm Elfes und vom Arbeitskreis für deutsche Verständigung richteten sich gegen die Außenpolitik der Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer, der eine Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD anstrebte. Oberbundesanwalt Wiechmann gelangte nach Abschluss seiner Ermittlungen zu der Beurteilung, dass sich die angeführten Zwecke des Arbeitskreises für deutsche Verständigung gemäß §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD richteten.¹

Zu den Veröffentlichungen des Arbeitskreises gehörte auch die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ mit den scharfen Angriffen des stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR Walter Ulbricht; sie gipfelten in der Forderung nach Schaffung einer „Kraft in Westdeutschland“ und nach Beseitigung der „Regierung Adenauer“. Hierdurch war der Verfassungsgrundsatz des § 88 Abs. 2 Nr. 4 StGB, die Verantwortlichkeit der Regierung berührt; die Wiedergabe der Angriffe Ulbrichts in der Druckschrift "Ist eine Verständigung möglich?" ließ diese Verfassungsfeindlichkeit auf den Arbeitskreis und seinen leitenden Funktionär Wilhelm Elfes ausstrahlen und setzte auch sie in der Wahrnehmung von Oberbundesanwalt Wiechmann dem Verdacht eines Verstoßes gegen den Verfassungsgrundsatz des § 88 Abs. 2 Nr. 4 StGB aus.

bb) Tätigkeit des Arbeitskreises

Bei einer Richtung der Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD im Sinne der §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB konzentrierte Oberbundesanwalt Wiechmann sich auf die Volksentscheidungsaktion des Arbeitskreises: In den Augen der westdeutschen Strafverfolgungsorgane verabschiedeten die Teilnehmer auf dem Kongress für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach einen „Aufruf an die Bundesregierung“, das Volk über die von Bundeskanzler Adenauer angestrebte Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD entscheiden zu lassen; der Beschluss, diese Volksentscheidung durchzuführen, soll auf der Tagung am 17. Mai 1952 in Düsseldorf gefasst worden sein.² Wilhelm Elfes nahm nach eigener Aussage an beiden Veranstaltungen teil und hielt auf dem Kongress für deutsche Verständigung das Hauptreferat.³ Der Bevölkerung Westdeutschlands sollte bei der Volksentscheidung des Arbeitskreises die Frage gestellt werden, ob sie gegen die Remilitarisierung der BRD und für den Abschluss eines Friedensvertrags mit Gesamtdeutsch-

¹ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 444.

² Bericht des BfV vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 222 und vom 31.7.1952, BArch B 362/1624, S. 226. Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412f.

³ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 563.

land wäre.¹ Durch diese Frage, die nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden konnte, entstand eine inhaltliche Verbindung zum Hauptausschuss für Volksbefragung und seiner Volksbefragungsaktion.

Die Teilnehmer der Düsseldorfer Tagung verabschiedeten auch einen „Aufruf an die Bevölkerung in Westdeutschland“; darin wurde zur Ablehnung der Westverträge aufgefordert. Zu den Unterzeichnern gehörte auch Wilhelm Elfes. Außerdem wurden Empfehlungen für die Durchführung der Volksentscheidung beschlossen; es sollten der Aufruf popularisiert, Ausschüsse gebildet, die Bevölkerung über den Generalvertrag aufgeklärt und Herausgeber von Presseerzeugnissen zur Unterstützung der Volksentscheidung aufgefordert werden.² Die Mittel der Volksentscheidung waren Abstimmungen, Demonstrationen und Kundgebungen.³

Auf einer Konferenz am 23. November 1952 in Stuttgart gaben die Präsidiumsmitglieder des Arbeitskreises für deutsche Verständigung das Ergebnis der Volksentscheidungsaktion bekannt; danach bejahten rund 15 Millionen Bürger der BRD die Frage gegen den Generalvertrag und für den Abschluss eines Friedensvertrags.⁴ In seiner Schlusserklärung betonte Wilhelm Elfes, dass es ihm bei der Volksentscheidungsaktion allein um die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen und die Verhinderung ihrer Fremdbestimmung gegangen wäre; dabei hätte er ausschließlich an den Einsatz legaler Mittel und nicht an Aufruhr oder Gewalt gedacht.⁵ Mit seinen Parallelen zum Kapp-Putsch⁶ wollte er nur an die besondere Verantwortung der deutschen Arbeiterschaft für die Erhaltung des Friedens erinnern.⁷

Die Teilnehmer der Konferenz verabschiedeten eine Denkschrift mit dem Titel „Für aktive deutsche Politik“, das „Stuttgarter Manifest“, die sich gegen die „Militärverträge von Bonn und Paris“ richtete.⁸ Durch sie würde die BRD von Gesamtdeutsch-

¹ Eröffnungsantrag, BArch a. a. O.

² Zu Aufruf und Empfehlungen siehe Bericht des BfV vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 222; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 414f.

³ Bericht des BfV BArch a.a.O. Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 483.

⁴ Bericht des BfV ohne Datum, BArch B 362/1624, S. 236; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412, 416; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 564. Die Größenordnung „über 15 Millionen“ wird wiedergegeben von Faller, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 504; Eßer, Elfes (1990), S. 223; Kraushaar, Protestchronik I (1996), S. 690. Die genaue Zahl der zustimmenden Bundesbürger wird dort nicht erwähnt.

⁵ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 579.

⁶ Von unzufriedenen Teilen der Reichswehr und rechtsgerichteten Politikern unternommener Umsturzversuch vom 13. - 17.3.1920. Am 13.3.1920 besetzten eine Marinebrigade unter Führung von Hermann Ehrhardt und andere Reichswehrverbände das Berliner Regierungsviertel und riefen Wolfgang Kapp zum Reichskanzler aus. Dies zwang die Reichsregierung unter Reichskanzler Bauer (SPD) zur Flucht nach Stuttgart. Der Umsturzversuch scheiterte nach wenigen Tagen am Generalstreik der Gewerkschaften, der Loyalität der Ministerialbürokratie zur Reichsregierung, den unterschiedlichen Motiven der Putschisten und mangelnder Unterstützung durch die Reichswehrführung. Siehe hier nur Reichardt, Kapp-Putsch (1990).

⁷ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch a. a. O.

⁸ Diese Denkschrift ist enthalten in StAMG 15/8/38, S. 201f.

land getrennt und in ein internationales Militärsystem eingegliedert, was einen Verlust ihrer nationalen Selbstbestimmung bedeutete; die westdeutschen Kontingente würden unter die Befehlsgewalt eines fremden Oberkommandos gestellt, den alliierten Truppen in Westdeutschland die Vorrechte von Siegern im besiegten Land gesichert, die Bedrohung einer bewaffneten Auseinandersetzung für fremde Interessen auf deutschem Boden heraufbeschworen und das deutsche Volk in die Gefahr eines Bruderkrieges gebracht. Zusätzlich wurden in der Denkschrift die Forderungen nach Wiederherstellung der deutschen Einheit und Abschluss eines Friedensvertrags mit Gesamtdeutschland bekräftigt. Zu den Unterzeichnern der Denkschrift gehörte auch Wilhelm Elfes.

Die Denkschrift wurde in englischer und französischer Sprache nach Frankreich und in andere westeuropäische Länder versandt.¹ Deswegen zog sie den Argwohn der im Sinne Adenauers agierenden Organe der politischen Justiz gegen Regierungsgegner auf sich. Auch Elfes reiste wiederholt nach Frankreich, um dort die Forderungen der Denkschrift zu erläutern; außerdem bezog er gegen die Ratifizierung des EVG-Vertrags Stellung, die in der französischen Nationalversammlung ungewiss war.²

Oberbundesanwalt Wiechmann gelangte nach Abschluss seiner Ermittlungen zu dem Ergebnis, dass auch die Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung sich gemäß §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD richtete.³ Die Volksentscheidungsaktion des Arbeitskreises hätte keine Grundlage im Grundgesetz und wäre daher verfassungswidrig. Sie wäre als Fortsetzung der vom Hauptausschuss für Volksbefragung veranstalteten Volksbefragungsaktion anzusehen; dies würde aus der gleichlautenden Fragestellung, den übereinstimmenden Mitteln beider Aktionen und der ausführlichen Berichterstattung über die Volksentscheidung im „Informationsdienst“ des Hauptausschusses folgen. Die Leitung der Volksentscheidung bestünde nur scheinbar aus parteipolitisch ungebundenen Persönlichkeiten, während die KPD auch bei ihr tatsächlich die treibende und steuernde Kraft wäre. Durch sie sollten die verfassungsfeindlichen Ziele der Machthaber in der sowjetischen Besatzungszone gefördert werden.

Dieser Beurteilung Wiechmanns lag der Vorwurf einer Kontaktschuld in westlicher und östlicher Variante zugrunde; er erzeugte auch bei der Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung eine Ausstrahlung der Verfassungsfeindlichkeit von der Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses über die Volksentscheidung auf

¹ Bericht des BfV ohne Datum, BArch B 362/1624, S. 236.

² Diese Inhalte werden wiedergegeben von Eßer, Elfes (1990), S. 231f.

³ Zu diesen Zielen Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 410ff.; Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/2ff

den Arbeitskreis und ihren leitenden Funktionär Wilhelm Elfes. Demgegenüber beharrte Elfes darauf, dass gegen die Volksentscheidung keine Einwände aus der Verfassung erhoben werden könnten; zur Begründung berief er sich auf Art. 20 Abs. 2 GG, wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe und von ihm auch in Abstimmungen ausgeübt würde.¹

b) Erweiterung von § 88 Abs. 2 StGB

Die Würdigung von Oberbundesanwalt Wiechmann, dass Zwecke und Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes sich gemäß §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD richteten, ist nur vor dem Hintergrund von Gleichstellungstheorie, Konsensschuld und Kontaktschuld verständlich.²

aa) Gleichstellung

Bei der ersten Erscheinungsform der Gleichstellungstheorie wurden die Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer mit der BRD und kommunistisch durchsetzte Gruppen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition mit Staatsfeinden gleichgestellt; bei der zweiten Erscheinungsform wurden die west- und ostpolitischen Ziele der Bundesregierung unter Adenauer mit den Staatsinteressen der BRD gleichgestellt.³ Damit war die Gleichstellungstheorie der rechtspraktische Hebel, um die engen, vielfach nicht erfüllten Voraussetzungen der Verfassungsfeindlichkeit gemäß § 88 Abs. 2 StGB aufzubrechen und zu erweitern. Dies entsprach den Tendenzen im politischen Strafrecht der damaligen Zeit; die Bemühungen der Staatsorgane zur Selbstbehauptung verstärkten sich, wobei der einzelne Amtsträger mit Amt und Staat gleichgestellt wurde.⁴ Die Gleichstellungstheorie hatte zur Folge, dass der politische Kampf gegen Bundesregierung und Bundeskanzler Adenauer von den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten Westdeutschlands als Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung der BRD angesehen und geahndet wurde.⁵

Mit seiner Westpolitik verfolgte Bundeskanzler Adenauer die Wiederbewaffnung der

¹ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 563.

² In der Sache wurden diese Konstruktionen wie im 1. Teil auf Seite 15 erläutert, schon in den 1950er Jahren angewendet. Die entsprechenden Termini wurden jedoch erst rückblickend, u.a. von Hannover, Diffamierung (1962), geprägt. Im Folgenden werden sie als Arbeitstitel verwendet.

³ Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 126; Arndt, Grundgesetz (1960), S. 19f.; Hannover, Diffamierung (1962), S. 120; Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 74; Arndt, Verfassung, Spiegel 3/1963, S. 12; Schmid, Einwände (1965), S. 18; Ammann, Verständigung, Hefte 1967, S. 11. Zum „*crimen maiestatis*“ des römischen Strafrechts und zum Ausspruch von Ludwig XIV. „*L'etat c'est moi*“ (Der Staat bin ich), siehe Lange, Geschichte (1966), S. 133ff.

⁴ Güde, Probleme (1957), S. 9; Kessler, Richtlinien, DÖV 1963, S. 676f.

⁵ Kessler, Richtlinien, DÖV 1963, S. 673ff.

BRD und ihre militärische Integration in das westeuropäische Bündnissystem.¹ Diese Ziele standen im Gegensatz zu Wilhelm Elfes und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung, die sich um Waffenlosigkeit und Bündnisfreiheit der BRD bemühten. Bei einer Gleichstellung von Wiederbewaffnung und militärischer Westintegration mit den Staatsinteressen der BRD mussten Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises durch ihre antimilitaristischen Aktivitäten in den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit geraten. Außerdem wurden Waffenlosigkeit und Bündnisfreiheit der BRD auch von KPD, Nationaler Front und SED vertreten, die von den bundesdeutschen Strafverfolgungsorganen ebenfalls als staats- und verfassungsfeindlich angesehen wurden.² Dadurch verbanden sich Gleichstellungstheorie und Konsensschuld.

In seiner Ostpolitik verfolgte Bundeskanzler Adenauer einen Alleinvertretungsanspruch der BRD, der die Nichtanerkennung der DDR als Staat zur Folge hatte.³ Auch diese Ziele standen in einem Gegensatz zu Wilhelm Elfes und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung, die sich um eine Verständigung mit der DDR und ihre Wiedervereinigung mit der BRD bemühten. Bei einer Gleichstellung von Alleinvertretungsanspruch und Nichtanerkennung der DDR mit den Staatsinteressen der BRD mussten Elfes und die anderen führenden Persönlichkeiten des Arbeitskreises sich auch durch ihre deutsch-deutschen Aktivitäten den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit zuziehen. Außerdem gehörten auch Verständigung und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zu den Zielen von KPD, Nationaler Front und SED, wodurch die Gleichstellungstheorie erneut mit dem Vorwurf der Konsensschuld zusammentraf; überdies suchten Elfes und andere Mitglieder des Arbeitskreises zur Erreichung ihrer ostpolitischen Ziele das Gespräch mit führenden Repräsentanten der DDR, weswegen ihnen der Vorwurf der Kontaktschuld in östlicher Variante gemacht wurde.

In der zeitgenössischen Rechtswissenschaft stieß die Gleichstellungstheorie auf vielfältige Kritik: Es wäre sehr sorgfältig zwischen dem geltenden Verfassungsrecht des Grundgesetzes und der Verfassungswirklichkeit zu unterscheiden, die sich durch die Praxis der Staatsorgane herausgebildet hätte; dabei könnten die Ziele der gerade amtierenden Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer nicht mit den Staatsinter-

¹ Grewe, Außenpolitik (1960); Noack, Außenpolitik (1972); Albrecht, Wiederaufrüstung (1980); Schubert, Sicherheitspolitik (1983); Maier, Westintegration (1994).

² Siehe für die Nationale Front BGH-Urt. v. 2.11.1956, abgedruckt in: Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 43ff.; für die SED bzw. die von ihr abhängigen Organisationen siehe BGHSt 9, 142ff.

³ Zu diesem ostpolitischen Kurs Adenauers ausführlich Hoebink, Wiedervereinigungspolitik (1978); Dittmann, Wiedervereinigung (1981).

essen der BRD gleichgestellt werden.¹ Die Aufgabe der Staatsgefährdungstatbestände läge allein darin, die verfassungsmäßige Ordnung der BRD zu schützen; bei ihrer Anwendung könnte es nicht darum gehen, die Politik der Bundesregierung zu verteidigen oder die Opposition zu bekämpfen.² Auch wäre es rechtsfehlerhaft, die in einer Demokratie übliche Opposition gegen die Regierung in eine Gefährdung der verfassungsmäßigen Ordnung umzudeuten.³ Keinesfalls dürfte ein Vorgehen gegen die Ziele der Bundesregierung in Strafrechtsschuld umgewandelt oder eine Bestrafung allein aus Gründen der Staatsräson vorgenommen werden.⁴

bb) Konsensschuld

Anknüpfungspunkte der Konsensschuld waren politische Forderungen von Gruppen oder Einzelpersonlichkeiten der außerparlamentarischen Opposition in Westdeutschland nach Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung zwischen Ost und West, Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und Frieden in Europa, die mit inhaltsgleichen Zielen der SED, Nationalen Front und KPD verglichen wurden.⁵

(1) Nahziele

Die führenden Funktionäre der SED bemühten sich, die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD zu verhindern sowie die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und die Sicherung des Friedens in Europa zu erreichen. Das sollte nach offizieller ostdeutscher Lesart auf demokratische Weise geschehen. Etappen auf dem Weg zur Wiedervereinigung sollten freie, gesamtdeutsche Wahlen und die Bildung eines gesamtdeutschen, konstituierenden Rates sein.⁶

Die Nahziele der Nationalen Front bestanden ebenfalls in einer Verhinderung der Wiederbewaffnung und militärischen Westintegration der BRD; daneben propagierten auch ihre leitenden Funktionäre eine Verständigung von Ost und West, die in eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten einmünden sollte.⁷ Hierin bestand vollständige Übereinstimmung mit den Nahzielen der SED, weil die Nationale Front bei der Durchsetzung dieser Ziele als Werkzeug der SED agierte.

¹ Güde, Probleme (1957), S. 7; ders., Geheimsphäre (1959), S. 3, 8. Siehe ferner Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 36; Kirchheimer, Politik (1964), S.6; Schmid, Einwände (1965), S. 49; Abendroth, Gesellschaft (1967), S. 56.

² Diese damals vorgetragene Argumentation wird wiedergegeben von Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 33 und Maihofer, Rechtsstaat (1963), S. 15.

³ Vgl. Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 74; Ridder, Grundgesetz (1965), S. 30; Schmid, Einwände (1965), S. 71; Schroeder, Schutz (1970), S. 203ff.

⁴ Güde, Probleme (1957), S. 12.; ders., Strafrecht (1980), S. 121. Siehe ferner Kirchheimer, Politik (1964), S. 112.

⁵ Dieser Inhalt der Konsensschuld wird wiedergegeben von Hannover, Diffamierung (1962), S. 24ff.; Ness, Strafrecht (1969), S. 94; Altlasten (1991), S. 13; Pauli, Rechtsprechung (1998), S. 100.

⁶ Zu diesen Zielen und Mitteln der SED Ulbricht, Politik (1958), S. 61 - 66.

⁷ Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 49, 57.

Auch die politische Tätigkeit der KPD war durch den Kampf gegen die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration in der BRD bestimmt; dabei sprachen KPD-Funktionäre von „Staatsstreich“ und „Verfassungsbruch“ und bezeichneten Widerstandshandlungen als rechtmäßig.¹ In einem Flugblatt vom 11. Mai 1952 wurde die Bevölkerung in Westdeutschland aufgefordert, die „Kriegspolitik“ von Bundeskanzler Adenauer abzulehnen und an Massenaktionen teilzunehmen. Ein Aufruf vom 23. März 1953 hatte ebenfalls die Verhinderung der „Kriegsverträge“ zum Gegenstand.² Daneben setzte sich die KPD für eine friedliche Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten auf demokratischer Grundlage ein; das so wiedervereinigte Deutschland sollte zur Sicherung des Friedens in Europa als gleichberechtigtes Mitglied einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit angehören.³

Es bestand vollkommene Übereinstimmung der Ziele des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Führung von Wilhelm Elfes mit den Nahzielen der SED, Nationalen Front und KPD: Die leitenden Funktionäre aller Organisationen bemühten sich, die von Bundeskanzler Adenauer angestrebte Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD zu verhindern. Mit diesen Bemühungen eng verbunden war ihr Einsatz für eine Verständigung zwischen Ost und West, die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und die Sicherung des Friedens in Europa. Diese Ziele wiesen keine Berührungspunkte mit den Verfassungsgrundsätzen des § 88 Abs. 2 StGB auf. Trotzdem gelangte Oberbundesanwalt Wiechmann zu der Beurteilung, dass Zwecke und Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes auf eine Förderung der verfassungsfeindlichen Ziele der Machthaber in der sowjetischen Besatzungszone gerichtet wären.⁴

Dieser Beurteilung Wiechmanns lag die von den westdeutschen Strafverfolgungsorganen angewendete Hintergründigkeitskonstruktion zugrunde: Die Ziele von Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden selbst würden zwar nicht gegen die Verfassungsgrundsätze des § 88 Abs. 2 StGB verstoßen; sie würden jedoch als Tarnung für weitergehende, gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD gerichtete, hintergründige Fernziele der SED, Nationalen Front und KPD ausgenutzt und sich in ein verfassungsfeindliches Gesamtkonzept des Gegners im Osten einfügen.⁵

¹ Bericht des BfV ohne Datum, BArch B 362/1624, S. 218 bzw. vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 222. Heinitz, Staatsschutz (1953), S. 22; Faller, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 503.

² Zu Aufruf und Flugblatt Brünneck, Justiz (1978), S. 30f.

³ Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 36, 74 und Altlasten (1991), S. 15.

⁴ Eröffnungsantrag BArch B 362/1625, S. 410.

⁵ Zu diesem Inhalt der Hintergründigkeitskonstruktion Ammann, Staatsschutz (1968), S. 130 und Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 290ff.

(2) Fernziele

Die Führung der SED um Walter Ulbricht sah nach Beurteilung der Bundesanwaltschaft die Regierung der DDR als allein rechtmäßige Vertretung Gesamtdeutschlands und die BRD als „imperialistischen Separatstaat“ an, der zu beseitigen wäre.¹ Ausdruck fanden diese Fernziele der SED in einem von Otto Grotewohl auf dem 3. Parteitag der SED am 20. Juli 1951 gehaltenen Referat, in dem er die Bevölkerung Westdeutschlands zum nationalen Widerstand gegen die Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer aufrief.² Das ZK der SED fasste am 12. Juli 1952 in Ost-Berlin einen „Beschluss über den nationalen Befreiungskampf“ zum „Sturz der Regierung in Bonn“.³

Zur Erreichung der Fernziele sollte nach Einschätzung der westdeutschen Strafverfolgungsorgane die freiheitlich-demokratische Grundordnung in Westdeutschland untergraben, ihre Widerstandskraft erschüttert und das staatliche System beseitigt werden. Dazu bedienten sich die Machthaber in Ostdeutschland der Beeinflussung, Propaganda und Täuschung über ihre wahren Absichten und unterstützten die KPD und abhängige Gruppen der außerparlamentarischen Opposition in Westdeutschland mit umfangreichen Geldzahlungen.⁴

Auch die Nationale Front verfolgte in den Augen der Bundesanwaltschaft hintergründig eine Politik des nationalen Widerstands, die auf eine gewaltsame Umwälzung der verfassungsmäßigen Ordnung in der BRD gerichtet wäre. In ihrem Verlauf sollten die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der DDR auf Westdeutschland übertragen, auch dort eine Parteidiktatur errichtet und die beiden deutschen Staaten unter kommunistischen Vorzeichen vereinigt werden.⁵ Ausdruck fanden die Fernziele der Nationalen Front in einem Manifest vom 30. Mai 1949 und im Programm vom 15. Februar 1950, in denen zum Kampf gegen die staatlichen Institutionen der BRD und zum außerparlamentarischen Sturz der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer aufgerufen wurde.⁶ In einem Aufruf vom 29. August 1952 forderte der Nationalrat der Nationalen Front die Anwendung der „schärfsten Waf-

¹ Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 248ff; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 411ff. Posser, Strafsachen Erstschrift (1956), S. 8; Hannover, Diffamierung (1962), S. 14 und Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 329.

² Kluth, KPD (1959), S. 39.

³ Kluth, KPD (1959), S. 42.

⁴ Zu diesen Mitteln der SED Anklageschrift Neumann, BArch a.a.O. und Eröffnungsantrag, BArch a.a.O.

⁵ Zu diesen Fernzielen Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 295; Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 493; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 417. Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 53ff.

⁶ Manifest und Programm werden wiedergegeben von Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 45ff und Kluth, KPD (1959), S. 39.

fen“, wie Demonstrationen, Kundgebungen und Massenstreiks.¹

Schließlich forderte auch die KPD auf ihrer Hemer Konferenz am 28. April 1948 die Bevölkerung Westdeutschlands zur Erhebung gegen die „staatlichen Institutionen“ auf. Nach der 1. Bundestagswahl bestritt sie die demokratische Legitimität der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer und entwickelte in der Folgezeit eine Entschlossenheit zum „nationalen Widerstand“.² Auslöser war der Angriff des von der Sowjetunion unterstützten Nordkorea auf das von den Vereinigten Staaten verteidigte Südkorea am 28. Juni 1950; nach kommunistischer Lesart wollten die Vereinigten Staaten sich in diesem Krieg durch eine aggressive Deutschlandpolitik entlasten, wogegen von kommunistischer Seite Widerstand zu leisten wäre.³

Als Beleg für verfassungsfeindliche Fernziele der KPD werteten die westdeutschen Strafverfolgungsorgane deren „Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands“. Nachdem der Parteivorstand der KPD am 21. September 1952 eine Programmkommission eingesetzt hatte, wurde ein Programmentwurf auf dem Parteitag am 2. November 1952 verabschiedet.⁴ Am 3. November 1952 fand in Düsseldorf eine Koordinierungssitzung der KPD statt; in dem Hauptreferat wurde eine Rede des KPdSU-Funktionärs Georgi Malenkov⁵ wiedergegeben und auf die besondere Bedeutung seiner Ausführungen für die Arbeit der KPD in Westdeutschland hingewiesen.⁶ Das Parteiprogramm selbst wurde schließlich vom KPD-Parteivorsitzenden Max Reimann am 11. November 1952 verkündet.

Die KPD hielt darin an den Zielen von Wiedervereinigung, Demokratie, Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden fest. Gleichzeitig propagierte sie jedoch den Sturz des „Adenauer-Regimes“, wozu sie Regierungsparteien, Opposition, Gewerkschaften und alle übrigen in Westdeutschland wirkenden politischen Kräfte rechnete. Nach dem Programm sollten Demonstrationen, Kundgebungen und Massenstreiks zur Anwendung kommen und in eine proletarische Revolution einmünden, durch die eine „Regierung der nationalen Wiedervereinigung“ aus angesehenen westdeutschen Persönlichkeiten eingesetzt und von einer kommunistischen Endregierung abgelöst werden sollte. Den Abschluss dieser Entwicklung bildeten nach kommunistischer Ideologie die Errichtung der Diktatur des Proletariats in Westdeutschland, dessen Vereinigung mit der DDR unter kommunistischen Vorzeichen, die Verwirklichung des

¹ Wagner, Staatsgefährdung II (1958), S. 54.

² Kluth, KPD (1959), S. 52f. und Posser, Anwalt (2000), S. 149.

³ Heinitz, Staatsschutz (1953), S. 22 und Faller, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 503.

⁴ Faller, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 504; Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 121; ders., Anwalt (2000), S. 144. Zum Strafverfahren gegen die Mitglieder der Programmkommission siehe Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 58f.

⁵ Ab 1946 Mitglied des Politbüros. (www.brockhaus.de, 9.12.2008).

⁶ Bericht des BfV vom 30.11.1952, BArch B 362/1624, S. 231.

Sozialismus in einer klassenlosen Gesellschaft und die Bindung des neuen Staates an die Führung der Sowjetunion in Moskau.¹

Die hintergründigen Fernziele wurden von KPD und Nationaler Front nicht eigenständig formuliert; vielmehr übernahmen sie wegen der organisatorischen, personellen und finanziellen Verbindungen die ideologischen Vorgaben von SED und KPdSU. Damit strebten KPD, Nationale Front und SED in der Wahrnehmung der westdeutschen Strafverfolgungsorgane übereinstimmend den Umsturz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der BRD, die Übertragung der östlichen Verhältnisse auf Westdeutschland, die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten unter kommunistischen Vorzeichen und die Einbeziehung Gesamtdeutschlands in den sowjetischen Machtbereich an. Nach Einschätzung der westdeutschen Strafverfolgungsorgane verbargen sich diese weitergehenden verfassungsfeindlichen Fernziele hinter den Nahzielen von Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden.

In der nach Abschluss der Volksentscheidungsaktion in Stuttgart verabschiedeten Denkschrift des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, dem „Stuttgarter Manifest“, wurden die Forderungen der Willenserklärung vom 30. März 1952 nach Waffenlosigkeit, Neutralität, Wiedervereinigung und Frieden bekräftigt.² Diese Forderungen stimmten mit den im KPD-„Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands“ erhobenen Forderungen nach Wiedervereinigung, Demokratie, Freiheit und Frieden und inhaltsgleichen Nahzielen von Nationaler Front und SED teilweise überein.³ Aus diesem Grund unterschied die Bundesanwaltschaft unter Leitung von Oberbundesanwalt Wiechmann auch beim Arbeitskreis unter Führung von Wilhelm Elfes zwischen Nahzielen und Fernzielen: Hinter seinen verfassungsgemäßen Nahzielen von Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden vermutete Wiechmann auch beim Arbeitskreis dahinter verborgene weitergehende verfassungsfeindliche Fernziele. Damit verfolgte auch der Arbeitskreis in der Wahrnehmung Wiechmanns die verfassungsfeindlichen Zwecke der Machthaber in Ostdeutschland, nämlich den Sturz des „Adenauer-Regimes“, die nachfolgende Übertragung der sowjetzonalen Verhältnisse auf Westdeutschland, die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten unter kommunistischen Vorzeichen und die

¹ Zu den vorstehenden Zielen und Mitteln KPD, Programm (1952), S. 1 - 17 mit Erläuterungen von Fisch, Programm (1952). Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 266f., 293; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 412. Ruhrmann, Rechtsprechung, NJW 1956, S. 1821; Posser, Strafsachen Erstschrift (1956), S. 4f.; ders., Strafsachen Zweitschrift (1957), S. 2ff.; ders., Bemerkungen, NJW 1959, S. 121; Lex, Staatsschutz, DÖV 1960, S. 285; Hannover, Diffamierung (1962), S. 142; Brünneck, Justiz (1978), S. 31 und Posser, Anwalt (2000), S. 149.

² Siehe oben S. 80f.

³ So auch Zeugenaussage Rady, BArch B 362/1624, S. 352.

Einbeziehung Gesamtdeutschlands in den sowjetischen Machtbereich.¹ So richteten sich Zwecke und Tätigkeit des Arbeitskreises in den Augen Wiechmanns doch gemäß §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD, weswegen er gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung eröffnete und eine entsprechende Anklageschrift fertigen ließ.

Dagegen verwahrte Wilhelm Elfes sich mit aller Entschiedenheit:² Er und der Arbeitskreis für deutsche Verständigung dürften ausschließlich nach ihren eigenen Zielen und ihrer eigenen Tätigkeit beurteilt werden. Für die Ziele der SED, Nationalen Front und KPD wären sie in keinem Fall verantwortlich; auch könnte er nicht bestätigen, dass die Machthaber in der sowjetischen Besatzungszone ihre Verhältnisse auf Westdeutschland übertragen oder dort eine Diktatur des Proletariats errichten wollten.

cc) Kontaktschuld

Die von Oberbundesanwalt Wiechmann zur Begründung der Verfassungsfeindlichkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes weiter angewendete Konstruktion der Kontaktschuld hatte eine westliche und östliche Variante.³

(1) Westliche Variante

Die Kontaktschuld in westlicher Variante beschränkte sich auf die BRD:⁴ Sie stützte sich auf organisatorische und personelle Verbindungen von nicht kommunistischen Zusammenschlüssen oder Einzelpersonlichkeiten der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition zur KPD. Diese Verbindungen entstanden durch eine Einbeziehung von Kommunisten in die nicht kommunistischen Zusammenschlüsse oder eine Einordnung der Zusammenschlüsse in die kommunistische Politik. Kriterien waren Lenkung und Finanzierung durch die KPD.

Hintergrund war die Praxis der KPD gegenüber abhängigen Organisationen:⁵ Die Gründung erfolgte unter maßgeblicher Beteiligung der KPD, die auch ihre Struktur auf die Organisation übertrug. Sie erhielten ein Führungsgremium auf Bundesebene

¹ Siehe die zitierte Passage aus dem Eröffnungsantrag, oben S. 56.

² Zum Folgenden Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 556ff.

³ Zu Ursprung und Klärung dieses Ausdrucks siehe oben S. 15.

⁴ Zum Folgenden Kraschutzky, Staatsgefährdung (1961), S. 227; Hannover, Diffamierung (1962), S. 22, 121; Ness, Strafrecht (1969), S. 98; Brünneck, Justiz (1978), S. 144ff. und Pauli, Rechtsprechung (1998), S. 103.

⁵ Zum Folgenden BGHSt 15, 167/174. Polizeibericht vom 7.10.1952, BArch B 362/1624, S. 255. Kluth, KPD (1959), S. 107ff; Winterfeld, Rechtsprechung, NJW 1959, S. 748; Brünneck, Justiz (1978), S. 35ff. und Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 319.

und eine mehrstufige Untergliederung in Ländern, Regionen, Orten und Betrieben; die Schlüsselpositionen wurden mit zuverlässigen KPD-Funktionären besetzt. Die Organisationen spezialisierten sich auf bestimmte Lebensbereiche oder Zielgruppen; die KPD übernahm den Finanzbedarf und zahlte erhebliche Geldbeträge an die leitenden Funktionäre. Vor diesem Hintergrund wurden die Organisationen von den bundesdeutschen Strafverfolgungsorganen als „Tarnorganisationen“ der KPD bezeichnet; sie waren scheinbar von der KPD unabhängig, während diese tatsächlich Ziele und Tätigkeit der Organisationen bestimmte.

Bei den Verbindungen der KPD zum Arbeitskreis für deutsche Verständigung agierte Grete Thiele als Zentralfigur; dabei war sie dem Leiter der Abteilung Massenorganisationen im Parteivorstand der KPD verantwortlich und erhielt von ihm Weisungen:¹ Sie war bei dem Treffen am 21. Dezember 1950 in der Düsseldorfer Wohnung von Friedrich Maase anwesend und übermittelte Elfes die Einladung dazu. Bei der Gründung des Arbeitskreises auf dem Kongress für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach wurde sie neben Elfes in das Dauerpräsidium gewählt und nahm regelmäßig an den Sitzungen teil; die Beschlüsse beeinflusste sie durch Diskussionsbeiträge und Abstimmungsverhalten, die nicht außerhalb der politischen Linie des Arbeitskreises lagen. Daneben suchte sie das Büro des Arbeitskreises in der Düsseldorfer Jägerhofstraße sehr häufig auf; dessen Geschäftsführer Hans Blank war ebenfalls bei den Sitzungen des Präsidiums anwesend und soll von ihr als Mittelsperson mit einer Beeinflussung der Beschlussfassung beauftragt worden sein.

Für die Rolle von Grete Thiele bei der Tätigkeit des Arbeitskreises sind zwei Veranstaltungen bedeutsam:² Zum einen soll sie nach Einschätzung Wiechmanns den Ablauf des Kongresses für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach bestimmt und die Willenserklärung vorgelegt haben. Zum anderen soll sie die Konferenz am 23. November 1952 in Stuttgart vorbereitet und das „Stuttgarter Manifest“ zugeleitet haben.

Zwischen der KPD und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung bestanden weitere Verbindungen: Bei dem Kongress für deutsche Verständigung am 30. März 1952 entstanden erhebliche Kosten für Anreise, Übernachtung und Verpflegung der über 1000 Delegierten, die mit Geldern der KPD bestritten wurden; die Willenserklä-

¹ Bericht des BfV vom 31.5.1952, BArch B 362/1624, S. 219. Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 562; Beschuldigtenaussage Maase, BArch B 362/1625, S. 530ff.; Zeugenaussage Tschentlin, BArch B 362/1625, S. 486.

² Zum Folgenden Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 416; Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 561f. Zeugenaussage Rady, BArch B 362/1624, S. 352. Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 516; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 495. Belege aus dem KPD-Parteiarchiv oder aus zeitgeschichtlichen Untersuchungen konnten nicht auffindig gemacht werden.

rung entsprach inhaltlich den Vorgaben der KPD.¹ In der Folgezeit gehörte auch Oskar Neumann dem Präsidium des Arbeitskreises an und bemühte sich um seine Steuerung; außerdem war der Geschäftsführer Blank Mitglied der KPD.² Die vom Präsidium des Arbeitskreises beschlossenen Empfehlungen für die Durchführung der Volksentscheidung wurden von der KPD am 22. Mai 1952 übernommen und ihrer unterstützenden Tätigkeit zugrunde gelegt; Versammlungen sollten jedoch nicht von der KPD, sondern von regionalen Arbeitskreisen durchgeführt werden, um die angesprochene Bevölkerung über die Hintergründe „irrezuführen“.³ Im September 1952 vollzog der Landesarbeitskreis für deutsche Verständigung von NRW einen Zusammenschluss mit der dortigen „Gemeinschaft zur Tat“, die von KPD-Funktionären durchsetzt war; Vorsitzender des Zusammenschlusses sollte Wilhelm Elfes sein.⁴

Auch an der Abschlusskonferenz der Volksentscheidung am 23. November 1952 in Stuttgart waren neben Grete Thiele weitere KPD-Funktionäre beteiligt.⁵ Insgesamt strebte die KPD eine Entwicklung vom Volk über den Arbeitskreis zu ihrer Führungsspitze an.⁶

Wilhelm Elfes wies den Vorwurf einer Steuerung des Arbeitskreises für deutsche Verständigung durch die KPD zurück und bestritt auch eine kommunistische Einflussnahme auf seine Veranstaltungen. Es wäre widersprüchlich, ihn und seine Mitstreiter der Rädelsführerschaft in einer verfassungsfeindlichen Vereinigung zu beschuldigen und gleichzeitig zu unterstellen, dass der Arbeitskreis am „Leitseil der KPD“ hinge.⁷

Diese Verteidigung deckte sich mit der Kritik, die an der Kontaktschuld in westlicher Variante geäußert wurde: Bei Verbindungen zum Kommunismus würden die betroffenen Vereinigungen einem Sonderrecht unterstellt, für das es im geltenden Strafrecht keine Grundlage gäbe.⁸

(2) Östliche Variante

Die Kontaktschuld in östlicher Variante stützte sich auf Verbindungen zur Nationalen Front, SED und SKK. Anknüpfungspunkte waren Organisationen, in denen der Betroffene mitwirkte, Orte wie Ost-Berlin und Moskau, die aufgesucht, Personen wie

¹ Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 516, 521; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 495.

² Bericht des BfV vom 14.1.1954, BArch B 362/1630, S. 235ff.; Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 478ff. Eßer, Elfes (1990), S. 202.

³ Bericht des BfV vom 31.5.1952, BArch B 362/1624, S. 219 bzw vom 30.6.1952, BArch B 362/1624, S. 222. In diesen Berichten wird der Ausdruck „irrezuführen“ verwendet.

⁴ Bericht des BfV vom 31.8.1952, BArch B 362/1624, S. 229.

⁵ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 416.

⁶ So die Einschätzung von Zwiener, BArch B 362/1625, S. 502.

⁷ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 568.

⁸ Heinitz, Staatsschutz (1953), S. 25.

Ulbricht und Chruschtschow, mit denen gesprochen, und Veranstaltungen, an denen teilgenommen wurde.¹ Die Verbindungen waren kultureller, politischer oder wissenschaftlicher Art. Betroffen waren Gruppen und Einzelpersonen der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition, die sich der Politik des Kalten Krieges widersetzen und Bemühungen zur friedlichen Lösung der Ost-West-Spannung unternahmen.

Staatspolitischer Hintergrund der Kontaktschuld in östlicher Variante waren der von Bundeskanzler Adenauer verfolgte Alleinvertretungsanspruch der BRD und die Nichtanerkennung der DDR. Daraus wurde ein Kontaktmonopol hergeleitet, das der Bundesregierung politisch opportune Verbindungen zum östlichen Machtbereich vorbehielt und eigenmächtige Kontaktaufnahmen ächtete.² Die Staatsgefährdungstatbestände, die nach ihrem Regelungszweck eigentlich die freiheitlich-demokratische Grundordnung der BRD schützen sollten, sicherten so in der Rechtspraxis der westdeutschen Strafverfolgungsorgane die politische Forderung, keine eigenmächtigen Verhandlungen mit dem Osten zu führen, strafrechtlich ab. Dadurch wurden Bemühungen um eine Verständigung beider deutscher Staaten in den Verdacht der Staatsfeindlichkeit gebracht und allein aus Gründen des innenpolitischen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition pönalisiert.³

a) Nationale Front

Grete Thiele wurde im Frühjahr 1951 zum Ersten Sekretär des WAA der Nationalen Front ernannt; ihre Aufgabe bestand in der Weiterleitung von Geldern, Informationen und Anweisungen. In der Folgezeit agierte sie an der organisatorischen Schnittstelle zwischen BRD und DDR; sie pendelte als Verbindungsperson von der KPD und ihren westdeutschen „Tarnorganisationen“ zur Nationalen Front, SED und SKK. Im Auftrag der östlichen Machthaber steuerte und kontrollierte sie den Arbeitskreis für deutsche Verständigung.⁴

Zu den über 1000 Teilnehmern des Kongresses für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach gehörten neben Thiele weitere Funktionäre der Nationalen Front und die Gelder zur Begleichung der Kosten wurden vom nordrhein-westfälischen Landesverband der Nationalen Front in Form von Geldscheinen mit

¹ Hannover, Diffamierung (1962), S. 15ff; Maihofer, Rechtsstaat (1963), S. 13; Kirchheimer, Nachwort (1966), S. 281 und Ness, Strafrecht (1969), S. 98f.

² Diesen Hintergrund betonen Kirchheimer a.a.O.; Posser, Anwalt (2000), S. 36.

³ Hannover, Diffamierung (1962), S. 17; Maihofer, Rechtsstaat (1963), S. 13; Schmid, Einwände (1965), S. 22; Hannover, Klassenherrschaft (1978), S. 15 und Posser, Anwalt (2000), S. 37.

⁴ Bericht des BfV vom 31.5.1952, BArch B 362/1624, S. 219 bzw. vom 14.1.1954, BArch B 362/1624, S. 235. Eröffnungsantrag BArch B 362/1625, S. 417; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 292, 295;

dem Berliner B-Stempel zur Verfügung gestellt.¹ In der Folgezeit gehörte Wilhelm Elfes nicht nur dem Präsidium des Arbeitskreises sondern auch dem Nationalrat der Nationalen Front an; außerdem erhielt der Geschäftsführer Blank von der Westabteilung der Nationalen Front Vorgaben, die er in die Beratungen und Beschlüsse des Arbeitskreises einbrachte.² Die Verbindungen zwischen dem Arbeitskreis und der Nationalen Front artikulierten sich in Solidaritätserklärungen, die der Nationalrat³ und der WAA⁴ abgaben; darin forderten beide Institutionen die Bevölkerung in Westdeutschland zur breiten Unterstützung der Volksentscheidungsaktion auf.⁵ Schließlich waren Funktionäre der Nationalen Front auch daran beteiligt, die Abschlusskonferenz der Volksentscheidungsaktion am 23. November 1952 in Stuttgart vorzubereiten.⁶

Georg Wieber, Mitglied der Westabteilung des Präsidiums des Nationalrats der Nationalen Front, führte mit Wilhelm Elfes drei Gespräche in Mönchengladbach. Das erste Gespräch fand kurz vor Weihnachten 1950 statt und hatte einen allgemeinpolitischen Inhalt. Das zweite Gespräch führten Wieber und Elfes auf gleiche Weise im Januar 1951. Zum dritten Gespräch kam es im Dezember 1951. Es ging um die Verständigung zwischen Ost und West, als deren „Hemmschuh“ Bundeskanzler Adenauer von Elfes bezeichnet wurde; Wieber gab ihm Recht und deutete die Notwendigkeit einer „Begradigung des Plateaus“ an. Diese Gespräche verfolgten den Zweck, Elfes an den Osten heranzuführen und seine Verständigungsbereitschaft zu festigen. Nach dem letzten Gespräch übernahm ein anderer Funktionär der Nationalen Front die Verbindung zu Elfes; obwohl keine Namen genannt wurden, vermutete Wieber, dass dies Grete Thiele wäre.⁷

b) SED

Auch die SED bemühte sich um abhängige Organisationen in Westdeutschland. Sie wurden von der Westabteilung des Sekretariats des ZK der SED gesteuert und finanziert und waren auf bestimmte Lebensbereiche oder Zielgruppen spezialisiert; dazu gehörten das Deutsche Arbeiterkomitee (DAK), die Freie Deutsche Jugend (FDJ) und die Gesellschaft für deutsch-sowjetische Freundschaft (GDSF). Die SED wurde

¹ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 417; Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 486; Zeugenaussage Zwiener, BArch B 362/1625, S. 494ff.

² Bericht des BfV vom 14.6.1954, BArch B 362/1632, S. 19; Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 296. Zeugenaussage Techentin, BArch B 362/1625, S. 482.

³ Auf seiner Tagung in Ost-Berlin am 21.5.1952.

⁴ Auf seiner Tagung in Frankfurt/Main am 22.6.1952.

⁵ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 419f.

⁶ Bericht des BfV ohne Datum, BArch B 362/1624, S. 232; Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625 S. 418.

⁷ Zu den drei Gesprächen Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 569; Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 512ff. Eßer, Elfes (1990), S. 201.

von den westdeutschen Strafverfolgungsorganen als Kopf einer Gesamtorganisation angesehen, deren Befehlsapparat in Ost-Berlin und deren Glieder in Westdeutschland angesiedelt waren; sie nutzte ihre „Tarnorganisationen“ nach Einschätzung der Bundesanwaltschaft als Transmissionsriemen, um ihre Ideologie auf breite Bevölkerungsschichten in Westdeutschland zu übertragen, von der politischen Führung in Bonn zu trennen und die freiheitlich-demokratische Grundordnung der BRD zu erschüttern.¹

Als die Mitglieder des Düsseldorfer Gremiums sich im Januar 1952 mit dem Gedanken trugen, einen Kongress für deutsche Verständigung zu veranstalten, wurde ein entsprechender Vorschlag dem ZK der SED zugeleitet; dort wurde ein Konzept für die Durchführung des Kongresses entwickelt und in die weiteren Planungen des Gremiums eingebracht.² Zur Ausführung der Beschlüsse des Kongresses wurde eine Delegation gebildet, die die Willenserklärung an Bundestag und Bundeskanzler der BRD bzw. Volkskammer und Ministerpräsident der DDR überbringen sollte; ihr gehörte auch Wilhelm Elfes an.³ Sie wurde am 24. April 1952 in Ost-Berlin von Otto Grotewohl und Walter Ulbricht empfangen; Ulbricht erhob in seiner Begrüßungsansprache die wiederholt erwähnten scharfen Angriffe gegen Bundesregierung und Bundeskanzler Adenauer. Nachdem alle Beteiligten vereinbart hatten, sich gemeinsam für eine Verständigung und friedliche Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten einzusetzen, kehrte die Delegation in die BRD zurück. Über den Besuch der Delegation in Ost-Berlin wurde auf einer Veranstaltung am 17. Mai 1952 in Düsseldorf und in der zahlreich verteilten Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ berichtet.

Der Besuch der Delegation unter Beteiligung von Wilhelm Elfes bei den Machthabern der DDR in Ost-Berlin und die Berichte darüber in Westdeutschland bildeten offen erkennbare Kontakte zwischen dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung unter Leitung von Elfes und dem ideologischen Gegner im Osten. Besuch und Berichterstattung lieferten Oberbundesanwalt Wiechmann weitere schwerwiegende Anknüpfungspunkte für den gegen Elfes und seine Mitstreiter erhobenen Vorwurf der Kontaktschuld in östlicher Variante. Die scharfen Angriffe Ulbrichts entfalteten in den Augen von Oberbundesanwalt Wiechmann durch ihre Wiedergabe in der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ eine mittelbare negative Ausstrahlungswirkung auf deren Mitverfasser Wilhelm Elfes; seine persönliche Begegnung

¹ Zur SED und den abhängigen Organen Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 410ff. Faller, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 504; Amelunxen, Straftäter (1964), S. 14; Ness, Strafrecht (1969), S. 36; Hannover, Klassenherrschaft (1978), S. 14.

² Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 297.

³ Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 417, 444. Kraushaar, Protestchronik I (1996), S. 591.

mit Ulbricht in Ost-Berlin erzeugte in der Wahrnehmung Wiechmanns eine noch gewichtigere unmittelbare negative Ausstrahlungswirkung.

In der Folgezeit wurden Pläne für Veranstaltungen, Propagandawellen und andere politische Aktionen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung durch Grete Thiele der Westabteilung des Sekretariats des ZK der SED zugeleitet; dort wurde eine Entscheidung getroffen, die über den WAA an das Präsidium des Arbeitskreises zurücklief. Dessen Mitglieder hatten keine Kenntnis von den Zusammenhängen; vielmehr genügte es, dass Thiele, Neumann, Blanck und andere kommunistische Mitglieder des Arbeitskreises im Sinne der getroffenen Entscheidung wirkten.

c) Sowjetische Kontrollkommission

Die Sowjetische Kontrollkommission (SKK) war eine Leitungs- und Überwachungs-institution der sowjetischen Besatzungsmacht:¹ Am 10. Oktober 1949 löste sie die „Sowjetische Militäradministration in Deutschland“ (SMAD) ab; ihr Leiter war der jeweilige Oberbefehlshaber der sowjetischen Besatzungstruppen in Ostdeutschland. Sie sollte die Interessen der UdSSR in der DDR wahren; ihr Einfluss erstreckte sich auf alle Verwaltungsbereiche, deren Entscheidungen vorgegeben oder revidiert werden konnten. Am 28. Mai 1953 wurde die SKK in die „Hohe Kommission der UdSSR in Deutschland“ umgewandelt.

Im Dezember 1950 führte Georg Wieber in der Zentrale der SKK in Berlin-Karlshorst ein Gespräch mit russischen Offizieren:² Es ging um Kontaktpersonen, die sich in der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer engagierten und einer Verständigung von Ost und West zugänglich waren. Die russischen Offiziere nannten neben Gustav Heinemann und Joseph Wirth auch Wilhelm Elfes, der ihnen nicht näher bekannt war. Wieber bezeichnete Elfes wegen seiner Opposition zu Adenauer als besonders ansprechbar für eine Verständigung von Ost und West und schilderte sein Umfeld. Außerdem berichtete er den russischen Offizieren von seinem ersten Gespräch mit Elfes im Dezember 1950. Auch Grete Thiele und Georg Jost versorgten die SKK mit Informationen über die außerparlamentarische Opposition in Westdeutschland.³

Bei Wilhelm Elfes und dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung lagen die Anknüpfungspunkte der Kontaktschuld in östlicher Variante, Organisationen, Orte, Personen und Veranstaltungen hinsichtlich Nationaler Front, SED und SKK vor. Vor

¹ Zur SKK siehe E. Scherstjanoi, Das SKK-Statut - Zur Geschichte der sowjetischen Kontrollkommission (1998) mit weiteren Literaturnachweisen.

² Zeugenaussage Wieber, BArch B 362/1625, S. 505ff.

³ Zeugenaussage Jost, BArch B 362/1624, S. 300.

diesem Hintergrund ist die Behauptung von Oberbundesanwalt Wiechmann zu verstehen, dass der Arbeitskreis von den Machthabern in der sowjetischen Besatzungszone gegründet, finanziert und gesteuert wurde.¹ In der Wahrnehmung der bundesdeutschen Strafverfolgungsorgane strahlten Aggressivität und Feindschaft des ostdeutschen Herrschaftssystems auf den Arbeitskreis unter Elfes aus und trugen zu seiner Beurteilung als verfassungsfeindlich im Sinne der §§ 90a Abs. 1, 88 Abs. 2 StGB entscheidend bei.

Wilhelm Elfes bestritt eine Steuerung des Arbeitskreises für deutsche Verständigung durch Nationale Front und SED:² Er wies den Vorwurf weit von sich, die BRD durch seine Bemühungen um Verständigung von Ost und West in eine Abhängigkeit von der Sowjetunion zu bringen; auch wäre es ihm nicht darum gegangen, die Machthaber der DDR unter Führung von Walter Ulbricht zu begünstigen oder politisch aufzuwerten.

Auch die Kontaktschuld in östlicher Variante stieß in Teilen der zeitgenössischen Rechtswissenschaft auf Kritik:³ Das Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG würde auch Verbindungen zu Organisationen schützen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD richteten. Eine deartige Verbindungsaufnahme dürfte nicht aus Gründen des ideologischen Machtkampfs pönalisiert werden; andernfalls würde der politische Gegner zu einem Straftäter herabgewürdigt und das Strafrecht in einer politischen Auseinandersetzung missbraucht. Verurteilungen hätten dann ausschließlich ein Engagement gegen die Politik des Kalten Krieges zum Gegenstand. Dieses Gesinnungsstrafrecht wäre in totalitären Staaten weit verbreitet, in einen freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat wie der BRD jedoch ein Irrweg.

¹ Siehe oben, S. 61.

² Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 554, 568.

³ Die nachfolgende Kritik wurde geäußert von Heinitz, Staatsschutz (1953), S. 3; Güde, Probleme (1957), S. 18ff; Ruhrmann, Staatsgefährdung, (1959), S. 15; Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 126; Maihofer, Rechtsstaat (1963), S. 28ff. Siehe ferner Pfannenschwarz, Gesinnungsverfolgung (1965), S. 15; Wagner, Staatsgefährdung II (1966), S. 272; Altlasten (1991), S. 9ff.

II. Kriminelle Vereinigung in staatsgefährdender Absicht, §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB

Der erste Strafantrag von Bundeskanzler Adenauer¹ richtete sich gegen die Verfasser, Herausgeber, Hersteller und Verbreiter der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“, weil die dort wiedergegebenen Ausführungen von Walter Ulbricht scharfe Angriffe gegen Bundesregierung und Bundeskanzler enthielten; dadurch wären die Tatbestände der Verunglimpfung von Staatsorganen gemäß § 97 StGB bzw. der Beleidigung von Politikern gemäß § 187a StGB erfüllt. Daraufhin warf Oberbundesanwalt Wiechmann Wilhelm Elfes und den anderen leitenden Funktionären des Arbeitskreises für deutsche Verständigung auch die Gründung und Förderung einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs.1, 129 Abs. 1, 187a StGB vor.

§ 94 Abs. 1 StGB hatte folgenden Wortlaut:

„Wird eine Tat, die nach den Vorschriften über [...] Angriffe gegen die öffentliche Ordnung (§§ 123 bis 139 StGB) [...] strafbar ist, in der Absicht begangen, einen der in § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben, so kann, soweit die Tat nicht mit schwererer Strafe bedroht ist, auf Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder auf Gefängnis erkannt werden.“

Bei § 94 Abs. 1 StGB handelte es sich um einen Strafschärfungsgrund, der bestimmte Vergehen zu Verbrechen qualifizierte: Die versuchte Teilnahme war strafbar, das Strafantragserfordernis entfiel und die Verjährungsfrist verlängerte sich.² Der Anwendungsbereich umfasste Verhaltensweisen, die erst durch ihre staatsgefährdende Zielsetzung strafrechtlich relevant wurden.³

§ 129 Abs. 1 StGB war damals folgendermaßen gefasst:

„Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, strafbare Handlungen zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, sie sonst unterstützt oder zu ihrer Gründung auffordert, wird mit Gefängnis bestraft.“

Diese Vorschrift stand in engem systematischem Zusammenhang mit der Strafdrohung gegen verfassungsfeindliche Vereinigungen gemäß § 90a StGB und sollte wie dieser einen Missbrauch der grundrechtlichen Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9

¹ Siehe oben, S. 46f.

² Kohlrausch, StGB (1956) § 94 Anm. I; LK/Jagusch, StGB I (1957) § 94 Anm. I.

³ Maurach, Strafrecht BT (1952), S. 435 und Welzel, Strafrecht (1954), S. 356.

Abs. 2 GG mit Strafe bedrohen.¹

Der objektive Tatbestand des § 129 Abs. 1 StGB setzte eine Vereinigung und die Täterschaft des Beschuldigten als Gründer, Förderer oder Rädelsführer voraus; beide Tatbestandsmerkmale stimmten mit den entsprechenden Merkmalen des § 90a Abs. 1 StGB überein. Außerdem mussten Zwecke oder Tätigkeit der Vereinigung auf die Begehung von Straftaten gerichtet sein; darin unterschied sich § 129 Abs. 1 StGB von § 90a Abs. 1 StGB. Der subjektive Tatbestand des § 129 Abs. 1 StGB setzte den allgemeinen Vorsatz und in Verbindung mit § 94 Abs. 1 StGB die besondere Absicht der Staatsgefährdung voraus.

1. Straftaten

Oberbundesanwalt Wiechmann ging nicht davon aus, dass die *Zwecke* des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes auf die Begehung von Straftaten gerichtet wären; vielmehr konzentrierte er sich auf die *Tätigkeit* des Arbeitskreises, insbesondere die Verbreitung von Aufrufen, Druckschriften und Flugblättern, und sah darin eine „Ehrverletzung gegen Politiker“ gemäß § 187a StGB.²

§ 187a StGB hatte folgenden Wortlaut:

„(1) Wird gegen eine im politischen Leben des Volkes stehende Person durch Verbreitung von Schriften eine üble Nachrede (§ 186 StGB) aus Beweggründen begangen, die mit der Stellung des Beleidigten im öffentlichen Leben zusammenhängen, und ist die Tat geeignet, sein öffentliches Wirken erheblich zu erschweren, so ist die Strafe Gefängnis nicht unter drei Monaten.

(2) Eine Verleumdung (§ 187 StGB) wird unter den gleichen Voraussetzungen mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.“

Der objektive Tatbestand setzte als Tatobjekt eine im politischen Leben des deutschen Volks stehende Person voraus. Als Tathandlung musste der Beschuldigte Schriften verbreitet haben, die als Taterfolg bei der betroffenen Person zu einer üblen Nachrede oder Verleumdung führten; diese musste geeignet gewesen sein, das öffentliche Wirken des Betroffenen erheblich zu erschweren. Im subjektiven Tatbestand waren der allgemeine Vorsatz und besondere Beweggründe erforderlich, die mit der Stellung des Betroffenen im öffentlichen Leben zusammenhängen.

Eine Person stand nach der zeitgenössischen Rechtslage im politischen Leben des

¹ Schönke/Schröder, StGB (1952) § 129 Anm. I.; Kohlrausch, StGB (1956) § 90a Anm. VIII; LK/Jagus, StGB I (1957) § 90a Anm. 1a und § 129 Anm. I.

² Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 444.

deutschen Volkes, wenn sie zum Staat eine unmittelbare Beziehung hatte und mit Gesetzgebung oder Verwaltung befasst war; dazu gehörten Abgeordnete und Regierungsmitglieder.¹ Dies traf auf Bundeskanzler Adenauer und die Mitglieder seiner Bundesregierung zu.

Schriften waren nach der zeitgenössischen Rechtslage Verkörperungen von Äußerungen oder Gedanken; sie wurden verbreitet, wenn sie einem unbestimmten Personenkreis zugänglich gemacht wurden.² Oberbundesanwalt Wiechmann führte in seinem Eröffnungsantrag die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ und zahlreiche weitere Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung auf; diese wurden von Wilhelm Elfes und den anderen Beschuldigten an Mitglieder des Arbeitskreises, Teilnehmer von Veranstaltungen und die Bevölkerung der BRD verteilt.

Der Tatbestand der üblen Nachrede gemäß § 186 StGB hatte folgende Fassung:

„Wer in Beziehung auf einen anderen eine Tatsache behauptet oder verbreitet, welche denselben verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet ist, wird, wenn nicht diese Tatsache erweislich wahr ist, wegen Beleidigung mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu einem Jahr und wenn die Beleidigung durch Verbreitung von Schriften begangen ist, mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft.“

Er umfasste die Merkmale Tatsache, Kundgabe, Beziehung auf einen anderen und Eignung zur Herabwürdigung.³ Bei dem Merkmal „Tatsachen“ konzentrierte Oberbundesanwalt Wiechmann sich auf die in der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ wiedergegebenen scharfen Angriffe von Walter Ulbricht, die er als strafrechtliche Essenz der Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung ansah; sie waren aus Sicht der Bundesanwaltschaft geeignet, Bundeskanzler Adenauer und die Mitglieder der Bundesregierung in der öffentlichen Meinung der BRD herabzuwürdigen.

Außer in einer üblen Nachrede konnte die Ehrverletzung gegen Politiker in einer Verleumdung gemäß § 187 StGB bestehen; dieser hatte folgenden Wortlaut:

„Wer wider besseres Wissen in Beziehung auf einen anderen eine unwahre Tatsache behauptet oder verbreitet, welche denselben verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet ist, wird wegen verleumderischer Beleidigung mit

¹ Schönke/Schröder, StGB (1952) § 187a Anm. II; Dreher, StGB (1954) § 187a Anm. 2; Kohlrausch, StGB (1956) § 187a Anm. III; LK/Schaefer, StGB II (1958) § 187a Anm. 2.

² Schönke/Schröder, StGB (1952) § 187a Anm. III 2; Dreher, StGB (1954) § 187a Anm. 3; Kohlrausch, StGB (1956) § 184 Anm. II und LK/Schaefer, StGB II (1958) § 187a Anm. 3a.

³ Maurach, Strafrecht BT (1952) § 18 II B 2; Schönke/Schröder, StGB (1952) § 186 Anm. II und LK/Schaefer, StGB II (1958) § 186 Anm. II.

Gefängnis bis zu zwei Jahren und, wenn die Verleumdung öffentlich oder durch Verbreitung von Schriften begangen ist, mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft.“

Der Tatbestand setzte wie § 186 StGB die Merkmale Tatsachen, Kundgabe, Beziehung auf einen Anderen und Eignung zur Herabwürdigung voraus; außerdem war die Unwahrheit der Tatsachen erforderlich. Zur Wahrheit oder Unwahrheit der Angriffe Ulbrichts enthielt der Eröffnungsantrag Wiechmanns keine Erwägungen.

Die Inkriminierung von "Ist eine Verständigung möglich?" durch Bundesregierung und Bundesanwaltschaft kontrastierte mit der strafrechtlichen Behandlung der Druckschrift „Einheit, Frieden, Freiheit“ mit Willenserklärung und Beschlüssen des Kongresses für deutsche Verständigung: Nach Einschätzung der Staatsanwaltschaft Düsseldorf verunglimpfte der Inhalt von „Einheit, Frieden, Freiheit“ Bundeskanzler und Bundesregierung in einer das Ansehen des Staates gefährdenden Weise, wodurch die Straftatbestände der §§ 97, 185ff. StGB erfüllt wären.¹ Demgegenüber hielt der damalige Bundesjustizminister Dehler eine Entschließung der Bundesregierung zu „Einheit, Frieden, Freiheit“ nicht für erforderlich, ob sie wegen Verunglimpfung und Ehrverletzung gemäß §§ 97, 185ff. StGB die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilen bzw. Strafantrag stellen sollte; die darin wiedergegebenen Äußerungen hätten kein erhebliches Gewicht und überschritten kaum das im politischen Kampf übliche Maß der Kritik.²

Bemerkenswert ist, dass die Bundesregierung durch den ersten Strafantrag von Bundeskanzler Adenauer „Ist eine Verständigung möglich?“ mit der Überbringung der Willenserklärung an Regierung und Volkskammer der DDR, nicht jedoch „Einheit, Frieden, Freiheit“ mit der Willenserklärung selbst beanstandete. Diese unterschiedliche Behandlung verdeutlicht, dass Stein des strafrechtlichen Anstoßes nicht Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung selbst waren, sondern die in ihnen wiedergegebenen scharfen Angriffe des Stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR Walter Ulbricht gegen die Bundesregierung und Bundeskanzler Adenauer. Der strafrechtliche Makel dieser Angriffe übertrug sich durch ihre Wiedergabe in „Ist eine Verständigung möglich?“ auf Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung. Damit sollte die Kontaktschuld in östlicher Variante auch eine Bestrafung von Elfes und der anderen Beschuldigten wegen Gründung und Förderung einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1, 187a StGB ermögli-

¹ Schreiben der StA Düsseldorf an Oberbundesanwalt Wiechmann vom 20.8.1952, BArch B 362/1629, S. 36.

² Schreiben des Bundesjustizminister Dehler an Oberbundesanwalt Wiechmann vom 21.11.1952, BArch B 362/1629, S. 54.

chen.

2. Absicht

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Absicht gemäß § 94 Abs. 1 StGB, die Verfassungsgrundsätze des § 88 Abs. 2 StGB zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben, durchlief in den 1950er und 1960er Jahren drei Phasen. Oberbundesanwalt Wiechmann hatte seine Entscheidung über Anklageerhebung oder Verfahrenseinstellung gegenüber Wilhelm Elfes und den anderen leitenden Funktionären des Arbeitskreises für deutsche Verständigung im Frühjahr 1956 zu treffen, sodass sie in die zweite Phase fiel. In ihr legte der Bundesgerichtshof die Staatsgefährdungsabsicht weit aus und verstand darunter den bestimmten Willen zur Herbeiführung des verfassungsschädlichen Erfolgs.¹ In diesem Zusammenhang waren folgende Ausführungen des Bundesgerichtshofs von besonderer Bedeutung:

„In staatsgefährdender Absicht handelt auch, wer den verfassungsfeindlichen Erfolg gemäß § 88 Abs. 2 StGB nicht will, aber weiß, daß die hinter ihm stehenden Kräfte diesen Erfolg wollen. Staatsfeind ist schon, wer die staatsfeindlichen Ziele der SED nicht teilt, aber in dem Bewusstsein handelt, daß er unter Benutzung der zeitgemäßen Schlagworte der Kommunisten ihre Propaganda fördert.“²

Elfes und der Arbeitskreis verfolgten zwar in Übereinstimmung mit KPD, Nationaler Front und SED die Ziele von Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung zwischen Ost und West, Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und Frieden in Europa; von weitergehenden verfassungsfeindlichen Zielen der Kommunisten distanzierte Elfes sich jedoch entschieden.³ Trotzdem beschuldigte Wiechmann ihn und seine Mitstreiter in Übereinstimmung mit der wiedergegebenen Judikatur, den Arbeitskreis für deutsche Verständigung gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1, 187a StGB als kriminelle Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gegründet und gefördert zu haben. Auf die Verfassungsgemäßheit der Ziele des Arbeitskreises, die Zurückweisung weitergehender Fernziele durch Elfes und seine deutliche Abgrenzung gegenüber verfassungsfeindlichen Bestrebungen der Kommunisten ging Wiechmann nicht ein. Dadurch wurden die §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB von der Bundesanwaltschaft genauso erweitert angewendet wie § 90a Abs. 1 StGB.

¹ BGHSt 9, 142/144, BGHSt 10, 163/167; BGHSt 11, 171/176. Arndt, Absicht, JZ 1957, S. 206; Posser, Strafsachen Zeitschrift (1957), S. 6; Ness, Schutz (1958), S. 27ff.; Jeschek, Rechtsprechung, GA 1959, S. 77; Posser, Bemerkungen, NJW 1959, S. 123, 125; Ruhrmann, Staatschutz (1959), S. 94.

² Zitiert nach Ness, Strafrecht (1969), S. 30.

³ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 556.

C. Abschluss

Das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung lief auf eine Anklage hinaus, wurde dann jedoch eingestellt.

I. Anklage

Nach Vernehmung aller Beschuldigten und Zeugen und Auswertung sonstiger Beweismittel gab Untersuchungsrichter Clauß den Vorgang am 21. Februar 1956 an Oberbundesanwalt Wiechmann zurück.¹ Daraufhin erarbeitete der Sachbearbeiter Scho.² im Frühjahr 1956³ eine 79-seitige Anklageschrift, die in ihrem Aufbau eng an den Eröffnungsantrag Wiechmanns aus dem Vorjahr angelehnt war.⁴ Dazu nahm der Sachbearbeiter auf dem Vernehmungsprotokoll von Elfes an Textpassagen mit belastendem Inhalt in rotem Farbstift Randmarkierungen und Unterstreichungen vor:⁵ „Gespräch mit Grotewohl und Ulbricht“, „Volksentscheidung“, „Grete Thiele“.

In dem Anklagesatz waren Wilhelm Elfes und Friedrich Maase als Beschuldigte bezeichnet; gegen sie wurde der Tatvorwurf der Gründung und Förderung einer verfassungsfeindlichen Vereinigung gemäß § 90a Abs. 1 StGB bzw. einer kriminellen Vereinigung in staatsgefährdender Absicht gemäß §§ 94 Abs. 1, 129 Abs. 1 StGB erhoben. Nach einer knappen Schilderung der persönlichen Verhältnisse der Beschuldigten führte auch die Anklageschrift im Einzelnen die Veranstaltungen und Veröffentlichungen des Arbeitskreises auf, wobei seine Volksentscheidungsaktion im Vordergrund stand. Daran schloss sich eine kurze rechtliche Würdigung an. Den Abschluss der Anklageschrift bildeten die Bezeichnung der Beweismittel und der Antrag, gegen die Beschuldigten das Hauptverfahren vor dem 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs zu eröffnen. Paraphiert wurde die Anklageschrift am 2. Mai 1956 durch Bundesanwalt Wagner, der dadurch als leitender Beamter der Bundesanwaltschaft die Verantwortung für den Entwurf übernahm. Ihre erste Seite war mit Bleistift diagonal durchgestrichen, weswegen aus dem Entwurf keine Reinschrift gefertigt wurde. Außer diesem Strich waren auf der Anklageschrift keine weiteren Bleistiftmarkierungen angebracht.

¹ Verfügung vom 21.2.1956, BArch B 362/1630, S. 442.

² Auf der letzten Seite der Anklageschrift ist das Kürzel „Scho“ in Maschinenschrift angebracht. Der vollständige Name konnte nicht ermittelt werden, da die Personalakten der Bundesanwaltschaft nicht eingesehen werden durften.

³ Als Datum der Anklageschrift war ursprünglich in Maschinenschrift „April 1956“ angegeben, das mit einem blauschwarzen Tintenstift in „Mai 1956“ umdatiert wurde.

⁴ Diese Anklageschrift ist enthalten in BArch B 362/1631, S. 461 (Umschlag).

⁵ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 557ff.

Zu der Anklageschrift gehörte eine 18 Seiten und 22 Punkte umfassende Begleitverfügung von Oberbundesanwalt Wiechmann; er verfügte in Punkt 1 40 Abschriften der Anklageschrift zu fertigen, und in Punkt 7, ein Schreiben an den Vorsitzenden des 6. Strafsenats des Bundesgerichtshofs mit der Bitte um Entscheidung über die gestellten Anträge zu richten.¹ Auch die Punkte 1 bis 7 der Begleitverfügung waren mit Bleistift diagonal durchgestrichen.

In den Haupt- und Handakten der Bundesanwaltschaft zu dem Ermittlungsverfahren gegen Elfes und seine Mitstreiter finden sich unterschiedliche Markierungstechniken:

- Carlo Wiechmann, der zunächst als Oberbundesanwalt amtierte, paraphierte Vorgänge durch ein großes W mit Aufstrich.²
- Bundesanwalt Wagner zeichnete für Entwürfe seiner Mitarbeiter durch ein großes W ohne Aufstrich in gewöhnlichem Schreibstift verantwortlich.³
- Oberstaatsanwalt Freitag redigierte die Anklageschrift mit einem blau-schwarzen Tintenstift und versah sie mit einem großen F als Paraphe.⁴
- Max Güde, der am 1. April 1956 zum Nachfolger Wiechmanns als Oberbundesanwalt ernannt wurde, nahm Markierungen und Paraphierungen von Anfang an mit Bleistift vor.⁵

Aus dieser Zuordnung der Markierungstechniken zu den Mitgliedern der Bundesanwaltschaft und verschiedenen auf der Anklageschrift angebrachten Daten ergibt sich folgender Geschehensablauf:

- Sachbearbeiter Scho. entwarf im Frühjahr 1956 auf Anordnung von Carlo Wiechmann, der damals Oberbundesanwalt war, eine Anklageschrift.
- Oberstaatsanwalt Freitag als Vorgesetzter von Scho. redigierte den Anklageentwurf.
 - Bundesanwalt Wagner als gemeinsamer Vorgesetzter von Scho. und Freitag paraphierte die Anklageschrift am 2. Mai 1956 und legte sie dem neuen Leiter der Bundesanwaltschaft Max Güde vor.

¹ Diese Begleitverfügung ist enthalten in BArch B 362/1631, S. 443 - 460 und S. 461 (Umschlag).

² Z. B. Vermerk vom 23.11.1953, BArch B 362/1630, S. 220.

³ Z. B. Verfügung vom 10.1.1953, BArch B 362/1625, S. 55.

⁴ Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461/79.

⁵ Z. B. Verfügung vom 20.1.1954, BArch B 362/1630, S. 237 und Schreiben vom 24.3.1953, BArch B 362/1629, S. 96. Diese Vorgänge datieren aus der Zeit Güdes als Sachbearbeiter im Elfes-Verfahren; in den Akten der Bundesanwaltschaft finden sich keine Vorgänge mit Bleistiftparaphen von Güde als *Oberbundesanwalt*, weil das Elfes-Verfahren im Frühjahr 1956 entscheidungsreif war und Güde in der Zeit zwischen seiner Ernennung zum Oberbundesanwalt am 1.4.1956 und dem Einstellungsantrag vom 19.5.1956 keine Veranlassung zu weiteren Schreiben oder Verfügungen hatte.

- Oberbundesanwalt Güde verwarf Anklageschrift und Begleitverfügung durch Bleistiftstriche und ordnete die Ausarbeitung eines Einstellungsantrags an.

II. Einstellung

Für seine Einstellungsentscheidung brachte auch Oberbundesanwalt Güde auf dem Vernehmungsprotokoll von Elfes Bleistiftmarkierungen an, im Gegensatz zum Sachbearbeiter Scho. jedoch ausschließlich an *entlastenden* Stellen:¹ „friedliche Wiederherstellung der Einheit und Unabhängigkeit Deutschlands“, „keine Begünstigung der KPD“, „Verständigung zwischen Deutschen in Ost und West“. Daneben markierte Güde einzelne Informationen zu den persönlichen Verhältnissen von Elfes:² „katholisches Waisenhaus“, „katholisch-soziale Zeitung“, „Zentrumspartei“.

Oberbundesanwalt Güde stellte den Einstellungsantrag³ am 19. Mai 1956 beim Vorsitzenden des 6. „politischen“ Strafsenats des Bundesgerichtshofs. Er betraf Wilhelm Elfes und Friedrich Maase und enthielt den Antrag, beide gemäß §§ 198 Abs. 1, 204 Abs. 1 StPO⁴ außer Verfolgung zu setzen:

„Mit der Durchführung der „Volksentscheidung“ über die Frage „Sind Sie für einen Friedensvertrag und gegen den „Generalvertrag?“ hat der „Arbeitskreis“, wie nach seinen Verlautbarungen und den Angaben der Angeschuldigten als nicht widerlegbar zu unterstellen ist, den Zweck verfolgt, in einer vom Grundgesetz zwar nicht vorgesehenen, aber auch nicht verbotenen Abstimmung die Meinung der Bevölkerung über die geplanten, die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik begründeten Verträge zu erforschen und festzustellen. Eine solche Zielsetzung stellt an sich - ebenso wie bei der von dem „Hauptausschuß“ durchgeführten „Volksbefragung“ - keine gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtete Bestrebung dar. Nicht anders ist die auf Grund des Ergebnisses der „Volksentscheidung“ erfolgte Einwirkung auf die Mitglieder des Bundestages zu beurteilen, durch die diese bei der Beschlußfassung über die Verträge im Sinne dieses Ereignisses beeinflusst werden sollten. Auch die Unterrichtung der Bevölkerung über das Ergebnis der Volksentscheidung verbunden mit der Aufforderung, für dieses Ergebnis ihrerseits einzutreten, ist mit der verfassungsmäßigen Ordnung vereinbar.“⁵

Als Anlagen waren dem Einstellungsantrag die Hauptakten der Bundesanwaltschaft, die Akten zu den übernommenen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Düsseldorf bzw. Köln und zwei Schnellhefter mit Beweismitteln beigelegt.

¹ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 560.

² Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 548.

³ Dieser Einstellungsantrag ist enthalten in BArch B 362/1625, S. 593 - 602.

⁴ § 198 Abs. 1 StPO hatte damals folgenden Wortlaut: „Hat eine Voruntersuchung stattgefunden, so entscheidet in den zur Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs gehörenden Sachen dieses Gericht, ob das Hauptverfahren zu eröffnen oder der Angeschuldigte außer Verfolgung zu setzen ist.“

§ 204 Abs. 1 StPO hatte folgenden Wortlaut: „Beschließt das Gericht, das Hauptverfahren nicht zu eröffnen, so muß aus dem Beschluß hervorgehen, ob er auf tatsächlichen oder auf Rechtsgründen beruht.“

⁵ Einstellungsantrag, BArch B 362/1625, S. 598f.

Nach der Beurteilung Güdes war eine Richtung der Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nachgewiesen, sodass eine Verurteilung von Elfes und Maase wegen Staatsgefährdung gemäß §§ 90a Abs. 1, 94 Abs.1, 129 Abs. 1, 187a StGB ausschied. Ausschlaggebend war, dass Güde im Unterschied zu Wiechmann und den westdeutschen Strafverfolgungsorganen bei seiner strafrechtlichen Würdigung von Zwecken und Tätigkeit des Arbeitskreises nicht auf Gleichstellung, Konsensschuld und Kontaktschuld zurückgriff; er stellte die west- und ostpolitischen Ziele der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer nicht mit den Staatsinteressen der BRD gleich, trennte zwischen den verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Zielen des Arbeitskreises und weitergehenden, verfassungsfeindlichen Fernzielen von KPD, Nationaler Front und SED und zog aus den Begegnungen von Elfes mit Grotewohl und Ulbricht keine strafrechtlichen Folgerungen. Vielmehr beurteilte Güde Elfes und den Arbeitskreis als politisch und strafrechtlich harmlos und schlug deshalb die Anklage wegen Staatsgefährdung nieder.¹

Durch die Einstellungsentscheidung trug Güde seiner Überzeugung Rechnung, dass die Beschuldigten in politischen Strafprozessen oft als Vertreter einer strafrechtlich nicht justiziablen Ideologie angeklagt würden.² Außerdem brachte er eine weitere Funktion des Strafprozesses zur Geltung, die Grund- und Freiheitsrechte der Betroffenen vor ausschließlich politisch motivierten Anklagen zu schützen,³ und folgte der Ansicht nicht, dass jede nicht erhobene Anklage ein Schaden für die Gerechtigkeit wäre.⁴ Er schöpfte vielmehr seinen legalen Spielraum als Oberbundesanwalt aus und entschied sich nach Abwägung aller Belange gegen eine Anklageerhebung.⁵

Der dargestellte Geschehensablauf fügt sich ein in die Bilanz der knapp fünfjährigen Amtszeit von Max Güde als Oberbundesanwalt:⁶ In dieser Zeit eröffnete die Bundesanwaltschaft rund 1.400 Ermittlungsverfahren wegen Hochverrat und Staatsgefährdung, von denen nur 246 mit einer Anklage abgeschlossen wurden; die übrigen Fälle wurden an die zuständigen Staatsanwaltschaften abgegeben oder auf Antrag des

Oberbundesanwalts vom Bundesgerichtshof eingestellt. Insgesamt ging die Zahl der

¹ Dieser Erklärung hat ein Biograf von Güde, Volker Tausch, in einem von dem Verfasser im August 2005 geführten Interview zugestimmt. Eine Andeutung gleichen Inhalts hat auch Diether Posser in einem mit dem Rechtshistoriker Dr. Henne (Frankfurt/Main) im Spätsommer 2004 geführten Telefonat gemacht.

² Mischke, Staatsgefährdung (1962), S. 47.

³ Diese Funktion betont Abendroth, Gesellschaft (1967), S. 59.

⁴ Diese Ansicht wird wiedergegeben von Wagner, Staatsräson, ZStW 1963, S. 409 und Lüttger, Verfolgungszwang, JZ 1964, S. 569.

⁵ Güde, Probleme (1957), S. 23.

⁶ Zum Folgenden Lüttger - Verfolgungszwang, JZ 1964, S. 571; Tausch, Güde (2002), S. 89.

Verurteilungen wegen politischer Delikte in der Amtszeit Güdes stark zurück.

Der Einstellungsantrag von Oberbundesanwalt Güde ging am 2. Juni 1956 beim 6. „politischen“ Strafsenat des Bundesgerichtshofs¹ ein, dessen Vorsitz damals von Friedrich-Wilhelm Geier² ausgeübt wurde.³ Das Verhältnis des Senatsvorsitzenden Geier zu Oberbundesanwalt Güde war durch das Misstrauen Güdes gegenüber der Rechtsprechung des 6. Strafsenats in politischen Strafsachen gekennzeichnet. Güde forderte den Strafsenat zur restriktiven Handhabung des politischen Strafrechts auf; damit stieß er auf die scharfe Kritik Geiers, der von der Bundesanwaltschaft mehr Anklagen forderte. Geier entwickelte sich zum Antipoden Güdes und erhielt dabei Rückendeckung vom damaligen Bundesinnenminister Gerhard Schröder (CDU). Die Spannungen zwischen Bundesanwaltschaft und 6. Strafsenat entluden sich in dem Vorwurf Güdes, die politische Justiz würde aus dem gleichen „gebrochenen Rückgrat“ judizieren wie das „Sondergerichtswesen Hitlers“. Unterstützung erhielt Güde dabei von Wilhelm Grefe (SPD), nach dessen Meinung die Spruchfähigkeit Geiers mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar wäre. Im Gegenzug bezeichnete Geier Güde als „Verräter der Anklagebehörde“, der von „Bonn gesteuert“ würde.⁴ Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass der 6. Strafsenat unter Vorsitz Geiers auf Antrag Güdes die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung beschloss.

Neben Friedrich-Wilhelm Geier war der 6. Strafsenat mit den Bundesrichtern Karl

¹ Die Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs zur Entscheidung in Staatsschutzstrafverfahren änderte sich in den 1950er Jahren mehrfach: Zuerst war der 2. Strafsenat zuständig; am 1. März 1954 ging die Zuständigkeit auf den 6. Strafsenat über, der am 1. Oktober 1956 in 3. Strafsenat umbenannt wurde.

² Biografie Geier (Pressemitteilung des Bundesgerichtshofs vom 14.4.1965; Wagner, Strafsenat [1975], S. 265):

- 6.1.1903: Geburt in Glatz/Schlesien
- Kaiserreich: Jugend in Glatz
- Weimarer Republik: Richter in Glatz
- Zweiter Weltkrieg: Teilnahme als Offizier
- Nachkriegsdeutschland: Vertreibung aus seiner schlesischen Heimat
- bis 1948 Richter am Landgericht Hamburg
- 1.7.1948: Mitglied des obersten Gerichtshofs für die britische Zone in Köln
- 1950: Eintritt in den Bundesgerichtshof, Vorsitzender des 5. Strafsenats in Berlin
- Anfang 1954: Vorsitzender des 6. Strafsenats
- ab 1958: Vorsitzender des 1. Strafsenats
- 13.4.1965: Tod in Karlsruhe.

³ Der damalige Strafverteidiger Posser qualifizierte Geier als brillanten Juristen; Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 59. Von anderen Zeitzeugen wurde der 6. Strafsenat wegen der Dominanz seines Vorsitzenden als „Geier-Senat“ bezeichnet; vgl. Schiffers, Staatsschutz (1989), S. 300; Pauli, Rechtsprechung (1998), S. 99.

⁴ Zur vorstehend geschilderten Auseinandersetzung zwischen Geier und Güde siehe Güde, Rückgrat, Spiegel 28/1961, S. 22; ders., Zeit v. 23.2.1962; Ziegler, Zeit v. 9.2. 1962; Henkels, Köpfe (1963), S. 105; Güde, Staatsschutz (1978), S. 10; Brünneck, Justiz (1978), S. 231; Posser, Zeitzeugenbericht (1998), S. 55; ders., Anwalt (2000), S. 207.

Manssen, Carlhans Scharpenseel, Kurt Weber und Alexander Wirtzfeld besetzt.¹ Sie wurden an der Wende des 19. zum 20. Jahrhundert geboren,² ihre Geburtsorte lagen nicht jenseits von Oder und Neiße.³ Im Dritten Reich waren alle Senatsmitglieder als Amtsrichter oder Staatsanwalt tätig⁴ und stiegen bis 1945 in der Ämterhierarchie nicht auf; dies erlaubt den Schluss, dass sie wie Max Güde zu den nationalsozialistischen Machthabern auf Distanz blieben und von ihnen nicht für Willfährigkeit mit hohen Richterämtern belohnt wurden. In Nachkriegsdeutschland bekleideten die Senatsmitglieder höhere Ämter an Obergerichten oder in der Staatsanwaltschaft.⁵ Der 6. Strafsenat war also nicht mit Personal aus der Bonner Ministerialbürokratie besetzt, das gezielt dort positioniert wurde, um Entstehung und Anwendung des politischen Strafrechts zu synchronisieren. Damit bildete beim 6. Strafsenat die Verflechtung von exekutiver und judikativer Gewalt bei der politischen Justiz gegen Regierungsgegner in den Gründungsjahren der BRD kein Einfallstor, durch das die Führung in Bonn eine Verurteilung von Wilhelm Elfes wegen Staatsgefährdung hätte durchsetzen können.

Ein Senatsmitglied wurde durch Verfügung des Vorsitzenden Geier nach dem spruchkörperinternen Geschäftsverteilungsplan zum Berichterstatter ernannt.⁶ Auch er arbeitete das Vernehmungsprotokoll von Elfes durch und brachte an *entlastenden* Stellen mit hellblauem Tintenstift Markierungen an:⁷ „kein Eindruck von einer Übertragung des Sowjetsystems mit Gewalt“, „nur flüchtige Beteiligung an Volksbefragung“, „kein Geld von der Nationalen Front“. Der Entscheidungsvorschlag des Berichterstatters ist nicht erhalten; die Markierungen lassen jedoch darauf schließen, dass er sich dem Antrag Güdes anschloss und eine Einstellung des Strafverfahrens gegen Elfes vorschlug.

¹ Biografien (50 Jahre Bundesgerichtshof [2000], Anhang I):

- Manssen: B. 99
- Scharpenseel: A. 34
- Weber: B. 94
- Wirtzfeld: B. 101

Biografische Informationen zu diesen Richtern sind auch in der KuK-Datenbank (Rottleuthner) enthalten.

² Manssen am 3.1.1903, Scharpenseel am 28.12.1907, Weber am 29.10.1907 und Wirtzfeld am 13.5.1899.

³ Manssen wurde in Flensburg, Scharpenseel in Hagen/Westfalen, Weber in Mannheim, Wirtzfeld in Kempen geboren.

⁴ Manssen wurde 1938 Amtsgerichtsrat in Ludwigshafen und übte dieses Amt ab 1939 in Bruck/Österreich aus; Scharpenseel war ab 1940 Amtsgerichtsrat bei der Reichsjustizverwaltung in Iserlohn; Weber ab 1938 Staatsanwalt am Landgericht in Pforzheim; Wirtzfeld war ab 1939 Amtsgerichtsrat in Berlin-Weißensee.

⁵ Manssen war Generalstaatsanwalt in Schleswig, Scharpenseel Landgerichtsdirektor in Bochum, Weber Landgerichtsdirektor in Mannheim und Wirtzfeld Senatspräsident in Hamm. Zu diesen Ämtern siehe die KuK-Datenbank (Rottleuthner).

⁶ Diese Verfügung ist handschriftlich in blasser blauer Tinte auf das erste Blatt des Einstellungsantrags gesetzt, der Name des Berichterstatters ist jedoch unleserlich, vgl. BArch B 362/1625, S. 593.

⁷ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 562.

In seinem Einstellungsbeschluss vom 22. Juni 1956¹ folgte der 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs dem Einstellungsantrag von Oberbundesanwalt Güde und stellte das Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung gegen Wilhelm Elfes und Friedrich Maase aus dem tatsächlichen Grund mangelnden Beweises gemäß §§ 198, 204 StPO ein. Seit der Aufnahme von Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft Düsseldorf waren über 4 Jahre vergangen, in denen Elfes als Staatsfeind stigmatisiert und in der öffentlichen Meinung diskreditiert war. Von diesem Stigma wurde er erst 1956 befreit.

Durch Verfügung vom 1. Oktober 1957² ordnete Bundesanwalt Arnold³ an, zwei Exemplare der Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ an die Beweismittelsammelstelle beim Bundeskriminalamt zu übersenden, ein drittes Exemplar zu den Handakten zu nehmen und die übrigen Exemplare zu vernichten. In dem Schreiben an das Bundeskriminalamt wurde die Bitte geäußert, die Druckschriften in die „Druckschriftenkartei staatsgefährdenden Inhalts“ zu übernehmen.⁴ Bemerkenswert ist, dass Arnold trotz der Einstellung des Ermittlungsverfahrens an der Beurteilung festhielt, dass die Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung einen staatsgefährdenden Inhalt hätten und in die entsprechende Kartei des Bundeskriminalamts aufgenommen werden müssten; dadurch traf er Vorsorge für eine Wiederaufnahme von Ermittlungen gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises durch die Bundesanwaltschaft oder eine Landesstaatsanwaltschaft. Die Vernichtung aller übrigen Druckschriften erfolgte am 3. Februar 1958 unter der Aufsicht eines Justizangestellten in der Papiermühle der Firma Jäger in Malsch bei Karlsruhe; sie stellte über den Erlös eine Kassenanweisung aus und verarbeitete die Fetzen zu neuem Papier.⁵

Das letzte Wort zu dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen ihn und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung gebührt Wilhelm Elfes:

„Der Umstand, daß ich nach einem langen Leben der Sorge und Arbeit für das nationale und soziale Wohl des deutschen Volkes im Geiste christlicher Kultur aufgrund fragwürdiger Angaben strafrechtlichen Maßnahmen unterworfen werde, erfüllt mich mit tiefer Sorge um die freiheitliche Entwicklung der Bundesrepublik.“⁶

¹ BArch B 362/1625, S. 603 - 604.

² BArch B 362/1631, S. 541.

³ Der Name ergibt sich aus einem Vergleich des Schriftzugs unter der Verfügung mit einem Umlaufbogen der Bundesanwaltschaft, BArch B 362/1631, S. 505.

⁴ Die Verfügung vom 1.10.1957 umfasst einen Entwurf dieses Schreibens, BArch a. a. O.

⁵ Vermerk vom 3.2.1958, BArch B 362/1631, S. 548.

⁶ Beschuldigtenaussage Elfes, BArch B 362/1625, S. 580.

2. Akt:
Interzonenpassverweigerung

„Von meiner Seite bestehen gegen dieses Vorhaben keine Bedenken.“

Dr. Fritz Fleusster, Oberstadtdirektor von Mönchengladbach
Aktenvermerk vom 26. Juni 1952 (StAMG 1d 80/175, S. 3)

Die gegenüber Wilhelm Elfes ergriffenen administrativen Maßnahmen begannen mit einer wiederholten Interzonenpassverweigerung. Seinen ersten Antrag auf Ausstellung eines Interzonenpasses stellte Elfes am 26. Juni 1952 beim Stadtamt 15 von Mönchengladbach als Passbehörde.¹ Der Interzonen-Reisepass Deutschland (Interzonenpass) wurde am 30. Juni 1946 vom Alliierten Kontrollrat eingeführt, er musste von Bewohnern der Westzonen für Reisen in die Ostzone oder nach Berlin beantragt werden, war 30 Tage gültig und wurde von der Bundesregierung am 14. November 1953 in Übereinstimmung mit den Westmächten wieder abgeschafft.² Die Reise von Elfes sollte nach der Antragsbegründung mit dem Flugzeug über die sowjetische Besatzungszone nach West-Berlin führen und ausschließlich privaten Zwecken dienen.³ Der Oberstadtdirektor von Mönchengladbach Fritz Fleusster erhob gegen das Vorhaben keine Einwände.⁴ Noch am 26. Juni 1952 machte jedoch die örtliche Polizeibehörde Bedenken gegen die Ausstellung eines Interzonenpasses an Elfes geltend:⁵

„Der Antragsteller gehört dem Vorstand des Arbeitskreises für deutsche Verständigung an und ist als solcher in letzter Zeit mehrfach als Redner in Erscheinung getreten. Der Arbeitskreis selbst muß nach seinen Zielen und dem Verhalten seiner Anhänger als eine antidemokratische Organisation angesehen werden, deren Bestrebungen sich gegen die Belange der BRD richten und geeignet sind, den inneren Frieden zu stören. Es besteht die begründete Annahme, daß der Interzonenpaß nicht für West-Berlin, sondern zum Besuch der Ostzone mißbraucht werden soll. Aus diesen Gründen ist seine Verweigerung nach dem Erlaß des Bundesministers des Innern vom 16. März 1951 gerechtfertigt.“

Nach diesem Erlass waren die Passbehörden zur Ablehnung von Anträgen auf Ausstellung von Interzonenpässen berechtigt, wenn die Antragsteller antidemokratischen Organisationen angehörten oder in ihrem Auftrag tätig waren; daneben war eine Ablehnung gerechtfertigt, wenn die Reisen der Antragsteller sich nachteilig für die Sicherheit, den inneren Frieden oder sonstige erhebliche Belange der BRD oder eines Bundeslandes auswirken konnten.⁶ Der Erlass des Bundesinnenministers wurde ergänzt durch einen Erlass des nordrhein-westfälischen Innenministers vom 23. Mai 1952, wonach ein Interzonenpass auch bei der begründeten Annahme seines Missbrauchs für Reisen von West-Berlin in die Ostzone verweigert werden konnte.⁷

Mit einer entsprechenden Begründung lehnte die Passbehörde Mönchengladbach den

¹ StAMG 1d 80/175, S. 3.

² www.brockhaus.de, 12.8.2007.

³ So die Angabe des Reisezwecks durch Elfes selbst, StAMG a. a. O.

⁴ Vermerk auf dem 1. Antrag von Elfes, StAMG ebenda.

⁵ Vermerk vom 26.6.1952, StAMG 1d 80/175, S. 4.

⁶ Dieser Erlass wird wiedergegeben in einem Vermerk der Passbehörde von Mönchengladbach vom 30.6.1952, StAMG 1d 80/175, S. 5.

⁷ Vermerk vom 30.6.1952, StAMG a. a. O.

ersten Antrag von Wilhelm Elfes auf Ausstellung eines Interzonenpasses durch Bescheid vom 30. Juni 1952¹ ab. An der Begründung des Ablehnungsbescheids wird deutlich, dass der Vorwurf einer Kontaktschuld in östlicher Variante auch für die administrative Maßnahme der Interzonenpassverweigerung gegenüber Elfes von ausschlaggebender Bedeutung war; sie hatte dieselben welt- bzw. deutschlandpolitischen Spannungsfelder aus Kaltem Krieg und Deutscher Teilung zum Hintergrund wie das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren. Gegen den Ablehnungsbescheid wäre gemäß § 45 des Polizeiverwaltungsgesetzes von NRW der Beschwerdeweg zum Präsidenten des Regierungsbezirks Düsseldorf eröffnet gewesen, den Elfes jedoch nicht beschritt.

Den zweiten Antrag auf Ausstellung eines Interzonenpasses stellte Wilhelm Elfes am 8. Oktober 1952; Ziel dieser Reise sollte ein Parteitag der Ost-CDU in Ost-Berlin sein.² Auch bei diesem Antrag erteilte Fleusster zunächst seine Zustimmung, seine Unterschrift in schwarzer Tinte mit Siegel wurde jedoch nachträglich mit einem blauen Schreibstift mehrfach durchgestrichen.³ Durch Bescheid vom 13. Oktober 1952 lehnte die Passbehörde Mönchengladbach den zweiten Antrag von Elfes sodann förmlich ab; seine Begründung entsprach dem ersten Ablehnungsbescheid.⁴ Ergänzend wurde ausgeführt, dass die Einladung zum Parteitag der Ost-CDU ohne Bedeutung wäre, da es sich bei dieser Partei um eine gleichgeschaltete Organisation der SED handelte; gerade dort würde Elfes die Gelegenheit gegeben, durch seine Propaganda das Ansehen der BRD zu schädigen. Auch hier wurden die Erlasse des Bundesinnenministers vom 16. März 1951 bzw. des nordrhein-westfälischen Innenministers vom 23. Mai 1952 als Rechtsgrundlagen herangezogen.

Seinen dritten Antrag auf Ausstellung eines Interzonenpasses stellte Wilhelm Elfes am 11. März 1953 bei der Passbehörde Mönchengladbach; auch diese Reise sollte nach der Antragsbegründung mit dem Flugzeug aus dem Rheinland nach West-Berlin führen und dem Besuch eines Freundes dienen.⁵ Wie bei den ersten beiden Anträgen äußerte Fleusster dagegen keine Bedenken.⁶ Am 14. März 1953, zwei Tage zwei Tage vor der geplanten Reise, erhielt die Polizeibehörde Mönchengladbach jedoch eine Weisung vom nordrhein-westfälischen Innenministerium und leitete sie an die Passbehörde weiter; danach dürfte ein Interzonenpass an Elfes nicht ausgehändigt

¹ Ablehnungsbescheid vom 30.6.1952, StAMG ebenda.

² StAMG 1d 80/175, S. 6f.

³ Zustimmung und Unterschrift sind auf den zweiten Antrag von Elfes gesetzt, StAMG a. a. O.

⁴ Ablehnungsbescheid vom 13.10.1952, StAMG 1d 80/175, S. 9.

⁵ StAMG 1d 80/175, S. 21f.

⁶ Stempel und Unterschrift des Oberstadtdirektors sind auch hier auf den Antrag gesetzt, StAMG 1d 80/175, S. 22.

werden und wäre bei einer bereits erfolgten Aushändigung wieder einzuziehen.¹ Der daraufhin erlassene Ablehnungsbescheid der Passbehörde Mönchengladbach vom 14. März 1953 stimmte mit den beiden vorausgegangenen Ablehnungsbescheiden überein.² Auch gegen ihn ergriff Elfes keinen Rechtsbehelf.

¹ Vermerk der Passbehörde Mönchengladbach vom 16.3.1953, StAMG 1d 80/175, S. 20.

² Ablehnungsbescheid vom 14.3.1953, StAMG 1d 80/175, S. 25.

3.Akt:

Reisepassverweigerung

„Das ist mir geradezu unverständlich.“

Dr. Diether Posser, Rechtsanwalt

Schreiben an Elfes vom 17. Januar 1957 (StAMG 15/8/98, S. 240)

A. Nichtverlängerung

Im Frühsommer 1953 beantragte Wilhelm Elfes beim Stadtamt 15 von Mönchengladbach als Passbehörde die Verlängerung seines abgelaufenen Reisepasses.¹ Elfes benötigte den Reisepass aus mehreren Gründen:² Während des Zweiten Weltkriegs wurde sein ältester Sohn Heinz als deutscher Soldat in Dänemark von einem fanatischen Nationalsozialisten wegen politischer Meinungsverschiedenheiten erschossen; 1953 bestand für Elfes erstmals die Möglichkeit, das Grab seines Sohnes in Dänemark aufzusuchen und über die Umstände des Todes Näheres zu erfahren. Drei minderjährige Kinder des Sohnes lebten in Holland und Elfes wurde vom zuständigen deutschen Vormundschaftsgericht als nächster männlicher Verwandter zum Vormund seiner Enkel bestellt; zur Erfüllung seiner Berichtspflichten waren wiederholte Reisen nach Holland erforderlich. Die Reisepassverlängerung erschien problemlos, weil Elfes den Mitarbeitern der Stadtverwaltung Mönchengladbach nach seiner Tätigkeit als Oberbürgermeister und Oberstadtdirektor „in guter Erinnerung“ war, und sie gegen die von Elfes beabsichtigten Reisen zu privaten Zwecken „keine Bedenken“ erhoben.³

Rechtlicher Hintergrund des Antrags war § 1 des Gesetzes über das Paßwesen (Paßgesetz, PaßG) vom 4. März 1950⁴. Danach waren alle Deutschen, die den Geltungsbereich des Grundgesetzes über eine Auslandsgrenze verließen, verpflichtet, sich durch einen Reisepass auszuweisen. Der Reisepass war eine Urkunde zur Legitimation im Grenzverkehr, die auch im Inland als Ausweis galt. Auf seine Ausstellung hatte jeder Deutsche einen im Verwaltungsrechtsweg durchsetzbaren Rechtsanspruch. Der Reisepass konnte aus bestimmten Gründen verweigert, entzogen oder im Geltungsbereich beschränkt werden.

Gemäß Art. 73 Nr. 3 GG fiel das Passwesen in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das daraufhin erlassene Paßgesetz wurde gemäß Art. 85 GG im Auftrag des Bundes durch die Länder ausgeführt, die dabei den Weisungen des Bundesinnenministeriums unterstanden. Die Länder übertrugen die Wahrnehmung des Passwesens auf die Meldeämter der Kommunen als Passbehörden.

Die Verwaltungsorganisation in NRW bestand auf Landesebene aus den Ministerien und Bezirksregierungen und auf Kommunalebene aus den Kreisen, kreisfreien Städ-

¹ Eßer, Elfes (1990), S. 263; Posser, Anwalt (2000), S. 82f. Das genaue Datum des Antrags ist dort nicht angegeben und konnte auch den Akten der Passbehörde Mönchengladbach nicht entnommen werden, weil diese nicht erhalten sind.

² Zum Folgenden Schreiben von Elfes an einen Freund vom 1.4.1955, StAMG 15/8/98, S. 82.

³ So die Darstellung von Posser, Anwalt (2000), S. 82.

⁴ BGBl. I, S. 290.

ten und Gemeinden.¹ Auch in NRW wurde das Passwesen auf die Kommunen übertragen; in Mönchengladbach nahm es das Stadtamt 15 als Passbehörde wahr, das dabei der Aufsicht des Innenministeriums unterstand.²

Im April 1947 übernahm Karl Arnold (CDU)³ das Amt als Ministerpräsident von NRW. Nach der 2. Landtagswahl berief er am 26. Mai 1952 Franz Meyers (CDU)⁴ als Innenminister in sein Kabinett. Im Zuge einer Neubesetzung der Schlüsselpositionen im Innenministerium ernannte Meyers Ludwig Adenauer, einen Neffen Konrad Adenauers, zum Leiter der Kommunalabteilung III; außerdem übernahm Klaus Tegessy die Leitung der Polizeiabteilung IV.⁵

Eine Viertelstunde vor Aushändigung des Reisepasses an Elfes untersagte ein Mitarbeiter des nordrhein-westfälischen Innenministeriums dies telefonisch.⁶ Daraufhin lehnte die Passbehörde Mönchengladbach den Antrag von Elfes auf Reisepassverlängerung durch Bescheid vom 6. Juni 1953 ab.⁷ Dieser Ablehnungsbescheid enthielt gemäß § 25 Abs. 1 der „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Paßgesetzes“ vom 15. August 1952⁸ keine Begründung; danach waren Gründe für die Versagung eines Reisepasses nicht anzugeben, wenn entsprechende „Anweisungen“ vorlagen.

Elfes wurde inoffiziell mitgeteilt, dass die zuständigen Stellen von Mönchengladbach sich durch eine Weisung des „nordrhein-westfälischen Landesinnenministeriums“ zur Nichtverlängerung des Reisepasses gezwungen gesehen hätten⁹ und der Betroffene selbst sprach in mehreren Schreiben von der durch „Meyers“ gegen ihn ver-

¹ Vgl. Romeyk, Geschichte (1988), S. 23ff.

² Vermerk vom 30.10.1952, StAMG 1d 80/175, S. 13.

³ Zu seiner Biografie siehe nur D. Hüwel, Karl Arnold (1980) mit weiteren Literaturnachweisen.

⁴ Biografie Meyers (Harlinghausen, Meyers, [1966], S. 27ff und Meyers, Meyers, [1982], S. 78f):
- 31.7.1908: Geburt in Mönchengladbach
- Kaiserreich/Weimarer Republik: Jugend in Mönchengladbach, Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg und Köln
- 1935: Rechtsanwalt in Mönchengladbach
- 1940 - 1945: Teilnahme als Soldat am Zweiten Weltkrieg, zuletzt Hauptmann der Artillerie
- 1952: Oberbürgermeister von Mönchengladbach
- 1952 - 1956: Innenminister von NRW
- 1957: Wahlkampforganisator der CDU, Mitglied des Bundestags
- 1958 - 1966: Ministerpräsident von NRW
- 27.1.2002: Tod in Mönchengladbach

⁵ Meyers, Meyers (1982), S. 104f. und Romeyk, Geschichte (1988), S. 45.

⁶ Vermerk der Passbehörde Mönchengladbach vom 31.10.1957, StAMG 1d 80/175, S. 26. In diesem Vermerk wird klargestellt, dass die „Auffassung“ einer Reisepassverweigerung durch die „Stadtväter von Mönchengladbach“ irrig wäre.

⁷ VG Düsseldorf, StAMG 15/8/98, S. 6. Posser, Anwalt (2000), S. 83.

⁸ Bundesanzeiger Nr. 164, S. 1

⁹ Eßer, Elfes (1990), S. 263 und Posser, a. a. O.

hängen „Paßsperre“.¹ Meyers charakterisierte Elfes als „linkslastigen ehemaligen Zentrumsolitiker“, der „immer mehr nach links driftete“, „Einladungen von den Sowjetrussen“ bekam, die „Sowjetunion bereiste“ und sich von einem „waschechten Kommunisten“ nur noch durch seinen christlichen Glauben unterschied.² Die Weisung ist im Original nicht erhalten.

Der Führung in Bonn um Bundeskanzler Adenauer und Bundesinnenminister Robert Lehr (CDU) bzw. Gerhard Schröder (CDU)³ konnte an Ausreisen und oppositionellen Auftritten von Wilhelm Elfes in Westeuropa nicht gelegen sein, weil insbesondere in Frankreich die Zustimmung zu der von Adenauer angestrebten europäischen Verteidigungsgemeinschaft zweifelhaft war. Sie hatten also ein Motiv und auch die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten, Elfes durch Nichtverlängerung des Reisepasses an einer Ausreise nach Westeuropa zu hindern. Adenauer hatte am 25. Oktober 1952 zur Absicherung seiner Ostpolitik einen Strafantrag gegen die Druckschrift „Ist eine Verständigung möglich?“ mit den scharfen Angriffen von Walter Ulbricht gestellt und dadurch das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung gegen Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung angestoßen. Zur Absicherung der auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichteten Westpolitik Adenauers bewirkten Stellen auf Bundes- und Landesebene die Nichtverlängerung des Reisepasses von Elfes.

Diese Überlegungen sprechen für folgenden Geschehensablauf:

- Der Bundesinnenminister erließ gemäß Art. 85 Abs. 3 GG die Weisung auf Nichtverlängerung des Reisepasses von Wilhelm Elfes und leitete sie dem nordrhein-westfälischen Innenminister Meyers zu.
- Dieser veranlasste den Leiter der Polizeiabteilung IV Tegessy, die Weisung an die zuständigen Stellen in Mönchengladbach weiterzuleiten.
- Daraufhin rief ein Mitarbeiter der Polizeiabteilung IV bei der Passbehörde Mönchengladbach an und untersagte die Aushändigung des Reisepasses.
- Dadurch war der zuständige Sachbearbeiter der Passbehörde Mönchengladbach gezwungen, mit Bescheid vom 6. Juni 1953 die Verlängerung des Reisepasses von Elfes zu verweigern.

Dieser Geschehensablauf fügte sich in die Praxis der politischen Justiz gegen Regie-

¹ Schreiben an Oberstadtdirektor Fleusster vom 1.4.1955, StAMG 15/8/98, S. 82, an Prof. Dr. Friedensburg vom 4.7.1956, StAMG 15/8/98, S. 177 und an den Bundestagsabgeordneten Walter Menzel vom selben Tag, StAMG 15/8/98, S. 176.

² Meyers, Meyers (1982), S. 50.

³ 20.10.1953 bis 14.11.1961

rungsgegner ein, wonach die Verweigerung des Reisepasses immer öfter zur administrativen Begleiterscheinung einer auch gegen Elfes laufenden Ermittlung wegen Staatsgefährdung gehörte.¹

Gegen den Ablehnungsbescheid legte Elfes Einspruch ein. Auch bei der Entscheidung darüber war Oberstadtdirektor Fleusster an die Weisung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums gebunden; aus diesem Grund wies er den Einspruch durch Bescheid vom 4. Juli 1953 zurück.² Gegenüber Elfes erklärte Fleusster, dass die Ablehnung der Reisepassverlängerung mit „Recht und Demokratie unvereinbar“ wäre; er hätte den Bescheid aber geben müssen, weil der „Minister“ es von ihm verlangt hätte.³ Fleusster sprach von „Minister“; damit konnte aber nur der damalige Innenminister Franz Meyers gemeint sein, weil nur dessen Ressort als oberste Aufsichtsbehörde für das Passwesen zuständig war und gegenüber Passbehörde und Oberstadtdirektor von Mönchengladbach ein Weisungsrecht hatte.

B. Rechtsschutz

Gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses beschritt Wilhelm Elfes den Verwaltungsrechtsweg und erhob danach Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.

I. Verwaltungsrechtsweg

Der Verwaltungsrechtsweg begann beim Verwaltungsgericht Düsseldorf und führte über das Oberverwaltungsgericht Münster bis zum Bundesverwaltungsgericht.

1. Verwaltungsgericht Düsseldorf

Am 4. August 1953 erhob Wilhelm Elfes gegen den Einspruchsbescheid des Oberstadtdirektors von Mönchengladbach frist- und formgerecht eine Vornahmeklage auf Verlängerung seines Reisepasses zum Verwaltungsgericht Düsseldorf⁴ und wurde dabei durch den Verwaltungsrechtsrat⁵ Albert Heuß aus Düsseldorf vertreten. Elfes beantragte, die Stadt Mönchengladbach unter Aufhebung von Ablehnungs- und Widerspruchsbescheid zu verpflichten, seinen Reisepass zu verlängern, und führte aus:⁶ Der Reisepass würde neben dem Besuch der Enkelkinder in Holland auch für seine politische Tätigkeit benötigt. Durch sein Eintreten gegen eine Wiederaufrüstung und

¹ Diese Begleiterscheinung betont Posser, Strafsachen Zeitschrift (1957), S. 8.

² VG Düsseldorf, StAMG 15/8/98, S. 6.

³ Diese Erklärung wird zitiert in einem Schreiben von Elfes an Posser vom 9.11.1954, StAMG 15/8/98, S. 41.

⁴ Das durch sie eingeleitete Verwaltungsgerichtsverfahren erhielt das Aktenzeichen 10 K 136/53.

⁵ Dieser ist ein Beamter des höheren Dienstes auf Kommunalebene wie der Regierungsrat auf Landes- und Bundesebene.

⁶ Zum Folgenden VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 7f.

Beteiligung der BRD an Militärverträgen mit westlichen Staaten und für eine friedliche Verständigung mit der DDR würde er die Bundesrepublik jedoch nicht im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG gefährden. Diese Bestimmung wäre verfassungswidrig, weil sie gegen das in Art. 11 Abs. 1 GG garantierte Grundrecht der Freizügigkeit verstieße; überdies würde die Beklagte durch ihre Weigerung, den Reisepass zu verlängern, wichtige rechtsstaatliche Grundsätze verletzen. Demgegenüber beantragte die Stadt Mönchengladbach, die Klage abzuweisen.

Die erkennende 10. Kammer des Verwaltungsgerichts Düsseldorf war damals mit VerwaltungsgERICHTSDIREKTOR Jager als Vorsitzendem, VerwaltungsgERICHTSRAT Sträter als Beisitzer sowie einer Behördenangestellten, einem Kaufmann und einem Textilgroßhändler als ehrenamtlichen Richtern besetzt. Dem ausgewerteten Aktenmaterial lassen sich bei den hauptamtlichen Mitgliedern keine Anhaltspunkte zu Gegensätzen oder Antipathien gegenüber Elfes entnehmen.

Gemäß § 57 Abs. 1 Verordnung Nr. 165 der britischen Militärregierung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone vom 13. September 1948 (MRVO Nr. 165)¹ konnte das Verwaltungsgericht Düsseldorf seine Entscheidung auch ohne mündliche Verhandlung durch Bescheid treffen, wenn durch die Erklärungen der Parteien das Sach- und Rechtsverhältnis genügend geklärt erschien. Daraufhin erkannte die 10. Kammer ohne mündliche Verhandlung in der Sitzung vom 18. September 1953 durch Bescheid im Namen des Volks für Recht:²

„Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens fallen dem Kläger zur Last.“

Der Tatbestand enthielt neben einer knappen Schilderung des bisherigen außergerichtlichen Reisepassverfahrens auch die konträren Anträge der Parteien.

Die Gründe des Bescheids begannen damit, dass jeder Deutsche beim Nichtvorliegen von Versagungsgründen einen Rechtsanspruch auf Ausstellung oder Verlängerung des Reisepasses hatte.³ Danach wurde ausführlich begründet, warum die politische Tätigkeit von Elfes im Ausland sowohl die äußere als auch die innere Sicherheit der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit a) PaßG gefährdete:⁴

„Der Paß ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Antragsteller als Inhaber eines Passes die innere oder die äußere Sicherheit oder sonstige er-

¹ Verordnungsblatt für die britische Zone (VOBl.BZ) 1948, S. 263.

² VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 6.

³ VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 7.

⁴ Zum Folgenden VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 8f.

hebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines deutschen Landes gefährdet.“

Vom 12. bis 19. Dezember 1952 hätte der Kläger an dem Kongress der Völker für den Frieden in Wien als Delegierter der BRD teilgenommen, ohne dazu von einem verfassungsmäßig zuständigen Bundesorgan ermächtigt worden zu sein; überdies hätte er im Februar 1953 in Paris mit französischen Politikern über die Verhinderung des Generalvertrags gesprochen und dadurch entgegen Art. 32 Abs. 1 GG eine „selbständige Außenpolitik“ geführt. Vor diesem Hintergrund würden gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 1. Alt. PaßG bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er auch in Zukunft als Inhaber eines Reisepasses die äußere Sicherheit der BRD gefährdete.

Mit seiner politischen Tätigkeit im Ausland würde Elfes nach Ansicht des Verwaltungsgerichts auch gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 2. Alt. PaßG die innere Sicherheit der BRD gefährden:¹ In der von Elfes auf dem Völkerkongress in Wien unterzeichneten „Gesamtdeutschen Erklärung“ würde eine demokratische Ordnung in Deutschland gefordert; dadurch, dass er sich auf internationalen Kongressen für diese einsetzte, würde er die Grundordnung der Bundesrepublik als ungerecht für die Deutschen und gefährlich für das Ausland hinstellen.

Am Ende seines Bescheids erwog das Verwaltungsgericht Düsseldorf, ob Elfes in Anwendung von § 14 Abs. 2 der „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Paßgesetzes“² ein gegenständlich und zeitlich beschränkter Reisepass für den Besuch seiner Enkelkinder in Holland ausgestellt werden könnte; in diesem Fall wäre jedoch zu besorgen, dass er von dort in die DDR oder andere Staaten reiste und seine für die BRD gefährliche Tätigkeit entfaltet.³

Gegen den Bescheid konnte binnen eines Monats nach seiner Zustellung beim Verwaltungsgericht Düsseldorf entweder mündliche Verhandlung beantragt oder Berufung eingelegt werden. Wurde rechtzeitig mündliche Verhandlung beantragt, galt der Bescheid als nicht ergangen; wurde weder mündliche Verhandlung beantragt noch Berufung eingelegt, galt er als rechtskräftiges Urteil.⁴

Wilhelm Elfes beantragte gegen den Bescheid des Verwaltungsgerichts Düsseldorf die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung, die am 4. Dezember 1953 stattfand; an ihr nahmen neben Elfes auch Verwaltungsrechtsrat Heuß, ein Justitiar der

¹ Zum Folgenden VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 9ff.

² Bundesanzeiger Nr. 164 vom 26.8.1952, S. 1.

³ VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 12.

⁴ Zu dieser Rechtsbehelfsbelehrung VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 13.

beklagten Stadt Mönchengladbach und ein Vertreter des öffentlichen Interesses¹ teil. Der Justitiar verwies zur Begründung der Reisepassverweigerung auf die politische Tätigkeit von Elfes in der BRD, in der DDR und im Ausland:²

„Nach den Informationen des nordrhein-westfälischen Innenministers sind Tatsachen bekannt geworden, die die enge Verbindung des Klägers zur KPD und zu sowjetzonalen Regierungsstellen ergeben. Diese Tatsachen beweisen, daß seine Auslandsreisen dazu dienen sollen, an Gesprächen und Kongressen aktiv teilzunehmen. Dadurch sind sie geeignet, der Politik der Bundesregierung entgegenzuwirken und im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG erhebliche Belange der BRD zu gefährden.“

Mit der politischen Tätigkeit von Elfes in der BRD konnte nur sein Engagement in der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer gemeint sein; in diesem Zusammenhang nahm auch der Beklagtenvertreter eine Gleichstellung der Regierungspolitik Adenauers mit den erheblichen Belangen der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG vor. Bei der DDR klingt ein weiteres Mal der Vorwurf einer Kontaktschuld in östlicher Variante an.

Zwar hätte er an Besprechungen mit französischen Politikern in Paris, an dem Kongress der Völker für den Frieden in Wien und an der Tagung des Weltfriedensrats in Budapest teilgenommen; dabei wäre er jedoch nicht als offizieller Vertreter der BRD aufgetreten. Dem trat Wilhelm Elfes entgegen:³ Auch würde er die Staatsform der DDR nicht für vorbildlich halten und auf Westdeutschland übertragen wollen. Bei seinen Auslandsreisen handelte es sich „keineswegs um eine Gefahr für die Bundesrepublik“; er wäre vielmehr der Meinung, dass die Spaltung Deutschlands nur durch eine Verständigung der Regierungen der BRD und der DDR beseitigt werden könnte. Nur wenn Deutschland von einer Wiederaufrüstung und Beteiligung an Militärverträgen mit Westeuropa und den Vereinigten Staaten absähe, wäre die Sowjetunion bereit, einer Vereinigung des gespaltenen Deutschlands zuzustimmen.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf entschied über die Vornahmeklage von Elfes auf Reisepassverlängerung schließlich durch Urteil vom 4. Dezember 1953:⁴

„Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden dem Kläger auferlegt.“

Auch im Tatbestand des Urteils wurden zunächst die privaten Reisezwecke ange-

¹ Dieser konnte auf eigenen Entschluss in ein Verwaltungsgerichtsverfahren eintreten und vertrat als Partei kraft Amtes die Interessen von Behörden und anderen Hoheitsträgern.

² Zum Folgenden VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 26f.

³ Zum Folgenden VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 27f.

⁴ VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 25.

führt. Darüber hinaus wurden die mit den Auslandsreisen von Elfes zusätzlich verfolgten politischen Zwecke hervorgehoben; der Kläger würde den Reisepass auch für seine politische Tätigkeit im westeuropäischen Ausland benötigen.¹

In den Gründen verneinte das Verwaltungsgericht Düsseldorf eine Verletzung des Grundrechts auf Freizügigkeit durch § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG:² Nach dem klaren Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Art. 11 Abs. 1 GG bezöge sich die Freizügigkeit ausschließlich auf das Bundesgebiet. Nur das in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit umfasste ein Recht auf Reisen in das Ausland, das jedoch durch § 7 Abs. 1 PaßG als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung eingeschränkt würde.

Bei § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG selbst differenzierte das Verwaltungsgericht auch im Urteil zwischen einer Gefährdung der äußeren und inneren Sicherheit der BRD:³ Bei Unterzeichnung und Verlesung der „Gesamtdeutschen Erklärung“ auf dem Völkerkongress in Wien und bei Gesprächen mit französischen Politikern in Paris hätte Elfes sich als Delegierter der BRD ausgegeben und entgegen Art. 32 Abs. 1 GG eine selbständige Außenpolitik betrieben; darin läge eine Gefährdung der äußeren Sicherheit der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 1. Alt. PaßG.

Maßgeblich zu berücksichtigen wäre aber auch der Inhalt der „Gesamtdeutschen Erklärung“:

„Immer deutlicher zeigt es sich, daß Bonn die Verfassung und die demokratischen Grundrechte mißachtet, um dem Willen Washingtons nach Aufstellung einer westdeutschen Armee beschleunigt nachzukommen. Mögen die Völker die große Gefahr erkennen, die zwangsläufig aus der Politik der Gewalt und der Kriegsvorbereitung erwächst.“⁴

Dadurch müßte bei den Lesern der Eindruck entstehen, als ob die Bundesregierung vorsätzlich Verfassung und demokratische Grundrechte verletzen und entgegen den Bestimmungen des Grundgesetzes Truppen aufstellen und Bündnisverträge abschließen würde. Durch die Unterzeichnung und Verlesung dieser Passagen würde Elfes die innere Sicherheit der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 2. Alt PaßG gefährden.

Die 10. Kammer stellte in Übereinstimmung mit den westdeutschen Organen der politischen Justiz gegen Regierungsgegner die gerade amtierende Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer mit der BRD gleich; außerdem werteten die erkennenden Richter die auf das Grundrecht der freien Meinungsäußerung gestützte warnende

¹ VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 25f.

² Zum Folgenden VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 28f.

³ Zum Folgenden VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 29f.

⁴ Dieses Zitat in VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 30f. Die vollständige „Gesamtdeutsche Erklärung“ ist im Anhang auf Seite 230 enthalten.

Kritik von Elfes als Gefährdung der BRD im Sinne § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG. Dadurch gelangten sie zu einer Rechtmäßigkeit der Reisepassverweigerung und wiesen die dagegen gerichtete Klage von Elfes ab.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf bemühte sich am Ende des Urteils um einen versöhnlichen Ton:

„Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung den Eindruck gewonnen, daß der Kläger ernsthaft die Erhaltung des Friedens und die Wiedervereinigung anstrebt und nicht etwa vorsätzlich die verfassungsmäßige Ordnung der BRD umstürzen will.“¹

Verwaltungsgerichtsdirektor Friedrich Müller aus Wiesbaden² verneinte in seinem von Elfes zur Einschätzung der Rechtsmittelaussichten erbetenen Gutachten eine Gefährdung der äußeren oder inneren Sicherheit der BRD durch das politische Engagement von Elfes im Ausland:³ Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts Düsseldorf wäre Elfes auf dem Völkerkongress in Wien und bei den Verhandlungen mit französischen Politikern in Paris nicht als offizieller Vertreter der BRD mit einer selbständigen Außenpolitik aufgetreten; vielmehr wäre für alle Beteiligten erkennbar gewesen, dass er ausschließlich als Privatperson ohne offiziellen Auftrag seiner Regierung agierte. Auch hätte er durch die Unterzeichnung und Verlesung der „Gesamtdeutschen Erklärung“ nicht die innere Sicherheit der BRD gefährdet; die in dieser Erklärung geforderte Errichtung einer demokratischen Ordnung in Deutschland sollte nämlich ausschließlich den friedlichen Kräften des Volkes zur vollen Entfaltung verhelfen, die Wiederaufrüstung verhindern und den Nachbarn Deutschlands ausreichende Garantien gegen eine neue militärische Bedrohung von deutscher Seite geben.

2. Oberverwaltungsgericht Münster

Gegen das abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf legte Wilhelm Elfes am 5. Dezember 1954 Berufung zum Oberverwaltungsgericht Münster ein und wurde dabei zunächst von Verwaltungsrechtsrat Heuß vertreten; im Verlauf des Berufungsverfahrens bestellte Elfes statt seiner Diether Posser zum Prozessbevollmächtigten.⁴

Elfes hielt an seinem Antrag fest, Ablehnungs- und Widerspruchsbescheid der Stadt Mönchengladbach aufzuheben und sie zu verpflichten, ihm einen Reisepass auszu-

¹ VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 34f.

² Wer das war konnte nicht aufgeklärt werden.

³ Dieses Gutachten ist als Schreiben von Müller an Elfes im StAMG 15/8/98, S. 15 – 18 enthalten.

⁴ Diese Bestellung erfolgte durch Schreiben von Elfes an Posser vom 9.11.1953, StAMG 15/8/98, S. 41.

stellen.¹ Diesen Antrag begründete Posser mit Schriftsatz vom 16. Dezember 1954 ausführlich.² Die Reisepassverweigerung verstieße gegen die Grundrechte von Elfes auf Ausreisefreiheit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG; entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts hätte Elfes durch seine Teilnahme an ausländischen Kongressen und seine Gespräche mit ausländischen Politikern keine selbständige Außenpolitik betrieben und dadurch gegen Art. 32 Abs. 1 GG verstoßen, weil er nicht als offizieller Vertreter der BRD aufgetreten wäre. Auch eine Gefährdung der inneren Sicherheit gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 2. Alt. PaßG wäre zu verneinen, was der Aufsatz "Drei Fragen, drei Antworten" von Elfes in einer Veröffentlichung der Deutschen Sammlung beweisen würde. Danach achteten sie das Grundgesetz nicht nur, sondern stützten sich darauf und wollten es verwirklichen. Demgegenüber beantragte die Stadt Mönchengladbach, die Berufung als unbegründet abzuweisen.³

Der erkennende 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Münster war mit drei Berufsrichtern einschließlich dem Vorsitzenden und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt; dies waren damals Senatspräsident Schmidt-Tophoff, die Oberverwaltungsgerichtsräte Meyer-Westphalen und Wacke sowie ein Diplom-Volkswirt und ein Textilingenieur. Von den Beisitzern wurde Gerhard Wacke nach dem spruchkörperinternen Geschäftsverteilungsplan zum Berichterstatter im Berufungsverfahren von Elfes bestimmt.⁴ Biografische Informationen zu den Senatsmitgliedern ließen sich nicht ermitteln.

Das Oberverwaltungsgericht Münster erkannte ohne mündliche Verhandlung nach Sitzung am 18. Dezember 1954 durch Bescheid im Namen des Volkes für Recht:⁵

„Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens hat der Kläger zu tragen.

Die Revision wird zugelassen, weil die Entscheidung auf Bundesrecht beruht und grundsätzliche Fragen betrifft.“

Der Tatbestand⁶ enthielt zunächst eine Schilderung des bisherigen Rechtsstreits um Reisepassverlängerung aus behördlichem Verwaltungsverfahren und Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf. Danach wurden die Berufungsanträge und ihre Begründungen wiedergegeben, darunter die Auffassung von Elfes, dass sein au-

¹ OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 58.

² Zum Folgenden Berufungsbegründung, StAMG 15/8/98, S. 49 - 53.

³ OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 58.

⁴ Diese Bestimmung wird erwähnt in einem Schreiben von Posser an Elfes vom 4.12.1954, StAMG 15/8/98, S. 46

⁵ OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 58.

⁶ OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 58f.

berparlamentarisches Engagement gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD ihre Sicherheit nicht im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG gefährdete.

Die Gründe des Berufungsbescheids¹ begannen mit Ausführungen zur Reisepasspflicht und einem grundsätzlichen Rechtsanspruch von Elfes auf Verlängerung seines Reisepasses. Danach verneinte jedoch auch das Oberverwaltungsgericht Münster einen Verstoß des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG gegen die Grundrechte von Elfes auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Außerdem bestätigte es die Feststellungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, wonach Elfes durch seine Auslandsauftritte die äußere Sicherheit der BRD gefährdet und die Voraussetzungen einer Reisepassverweigerung gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 1. Alt. PaßG erfüllt hätte. Angeführt wurde auch hier zunächst die Teilnahme von Elfes am Kongress der Völker für den Frieden in Wien, auf dem er zusammen mit Teilnehmern aus der DDR die „Gesamtdeutsche Erklärung“ verfasst, unterzeichnet und verlesen hätte; auch in diesen Ausführungen klingt der Vorwurf einer Kontaktschuld in östlicher Variante an. Angeführt wurden weiter die von Elfes und Wirth im Februar 1953 mit französischen Politikern in Paris geführten Gespräche; dies offenbart den eigentlichen Grund für die Reisepassverweigerung gegenüber Elfes, der seine Opposition gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD insbesondere in Frankreich nicht entfalten sollte, wo eine Zustimmung zu der von Bundeskanzler Adenauer angestrebten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zweifelhaft war.

Der Berufungsbescheid wurde zusätzlich auf eine von Wilhelm Elfes am 19. März 1953 vor der Volkskammer der DDR in Ost-Berlin gehaltenen Rede und seine Begegnung mit dem Minister für Volksbildung der DDR Paul Wandel bei einer weiteren Tagung des Weltfriedensrats im Juni 1953 in Budapest gestützt.² Durch Rede und Begegnung hätte Elfes die außenpolitische Haltung der Bundesregierung bekämpft, den politischen Bestrebungen der Sowjetunion und ihren Satelliten eine erhebliche Unterstützung gegeben und dadurch gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt PaßG sonstige erhebliche Belange der BRD gefährdet. Bei der Volkskammer der DDR handelte es sich um das Organ eines zur BRD in betontem Gegensatz stehenden territorialen Gebildes.

¹ Zum Folgenden OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 59ff.

² Zum Folgenden OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 63f.

In seiner Rede vor der Volkskammer bekräftigte Elfes die sechs Forderungen des Kongresses für deutsche Verständigung am 30. März 1952 in Mönchengladbach und führte weiter aus:¹

„Darum setzen wir die Verständigung der Deutschen von Ost und West an die erste Stelle. Unser Programm ist klar und der Öffentlichkeit übergeben. Wir sind der Meinung, daß weder die Bundesrepublik noch die DDR das deutsche Volk repräsentieren, im Namen des ganzen deutschen Volkes sprechen und es durch internationale Verträge binden können. Wir sind der Meinung, daß die primäre Aufgabe beider Teilstaaten darin besteht, ihr ganzes politisches Vermögen auf die friedliche Wiederherstellung der nationalen und staatlichen Einheit und Unabhängigkeit Deutschlands zu konzentrieren. Darum wenden wir uns nach wie vor gegen die Verträge von Bonn und Paris, die der Verwirklichung dieser Aufgabe diametral entgegenstehen. Ausgehend von dem Anspruch des deutschen Volkes auf einen Friedensvertrag, ausgehend von dem natürlichen Recht des deutschen Volkes auf seine nationale Existenz und Unabhängigkeit, ausgehend aber auch von dem Willen dieses Volkes, mit seiner ganzen Umwelt in Frieden und guter Nachbarschaft zu leben, fordern wir:

[Es folgen die Forderungen der Willenserklärung.]

Das ist unser Programm. Mit diesem Programm werben wir für die Einheit Deutschlands, für das wahre Europa und für den Frieden der Völker. Für dieses Programm haben wir im In- und Ausland bereits in überraschend weitem Maße Verständnis gefunden. Nach ihm arbeiten wir jetzt weiter.“

Durch die Bejahung einer Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG stellte das Oberverwaltungsgericht Münster diese Belange mit der Außenpolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer gleich; auch dahinter verbarg sich die Kontaktschuld in östlicher Variante. Zudem strahlte auch hier der gegen die Machthaber in Ostdeutschland erhobene Verdacht einer Verfassungsfeindlichkeit auf die Auslandsaktivitäten von Elfes aus und wurde zur Rechtfertigung der Reisepassverweigerung herangezogen. Im Ergebnis unterschieden auch die Mitglieder des 7. Senats des Oberverwaltungsgerichts Münster nicht zwischen dem auf Waffenlosigkeit, Bündnisfreiheit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden gerichteten Engagement von Elfes und weitergehenden, gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD gerichteten Zielen und Aktivitäten der Kommunisten.

¹ Zum Folgenden siehe das Redemanuskript von Elfes in StAMG 15/8/98, S. 19 - 24.

Gegen den Bescheid des Oberverwaltungsgerichts Münster konnte Wilhelm Elfes innerhalb eines Monats entweder die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung beantragen oder Revision zum Bundesverwaltungsgericht einlegen.¹

3. Bundesverwaltungsgericht

Dritte und letzte Instanz des Verwaltungsrechtswegs war das Bundesverwaltungsgericht².

a) Revisionseinlegung

Gegen den Bescheid des Oberverwaltungsgerichts Münster beantragte Wilhelm Elfes nicht die Durchführung einer mündlichen Verhandlung, sondern legte am 12. Februar 1955 Revision zum Bundesverwaltungsgericht ein und wurde dabei von Diether Posser vertreten.³ Mit ihr focht Elfes die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster in vollem Umfang an, rügte die Verletzung von Bundesrecht und beantragte, den angefochtenen Bescheid aufzuheben und seiner Klage auf Reisepassverlängerung stattzugeben.⁴ Demgegenüber beantragte die Stadt Mönchengladbach, nach Klage und Berufung auch die Revision abzuweisen.

Mit Schriftsatz vom 11. März 1955 begründete Posser die Revision ausführlich:⁵ Der Einstieg erfolgte über den Passzwang und den Rechtsanspruch jedes Deutschen auf Ausstellung eines Reisepasses. Im Anschluss bemühte Posser sich um einen Nachweis der Verfassungswidrigkeit des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG, weil er gegen die Grundrechte von Elfes auf Ausreisefreiheit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verstieße. Posser erörterte ausführlich Schutzbereich und Schranken des Art. 11 Abs. 1 GG unter Heranziehung grammatikalischer und entstehungsgeschichtlicher Gesichtspunkte; diese Erörterung leitete über zu Art. 2 Abs. 1 GG und der uneinheitlichen Auslegung seiner Teilschranke „verfassungsmäßige Ordnung“. Dabei zog Posser Parallelen zur Einführung des fraglichen Begriffs in die §§ 80ff. StGB durch das 1. Strafrechtsänderungsgesetz.

Im zweiten Teil der Revisionsbegründung setzte sich Posser mit den einzelnen Ver-

¹ OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 64.

² Das Bundesverwaltungsgericht wurde auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 1 GG am 23.9.1952 errichtet, nahm im Frühjahr 1953 seine Tätigkeit auf und hatte damals seinen Sitz in Berlin. Es war von Anfang an das oberste Gericht des Bundes auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts und entschied anders als die übrigen Bundesgerichte nicht nur als Revisionsgericht, sondern in bestimmten Fällen auch in erster und letzter Tatsacheninstanz. Für sein Verfahren war bis zum Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960 (VwGO) das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23.9.1952 (BVerwGG) maßgebend. (Informationen über das Bundesverwaltungsgericht [1967], S. 8ff.)

³ Zu dieser Entscheidung siehe Schreiben von Posser an Elfes vom 4.1.1955, StAMG 15/8/98, S. 55. Das dadurch eingeleitete Revisionsverfahren wurde unter dem Az. 1 C 41.55 geführt.

⁴ Vgl. Revisionseinlegungsschrift, StAMG 15/8/98, S. 69.

⁵ Zum Folgenden Revisionsbegründungsschrift, StAMG 15/8/98, S. 70 - 81.

sagungsgründen des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG auseinander: Entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Münster hätte Elfes nicht als offizieller Vertreter der BRD an internationalen Kongressen teilgenommen und dadurch ihre äußere Sicherheit im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 1. Alt. PaßG gefährdet; dieser Versagungsgrund müsste im Zusammenhang mit den Strafbestimmungen der §§ 80ff. StGB ausgelegt werden und wäre nur bei einem versuchten oder vollendeten Landesverrat erfüllt. Hier erinnerte Posser an die demokratische Vergangenheit von Elfes als Mitglied des Reichsvorstands der Zentrumspartei und Kämpfer gegen den rheinischen Separatismus. Auch die innere Sicherheit gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 2. Alt. PaßG wäre strafrechtlich auszulegen und nur bei einem Hochverrat einschlägig; hier verwies Posser auf die Tätigkeit von Elfes als Vorsitzender des Bundes der Deutschen, einer Partei im Sinne des Art. 21 GG, die nicht für verfassungswidrig erklärt wäre.¹ Viel Sorgfalt verwendete Posser danach auf die dritte Tatbestandsalternative des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG, sonstige erhebliche Belange der BRD; hier müsste derselbe Maßstab wie bei der äußeren und inneren Sicherheit angelegt werden, sodass eine strafrechtliche Pönalisierung durch Hochverrat, Landesverrat oder Staatsgefährdung gemäß §§ 80ff., 88ff. StGB erforderlich wäre. Elfes hätte sich jedoch keiner Staatsgefährdung schuldig gemacht und auch keine sonstigen Handlungen begangen, die staatsschutzstrafrechtlich relevant wären; er würde vielmehr die Politik der Wiederbewaffnung und der militärischen Westintegration der BRD bekämpfen und für die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands eintreten. Die Legitimation dazu sähe er in der Präambel des Grundgesetzes, wonach das deutsche Volk zur Vollendung seiner Einheit in Freiheit aufgefordert blieb. Schließlich hätte Elfes durch die Reisepassverweigerung nicht einmal die Möglichkeit, seine Enkelkinder in Holland und das Grab seines ermordeten Sohns in Dänemark zu besuchen.

Den dritten und letzten Teil der Revisionsbegründung nahmen völkerrechtliche Gesichtspunkte ein: Das Recht auf Ausreise gemäß Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 wäre als allgemeine Regel des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts und würde unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bundesbürger erzeugen.

¹ Entstehung und Ziele des Bundes der Deutschen werden bei der Trias aus bundesanwaltschaftlichem Ermittlungsverfahren, Elfes-Urteil und KPD-Verbotsverfahren behandelt, siehe unten, S. 184ff.

b) Besetzung

Die Senate des Bundesverwaltungsgerichts waren gemäß § 2 Abs. 2 BVerwGG mit fünf Richtern einschließlich Vorsitzendem besetzt; dem für die Revision von Wilhelm Elfes zuständigen 1. Senat gehörten damals der Gerichtspräsident Hans Egidi sowie die Bundesverwaltungsrichter Werner Elsner, Werner Ernst, Erich Eue, Eugen Hering, Ulrich Kohlbrügge, Wolfgang Ritgen und Egmont Witten an. An der Verhandlung und Entscheidung über die Revision von Elfes waren demgegenüber nur Hans Egidi als Vorsitzender, Eugen Hering als Berichterstatter sowie Werner Elsner, Werner Ernst und Wolfgang Ritgen als Beisitzer beteiligt.¹

aa) Vorsitzender

Hans Egidi² gehörte in seiner Studienzeit dem Vorstand einer rechtsgerichteten studentischen Verbindung an, entwickelte einen starken Sinn für Staatsautorität und wurde von Kommilitonen als rechts stehend charakterisiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg geriet er mit den kommunistischen Machthabern in Ostdeutschland in Konflikt und musste die sowjetische Besatzungszone nach einer Inhaftierung fluchtartig verlassen. Im Bundesinnenministerium war Egidi als Ministerialdirektor der Abteilung für innere Sicherheit maßgeblich am Aufbau des Bundesamts für Verfassungsschutz beteiligt; er wirkte außerdem federführend an der Erarbeitung des Regierungsentwurfs für das Passgesetz mit.

Nach § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG wies der 1. Senat unter Vorsitz Egidis die von Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses eingelegte Revision zurück. Wegen der Beteiligung Egidis an der Entstehung des Passgesetzes hatte Posser einen Befangenheitsantrag gegen ihn erwogen.³ Grundlage wäre § 13 BVerwGG gewesen, wonach §§ 41 bis 49 ZPO auf die Ablehnung von Bundesverwaltungsrichtern entspre-

¹ Biografien (50 Jahre Bundesverwaltungsgericht [2003] Anhang I):

- Egidi: 1, 26
- Hering: 2, 24
- Elsner: 2, 7
- Ernst: 2, 17
- Ritgen: 2, 21

² Biografie Egidi (Hans Egidi zum Gedächtnis, [1974], S. 15ff.):

- 2.6.1890: Geburt in Gossen/Oder als ältestes von sieben Kindern eines evangelischen Pfarrers
- Kaiserreich: Jugend in Gossen, Studium der Rechtswissenschaft und Geschichte in Berlin
- 1914 – 1918: Teilnahme als Soldat am Ersten Weltkrieg
- 1919/1920: juristischer Vorbereitungsdienst in Frankfurt/Oder
- 1920: Landrat der Ostprignitz/Brandenburg
- 1933: Amtsverlust
- Nachkriegszeit: Tätigkeiten für die Landesregierung Brandenburg in Potsdam
- 1949: Tätigkeit im niedersächsischen Staatsdienst
- 1949: Berufung in das Bundesinnenministerium durch Heinemann
- 29.4.1955 – 30.6.1958: Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Vorsitzender des 1. Senats
- 3.7.1970: Tod in München

³ Posser, Anwalt (2000), S. 85.

chende Anwendung fanden:¹ Nach § 42 ZPO konnte ein Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden, wenn ein Grund vorlag, der geeignet war, Misstrauen gegen seine Unparteilichkeit zu rechtfertigen; Voraussetzung war ein gegenständlich-vernünftiger Umstand, der den Betroffenen von seinem Standpunkt aus befürchten lassen musste, dass der Richter nicht unparteiisch-sachlich entscheiden würde. Dafür wurden von der zeitgenössischen Rechtsprechung die Feindschaft zu einer Partei, die Gehässigkeit gegen einen Parteivertreter oder die Beratung und Erstattung von Privatgutachten anerkannt; demgegenüber sollte die Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung oder Konfession, die Mitwirkung an einer früheren Entscheidung in gleicher Sache gegen dieselbe Partei oder die wissenschaftliche Vertretung einer bestimmten Ansicht für eine Ablehnung wegen Befangenheit nicht ausreichen.

Die Beteiligung Egidis an der Entstehung des Passgesetzes reichte nach der zeitgenössischen Rechtsprechung für seine Ablehnung wegen Befangenheit nicht aus: Die ratio legis des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG bestand darin, ohne Bezug auf einen Einzelfall die Ausreise einer Vielzahl von tatsächlichen oder verdächtigten Staatsfeinden zu verhindern. Wenn sogar die Mitwirkung an einem früheren, in gleicher Sache gegen dieselbe Partei geführten Verfahren für eine Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit nicht ausreichte, galt dies erst recht für die Mitwirkung in einem ganz anderen Rechtsstreit ohne Bezug zu der späteren Partei.

Grund für die Ablehnung Egidis konnte jedoch eine Feindschaft gegen den Revisionskläger Elfes sein: Egidi war von den neuen kommunistischen Machthabern in Ostdeutschland verfolgt, verhaftet und aus seiner Heimat vertrieben worden; dies konnte Ressentiments oder sogar Bitterkeit gegen die Kommunisten und ihre tatsächlichen oder vermeintlichen Sympathisanten schüren. Die vielfältigen Verflechtungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Elfes mit KPD, Nationaler Front und SED konnten Egidi aus fortbestehenden Kontakten zum Bundesinnenministerium und zum Bundesamt für Verfassungsschutz bekannt sein, sodass Elfes ihm in dem Revisionsverfahren als Repräsentant des kommunistischen Gegners gegenübertrat und die ablehnende Haltung Egidis gegen den Kommunismus auf Elfes ausstrahlte. Damit konnte ein Umstand im Sinne des § 42 ZPO vorliegen, der Elfes befürchten lassen musste, dass Egidi über seine Revision nicht unparteiisch-sachlich entscheiden würde. Posser sah dann aber doch von einer Ablehnung Egidis

¹ Baumbach/Lauterbach, ZPO (1954) § 42 Anm. 4.

wegen Besorgnis der Befangenheit ab, weil er für einen darauf gerichteten Antrag „zu wenig griffige Unterlagen“ hatte und ihm die „Veranstaltung einer bloßen Show“ vor einem Gericht fern lag.¹

bb) Berichterstatter

Durch Verfügung des Senatsvorsitzenden Egidi vom 16. März 1955² wurden die Senatsmitglieder Erich Eue und Werner Ernst zum Haupt- bzw. Mitberichterstatter bestimmt. Im Verlauf des Revisionsverfahrens ging die Hauptberichterstattung von Eue auf Eugen Hering³ über.⁴

Aufschlussreich ist dessen Biografie im Dritten Reich:⁵ Nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs war er Landrat bei den Okkupationsregimen in der Tschechoslowakei und in Polen, wo er als Polizeichef von Zywiec Umsiedlungsaktionen leitete und auch Hinrichtungen beiwohnte. Obwohl die Warnung erhoben werden muss, von einer Anhänger- oder Gegnerschaft zum Nationalsozialismus auf die Spruchpraxis in der BRD zu schließen, ist die Berufung Herings zum Bundesverwaltungsrichter angesichts seiner massiven Verstrickung in das nationalsozialistische Gewalt- und Willkürregime in Polen auffällig.

Die Aufgabe Herings bestand darin, eine Entscheidung über die Revision von Elfes vorzubereiten, sie zu entwerfen und unter den übrigen Senatsmitgliedern zur Beratung und Abstimmung zu stellen. Posser führte mit Hering am 20. Mai 1955 im Bundesverwaltungsgericht ein längeres Gespräch, in dem er auch die Revision ansprach; Hering wollte sich jedoch „zur Sache nicht äußern“.⁶ Nach dem Gespräch hatte Posser trotz der freundlichen Atmosphäre den Eindruck, dass Hering für das politische Anliegen von Elfes „kein Verständnis“ aufbrachte. Aus den zitierten Passagen geht hervor, dass Posser den Berichterstatter nach den Erfolgsaussichten der Revision befragte. Hering wurde auch durch Posser für die politische Brisanz der Reisepassverweigerung gegenüber Elfes sensibilisiert, zumal Posser damals als Sozius des

¹ Posser, *Anwalt* (2000), S. 85.

² BArch B 139276, S. 1.

³ Biografie Hering (Notstandsexekutive [1963], S. 53ff):
- 7.3.1906: Geburt in Berlin
- 1933: Eintritt in die NSDAP, Angehöriger der SS
- 1.1.1934: Gerichtsassessor in Marienwerder/Ostpommern
- 1.3.1938: dort Ernennung zum Regierungsrat
- Nachkriegszeit: Oberverwaltungsgerichtsrat in Lüneburg
- 1.6.1954: Mitglied des 1. Senats im Bundesverwaltungsgericht
- Todesdatum: Unbekannt.

⁴ Vgl. Verfügung des Senatsvorsitzenden vom 28.3.1955, BArch B 139276, S. 10. Der Dezernatswechsel wurde auch in einem Schreiben von Posser an Elfes vom 23.5.1955 erwähnt, StAMG 15/8/98, S. 96. Sein Grund konnte nicht aufgeklärt werden.

⁵ Zum Folgenden vgl. Notstandsexekutive a.a.O.

⁶ Über dieses Gespräch hat Posser in einem Schreiben an Elfes vom 23.5.1955 berichtet. StAMG 15/8/98, S. 96.

früheren Bundesinnenministers Heinemann zu den bekannten Sachwaltern zahlreicher Betroffener der politischen Justiz gegen Regierungsgegner gehörte.

cc) 1. Senat

Die Bundesverwaltungsrichter kamen schon damals überwiegend aus den Verwaltungsgerichten der Länder und zu einem geringeren Teil aus der Exekutive.¹ Ihre Berufung erfolgte auf Vorschlag des Bundesjustizministers durch einen Richterwahlausschuss; ihm gehörten die Justizminister der Länder und eine gleiche Zahl Bundestagsabgeordneter an. Dadurch war es der hinter einer Mehrheit von Ministern und Abgeordneten stehenden politischen Partei möglich, Einfluss auf die Besetzung der Senate zu nehmen. Als Folge waren auch die Bundesverwaltungsrichter in die politischen Verhältnisse ihrer Zeit eingebunden und bei der Rechtsfindung von politischen Einflussnahmen nicht frei. Die Führung in Bonn bemühte sich um eine Indienstnahme der Bundesverwaltungsrichter zur Verfolgung ihres Ziels, den Kommunismus mit administrativen Maßnahmen zurückzudrängen.

Die Beisitzer Werner Elsner, Werner Ernst und Wolfgang Ritgen wurden alle um die Wende des 19. zum 20. Jahrhundert geboren² und waren damit rund 15 Jahre jünger als Wilhelm Elfes; daher können sie zumindest im Ersten Weltkrieg keine so prägenden Erfahrungen wie Elfes gemacht haben. Ihre Geburtsorte³ lagen alle in den Gebieten jenseits der Elbe. Als Volljuristen mit Befähigung zum Richteramt haben Elsner, Ernst und Ritgen in der Weimarer Republik ein Studium der Rechtswissenschaft und den juristischen Vorbereitungsdienst mit zwei Staatsexamina abgeschlossen; zusätzlich promovierten alle zum Doktor der Rechte.

Im Dritten Reich wurde Werner Elsner⁴ zum Bürgermeister, Kämmerer und Polizeiverwalter in Liegnitz/Schlesien ernannt. Nachdem der damalige Oberbürgermeister ihn als „überzeugten Nationalsozialist“ charakterisiert hatte, übernahm er 1935 selbst dieses Amt wegen „außerordentlicher Leistung im Geiste der nationalen Bewegung“. Dem folgte 1937 der Eintritt in die NSDAP, wo Elsner eine hauptamtliche Tätigkeit unbekanntem Inhalts ausübte, und am 1. November 1941 die Ernennung zum kommissarischen Leiter des Amts für Kommunalpolitik. Wolfgang Ritgen⁵ wurde schon 1933 Mitglied der NSDAP, 1935 außerplanmäßiger rechtskundiger

¹ Informationen über das Bundesverwaltungsgericht (1967), S. 16.

² Elsner am 20.4.1896, Ernst am 28.1.1910 und Ritgen am 15.10.1897.

³ Elsner wurde in Goldberg/Schlesien, Ernst in Gumbinnen/Ostpreußen und Rittgen in Berlin geboren.

⁴ Zur beruflichen Biografie von Elsner im Dritten Reich siehe Notstandsexekutive (1963), S. 73ff.

⁵ Zur beruflichen Biografie von Ritgen im Dritten Reich siehe Notstandsexekutive (1963), S. 73.

Beisitzer im Reichswirtschaftsgericht, 1936 Reichswirtschaftsgerichtsrat und war schließlich von 1941 bis 1945 Richter am Reichsverwaltungsgericht.

Die Bruchlosigkeit der beruflichen Biografien von Elsner und Ritgen im Dritten Reich ist bemerkenswert; gleichzeitig ist auch bei ihnen davor zu warnen, von der Anhänger- oder Gegnerschaft zum Nationalsozialismus auf die Spruchpraxis in der BRD zu schließen. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Verbindungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung unter Leitung von Wilhelm Elfes zur KPD, Nationalen Front und SED besteht jedoch ein Erklärungsansatz darin, dass eine Mehrheit der Mitglieder des 1. Senats den bis 1945 praktizierten Antikommunismus in ihren bundesdeutschen Richterämtern fortsetzte¹ und aus dieser Einstellung heraus die Revision von Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses zurückwies.

Vor dem Eintritt in das Bundesverwaltungsgericht war Werner Elsner Bürgermeister in Gießen, Werner Ernst Ministerialrat in Düsseldorf und Wolfgang Ritgen Ministerialrat im Bundesfinanzministerium. Bei Ernst und Ritgen fällt ihre Herkunft aus der Ministerialbürokratie auf; zum einen umfasste sie hier jedoch neben der Bundes- auch die Landesexekutive und zum anderen stammte kein Senatsmitglied, anders als Egidi, aus dem Bundesinnenministerium als Schlüsselressort der politischen Justiz gegen Regierungsgegner.

c) Außergerichtliche Bemühungen um Reisepassverlängerung

Neben dem Revisionsverfahren bemühte Wilhelm Elfes sich auf politischem Weg um die Verlängerung seines Reisepasses: In einem Schreiben vom 1. April 1955 wandte er sich erneut mit der Bitte um Reisepassverlängerung an den Oberstadtdirektor von Mönchengladbach Fritz Fleusster und führte zur Begründung ausschließlich private Zwecke an, nämlich die Teilnahme an einem eucharistischen Kongress in Brasilien, Reisen nach Holland zu den Enkeln und einen Besuch am Grab seines Sohnes in Dänemark.² Er hätte bis zum damaligen Zeitpunkt „keinen rechtlich denkenden Menschen, ganz gleich welcher politischen Meinung“, angetroffen, der die Verweigerung seines Reisepasses durch den Innenminister von NRW nicht als „üble Schikane und politische Willkür“ empfunden hätte. Fleusster zeigte in seinem Antwortschreiben vom 4. April 1955 Verständnis dafür, dass Elfes aus persönlichen Gründen ins Ausland reisen wollte.³ In diesem Fall müsste er jedoch die Erklärung abgeben, dass er sich außerhalb des eucharistischen Kongresses jeglicher politischen Tätigkeit enthielte; ohne diese Erklärung wäre die Erlangung eines befristeten Reise-

¹ So auch Notstandsexekutive (1963), S. 75.

² StAMG 15/8/98, S. 82.

³ StAMG 15/8/98, S. 83.

passes bei der Landesregierung von NRW unmöglich.¹ Elfes sah sich in seinem zweiten Schreiben an Fleusster vom 6. April 1955 außer Stande, die vom Oberstadtdirektor angeregte Erklärung abzugeben; sein moralisches und rechtliches Empfinden würde sich dagegen nicht weniger sträuben als seine Selbstachtung und Freiheitsliebe.² So blieb dieser Versuch einer außergerichtlichen Beilegung des Passstreits erfolglos.

In einem Schreiben vom 22. April 1955 übersandte Elfes die Korrespondenz mit Oberstadtdirektor Fleusster an den Bundestagsabgeordneten Walter Menzel (SPD)³, der von 1949 bis 1963 Mitglied des Bundestags und Vorsitzender des Verfassungsausschusses war. In dem Begleitschreiben drückte Elfes seine Besorgnis aus, dass der Passverweigerung gegen ihn „unkontrollierte Akten des Verfassungsschutzes“ zugrunde lägen.⁴ Daraufhin telefonierte Menzel mit dem nordrhein-westfälischen Innenminister Franz Meyers und bat ihn um einen befristeten, auf die Verwandtenbesuche beschränkten Reisepass für Elfes.⁵ Nach „eingehender Überprüfung und reiflicher Überlegung“ sah Meyers sich jedoch nicht in der Lage, die Passbehörde von Mönchengladbach zur Ausstellung eines Reisepasses für Elfes anzuweisen; aus „grundsätzlichen Erwägungen“ wäre es nicht vertretbar, durch eine entsprechende Weisung in das laufende Verwaltungsgerichtsverfahren einzugreifen.⁶

Außerdem schaltete Menzel seinen Fraktionskollegen Friedrich Maier ein, der Vorsitzender des Ausschusses für innere Angelegenheiten war, und die Angelegenheit von Elfes bei Bundesinnenminister Gerhard Schröder (CDU) zur Sprache brachte.⁷

¹ In dem maschinenschriftlichen Entwurf des Schreibens stand ursprünglich „schwierig“; dies wurde von Fleusster handschriftlich in „unmöglich“ abgeändert.

² StAMG 15/8/98, S. 84.

³ Biografie Menzel (www.fes.de, 12.2.2008):

- 13.9.1901: Geburt in Berlin
- 1920: Mitglied der Jungsozialisten
- 1921: Mitglied der SPD
- 1923: 1. juristische Staatsprüfung
- 1924: Promotion zum Dr. iur.
- 1927: 2. juristische Staatsprüfung
- ab 1928: Landrat in Weilburg/Lahn
- 1933: Entlassung
- 1934: Rechtsanwalt in Berlin
- 1946 - 1954: Mitglied des Landtags NRW
- 1946 - 1949: Innenminister NRW
- 1948/1949: Mitglied des Parlamentarischen Rats
- 1949 - 1963: Mitglied des Bundestags, Vorsitzender des Verfassungsausschusses
- 24.9.1963: Tod in Bad Harzburg.

⁴ StAMG 15/8/98, S. 90.

⁵ Über dieses Telefongespräch hat Menzel in einem Schreiben an Posser vom 20.5.1955 berichtet, StAMG 15/8/98, S. 96.

⁶ Über die Argumentation von Meyers hat Menzel in einem Schreiben an Posser vom 21.6.1955 berichtet, StAMG 15/8/98, S. 98.

⁷ Schreiben von Menzel an Elfes vom 28.4.1955, StAMG 15/8/98, S. 89; nach Darstellung Menzels war auch Friedrich Maier der Auffassung, dass die Ablehnung des Passes für die beabsichtigten

Dieser forcierte zusammen mit Friedrich-Wilhelm Geier, dem Vorsitzenden des 6. „politischen“ Strafsenats des Bundesgerichtshofs, die Anwendung des politischen Strafrechts gegen Regierungsgegner, dessen häufige Begleiterscheinung die Reisepassverweigerung war; vor diesem Hintergrund konnte der Vermittlungsversuch von Maier bei Schröder nur wenig Erfolg haben.

Schließlich erfuhr Wilhelm Elfes von dem evangelischen Theologen und Gegner des Dritten Reichs Probst Heinrich Grüber¹, dass er mit dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Hans Egidi bekannt wäre. Er würde sich gerne für eine „Beschleunigung des Revisionsverfahrens“ einsetzen, weil das Urteil „grundsätzliche Bedeutung“ hätte.²

d) Verhandlung

Am 7. Februar 1956 erkundigte sich Bundesverwaltungsrichter Karl Gecks³ fernmündlich beim damaligen Oberbundesanwalt Wiechmann in Karlsruhe, ob der Oberbürgermeister a. D. Wilhelm Elfes aus Mönchengladbach in dem dortigen Verfahren gegen Joseph Wirth verfolgt würde; den Zweck der Anfrage gab Gecks nicht bekannt.⁴ Wiechmann verneinte und erklärte, dass Elfes Beschuldigter in dem Verfahren gegen die leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung wäre.⁵

An der Biografie von Gecks fällt das letzte Amt vor Eintritt in das Bundesverwaltungsgericht auf, Ministerialrat im Bundesinnenministerium. Hier sei daran erinnert, dass auch Hans Egidi vor seiner Ernennung zum Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts im Bundesinnenministerium tätig war, und zwar als Leiter der Ab-

Reisen unverständlich wäre. Vgl. ferner Schreiben von Elfes an Posser vom 4.5.1955, StAMG 15/8/98, S. 92, und die in einem Schreiben an Elfes vom 16.5.1955 geäußerten Bedenken Possers, wonach nicht der Bundes- (unterstrichen), sondern nur der Landes- (unterstrichen) innenminister ein Weisungsrecht gegenüber der Stadtverwaltung Mönchengladbach in Passangelegenheiten hätte.

¹ Zu seiner Biografie siehe hier nur G. Wirth, Heinrich Grüber (1987) mit weiteren Literaturnachweisen.

² Vgl. Schreiben von Elfes an Posser vom 5.7.1955, StAMG 15/8/98, S. 101. Zu diesem Vorschlag hat Posser in einem Schreiben an Elfes vom 27.7.1955 Stellung genommen, StAMG 15/8/98, S. 104. Ob Grüber tatsächlich bei Egidi interveniert hatte, ist nicht bekannt.

³ Biografie Gecks (50 Jahre Bundesverwaltungsgericht [2003], Anhang I 2, 31):

- 31.5.1902: Geburt in Düsseldorf
- Letztes Amt vor Eintritt in das BVerwG: Ministerialrat im Bundesinnenministerium
- 30.6.1955: Eintritt in das BVerwG
- Zugehörigkeit zu den Senaten 3 und 5
- 30.11.1957: Ausscheiden aus dem BVerwG (Ruhestand)
- 14.9.1975: Tod

⁴ Vermerk des Oberbundesanwalts vom 7.2.1956, BArch B 362/1631, S. 425. Gemeint ist das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen die leitenden Funktionäre der Deutschen Sammlung, StE 148/52, das parallel zu dem Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, StE 48/52, lief.

⁵ Vermerk vom 7.2.1956, BArch a.a.O.

teilung für innere Sicherheit im Rang eines Ministerialdirektors. Dem biographischen Material lässt sich zwar nicht entnehmen, dass Gecks dieser Abteilung für innere Sicherheit angehörte; es ist jedoch davon auszugehen, dass er und Egidi aus ihrer gemeinsamen Zeit im Bundesinnenministerium miteinander bekannt waren und diese Bekanntschaft auch nach ihrem Wechsel in das Bundesverwaltungsgericht Bestand hatte. So war es Egidi möglich, seinen Richterkollegen um eine Anfrage beim Oberbundesanwalt nach dem Stand des dortigen Ermittlungsverfahrens gegen Elfes zu bitten; dadurch hoffte er wohl, das mit einer eigenen Anfrage verbundene Offenbarwerden der Querverbindungen zwischen dem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und dem bei seinem Senat anhängigen passrechtlichen Revisionsverfahren zu vermeiden. Karl Gecks war neben Hans Egidi ein weiteres Beispiel für die durch einen Personalwechsel erzeugte Verflechtung der exekutiven mit der obersten judikativen Gewalt auf dem Gebiet der politischen Justiz gegen Regierungsgegner in den Gründungsjahren der BRD.

Wenige Tage später, am 17. Februar 1956, erkundigte sich auch Oberregierungsrat Günther Nollau¹ vom Bundesamt für Verfassungsschutz telefonisch bei Oberbundesanwalt Wiechmann nach einem dortigen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes, an dem das „Bundesverwaltungsgericht Interesse“ hätte. Wiechmann teilte Nollau mit, dass gegen Elfes in dem Verfahren betreffend die leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung die Voruntersuchung geführt würde und er darüber bereits den Bundesverwaltungsrichter Gecks auf fernmündliche Anfrage unterrichtet hätte.²

Bedeutsam ist, dass Nollau seit 1950 dem Bundesamt für Verfassungsschutz angehörte. Hier sei daran erinnert, dass Hans Egidi vor seinem Eintritt in das Bundesverwaltungsgericht als Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium maßgeblich am Aufbau dieses Amtes beteiligt war. Dem biographischen Material lässt sich nicht entnehmen, ob die Berufung Nollaus in das Bundesamt durch Egidi erfolgte; es ist jedoch davon auszugehen, dass beide sich in diesem Rahmen kennen lernten und ihre Bekanntschaft den Wechsel Egidis in das Bundesverwaltungsgericht überdauerte. So

¹ Biografie Nollau (Nollau, Das Amt [1978]):
- 4.6.1911: Geburt in Leipzig
- 1942: Rechtsanwalt in Krakau
- Nachkriegsdeutschland Rechtsanwalt in Dresden
- 1950: Flucht nach West-Berlin, Beginn der Tätigkeit im Bundesamt für Verfassungsschutz
- 1962: Vizepräsident des Bundesamts für Verfassungsschutz
- 1970: Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium
- 1.5.1972: Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz als Nachfolger von H. Schrübbers
- 15.9.1975: Versetzung in den einstweiligen Ruhestand im Zuge der Guillaume-Affäre
- 7.11.1991: Tod in München

² Vermerk vom 17.2.1956, BArch B 362/1631, S. 426.

konnte Egidi auch Nollau um eine Anfrage beim Oberbundesanwalt nach dem Stand des dortigen Ermittlungsverfahrens gegen Elfes bitten. Dabei bedachte Egidi anscheinend nicht, dass die neuerliche, zeitlich eng aufeinanderfolgende Anfrage die Aufmerksamkeit des Oberbundesanwalts erregen und die Querverbindungen zwischen dem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Elfes und dessen passrechtlichem Revisionsverfahren aufdecken musste.

Eine Erklärung für die beiden Anfragen könnte in einem Urteil des US-amerikanischen Supreme Court aus der damaligen Zeit liegen, über das der Journalist Peter von Zahn am 6. Juli 1955 in einer Abendsendung des NWDR berichtete.¹ Danach konnten die amerikanischen Passbehörden nur demjenigen einen Reisepass verweigern, der von einem ordentlichen Gericht wegen einschlägiger Vergehen bestraft worden war.² Durch die Anfragen nach dem Stand des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen Wilhelm Elfes wollte Hans Egidi als Präsident des Bundesverwaltungsgerichts möglicherweise eine Abweichung in der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Bündnispartner Vereinigte Staaten und BRD vermeiden. Wenn eine Verurteilung von Elfes wegen Staatsgefährdung durch seine Opposition gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD in naher Zukunft zu erwarten gewesen wäre, hätte auch das Bundesverwaltungsgericht seine Revision gegen die Verweigerung des Reisepasses für Reisen in das westeuropäische Ausland ruhigen Gewissens zurückweisen können; in diesem Fall wäre nämlich eine Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG evident gewesen. Tatsächlich befand sich das bundesanwaltschaftliche Verfahren gegen Elfes nach Auskunft Wiechmanns an Nollau noch im Stadium der Voruntersuchung. Eine Verurteilung von Elfes wegen Staatsgefährdung war also nicht absehbar und ungewiss. Dies konnte zu der Entscheidung des 1. Senats unter Führung Egidis beigetragen haben, die Revision von Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses zurückzuweisen: Wenn Elfes schon nicht durch eine Verurteilung wegen Staatsgefährdung diffamiert und im Ausland diskreditiert wurde, konnten seine dorthin zielenden Reisen wenigstens mit administrativen Mitteln in Gestalt der bestandskräftigen Reisepassverweigerung verhindert werden. Das ist die entscheidende Verbindung zwischen strafrechtlicher Ermittlung und administrativer Reisepassverweigerung gegenüber Wilhelm Elfes.

¹ Dieser Bericht wird wiedergegeben in einem Schreiben von Elfes an Posser vom 8.2.1956, StAMG 15/8/98, S. 112.

² Peter von Zahn feierte diesen Richterspruch als einen „Sieg der staatsbürgerlichen Freiheit über bürokratische Anmaßung“, wiedergegeben in dem Schreiben von Elfes an Posser vom 8.2.1956, BArch a. a. O.

Die mündliche Verhandlung über die Revision von Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses fand am 22. Februar 1956 in Frankfurt/Main statt.¹ Das persönliche Erscheinen von Elfes wurde zwar nicht angeordnet, sodass eine Vertretung durch seinen Prozessbevollmächtigten Posser möglich gewesen wäre; angesichts der grundsätzlichen Bedeutung seiner Sache fuhr Elfes jedoch selbst nach Frankfurt/Main.² Die Verhandlung³ begann damit, dass Berichterstatter Hering den wesentlichen Inhalt der Akten vortrug. Danach erhielten Elfes und Posser für ihre Ausführungen und Anträge das Wort; Posser griff die Begründung des Oberverwaltungsgerichts Münster auf, zog Parallelen von der beharrlichen Reisepassverweigerung gegenüber Elfes zum scharfen Antikommunismus des US-Senators Joseph McCarthy und forderte die Mitglieder des 1. Senats zu einem „Rechtspruch“ und keinem „Machtspruch“ auf.⁴

e) Entscheidung

aa) Votum

Der Berichterstatter Eugen Hering legte sein Votum am 23. Dezember 1955 vor.⁵ Auf dem Deckblatt war handschriftlich vermerkt, dass Durchschläge an den Senatsvorsitzenden Egidi, die Beisitzer Bundesverwaltungsrichter Elsner, Ernst, Ritgen und Witte sowie an Oberregierungsrat Wolf, Regierungsrat Schöne und Gerichtsassessor Peters verteilt wurden.⁶

Der Sachverhalt⁷ begann mit einer Darstellung des bisherigen Rechtsstreits um die Reisepassverlängerung. Anschließend wurden die Einlassung der Stadt Mönchengladbach in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf und Auszüge aus der „Gesamtdeutschen Erklärung“ des Kongresses der Völker für den Frieden in Wien wiedergegeben. Den Abschluss bildeten die Revisionsbegründung Possers und der Antrag der Stadt Mönchengladbach, die Revision zurückzuweisen.

¹ 15 Uhr, Gebäude des Oberlandesgerichts, 1. Stock Saal 101. Diese Terminbestimmung erfolgte durch Verfügung des Vorsitzenden vom 30.1.1956 und wurde den übrigen Senatsmitgliedern zugeleitet, BArch B 139276, S. 21. Der Verhandlungsort Frankfurt wird auch in einem Schreiben von Posser an Elfes vom 3.2.1956 erwähnt, StAMG 15/8/98, S. 110. Der Interzonenpass war am 14.11.1953 abgeschafft worden, sodass Berlin als Verhandlungsort ohne Weiteres erreichbar gewesen wäre. Andere Gründe für die Verlegung von Berlin nach Frankfurt konnten nicht aufgeklärt werden.

² Vgl. Schreiben von Elfes an Posser vom 8.2.1956, StAMG 15/8/98, S. 112.

³ Zu ihrem Ablauf siehe die Verhandlungsniederschrift in BArch B 139276, S. 22f.

⁴ Dieser Schlussvortrag Possers wird erwähnt in der Broschüre „Es geht um einen Reisepass“, StAMG 15/8/98, S. 159.

⁵ BArch B 139276, S. 11 – 18.

⁶ Die drei letzten Personen konnten nicht mehr zugeordnet werden, weil Personalakten des Bundesverwaltungsgerichts nicht zugänglich sind.

⁷ Votum, BArch B 139276, S. 11ff.

Bei den Erwägungen der Rechtslage im Elfes-Fall¹ unterschied Hering zwischen einer Gefährdung der Sicherheit und sonstiger erheblicher Belange der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG:

„Weder die äußere noch die innere Sicherheit der Bundesrepublik werden durch den Kläger als Inhaber eines Passes gefährdet. Der Bestand der Bundesrepublik ist auch, wenn man berücksichtigt, daß sie in besonderem Maße dem Druck des von den Sowjets geführten Kalten Krieges ausgesetzt ist, gefestigter, als daß sie durch die Teilnahme des Klägers an den genannten Kundgebungen und Besprechungen und seine Äußerungen in diesen Kundgebungen gefährdet werden könnte. Es kann allein um die Frage gehen, ob sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik, wie dies vom Berufungsgericht angenommen worden ist, gefährdet sind.“

Hier maß auch Hering der Gesamtdeutschen Erklärung entscheidende Bedeutung bei und würdigte sie unter den Gesichtspunkten Straftatbestand, Überzeugung, Wiederbewaffnung und Kontakte:

„Ein solcher Tatbestand kann sich allenfalls aus der Art und Weise ergeben, wie sich der Kläger im Ausland verhalten und geäußert hat. Wenn diese Äußerungen und sein Verhalten einen strafrechtlichen Tatbestand erfüllen, dann dürfte es, ohne daß dies im Widerspruch zu den freiheitlichen Grundgedanken des Paßgesetzes steht, berechtigt sein, dem Kläger wegen Gefährdung erheblicher Belange der Bundesrepublik den Paß zu versagen. Nach den tatsächlichen Feststellungen, die in der angefochtenen Entscheidung getroffen sind, sind jedoch diese Voraussetzungen nicht gegeben. Zwar gibt der objektive Wahrheitsgehalt der Erklärungen des Klägers im Ausland zu Bedenken Anlaß, doch liegt ein strafrechtlicher Tatbestand nicht vor.“

Mit den Äußerungen und dem Verhalten von Elfes im Ausland konnten nur seine außerparlamentarische Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer und seine Bemühungen um eine Verständigung und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten gemeint sein, denn diese waren Gegenstand des bisherigen Verwaltungsgerichtsverfahrens. Der Berichterstatter Hering verneinte in seinem Votum wie nach ihm Oberbundesanwalt Güde in dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung die Erfüllung von Straftatbeständen und die Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD durch diese Ziele bzw. Aktivitäten.

„Es geht daher weiterhin um die Frage, in welchem Umfang ein Tatbestand nach § 7 lit. a) PaßG als gegeben angesehen werden kann, auch wenn ein Vergehen gegen die

¹ Votum, BArch B 139276, S. 13.

Strafgesetze nicht festzustellen ist. Die Besonderheit des vorliegenden Falles liegt darin, daß der Kläger in den Vorgängen, die den Anlaß zu den angefochtenen Verfügungen bilden, seine politische Überzeugung kundgetan und betätigt hat. Darauf, daß jeder Bürger aufgrund seiner Erkenntnisse und seines Urteils seine politische Überzeugung in Verantwortung vor seinem Gewissen frei bilden und betätigen kann, baut die freiheitliche demokratische Ordnung auf. In diese Freiheit greifen die angefochtenen Verfügungen ein. Durch sie wird es dem Kläger unmöglich gemacht, sich entsprechend seiner politischen Überzeugung im Ausland zu betätigen und auf die politische Willensbildung im Ausland so Einfluss zu nehmen, wie er es für richtig hält. Eingriffe in diese Freiheit aber sind meines Erachtens nur unter Beachtung der Grundsätze zulässig, die sich aus dem Grundgesetz hierfür ergeben. In diesem Sinne ist auch § 7 lit. a) PaßG im Einzelfall auszulegen und anzuwenden. Die Schwierigkeit liegt darin, daß einerseits nach den Erfahrungen aus der Zeit vor 1945 der freien politischen Willensbetätigung zum Schutze der Freiheit selbst Schranken gesetzt werden müssen, andererseits sich aber daraus die Gefahr ergibt, daß Regierungsparteien versuchen könnten, mit Hilfe der hiernach zulässigen Maßnahmen die Betätigung der Opposition zu erschweren.“

Auch in diesen Ausführungen klingen die Gefahren einer Verteidigung der Freiheit mit Waffen der Unfreiheit bzw. einer Gesinnungsjustiz und der Zielekonflikt aus ungehinderter Grundrechtsausübung und administrativem Verfassungsschutz an; Hering war sich dieser Gefahren bewusst und bemühte sich, sie durch eine restriktive Handhabung des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG abzuwehren.

„Es kommt, wie aus der Regelung zu entnehmen ist, die das Grundgesetz in Art 21 getroffen hat, auf die Belange der Bundesrepublik und nicht nur der Regierungsparteien an. Im Mittelpunkt der Äußerungen des Klägers steht seine Stellungnahme gegen die Errichtung einer deutschen Wehrmacht. Wenn in normalen Verhältnissen ein Staatsbürger im Ausland in der Weise, wie es der Kläger getan hat, gegen den Aufbau einer Verteidigungsmacht Stellung nimmt und damit ausländische Kräfte hiergegen mobil zu machen versucht, so wird man in der Regel darin einen Angriff gegen die Souveränität und den Bestand des Staates als solchen zu sehen und anzuerkennen haben, daß erhebliche Belange dieses Staates gefährdet sind. Nun ist aber in der Bundesrepublik die Frage, ob die Errichtung einer Wehrmacht dem Wohle der Bundesrepublik und insbesondere dem gemeinsamen Ziel der Wiedervereinigung mit Mitteldeutschland dient, Gegenstand heftiger parteipolitischer Auseinandersetzungen gewesen. Man kann daher meines Erachtens nicht ohne weiteres annehmen, daß eine Stellungnahme zu dieser Frage und die Teilnahme an Kundgebungen im Ausland, die die Wiedererrichtung einer deutschen Wehrmacht erschweren oder verhindern sollten, den Tatbestand des § 7 lit. a) PaßG erfüllen.“

Hier warnte Hering davor, die von den westdeutschen Strafverfolgungsorganen vorgenommene Gleichstellung der Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer mit den

Staatsinteressen der BRD auf das Verwaltungsrecht zu übertragen; gleichzeitig stellte er klar, dass die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD in der westdeutschen Öffentlichkeit höchst umstritten waren. Die darauf gerichtete Politik Adenauers konnte also keinesfalls als erheblicher Belang der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG gewertet werden.

„Zu einer anderen Beurteilung kann allerdings der Umstand führen, daß der Kläger sich dabei mit sowjetzonalen Stellen zusammengetan, mit ihnen gemeinsam die sog. Gesamtdeutsche Erklärung in Wien abgefasst hat, sich von dem Ministerrat der Sowjetzone hat empfangen lassen, ja sogar in der Volkskammer in Berlin-Ost eine Rede gehalten hat. Das Zusammengehen des Klägers mit sowjetzonalen Stellen könnte so ausgelegt werden, als ob er wie diese Stellen eine Wiedervereinigung nur unter kommunistischen Vorzeichen erstrebt und damit gegen die freiheitliche demokratische Ordnung der Bundesrepublik angehen will. Was mich hindert, diese Folgerung zu ziehen und damit den Tatbestand des § 7 lit. a) PaßG als gegeben anzusehen, sind jedoch neben dem Umstand, daß der Kläger in seinen Erklärungen stets freie Wahlen als Voraussetzung für die Wiedervereinigung gefordert hat, die tatsächlichen Feststellungen des Landesverwaltungsgerichts am Schluss seines Urteils. Dort heißt es wörtlich: Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung den Eindruck gewonnen, daß der Kläger ernsthaft die Erhaltung des Friedens und die Wiedervereinigung erstrebt und daß er nicht etwa vorsätzlich die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik umstürzen will.“¹

Im ersten Teil dieser Ausführungen klingen die Konstruktionen der Konsensschuld und Kontaktschuld in östlicher Variante an, die Heering für grundsätzlich geeignet hielt, eine Verweigerung des Reisepasses wegen Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG zu begründen. Hering gelangte nur deswegen im Fall von Elfes ausnahmsweise zu einer anderen Beurteilung, weil dieser sich, wie vom Verwaltungsgericht Düsseldorf bestätigt, eindeutig zu den verfassungsgemäßen Zielen von Wiedervereinigung und Frieden bekannt hatte.

In der Beurteilung der politischen Absichten von Wilhelm Elfes als friedfertig und verfassungstreu stimmte der Bundesverwaltungsrichter Eugen Hering mit Oberbundesanwalt Max Güde überein: Güde verhinderte eine Anklage wegen Staatsgefährdung gegen Elfes und befreite ihn dadurch vom Stigma des Staatsfeindes; Hering wollte der Revision von Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses stattgeben und hätte dem über Siebzigjährigen dadurch auch ein Wiedersehen mit seinen Enkeln in Holland und einen Besuch am Grab seines ermordeten Sohnes in Dänemark ermöglicht.

¹ Votum, BArch B 139276, S. 17.

Am Ende des Votums¹ schlug Hering vor, den Ablehnungsbescheid der Passbehörde Mönchengladbach aufzuheben und der Klage von Wilhelm Elfes auf Verlängerung seines Reisepasses stattzugeben.

„Der Bescheid des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 1954 - VII A 38/54 - und die Bescheide der Beklagten vom 6. Juni bzw. 4. Juli 1953 werden aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger einen Reisepaß auszustellen.

Die Kosten des Verfahrens in allen Rechtsstufen hat die Beklagte zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 2000 Mark festgesetzt.“

Für den Fall einer abweisenden Entscheidung des 1. Senats formulierte Hering folgenden Urteilstenor:

„Die Revision gegen den Bescheid des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 1954 - VII A 38/54 - wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens hat der Kläger zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 2000 Mark festgesetzt.“

bb) Urteil

Durch Urteil vom 22. Februar 1956 erkannte das Bundesverwaltungsgericht über die Revision von Wilhelm Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses im Namen des Volkes für Recht:²

„Die Revision gegen den Bescheid des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 1954 - VII A 38/54 - wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens hat der Kläger zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 2.000 DM festgesetzt.“

Der Tatbestand des Revisionsurteils³ umfasste neben dem bisherigen Rechtsstreit um Reisepassverlängerung, der Revisionsbegründung Possers und der Einlassung der Stadt Mönchengladbach in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf auch eine Erklärung von Wilhelm Elfes: Erhebliche Belange der BRD würden durch ihn nicht gefährdet; vielmehr diene er Wiedervereinigung und Frieden, was insbesondere aus seiner Rede vor der Volkskammer am 19. März 1953 hervorginge. Er

¹ Votum, BArch B 139276, S. 17f.

² Durch Verfügung des Sentsvorsitzenden Egidi vom 21.3.1956, BArch B 139276, S. 23, wurde das Urteil zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts, zur Verteilung innerhalb des Hauses und für den externen Verteiler bestimmt.

³ BVerwGE 3, 171/171ff.

stünde auf dem Boden der Verfassung und setzte alles daran, sie zu verwirklichen.

In den Urteilsgründen¹ schloss sich das Bundesverwaltungsgericht der Auffassung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf nicht an, dass das politische Engagement von Elfes gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG die äußere und innere Sicherheit der BRD gefährdete. Ebenso wenig folgten die Senatsmitglieder der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster, dass Elfes durch seine Teilnahme an ausländischen Tagungen und seine Gespräche mit ausländischen Politikern eine Gefährdung der äußeren Sicherheit begründete.

Es ginge allein darum, ob das Verhalten von Elfes die Annahme rechtfertigte, dass er als Inhaber eines Passes sonstige erhebliche Belange der BRD gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG gefährdete.

„Diese Vorschrift ist eng auszulegen. [...] Die Zusammenfassung dieser Tatbestände läßt erkennen, daß der Gesetzgeber an solche Belange der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes dachte, die in ihrer Erheblichkeit den beiden anderen Tatbeständen wenn auch nicht gleich-, so doch nahekommen. Die enge Auslegung entspricht auch der freiheitlichen Entwicklung, die das Paßwesen in der Bundesrepublik genommen hat. Es muß sich demnach um Belange handeln, die so erheblich sind, daß sie der freiheitlichen Entwicklung in der Bundesrepublik aus zwingenden staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssen. Dies wird in der Regel dann der Fall sein, wenn die freiheitliche Entwicklung durch einen Mißbrauch der Freiheit gefährdet wird.“

Hier sah der erkennende 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Gesamtdeutsche Erklärung des Kongresses der Völker für den Frieden in Wien als ausschlaggebend für die Entscheidung an:

„Diese Erklärung, deren Fassung maßgeblich von den Vertretern der sowjetzonalen Machthaber bestimmt wurde, ist im Zusammenhang mit der Propaganda zu beurteilen, die von den SED-Funktionären gegen die Bundesrepublik gerichtet wird und sich bemüht, die Sowjetzone entgegen den täglich bekanntwerdenden Tatsachen als einen Hort des Friedens und des sozialen Fortschritts, die Bundesrepublik dagegen als Zentrum einer Kriegshetze darzustellen.“²

Die Beteiligung von Wilhelm Elfes an der Gesamtdeutschen Erklärung wertete das Bundesverwaltungsgericht als Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD:

„Indem der Kläger diese Erklärung unterschrieben und auf dem Kongreß in Wien verlesen hat, hat er sich diese Propaganda zu eigen gemacht. Die Erklärung mußte bei den unbeteiligten Teilnehmern des Kongresses, der nach den Angaben des Klägers aus mehr

¹ BVerwGE 3, 171/176ff.

² BVerwGE 3, 171/177f.

als 80 Staaten beschickt wurde, den Eindruck erwecken, als ob die Bundesrepublik den Krieg vorbereite, die freiheitlichen Rechte der Bürger vernichte und so eine Gefahr für den Frieden der Völker sei. Mit dieser Erklärung hat der Kläger die Bundesrepublik verleumdete und das internationale Vertrauen untergraben, an dessen Herstellung und Förderung die Bundesregierung und die parlamentarische Opposition arbeiten. Die Erklärung ist geeignet, die Erhaltung dieses Vertrauens und damit die Stellung der Bundesrepublik in der Völkergemeinschaft zu beeinträchtigen und so die friedliche Entwicklung, die die Bundesrepublik im Verkehr mit den anderen Völkern genommen hat, zu hemmen. Mit dieser Erklärung hat der Kläger ein Verhalten an den Tag gelegt, das die Annahme rechtfertigt, er werde als Inhaber eines Paßes erhebliche Belange der Bundesrepublik gefährden.

Die Versagung des Paßes war hiernach gerechtfertigt.“

Nach dem Verwaltungsgericht Düsseldorf vollzog auch das Bundesverwaltungsgericht in diesen Ausführungen eine Gleichstellung der in Bonn gerade amtierenden Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer mit der durch § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG administrativ geschützten BRD. Denn die Gesamtdeutsche Erklärung richtete sich an zentraler Stelle gegen „Bonn“ und enthielt den Vorwurf, dass dort „die demokratischen Grundrechte und die Verfassung mißachtet würden“. In der Annahme einer Bestimmung des Inhalts der Gesamtdeutschen Erklärung durch die sowjetzonalen Machthaber klingt der im bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes erhobene Vorwurf einer Kontaktschuld in östlicher Variante an; dadurch entfalteten die scharfen Angriffe von Walter Ulbricht gegen Bundeskanzler Adenauer eine negative Ausstrahlungswirkung auf den Arbeitskreis für deutsche Verständigung unter Leitung von Elfes und führten zu ihrer Beurteilung als verfassungsfeindlich. Genauso strahlte der vermeintlich ostzonal bestimmte Inhalt der Gesamtdeutschen Erklärung auf die Beteiligung von Elfes an ihr aus und verursachte ihre passrechtliche Erheblichkeit. Als Folge qualifizierten die Senatsmitglieder die auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit gestützte warnende Kritik von Elfes als Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt PaßG. Demgegenüber blieben die Forderungen der Gesamtdeutschen Erklärung nach Waffenlosigkeit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden auch in dem Revisionsurteil unberücksichtigt. Durch Gleichstellung, Kontaktschuld und Nichtberücksichtigung der Forderungen gelangte das Bundesverwaltungsgericht zur Bestandskraft der Reisepassverweigerung gegenüber Elfes und wies seine dagegen gerichtete Revision zurück.

In Gleichstellung und Berücksichtigung der Kontaktschuld stimmten das Urteil des 1. Senats und das vorbereitende Votum seines Berichterstatters Hering überein: Auch Hering sah die Begegnungen von Elfes mit dem kommunistischen Gegner in Ostdeutschland als passrechtlich erheblich und grundsätzlich geeignet an, die Reisepassverweigerung gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 2. Alt. 3. Alt. PaßG zu begründen. Im Unterschied zu den Senatsmitgliedern ließ Hering sich jedoch durch die Bemühungen von Elfes um Wiedervereinigung und Frieden milde stimmen.

Am Ende des Revisionsurteils setzte das Bundesverwaltungsgericht sich noch mit einer Grundrechtsverletzung von Wilhelm Elfes durch die Reisepassverweigerung auseinander:¹ Sie verstieße nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 3 GG, denn sie wäre nicht wegen der politischen Anschauung von Elfes getroffen, sondern bezweckte die Verhinderung einer Verleumdung der BRD und eine Sicherung ihres Vertrauens im Kreis der westeuropäischen Völker. Die Reisepassverweigerung verstieße auch nicht gegen das Grundrecht auf Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG. Es könnte dahingestellt bleiben, ob sich dieses Recht auch auf die Wahl des Ortes bezöge, an dem die Meinung geäußert würde; jedenfalls fände es nach Art. 5 Abs. 2 GG seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, worum es sich beim Passgesetz handelte. Schließlich träfe auch die Behauptung von Elfes nicht zu, wonach das Grundrecht auf Schutz der Familie gemäß Art. 6 Abs. 1 GG verletzt wäre; es würde nämlich nicht das Recht zu Verwandtenbesuchen im Ausland gewährleisten und Elfes wäre nicht gehindert, seine Kinder und Enkelkinder in die BRD kommen zu lassen.

Ende März 1956, einen Monat nach Erlass des Revisionsurteils, hielt Franz Meyers als offizieller Vertreter der Bundesregierung in Liechtenstein eine Rede.² Westdeutschland müsse „einen konkreten Beitrag“ zu den Verteidigungsbemühungen der „freien Welt“ leisten, um die „unmittelbare Bedrohung“ durch den Kommunismus abzuwehren; die „Insel der Freiheit“ müsse durch „Errichtung von Dämmen vor der heranbrausenden roten Flut“ geschützt werden. Die erste Passage bekräftigte Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD als grundlegende Ziele der Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer; die zweite Passage betonte die Frontstellung von BRD und DDR im Kalten Krieg, die sich innenpolitisch in einer Verfolgung aller gesprächs- und verständnisbereiten Kräfte auswirkte. An der Errichtung der geforderten Dämme wurde auch mit administrativen Maßnahmen gearbeitet, darunter die Reisepassverweigerung gegenüber Wilhelm Elfes.

¹ Zum Folgenden BVerwGE 3, 171/178.

² Meyers, Meyers (1982), S. 188ff.

cc) Fall Reinau

Kurz vor der Entscheidung über die Revision von Wilhelm Elfes gegen die Reisepassverweigerung hatte der 1.Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einer ähnlichen Sache entschieden. Im Herbst 1952 beantragte Prof. Dr. Erich Helmut Reinau¹ bei der Passbehörde Lörrach die Ausstellung einer Grenzkarte für den Übertritt in die Schweiz, wo er sich nach eigenen Angaben ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken aufhalten wollte. Dadurch entstand eine erste Übereinstimmung mit dem Reisepassverfahren von Elfes, der für seine geplanten Reisen in das westeuropäische Ausland zunächst private Zwecke angegeben hatte. Bürger der BRD konnten nach dem Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr vom 25.1.1952² eine Grenzkarte beantragen; sie berechtigte dazu, ohne Visum die Grenze beliebig oft zu überschreiten und sich drei Tage in der Grenznähe aufzuhalten. Zuständig für die Ausstellung waren die Passbehörden der Kommunen.³ Der Antrag von Reinau wurde am 29. Dezember 1952 in entsprechender Anwendung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG mit der Begründung abgelehnt, dass er durch seine Mitgliedschaft in näherbezeichneten Organisationen als Inhaber einer Grenzkarte die äußere oder innere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der BRD gefährdete.

Gegen die Grenzkartenverweigerung beschritt Reinau den Verwaltungsrechtsweg vom Verwaltungsgericht Freiburg/Breisgau über den Verwaltungsgerichtshof Freiburg bis zum Bundesverwaltungsgericht.⁴ In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Freiburg bestritt er, dass die von ihm unterstützten Organisationen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD untergraben würden; vielmehr setzte er sich ausschließlich gegen die Wiederbewaffnung der BRD und für eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ein.⁵ In ihrem außerparlamentarischen Engagement verfolgten Elfes und Reinau also dieselben Ziele. Das Verwaltungsgericht Freiburg wies die Klage von Reinau durch Urteil ab, was der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf im Elfes-Fall entsprach.

Der Verwaltungsgerichtshof Freiburg i. Br. bestätigte in seinem Berufungsurteil die

¹ Biografie Reinau (Schreiben der Stadt Lörrach, 28.1.2008):

- 19.9.1884: Geburt in Karlsruhe

- 1946: Ankunft in Lörrach aus dem Internierungslager Pithivier

- 14.2.1965: Tod in Lörrach.

Weitere biografische Informationen sind nach Auskunft der Stadt Lörrach und der Universität Karlsruhe nicht vorhanden.

² Abgedruckt bei Schaffarczyk, Passrecht, Anh. 13b.

³ Zu Begriff und Bedeutung der Grenzkarte www.admin.ch, 12.2.2008.

⁴ Die datierten Entscheidungen des Verwaltungsgerichts bzw. des Verwaltungsgerichtshofs sind im Original nicht erhalten, sondern werden nur im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erwähnt.

⁵ Zu den Gesichtspunkten Gefährdung und Einsatz siehe BVerwGE 3, 130/ 131.

Grenzkartenverweigerung:¹ Die Organisationen, denen Reinau angehörte, wären nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 24. April 1951 gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD gerichtet und daher verboten. Zu diesen Organisationen gehörte vor allem der Hauptausschuss für Volksbefragung; die von ihm durchgeführte Volksbefragungsaktion stünde im Verdacht, von der SED gesteuert und finanziert worden zu sein. Zwar reichte die nur passive Mitgliedschaft im Hauptausschuss und den anderen verbotenen Organisationen für eine Verweigerung der Grenzkarte nicht aus. Reinau wäre in ihnen jedoch aktiv tätig und hätte sich im Rahmen dieser Tätigkeit ins Ausland begeben. Auch bei der Berufungsbegründung bestand eine Übereinstimmung zum Reisepassverfahren von Elfes; auch er war an der Volksbefragungsaktion des Hauptausschusses beteiligt und gehörte seiner Nachfolgeorganisation, dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung, als leitender Funktionär an. Bei dem entscheidungserheblichen Sachverhalt bestand also eine Übereinstimmung zwischen der Reisepassverweigerung gegenüber Elfes und der Grenzkartenverweigerung gegenüber Reinau.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht wurde Reinau von Rechtsanwalt Friedrich Karl Kaul aus Ost-Berlin² vertreten, der sich für zahlreiche Betroffene der politischen Justiz gegen Regierungsgegner in der BRD einsetzte, und dabei finanzielle Unterstützung von den Machthabern in Ostdeutschland erhielt. Seine Mitwirkung im Revisionsverfahren von Reinau ließ erkennen, welche Bedeutung der Passverweigerung aus politischen Gründen als administrativer Maßnahme im Kalten Krieg von östlicher Seite beigemessen wurde. Die mündliche Verhandlung über die Revision von Reinau fand kurz vor der Revisionsverhandlung von Elfes ebenfalls in Frankfurt/Main statt.³

Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts unter Vorsitz von Hans Egidi entschied über die Revision von Reinau durch Urteil vom 9. Februar 1956;⁴ sein Tenor lautete auf Zurückweisung der Sache an den Verwaltungsgerichtshof Freiburg i. Br. In den Gründen schloss sich das Bundesverwaltungsgericht der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs an:⁵

„Die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG sind regelmäßig gegeben, wenn der Antragsteller als leitender Funktionär in Organisationen mitwirkt, die verfassungsfeindliche Zwecke verfolgen. Das gilt vor allem, wenn er sich im Sinne dieser Organisati-

¹ BVerwGE 3, 130/ 131f.

² Zu seiner Biografie A. Roszkopf, Friedrich Karl Kaul (2002) mit weiteren Literaturnachweisen.

³ Schreiben von Elfes an Posser vom 20.4.1956, a. a. O.

⁴ 1 C 155.54, BVerwGE 3, 130.

⁵ BVerwGE 3, 130/134.

onen im Ausland betätigt.“

Diese Urteilsbegründung offenbart, dass die von den bundesdeutschen Organen der politischen Justiz gegen Regierungsgegner angenommene Verfassungsfeindlichkeit des Hauptausschusses für Volksbefragung nicht nur strafrechtlich auf die mit ihm organisatorisch und personell zusammenhängenden Vereinigungen wie dem Arbeitskreis für deutsche Verständigung negativ ausstrahlte und zu einer Verfolgung ihrer leitenden Funktionäre wie Wilhelm Elfes wegen Staatsgefährdung führte; vielmehr entfaltete der Hauptausschuss seine negative Ausstrahlungswirkung auch in administrativer Einkleidung über § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG auf Passverweigerungen aus politischen Gründen gegenüber Reinau und Elfes.

f) Rezeption

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Revision von Wilhelm Elfes gegen seine Reisepassverweigerung wurde nur in zwei der westdeutschen überregionalen Tageszeitungen erwähnt, nämlich Die Welt und Frankfurter Allgemeine Zeitung.¹ Beide Artikel sind sehr kurz und stimmen inhaltlich weitgehend überein. Danach hätte der Vorsitzende des Bundes der Deutschen und pensionierte Oberbürgermeister von Mönchengladbach Wilhelm Elfes gemeinsam mit Vertretern des totalitären Systems der Ostzone 1952 in Wien die Gesamtdeutsche Erklärung unterschrieben, mit der der Eindruck erweckt worden wäre, dass in der Bundesrepublik auf die Vernichtung der demokratischen Grundordnung und den Krieg hingearbeitet würde. Dies bedeutete nicht nur eine Herabwürdigung der Völkergemeinschaft, sondern würde auch erhebliche Belange der Bundesrepublik gefährden. Auch in dieser Berichterstattung klingen wie in dem Revisionsurteil selbst Gleichstellung der gerade amtierenden Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer mit der BRD und Kontaktschuld in östlicher Variante an.

Das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Reisepassverweigerung gegenüber Wilhelm Elfes wurde damals von der zeitgenössischen Rechtswissenschaft nicht erkennbar rezipiert, weil es vordergründig passrechtliche Fragen behandelte und sein hochpolitischer Hintergrund verkannt oder ignoriert wurde; auch ablehnende oder übernehmende Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ließen lange auf sich warten.

In seiner Reaktion² auf das Revisionsurteil warf Elfes dem 1. Senat eine selektive und unrichtige Wiedergabe der Gesamtdeutschen Erklärung des Völkerkongresses in

¹ Artikel vom 23. bzw. 24.2.1956, Zeitungsarchiv der Staatsbibliothek Berlin.

² Diese ist in einem undatierten, aber zeitlich *nach* dem Revisionsurteil verfassten Manuskript von Elfes enthalten, StAMG 15/8/98, S. 138 - 141.

Wien vor und bekräftigte die in ihr erhobenen Forderungen nach Waffenlosigkeit, Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden. Gleichzeitig wies er den Vorwurf der Kontaktschuld und die administrative Gleichstellung der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer mit der BRD zurück. Aus diesen Gründen erwog er neben der dann tatsächlich eingelegten Verfassungsbeschwerde eine Petition an den zuständigen Ausschuss des Bundestages und eine auf die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention gestützte Beschwerde zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof.¹

II. Verfassungsbeschwerde

Nach Erschöpfung des Verwaltungsrechtswegs beschritt Wilhelm Elfes gegen die Nichtverlängerung seines Reisepasses den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht.

Das Bundesverfassungsgericht ist oberstes Organ der rechtsprechenden Gewalt und übt die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes aus.² Deswegen wurde es schon früh als „letzter Schützer der Verfassungsordnung“³, „oberster Hüter der Verfassung“⁴ und „Krönung und Vollendung des Rechtsstaats“⁵ bezeichnet. Daneben ist es ein Verfassungsorgan mit höchster Autorität, hat Anteil an der Staatsleitung und steht zu den anderen Verfassungsorganen im Verhältnis der Gleichordnung.⁶ Durch diesen Doppelstatus agierte das Bundesverfassungsgericht schon in den 1950er Jahren im Spannungsfeld von Recht und Politik.⁷

1. Erhebung

Am 14. Mai 1956 erhob Diether Posser als Verfahrensbevollmächtigter für Wilhelm Elfes Verfassungsbeschwerde:⁸ § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG wäre verfassungswidrig, weil er gegen die Grundrechte von Elfes auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verstieße. Das Grundrecht der Freizügigkeit würde nach herrschender Auffassung⁹ auch die Ausreisefreiheit umfassen und könnte nur unter den Voraussetzungen des Art. 11

¹ Schreiben von Elfes an Posser vom 6.3.1956, StAMG 15/8/98, S. 132.

² Geiger, Bundesverfassungsgericht, BAnz. 1951, S. 3; Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit (1976), S. 355ff. und Wintrich, Gesamtgefüge (1976), S. 214ff.

³ Ernst Friesenhahn, wiedergegeben von Laufer, Prozeß (1968), S. 6.

⁴ Leibholz, Bundesverfassungsgericht, Vierteljahresschrift 1962, S. 14.

⁵ Josef Wintrich, wiedergegeben von Clemens, Bundesverfassungsgericht (1995), S. 18.

⁶ Leibholz, Bundesverfassungsgericht, Vierteljahresschrift 1962, S. 19ff.; Geiger, Verhältnis, EuGRZ 1984, S. 410,418; Griguleit, Bundesverfassungsgericht (2004), S. 4ff.

⁷ Grimm, Politik, JuS 1969, S. 501; Leibholz, Schnittpunkt, DVBl 1974, S. 396; Benda, Spannungsfeld, ZRP 1977, S. 1f.; Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 7.

⁸ Zum Folgenden Beschwerdeschrift, StAMG 15/8/98, S. 143ff.

⁹ Hier verwies Posser auf die Kommentierungen von Giese, Grundgesetz (1953), Art. 11 Anm. II 1; Wolff, Paßrecht (1952), § 7 Anm. 1 und Mangoldt, Grundgesetz (1953), Art. 11 Anm. II.

Abs. 2 GG eingeschränkt werden. Eine Einschränkung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG wäre gerechtfertigt, wenn die Rechte anderer verletzt oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen würde; ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung könnte nur durch das Bundesverfassungsgericht im Wege einer Grundrechtsverwirkung gemäß Art. 18 GG oder durch die Strafgerichte als Verurteilung wegen Hochverrat, Landesverrat oder Staatsgefährdung gemäß §§ 80ff. StGB festgestellt werden. Auch das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts würde Elfes in Grundrechten verletzen, weil es gegen das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, den besonderen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 3 GG, das Recht auf Meinungsfreiheit gemäß Art 5 Abs. 1 GG, den Schutz der Familie gemäß Art 6 Abs. 1 GG und das Recht auf Freizügigkeit gemäß Art 11 Abs. 1 GG verstieße.

Die Verfassungsbeschwerde von Elfes richtete sich als Rechtssatzbeschwerde unmittelbar gegen § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG und zielte auf die Überprüfung seiner Verfassungsmäßigkeit; hier war der Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Bundestag berührt. Zusätzlich richtete sie sich als Urteilsbeschwerde gegen das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts, zielte auf die Überprüfung der verfassungsmäßigen Anwendung von § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG und führte zu einer inzidenten Normenkontrolle; dadurch war der Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet.

Durch Verfügung vom 25. Juni 1956¹ wurden die Verfassungsbeschwerde von Elfes und das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts an den Bundesinnenminister in Bonn, den Innenminister von NRW in Düsseldorf und den Oberstadtdirektor von Mönchengladbach zur Stellungnahme übersandt. Der Kopf dieser Verfügung hatte folgende Fassung:

„Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts als Vorsitzender des 1. Senats, 1 BvR 253/56, Karlsruhe, 25. 6. 1956, Dr. E. [Diktatzeichen]“

Unterzeichnet war sie mit „Wintrich“.

Durch eine weitere Verfügung vom selben Tag² erfolgte eine Übersendung von Verfassungsbeschwerde und Revisionsurteil an das Bundeskanzleramt in Bonn. Ihr Kopf unterschied sich von obiger Fassung:

„Bundesverfassungsgericht, 1. Senat, 1 BvR 253/56, Karlsruhe, 25. 6. 1956.“

¹ 1 BvR 253/56, S. 26.

² 1 BvR 253/56, S. 27.

Diese zweite Verfügung war mit „Auf Anordnung Hu, Amtsrat“ unterzeichnet.

Ein Vergleich beider Verfügungen ergibt mehrere Auffälligkeiten: Während die erste Verfügung den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich als Veranlasser der Zustellungen bezeichnete, wurde in der zweiten Verfügung nur allgemein der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts als Absender angegeben. Außerdem enthielt sie nicht das Diktatzeichen „Dr. E.“ Besonders bemerkenswert ist die Unterzeichnung der zweiten Verfügung mit „Auf Anordnung Hu, Amtsrat“, obwohl in der ersten Verfügung durch den Bundesverfassungsgerichtspräsidenten Wintrich keine Zustellung an das Bundeskanzleramt angeordnet wurde. Durch die zweite Verfügung wurde das Bundeskanzleramt, also Hans Globke und damit auch Bundeskanzler Adenauer, über die Einlegung der Verfassungsbeschwerde durch Wilhelm Elfes gegen das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts unterrichtet.

Am 4. Juli 1956 beantragte Posser den Erlass einer einstweiligen Anordnung und begründete dies damit, dass Wilhelm Elfes einen Reisepass zum Besuch naher Familienangehöriger im Ausland „dringend“ benötigte:¹

„Es ist von großer Bedeutung für die Allgemeinheit, ob einem nicht vorbestraften Staatsbürger aus rein politischen Gründen ein Reisepaß versagt werden darf, wie es durch das mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts geschehen ist.“

Diese Passage der Antragsbegründung war von Seiten des Bundesverfassungsgerichts angestrichen worden. Dem Antrag beigelegt war ein Aufruf für Elfes als CDU-Kandidat zur Wahl des nordrhein-westfälischen Landtags im Jahr 1947:²

„Seine ganze Lebensarbeit galt dem Bildungswerk der christlichen Arbeiterschaft und der Überwindung des deutschen Proletarierschicksals. Er bekennt sich zur politischen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, tritt für eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsreform im christlichen Geiste ein und wirbt für die Idee einer europäischen Staatenföderation und einer Gemeinschaft aller Kulturnationen als der sichersten Bürgschaft des Wohlstandes und des Friedens der Welt.“

Die Passage „tritt für eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsreform im christlichen Geiste ein“ war seitens des Bundesverfassungsgerichts unterstrichen worden.

In einer Stellungnahme zum Anordnungsantrag vom 21. Juli 1956 äußerte Bundesinnenminister Gerhard Schröder (CDU) im „Hinblick auf das 72-jährige Alter“ von Wilhelm Elfes und zur „Vermeidung menschlicher Härten“ keine Bedenken gegen

¹ 1 BvR 253/56, S. 42 - 47

² 1 BvR 253/56, S. 48

die „örtlich beschränkte und zeitlich befristete“ Ausstellung eines Reisepasses für Holland und Dänemark; von der Einbeziehung weiterer Staaten sollte jedoch in jedem Fall abgesehen werden.¹ Diese Stellungnahme verdeutlicht, dass die Reisepassverweigerung gegenüber Elfes ihren Ursprung nicht ausschließlich bei der Stadtverwaltung Mönchengladbach hatte, sondern bis zur Bundesexekutive hinaufreichte; außerdem verdeutlicht sie, dass es Bundesregierung und Bundesinnenministerium bei der Reisepassverweigerung darum ging, einen oppositionellen Auftritt von Elfes in Frankreich und anderen machtpolitisch bedeutenden Staaten Westeuropas unbedingt zu verhindern.

Der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts befasste sich Anfang Oktober 1956 mit der Sache und wollte vom Erlass einer einstweiligen Anordnung absehen, weil sie die Hauptsache vorweggenommen hätte, und bei einer alsbaldigen Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Elfes auch überflüssig wäre.²

2. Besetzung

Der 1. Senat war zum hier relevanten Zeitpunkt mit 10 Bundesverfassungsrichtern besetzt. An der Verhandlung und Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes waren Josef Wintrich als Vorsitzender, Gerhard Heiland als Berichterstatter sowie Karl Heck, Joachim Lehmann, Theodor Ritterspach, Erna Scheffler, Herbert Scholtissek, Erwin Stein und Franz Wessel beteiligt.³ Von ihnen fungierte Scheffler als Stellvertreterin des Senatsvorsitzenden Wintrich.⁴

a) Vorsitzender

Die Wahl von Josef Wintrich⁵ zum zweiten Präsidenten des Bundesverfassungsge-

¹ 1 BvR 253/56, S. 55ff. Die zeitliche Befristung wurde in der Stellungnahme Schröders nicht näher präzisiert.

² Vermerk vom 3.10.1956, 1 BvR 253/56, S. 59.

³ Biografien (Bundesverfassungsgericht [1963]):

- Heck: S. 315
- Lehmann: S. 322
- Ritterspach: S. 326
- Scheffler: S. 329
- Scholtissek: S. 330
- Stein: S. 332
- Wessel: S. 334

⁴ Verfügung vom 31.7.1956, 1 BvR 253/56, S. 49.

⁵ Biografie Wintrich (Bundesverfassungsgericht [1963], S. 335):

- 15.2.1891: Geburt in München
- 1915 und 1918: 1. und 2. juristische Staatsprüfung
- 1921: Promotion zum Dr. iur.
- Weimarer Republik / Drittes Reich: Richter und Staatsanwalt in Bayern
- 1947: Richter am OLG München
- 1953: Präsident des OLG München, Honorarprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität München
- 23.3.1954: Ernennung zum zweiten Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und Vorsitzenden des 1. Senats

richts nach Hermann Höpker-Aschhoff erfolgte am 18. März 1954 durch den Bundesrat.¹ Er stammte aus Süddeutschland, woraus sich keine biografischen Besonderheiten ergaben. Auffällig ist jedoch die Bruchlosigkeit seiner Berufstätigkeit im Dritten Reich, vor allem eine Auszeichnung wegen besonderer Verdienste als Staatsanwalt. Deswegen wurde gegen ihn der Vorwurf einer besondere Nähe zu den nationalsozialistischen Machthabern erhoben;² gleichzeitig wurde aber auch seine Gegnerschaft zum Nationalsozialismus betont, weswegen er an das kleine Amtsgericht in Ebersberg strafversetzt wurde.³

Am 23. Juli 1956 rief ein Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts, der Oberregierungsrat Echterhölter,⁴ bei Posser an:⁵ Er erkundigte sich, ob der nordrhein-westfälische Innenminister Hubert Biernat (SPD)⁶ Elfes bereits eine Unterredung gewährt oder eine günstige Entscheidung in seiner Passangelegenheit getroffen hätte. Der „Chefpräsident als Vorsitzender des 1. Senats“ wäre „unterrichtet“ und würde es „begrüßen“, wenn der Innenminister sich an ihn wendete; von sich aus würde das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht an den Innenminister herantreten.

Durch diese Frage veranlasst wandte Elfes sich am 25. Juli 1956 schriftlich an den nordrhein-westfälischen Justizminister Rudolf Amelunxen (Deutsche Zentrumspartei):⁷ Karlsruhe würde „den Fall gerne im Einvernehmen mit Düsseldorf unter der Hand günstig erledigen“, sähe aber „keine Handhabe“, den Innenminister anzurufen und wäre gerne von ihm „angegangen“. Das Innenministerium könnte sich zum Beispiel in Karlsruhe telefonisch nach den „Aussichten der Verfassungsbeschwerde“ erkundigen.

- 19.10.1958: Tod

¹ Engler, Richter, DRiZ 1961, S. 290; Laufer, Prozeß (1968), S. 224f und Billing, Richterwahl (1969), S. 167f.

² Altlasten (1991), S. 43.

³ Feest, Richterschaft (1964), S. 153.

⁴ Mit dessen Diktatzeichen war die erste Verfügung zur Zustellung der Verfassungsbeschwerde von Elfes versehen. Ob er noch lebt und als Zeitzeuge zu den damaligen Vorgängen im Verfassungsverfahren von Wilhelm Elfes befragt werden kann, konnte nicht aufgeklärt werden, weil die Personalakten des Bundesverfassungsgerichts nicht zugänglich sind und auch andere Internetrecherchen keine Ergebnisse erbrachten.

⁵ Über diesen Anruf hat Posser in einem Schreiben vom 24.7.1956 an Elfes berichtet. StAMG 15/8/98, S. 192.

⁶ Biografie Biernat (www.lexikon.meyers.de, 31.3.2008):

- 11.6.1907: Geburt in Heeren

- Weimarer Republik: Kaufmännische Lehre, Buchhalter

- 1926: Eintritt in die SPD

- 1934: Emigration nach Belgien

- 1935: Rückkehr nach Deutschland

- ab 1939: Soldat im Zweiten Weltkrieg

- 1946 - 1950: Mitglied des Landtags

- 1950 - 1956: Regierungspräsident in Arnsberg

- 20.2.1956 - Juli 1958: Innenminister in NRW unter Steinhoff, Nachfolger von Franz Meyers

- 30.11.1967: Tod in Unna.

⁷ Schreiben von Elfes an Amelunxen vom 25.7.1956, StAMG 15/8/98, S. 193.

Aus diesen beiden Vorgängen ergibt sich eine mehrgliedrige Kette von informellen und halbamtlichen Kontakten:

- Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts und Vorsitzende des 1. Senats Josef Wintrich veranlasste Oberregierungsrat Echterhölter, einen Gesprächskontakt mit dem nordrhein-westfälischen Innenminister Biernat herzustellen.
- Daraufhin übermittelte Echterhölter das Anliegen Wintrichs telefonisch an Posser.¹
- Posser unterrichtete Elfes davon.
- Elfes wandte sich schriftlich an den nordrhein-westfälischen Justizminister Amelunxen.
- Amelunxen übermittelte den Gesprächsbedarf Wintrichs an seinen Kabinettskollegen Biernat.²

Mit Schreiben vom 17. August 1956 teilte Posser Wintrich mit, dass Biernath die von Elfes erbetene Unterredung abgelehnt und sich dabei „wohl durch das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts gedrängt gefühlt“ hätte.³ So blieben die Bemühungen Wintrichs um eine gütliche Beilegung des Reisepassstreits ohne Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfolglos; sie erscheinen als salomonischer Versuch, die Ausreisefreiheit von Elfes zu wahren und gleichzeitig seinen politisch unerwünschten Triumph bei einer Stattgabe der Verfassungsbeschwerde zu vermeiden.

b) Berichterstatter

Durch Verfügung des Senatsvorsitzenden Wintrich vom 17. Mai 1956⁴ wurde Gerhard Heiland⁵ zum Berichterstatter im Verfassungsbeschwerdeverfahren von

¹ In seinem Anruf hat Echterhölter Heiland zwar nicht namentlich benannt; dessen Zwischenschaltung als Berichterstatter und Vorgesetzter war jedoch notwendige und logische Voraussetzung für den Anruf von Echterhölter.

² Zu dieser Übermittlung kann zwar kein Schreiben oder Vermerk Amelunxens angeführt werden; sie war jedoch notwendige Voraussetzung für die Erfüllung des Gesprächsbedarfs Wintrichs gegenüber Biernat.

³ 1 BvR 253/56, S. 52.

⁴ 1 BvR 253/56, S. 15.

⁵ Biografie Heiland (Bundesverfassungsgericht, [1963], S. 316):

- 8.2.1894: Geburt in Leipzig
- 1914 - 1918: Teilnahme als Soldat am Ersten Weltkrieg
- 1918: 1. juristische Staatsprüfung
- 1919: Promotion zum Dr. iur.
- 1921: 2. juristische Staatsprüfung
- Weimarer Republik: Staatsanwalt und Oberregierungsrat in Leipzig, Beteiligung an der Gründung des Reichsbanners
- 1933: Amtsverlust
- bis 1945: Außendienstmitarbeiter des Allianz-Konzerns
- 1946: Ministerialrat im badischen Finanzministerium
- 1950/1951: Richter am Bundesfinanzhof
- 7.9.1951: Bundesverfassungsrichter im 1. Senat
- 22.8.1961: Tod

Wilhelm Elfes bestimmt. Diese Bestimmung lief schon damals folgendermaßen ab:¹ Eine Verfassungsbeschwerde wurde von der Kanzlei des Bundesverfassungsgerichts an die Geschäftsstelle des gerichtsintern zuständigen Senats weitergeleitet und dem Vorsitzenden vorgelegt. Dieser betraute nach dem senatsinternen Geschäftsverteilungsplan ein Mitglied mit der Berichterstattung; dabei erfolgte keine numerische Verteilung, vielmehr wurden die Spezialgebiete der Senatsmitglieder berücksichtigt.

Auch Heiland nahm als Soldat am Ersten Weltkrieg teil und wurde 1933 wie Elfes von den Nationalsozialisten aus politischen Gründen aus dem Amt entlassen. Er gehörte zu den Bundesverfassungsrichtern, die von den Bundesgerichten zu berufen waren und wurde vom Wahlmännerausschuss des Bundestags auf Lebenszeit zum Mitglied des Bundesverfassungsgerichts gewählt.²

Heiland hatte für Ablauf und Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens von Elfes erhöhte Bedeutung. Er entschied über die Reihenfolge der Verfahrensbearbeitung, bereitete durch sein Votum die Beratung im Kreis der Senatsmitglieder vor und entwarf ihre Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde.³

Schon am 19. Juli 1956 hatte Oberregierungsrat Echterhölter Posser angerufen:⁴ Der 1. Senat hätte informatorisch „die Sache durchgesprochen“; „möglicherweise“ würde Anfang Oktober über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mündlich verhandelt und die Hauptsache „möglicherweise“ gleich mitentschieden.⁵ Der Senat wäre im Augenblick sehr beschäftigt; man würde „munkeln“, dass es sich bei dieser Beschäftigung um das Urteil im „KPD-Prozess“ handelte. In diesen Worten Possers klingt der Zusammenhang zwischen der am 14. Mai 1956 erhobenen Verfassungsbeschwerde von Elfes und dem durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 entschiedenen KPD-Verbotsverfahren an.

Wenige Tage später, am 30. Juli 1956, führte Posser bei Gelegenheit eines Gerichtstermins unbekanntem Inhalts in Karlsruhe ein weiteres Gespräch mit Echterhölter:⁶ Dieser machte Posser auf eine Rechtsänderung aufmerksam, wonach der Passzwang

¹ Zum Folgenden Laufer, Prozeß (1968), S. 323f.; Säcker, Bundesverfassungsgericht (1977), S. 86 und Limbach, Bundesverfassungsgericht (2000), S. 30.

² Zu dieser Wahl Bürgers, Verfassungsgericht, NZ v. 6.9.1951; Engler, a.a.O.

³ Diese zentrale Stellung des Berichterstatters betonen Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 34ff.; Ritterspach, Erinnerungen (1995), S. 207; Wesel, Hüter (1996), S. 47f. und ders., Gang (2004), S. 217

⁴ Zum Folgenden Schreiben von Posser Elfes vom 19.7.1956, StAMG 15/8/98, S. 191.

⁵ Posser betont in dem Schreiben an Elfes ausdrücklich, dass die Einschränkungen möglicherweise nicht von ihm, sondern eine genaue Wiedergabe des Gesprächs mit Echterhölter wären.

⁶ Zu diesem Gespräch Possers mit Echterhölter siehe das Schreiben von Posser an Elfes vom 30.7.1956, StAMG 15/8/98, S. 197.

für die zum Europarat gehörenden Länder entfallen sollte.¹ Echterhölter befürwortete, dass Elfes seine geplanten Reisen nach Holland und Dänemark baldmöglichst unternähme; der Senat würde diesen Punkt in der mündlichen Verhandlung sicher ansprechen, um festzustellen, ob die Reisen tatsächlich beabsichtigt wären. Die Auskunft Echterhölters schränkte Posser in einem Schreiben vom 5. Oktober 1956 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht dahin ein, dass der Personalausweis für Reisen nach Holland und Dänemark nicht genüge, Elfes also auf die Verlängerung seines Reisepasses angewiesen bliebe.²

Die wiederholten Anrufe und Gespräche mit Echterhölter und seine Bereitschaft zu Auskünften über den Ablauf des Verfassungsbeschwerdeverfahrens von Elfes belegen die guten Kontakte von Posser zum 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts. An der über Echterhölter vermittelten Interaktion zwischen Posser und dem 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts war das Bemühen aller Beteiligten erkennbar, das Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes zu einem reibungslosen Abschluss zu bringen. So hatte Posser zum damaligen Zeitpunkt den „Eindruck“, dass das Anliegen von Elfes beim 1. Senat auf „guten Boden gefallen“ wäre.³

Am 5. Oktober 1956 bat Amtsrat Hundertmark⁴ für das Bundesverfassungsgericht den Oberbundesanwalt in Karlsruhe schriftlich unter Angabe von Aktenzeichen und Datum des Einstellungsbeschlusses um „eilige Übersendung“ der dortigen Akten des Ermittlungsverfahrens gegen Elfes, weil sie zu einer Verfassungsbeschwerde „dringend benötigt“ würden.⁵ Daraufhin übersandte Oberstaatsanwalt Herzog mit Schreiben vom 10. Oktober 1956⁶ die drei Bände Hauptakten mit der Bitte um baldige Rückgabe, was nach Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens von Elfes zusammen mit einem Urteilsabdruck geschah.⁷

Berichterstatter Heiland konnte sich durch Lektüre der bundesanwaltschaftlichen Akten davon überzeugen, dass das Ermittlungsverfahren wegen Staatsgefährdung gegen Wilhelm Elfes am 22. Juni 1956 aus dem tatsächlichen Grund mangelnden Beweises eingestellt worden war und dementsprechend eine Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG durch Elfes nicht vorlag. Die-

¹ Diese Rechtsänderung erfolgte durch die Änderungsverordnung zur Paßordnung vom 26.7.1956, BGBl. I, S. 670.

² StAMG 15/8/98, S. 200.

³ Dieser Eindruck wird wiedergegeben in einem Schreiben von Elfes an den nordrhein-westfälischen Justizminister Amelunxen vom 31.8.1956, StAMG 15/8/98, S. 203.

⁴ Dieser hatte die zweite Verfügung zur Übersendung der Verfassungsbeschwerde von Elfes an das Bundeskanzleramt unterzeichnet.

⁵ Schreiben des Bundesverfassungsgerichts an den Oberbundesanwalt beim Bundesgerichtshof vom 5.10.1956, BArch B 362/1631, S. 492.

⁶ 1 BvR 253/56, S. 74.

⁷ Verfügung vom 24.1.1957, 1 BvR 253/56, S. 124.

se Erkenntnis wird in seinen Entscheidungsvorschlag¹ eingeflossen sein, den Heiland mit Handakten zum bisherigen Reisepassstreit den übrigen Mitgliedern des 1. Senats vorlegte; auf dieser Grundlage wurden das Beschwerdebegehren von Elfes beraten und möglicherweise Gegenvoten abgegeben.

c) 1. Senat

Die Mitglieder des 1. Senats wurden alle an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert geboren.² Sie stammten überwiegend aus der Mittel- oder Oberschicht, der Anteil aus Beamten- bzw. Richterfamilien war jedoch nicht so hoch wie sonst in der Richterschaft.³ Bei der geographischen Herkunft fällt auf, dass eine Mehrheit in der späteren DDR oder in den Gebieten östlich von Oder und Neiße geboren wurde;⁴ hier ist davor zu warnen, die Bundesverfassungsrichter in den Gründungsjahren der BRD als „Anhänger der Befreiungsthese“ oder „Waffenträger des Kalten Krieges“ hinzustellen.⁵ Alle Senatsmitglieder absolvierten am Ende des Kaiserreichs oder am Anfang der Weimarer Republik ein Studium der Rechtswissenschaft und den juristischen Vorbereitungsdienst.

Auffällig ist die Bruchlosigkeit einiger beruflicher Biografien im Dritten Reich, so von Karl Heck als Landgerichtsrat in Stuttgart, von Theodor Ritterspach als Verwaltungsjurist im Reichsfinanzministerium und von Franz Wessel als Regierungsdirektor in der Straßenverkehrsverwaltung; Anhaltspunkte für eine Nähe dieser Richter zu den nationalsozialistischen Machthabern sind jedoch nicht erkennbar. Zwei andere Senatsmitglieder, Erna Scheffler und Erwin Stein, verloren wie Wilhelm Elfes 1933 aus politischen Gründen ihre Ämter. Vor diesem Hintergrund kann die Besetzung des 1. Senats, anders als der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, als unbelastet durch den Nationalsozialismus angesehen werden.⁶

In Nachkriegsdeutschland übten die Senatsmitglieder unterschiedliche juristische Be-

¹ Durch Schreiben der Präsidialrätin des Bundesverfassungsgerichts vom 21.3.2006 wurde der Verfasser darauf hingewiesen, dass gemäß § 34 der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts Voten, Entscheidungsentwürfe und Notizen des Berichterstatters nicht Bestandteil der Akten sind und daher der Entscheidungsvorschlag bzw. das Votum im Elfes-Verfahren nicht eingesehen werden kann.

² Die genauen Daten sind in der Übersicht zum Justizpersonal im Anhang enthalten.

³ Wittig, Rücksichten, Staat 1969, S. 137ff; Abendroth, Grundgesetz (1977), S. 64. Ausführlich zur Herkunft der Richter siehe Rottleuthner, Studien (1984), S. 291 ff.; ders., Einführung (1987), S. 103ff.

⁴ Karl Heck in Halle/Saale, Erna Scheffler in Breslau, Herbert Scholtissek in Kreuzburg/Oberschlesien und Franz Wessel in Stubblau bei Danzig.

⁵ Ness, Strafrecht (1969), S. 114.

⁶ Auf die bei den Bundesverfassungsrichtern ganz überwiegend fehlende NS-Vergangenheit weist auch Limbach, Bundesverfassungsgericht (2000), S. 65 hin. Siehe ferner Geiger, Richter, DRiZ 1959, S. 336/339; Feest, Richterschaft (1964), S. 143; Abendroth, Grundgesetz (1977), S. 82; Rasehorn, Selbstverständnis (1979), S. 150; Wesel, Hüter (1996), S. 24f. und ders., Gang (2004), S. 146.

rufe aus und kamen nicht überwiegend aus der Justiz wie die meisten anderen Richter der Bundesgerichte.¹ Auffällig ist, dass Theodor Ritterspach vor seiner Berufung zum Bundesverfassungsrichter längere Zeit Ministerialrat im Bundesinnenministerium war; wie bei den Bundesverwaltungsrichtern Hans Egidi und Karl Gecks ist auch bei ihm ein Wechsel aus dem Schlüsselressort der Exekutive in die Spitze der Judikative zu konstatieren.

Die Wahl der Mitglieder des 1. Senats erfolgte auf Vorschlag des Bundesjustizministers paritätisch durch Wahlmännerausschüsse von Bundestag und Bundesrat; Kriterien waren Herkunft, Konfession, Qualifikation und parteipolitische Zuordnung.² Die Senatsmitglieder Karl Heck, Gerhard Heiland, Joachim Lehmann und Franz Wessel wurden von der SPD, Herbert Scholtissek und Erwin Stein von der CDU und Theodor Ritterspach von der bayerischen Staatsregierung für die Wahl in das Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen;³ dagegen wurde die Mehrheit der Mitglieder des 2. Senats von der CDU nominiert.⁴ In den 1959er Jahren hatte die Regierungskoalition von Bundeskanzler Adenauer im Wahlmännerausschuss des Bundestags eine Mehrheit; zu den von ihm gewählten Mitgliedern des 1. Senats gehörten Karl Heck, Gerhard Heiland, Joachim Lehmann und Herbert Scholtissek.⁵ Von einer Kommission des Bundesrats wurden die Mitglieder des 1. Senats Theodor Ritterspach, Erna Scheffler, Erwin Stein und Franz Wessel⁶ gewählt.

Vor diesem Hintergrund wurde in den Gründungsjahren der BRD vom 1. als dem „roten“ Senat und vom 2. als dem „schwarzen“ Senat gesprochen;⁷ diese Redewendung soll auf Ausführungen von Bundeskanzler Adenauer bei einem „Rhöndorfer Teegespräch“ im Herbst 1952 zurückgehen, die Adolf Arndt in einer Bundestags-sitzung wiederholte. Damit verbunden war der Verdacht, dass eine Wechselwirkung zwischen parteipolitischer Zuordnung und Entscheidungsverhalten der Bundesverfassungsrichter bestünde; dem korrespondierte die Erwartung, dass die Kandidaten

¹ Wagner, Richter (1959) S.130ff.; Dahrendorf, Richter (1962), S. 194ff.; Feest, Richterschaft (1964), S. 127; Zwingmann, Soziologie (1966), S. 15; Rasehorn, Richter, Zeitwende 1968, S. 600ff. und Richter, Richterschaft, DRiZ 1969, S. 34ff.

² Geiger, Verfassungsgerichtsbarkeit, DRiZ 1991, S. 360.

³ Von wem das weitere Senatsmitglied Erna Scheffler vorgeschlagen wurde, konnte nicht aufgeklärt werden.

⁴ Frank, Richter (1987), S. 163ff.

⁵ Bürgers, Verfassungsgericht, NZ v. 6.9.1951; o. Verf., Bildung, Recht 1951, S. 113; Laufer, Prozeß (1968), S. 220ff.; Ley, Erstbesetzung, ZParl. 1982, S. 521ff.

⁶ Laufer, a.a.O.

⁷ Siehe die ausführliche Darstellung bei Baring, Außenpolitik (1969), S. 217ff. Ferner Apfel, Schachzug, DZW 10.12.1952; Throm, Karlsruhe, FAZ 16.12.1952; Kern, Reform, BNN 7.5.1955; ders., Wahlverfahren, BNN 25.6.1955; Ballerstaedt, BVerfGG, Beamte 1956, S. 155f.

einer Partei ihr Stimmverhalten an deren politischer Linie orientieren würden.¹

Zwar betätigten sich viele Bundesverfassungsrichter vor ihrer Wahl parteipolitisch und äußerten politische Ansichten; nach ihrem Eintritt in das Bundesverfassungsgericht bemühten sie sich jedoch um ein eigenständiges Profil gerade gegenüber der aufstellenden Partei, sie identifizierten sich mit ihrer Funktion als oberster Hüter der Verfassung und integrierten sich in das richterliche Kollegium.² Dem entspricht das von Willi Geiger formulierte Ethos des Bundesverfassungsrichters, der eine kritische Distanz zu persönlichen Auffassungen, Vorstellungen oder Wünschen wahrt und sich ausschließlich an den Grundvorstellungen und Wertungen der Verfassung orientiert.³ Dieses Ethos entspricht dem Amtseid der Bundesverfassungsrichter, als gerechte Richter alle Zeit das Grundgesetz der BRD getreulich zu wahren und ihre richterlichen Pflichten gegenüber jedermann gewissenhaft zu erfüllen. Konrad Zweigert, von 1951 bis 1956 Mitglied des 1. Senats, erklärte:

„Das in den Anfangsjahren beliebte Gerede vom Roten und Schwarzen Senat hatte niemals eine reale Basis, wenn es meinte, daß der politische Hintergrund des Richters auch seine Entscheidung bestimmte. Vielmehr integrierten sich jeder Senat und auch das Plenum bei jeder Entscheidung zu einem der Sache, d.h. dem Verfassungsrecht, und einem vom common sense geforderten Ergebnis verpflichteten Gremium, hinter dem die parteipolitische Orientierung des einzelnen Richters nahezu unsichtbar wurde.“⁴

Durch die Erhebung der Verfassungsbeschwerde trug Wilhelm Elfes die spannungreichen Fragen seines Engagements gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD und seiner Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Kommunisten in Verfolgung ihrer gemeinsamen Ziele an die Mitglieder des 1. Senats heran. Im Vordergrund der Verfassungsstreitigkeit stand die grundrechtliche Schutzbereichs- und Schrankenbestimmung von Art. 2 Abs. 1 GG, während im Hintergrund die Opposition von Elfes gegen die Westpolitik von Bundeskanzler Adenauer und die bündnisstrategische Positionierung der BRD im Kalten Krieg standen. Diese drei Gesichtspunkte mussten die Senatsmitglieder bei ihrer Entscheidung ausbalancieren: Die erste Entscheidungsalternative bestand darin, den hochpolitischen Hintergrund der Reisepassverweigerung auszublenden und das Beschwerdebegehren ausschließ-

¹ Dreher, Staatsgerichtsbarkeit, NJW 1951, S. 380; Throm, Karlsruhe, FAZ v. 16.12.1952; Nennstiel, Richter, Gewalt v. 26.5.1953; Marcic, Richterstaat (1957), S. 365. Siehe ferner Laufer, Prozeß (1968), S. 208f.; Adamovich, Gewaltentrennung (1987), S. 289; Jäger, Entscheidungsverhalten, ZRP 1987, S. 363 und Wesel, Hüter (1996), S. 7.

² Fromme, Revirement, FAZ v. 1.9.1961; Friesenhahn, Bundesverfassungsgericht, Parlament 1965, S. 14; Laufer, Prozeß (1968), S. 473; Ritterspach, Erinnerungen (1995), S. 206f.; Starck, Bundesverfassungsgericht (2001), S. 32; Henne, Lüth (2005), S. 203.

³ Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 19.

⁴ Die Erklärung ist wiedergegeben von Säcker, Bundesverfassungsgericht (1977), S. 26f.; ihr genaues Datum ist dort nicht angegeben und konnte auch nicht ergründet werden.

lich an den Maßstäben des Grundgesetzes zu messen; als zweite Entscheidungsalternative konnten die Mitglieder des 1. Senats der Aufladung des Elfes-Falls auch Rechnung tragen und neben der Opposition von Elfes auch die Westorientierung der BRD im Kalten Krieg bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Dieser Entscheidungskonflikt ist vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um die Westverträge vor dem Bundesverfassungsgericht, dem sog. Wehrstreit, zu sehen, der mit dem Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes in engem sachlichem Zusammenhang stand und darauf eine präjudizierende Wirkung entfaltete:¹ Im ersten Akt beantragte die SPD-Opposition am 31. Januar 1952, eine Verletzung des Grundgesetzes durch den Abschluss der Westverträge zur Wiederbewaffnung und militärischen Westintegration der BRD festzustellen; dabei wurde der rechtliche Charakter des Antrags betont und die politische Dimension der Auseinandersetzung negiert.² Für diesen Normenkontrollantrag war der 1. „rote“ Senat zuständig. Als Reaktion ersuchte Bundespräsident Theodor Heuss auf Drängen Adenauers im zweiten Akt das Bundesverfassungsgericht um ein Gutachten zur Vereinbarkeit der Westverträge mit dem Grundgesetz; Adenauer spekulierte auf eine günstige Entscheidung des dafür zuständigen summarisch „schwarzen“ Plenums, die seine Westpolitik verfassungsrechtlich legitimieren würde. Im dritten und letzten Akt strengte die Bundesregierung am 7. Dezember 1952 ein Organstreitverfahren gegen die SPD-Fraktion an, weil sie durch ihr Bestreiten der Legitimation Adenauers zum Abschluss der Westverträge das Grundgesetz verletzen würde;³ dafür war der 2. „schwarze“ Senat zuständig.⁴

Die Bundesregierung unter Adenauer soll vor dem Spruch der Karlsruher Richter gezittert haben:⁵ Der 1. „rote“ Senat wies den Normenkontrollantrag der SPD-Opposition als unzulässig zurück und der 2. „schwarze“ Senat verwarf die Organklage der

¹ Einen Überblick zum Wehrstreit geben Friedländer, Lärm, SN v. 13.12.1952; Loewenstein, Konflikte, AöR 1953, S. 260ff.; Reifenberg, Fall, Gegenwart 1952, S. 394ff.; ders., Tage, Gegenwart 1952, S. 829ff.; Baring, Außenpolitik (1969), S. 217ff.

² Die Materialien zu diesem Antrag sind enthalten in Heydte, Wehrbeitrag I (1952). Siehe ferner Bürgers, Krise, Merkur v. 26.9.1952; Abendroth, Grundgesetz (1977), S. 80; Fenner, Recht (1980), S. 41 und Dopatka, Bundesverfassungsgericht (1982), S. 63f.

³ Apfel, Schachzug, DZW v. 10.12.1952; Fenner, Recht (1980), S. 42 und Dopatka, Bundesverfassungsgericht (1982), S. 63f.

⁴ Die Materialien zu diesem Ersuchen sind enthalten in Heydte, Wehrbeitrag II (1953). Siehe ferner Friedländer, Lärm, SN v. 13.12.1952; Lenz, Prüfungsbefugnis (1957), S. 114; Engelhardt, Prüfungsrecht, JöR 1959, S. 117 und Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 32.

⁵ Laufer, Prozeß (1968), S. 474; Schiller, Notbremse, BDIP 1975, S. 655ff.; Perels, Bundesverfassungsgericht (1976), S. 185ff. Einen Gegensatz zwischen Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht betont auch Becker, Unabhängigkeit, RNZ v. 14.6.1955. Apfel, Verfassungsgericht, DZW v. 3.12.1952, spricht von den Antipoden in Bonn und Karlsruhe und Birkenmaier, Kompetenzfülle, Parlament v. 26.9.1981, S. 9, bezeichnet Bundeskanzler Adenauer als Kontrahenten des Bundesverfassungsgerichts.

Bundesregierung.¹ Zuletzt beschloss das Plenum am 8. Dezember 1952, dass die von ihm erstatteten Gutachten über bestimmte verfassungsrechtliche Fragen beide Senate binden würden; dadurch wehrte es Versuche ab, die beiden Senate gegeneinander auszuspielen, zum Werkzeug politischer Machtkämpfe umfunktioniert zu werden und eine politische Auseinandersetzung mit juristischen Mitteln vor dem Bundesverfassungsgericht fortzusetzen.² Dem Beschluss war ein Vorschlag des Berichterstatters Leibholz vorausgegangen, eine Entscheidung über die militärische Westintegration der BRD unter Hinweis auf die political question-doctrine des US-Supreme Court abzulehnen.³

Die Gremien des Bundesverfassungsgerichts widerlegten im Wehrstreit eine parteipolitische Färbung der beiden Senate.⁴ Die Entscheidungen verdeutlichten, dass in den beiden Senaten wegen der paritätischen Richterwahl die gemäßigten Kräfte der rivalisierenden Parteien vertreten waren und das politische Spektrum recht eng war.⁵ Der Plenumsbeschluss trug dem Bundesverfassungsgericht die Kritik des damaligen Bundesjustizministers Dehler ein, wonach das Bundesverfassungsgericht „in bedauerlicher Weise“ vom Weg des Rechts abgewichen wäre und eine „ernste Krise für die Bundesrepublik“ ausgelöst hätte.⁶ Diese Kritik wies der Gerichtspräsident Höpker-Aschoff in einer von Leibholz vorbereiteten Erklärung zurück.⁷ Damit ließ sich das Bundesverfassungsgericht zum damaligen Zeitpunkt im Gegensatz zu den westdeutschen Organen der politischen Justiz bis hinauf zu Bundesanwaltschaft und 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs nicht in die Auseinandersetzung um Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD hineinziehen. Es bleibt zu untersuchen, ob die Mitglieder des 1. Senats diese 1952 eingenommene neutrale Warte auch vier Jahre später bei der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes beibehielten oder nicht doch aufgaben.

¹ Willms, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1961, S. 279; Wittig, Rücksichten, Staat 1969, S. 153 und Dopatka, Bundesverfassungsgericht (1982), S. 63f.

² 1 PBvV 1/52, BVerfGE 2/79. Papenhoff, Haltung, NZ v. 12.12.1952; Friedländer, Lärm, SN v. 13.12.1952; Marcic, Verrat, Staatsbürger v. 20.12.1952, S. 4ff.; Ballerstaedt, BVerfGG, Beamte 1956, S. 154; Willms, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1961, S. 279. Geiger, Verfassungsgerichtsbarkeit, DRiZ 1991, S. 358;

³ Fenner, Recht (1980), S. 46f.

⁴ Baumgarten, Götter, FAZ v. 6.12.1952; Wewer, Gegenregierung (1991), S. 312; Wesel, Hüter (1996), S. 30 und ders., Gang (2004), S. 75.

⁵ Throm, Urteil, FAZ v. 22.4.1953; Fromme, Revirement, FAZ v. 1.9.1961.

⁶ Vgl. Apfel, Verfassungsgericht, DZW v. 3.12.1952; Olzog, Kritik, Bildung 1953, S. 261ff.; Thilenius, Karlsruhe, Wort 1953, S. 147; Geiger, Selbstverständnis (1979), S. 32, 47 und ders., Spannungsfeld, EuGrZ 1985, S. 402.

⁷ Vgl. Laufer, Prozeß (1968), S. 402; Perschel, Verfassungsrechtsprechung (1977), S. 12; Rasehorn, Selbstverständnis (1979), S. 153.

3. Verhandlung

Die mündliche Verhandlung über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes fand am 30. Oktober 1956 ab 15:00 Uhr in Karlsruhe statt; über ihren Ablauf entschieden die Mitglieder des 1. Senats nach der Verfahrensautonomie des Bundesverfassungsgerichts.¹ An ihr nahmen Beschwerdeführer Elfes und Verfahrensbevollmächtigter Posser, für das Bundesinnenministerium Ministerialdirigent Lechner und Ministerialangestellter Gerhards sowie Ministerialrat Ruwe vom Innenministerium NRW teil.²

Posser stellte den Antrag aus der Beschwerdeschrift, nahm auf den Inhalt der Akten Bezug und machte weitere Ausführungen; außerdem nahm er den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurück. Die Vertreter des Bundesinnenministeriums nahmen ebenfalls auf den Inhalt der Akten Bezug, machten weitere Ausführungen und stellten den Antrag, die Verfassungsbeschwerde als unbegründet zurückzuweisen. Auch der Vertreter des Innenministeriums von NRW beantragte unter Bezugnahme auf die Ausführungen der Vertreter des Bundesinnenministeriums, die Verfassungsbeschwerde als unbegründet zurückzuweisen. Die Akten der Bundesanwaltschaft und des Verwaltungsgerichts Düsseldorf wurden beigezogen.

Nach der mündlichen Verhandlung fand eine Abstimmung unter den Mitgliedern des 1. Senats über Ablauf und Ergebnisse statt. Danach erstellte Berichterstatter Heiland einen Urteilsentwurf und legte ihn den anderen Senatsmitgliedern vor, die ihn berieten und möglicherweise eine Redaktionskommission zur genauen Abfassung der Urteilsgründe einsetzten. Schließlich erfolgte die Schlussabstimmung und Unterzeichnung des Urteils.³

Wie Elfes hatte Posser nach der mündlichen Verhandlung ein „gutes Gefühl“ und hörte auch aus dem Mitarbeiterkreis der Bundesverfassungsrichter, dass „die Sache positiv laufen“ würde.⁴ Die genauen Umstände dieser guten Nachricht lassen sich nicht rekonstruieren, sie sind jedoch nach den zahlreichen Rückschlägen zur Beruhigung von Elfes menschlich verständlich.

¹ Geiger, Bundesverfassungsgericht, BAnz. 1951, S. 5; Leibholz, Bundesverfassungsgericht, Vierteljahresschrift 1962, S. 15; Federer, Bundesverfassungsgericht (1971), S. 76. Zur Terminbestimmung siehe das Schreiben von Posser an Elfes vom 5.10.1956, StAMG 15/8/98, S. 207.

² Vgl. Verhandlungsprotokoll, 1 BvR 253/56, S. 90.

³ Zur Nachbereitung einer mündlichen Verhandlung siehe Laufer, Prozeß (1968), S. 324.

⁴ Posser, Anwalt (2000), S. 89.

4. Entscheidung

Die Verkündung der Entscheidung des 1. Senats über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes war ursprünglich auf den 28. November 1956 angesetzt, wurde dann aber auf den 16. Januar 1957, 9:30 Uhr vertagt.¹

a) Elfes-Urteil

Am 16. Januar 1957 erkannte der 1. Senat über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes durch Urteil² im Namen des Volkes für Recht:

„Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.“

Als Tenor hatte Berichterstatter Heiland vorgeschlagen:

„1. Die Ausreisefreiheit ist als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung, das heißt hier der verfassungsmäßigen Rechtsordnung, gewährleistet.“

2. Jedermann kann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen, ein seine Handlungsfreiheit beschränkendes Gesetz gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil es (formell oder inhaltlich) gegen einzelne Verfassungsbestimmungen oder allgemeine Verfassungsnormen verstoße; deshalb werde sein Grundrecht aus Artikel 2 Abs. 1 GG verletzt.“³

Demgegenüber einigten sich die Mitglieder des 1. Senats auf folgende Fassung des Urteilstenors:

„1. Artikel 11 GG betrifft nicht die Ausreisefreiheit.“

2. Die Ausreisefreiheit ist als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Artikel 2 Absatz 1 GG innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet.“

3. Verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 GG ist die verfassungsmäßige Rechtsordnung, das heißt die Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind.“

4. Jedermann kann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen, eine seine Handlungsfreiheit beschränkende Rechtsnorm gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung.“⁴

Der Tatbestand⁵ begann mit einigen Informationen aus der Biografie von Elfes, darunter seine Entlassung aus politischen Gründen als Polizeipräsident von Krefeld

¹ Beschluss v. 19.11.1956, 1 BvR 253/56, S. 90.

² 1 BvR 253/56, BVerfGE 6,32.

³ 1 BvR 253/56, S. 98.

⁴ BVerfGE 6, 32/32f.

⁵ BVerfGE 6, 32/33f.

1933. Danach erfolgte eine Schilderung seines Engagements gegen die Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer:

„Der Beschwerdeführer selbst hat mehrfach seine kritische Meinung zur Politik der Bundesregierung, insbesondere zur Wehrpolitik und zur Frage der Wiedervereinigung, auf Veranstaltungen und Tagungen im In- und Ausland auch öffentlich geäußert.“

Auffällig ist, dass im Tatbestand der von Elfes mit seinen Auslandsreisen verfolgte private Zweck, Besuche bei seinen Enkelkindern in Holland und am Grab seines Sohnes in Dänemark, unerwähnt blieb. Dies ist unverständlich, da Oberregierungsrat Echterhölter die Entscheidungserheblichkeit dieser Anlässe im Vorfeld der mündlichen Verhandlung gegenüber Posser betont hatte. Außerdem waren in Possers Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verschiedene Passagen über die privaten Zwecke der geplanten Auslandsreisen von Seiten des Bundesverfassungsgerichts markiert: „72 Jahre“, „Sohn in Brasilien“, „Dänemark“, „Grab“, „besuchen“, „über seine letzten Lebensstage etwas zu erfahren“, „hochbetagt“, „nicht abzusehen ist, wie lange er gesundheitlich in der Lage ist, etwa eine so strapaziöse Reise wie die Fahrt nach Brasilien durchzuführen“;¹ trotz ihrer Markierung wurden diese Passagen nicht in den Tatbestand übernommen.

Weiter wurde der bisherige Verwaltungsrechtsstreit um die Reisepassverlängerung wiedergegeben. Schließlich erwähnte der Tatbestand noch das bundesanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren, das gegen Elfes wegen Staatsgefährdung geführt wurde:

„Später hat er noch mitgeteilt, daß er in einem gegen ihn wegen Vergehens nach §§ 90a, 129, 94, 73 StGB eingeleiteten Ermittlungsverfahren auf Antrag des Oberbundesanwalts vom Bundesgerichtshof am 22. Juni 1956 außer Verfolgung gesetzt worden sei (StE 48/52, AK 74/56).“

Über die zitierten Feststellungen hinausgehende Angaben zu dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Elfes sind in dem Tatbestand nicht enthalten.

aa) Art. 11 Abs. 1 GG

Über die Einbeziehung des von Wilhelm Elfes geltendgemachten Rechts zur Ausreise, worunter im Gegensatz zur Auswanderung der nur vorübergehende Auslandsaufenthalt verstanden wurde, in den Schutzbereich des Grundrechts auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG herrschte in der zeitgenössischen Rechtsprechung und

¹ Vgl. 1 BvR 253/56, S. 45f.

Rechtswissenschaft keine Einigkeit.¹ Die Mitglieder des 1. Senats erstreckten im Elfes-Urteil den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG nicht auf das Recht zur Ausreise:

„Art. 11 Abs. 1 GG gewährleistet die Freizügigkeit „im ganzen Bundesgebiet“. Schon dieser Wortlaut spricht nicht dafür, daß auch ein Grundrecht auf freie Ausreise aus dem Bundesgebiet gewährt werden sollte. Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift gibt dafür keinen Anhalt. Im Parlamentarischen Rat wurde die Frage erörtert (und schließlich verneint), ob man die Auswanderungsfreiheit in den Grundrechtskatalog aufnehmen sollte (5. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 29. September 1948, Kurzprot. S. 3); über die Ausreisefreiheit wurde nicht gesprochen.“²

Damit legte auch das Bundesverfassungsgericht Art. 11 Abs. 1 GG weit aus und bestätigte die in der zeitgenössischen Rechtswissenschaft überwiegend vertretene Auffassung.³ Zur Begründung berief es sich neben Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 11 Abs. 1 GG auf seine Systematik:⁴ Art. 73 Nr. 3 GG würde, wie seine historischen Vorbilder in Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung von 1871 und Art. 6 Nr. 3 der Weimarer Verfassung von 1919, dem Bundesgesetzgeber zwei gesonderte Kompetenzen für die Materien der Freizügigkeit einerseits und Auswanderung andererseits einräumen. Außerdem wären die ebenfalls historisch überlieferten und geläufigen Gründe gegen eine Ausreise zwar vom Bundesgesetzgeber in § 7 PaßG niedergelegt, jedoch vom Parlamentarischen Rat nicht in den Schrankenvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG aufgenommen worden.

Demgegenüber bezogen Günter Dürig⁵ und andere Vertreter der zeitgenössischen Rechtswissenschaft⁶ das Recht zur Ausreise in den Schutzbereich der Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG ein. Dürig⁷ legte den Wortstamm „Zug“ in „Freizügigkeit“ weit aus und fasste darunter auch den Abzug aus dem Bundesgebiet. Daneben berief er sich auf Art. 112 WRV und proklamierte eine Lösung des Art. 11 Abs. 1 GG vom historischen Willen der Väter des Grundgesetzes. Vor allem aber bemühte er sich, die beiden systematischen Argumente des Bundesverfassungsgerichts durch zwei ebenfalls aus dem Zusammenhang entnommene Gesichtspunkte zu entkräften. So wäre die Auswanderungsfreiheit nach 1945 in verschiedenen Landesverfassungen

¹ Zu diesem Meinungsstand Scheuner, Auswanderungsfreiheit (1950), S. 222.

² BVerfGE 6, 32/34f.

³ In Veröffentlichungen vor Erlass des Elfes-Urteils finden sich allenfalls kurze Aussagen ohne nähere Begründung zur weiten Auslegung des Schutzbereichs von Art. 11 Abs. 1 GG.

⁴ Zum Folgenden BVerfGE 6, 32/35.

⁵ Dürig, Anmerkung, JZ 1957, S. 169; ders., Freizügigkeit (1968), S. 507, 518f.

⁶ Giese, GG (1953), Art. 11; Mangoldt, GG (1953), Art. 11. Diese Autoren erstreckten in ihren sehr kurzen Kommentierungen den Schutzbereich von Art. 11 GG nur auf das Recht zur Ausreise, ohne Argumente dafür anzuführen.

⁷ Zum Folgenden Dürig, Anmerkung, JZ 1957, S. 169.

gewährleistet, und zwar entweder in einem getrennten Absatz wie bei Art. 10 Abs. 2 der bayerischen Verfassung oder in einer besonderen Bestimmung wie Art. 18 der Verfassung von Bremen; die Garantie der Auswanderungsfreiheit, welche die Ausreisefreiheit als Minus umfasste, wäre dem deutschen Verfassungsrecht also nicht unbekannt. Überdies enthielte das Grundgesetz trotz der Ermächtigung in Art. 73 Nr. 3 GG keine besondere Bestimmung zur Auswanderungsfreiheit, sodass sie im Umkehrschluss von Art. 11 Abs. 1 GG miterfasst wäre; nur so ließen sich Schutzlücken vermeiden.

Auch nach Erlass des Elfes-Urteils hielt die überwiegende Meinung in der Rechtswissenschaft¹ an der Nichteinbeziehung der Ausreise- und Auswanderungsfreiheit in den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG fest.

bb) Art. 2 Abs. 1 GG

Der 1. Senat bejahte dennoch einen angemessenen grundrechtlichen Schutz der Ausreisefreiheit von Wilhelm Elfes und prüfte einen Verstoß der Reisepassverweigerung gegen das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Schon hier ist zu konstatieren, dass das höchste deutsche Gericht die von Elfes um eines wirksamen Grundrechtsschutzes willen gegen konkrete staatliche Maßnahmen erhobene Verfassungsbeschwerde zum Anlass für die Entscheidung abstrakter Rechtsfragen genommen hat.

Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG hatte internationale Vorbilder, die einen umfassenden Freiheitsschutz vorsahen und auf die Grundrechtslage in Westdeutschland ausstrahlten. Unter ihnen waren die Virginia Bill of Rights von 1776, die französische Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1789 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die in Art. 22 einen Anspruch auf die zur freien Entfaltung der Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte normierte.

National war für die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 GG im Elfes-Urteil zunächst Art. 1 Abs. 1 der rheinland-pfälzischen Verfassung Vorbild, weil in ihm ein natürliches Recht des Menschen auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit gewährleistet war.² Vorbildfunktion hatte daneben auch Art. 2 Abs. 1 der hessischen Verfassung:

„(1) Der Mensch ist frei.

¹ Siehe hier nur Erichsen, Globetrotter (1982), S. 137; Wesel, Hüter (1996), S. 28; Menzel, Verfassungsrechtsprechung (2000), S. 76; Odendahl, Elfes, JA 2001, S. 758 und Lege, Handlungsfreiheit, Jura 2002, S. 754.

² AK/Podlech, GG (2001), Art. 2 I Rn. 4.

(2) Er darf tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt."

Bei der Entstehung des Art. 2 Abs. 1 GG im Parlamentarischen Rat¹ wurden von Grundsatzausschuss, Redaktionsausschuss und Hauptausschuss unterschiedliche Entwürfe des Rechts auf freie Persönlichkeitsentfaltung vertreten und am Ende verabschiedete das Plenum die am 24. Mai 1949 in Kraft getretene Fassung:

„Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

(1) § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG

Das Bundesverfassungsgericht stellte im Elfes-Urteil in Anlehnung an die Rechtsatzbeschwerde von Elfes zunächst Überlegungen an, ob § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG selbst gegen Art. 2 Abs. 1 GG verstieße.

a) Persönlichkeitsentfaltung

aa) Allgemeine Handlungsfreiheit

Bei der Bestimmung des Schutzbereichs von Art. 2 Abs. 1 GG standen sich in der zeitgenössischen Rechtswissenschaft eine weite und eine enge Grundposition gegenüber.² Im Elfes-Urteil vom 16. Januar 1957 entschied der 1. Senat diese Auslegungsdifferenzen:

„Das Grundgesetz kann mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit nicht nur die Entfaltung innerhalb jenes Kernbereichs der Persönlichkeit gemeint haben, der das Wesen des Menschen als geistig-sittliche Person ausmacht, denn es wäre nicht verständlich, wie die Entfaltung innerhalb dieses Kernbereichs gegen das Sittengesetz, die Rechte anderer oder sogar gegen die verfassungsmäßige Ordnung einer freiheitlichen Demokratie sollte verstoßen können. Gerade diese, dem Individuum als Mitglied der Gemeinschaft auferlegten Beschränkungen zeigen vielmehr, daß das Grundgesetz in Art. 2 Abs. 1 GG die Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne meint. (...) Rechtlich gesehen ist er ein selbstständiges Grundrecht, das die allgemeine menschliche Handlungsfreiheit gewährleistet.“³

Durch die weite Auslegung des Rechts auf Persönlichkeitsentfaltung als allgemeine Handlungsfreiheit setzte das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zu Art. 2 Abs. 1 GG fort.

¹ Siehe hier nur die ausführliche Untersuchung von Doemming, Entstehungsgeschichte (1951).

² Eine Übersicht über diesen Meinungsstand bei Hamann, Verfassungsordnung, BB 1957, S. 229.

³ BVerfGE 6, 32/36.

Sie begann mit dem Beschluss über das Hypothekensicherungsgesetz vom 24. April 1953, in dem der 1. Senat noch einer engen Auslegung zuneigte.¹ Dieser Ansatz wurde auch in dem Beschluss zu § 9a EStG vom 13. Mai 1953 beibehalten.² Eine Distanzierung von der engen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG erfolgte im Investitionshilfeurteil vom 20. Juli 1954³, in dem der 1. Senat die Möglichkeit einer weiten Schutzbereichsbestimmung andeutete:

*"Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. Juli 1954, BVerfGE 4, 7 S. 15 f. offengelassen, ob unter den Begriff der freien Entfaltung der Persönlichkeit die menschliche Handlungsfreiheit im weitesten Sinne zu verstehen sei oder ob Art. 2 Abs. 1 GG sich auf den Schutz eines Mindestmaßes dieser Handlungsfreiheit beschränke, ohne das der Mensch seine Wesensanlage als geistig-sittliche Person überhaupt nicht entfalten kann."*⁴

Den Vorlauf zum Elfes-Urteil schloss das KPD-Urteil vom 17. August 1956 ab, in dem die Fähigkeit des Menschen zur eigenverantwortlichen Lebensgestaltung und die möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit betont wurden.⁵ Durch die weite Auslegung des Schutzbereichs von Art. 2 Abs.1 GG als allgemeine Handlungsfreiheit bestätigte das Bundesverfassungsgericht die weite Ansicht in der zeitgenössischen Rechtsprechung⁶ und Rechtswissenschaft⁷ und lehnte den engen Lösungsansatz ab. Diesen vertrat vor allem Hans Peters, dem Teile der zeitgenössischen Rechtsprechung⁸ und Rechtswissenschaft⁹ folgten. Die von Peters entwickelte Persönlichkeitskerntheorie basierte auf dem Grundgedanken, dass Art. 2 Abs. 1 GG nur

¹ BVerfGE 2, 237.

² BVerfGE 2, 292.

³ BVerfGE 4, 7. Coing, Urteilsanmerkung, JZ 1954, S. 700.

⁴ BVerfGE 6, 32/36.

⁵ BVerfGE 5, 85.

⁶ Verwaltungsgerichtshof Freiburg vom 5. Juli 1951 (1 C 125/51, DVBl 1951, S. 635); Oberlandesgericht Frankfurt vom 5. Oktober 1955 (1 Ss 606/54, NJW 1956, S. 561), und Oberverwaltungsgericht Lüneburg vom 9. Januar 1952 (IV OVG - A 463/51, NJW 1952, S. 1230f.).

⁷ Nipperdey, Gewerbefreiheit, BB 1951, S. 594; Fischerhoff, Investitionshilfegesetz, NJW 1952, S. 921; Meyer, Rückwirkung, JZ 1952, S. 164; Scholtissek, Grenzen, NJW 1952, S. 563; Forsthoff, Investitionshilfe, BB 1953, S. 421; Ipsen, Investitionshilfe, AöR 1953, S. 310; Gerber, Disziplinarrecht, DVBl 1954, S. 659f.; Haußmann, Marktwirtschaft, BB 1954, S. 813; Nipperdey, Marktwirtschaft (1954), S. 7; Redeker, Inquisitionsrecht, DÖV 1954, S. 110; Scheuner, Enteignung, DÖV 1954, S. 589; Larenz, Persönlichkeitsrecht, NJW 1955, S. 521; Everling, Devisenbewirtschaftungsgesetz, NJW 1957, S. 897; Hamann, Verfassungsordnung, BB 1957, S. 229; Rohde, Ordnung, NJW 1957, S. 817; Schätzler, Ordnung, NJW 1957, S. 820. (Diese Autoren legten ihren Ausführungen überwiegend ein weites Schutzbereichsverständnis von Art. 2 Abs. 1 GG schlicht zu Grunde.)

⁸ OLG Schleswig v. 23.2.1954, 1 C 148/53, SchlAnz. 1954, S. 361 und AP Nr. 2 zu § 5 BAZG; VGH Freiburg v. 12.9.1955, 49/53, JZ 1956, S. 18, 25, OVG Koblenz v. 16.5.1956, 2 C 62/55, DÖV 1956, S. 632, bzw. OVG Münster v. 24.7.1956, III A 90/55, OVG 11, 177;

⁹ Ballerstedt, Staatsverfassung, DÖV 1951, S. 160; Köster, Rückwirkung, BB 1952, S. 93; Bachof, Festschriften, DÖV 1954, S. 352; Krüger, Persönlichkeitsentfaltung, NJW 1955, S. 202; Hamel, Grundrechte (1957), S. 30 und Wertenbruch, Persönlichkeitsentfaltung, Ordnung 1959, S. 131f. (Diese Autoren nahmen in ihren vor dem Elfes-Urteil veröffentlichten Beiträgen auf den Standpunkt von Peters Bezug und legten den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG ebenfalls eng aus.)

die Auswirkungen des echten Menschseins im Sinne der christlich-abendländischen Kulturauffassung schützen würde; sein Gewährleistungsbereich sollte nur einen bestimmten, begrenzten Lebensbereich umfassen und nur dasjenige Mindestmaß der Handlungsfreiheit schützen, welches zur Entfaltung der menschlichen Wesensanlage als geistig-sittliche Person bzw. zur Verwirklichung der besonderen, die Persönlichkeit ausmachenden Eigenheiten erforderlich wäre.¹ Dieses Mindestmaß deckte sich mit dem ideell-kulturellen Bereich.²

Begründet wurde die Persönlichkeitskerntheorie zunächst mit der Entstehungsgeschichte. So sollte sich Art. 2 Abs. 1 GG durch den Schutz eines bestimmten Menschenbildes von der Wertneutralität der Weimarer Verfassung abheben und die Konsequenzen aus dem Scheitern der ersten deutschen Republik ziehen.³ Untermuert wurde diese entstehungsgeschichtliche Argumentation durch einen systematischen Gesichtspunkt, in dem die Wechselwirkung von Schutzbereich und Gesetzesvorbehalt anklang. Das Grundgesetz würde eine Abstufung der Begriffe „Rechtsordnung“, „verfassungsmäßige Ordnung“ und „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ vornehmen und unter dem zweiten Begriff wären wie bei Art. 9 Abs. 2 GG nur die Grundlagen des Verfassungslebens zu verstehen; entsprechend eng müsste der Schutzbereich der Entfaltungsfreiheit gefasst und auf einen Kernbereich des Persönlichen beschränkt werden, wodurch die Befugnisse des Gesetzgebers zur differenzierten Schutzbereichsbestimmung der Grundrechte gewahrt würden.⁴ Im Zentrum der Begründung stand ein teleologisches Argument, nämlich die Notwendigkeit von Wertentscheidungen bei der Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG; nur dadurch könnte die Autonomie des Grundrechtsträgers gewahrt und eine Beliebigkeit bei der Schutzbereichsbestimmung bzw. eine Abnutzung der Entfaltungsfreiheit durch profane Zwecke verhindert werden.⁵

Die zeitgenössischen Gegner der Persönlichkeitskerntheorie stützten ihre Kritik zunächst auf den Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 GG:⁶ Der Begriff „Persönlichkeit“ würde die „menschliche Existenz auf allen Lebensgebieten“ umfassen und ein bestimmtes Bild der Persönlichkeit oder ihre Aufteilung in Bereiche ausschließen. Maßgeblich wären das Persönlichkeitsverständnis des einzelnen Menschen und seine Vorstellun-

¹ Peters, *Recht* (1963), S. 16; ders., *Persönlichkeitsentfaltung*, BayVBl 1965, S. 39f.; Hamann, *Persönlichkeitsentfaltung*, BB 1955, S. 106; Kern, *Anmerkung*, DÖV 1955, S. 446. Frühere Veröffentlichungen von Peters konnten nicht ausfindig gemacht werden.

² Köster, *Rückwirkung*, BB 1952, S. 95.

³ Peters, *Persönlichkeitsentfaltung*, a.a.O.

⁴ So Peters, *Persönlichkeitsentfaltung*, ebenda

⁵ Krüger, *Persönlichkeitsentfaltung*, NJW 1955, S. 202; Peters, *Persönlichkeitsentfaltung*, BayVBl 1965, S. 40.

⁶ Zum Folgenden Hamann, *Persönlichkeitsentfaltung*, BB 1955, S. 107; Dürig, *Anmerkung*, JZ 1957, S. 170.

gen von ihrer Entfaltung. Der Begriff „Entfaltung“ würde die freie Entscheidung des Grundrechtsträgers über „Ob und Wie“ der Persönlichkeitsbetätigung beinhalten. Systematisch würden durch die Persönlichkeitskerntheorie im Verhältnis des Art. 2 Abs. 1 GG zu den anderen Grundrechten Schutzlücken verursacht.¹

In der weiten Auslegung des Rechts auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG als allgemeine Handlungsfreiheit folgte dem Bundesverfassungsgericht nach dem Elfes-Urteil die überwiegende Meinung in der Rechtswissenschaft.² Im Vordergrund standen weiterhin Wortlautargumente:³ Die nicht näher konkretisierte Fassung des Art. 2 Abs. 1 GG verböte eine Beschränkung der Persönlichkeitsentfaltung auf einen Kernbereich oder ein Mindestmaß der Handlungsfreiheit. Überdies wäre die „Entfaltung“ im Unterschied zur Entwicklung durch Aktivität, bewusste Gestaltung, individuelle Selbstentfaltung und Autonomie des Einzelnen gekennzeichnet. Bei der Entstehung von Art. 2 Abs. 1 wären neben dem Entwurf von Herrenchiemsee auch die drei Gremien des Parlamentarischen Rats übereinstimmend von der Freiheit, alles zu tun und zu lassen, ausgegangen.⁴ Im Zentrum der Begründung standen auch nach 1957 systematische Gesichtspunkte:⁵ Es bestünde eine Wechselwirkung zwischen Schutzbereich und Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG; ein Verstoß der Entfaltung im engen Persönlichkeitskern gegen die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz wäre kaum vorstellbar, woraus ihre weite Auslegung als allgemeine Handlungsfreiheit folgte. Daneben könnte nur

¹ Hamann, a.a.O.

² Dürig, Anmerkung, JZ 1957, S. 170; Reissmüller, Buchbesprechung, JZ 1959, S. 582; Löffler, Genehmigungspflicht, DÖV 1960, S. 57; Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 778; Hubmann, Persönlichkeitsrecht (1967), S. 176ff.; Burmeister, Revisionsinstanz, DVBl 1969, S. 609; Hamann/Hamann, GG (1970), Art. 2 I, S. 139; Klein, Grundrechte (1974), S. 39; Scholz, Entfaltung I, AöR 1975, S. 82; Starck, Prozess (1976), S. 22; Stein, Grundrechte (1979), S. 84; Suhr, Freiheit, JZ 1980, S. 168; Lipphardt, Grundrechte, EuGRZ 1986, S. 160; Erichsen, Art. 2 I GG, Jura 1987, S. 368; Schenke, Art. 2 I GG, JuS 1987 S. 65; Erichsen, Garantie, EuGRZ 1989, S. 345; Kunig, Reiter, Jura 1990, S. 523; Münch/Kunig, GG (1992), Art. 2 I Rn. 1, 12; Alexy, Grundrechte (1994), S. 309; Dreier/Dreier, GG (1996), Art. 2 I Rn. 15f.; Hoppe, Entfaltung (1996), S. 74; Bleckmann, Grundrechte (1997), S. 592, 594, 597f.; Correll, Freiheit (1998), S. 121; Lindner, Art. 2 I GG, NJW 1998, S. 1208; Maunz, Entfaltung (1998), S. 178; Rennert, Art. 2 I GG, NJW 1999, S. 3262f.; Sachs/Murswiek, GG (1999), Art. 2 I Rn. 41f.; Menzel, Verfassungsrechtsprechung (2000), S. 76; AK/Podlech, GG (2001), Art. 2 I Rn. 12; Erichsen, Auffangfunktion (2001), S. 1191; Hufen, Persönlichkeit (2001), S. 108; Odendahl, Elfes, JA 2001, S. 758; Stern, Grundrechte (2001), S. 7; Lege, Entfaltungsfreiheit, Jura 2002, S. 753f.; Münch, Entfaltung (2002), S. 183; Kube, Elfes, JuS 2003, S. 111; Ipsen., Entfaltung (2004), S. 216; Pieroth, Entfaltung (2004), S. 86; Schmidt/Hofmann, GG (2004), Art. 2 I Rn. 3f. und Mangoldt/Starck, GG (2005), Art. 2 I Rn. 4.

³ Zum Folgenden Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 774; Scholz, Entfaltung I, AöR 1975, S. 87; Menzel, Verfassungsrechtsprechung (2000), S. 77; Erichsen, Auffangfunktion (2001), S. 1191; Hufen, Persönlichkeit (2001), S. 122; Lege, Handlungsfreiheit, Jura 2002, S. 754 und Umbach/Hillgruber, GG (2002), Art. 2 I Rn. 17ff.

⁴ Zu diesem entstehungsgeschichtlichen Argument siehe hier nur Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 774f.

⁵ Zum Folgenden Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 788; Scholz, Entfaltung I, AöR 1975, S. 87; Merten, Entfaltungsfreiheit, JuS 1976, S. 346; Bleckmann, Grundrechte (1997), S. 598; Duttge, Handlungsfreiheit, NJW 1997, S. 3354 und Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 2 I Rn. 12.

das weite Schutzbereichsverständnis von Art. 2 Abs. 1 GG als allgemeine Handlungsfreiheit einen Verlust des Grundrechtsträgers an Freiheitsraum verhindern. Außerdem verlöre Art. 2 Abs. 1 GG bei einer engen Schutzbereichsbestimmung neben der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG seinen eigenständigen Anwendungsbereich und würde leer laufen.

bb) Ausreisefreiheit

Das Bundesverwaltungsgericht ging in seinen Urteilen vom 9. Februar 1956¹ bzw. vom 22. Februar 1956² davon aus, dass für die von Wilhelm Elfes beanspruchte Ausreise neben dem Grundrecht auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG auch das von Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung nicht einschlägig wäre.³ Demgegenüber entschied das Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil, dass die Ausreisefreiheit als unbenanntes Freiheitsrecht vom weiten Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG erfasst wäre:

*"Gehört die Ausreisefreiheit auch nicht zu der durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützten innerdeutschen Freizügigkeit, so ist sie doch als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung gleich verfassungsmäßigen Rechtsordnung gewährleistet."*⁴

Damit war der Schutzbereich der freien Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG für die von Wilhelm Elfes angestrebte Ausreise in das westeuropäische Ausland eröffnet. An der Einbeziehung der Ausreisefreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG hielt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung fest, worin ihm die ganz überwiegende Meinung in der Rechtswissenschaft folgte.⁵

cc) Systematische Stellung

¹ BVerwGE 3, 130/133. Durch dieses Urteil wurde die Revision von Prof. Reinau gegen die Grenz-kartenverweigerung zurückgewiesen.

² BVerwGE 3, 170. Durch dieses Urteil wurde die Revision von Elfes gegen die Reisepassverweigerung zurückgewiesen.

³ Zu dieser Rechtsprechung siehe Bachof, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 337 und Dürig, Anmerkung, JZ 1957, S. 170.

⁴ BVerfGE 6, 32/41f.

⁵ Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 762; Merten, Entfaltungsfreiheit, JuS 1976, S. 349; Suhr, Freiheit, JZ 1980, S. 168, 174; Erichsen, Globetrotter (1982), S. 144; Schenke, Art. 2 I GG, JuS 1987, L 65; Erichsen, Art. 2 I GG, Jura 1987, S. 370; ders., Garantie, EuGRZ 1989, S. 349; Degenhardt, Handlungsfreiheit, JuS 1990, S. 165; Pieroth, Auffangfunktion, AöR 1990, S. 40; Alexy, Grundrechte (1994), S. 330ff.; Jarass/Jarass, Art. 2 I GG (1995), Art. 2 I GG Rn. 12; Dreier/Dreier, GG (1996), Art. 2 I Rn. 24; Maunz, Entfaltung (1998), S. 179; Erichsen, Auffangfunktion (2001), S. 1195; Hufen, Persönlichkeit (2001), S. 105; Maunz/Dürig, GG (2001), Art. 2 I Rn. 34; Stern, Grundrechte (2001), S. 8; Münch, Entfaltung (2002), S. 184; Kube, Elfes, JuS 2003, S. 113f.; Sachs, Entfaltung (2003), S. 188; Manssen, Grundrechte (2005), S. 65.

Neben dem Schutzbereich des Rechts auf Persönlichkeitsentfaltung wurde in der zeitgenössischen Rechtswissenschaft die systematische Stellung des Art. 2 Abs. 1 GG im Grundrechtsgefüge des Grundgesetzes diskutiert. Grundlage war das Drei-Stufen-Modell der Grundrechte:¹ Auf der ersten Stufe rangierte gemäß Art. 1 Abs. 1 GG die unantastbare Menschenwürde. Die zweite Stufe nahm das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dies wurde vom Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil bestätigt:

*"Allerdings war die feierliche Formulierung des Art. 2 Abs. 1 GG der Anlaß, ihn besonders im Lichte des Art. 1 GG zu sehen und daraus abzuleiten, daß er mit dazu bestimmt sei, das Menschenbild des Grundgesetzes zu prägen. Damit ist jedoch nichts anderes gesagt, als daß Art. 1 GG in der Tat zu den tragenden Konstitutionsprinzipien gehört, die - wie alle Bestimmungen des Grundgesetzes - auch Art. 2 Abs. 1 GG beherrschen."*²

Die dritte Stufe des Grundrechtsmodells wurde den Einzelfreiheitsrechten zugewiesen, die das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG für bestimmte Lebensbereiche ausformten; ihnen kam ein Anwendungsvorrang zu, dem eine Subsidiarität von Art. 2 Abs. 1 GG korrespondierte.³ Auch dies bestätigte das Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil und erkannte Art. 2 Abs. 1 GG in seiner weiten Auslegung als allgemeine Handlungsfreiheit eine Auffangfunktion zu:

*„Neben der allgemeinen Handlungsfreiheit, die Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet, hat das Grundgesetz die Freiheit menschlicher Betätigung für bestimmte Lebensbereiche, die nach den geschichtlichen Erfahrungen dem Zugriff der öffentlichen Gewalt besonders ausgesetzt sind, durch besondere Grundrechtsbestimmungen geschützt; bei ihnen hat die Verfassung durch abgestufte Gesetzesvorbehalte abgegrenzt, in welchem Umfang in den jeweiligen Grundrechtsbereich eingegriffen werden kann. Soweit nicht solche besonderen Lebensbereiche grundrechtlich geschützt sind, kann sich der Einzelne bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in seine Freiheit auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen.“*⁴

Hierdurch verwirklichte sich Günter Dürigs Vorstellung von einem lückenlosen Wertsystem der Grundrechte, wonach sie Erscheinungsformen eines dem Grundgesetz vorgegebenen, in Art. 1 und 2 GG anerkannten Wertsystems wären, das durch

¹ Zum Folgenden Dürig, *Menschenauffassung*, JR 1952, S. 259, 261; ders., *Wohlfahrtsstaat*, JZ 1953, S. 197; Wintrich, Art. 2 I GG (1958), S. 1ff.; Geiger, *Grundrechte* (1959), S. 21, 31. Ferner Nipperdey, *Entfaltung* (1962), S. 742; Ridder, *Wissenschaftsfreiheit*, DÖV 1962, S. 365; Klein, *Grundrechte* (1974), S. 55; Erichsen, *Globetrotter* (1982), S. 146; Benda, *Handbuch* (1994), S. 166; AK/Podlech, GG (2001), Art. 2 I Rn. 1 und Mangoldt/Starck, GG (2005), Art. 2 I Rn. 2.

² BVerfGE 6, 32/36.

³ Dolzer/Wernicke, GG (1950), Art.2 I Anm. 1b; Dürig, *Menschenauffassung*, JR 1952, S. 261; Scholtissek, *Grenzen*, NJW 1952, S. 563; Dürig, *Menschenwürde*, AöR 1956, S. 121f.; ders., *Anmerkung*, JZ 1957, S. 170f.; Wintrich, Art. 2 I GG (1958), S. 6.

⁴ BVerfGE 6, 32/37.

besondere Grundrechte gegen spezifische Gefährdungen geschützt würde.¹ Diesen Überlegungen stimmten einige Vertreter der zeitgenössischen Rechtswissenschaft zu, unter ihnen auch Josef Wintrich.² Die überwiegende Meinung lehnte das Wertesystem der Grundrechte jedoch ab und begründete dies damit, dass die Grundrechte punktuelle Gewährleistungen besonders bedeutsamer oder gefährdeter Lebensbereiche wären und sich nicht zu einem umfassenden Freiheitsschutz formierten.³

b) Verfassungsmäßige Ordnung

Nach Einbeziehung der Ausreisefreiheit in das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung prüfte das Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil, ob § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG zur „verfassungsmäßigen Ordnung“ als zweite Teilschranke von Art. 2 Abs. 1 GG gehörte.

aa) Verfassungsmäßige Rechtsordnung

Auch über die Auslegung der verfassungsmäßigen Ordnung bestand in der zeitgenössischen Rechtsprechung und Rechtswissenschaft keine Einheit, wobei sich weite und enge Ansichten gegenüberstanden.

Das Bundesverfassungsgericht entschied diese Uneinigkeit im Elfes-Urteil:

„Wird, wie unter 2 a) gezeigt, in Art. 2 Abs. 1 GG mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit die allgemeine Handlungsfreiheit gewährleistet, die - soweit sie nicht Rechte anderer verletzt oder gegen das Sittengesetz verstößt - nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, so kann unter diesem Begriff nur die allgemeine Rechtsordnung verstanden werden, die die materiellen und formellen Normen der Verfassung zu beachten hat, also eine verfassungsmäßige Rechtsordnung sein muß. (...) Der Bürger aber wird in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit legitim eingeschränkt nicht nur durch die Verfassung oder gar nur durch elementare Verfassungsgrundsätze, sondern durch jede formell und materiell verfassungsmäßige Rechtsnorm.“⁴

Die Mitglieder des 1. Senats begründeten ihre weite Auslegung zunächst mit der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Abs. 1 GG und bezogen sich neben Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs von Herrenchiemsee auf die Arbeiten des Parlamentarischen Rats, dessen Gremien übereinstimmend von einem weiten Verständnis der verfassungsmäßigen Ordnung als allgemeine Rechtsordnung ausgegangen waren. Diese entstehungsgeschichtliche Begründung wurde systematisch mit einer Wechselwirkung zwischen

¹ Dürig, Menschenwürde, AöR 1956, S. 117ff.; ders., Anmerkung, JZ 1957, S. 169ff.; ders., Freizügigkeit (1968), S. 522; Maunz/Dürig, GG (2001) Art. 1 I Rn. 1ff.

² Wintrich, Grundrechte (1957), S. 10f.

³ So Forsthoff, Verfassungsauslegung (1961), S. 149ff.

Siehe ferner Wittig, Grundrechtssystematik (1976), S. 576ff. und Mangoldt/Starck, GG (2005), Art. 2 I Rn. 7.

⁴ BVerfGE 6, 32/37f.

dem weiten Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit und einer extensiven Auslegung der zweiten Teilschranke von Art. 2 Abs. 1 GG untermauert. Als Kritik an der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts wurden das Leerlaufen der beiden anderen Teilschranken von Art. 2 Abs. 1 GG, die fehlende Übereinstimmung mit dem Terminus „verfassungsmäßige Ordnung“ in anderen Grundgesetzbestimmungen und eine beliebige Einschränkung des Grundrechts auf freie Persönlichkeitsentfaltung durch den Gesetzgeber geltend gemacht.¹

Mit seiner weiten Auslegung schloss das Bundesverfassungsgericht sich der weiten Ansicht in der zeitgenössischen Rechtswissenschaft² an und lehnte enge Auffassungen ab. An weiten Bestimmungsansätzen wurde unter „verfassungsmäßige Ordnung“ zum einen die Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsnormen, also die Verfassungsrechtsordnung, verstanden.³ Anderer Ansicht war nur auf den ersten Blick der Kommentator Wernicke, nach dem „verfassungsmäßige Ordnung“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG die dem Wechsel der Zeit unterworfenen, jeweils gültige Rechtsordnung des Gemeinwesens wäre; in seiner Erläuterung zu Art. 9 Abs. 2 GG stellte er seine Ausführungen zu Art. 2 Abs. 1 GG dahin klar, dass bei „verfassungsmäßige Ordnung“ nur an die Verfassungsrechtsordnung gedacht sein könnte, die nicht mit der allgemeinen Rechtsordnung gleichgesetzt werden dürfte.⁴ Andere Stimmen fassten unter „verfassungsmäßige Ordnung“ in der Nachfolge Hermann von Mangoldts noch weitergehend alle ordnungsgemäß ergangenen Gesetze.⁵ In dieser weiten Auslegung kam die zweite Teilschranke von Art. 2 Abs. 1 GG einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt gleich, der neben formellen Parlamentsgesetzen auch materielle untergesetzliche Rechtsnormen umfasste.⁶

¹ Dürig, Anmerkung, JZ 1957, S. 170f.; Hamann, Verfassungsordnung, BB 1957, S. 230; Rohde, Ordnung, NJW 1957, S. 819f.; Schätzler, Ordnung, NJW 1957, S. 819f.

² Jahrreiss, Gesetz, NJW 1950, S. 3; Krüger, Einschränkung, DVBl 1950, S. 627; Sieg, Gewerbezulassung, DVBl 1950, S. 199; Hamann, Rechtsprechung, DÖV 1952, S. 132; Kaufmann, Grenzen (1952), S. 28; Meyer, Rückwirkung, JZ 1952, S. 164; Ipsen., Investitionshilfe, AöR 1953, S. 308; Mangoldt, GG (1953), Art. 2 I Anm. 2; Henke, Verfassungsordnung, GA 1954, S. 142f.; Prinz, Ordnung (1954), S. 35f.; Hamann, Persönlichkeitsentfaltung, BB 1955, S. 105; Krüger, Persönlichkeitsentfaltung, NJW 1955, S. 201; Strickroth, Kartellverbot, NJW 1955, S. 1699f.; Huber, Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 135; Bachof, Rechtsprechung, JZ 1957, S. 339; Everling, Devisenbewirtschaftungsgesetz, NJW 1957, S. 897; Hamann, Verfassungsordnung, BB 1957, S. 342ff.; Rohde, Ordnung, NJW 1957, S. 817; Schätzler, Ordnung, NJW 1957, S. 820; Wintrich, Art. 2 I GG (1958), S. 5f. und Wolff, Rechtsprechung, JöR 1958, S. 115. Diese Autoren streiften Art. 2 Abs. 1 GG zumeist nur als Vorfrage zu anderen Sachkomplexen und legten ihren Ausführungen ein weites Verständnis der verfassungsmäßigen Ordnung zugrunde, ohne Argumente oder Begründungen dafür anzuführen.

³ Giese, GG (1953), Art. 2 I Anm. 3.

⁴ Wiedergegeben von Heinelt, Ordnung (1955), S. 216f.; Nipperdey, Entfaltung (1962), S. 790.

⁵ Ballerstedt, Staatsverfassung, DÖV 1951, S. 160; Scholtissek, Grenzen, NJW 1952, S. 563; Heinelt, Ordnung (1955), S. 206f.

⁶ Prinz, Ordnung (1954), S. 37ff.

Eine vermittelnde Position zwischen enger und weiter Bestimmung der Teilschranke „verfassungsmäßige Ordnung“ nahm die Zumutbarkeitsklausel ein. Das Bundesverfassungsgericht entwickelte sie im Investitionshilfeurteil vom 20. Juli 1954¹ und stütze sie in einer Zusammenschau der Art. 1, 2, 12, 14, 15, 19 und 20 GG auf ein bestimmtes Menschenbild; danach erkannte das Grundgesetz ein spannungsreiches Verhältnis des Einzelnen zur Gemeinschaft an und folgerte daraus seine Gemeinschaftsbezogenheit und -gebundenheit.² Diese Menschenbildformel ging auf Überlegungen des Senatsvorsitzenden Josef Wintrich aus seiner Zeit als Vizepräsident des bayerischen Verfassungsgerichtshofs zurück, der sich dabei an Art. 117 der bayerischen Landesverfassung anlehnte.³ Er hatte folgenden Wortlaut:

„Der ungestörte Genuß der Freiheit für jedermann hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflichten gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.“

Die Menschenbildformel des Bundesverfassungsgerichts entwickelte sich zu einem Staatsstrukturprinzip, das auf die Grundrechte ausstrahlte; aus ihr wurden zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens diejenigen Schranken der Freiheitsbetätigung abgeleitet, die nach dem gegebenen Sachverhalt zumutbar waren.⁴ Der Terminus „Menschenbild“ tauchte schlüsselwortartig auch in den Gründen des Elfes-Urteils auf.⁵ Da Wintrich an ihm ebenfalls als Senatsvorsitzender beteiligt war, konnten seine Überlegungen zu tendenziell weiten Freiheitsschranken in die Beratungen der Senatsmitglieder über eine inhaltliche Bestimmung der Teilschranke „verfassungsmäßige Ordnung“ einfließen.

Die Vertreter der vom Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil abgelehnten engen Ansicht in der zeitgenössischen Rechtsprechung⁶ und Rechtswissenschaft⁷ fassten

¹ BVerfGE 4, 7.

² Siehe hier nur Huber, Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 135 und Geiger, Menschenbild (1984), S. 4ff.

³ Diesen Zusammenhang betont Reissmüller, Buchbesprechung, JZ 1959, S. 582.

⁴ Geiger, Menschenbild (1984) S.6 und Benda, Handbuch (1994), S. 163.

⁵ BVerfGE 6, 32/36.

⁶ LVG Düsseldorf, Beschl. v. 10.12.1952 (1 K 135/52, MDR 1953, S. 382); VGH Freiburg, Urt. v. 5.7. 1951 (1 C 128/50, DVBl 1951, S. 636); OVG Koblenz, Urt. v. 8.12.1953 (2 A 35/53, DÖV 1954, S. 280); OVG Lüneburg, Urt. v. 5.5.1953 (II OVG A 108/52, DVBl 1953, S. 478); OVG Münster, Urt. v. 20.9.1950 (III A 510/50, DVBl 1951, S. 276) bzw. v. 12.5.1953 (VII A 164/53, DVBl 1953, S. 763); BGH-Gutachten vom 28.4.1952, DVBl 1953, S. 473. BGHSt 4, 385/395; BGHSt 7, 222/227f. und BGHSt 9, 285/289.

⁷ Krüger, Einschränkung, DVBl 1950, S. 627; Dernerde, Anmerkung, DVBl 1951, S. 316; Krüger, Wirtschaftsverfassung, DVBl 1951, S. 367; Naumann, Berufsfreiheit, JZ 1951, S. 427; Nipperdey, Gewerbefreiheit, BB 1951, S. 597; Hamann, Rechtsprechung, DÖV 1952, S. 133; Meyer, Rückwirkung, JZ 1952, S. 165; Forsthoff, Investitionshilfe, BB 1953, S. 423ff.; Hamann, Wirtschaftslenkung (1953), S. 64; Haas, Entfaltung, DÖV 1954, S. 72f.; Henke, Verfassungsordnung, GA 1954, S. 142; Nipperdey, Marktwirtschaft (1954), S. 15; Redeker, Inquisitionsrecht, DÖV 1954, S.

unter „verfassungsmäßige Ordnung“ neben den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nur die elementaren, tragenden Grundsätze des Grundgesetzes; dazu sollten die Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte, das Demokratieprinzip sowie die in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Strukturprinzipien der Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit gehören. Diese Ansicht wurde mit einer Wechselwirkung zum gleichfalls eng verstandenen Schutzbereich des Art. 2 I GG und einer Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 1 GG begründet, wo unter verfassungsmäßiger Ordnung ebenfalls nur die elementaren Grundsätze des Grundgesetzes verstanden wurden.¹

Die weite Auslegung der „verfassungsmäßigen Ordnung“ hatte neben der grundrechtseinschränkenden auch erhebliche verfahrensrechtliche Bedeutung, die das Bundesverfassungsgericht ebenfalls im Elfes-Urteil klarstellte:

„Jedermann kann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen, ein seine Handlungsfreiheit beschränkendes Gesetz gehöre nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung, weil es (formell oder inhaltlich) gegen einzelne Verfassungsbestimmungen oder allgemeine Verfassungsgrundsätze verstoße; deshalb werde sein Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt.“²

Dadurch gewann Art. 2 Abs. 1 GG den Charakter eines Grundrechts auf Eingriffsfreiheit, das neben einem Abwehrrecht auch einen Anspruch auf Freiheit von ungesetzlichen Belastungen gewährte; danach durfte der Grundrechtsträger nur mit Nachteilen belastet werden, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmten.³ Die Verfassungsbeschwerde bekam so einen immer weiteren Anwendungsbereich: Ursprünglich als subjektiver Behelf des Bürgers gegen den Staat zur Verteidigung seiner Grundrechte konzipiert, konnte seit dem Elfes-Urteil durch sie zusätzlich eine objektive Normenkontrolle zur Wahrung und Fortbildung des Verfassungsrechts ausgelöst werden, die eigentlich den Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 100 Abs. 1 GG zgedacht war.

bb) Zugehörigkeit

Um Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung zu sein, musste ein Gesetz bestimmte Voraussetzungen erfüllen:

110; Hamann, Persönlichkeitsentfaltung, BB 1955, S. 107; Krüger, Persönlichkeitsentfaltung, NJW 1955, S. 203; Huber, Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 138. Diese Autoren streiften Art. 2 Abs. 1 GG zumeist nur als Vorfrage zu anderen Sachkomplexen und legten ihren Ausführungen ein enges Verständnis der verfassungsmäßigen Ordnung zugrunde, ohne Argumente oder Begründungen dafür anzuführen.

¹ Hamann, Rechtsprechung, DÖV 1952, S. 133; ders., Verfassungsordnung, BB 1957, S. 229f.

² BVerfGE 6, 32/41.

³ Zu dieser doppelten Bedeutung siehe vor allem die ausführliche Untersuchung von Hutzemann, Bedeutung (1970); ferner Schwabe, Mißdeutungen, DÖV 1973, S. 623ff.; Erichsen, Art. 2 I GG, Jura 1987, S. 372; Dreier/Dreier, GG (1996), Art. 2 I Rn. 28.

*„Gesetze sind nicht schon dann verfassungsmäßig, wenn sie formell ordnungsmäßig er-
gangen sind. Sie müssen auch materiell in Einklang mit den obersten Grundwerten der
freiheitlichen demokratischen Grundordnung als der verfassungsrechtlichen Wertord-
nung stehen, aber auch den ungeschriebenen elementaren Verfassungsgrundsätzen und
den Grundentscheidungen des Grundgesetzes entsprechen, vornehmlich dem Grundsatz
der Rechtsstaatlichkeit und dem Sozialstaatsprinzip. Vor allem dürfen die Gesetze daher
die Würde des Menschen nicht verletzen, die im Grundgesetz der oberste Wert ist, aber
auch die geistige, politische und wirtschaftliche Freiheit des Menschen nicht so ein-
schränken, daß sie in ihrem Wesensgehalt angetastet würde (Art. 19 Abs. 2, Art. 1 Abs. 3,
Art. 2 Abs. 1 GG).“¹*

Danach musste § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG der in Art. 19 Abs. 2 GG verankerten We-
sensgehaltsgarantie und dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG entspre-
chen. Nach den Feststellungen des 1. Senats im Elfes-Urteil gewährleistete Art. 19
Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG dem Grundrechtsträger einen letzten
unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit, der der Einwirkung durch die gesamte
öffentliche Gewalt entzogen wäre:

*„Hieraus ergibt sich, daß dem einzelnen Bürger eine Sphäre privater Lebensgestaltung
verfassungskräftig vorbehalten ist, also ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher
Freiheit besteht, der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist. Ein
Gesetz, das in ihn eingreifen würde, könnte nie Bestandteil der verfassungsmäßigen Ord-
nung sein; es müßte durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt werden.“²*

In der Folgezeit entwickelte das Bundesverfassungsgericht diese Kernbereichskon-
struktion zur Sphärentheorie weiter, wonach sich um die unantastbare Intimsphäre
eine durch verhältnismäßige Maßnahmen einschränkbare Privatsphäre und eine
durch Art. 2 Abs. 1 GG nicht geschützte Sozialsphäre lagerte.³

Außerdem musste § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG dem Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprä-
gung des Rechtsstaatsprinzips genügen. Er enthielt im Tatbestand mit den sonstigen
erheblichen Belangen einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Ausfüllung in den
Einschätzungsspielraum der Exekutive fiel; demgegenüber konnte das Bundesverfas-
sungsgericht nur die verfassungsrechtlichen Konturen der Tatbestandsbestimmtheit
nachzeichnen, weil es durch eine weitergehende Anwendungskontrolle in die Gestal-
tungsfreiheit des Gesetzgebers eingegriffen und gegen den Grundsatz der Gewalten-
teilung verstoßen hätte. Nach Ansicht des 1. Senats im Elfes-Urteil konnten gegen

¹ BVerfGE 6, 32/41.

² BVerfGE 6, a.a.O.

³ Siehe nur Klein, Grundrechte (1974), S. 21; Scholz, Entfaltung I, AöR 1975, S. 90, 93; Merten,
Entfaltungsfreiheit, JuS 1976, S. 349; Erichsen, Auffangfunktion (2001), S. 1200.

die hinreichende verfassungsrechtliche Bestimmtheit des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG Bedenken bestehen:

„Bedenken könnten bestehen, soweit schon die Besorgnis der Gefährdung sonstiger erheblicher Belange genügen soll. Die Verwendung eines inhaltlich so unbestimmten Begriffs legt die Gefahr nahe, daß die Paßversagung in das unüberprüfbare Ermessen der Passbehörde gestellt ist. Liegt das so, kann die Vorschrift vor dem Grundgesetz keinen Bestand haben. Denn der Gesetzgeber darf sich seines Rechtes, die Schranken der Freiheit zu bestimmen, nicht dadurch begeben, daß er mittels einer vagen Generalklausel die Grenzziehung im Einzelnen dem Ermessen der Verwaltung überläßt.“¹

Diese Gefahr eines unüberprüfbaren Ermessens der Passbehörden war zum hier relevanten Zeitpunkt besonders groß, weil die auf § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG gestützte Reisepassverweigerung auch gegenüber Wilhelm Elfes als administrative Maßnahme gegen Regierungsgegner im Kalten Krieg eingesetzt wurde. Die nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts an sich gegebene unzureichende verfassungsrechtliche Bestimmtheit der dritten Alternative des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG hätte eigentlich zu seiner Verfassungswidrigkeit und Nichtzugehörigkeit zur verfassungsmäßigen Ordnung als zweiter Teilschranke des Art. 2 Abs. 1 GG geführt; in diesem Fall wäre die Rechtssatzbeschwerde von Wilhelm Elfes gegen § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG begründet gewesen.

Das im Jahr 1951 von der Bundesregierung initiierte Passgesetz war mit den Versagungsgründen des § 7 Abs. 1 lit. a) essentialer Bestandteil eines umfassenden Konzepts zum Schutz der BRD und ihres Ansehens im westeuropäischen Ausland; als schutzwürdig und eine Reisepassverweigerung rechtfertigend wurden vom Gesetzgeber nicht nur die äußere und innere Sicherheit, sondern auch sonstige erhebliche Belange der BRD angesehen. Deren Beeinträchtigung erfolgte nicht nur aus Sicht der Bundesregierung durch eine auch von Wilhelm Elfes in Westeuropa geäußerte, missliebige Kritik an Wiederbewaffnung und militärischer Westintegration der BRD, sondern auch durch die Ausreise und Auslandsaktivität von überführten Staatsfeinden. Die von diesen tatsächlich ausgehende Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung der BRD konnte administrativ durch auf § 7 Abs.1 PaßG gestützte Maßnahmen verhindert werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Vertagung der Urteilsverkündung vom 28. November 1956 auf den 16. Januar 1957 zu würdigen:² Posser hörte vertraulich, ohne sich für die Richtigkeit verbürgen zu können, dass der Präsident des Bundesverwaltungs-

¹ BVerfGE 6, 32/42.

² Zum Folgenden Posser, *Anwalt* (2000), S. 89f.

gerichts Egidi beim Bundesverfassungsgericht vorgeschrieben hätte; er sollte ernste Gefahren für die Sicherheit der BRD befürchtet haben, wenn § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG ganz oder teilweise für verfassungswidrig erklärt würde. Bei einer Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde von Elfes könnte das Bundesinnenministerium durch dienstliche Weisung verhindern, dass sich erneut ein Fall Elfes ereignete.

Egidi hatte schon im Revisionsverfahren durch die beiden Anfragen beim Oberbundesanwalt versucht, die Reisepassverweigerung gegen Elfes aufrechtzuerhalten. Außerdem hatte der 1. Senat unter seinem Vorsitz den Entscheidungsvorschlag des Berichterstatters Hering verworfen und die Revision von Elfes gegen die Reisepassverweigerung zurückgewiesen; diese Entscheidungsfindung war maßgeblich von der Ideologie des Kalten Krieges bestimmt und sollte oppositionelle Auftritte von Elfes im westeuropäischen Ausland gegen die Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer verhindern. Das Revisionsurteil erging am 22. Februar 1956, durch das die Revision von Elfes gegen die Reisepassverweigerung zurückgewiesen wurde, und lag erst neun Monate zurück. Durch die Erhebung der Verfassungsbeschwerde von Elfes war es noch nicht bestandskräftig und unangreifbar; vielmehr konnte es vom Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Grundrechte und wegen Unbestimmtheit des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG aufgehoben werden. Die mündliche Verhandlung über die Verfassungsbeschwerde nahm dann auch einen für Elfes positiven Verlauf und Posser erhielt aus dem Bundesverfassungsgericht die Nachricht, dass die Entscheidung günstig sein würde. An der Verhandlung nahmen Vertreter des Bundesinnenministeriums teil, die in Bonn vom positiven Verlauf berichten konnten. Der politischen Führung in Bonn musste sehr daran gelegen sein, die Nichtigerklärung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG und die Aufhebung des Revisionsurteils durch das Bundesverfassungsgericht zu verhindern, weil Elfes dadurch oppositionelle Auftritte im westeuropäischen Ausland wieder möglich geworden wären.

Egidi soll dem Bundesverfassungsgericht seinen Vorschlag zur Behandlung der Verfassungsbeschwerde von Elfes dann auch im Namen des Bundesinnenministeriums unterbreitet haben.¹ Dort war er vor seinem Wechsel in das Bundesverwaltungsgericht mehrere Jahre Ministerialdirektor. Die Personalkontakte aus dieser Zeit hatte er schon zu den Anfragen beim Oberbundesanwalt genutzt und konnte auf diesem Weg aus Bonn auch den Anstoß zur Intervention in Karlsruhe bekommen haben, um den Eingriff der politischen Führung in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht offenbar werden zu lassen. Egidi hatte also ausreichende Veranlassung, vor Verkündung der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Elfes

¹ Posser, Anwalt (2000), S. 90.

in Karlsruhe einzugreifen. Nach diesen Überlegungen ist die Nachricht an Posser von der Intervention Egidis in Karlsruhe sehr wahrscheinlich.

Zur Vermeidung der von Egidi vorgebrachten, weitreichenden staatspolitischen Folgen vertagte das Bundesverfassungsgericht die Verkündung der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Elfes und beriet die Sache erneut im Kreis der Senatsmitglieder. Im Elfes-Urteil nahm der 1. Senat dann eine Korrektur des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG vor und legte ihn verfassungskonform aus.¹ Diese Auslegung hatte ihr Vorbild in der Rechtsprechung des US-Supreme Court und wurde in Nachkriegsdeutschland vor allem durch den bayerischen Verfassungsgerichtshof unter Beteiligung von Josef Wintrich entwickelt. Grundgedanke war die Rücksichtnahme auf die politische Zielsetzung einer Rechtsnorm, wofür der Legislative die ausschließliche Verantwortung zugewiesen wurde; ihr Anwendungsbereich erstreckte sich auf alle Arten der verfassungsgerichtlichen Normprüfung. In der ersten Phase wurde nach den allgemeinen Auslegungskriterien der Bedeutungsgehalt einer Rechtsnorm ermittelt; wenn danach zwei Deutungsmöglichkeiten verblieben und nur eine von ihnen zur Verfassungsmäßigkeit führte, wurde diese gewählt und die Rechtsnorm dadurch aufrechterhalten. So vermied das Bundesverfassungsgericht ihre Nichtigkeit mit allen daraus resultierenden Folgen und wahrte die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Einschränkend war jedoch zu beachten, dass dessen rechtspolitische Erwägungen nicht ersetzt werden durften.

Die entscheidungspraktische Seite der verfassungskonformen Auslegung erläuterte der auch am Elfes-Verfahren beteiligte Bundesverfassungsrichter Karl Heck:

„Das höchste deutsche Gericht hat eine gewisse Neigung zur verfassungskonformen Auslegung entwickelt, weil es so der Nichtigerklärung eines Gesetzes mit der schwierigen Frage ihrer Rückwirkung ausweichen und gleichzeitig die Norm in ihrer bisher gültigen Form korrigieren kann.“²

Daran anknüpfend hat der 1. Senat im Elfes-Urteil festgestellt:

„Das Bundesverwaltungsgericht hat zutreffend entwickelt, aus dem Zusammenhang der drei Tatbestände des § 7 Abs. 1 lit. a) des Paßgesetzes müsse entnommen werden, daß das Gesetz mit den sonstigen erheblichen Belangen Tatbestände gemeint hat, die in ihrer Erheblichkeit den beiden anderen Tatbeständen wenn auch nicht gleich - so doch nahekommen, die so erheblich sind, daß sie der freiheitlichen Entwicklung in der Bundesrepublik aus zwingenden staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssen. Bei die-

¹ Zum Folgenden BVerfGE 2, 266/282. Wintrich, Verfassungsgerichtsbarkeit II (1956), S. 209; Leibholz, Schnittpunkt, DVBl 1974, S. 399. Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 1976, S. 701f.; Hesse, Grenzen (1981), S. 268f.; Geiger, Spannungsfeld, EuGRZ 1985, S. 402.

² Zitiert nach Dopatka, Bundesverfassungsgericht (1982), S. 169. Die Aussage ist dort nicht datiert.

ser Auslegung ist die Bestimmung mit allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, namentlich dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, vereinbar.“¹

So bejahte das Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil eine Verfassungsmäßigkeit und Zugehörigkeit des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG zur verfassungsmäßigen Ordnung und verneinte einen Verstoß dieser Vorschrift gegen das Grundrecht von Wilhelm Elfes auf Ausreisefreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Dadurch haben die Mitglieder des 1. Senats bei § 7 Abs. 1 lit a) PaßG den Grundsatz der richterlichen Zurückhaltung gewahrt und den politischen Ball nach Bonn zurückgespielt.² Im Ergebnis war die Rechtssatzverfassungsbeschwerde von Elfes unbegründet und wurde zurückgewiesen.

(2) Anwendung des § 7 Abs. 1 PaßG

Der 1. Senat prüfte im Elfes-Urteil weiter, ob in der Anwendung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG ein Verstoß gegen das Grundrecht von Wilhelm Elfes auf Ausreisefreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG läge:

"Steht somit fest, daß die Bestimmung, auf die die Paßbehörde und die Verwaltungsgerichte ihre Entscheidungen gestützt haben, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, so wäre doch möglich, daß sie bei der Anwendung dieser Bestimmung Verfassungsrecht verletzt hätten."³

Zum hier relevanten Zeitpunkt überprüfte das Bundesverfassungsgericht Entscheidungen der Fachgerichte nur auf die Verletzung von spezifischem Verfassungsrecht.⁴ So stellte auch der 1. Senat im Elfes-Urteil klar:

„Das Bundesverfassungsgericht hat des öfteren ausgesprochen, daß es auf Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Entscheidungen diese nicht in vollem Umfang nachprüft, sondern nur unter dem Gesichtspunkt, ob spezifisches Verfassungsrecht verletzt ist. In Anwendung dieses Grundsatzes braucht hier nicht geprüft zu werden, ob sämtliche Erwägungen aller an dem Verfahren beteiligten Behörden und Gerichte verfassungsrechtlich unbedenklich sind. Es genügt, wenn die Erwägungen, mit denen das Bundesverwaltungsgericht als die maßgebende Rechtsinstanz die Paßversagung rechtfertigt, verfassungsrechtlicher Prüfung standhalten.“⁵

Mit „spezifisch“ war eine direkte, unmittelbare Verfassungsverletzung gemeint, die aus einem Verstoß gegen Grundrechte oder einer sonst fehlerhaften Anwendung von Verfassungsrecht entstehen konnte. Der Verstoß gegen Grundrechte konnte in der

¹ BVerfGE 6, 32/43.

² Diese Formulierung ist entlehnt von Wewer, Gegenregierung (1991), S. 31.

³ BVerfGE 6, 32/43.

⁴ BVerfGE 1, 4/5, BVerfGE 1, 418/420, BVerfGE 2, 336/339, BVerfGE 3, 213/219, BVerfGE 4, 52/58. Geiger, Beziehungen, DRiZ 1951, S. 174.

⁵ BVerfGE 6, 32/43.

Verkennung ihres Bedeutungsgehalts und ihrer Missachtung bei der Rechtsanwendung liegen; hier waren schon damals das Außerachtlassen maßgeblicher Grundrechte, die Unklarheit über ihren Anwendungsbereich und eine Fehldeutung des Schutzzumfangs anerkannt. Durch die Beschränkung auf spezifisches Verfassungsrecht sollten Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume der Exekutive respektiert, die Funktionsteilung zu den Fachgerichten gesichert und das Bundesverfassungsgericht vor einer übermäßigen Belastung mit Urteilsverfassungsbeschwerden bewahrt werden. Die Entscheidungen der Fachgerichte sollten nicht umfassend am Maßstab des einfachen Rechts auf ihre Fehlerhaftigkeit überprüft werden und die Senate des Bundesverfassungsgerichts nicht eigenständig Fachrecht anwenden. Im Einzelnen erstreckte sich der Ausschluss vom Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts auf die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts und die unsachgemäße Anwendung des einfachen Rechts. Begründet wurde dieser Ausschluss mit der größeren Sachnähe der Fachgerichte; er bewirkte eine verbindliche Auslegungskompetenz des letztinstanzlichen Fachgerichts. Im Ergebnis geriet das Bundesverfassungsgericht durch die Beschränkung auf spezifisches Verfassungsrecht nicht in die Rolle einer Superrevisionsinstanz, weil es keine allgemeine Rechtskontrolle durchführte.

In Übereinstimmung mit den vorstehenden Grundsätzen traf das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes keine Feststellungen zur Gestaltung des Revisionsverfahrens oder zur Würdigung der dortigen Vorträge durch das Bundesverwaltungsgericht; es beschränkte sich vielmehr auf folgende Ausführungen:

„Es genügt, wenn die Erwägungen, mit denen das Bundesverwaltungsgericht als die maßgebende Rechtsinstanz die Paßversagung rechtfertigt, verfassungsrechtlicher Prüfung standhalten. Das ist der Fall. Es ist schon dargelegt, daß das Bundesverwaltungsgericht von einer zutreffenden, mit dem freiheitlich-rechtsstaatlichen Geist des Grundgesetzes in Einklang stehenden Deutung des Begriffes sonstige erhebliche Belange ausgegangen ist. Wenn es weiter feststellt, daß die ermittelten - vom Beschwerdeführer übrigens im wesentlichen nicht bestrittenen - Tatsachen die Annahme rechtfertigen, der Beschwerdeführer werde sich als Inhaber eines Reisepasses so verhalten, daß er erhebliche Belange der Bundesrepublik auch in dem engen, vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Sinne gefährde, so kann das Bundesverfassungsgericht in den seiner Nachprüfung gezogenen Grenzen dem nicht entgegenreten; das Bundesverwaltungsgericht setzt sich dadurch

*weder mit seinen Auslegungsgrundsätzen in Widerspruch noch verletzt es erkennbar sonstige verfassungsrechtliche Vorschriften."*¹

Mit dieser Begründung erblickte das Bundesverfassungsgericht auch in der Anwendung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG durch den Ablehnungsbescheid der Paßbehörde Mönchengladbach und das bestätigende Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts keinen Verstoß gegen das Grundrecht von Wilhelm Elfes auf Ausreisefreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG, so dass es auch dessen dahingehende Urteilsverfassungsbeschwerde als unbegründet zurückwies. Damit blieb Wilhelm Elfes mit seinen Bemühungen um Reisepassverlängerung auch vor dem Bundesverfassungsgericht als höchstem deutschen Gericht erfolglos.

b) Hintergrund des Elfes-Urteils

Die Abweisung der Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes durch das Elfes-Urteil vom 16. Januar 1957 ist vor dem Hintergrund der sowjetischen Militärinterventionen in Osteuropa in den Jahren 1953 bzw. 1956 sowie dem KPD-Verbotsverfahren im Jahr 1956 zu sehen.

aa) Meinungsumschwung in der westdeutschen Bevölkerung

Nachdem das SED-Politbüro am 9. Juni 1953 den „Neuen Kurs“ beschlossen und der FDGB ihn ohne Rücknahme der Arbeitsnormerhöhung bestätigt hatte, formierten die Bauarbeiter der Stalinallee in Ost-Berlin sich am 16. Juni 1953 zu einem Demonstrationzug zum Haus der Ministerien am Leipziger Platz. Schon am 12. Juni 1953 war es in verschiedenen Städten der DDR zu Kundgebungen vor Gefängnissen mit Forderungen nach Freilassung der politischen Häftlinge gekommen. Mit dem Marsch von etwa 12.000 Beschäftigten des Stahl- und Walzwerks Henningsdorf am 17. Juni 1953 zum Regierungsviertel weitete sich die Demonstration zu einer Massenbewegung aus. Sie erfasste etwa 150.000 Menschen in über 700 Orten der DDR, darunter alle Industriezentren und Großstädte wie Leipzig, Halle/Saale, Magdeburg, Jena und Gera. Die Demonstranten forderten den Rücktritt der Regierung unter Ministerpräsident Otto Grotewohl und freie, geheime Wahlen. Walter Ulbricht und andere Regierungsmitglieder flohen zur Hohen Kommission der UdSSR in Berlin-Karlshorst. Am Nachmittag des 17. Juni 1953 verhängte die sowjetische Besatzungsmacht den Ausnahmezustand, setzte Panzer ein und schlug den Aufstand blutig nieder. Die Intervention forderte mehr als 100 Todesopfer und führte zu über 2.400 meist hohen Zuchthausstrafen.²

¹ BVerfGE 6, 32/43f.

² Zum Volksaufstand am 17. Juni 1953 in der DDR siehe www.bpb.de, 17.3.2008.

Im Juni 1956 erhob sich auch die Arbeiterschaft in Posen in einer Phase allgemeiner innenpolitischer Instabilität wegen zu hoher Arbeitsnormen gegen die kommunistische Regierung in Warschau; schon in den Wochen vorher war es zu Streiks und zu Arbeiterversammlungen gekommen. Daraus entwickelte sich eine gewaltsame Auseinandersetzung mit der polnischen Armee, an der über 100.000 Menschen teilnahmen. Das Militär schlug den Aufstand am 28. Juni 1956 blutig nieder und verfolgte die Beteiligten auf brutalste Weise; dabei kamen mehr als 70 Menschen ums Leben und über 500 Personen wurden verletzt. Im September 1956 wurden Prozesse gegen 58 Aufständische eröffnet, auf Anweisung von Wladyslaw Gomulka, von 1956 bis 1970 Erster Sekretär der PZPR und Mitglied ihres Politbüros, später jedoch eingestellt. Die kommunistische Führung in Polen stellte die Erhebung als Provokation westlicher Geheimdienste dar. Erst mit dem Reformprogramm Gomulkas Ende 1956 beruhigte sich die Lage wieder.¹

Auf einer Großkundgebung am 23. Oktober 1956 in Budapest forderten Studenten eine unabhängige nationale Politik. Die dadurch ausgelöste Bewegung wuchs schnell zu einem offenen Aufstand, der von ungarischer Armee und Polizei unterstützt wurde. Imre Nagy wurde in der Nacht vom 23. zum 24. Oktober wieder zum Ministerpräsidenten ernannt und bildete am 30. Oktober 1956 ein Koalitionskabinett. Er versprach freie Wahlen, kündigte am 1. November 1956 die Mitgliedschaft im Warschauer Pakt und proklamierte Ungarns Neutralität. Daraufhin wurde der ungarische Volksaufstand auf Veranlassung von János Kadar, Ministerpräsident der neu gebildeten ungarischen Regierung, von sowjetischen Truppen gewaltsam niedergeschlagen; dabei kamen insgesamt 2.652 Menschen zu Tode, Imre Nagy und 238 weitere Personen wurden hingerichtet.²

Durch die Ereignisse in Ostdeutschland, Polen und Ungarn vollzog sich in der Bevölkerung Westdeutschlands ein Meinungsumschwung gegenüber der von Bundeskanzler Adenauer angestrebten und von Wilhelm Elfes außerparlamentarisch bekämpften Wiederbewaffnung und militärischen Westintegration der BRD.³ Im Januar 1952 bejahten nur 35 % der westdeutschen Bevölkerung die Frage nach einer Beteiligung der BRD an der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Diese Zustimmung stieg im März 1953 auf 44%. Nach dem Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung am 30. August 1953 verneinten sogar 59 % der Be-

¹ Zu den Unruhen in Polen siehe www.lexikon.meyers.de, 21.2.2008.

² Zum ungarischen Volksaufstand siehe www.lexikon.meyers.de, 13.2.2008

³ Die nachfolgenden demoskopischen Angaben sind den von Elisabeth Noelle und Peter Neumann herausgegebenen Jahrbüchern der öffentlichen Meinung 1947 - 1955, S. 357ff., 472f. bzw. 1957, S. 29 entnommen.

fragten einen Verzicht auf die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD. Demgegenüber stieg die Zustimmung zu einer westdeutschen Armee von 33 % im Januar 1950 auf 42 % im Januar 1956. Schließlich verneinten im November 1957 50% der Befragten eine Abschaffung der im Juni 1955 nach Inkrafttreten des Deutschlandvertrags am 5. Mai 1955 aufgebauten Bundeswehr.

Die Vorgänge in Ostdeutschland, Polen und Ungarn schürten die durch den Koreakrieg 1950 ausgelöste Furcht der Menschen in Westdeutschland, das nächste Ziel einer Aggression des kommunistischen Gegners aus dem Osten zu werden. Diese Furcht wurde nur durch eine militärische Stärkung und feste Einbindung der BRD in das westliche Bündnissystem besänftigt, sodass die dagegen in Westdeutschland und im westeuropäischen Ausland entfalteten Aktivitäten von Wilhelm Elfes und anderen Mitgliedern der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition immer weniger Verständnis fanden. Vor diesem Hintergrund trugen die Mitglieder des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts bei der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde des ausreisewilligen Wiederbewaffnungsgegners Elfes ihrer Einbindung in die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse der damaligen Zeit Rechnung, indem sie die behördliche und gerichtliche Ausreiseverhinderung von Elfes nicht beanstandeten. Dadurch bezogen sie den hochpolitischen Hintergrund des Elfes-Falles, außerparlamentarische Opposition gegen Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD, maßgeblich in ihre Entscheidungsfindung ein. Außerdem gaben sie die vier Jahre vorher im Wehrstreit eingenommene neutrale Warte auf und näherten sich den machtpolitischen Positionen der Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer an, der in seiner Außenpolitik die Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD verfolgte.¹

bb) Ersatzorganisation der KPD

Das Elfes-Urteil vom 16. Januar 1957 stand in enger Wechselwirkung mit dem KPD-Verbotsurteil vom 17. August 1956; beide Sachkomplexe bildeten eine Trias mit dem in den Jahren 1952 bis 1956 geführten bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung wegen Staatsgefährdung.

¹ Die ausschlaggebende Bedeutung des Kalten Krieges für die Abweisung der Verfassungsbeschwerde von Elfes betont auch Roellecke, *Anfechtung, DRiZ* 1994, S. 83.

Mit ihrem Antrag vom 22. November 1951¹ erstrebte die Bundesregierung gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, § 46 Abs. 1 BVerfGG die Feststellung, dass die KPD verfassungswidrig wäre:²

„1. Die Kommunistische Partei Deutschlands ist verfassungswidrig.

2. Die Kommunistische Partei Deutschlands wird aufgelöst.

3. Es wird verboten, Ersatzorganisationen für die Kommunistische Partei Deutschlands zu schaffen oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzusetzen.“

Die KPD würde nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, den Bestand der BRD zu gefährden und ihre freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beseitigen. Zur Erreichung dieser Ziele missbrauchte sie den Gedanken der Wiedervereinigung, was sich insbesondere aus ihrem „Programm der Nationalen Wiedervereinigung Deutschlands“ ergäbe; danach forderte sie den Sturz des Adenauer-Regimes durch Mittel gewaltsamen, revolutionären Kampfs. Die verfassungswidrige Zielsetzung der KPD folgte aber auch aus dem von ihr übernommenen Programm der Nationalen Front des demokratischen Deutschland, die von der SED organisatorisch beherrscht wurde.³

In der Begründung des Verbotsantrags klingt die damals herrschende Hintergründigkeitskonstruktion an, wonach hinter den verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Nahzielen von Verständigung, Wiedervereinigung und Frieden weitergehende, gegen die verfassungsmäßige Ordnung der BRD gerichtete Fernziele verborgen wären. Außerdem erhob die Bundesregierung gegen die KPD den Vorwurf der Kontaktschuld in östlicher Variante, wodurch die Aggressivität und Feindschaft des östlichen Herrschaftssystems auf seine Repräsentanten in Westdeutschland negativ ausstrahlten. Hintergründigkeitskonstruktion und Vorwurf der Kontaktschuld wurden auch in dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes angewendet.

Vertreter der KPD erhoben den Einwand, durch den Antrag der Bundesregierung würde das Antragsrecht gemäß Art. 21 Abs. 2 GG zur Ausschaltung einer unbeque-

¹ Eingegangen beim Bundesverfassungsgericht am 28.11.1951, enthalten in KPD-Prozess I (1955), S. 2. Vgl. Thilenius, Karlsruhe, Wort 1953, S. 151; Wagner, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1961, S. 286; Willms, Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1961, S. 280; Tausch, Güde (2002), S. 79. Den zeitlichen Zusammenhang mit dem 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30.8.1951 betont Eßer, Elfes (1990), S. 198.

² Einen Überblick zum Parteiverbotsverfahren geben Friesenhahn, Rechtsprechung (1950), S. 50; Arndt, Bundesverfassungsgericht II, DVBl 1952, S. 3; Leibholz, Bundesverfassungsgericht, Vierteljahresschrift 1962, S. 21; Laufer, Ordnung (1966), S. 141; Federer, Bundesverfassungsgericht (1971), S. 72; Posser, Anwalt (2000), S. 147.

³ Zu dieser Antragsbegründung BVerfGE 5, 85.

men Oppositionspartei aus dem politischen Leben der BRD missbraucht.¹ Auch aus dem Kreis der Bundesverfassungsrichter wurden frühzeitig Bedenken gegen den Verbotsantrag geäußert.² Demgegenüber bestritt Bundeskanzler Adenauer seine ideologische Aufwertung oder eine mit ihm intendierte Vorkämpferschaft gegen den Weltkommunismus.³ Schließlich wurden auch das Fehlen einer politischen Notwendigkeit und ein Widerspruch gegen die politische Vernunft kritisiert.⁴

Die Feststellung gemäß Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG, dass die KPD verfassungswidrig wäre, oblag anfänglich dem 1. „roten“ Senat; dieser entschied kurze Zeit nach dem Verbotsurteil auch über die Verfassungsbeschwerde von Wilhelm Elfes gegen die Reisepassverweigerung. Vorsitzender war im KPD-Verbotsverfahren wie im Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes Josef Wintrich;⁵ die weitere Besetzung wurde ausführlich untersucht, sodass auf sie im vorliegenden Zusammenhang nicht erneut eingegangen wird. Hervorgehoben sei nur, dass Erwin Stein im Verbotsverfahren als mit Beweiserhebungen beauftragter Richter⁶ des 1. Senats fungierte und am 27. Juni 1952 den Zeugen Georg Jost vernahm; dieser machte auch ausführliche Angaben zu Organisation und Tätigkeit des Arbeitskreises für deutsche Verständigung, zur führenden Rolle von Wilhelm Elfes und zu den Verbindungen des Arbeitskreises zur KPD.⁷

Gegen Ende des Verbotsverfahrens drohte die Bundesregierung mit einer Übertragung der Zuständigkeit auf den 2. „schwarzen“ Senat, von dem sie sich eine günstigere Entscheidung über ihren Verbotsantrag erhoffte.⁸

Der Verfahrensdelegation der Bundesregierung war Max Güde zur rechtlichen Beratung beigeordnet, wodurch er Einblicke in Motive und Hintergründe des Verbotsverfahrens gewann;⁹ davon profitierte er als Oberbundesanwalt bei seiner Entscheidung über Anklageerhebung oder Verfahrenseinstellung gegen Elfes.

¹ Vgl. Massing, *Recht* (1967), S. 146f.

² Vgl. die Darstellung bei Wesel, *Gang* (2004), S. 90.

³ Vgl. Güde, *DKP, Blätter* 1977, S. 898 und Tausch, *Güde* (2002), S. 81.

⁴ Abendroth, *Grundgesetz* (1977), S. 139.

⁵ Zu der aus seiner Vergangenheit im Dritten Reich abgeleiteten, sehr scharfen Kritik an dem Verhalten von Wintrich im KPD-Verbotsprozess siehe Altlasten (1991), S. 43.

⁶ Zum beauftragten Richter Geiger, *Beziehungen, DRiZ* 1951, S. 173 und Arndt, *Bundesverfassungsgericht II, DVBl* 1952, S. 2.

⁷ Dieser Vorgang erhielt das Aktenzeichen des Verbotsverfahrens gegen die KPD, eine Abschrift des Vernehmungprotokolls wurde zu der Akte der Bundesanwaltschaft im Ermittlungsverfahren gegen Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung genommen.

⁸ Vgl. Posser, *Anwalt* (2000), S. 147 und Wesel, *Gang* (2004), S. 90.

⁹ Vgl. Tausch, *Güde* (2002), S. 85.

Die mündliche Verhandlung in dem KPD-Verbotsverfahren wurde am 23. November 1954 eröffnet und am 14. Juli 1955 geschlossen.¹ In ihrem Verlauf intervenierte der Senatsvorsitzende Wintrich bei Bundeskanzler Adenauer, weil durch das sehr arbeitsaufwendige Verbotsverfahren ein Stillstand der Rechtspflege des Bundesverfassungsgerichts zu besorgen wäre.² Eine inhaltlich gleiche Bemerkung machte Oberregierungsrat Echterhölter in dem Telefonat mit Posser während des Verfassungsverfahren von Elfes; Wintrich selbst bemühte sich in diesem Verfahren um eine Kontaktaufnahme zum nordrhein-westfälischen Innenminister Biernath, um ohne Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Ausreise für Elfes zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht stellte die Verfassungswidrigkeit der KPD und ihre Folgen durch Urteil vom 17. August 1956³ fest:

„1. Die Kommunistische Partei Deutschlands ist verfassungswidrig.

2. Die Kommunistische Partei Deutschlands wird aufgelöst.

3. Es ist verboten, Ersatzorganisationen für die Kommunistische Partei Deutschlands zu schaffen oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzusetzen.

Vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen diese Entscheidung oder gegen die im Vollzuge dieser Entscheidung getroffenen Maßnahmen werden gemäß §§ 47, 42 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht mit Gefängnis nicht unter sechs Monaten bestraft.“

In den Gründen konzentrierte das Bundesverfassungsgericht sich auf das von der KPD am 11. November 1952 verkündete „Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands“; dabei hob es die Forderung nach dem revolutionären Sturz des Adenauer-Regimes hervor, womit die KPD zugleich im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG einen Angriff gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung der BRD beabsichtigte.⁴

Der von Erwin Stein im KPD-Verbotsverfahren vernommene Georg Jost trat als Kronzeuge in dem Strafverfahren gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung auf und seine Angaben wurden auch in dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Wilhelm Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verständigung berücksichtigt. Die wiederholte Verwendung des Zeugen Jost in zeitlich nahe beieinander liegenden Verfahren⁵ entsprach den inhaltlichen, organisatorischen und personellen Entwick-

¹ Zu dieser mündlichen Verhandlung siehe hier nur Güde, DKP, Blätter 1977, S. 898.

² Eine Beschreibung dieser Intervention gibt Wesel, Gang (2004), S. 91. Vgl. ferner Rinck, Reform, Universitätszeitung 1957, S. 15.

³ 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85.

⁴ BVerfGE 5, 85/207ff., 259ff.

⁵ Eröffnung des Parteiverbotsverfahrens gegen die KPD am 28.11.1951, Anklageerhebung gegen die leitenden Funktionäre des Hauptausschusses für Volksbefragung am 28.11.1953 und Eröff-

lungszusammenhängen von der KPD über den Hauptausschuss zum Arbeitskreis. Die KPD-Mitglieder Oskar Neumann und Grete Thiele gehörten dem Präsidium des Arbeitskreises und gleichzeitig dem Parteivorstand der KPD an. Daneben waren der Geschäftsführer Blanck und weitere KPD-Funktionäre an den Veranstaltungen und Veröffentlichungen des Arbeitskreises beteiligt. Außerdem wurde dem „Stuttgarter Manifest“ des Arbeitskreises vorgeworfen, mit dem KPD-„Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands“ inhaltlich übereinzustimmen. Deswegen wurden in dem bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen Elfes und die anderen leitenden Funktionäre des Arbeitskreises die Vorwürfe der Konsensschuld und Kontaktschuld in westlicher Variante erhoben.

Nachfolgeorganisation des Arbeitskreises war die Deutsche Sammlung: Mitglieder des ZK der SED hätten wiederholt mit Funktionären der KPD die Frage einer Beteiligung der Deutschen Sammlung an den Bundestagswahlen erörtert, wobei sich die Vertreter der KPD erfolglos gegen ein Auftreten der Sammlungsbewegung als selbständige Partei ausgesprochen hätten; in einer Besprechung führender KPD-Funktionäre am 18. April 1953 wäre eine „Anordnung“ des ZK der SED „mitgeteilt“ worden, wonach die Deutsche Sammlung für die bevorstehenden Wahlen zum 2. Deutschen Bundestag endgültig ihre Kandidaten aufzustellen hätte.¹ Daraufhin wurde am 10. Mai 1953 in Düsseldorf von den Mitgliedern der Sammlungsbewegung die Partei „Bund der Deutschen für Einheit, Frieden und Freiheit“ gegründet; einer ihrer Vorsitzenden war einmal mehr Wilhelm Elfes,² der die Wiederherstellung der Einheit und Unabhängigkeit Deutschlands und die Sicherung des Friedens in der Welt als Ziele der neuen Partei nannte.³ Der zweite Parteitag des Bundes der Deutschen, der am 26. September 1954 in Hamm stattfinden sollte, wurde vom nordrhein-westfälischen Innenminister Franz Meyers (CDU), der auch durch die ministerielle Weisung an der Reisepassverweigerung gegenüber Elfes beteiligt war, verboten; da ein Versuch der Parteispitze, nach Köln auszuweichen, von der Polizei vereitelt wurde, versammelten sich 300 Delegierte auf dem Motorschiff „Deutscher Rhein“ und führten ihren Parteitag dort durch.⁴ Am 19. November 1956 trafen im Moskauer Kreml leitende Funktionäre des Bundes der Deutschen mit der sowjetischen Partei- und Regierungsspitze zu einer Unterredung über politische Fragen zusammen, an der Wilhelm Elfes und auf sowjetischer Seite der Erste Sekretär des ZK der KPdSU

nung der Voruntersuchung gegen die leitenden Funktionäre des Arbeitskreises für deutsche Verurteilung am 7.5.1955.

¹ Eßer, Elfes (1990), S. 242f.

² Eßer, Elfes (1990), S. 237ff.

³ Eßer, a.a.O.; Kraushaar, Protestchronik I (1996), S. 715f.

⁴ Eßer, Elfes (1990), S. 266 und Kraushaar, Protestchronik II (1996), S. 1041.

Nikita S. Chrustschow und der Vorsitzende des Ministerrats Nikolai A. Bulganin teilnahmen.¹ Chrustschow verteidigte im Verlauf des Gesprächs die Niederschlagung des ungarischen Volksaufstands. Im Ergebnis setzten sich die inhaltlichen, organisatorischen und personellen Entwicklungszusammenhänge von der KPD über den Hauptausschuss, den Arbeitskreis und die Deutsche Sammlung zum Bund der Deutschen fort.

Von diesen Zusammenhängen konnte Berichterstatter Heiland sich im Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes auch aus den übersandten Akten der Bundesanwaltschaft ein Bild machen und den anderen Senatsmitgliedern vermitteln. So stützten die Angaben von Jost erst im bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren den gegen Elfes und seine Mitstreiter erhobenen Vorwurf der Kontaktschuld in westlicher Variante und übertrugen dann zusammen mit den übrigen Feststellungen der Bundesanwaltschaft im Verfassungsbeschwerdeverfahren das Stigma der Verfassungswidrigkeit der KPD auf Elfes, den Arbeitskreis und seine Nachfolgeorganisationen. Aufschlussreich ist, dass der am Elfes-Verfahren beteiligte Bundesverfassungsrichter Herbert Scholtissek die vom Arbeitskreis unter Leitung von Elfes durchgeführte Volksentscheidungsaktion als „kommunistisch“ gelenkt und gegen die Verfassung verstoßend ansah.² Wie die Deutsche Sammlung bei den westdeutschen Strafverfolgungsorganen musste der Bund der Deutschen beim Bundesverfassungsgericht in den Verdacht geraten, entgegen Punkt I. 3. des KPD-Verbotsurteils zu einer Ersatzorganisation der KPD aufgebaut zu werden. Durch seine beabsichtigte Ausreise und seine von der Bundesregierung unerwünschte, politische Opposition im westeuropäischen Ausland hätte Wilhelm Elfes als Vorsitzender des Bundes der Deutschen die Bestrebungen dieser Ersatzorganisation der KPD unterstützt und sich gemäß §§ 42, 47 BVerfGG strafbar gemacht. Die Unterstützung einer Ersatzorganisation der KPD konnte nur durch Verweigerung des Reisepasses und ihre Bestätigung durch Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde von Elfes verhindert werden. Andernfalls, bei einer Stattgabe der Verfassungsbeschwerde, hätten die Mitglieder des 1. Senats im Widerspruch zu dem von ihnen selbst kurz vorher erlassenen KPD-Verbotsurteils entschieden und Elfes die Ausreise und Unterstützung einer KPD-Ersatzorganisation im westeuropäischen Ausland ermöglicht. Die Durchsetzung des Verbots, eine Ersatzorganisation der KPD zu unterstützen, bildeten ein weiteres Motiv für die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde von Elfes. Bei dieser Deutung kann das Elfes-Urteil als Abschluss eines Annexverfahrens zum KPD-

¹ Zu diesem Kreml-Treffen siehe Kraushaar, *Protestchronik III* (1996), S. 1517.

² Scholtissek, *Verfassung* (1961), S. 16. Es ist davon auszugehen, dass Scholtissek diese Einschätzung schon vor dem Elfes-Urteil vertreten und sie nicht erst danach 1961 gebildet hat.

Verbotsverfahren angesehen werden. Dieser staatspolitische Makrokosmos überwölbt die grundrechtliche Mikroebene des Elfes-Falls.

Anders als die Bundesanwaltschaft unter seinem Amtsvorgänger Wiechmann trennte Oberbundesanwalt Güde in seinem Einstellungsantrag vom 19. Mai 1956 den Arbeitskreis unter Leitung von Elfes von der KPD und unterschied zwischen den verfassungsgemäßen Zielen des Arbeitskreises und weitergehenden verfassungsfeindlichen Zielen der Bestrebungen der Kommunisten. Dadurch wurde Güde nicht nur zum entscheidenden Bindeglied zwischen KPD-Verbotsverfahren und bundesanwaltschaftlichem Ermittlungsverfahren, sondern transportierte seine dort vollzogene Trennung über den Einstellungsantrag auch in das Verfassungsbeschwerdeverfahren von Elfes. Dieser hatte die Einstellung des bundesanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens in seiner Beschwerdebegründung vorgetragen und Berichterstatter Heiland konnte sich davon ebenfalls aus den Akten der Bundesanwaltschaft überzeugen. Außerdem führte Posser im Anordnungsantrag aus, dass der Bundesgerichtshof Elfes auf Antrag des Oberbundesanwalts außer Verfolgung gesetzt hatte; die Worte „auf Antrag des Oberbundesanwalts“ waren unterstrichen und die ganze Passage war am Rand markiert. Güde entkräftete durch seinen Einstellungsantrag die Angabe von Jost und die übrigen Feststellungen der Bundesanwaltschaft, durch die das Stigma der Verfassungswidrigkeit der KPD auf Elfes und den von ihm geleiteten Bund der Deutschen übertragen wurde. Wären die Mitglieder des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts Oberbundesanwalt Güde in seiner Trennung der Sachlage gefolgt, wäre das Elfes-Verfahren nicht in den Sog des KPD-Verbotsverfahrens geraten und Wilhelm Elfes hätte mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen die Reisepassverweigerung Erfolg gehabt.

5. Aufnahme des Elfes-Urteils

Das Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde durch Presse und Verwaltungsrechtsprechung unterschiedlich aufgenommen.

a) Presse

Die für das Ressort Recht zuständigen Redakteure der überregionalen Tageszeitungen Westdeutschlands¹ gaben in ihren sehr kurzen Artikeln nur Tenor und tragende Gründe des Elfes-Urteils wieder, ohne den hochpolitischen Hintergrund der Reisepassverweigerung gegenüber Wilhelm Elfes zu beleuchten oder diese kritisch zu kommentieren. Eine Ausnahme bildet nur der etwas längere Artikel in der Wochen-

¹ Insbesondere Frankfurter Allgemeine, Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung und Die Welt, jeweils vom 17.1.1957.

zeitung „Die Zeit“ vom 24. Januar 1957: Ihr für das Ressort Recht zuständiger, namentlich nicht genannter, Redakteur bezeichnete Elfes als Mitbegründer des Bundes der Deutschen. Außerdem wurde in dem Artikel der maßgebliche Anlass für Reisepassverweigerung und bestätigende verwaltungsgerichtliche Entscheidungen immerhin angesprochen, nämlich die Teilnahme von Elfes an dem Wiener Völkerkongress im Jahr 1952 und die dort durch ihn erfolgte Unterzeichnung und Verlesung der Gesamtdeutschen Erklärung. Der Völkerkongress wurde als „kommunistischer Friedenszirkus“ und „von den Kommunisten arrangiert“ bezeichnet und der Inhalt der Gesamtdeutschen Erklärung mit „allerhand Unfreundlichkeiten über die Bundesrepublik“ wiedergegeben. Schließlich sprach der Verfasser des Artikels sarkastisch von der „Friedensliebe der Kommunisten in Korea, Indochina und Ungarn“; dadurch offenbarte der Redakteur, dass auch er von der Ideologie des Kalten Kriegs und den durch sie begründeten Konstruktionen der Gleichstellung und Kontaktschuld in westlicher bzw. östlicher Variante durchdrungen war.

Die für das Ressort Recht zuständigen Redakteure der ostdeutschen Publikationsorgane¹ referierten nicht wie die westdeutschen Tageszeitungen primär den Ablauf des Reisepassverfahrens und die tragenden Erwägungen des 1. Senats, sondern erwähnten nur die Eigenschaft von Elfes als Vorsitzender des Bundes der Deutschen. Daneben konzentrierten die ostdeutschen Berichtersteller sich auf eine kritische Würdigung des Elfes-Urteils: So wäre Wilhelm Elfes nach dem mit „Elfes wird schikaniert“ überschriebenen Artikel in der „Berliner Zeitung“ die Reisepassverlängerung durch das Bundesverfassungsgericht verweigert worden, weil er aktiv für eine Verständigung der beiden Teile Deutschlands arbeitete. Nach dem Bericht in „Neues Deutschland“ beruhte die Ablehnung der Reisepassverlängerung darauf, dass Elfes aktiv in der Friedensbewegung mitarbeitete und für eine Verständigung beider Teile Deutschlands eintrat. Im Unterschied zum „Zeit“-Artikel bezeichneten sie den Völkerkongress in Wien und die hinter ihm stehende Weltfriedensbewegung auch nicht als kommunistisch gesteuert oder infiltriert, sondern betonten ihre auf Verständigung und Friedenssicherung gerichtete Motivation. Hier hat sich die Frontstellung beider deutscher Staaten im Kalten Krieg und die daraus resultierende unterschiedliche Beurteilung der Weltfriedensbewegung in der Berichterstattung der west- und ostdeutschen Presseerzeugnisse niedergeschlagen.

¹ Berliner Zeitung und Neues Deutschland jeweils vom 17.1.1957.

b) Verwaltungsrechtsprechung

Die Verwaltungsrechtssprechung rezipierte das Elfes-Urteil und die darin vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene enge Auslegung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG erst nach geraumer Zeit. Richtungweisend war das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 1969¹. Der Revisionskläger war Präsident der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN). Nachdem ihm 1952 und 1959 die Ausstellung eines Reisepasses versagt worden war, erneuerte er 1961 seinen Antrag. Auch dieser wurde abgelehnt, weil der Antragsteller Organe der BRD politisch angegriffen hätte. An dieser Sachverhaltsschilderung sind mehrere Punkte bemerkenswert: Zunächst war der Betroffene leitend in einem Zusammenschluss der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition tätig, die wie Wilhelm Elfes und der Arbeitskreis für deutsche Verständigung von den bundesdeutschen Strafverfolgungsorganen organisatorisch und ideologisch mit dem östlichen Systemfeind in Verbindung gebracht wurde. Aus diesem Grund wurde gegen beide zusätzlich die administrative Maßnahme der Reisepassverweigerung ergriffen, die zur häufigen Begleiterscheinung eines strafrechtlichen Vorgehens gehörte. Vor allem aber wurde die Reisepassverweigerung damit begründet, dass der Revisionskläger Organe der BRD politisch angegriffen hätte. Der genaue Inhalt dieser Angriffe lässt sich der Sachverhaltsschilderung des Urteils nicht entnehmen; wahrscheinlich werden sie sich in Übereinstimmung mit den Zielen der VVN gegen die Wiederbewaffnung der BRD und die daraus resultierende Bedrohung des Friedens in Europa gerichtet haben, was neben

Elfes auch der Revisionskläger im westeuropäischen Ausland bekräftigen wollte.

Diese Einschätzung wird untermauert durch Feststellungen im Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts: Danach rechtfertigten die Reden des Revisionsklägers von 1959 bis Ende 1965 und seine Funktion in Organisationen, die nach ihren Publikationen der freiheitlich-demokratischen Ordnung der BRD weniger Sympathie entgegenbrachten als dem politischen System im anderen Teil Deutschlands, die Annahme, dass er auch zukünftig auf Veranstaltungen im Ausland zu politischen Fragen öffentlich Stellung nehmen würde. Er richtete ebenfalls seine Angriffe gegen „Organe“, wohl vor allem die Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer, was von der zuständigen Passbehörde wie bei Elfes mit einer die Passverweigerung gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG rechtfertigenden Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der BRD gleichgestellt wurde. Im Ergebnis waren die beiden

¹ 1 C 246.68, DÖV 1969, S. 74.

Sachverhalte, die im Abstand von 12 Jahren dem Bundesverwaltungsgericht im Wege der Revision zur Rechtmäßigkeitskontrolle unterbreitet wurden, ideologisch und rechtlich gleichermaßen durch den Kalten Krieg aufgeladen.

Die Revision des Präsidenten der VVN hatte jedoch im Unterschied zu derjenigen von Wilhelm Elfes Erfolg: In den Gründen des am 29. August 1969 verkündeten Revisionsurteils bestätigte der auch zu diesem späteren Zeitpunkt für passrechtliche Streitigkeiten zuständige 1. Senat in anderer Besetzung als im Elfes-Fall zunächst die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Elfes-Urteil, wonach die Ausreisefreiheit als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich gewährleistet wäre, und hielt seine abweichende Ansicht in der Entscheidung vom 11. Februar 1956 nicht mehr aufrecht. Sodann bekräftigte er seine vom Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil nicht beanstandete Auslegung, wonach unter „sonstige erhebliche Belange“ im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG Belange gemeint wären, die in ihrer Erheblichkeit den beiden anderen Tatbeständen wenn auch nicht gleich, so doch nahe kämen und der freiheitlichen Entwicklung in der BRD aus zwingenden, staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssten. In diesem Zusammenhang stellte das Bundesverwaltungsgericht klar, dass politische Erwägungen für den Rechtsbegriff der sonstigen erhebliche Belange kennzeichnend wären.

Ausschlaggebend für die Stattgabe der Revision des VVN-Präsidenten im Jahre 1969 waren folgende Erwägungen: Die Reisepassverweigerung gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG wäre ein Mittel der Gefahrenabwehr, das die BRD vor einer Beeinträchtigung ihrer erheblichen Belange schützen sollte. Nach den Feststellungen des Berufungsurteils hätte der Revisionskläger bisher im Ausland nur auf Veranstaltungen der internationalen Dachorganisation der VVN gesprochen, bei denen es sich um Zusammenkünfte politisch Gleichgesinnter handelte, die in der Beurteilung der weltpolitischen Lage und der Verhältnisse in den beiden Teilen Deutschlands übereinstimmten. Es könnte zweifelhaft sein, ob seine Äußerungen vor einem so zusammengesetzten Zuhörerkreis erhebliche Belange der BRD im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG gefährdeten. Vor allem aber wäre die Reisepassverweigerung zur Abwehr einer dennoch bejahten Gefährdung erheblicher Belange der BRD gar nicht geeignet, weil ein Tonband mit der Rede des Revisionsklägers im Ausland abgespielt oder ihr Manuskript verlesen werden könnte.

Die vorstehenden Ausführungen sind in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Im Gegensatz zu den über die Revision von Elfes entscheidenden Bundesverwaltungsrichtern unter Führung von Hans Egidi betonte der 1. Senat des Bundesverwaltungs-

gerichts, nicht mehr unter Vorsitz Egidis, bei § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG eine Gefährdung der BRD und stellte ihre Organe, insbesondere die Bundesregierung, mit der BRD nicht mehr gleich. Außerdem praktizierte er die vom Bundesverfassungsgericht im Elfes-Urteil vorgenommene enge verfassungskonforme Auslegung der sonstigen erheblichen Belange, wonach sie den beiden anderen Tatbeständen des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG zumindest nahe kommen und der freiheitlichen Entwicklung in der BRD aus zwingenden staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssten. Im Gegensatz zu den am Reisepassstreit von Elfes beteiligten Behörden und Gerichten der politischen Justiz gegen Regierungsgegner in den Gründungsjahren der BRD bis hinauf zu den erkennenden Senaten von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht ließen die Bundesverwaltungsrichter rund 15 Jahre später dafür eine welt- oder deutschlandpolitisch kritische Äußerung im Kreis Gleichgesinnter nicht ausreichen. Diese gewandelte Rechtsüberzeugung fügte sich in die von Willy Brandt (SPD), seit dem 1. Dezember 1966 Außenminister der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) und seit dem 21. Oktober 1969 Bundeskanzler einer sozial-liberalen Koalition, von Anfang an praktizierte und als Bundeskanzler so formulierte „Neue Ostpolitik“ ein. Diese war im Gegensatz zur Deutschlandpolitik von Bundeskanzler Adenauer zu Zeiten von Wilhelm Elfes auf eine Verständigung und Annäherung der beiden deutschen Staaten gerichtet. Damit bestätigten auch die später entscheidenden Bundesverwaltungsrichter die Einbindung der rechtsprechenden Gewalt in die politischen Verhältnisse ihrer Zeit und vollzogen deren Wandel vom Kalten Krieg zur deutsch-deutschen Entspannung bei der Urteilsfindung nach.

Auch bei dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 6. Februar 1979¹ sind neben seinem Sachverhalt die tragenden Gründe für eine Rezeption des Elfes-Urteils aufschlussreich: Die Parteien stritten darüber, ob dem Kläger und Berufungsbeklagten² ein Reisepass auszustellen wäre. Dieser wurde ihm mit der Begründung verweigert, dass er im Ausland antisemitische Äußerungen gemacht und dadurch im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt PaßG sonstige erhebliche Belange der BRD gefährdet hätte. Diese Sachverhaltsschilderung wies einen entscheidenden Unterschied zu der Reisepassverweigerung gegenüber Wilhelm Elfes auf, der im westeuropäischen Ausland ein politisches Engagement gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik von Bundeskanzler Adenauer entfaltete. Demgegenüber äußerte der Revisionskläger in verschiedenen Ländern

¹ Aktenzeichen II OVG A 73/75, DVBl. 1979, S. 740.

² Dessen Identität konnte nicht ermittelt werden.

Westeuropas antisemitische Inhalte, die nach den Feststellungen des Berufungsurteils in hohem Maße geeignet waren, im Ausland Erinnerungen an die von Deutschen an Juden während des Dritten Reichs begangenen Untaten wachzuhalten oder wachzurufen.

Die Vorinstanz gab der Klage des Betroffenen gegen die Reisepassverweigerung statt und hob den Ablehnungsbescheid der zuständigen Passbehörde auf. Die dagegen von der übergeordneten Stelle eingelegte Berufung hatte keinen Erfolg: In den Gründen des Berufungsurteils griff auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg die vom 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts im Elfes-Urteil vorgenommene, enge verfassungskonforme Auslegung des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG auf. Anschließend folgte es der auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1958¹ gestützten Ansicht der zuständigen Passbehörde, wonach ein erheblicher Belang im Sinne des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG in der Nichtbeeinträchtigung des inzwischen im Ausland gewonnenen Ansehens der BRD durch antisemitische Äußerungen läge.

Dies allein würde jedoch für eine Reisepassverweigerung gegenüber dem Berufungsbeklagten nicht ausreichen: Sie wäre gemäß § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG nicht schon dann gerechtfertigt, wenn die Äußerung als solche abstrakt geeignet wäre, das Ansehen der BRD im Ausland zu schädigen, vielmehr müsste darüber hinaus im Einzelfall aufgrund von Tatsachen die Annahme gerechtfertigt sein, dass der Antragsteller als Passinhaber im Ausland seine Meinung nachhaltig verbreiten würde und es dadurch tatsächlich zu einer Ansehenschädigung der BRD kommen könnte. Bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erheblich“ wäre darüber hinaus maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Ausreisefreiheit als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich gewährleistet wäre.² Ihr Rang würde wie im Fall des Berufungsbeklagten die Hinnahme „Ruf schädigender“, auch „antisemitischer“ Äußerungen gebieten, solange es sich nur um die bei Gelegenheit eines Auslandsaufenthalts geäußerte Meinung eines Einzelnen handelte. Dadurch wären die Grenzen der Ausreisefreiheit noch nicht überschritten und die gleichwohl gegenüber dem Berufungsbeklagten ausgesprochene Reisepassverweigerung daher rechtswidrig.

¹ BVerfGE 7, 198 „Lüth“.

² Hier verweist das OVG-Urteil ausdrücklich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16.1.1957, BVerfGE 6, 32 „Elfes“, und das oben behandelte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.8.1968, DÖV 1969, S. 74.

Im Ergebnis legte nach dem Bundesverwaltungsgericht auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg in der Nachfolge des Bundesverfassungsgerichts den § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG eng aus und ließ selbst vereinzelte antisemitische Äußerungen für eine darauf gestützte Reisepassverweigerung nicht ausreichen. Dadurch stellte auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg das rechte, in den 1950er Jahren zu Lasten von Wilhelm Elfes und der anderen Mitglieder der westdeutschen außerparlamentarischen Opposition verkehrte Überordnungsverhältnis der ratio legis des Art. 2 Abs. 1 GG gegenüber der staatspolitischen Praxis des § 7 Abs. 1 lit. a) 3. Alt. PaßG wieder her.

^

4. Teil:

Epilog

„Mir geht es gut.“

Wilhelm Elfes, Oberbürgermeister a.D.

Schreiben an Heinrich Brüning vom 23. November 1965 (Eßer, Elfes (1990), S. 283)

Die Ausstellung und Verlängerung von Reisepässen verlor schnell an Bedeutung: Durch Verfügung vom 19. Januar 1957¹ ließ Bundesinnenminister Schröder das Elfes-Urteil auszugsweise in der Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes „Die Parole“ veröffentlichen; dadurch wurden die Passbehörden und Kontrollstellen an den Grenzen der BRD zum westeuropäischen Ausland über die enge Auslegung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG unterrichtet und konnten daran ihre Verwaltungs- und Kontrollpraxis ausrichten. Zusätzlich forderte Schröder in einem Rundschreiben vom 26. Februar 1957 die Innenminister und -senatoren der Länder zur restriktiven Anwendung des § 7 Abs. 1 lit. a) PaßG durch die Passbehörden auf.² Vor allem aber wurde der Reisepasszwang für Grenzübertritte in einige westeuropäische Nachbarstaaten der BRD aufgehoben, so für Belgien schon im August 1956 und für die Niederlande im April 1958; für diese Staaten genügte fortan der Personalausweis.³

Franz Meyers unterstützte als Innenminister von NRW über den Bundesrat den Entwurf des Bundeswahlgesetzes, das durch die Sperrklausel kleine Parteien aus dem Bundestag heraushalten sollte.⁴ Darüber kam es im Bundestag zu einem Zerwürfnis zwischen CDU und FDP, das die FDP stellvertretend im Landtag von NRW austrug; dort stürzten SPD, FDP und Zentrum am 20. Februar 1956 durch ein konstruktives Misstrauensvotum die dritte Regierung Arnold, wodurch auch Meyers sein Amt als Innenminister verlor. Nach diesem Amtsverlust seines Gegenspielers sah Wilhelm Elfes sich nicht mehr gehindert, die vom Mönchengladbacher Oberstadtdirektor Fleusster vorgeschlagene Erklärung zu unterzeichnen, wonach er im westlichen Ausland keine Opposition gegen die auf Wiederbewaffnung und militärische Westintegration der BRD gerichtete Außenpolitik der Bundesregierung unter Führung von Bundeskanzler Adenauer betreiben würde.⁵ Daraufhin stellte die Passbehörde Mönchengladbach, die sich im Jahr 1953 nur durch die Weisung des Innenministeriums unter Führung von Meyers an der Passverlängerung gehindert sah, Elfes am 1. Juni 1957 einen neuen Reisepass aus.⁶

Das Zerwürfnis zwischen Wilhelm Elfes und Konrad Adenauer spiegelte sich in einer Bundestagsdebatte zwischen CDU-Regierung und SPD-/FDP-Opposition am 23. Januar 1958 wieder. Auslöser war eine Anfrage der FDP-Fraktion zur Haltung der Bundesregierung auf der NATO-Konferenz am 16. Dezember 1957 und ein An-

¹ 1 BvR 253/56 S.130f.

² Vgl. Posser, *Anwalt* (2000), S. 89.

³ Siehe hier nur Posser, *Anwalt* (2000), S. 91.

⁴ Meyers, *Meyers* (1982), S. 169 - 176; Posser, *Anwalt* (2000), S. 90f.

⁵ Erklärung, *StAMG* 15/8/98, S. 260.

⁶ Posser, *Anwalt* (2000), S. 90ff.

trag der Fraktionen der CDU/CSU und DP über Bemühungen der BRD um internationale Entspannung.¹ Der frühere Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP) erhob den Vorwurf: „Der Letzte in unserem Volk weiß, dass man hier zwar von deutscher Einheit und Wiedervereinigung spricht, aber sie nicht ernstlich erstrebt.“ Er setzte sich mit den Stalin-Noten aus dem Jahre 1952 auseinander und spitzte seine Ausführungen zu, dass Bundeskanzler Adenauer alles zur Verhinderung der Wiedervereinigung Deutschlands getan hätte. Die CDU/CSU-Fraktion quittierte Dehlers Behauptung mit „Pfui-Rufen“, während die Fraktionen von SPD und FDP lebhaften Beifall spendeten. Adenauer selbst hörte wie versteinert zu. Der damalige Außenminister Heinrich von Brentano (CDU) entgegnete: „Einem Abgeordneten steht es nicht zu, die Bundesregierung, den Bundeskanzler und die gesamte Außenpolitik für unglaubwürdig zu erklären.“

Danach ergriff der SPD-Abgeordnete und evangelische Synodale Gustav Heinemann das Wort. Er war von 1945 bis 1952 CDU-Mitglied und von 1949 bis 1950 Bundesinnenminister unter Adenauer, bis er Ende 1950 wegen Eigenmächtigkeiten des Bundeskanzlers in der Wehrfrage zurücktrat; er setzte die Angriffe fort, kritisierte Adenauers Einschätzung der Stalin-Noten scharf und zählte angeblich verpasste Chancen auf, über die Sicherheitsfragen zu einer Wiedervereinigung zu kommen. Sein Angriff auf Adenauer gipfelte in der Frage: „Wollen Sie nicht zurücktreten, um den Weg freizugeben für andere Kräfte, die glaubwürdig das entwickeln, was geboten ist?“ Die Ausführungen Heinemanns veranlassten den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich Krone zu der Erwiderung: „Ich bedaure Ihren Mut, die christliche Politik in einer solch einseitigen Auffassung hier vorzutragen, dass für diesen Punkt des Rechts und der Freiheit des Volks kaum noch Platz vorhanden ist.“

Bundeskanzler Adenauer suchte die Angriffe gegen ihn mit einer Rundfunkansprache vom 29. Januar 1958 zu kontern: Er warnte vor einer Legendenbildung, die die Geister verwirrte und ein ganzes Volk ins Unglück stürzen könnte. Das Auftreten von SPD und FDP fügte den Versuchen, zu ernsthaften Verhandlungen zu kommen, schweren Schaden zu, weil es in der Sowjetunion die Hoffnung nährte, durch eine Spaltung innerhalb der demokratischen Parteien des Bundestags doch noch zu ihrem Ziel, nämlich der „Bolschewisierung ganz Deutschlands“, zu kommen. Trotzdem hatte die Opposition die Deutschland-Politik Adenauers in Zweifel ziehen können und zwar mit Langzeitwirkung. Es offenbarten sich erste Risse am Denkmalssockel, auf dem Bundeskanzler Adenauer wegen seiner innen- und außenpolitischen Erfolge,

¹ Verhandlungen des Bundestags, 3. Wahlperiode, Stenographische Berichte Band 39, S. 295 - 430.

1957 belohnt mit der absoluten Mehrheit bei der Bundestagswahl, zu stehen glaubte.¹

Im Juli 1958 wurde Franz Meyers nach einer Tagung in Amsterdam bei der Wiedereinreise in die BRD von einem deutschen Zöllner angehalten, weil er weder im Besitz eines gültigen Reisepasses noch eines gültigen Personalausweises war.² Eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 25 Abs. 3 Nr. 1 PaßG, die schon damals mit einer empfindlichen Geldbuße geahndet werden konnte. Ein Treppenwitz der Geschichte.

Wilhelm Elfes vertrat auch in den 1960er Jahren seine politischen Ansichten zu Wiederbewaffnung, Westintegration der BRD, Verständigung zwischen Ost und West und Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten in Reden auf ausländischen Veranstaltungen und in Gesprächen mit ausländischen Politikern. Am 23. November 1965 schrieb er an den früheren Reichskanzler Heinrich Brüning³:

„Mir persönlich geht es gut - viel besser als ich es verdient habe, besser sogar als man mir wünscht. Ich bin gesund und wirtschaftlich unabhängig, ziehe redend und schreibend durch die Welt, bete täglich zum Heiligen Geist um Erleuchtung und bevorzuge immer noch rote Krawatten.“⁴

Die Wahl von Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten am 23. Mai 1969 kommentierte Wilhelm Elfes mit den Worten:

„Endlich ein Mann mit sauberen Händen, ehrlicher Haut und gutem Willen.“

Kurz vor seinem Lebensende am 22. November 1969 erlebte der 85-jährige Elfes mit der von ihm sehr begrüßten Wahl Willy Brandts zum Bundeskanzler am 21. Oktober 1969 die Anfänge einer realistischen Entspannungspolitik.⁵

¹ So das Resümee des Autors im FAZ-Artikel vom 23.1.2008.

² Zu diesem Vorfall siehe Meyers, Meyers (1982), S. 227.

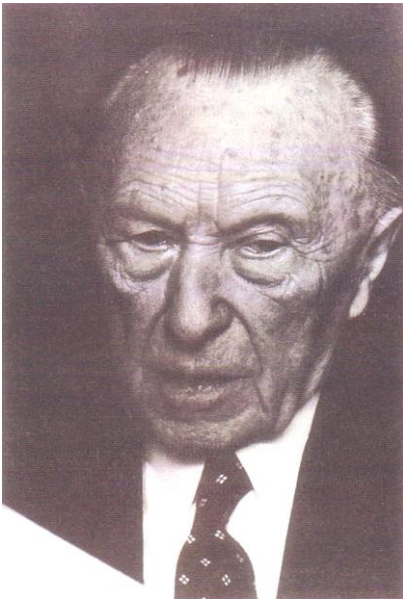
³ Brüning war ein politischer Weggefährte von Elfes aus der Weimarer Republik, der der Außen- und Deutschlandpolitik Adenauers ebenfalls kritisch gegenüberstand.

⁴ Eßer, Elfes (1990), S. 283.

⁵ Zu den beiden Wahlen und den Reaktionen von Elfes auf sie Posser, Anwalt (2000), S. 91f.

Anhang

Akteure



Konrad Hermann Josef Adenauer (* 5. Januar 1876 in Köln; † 19. April 1967 in Rhöndorf/Bad Honnef) war von 1949 bis 1963 erster Bundeskanzler der BRD. Er prägte maßgeblich deren politische Ausrichtung. Dabei setzte er auf eine Westbindung und eine Eingliederung der BRD in das westliche Verteidigungsbündnis der NATO. Innenpolitisch setzte er das System der Sozialen Marktwirtschaft durch. Er verfolgte einen strikt antikommunistischen Kurs, war aber bereit, nationalsozialistische Funktionsträger wieder in den höheren Staatsdienst aufzunehmen, sofern sie sich zur BRD und zum demokratischen Staatsaufbau bekannten. Von 1950 bis 1966 war er der erste Bundesvorsitzende der CDU.



Wilhelm Elfes (* 5. Juni 1884 in Krefeld; † 22. November 1969 in Mönchengladbach) war ein deutscher Politiker. Er machte eine Lehre als Schmiede- und Schlossergeselle. 1905 trat er der Zentrumspartei bei und gehörte von 1922 bis 1926 zu ihrem Reichsvorstand. 1927 wurde er Polizeipräsident von Krefeld; aus diesem Amt wurde er 1933 aus politischen Gründen entlassen. 1945 und 1946 bis 1948 war er Oberbürgermeister von Mönchengladbach und gehörte von 1947 bis 1950 dem Landtag von NRW an. Nach 1945 beteiligte er sich an der Gründung der CDU. Wegen der von Bundeskanzler Adenauer verfolgten Westintegration kam er in Konflikt mit der Parteilinie und wurde im November 1951 aus der CDU ausgeschlossen. Daraufhin gründete er mit dem ehemaligen Reichskanzler Joseph Wirth den national-neutralistischen Bund der Deutschen.



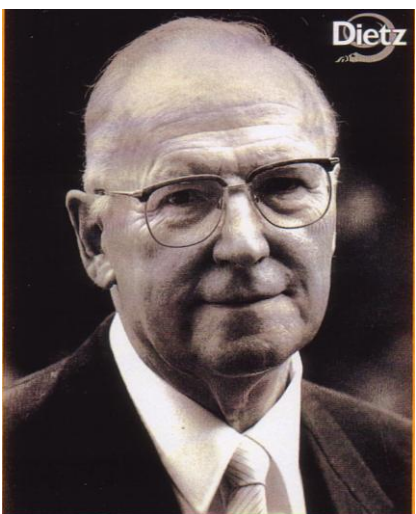
Grete Thiele (* 16. Dezember 1913; † 29. Dezember 1993) war eine Politikerin der KPD, später DKP. Sie war 1947 bis 1949 Landtagsabgeordnete in NRW und gehörte dem Deutschen Bundestag in dessen erster Legislaturperiode (1949-1953) an. Nach dem Verbot der KPD arbeitete sie bis Mitte der 1960er Jahre als Redakteurin für den Deutschen Freiheitssender 904, der von Burg bei Magdeburg KPD-Propaganda für Westdeutschland ausstrahlte. 1968 war sie maßgeblich an der Gründung der DKP beteiligt.



Max Güde (* 6. Januar 1902 in Donaueschingen; † 29. Januar 1984 in Werl) war Jurist und Politiker der CDU. Er trat 1927 in den Dienst des Landes Baden, zunächst als Gerichtsassessor beim Landgericht Mannheim. 1939 wurde er in einer geheimen Beurteilung als "weltanschaulich ungefestigt" und "konfessionell gebunden" bezeichnet. 1940 trat er zwar der NSDAP bei, nahm dort jedoch keine Ämter wahr. 1950 wurde er Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof (BGH) und leitete seit 1953 die Abteilung für politisches Strafrecht. Er wurde am 1. April 1956 mit dem Status eines politischen Beamten zum Oberbundesanwalt beim BGH - ab 1957 mit der neuen Amtsbezeichnung Generalbundesanwalt - berufen. Seine Amtszeit endete am 26. Oktober 1961. Von 1961 bis 1969 war er als direkt gewählter CDU-Abgeordneter des Wahlkreises Karlsruhe Mitglied des Deutschen Bundestags.



Franz Meyers (* 31. Juli 1908 in Mönchengladbach; † 27. Januar 2002 in Mönchengladbach) war ein Politiker der CDU. Von 1952 bis 1956 war er Innenminister von NRW im Kabinett von Karl Arnold. 1957 war er für die Organisation des Bundestagswahlkampfes der CDU verantwortlich und zog selbst in den Deutschen Bundestag ein. Sein Abgeordnetenmandat legte er am 4. September 1958 nieder, um nach dem Wahlsieg der CDU als Nachfolger von Fritz Steinhoff (SPD) Ministerpräsident des Landes NRW zu werden. Er wurde am 8. Dezember 1966 durch Heinz Kühn (SPD) mit Hilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums abgelöst.



Diether Posser (* 9. März 1922 in Essen) war in seiner aktiven Zeit Rechtsanwalt und Politiker der GVP bzw. SPD. Nach Kriegsdienst und Kriegsgefangenschaft studierte er Rechtswissenschaft und ließ sich 1951 als Rechtsanwalt in Essen nieder. 1952 gründete er mit dem ehemaligen Bundesinnenminister Gustav Heinemann (zuvor CDU), dem späteren Bundespräsidenten Johannes Rau u.a. die Gesamtdeutsche Volkspartei (GVP), deren Generalsekretär er 1953 wurde. Nach der politischen Erfolglosigkeit der GVP wurde er 1957 Mitglied der SPD, für die er 1966 in den Landtag von NRW einzog. 1968 wurde er dort zum Minister für Bundesangelegenheiten ernannt. 1972 wechselte er in das Justizressort, bevor er 1978 Finanzminister wurde. Dieses Amt hatte er bis 1988 inne. Er lebt heute in Essen.



Hans Egidi (* 02. Juni 1890 in Crossen/Oder; † 03. Juli 1970 in München) war Jurist. Nach dem rechtswissenschaftlichen Studium wurde er bereits mit 30 Jahren zum Landrat in Brandenburg ernannt. Von den nationalsozialistischen Machthabern wurde er 1933 aus politischen Gründen aus diesem Amt entlassen und war ihnen in der Folgezeit missliebig. Er wurde schließlich an den Rechnungshof abgeschoben, dem großen Sammelbecken der Unbequemen. Nach dem 2. Weltkrieg führten seine juristischen Qualitäten 1949 zur Berufung in das Bundesinnenministerium und 1955 zur Ernennung zum Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin. Mit Erreichen der Altersgrenze schied er 1958 aus diesem Amt aus.



Josef Marquard Wintrich (* 15. Februar 1891 in München; † 19. Oktober 1958 in Ebersberg) war Jurist. Im Juli 1921 begann er seine Laufbahn im Staatsdienst als Assessor am Landgericht München. 1933 wurde er als Oberamtsrichter nach Ebersberg versetzt. 1936 wurde ihm von den nationalsozialistischen Machthabern die Lehrbefugnis entzogen. Nach dem 2. Weltkrieg wurde er im November 1953 stellvertretender Präsident des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe. Nach dem Tod von Hermann Höpker-Aschoff wurde er am 23. März 1954 zum zweiten Präsidenten des höchsten deutschen Gerichts ernannt. Am 19. Oktober 1958 verstarb er an einem Herzinfarkt.



Willy Brandt (eigentlich Herbert Ernst Karl Frahm) (* 18. Dezember 1913 in Lübeck; † 8. Oktober 1992 in Unkel/Rhein) war Politiker der SPD und von 1957 bis 1966 Regierender Bürgermeister von Berlin, von 1966 bis 1969 Bundesaußenminister und Stellvertreter des Bundeskanzlers sowie von 1969 bis 1974 Bundeskanzler der BRD. Für seine Ostpolitik, die auf Entspannung und Ausgleich mit den osteuropäischen Staaten ausgerichtet war, erhielt er am 10. Dezember 1971 den Friedensnobelpreis.

Justizpersonal

(Die nachfolgende Übersicht enthält biographische Angaben zu den am Elfes-Fall beteiligten Amtsträgern.)

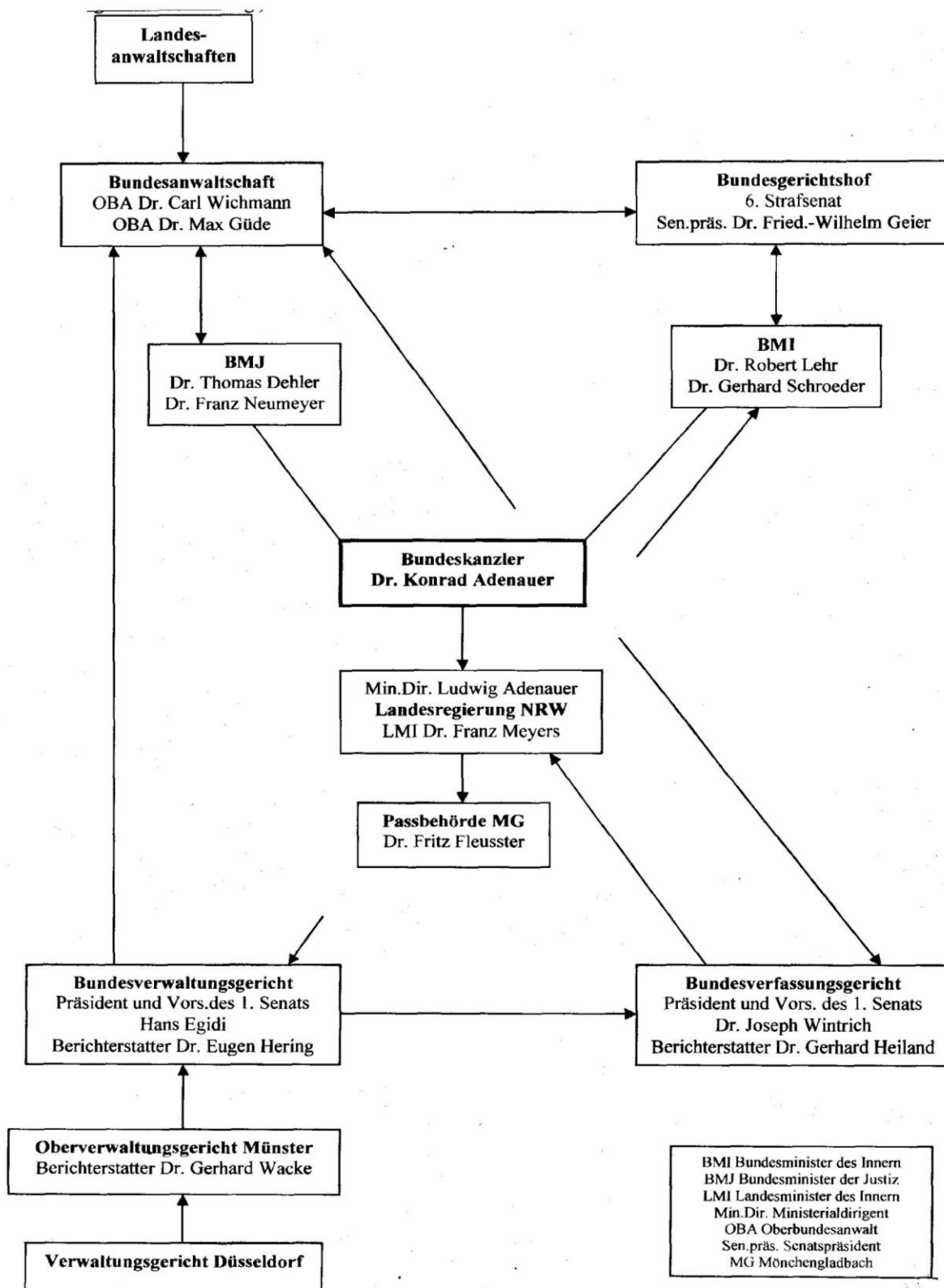
	Name	Funktion	Geburtstag	Geburtsort	Letztes Amt ¹	Amtsantritt ²
BANw	Carl Wiechmann	Oberbundes-anwalt	05.03.1886	Hannover	Senatspräsident beim OLG Celle	07.10.1950
	Max Güde	Oberbundes-anwalt	06.01.1902	Donau-eschingen	Senatspräsident beim BGH	01.04.1956
BGH	Friedrich-Wilhelm Geier	Vorsitzender	06.01.1903	Glatz/Schlesien	Vorsitzender des 5. Strafsenats (Senatspräsident)	20.01.1953
	Karl Manssen	Senatsmitglied	03.01.1903	Flensburg	Generalstaatsanwalt Schleswig	15.07.1954
	Carlhans Scharpenseel	Senatsmitglied	28.12.1907	Hagen	Landgerichtsdirektor Bochum	06.04.1951
	Kurt Weber	Senatsmitglied	29.10.1907	Mannheim	Landgerichtsdirektor Mannheim	14.07.1954
	Alexander Wirtzfeld	Senatsmitglied	13.05.1899	Kempfen	Präsident des OLG Hamm	10.01.1955
BVerwG	Hans Egidi	Vorsitzender	02.06.1890	Grossen/Oder	Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium	29.04.1955
	Eugen Hering	Berichterstatter	08.02.1894	Leipzig	Ministerialrat im badischen Finanzministerium	01.06.1954
	Werner Elsner	Senatsmitglied	20.04.1896	Goldberg/Schlesien	Bürgermeister in Gießen	23.04.1953
	Werner Ernst	Senatsmitglied	28.01.1910	Gumbinnen/Ostproußen	Ministerialrat in NRW	23.04.1953
	Wolfgang Ritgen	Senatsmitglied	15.10.1897	Berlin	Ministerialrat im Bundesfinanzministerium	20.05.1954
BVerfG	Josef Wintrich	Vorsitzender	15.02.1891	München	Präsident des OLG München	23.03.1954
	Gerhard Heiland	Berichterstatter	08.02.1894	Leipzig	Bundesrichter beim BGH	07.09.1951
	Karl Heck	Senatsmitglied	18.11.1896	Halle/Saale	Präsident des LG in Tübingen	02.04.1954
	Joachim Lehmann	Senatsmitglied	07.09.1909	Berlin	Ministerialrat im Bundespräsidialamt	07.09.1951
	Theodor Ritterspach	Senatsmitglied	27.02.1904	Kirchheimbolanden	Ministerialrat im Bundesinnenministerium	07.09.1951
	Erna Scheffler	Senatsmitglied	21.09.1893	Breslau/Schlesien	Direktorin des VG Düsseldorf	07.09.1951
	Herbert Scholtisseck	Senatsmitglied	19.09.1900	Kreuzburg/Schlesien	Oberbürgermeister in Dortmund	07.09.1951
	Erwin Stein	Senatsmitglied	07.03.1903	Grünberg	Bundesrichter beim BGH	07.09.1951
	Franz Wessel	Senatsmitglied	06.06.1903	Stubblau/Danzig	Bundesrichter beim BGH	07.09.1951

¹ Letztes Amt vor Eintritt in die am Elfes-Fall beteiligte Institution

² Antritt der im Elfes-Fall ausgeübten Funktion

Interaktionen

(In der folgenden Übersicht werden die Kontakte und Einflussnahmen zwischen den am Elfes-Fall mitwirkenden Institutionen und Entscheidungsträgern dargestellt. Zu Zeit und Inhalt der durch Pfeile symbolisierten Interaktionen siehe die Untersuchung.)



Aktenstücke

(Die nachfolgenden Aktenstücke können mehrere Seiten umfassen, von denen hier jeweils nur die Anfangsseite angeführt wird; in der Arbeit wird jeweils nur die Fundstelle genannt.)

A. Ermittlung

I. Bundesarchiv Koblenz

1. StE 48/52 (Arbeitskreis für deutsche Verständigung): B 362, 1623 - 1632

a) Verfahrensakten (1623 - 1625)

aa) 1623

- 1. Strafantrag Adenauer, BArch B 362/1623, S. 18

bb) 1624

- 2. Strafantrag Adenauer, BArch B 362/1624, S. 279
- Strafantrag Dehler, BArch B 362/1624, S. 282
- Strafantrag Lehr, BArch B 362/1624, S. 283
- Zeugenvernehmung Jost, BArch B 362/1624, S. 289
- Zeugenvernehmung Rady, BArch B 362/1624, S. 347
- Zeugenvernehmung Tiegler, BArch B 362/1624, S. 358

cc) 1625

- Eröffnungsantrag, BArch B 362/1625, S. 410
- Eröffnungsbeschluss, BArch B 362/1625, S. 447
- Zeugenvernehmung Techentin, BArch B 362/1625, S. 475
- Zeugenvernehmung Zwiener, BArch B 362/1625, S. 490
- Zeugenvernehmung Wieber, BArch B 362/1625, S. 503
- Beschuldigtenvernehmung Maase, BArch B 362/1625, S. 524
- Zeugenvernehmung Graeser, BArch B 362/1625, S. 534
- Beschuldigtenvernehmung Elfes, BArch B 362/1625, S. 547
- Einstellungsantrag, BArch B 362/1625, S. 593
- Einstellungsbeschluss, BArch B 362/1625, S. 603

b) Schnellhefter (1627 - 1628)

- Veröffentlichungen des Hauptausschusses für Volksbefragung, BArch B 362/1627
- Veröffentlichungen des Arbeitskreises für deutsche Verständigung bzw. der Deutschen Sammlung, BArch B 362/1628

c) Handakten (1629 - 1631)

- Korrespondenz zwischen dem Oberbundesanwalt und dem Bundesminister der Justiz, BArch B 362/1629

- Korrespondenz zwischen dem Oberbundesanwalt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz BArch B 362/1630
- Vermerk über Anfrage des Bundesverwaltungsrichters Gecks, BArch B 362/1631, S. 425
- Vermerk über Anfrage des Bundesverfassungsschützers Nollau, BArch B 362/1631, S. 426
- Anklageschrift Elfes, BArch B 362/1631, S. 461 (Umschlag)
- Abschlussverfügung, BArch B 362/1631, S. 461 (Umschlag)
- Vermerk über Aktenanforderung durch das Bundesverfassungsgericht, BArch B 362/1631, S. 492

d) Sonderheft (1632)

- Berichte des Bundesamts für Verfassungsschutz, BArch B 362/1632

2. StE 68/52 (Hauptausschuss für Volksbefragung): B 362, 4106 - 4127

- Begleitschreiben, BArch B 362/4112, S. 90
- Anklageschrift Neumann, BArch B 362/4112, S. 93
- Strafantrag Adenauer, BArch B 362/4113, S. 24
- Eröffnungsbeschluss, BArch B 362/4113, S. 104
- Anklageerwiderung von Neumann und Dickel auf die Anklageschrift, BArch B 362/4115, S. 115
- Verhandlungsprotokolle, BArch B 362/4118, S. 1
- BGH-Urteil, BArch B 362/4118, S. 81

II. Stadtarchiv Mönchengladbach: 15/8/97

- Einstellungsbeschluss, StAMG 15/8/97, S. 28
- Weitere Aktenstücke zum Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Mönchengladbach

B. Passverweigerung

1. Verwaltungsrechtsweg

a) Stadtarchiv Mönchengladbach: 15/8/98

- VG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 6
- Stellungnahme Elfes, StAMG 15/8/98, S. 19
- VG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 25
- Berufungsbegründungsschrift, StAMG 15/8/98, S. 49
- OVG-Bescheid, StAMG 15/8/98, S. 58

- Revisionsbegründungsschrift, StAMG 15/8/98, S. 70
- BVerwG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 114
- Gesamtdeutsche Erklärung, StAMG 15/8/98, S. 138

b) Bundesarchiv Koblenz: B 139276

- Votum, BArch B 139276, S. 11
- Sitzungsprotokoll, BArch B 139276, S. 22
- BVerwG-Urteil, BArch B 139276, S. 36

2. Verfassungsbeschwerde

a) Stadtarchiv Mönchengladbach: StAMG 15/8/98

- Verfassungsbeschwerdeschrift, StAMG 15/8/98, S. 143
- BVerfG-Urteil, StAMG 15/8/98, S. 225

b) Bundesverfassungsgericht

- Verfassungsbeschwerdeschrift, 1 BvR 253/56, S. 1
- Anordnungsantrag, 1 BvR 253/56, S. 42
- Sitzungsprotokoll, 1 BvR 253/56, S. 90
- Vertagungsbeschluss, 1 BvR 253/56, S. 93
- BVerfG-Urteil, 1 BvR 253/56, S. 99

Literatur

A

- Abendroth, Wolfgang*, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie: Aufsätze zur politischen Soziologie, Neuwied 1967 (zitiert: Gesellschaft)
- ders.*, Der Kampf um das Grundgesetz, Frankfurt/Main 1977 (zitiert: Grundgesetz)
(zitiert: AK /Bearbeiter) siehe Denninger, Erhard
- Adamovich, Ludwig*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltentrennung, in: Fürst, Walther u. a. (Hg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler. Band I, Berlin und New York 1987, S. 281 - 292
- Adenauer, Konrad*, Erinnerungen (4 Bände), Stuttgart 1965
- Albrecht, Ulrich*, Die Wiederaufrüstung der BRD, Köln 1980
- Albrecht, Willy*, Die SPD unter Kurt Schumacher. Bd. II: 1948 - 1950, Bonn 2003 (zitiert: Albrecht, SPD)
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, Frankfurt /Main 1994
- Amelunxen, Clemens*, Politische Straftäter, Hamburg 1964
- Ammann, Walther*, Politische Justiz und Demokratie, Marxistische Blätter 1964, Heft 2, S. 1 - 4
(zitiert: Ammann, Demokratie)
- ders.*, Strafrecht gegen innerdeutsche Verständigung. Bemerkungen zum Regierungsentwurf für ein Strafrechtsänderungsgesetz, Sozialistische Hefte 1967, Heft 1 S. 11 - 18 (zitiert: Ammann, Verständigung)
- ders.*, Die Problematik des vorverlegten Staatsschutzes, in: Nedelmann, Carl u. a. (Hg.), Kritik der Strafrechtsreform, Frankfurt am Main 1968, S. 121 - 168 (zitiert: Ammann, Staatsschutz)
- Apfel*, Streit um das Verfassungsgericht. Der Konflikt zwischen Justiz und Politik, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 3.12.1952 (zitiert: Apfel, Verfassungsgericht)
- ders.*, Ein gerissener Schachzug. Die Regierung hat sich einen schlechten Dienst erwiesen, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 10.12.1952 (zitiert: Apfel, Schachzug)
- Arndt, Adolf*, Das Bundesverfassungsgericht. Teil II, DVBl 1952, S. 1 - 5 (zitiert: Arndt, BVerfG II)
- ders.*, Die geistige Freiheit als politische Gegenwartsaufgabe, in: Parteivorstand der SPD (Hg.), Die Neuordnung Deutschlands, Bonn 1956, S. 121 - 127, (zitiert: Arndt, Freiheit)
- ders.*, Der Begriff der Absicht in § 94 StGB, JZ 1957, S. 206 - 207 (zitiert: Arndt, Absicht)
- ders.*, Das nichterfüllte Grundgesetz. Ein Vortrag, Tübingen 1960 (zitiert: Arndt, Grundgesetz)
- ders.*, Im Kern geht es um die Verfassung, Der Spiegel 1963, Heft 3, S. 12 - 13 (zitiert: Arndt, Verfassung)
- ders.*, Landesverrat, Neuwied und Berlin 1966 (zitiert: Arndt, Landesverrat)
- ders.*, Gesammelte juristische Schriften, München 1976 (zitiert: Arndt, Schriften)
- Aumüller, Hermann*, Hochverrat und Staatsgefährdung nach dem Strafrechtsänderungsgesetz vom 30.8.1951 unter besonderer Berücksichtigung des Verfassungsrechts (Dissertation), Mainz 1953

B

- Baade, Fritz u.a.*, Festschrift für Andreas Hermes zum 80. Geburtstag, Neuwied 1958
- Bachof, Otto*, Festschriften, DÖV 1954, S. 352 - 353 (zitiert: Bachof, Festschriften)
- ders.*, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 1957, S. 334 - 342 (zitiert: Bachof, Rechtsprechung)
- Backes, Otto*, Rechtsstaatsgefährdungsdelikte und Grundgesetz, Köln, Berlin, Bonn und München 1970
- Ballerstaedt, Franz*, Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, Der Deutsche Beamte 1956, Heft 10, S. 154 - 155 (zitiert: Ballerstaedt, BVerfGG)

- Ballerstedt, Kurt*, Staatsverfassung und Wirtschaftsfreiheit, DÖV 1951, S. 159 - 161
- Bandulet, Bruno*, Adenauer zwischen West und Ost, München 1970
- Baring, Arnulf*, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München und Wien 1969
- Baumbach, Adolf/ Lauterbach, Wolfgang*, Zivilprozeßordnung (Kommentar). Mit Gerichtsverfassungsgesetz und anderen Nebengesetzen, 12. Auflage, München und Berlin 1954
- Baumann, Jürgen*, Streitbare Demokratie?, MDR 1963, S. 87 - 91 (zitiert: Baumann, Demokratie)
- Baumgarten, Hans*, Nicht Götter und nicht Partei, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.12.1952
- Becker, Erhard*, Drohender Verlust der Unabhängigkeit. Die umstrittene Reform des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, Rhein-Neckar-Zeitung vom 14.6.1955 (zitiert: Becker, Unabhängigkeit)
- Benda, Ernst, u. a. (Hg.)*, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und New York 1994 (zitiert: Benda, Handbuch)
- ders.*, Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, ZRP 1977, S. 1 - 5 (zitiert: Benda, Spannungsfeld)
- Beyme, Klaus von*, Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München 1977
- Billing, Werner*, Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht. Ein Beitrag zum Thema Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, Berlin 1969 (zitiert: Richterwahl)
- Birkenmaier, Werner*, Eine erstaunliche Kompetenzfülle. Im Staat geht Recht vor Macht, Das Parlament Nr. 39 vom 26.9.1981
- Bleckmann, Albert*, Staatsrecht II. Die Grundrechte, 4. neubearbeitete Auflage, Köln u. a. 1997
- Bretz, Franz Anton*, Was jeder Deutsche vom Generalvertrag und EVG-Abkommen wissen muß, Wuppertal 1953
- Brünneck, Alexander von*, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1968 (Dissertation), Frankfurt am Main 1978 (zitiert: Brünneck, Justiz)
- ders.*, Strafgesetzgebung der fünfziger und sechziger Jahre, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalens. Band 7: Politische Strafjustiz 1951 - 1968, Düsseldorf 1998, S. 47 - 72 (zitiert: Brünneck, Gesetzgebung)
- Bucerius, Gerd*, Der Adenauer, Hamburg 1976
- Buchheit, Gert*, Ludwig Beck, ein preußischer General, München 1964
- Bücker, Vera*, Verfolgung des Geistes - Aufstand des Gewissens, Essen 1996
- ders.*, Nikolaus Groß: Politischer Journalist und Katholik im Widerstand des Kölner Kreises, Münster 2003
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Hochverrat und Staatsgefährdung. Teil I, 1957, S. 1333 - 1334 (zitiert: Bulletin, Staatsgefährdung I)
- ders.*, 10 Jahre Bundesgerichtshof, 1960, S. 1790 (zitiert: Bulletin, Bundesgerichtshof)
- Bundesgerichtshof*, Festschrift aus Anlass des fünfzigjährigen Bestehens von Bundesgerichtshof, Bundesanwaltschaft und Rechtsanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, Geiß (Hg.), Köln 2000 (zitiert: 50 Jahre Bundesgerichtshof)
- Bundesgerichtshof*, Krise in der Justiz. Aus dem Jahresbericht 1965 für den Bundesgerichtshof, NJW 1966, S. 1555
- Bundesverfassungsgericht (Hg.)*, Das Bundesverfassungsgericht, Heidelberg 1963
- Bürgers, Ivo*, Verfassungsgericht kann arbeiten. Bundesrat wählt heute die restlichen zwölf Richter, Die Neue Zeitung (NZ) vom 6.9.1951 (zitiert: Bürgers, Verfassungsgericht)
- ders.*, Krise des Bundesverfassungsgerichts? Die SPD mißbraucht ihre Schlüsselstellung, Rheinischer Merkur vom 26.9.1952 (zitiert: Bürgers - Krise)
- Burmeister, Joachim*, Das Bundesverfassungsgericht als Revisionsinstanz, DVBl. 1969, S. 605 - 612

C

Clemens, Thomas, Das Bundesverfassungsgericht im Rechts- und Verfassungsstaat. Sein Verhältnis zur Politik und zum einfachen Recht, in: Piazzolo, Michael (Hg.), Das Bundesverfassungsgericht, Mainz und München 1995, S. 13 - 32

Coing, Helmut, Urteilsanmerkung, JZ 1954, S. 699 - 700

Copic, Hans, Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art. Untersuchungen zur Verfassungsmäßigkeit der Tatbestände und Deliktsfolgen der §§ 88ff. StGB (Dissertation), Tübingen 1956

Correll, Cathrin, Freiheit und Individuum - eine Untersuchung an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1998

D

Dahrendorf, Ralf, Deutsche Richter. Ein Beitrag zur Soziologie der Oberschicht, in: Dahrendorf, Ralf (Hg.), Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, München 1962

Dallinger, Gernot, Gerichtsverfassung und Strafprozeßrecht, JZ 1951, S. 620 - 625

Damm, Diethelm, So arbeitet der Verfassungsschutz, Berlin 1970

Daniel, Jens, Der verlorene John, Der Spiegel 1957, Heft 2, S. 9ff.

Degenhart, Christoph, Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG, JuS 1990, S. 161 - 169

Denninger, Erhard, GG (Kommentar) Band 1: Art. 1 - 17a GG, 3. Auflage, Neuwied und Kriftel 2001 (zitiert: AK/Bearbeiter)

Dernedde, D., Anmerkung zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg i. Br. vom 22.12.1950, DVBl. 1951, S. 316 - 317

Dickel, Karl, Zur Tätigkeit des Hauptausschusses für Volksbefragung gegen Remilitarisierung (Dissertation), Berlin (Ost) 1967

Diels, Rudolf, Der Fall Otto John, Göttingen 1954

Dittmann, Knut, Adenauer und die deutsche Wiedervereinigung. Die politische Diskussion des Jahres 1952, Düsseldorf 1981

Doemming, Klaus u. a., Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Tübingen 1951

Dohse, Rainer, Der dritte Weg. Neutralitätsbestrebungen in Westdeutschland zwischen 1945 und 1955, Hamburg 1974

Dolzer, Rudolf (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 1950 (zitiert: Dolzer/ Wernicke, GG)

Dopatka, Friedrich-Wilhelm, Das Bundesverfassungsgericht und seine Umwelt, Berlin 1982 (zitiert: Dopatka, Bundesverfassungsgericht)

Dreher, Eduard, Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit. Zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951, NJW 1951, S. 377 - 381 (zitiert: Dreher, Staatsgerichtsbarkeit)

ders./Maassen, Hermann, Strafgesetzbuch (Kommentar), 1. Auflage, München und Berlin 1954 (zitiert: Dreher, StGB)

Dreher, Klaus, Der Weg zum Kanzler. Adenauers Griff nach der Macht, Düsseldorf und Wien 1972

Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz (Kommentar). Band 1: Art. 1 - 19, Tübingen 1996 (zitiert: Dreier/Bearbeiter)

Dürig, Günter, Die Menschauffassung des Grundgesetzes, JR 1952, S. 259 - 263 (zitiert: Dürig, Menschauffassung)

ders., Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, JZ 1953, S. 193 - 199 (zitiert: Dürig, Wohlfahrtsstaat)

ders., Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AöR 1956, S. 117 - 157 (Dürig, Menschenwürde)

ders., Anmerkung zu BVerfG-Urt. v. 16.1.1957, JZ 1957, S. 169 - 173 (zitiert: Dürig, Anmerkung)

- ders.*, Freizügigkeit, in: Neumann, Franz u. a. (Hg.), Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis, 2., neubearbeitete Auflage, Berlin 1968, S. 507 - 534 (zitiert: Dürig, Freizügigkeit)
- Duttge, Gunnar*, Freiheit für alle oder allgemeine Handlungsfreiheit, NJW 1997, S. 3353 - 3355
- E**
- End, Heinrich*, Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949 - 1972, Köln 1973
- Engelhardt, Dieter*, Das richterliche Prüfungsrecht im modernen Verfassungsstaat. Eine Untersuchung über die Nachprüfung allgemeiner Rechtsnormen durch die Gerichte, JöR 1959, S. 102 - 139
- Engler, Helmut*, Die Richter des Bundesverfassungsgerichts, DRiZ 1961, S. 287 - 290
- Erichsen, Hans-Uwe*, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit. Band II: Grundrechte, 3. Auflage, München 1982 (zitiert: Erichsen, Globetrotter)
- ders.*, Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, Jura 1987, S. 367 - 373 (zitiert: Erichsen, Art. 2 I GG)
- ders.*, Umfang der Garantie des Art. 2 I GG. Gesetzliche Regelung über Reiten im Walde verletzt Grundrechte nicht, EuGRZ 1989, S. 341 - 350 (zitiert: Erichsen, Garantie)
- ders.*, Die Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG, in: Isensee, Josef u. a. (Hg.), Handbuch des Staatsrechts Band VI, 2. Auflage, Heidelberg 2001, S. 1186 - 1221 (zitiert: Erichsen, Auffangfunktion)
- Eßer, Albert*, Wilhelm Elfes 1884 - 1969. Arbeiterführer und Politiker. Mainz 1990
- Everling, Wolfgang*, Die Fortgeltung des Devisenbewirtschaftungsgesetzes, NJW 1957, S. 896 - 897
- F**
- Faller, Hans*, Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auf den Gebieten des Hochverrats und der Staatsgefährdung, JZ 1957, S. 503 - 505 (zitiert: Faller, Rechtsprechung)
- Federer, Julius*, Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht (Hg.), Das Bundesverfassungsgericht 1951 - 1971, Karlsruhe 1971, S. 59 - 83 (zitiert: Federer, Bundesverfassungsgericht)
- Feest, Johannes*, Die Richterschaft. Herkunft, Karriere und Selektion der juristischen Elite, in: Zapf, Wolfgang (Hg.), Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, Tübingen 1964, S. 129 - 157
- Fenner, Reinhard*, Recht oder Politik. Die deutsche Frage vor dem Bundesverfassungsgericht (Dissertation), Bonn 1980
- Fischerhoff, Hans.*, Das Investitionshilfegesetz als Lenkungsgesetz, NJW 1952, S. 920 - 922
- Forsthoff, Ernst*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Investitionshilfe, BB 1953, S. 421 - 423 (zitiert: Forsthoff, Investitionshilfe)
- ders.*, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, Stuttgart 1961 (zitiert: Forsthoff, Verfassungsauslegung)
- Foschepoth, Josef (Hg.)*, Kalter Krieg und Deutsche Frage, Göttingen 1985
- Friedländer, Ernst*, Zu viel Lärm um zu wenig. Wie ich es sehe, Stuttgarter Nachrichten vom 13.12.1952
- Frank, Henning*, Die neutralen Richter des Bundesverfassungsgerichts, in: Fürst, Walther u. a. (Hg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler. Band I, Berlin und New York 1987, S. 163 - 172
- Friesenhahn, Ernst*, Über Begriff und Arten der Rechtsprechung. Unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen, in: Festschrift Richard Thoma, Tübingen 1950, S. 21 - 69 (zitiert: Friesenhahn, Rechtsprechung)
- ders.*, Aufgabe und Funktion des Bundesverfassungsgerichts, Das Parlament, Beilage "Politik und Zeitgeschichte" 1965, S. 3 - 20 (zitiert: Friesenhahn, Bundesverfassungsgericht)
- ders.*, Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung, in: Häberle, Peter (Hg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Darmstadt 1976, S. 355 - 366 (zitiert: Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit)

Fromme, Friedrich Karl, Revirement in Karlsruhe. Die scheidenden und die kommenden Richter beim Bundesverfassungsgericht, FAZ vom 1.9.1961 (zitiert: Fromme, Revirement)

G

Geiger, Willi, Die Beziehungen zwischen der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit und der übrigen Gerichtsbarkeit, DRiZ 1951, S. 172 - 175 (zitiert: Geiger, Beziehungen)

ders., Bemerkungen zu Stellung, Aufgabe und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts. Ein Vergleich mit Stellung, Aufgabe und Verfahren der übrigen Gerichte, Bundesanzeiger (BAnz) 1951 Nr. 218 Beilage, S. 3 - 7 (zitiert: Geiger, Bundesverfassungsgericht)

ders., Grundrechte und Rechtsprechung, 1959 (zitiert: Geiger, Grundrechte)

ders., Von der Aufgabe und der Bedrängnis des Richters, DRiZ 1959, S. 336 - 341 (zitiert: Geiger, Richter)

ders., Vom Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover 1979, S. 5 - 40 (zitiert: Geiger, Selbstverständnis)

ders., Das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und vorlegendem Gericht. Eine Kritik an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.4.1984, EuGRZ 1984, S. 409 - 420 (zitiert: Geiger, Verhältnis)

ders., Menschenrecht und Menschenbild in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeidler, Wolfgang u. a. (Hg.), Festschrift für Hans-Joachim Faller, München 1984, S. 3- 15 (zitiert: Geiger, Menschenbild)

ders., Das BVerfG im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, EuGRZ 1985, S. 401 - 407 (zitiert: Geiger, Spannungsfeld)

ders., 40 Jahre Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, DRiZ 1991, S. 357 - 362 (zitiert: Geiger, Verfassungsgerichtsbarkeit)

Generalbundesanwalt (Hg.), Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof. Stand 1.1.2005, Karlsruhe 2005

Gerats, Hans, Die ersten Urteile des Bundesgerichtshofs in politischen Verfahren, NJ 1954, S. 618 - 624 (zitiert: Gerats, Urteile)

ders./Pfannenschwarz, Karl u. a. (Hg.), Staat ohne Recht. Die Bonner strafrechtliche Sonderjustiz in Berichten und Dokumenten, Berlin 1959 (zitiert: Gerats, Staat)

Gerber, Hans, Studentisches Disziplinarrecht, DVBl 1954, S. 657 - 660

Giese, Friedrich, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), 3. Auflage, Frankfurt am Main 1953 (zitiert: Giese, GG)

Giesecking, Erik, Der Fall Otto John, Lauf a. d. Pegnitz 2005

Godau-Schüttke, Klaus-Detlev, Der Bundesgerichtshof - Justiz in Deutschland, Berlin 2005

Graml, Hermann, Die Außenpolitik, in: Benz, Wolfgang (Hg.). Die Bundesrepublik Deutschland. Band I: Politik, Frankfurt am Main 1983, S. 331 - 369

Grebing, Helga, Die Parteien, in: Benz, Wolfgang (Hg.). Die Bundesrepublik Deutschland. Band I: Politik, Frankfurt am Main 1983, S. 135 - 174

Grewe, Wilhelm, Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960

Griguleit, Klaus-Joachim/Siehr, Angelika, Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. Eine dogmatische und historische Untersuchung zum judikativen Anteil an der Staatsleitung, Tübingen 2004 (zitiert: Griguleit, Bundesverfassungsgericht)

Grimm, Dieter, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, JZ 1976, S. 697 - 703 (zitiert: Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit)

ders., Recht und Politik, JuS 1969, S. 501 - 510 (zitiert: Grimm, Politik)

Güde, Max, Probleme des politischen Staatsschutzes, Hamburg 1957 (zitiert: Güde, Probleme)

- ders.*, Die Geheimsphäre des Staates und die Pressefreiheit, Frankfurt am Main 1959 (zitiert: Güde, Geheimsphäre)
- ders.*, Staatsanwalt und Verteidiger, DRiZ 1959, S. 130 - 131 (zitiert: Güde, Staatsanwalt)
- ders.*, Gesetzesanwendung und Rechtspolitik, Die Zeit vom 23. Februar 1962
- ders.*, Berufsverbot und Verbotsdrohungen gegen DKP und K-Gruppen, Blätter für deutsche und internationale Politik 1977, Heft 10, S. 897 - 902 (zitiert: Güde, DKP)
- ders.*, Wir brauchen Vertrauen in die Freiheit, Stuttgarter Zeitung vom 5. Juli 1977 (zitiert: Güde, Freiheit)
- ders.*, Die Verwirrung unseres Staatsschutzrechts, in: Güde, Max u. a. (Hg.), Zur Verfassung unserer Demokratie, Reinbek bei Hamburg 1978, S. 8 - 46 (zitiert: Güde, Staatsschutz)
- ders.*, Das politische Strafrecht, in: Freudenfeld, Siegfried (Hg.), Schuld und Sühne, München 1980, S. 119 - 127 (zitiert: Güde, Strafrecht)

H

- Haas, Dieter*, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, DÖV 1954, S. 70 - 72
- Hamann, Andreas*, Zur Rechtsprechung zu den Artikeln 2 und 3 des Bonner Grundgesetzes, DÖV 1952, S. 132 - 135 (zitiert: Hamann, Rechtsprechung)
- ders.* (Hg.), Recht der Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953 (zitiert: Wirtschaftslenkung)
- ders.*, Die Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung im wirtschaftlichen Bereich, BB 1955, S. 105 - 107 (zitiert: Hamann, Persönlichkeitsentfaltung)
- ders.*, Die verfassungsmäßige Ordnung. Zugleich eine Stellungnahme zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16.1.1957, BB 1957, S. 229 - 231 (zitiert: Hamann, Verfassungsordnung)
- ders.*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Neuwied und Berlin 1970 (zitiert: Hamann/ Bearbeiter, GG)
- Hamel, Walter*, Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1957
- Hans Egidi* zum Gedächtnis, Köln u. a. 1974
- Hannover, Heinrich*, Politische Diffamierung der Opposition im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat, Dortmund 1962 (zitiert: Hannover, Diffamierung)
- ders.*, Besprechung von: Bundesministerium des Innern (Hg.), Verfassungsschutz, NJW 1967, S. 1601 (zitiert: Hannover, Besprechung)
- ders.*, Klassenherrschaft und politische Justiz. Plädoyer für ein demokratisches Recht, Hamburg 1978 (zitiert: Hannover, Klassenherrschaft)
- Harlinghausen, Norbert*, Franz Meyers, Bonn 1966
- Haußmann, Frederick*, Übermaß und Mitte in der sozialen Marktwirtschaft, BB 1954, S. 813 - 815
- Heinemann, Gustav/Posser, Diether*, Kritische Bemerkungen zum politischen Strafrecht in der Bundesrepublik, NJW 1959, S. 121 - 127 (zitiert: Posser, Bemerkungen)
- Heinemann, Gustav*, Vorwort zu: Hannover, Heinrich, Politische Diffamierung der Opposition, Dortmund 1962 (zitiert: Heinemann, Vorwort)
- Heinelt, Ferdinand*, Der Begriff „Verfassungsmäßige Ordnung“ nach dem Grundgesetz über die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (Dissertation), München 1955
- Heinitz, Ernst*, Staatsschutz und Grundrechte. Vortrag auf der Tagung des Deutschen Bundes für Bürgerrechte, Frankfurt am Main und Berlin 1953
- Heitzer, Horstwalter*, Die CDU in der britischen Zone 1945 - 1949. Gründung, Organisation, Programm und Politik, Düsseldorf 1988
- Henke, Gottfried*, Der Begriff verfassungsmäßige Ordnung im GG und im StGB, GA 1954, S. 140 - 148
- Henkels, Walter*, Die Parlamentarierinnen in Bonn, Die Zeit vom 9.11.1950

- ders.*, 99 Bonner Köpfe, Düsseldorf und Wien 1963
- Henne, Thomas/Riedlinger, Arne (Hg.)*, Das Lüth-Urteil aus (rechts-) historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 2005
- Hesse, Konrad*, Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Müller, Jörg Paul (Hg.), Recht als Prozeß und Gefüge, Bern 1981, S. 261 - 272 (zitiert: Hesse, Grenzen)
- Heydte, Friedrich, A. v. d.*, Der Kampf um den Wehrbeitrag. Bände I - III, München 1952/1953/1958 (zitiert: Heydte, Wehrbeitrag)
- Hoebink, Hein*, Westdeutsche Wiedervereinigungspolitik 1949 - 1961 (Dissertation), Meisenheim/Glan 1978
- Hörster-Philipp, Ulrike*, Joseph Wirth: 1879 - 1956 - eine politische Biographie, Paderborn u.a. 1998
- Hoppe, Werner*, Die freie Entfaltung der Persönlichkeit und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, in: Erichsen, Hans-Uwe u. a. (Hg.), Recht der Persönlichkeit, Berlin 1996
- Houy, Hans Nikolaus*, Der strafrechtliche Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, Illingen - Rastatt 1958 (zitiert: Houy, Schutz)
- Huber, Ernst Rudolf*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 135 - 143 (zitiert: Huber, Wirtschaftsverfassungsrecht)
- Hubmann, Heinrich*, Das Persönlichkeitsrecht, Köln 1967
- Hüwel, Detlev, Karl Arnold*. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980
- Hufen, Friedhelm*, Schutz der Persönlichkeit und Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: Badura, Peter u. A. (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. Band II, Tübingen 2001, S. 105 - 125 (zitiert: Hufen, Persönlichkeit)
- Hutzelmann, Helmut*, Die prozessuale Bedeutung des Elfes-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (Dissertation), Regensburg 1970
- Hyss, Lothar*, Kurt Schumacher, Münster 2002
- I**
- Informationen über das Bundesverwaltungsgericht*, Berlin 1987
- Ipsen, Hans-Peter*, Rechtsfragen der Investitionshilfe, AöR 1953, S. 308 - 317 (zitiert: Ipsen, Investitionshilfe)
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht II. Grundrechte, 7. überarbeitete Auflage, München 2004 (zitiert: Ipsen, Entfaltung)
- J**
- Jäger, York*, Entscheidungsverhalten und Hintergrundfaktoren der Bundesverfassungsrichter, ZRP 1987, S. 360 - 363
- Jagusch, Heinrich*, Ist streitbare Demokratie noch modern?, Die Zeit vom 9./ 16. Februar 1962 (zitiert: Jagusch, Demokratie)
- ders.*, Demokratie ist geheimnisfeindlich, Der Spiegel 1968, Heft 22, S. 52 (zitiert: Jagusch, Geheimnisfeindlichkeit)
- Jahrreiss, Hermann*, Gesetz und Recht, Recht und Gesetz. Zur Auslegung des Art. 20 Abs. 3 des Bonner Grundgesetzes, NJW 1950, S. 3 - 6 (zitiert: Jahrreis, Gesetz)
- Jakfeld, Jürgen*, Staatsschutzstrafverfahren im deutschen Strafprozess- und Gerichtsverfassungsrecht (Dissertation), Köln 1966
- Jarass, Hans / Piroth, Bodo*, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München 1995 (zitiert: Jarass/Bearbeiter, GG)
- Jeschek, Hans-Heinrich*, Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, GA 1959, S. 77
- Jodl, Markus*, Amboß oder Hammer? Otto Grotewohl; eine politische Biographie, Berlin 1997
- John, Otto*, Zweimal kehrte ich heim, Düsseldorf 1969

K

- Karner, Stefan*, Kalter Krieg, Graz 2002
- Katz, Rudolf*, Stellung und Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, DRiZ 1959, S. 6 - 8 (zitiert:Katz, Bundesverfassungsgericht)
- Kaufmann, Erich*, Die Grenzen des verfassungsmäßigen Verhaltens nach dem Bonner Grundgesetz, in: Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages in Stuttgart 1951, hrsg. von der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Tübingen 1952, S. 19 (zitiert: Kaufmann, Grenzen)
- Kern, B.*, Große oder kleine Reform des Bundesverfassungsgerichts? Die vom BVerfG vorgeschlagene Not- und Zwischenlösung genügt nicht, Badische Neueste Nachrichten vom 7.5.1955 (zitiert: Kern, Reform)
- ders.*, Wahlverfahren für BVG-Richter muß geändert werden. Auch das BVerfG unterbreitet Vorschläge - Große Reform erst in einem Jahr, Badische Neueste Nachrichten vom 25.6.1955 (zitiert: Kern, Wahlverfahren)
- Kern, Eduard*, Der Strafschutz der Verfassung, der höchsten Staatsorgane und des inneren Friedens, NJW 1950, S. 405 - 408 (zitiert: Kern, Strafschutz)
- ders.*, Anmerkung zu LVG Hannover-Urt. v. 27.1.1955, DÖV 1955, S. 444 - 446 (zitiert: Kern, Anmerkung)
- Keßler, Uwe*, Richtlinien für den Staatsschutz? DÖV 1963, S. 673 - 677 (zitiert. Keßler, Richtlinien)
- Kirchheimer, Otto*, Politik und Verfassung, Frankfurt am Main 1964 (zitiert: Kirchheimer, Politik)
- ders.*, Nachwort zu: Lehmann, Lutz, Legal & Opportun, Berlin 1966 (zitiert: Kirchheimer, Nachwort)
- ders.*, Politische Justiz, Frankfurt am Main 1981 (zitiert: Kirchheimer, Justiz)
- Kißener, Michael*, Zwischen Diktatur und Demokratie. Badische Richter 1919 - 1952, Konstanz 2003
- Klein, Hans-Hugo*, Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart u.a. 1974 (zitiert: Klein, Grundrechte)
- Klotz, Johannes*, Zwangsvereinigung? - Zur Debatte über den Zusammenschluss von SPD und KPD 1946 in Ostdeutschland, Heilbronn 1996 (zitiert: Klotz, Zwangsvereinigung?)
- Kluth, Hans*, Die KPD. Ihre politische Tätigkeit und Organisation 1945 bis 1956, Opladen 1959
- Köppen, Ernst*, Wilhelm Elfes 1884 - 1969. Auf der Suche nach dem Frieden, in: Höller, Walther/Köppen, Ernst (Hg.). Sie kamen aus Krefeld. Lebensbilder. S. 34 - 37, Krefeld 1982
- Köster, Hans*, Verfassungsrechtliche Schranken rückwirkender Gesetzgebung, BB 1952, S. 93 - 95
- Kohlrausch, Richard/Lange, Richard*, Strafgesetzbuch (Kommentar), 41., völlig neubearbeitete Auflage, Berlin 1956 (zitiert: Kohlrausch, StGB)
- KPD, Vorstand der*, Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands, Düsseldorf 1952 (zitiert: KPD, Programm)
- ders.*, Ablehnung des 6. Senats wegen Verdachts der Befangenheit, Düsseldorf 1954 (zitiert: KPD, Ablehnung)
- ders.*, Die willkürlichen Untersuchungsmethoden des 6. Senats, Düsseldorf 1954 (zitiert: KPD, Prozess)
- Krane, Regina*, Gustav Heinemann und seine Politik, Berlin 1999
- Kraschutzki, Heinz (Hg.)*, Staatsgefährdung? Hannover 1961
- Kraushaar, Wolfgang*, Die Protestchronik 1949 - 1959, Hamburg 1996 (zitiert: Kraushaar, Protestchronik)
- Krüger, Herbert*, Die Einschränkung von Grundrechten nach dem Grundgesetz, DVBl 1950, S. 625 - 629 (zitiert: Krüger, Einschränkung)
- ders.*, Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl 1951, S. 361 - 368 (zitiert: Krüger, Wirtschaftsverfassung)

- ders.*, Neues zur Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung, NJW 1955, S. 201 - 204 (zitiert: Krüger, Persönlichkeitsentfaltung)
- Kube, Hanno*, Die Elfes-Konstruktion, JuS 2003, S. 111 - 118
- Kuby, Erich*, Es ist ja gar nichts passiert, Frankfurter Hefte 1960 S. 97 - 108
- Küster, Othmar*, Zum Strafrechtsänderungsgesetz, JZ 1951, S. 659 - 660
- Kumpf, Richard (Hg.)*, Altlasten der politischen Justiz: Politische Strafjustiz der Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren - Wirkungen des Antikommunismus im Kalten Krieg, Wuppertal 1991 (zitiert: Altlasten)
- Kunig, Philip*, Der Reiter im Walde. BVerfGE 80, 137, Jura 1990, S. 523 - 528
- L**
- Lange, Richard*, Zur Geschichte des strafrechtlichen Staatsschutzes, in: Bundesministerium des Innern (Hg.), Verfassungsschutz. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln u. a. 1966, S. 119 - 138
- Larenz, Karl*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Recht der unerlaubten Handlungen, NJW 1955, S. 521 - 525
- Laufer, Heinz*, Die demokratische Ordnung, Stuttgart 1966 (zitiert: Laufer, Ordnung)
- ders.*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1968 (zitiert: Laufer, Prozeß)
- Lege, Heinrich*, Die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 I GG, Jura 2002, S. 743 - 761
- Lehmann, Lutz*, Legal und Opportun. Politische Justiz in der Bundesrepublik, Berlin 1966
- Leibholz, Gerhard*, Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Bonner Grundgesetzes, Politische Vierteljahresschrift 1962, S. 13 - 25 (zitiert: Leibholz, Bundesverfassungsgericht)
- ders.*, Das Spannungsverhältnis von Politik und Recht und die Integrationsfunktion des Bundesverfassungsgerichts, in: Stolte, Dieter u. a. (Hg.), Geistige Wandlung und menschliche Wirklichkeit, Tübingen 1966, S. 211 - 222 (zitiert: Leibholz, Integrationsfunktion)
- ders.*, Das Bundesverfassungsgericht im Schnittpunkt von Politik und Recht, DVBl 1974, S. 396 - 399 (zitiert: Leibholz, Schnittpunkt)
- Leipziger Kommentar*, Strafgesetzbuch (zitiert: LK/Bearbeiter, StGB)
- Band I: Einleitung und §§ 1 - 152, 8., neubearbeitete Auflage, Berlin 1957
 - Band II: §§ 153 - 370 und Einführungsgesetz, 8., völlig neubearbeitete Auflage, Berlin 1958
- Lenz, Helmut* Der Umfang der gerichtlichen Prüfungsbefugnis gegenüber Rechtshandlungen des Regierungsbereichs (Dissertation), Marburg 1957
- Lex, Hans Ritter von*, Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1960, S. 281 - 286
- Ley, Richard*, Die Erstbesetzung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1982, S. 521 - 541 (zitiert: Ley, Erstbesetzung)
- Limbach, Jutta (Hg.)*, Das Bundesverfassungsgericht. Geschichte, Aufgabe, Rechtsprechung, Heidelberg 2000 (zitiert: Limbach, Bundesverfassungsgericht)
- Lindner, Josef Franz*, Die gleichheitsrechtliche Dimension des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, NJW 1998, S. 1208 - 1210
- Lipphardt, Rudolf*, Grundrechte und Rechtsstaat, EuGrZ 1986, S. 149 - 162
- Löhr, Wolfgang*, Wilhelm Elfes 1884 - 1969, in: Aretz, Jürgen u. a. (Hg.). Zeitgeschichte in Lebensbildern. Band 5: Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts. S. 239 - 254, Mainz 1982
- Loewenstein, Karl*, Konflikte zwischen Regierung und Justiz, AöR 1953, S. 260 - 285
- Löffler, Martin*, Ist die behördliche Genehmigungspflicht für Luftbilder mit der Verfassung vereinbar?, DÖV 1960, S. 54- 58

Loth, Wilfried, Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges 1941 - 1955, München 1989
Lücker, Hans August, Robert Schuman und die Einigung Europas, Bonn 2000
Lüttger, Hans, Lockerung des Verfolgungszwangs bei Staatsschutzdelikten?, JZ 1964, S. 569 - 576
(zitiert: Lüttger, Verfolgungszwang)

M

Mai, Gunther, Westliche Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Der Korea-Krieg und die deutsche Wiederbewaffnung 1950, Boldt 1977
Maier, Klaus, Westintegration, Sicherheit und deutsche Frage. Quellen zur Außenpolitik in der Ära Adenauer 1949 - 1963, Darmstadt 1994
Maihofer, Werner, Staatsschutz im Rechtsstaat, Veröffentlichung Nr. 83 der Evangelischen Akademie in Hessen und Nassau, 1963 (zitiert: Maihofer, Rechtsstaat)
ders., Staatsschutz im Rechtsstaat, Teil I, Blätter für deutsche und internationale Politik 1964, Heft 1 S. 32 - 39 (zitiert: Maihofer, Staatsschutz I)
ders., Staatsschutz im Rechtsstaat, Teil II, Blätter für deutsche und internationale Politik 1964, Heft 4 S. 123 - 132 (zitiert: Maihofer, Staatsschutz II)
Majonica, Ernst, Deutsche Außenpolitik. Probleme und Entscheidungen, Stuttgart 1966
Mangoldt, Hermann von/Leibholz, Gerhard, Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt am Main 1953 (zitiert: Mangoldt, GG)
ders. u. a. (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz. Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19, 5. Auflage, München 2005 (zitiert: Mangoldt/Bearbeiter, GG)
Manssen, Gerrit, Grundrechte, München 2005
Marcic, Rene, Der rot-schwarze Verrat, Der Staatsbürger vom 20.12.1952, S 4 (zitiert: Marcic, Verrat)
ders., Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, Wien 1957 (zitiert: Marcic, Richterstaat)
Martin, Ludwig, Die Rolle der Ämter für Verfassungsschutz bei der Strafverfolgung, in: Bundesministerium des Inneren (Hg.), Verfassungsschutz. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln u. a. 1966, S. 81 - 92
Massing, Otwin, Recht als Korrelat der Macht. Überlegungen zu Status und Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Schäfer, Gert u. a. (Hg.), Der CDU-Staat. Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, München 1967, S. 123 - 151 (zitiert: Massing, Recht)
Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz (Kommentar). Band 1: Art. 1 - 11 GG, 37. Nachlieferung, München 2001 (zitiert: Maunz/Dürig, GG)
ders./Zippelius, Reinhold, Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 30. Auflage, München 1998 (zitiert: Maunz, Entfaltung)
Maurach, Reinhart, Deutsches Strafrecht. Besonderer Teil, Hannover 1952
Menzel, Jörg, Verfassungsrechtsprechung. 100 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen 2000
Merten, Detlef, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, JuS 1976, S. 345 - 351
Meyer, Helmuth, Der strafrechtliche Schutz des Staates, SJZ 1950, S. 247 - 251
Meyer-Cording, Ulrich, Die Rückwirkung von Gesetzen, JZ 1952, S. 161 - 167
Meyers, Franz, gez. Dr. Meyers, Düsseldorf 1982 (zitiert: Meyers, Meyers)
Mischke, Monika, Hochverrat und Staatsgefährdung in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Unter besonderer Berücksichtigung der in der sog. DDR geübten Kritik (Dissertation), Bonn 1962
Mohn, Johannes, Oberbundesanwalt Güde. Unser Staat kann es sich erlauben, großmütig zu sein, Badische Neueste Nachrichten vom 18. Dezember 1956
Morsey, Rudolf, Konrad Adenauer, Schriftenreihe Zeitfragen, München 1977

- Münch, Ingo von (Bgr.)/Kunig, Philip (Hg.)*, Grundgesetz-Kommentar, München 1992 (zitiert: Münch/Kunig, GG)
- ders.*, Staatsrecht. Band 2, 5. neubearbeitete Auflage, Stuttgart u. a. 2002 (zitiert: Münch, Entfaltung)
- N**
- Naumann, Richard*, Grundlagen und Grenzen der Berufsfreiheit, JZ 1951, S. 426 - 436
- Nennstiel, Karl*, Richter und Politiker. Wer bewacht die Wächter? Die Dritte Gewalt vom 26.5.1953, S. 3 - 6
- Ness, Karl-Heinz*, Das politische Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland und das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes (Dissertation), Hamburg 1969
- Neumann, Thomas*, Die Maßnahme - eine Herrschaftsgeschichte der SED, Reinbeck 1991 (zitiert: Neumann, Maßnahme)
- Niclauß, Karlheinz*, Kanzlerdemokratie, Paderborn 1988
- Nipperdey, Hans Carl*, Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, BB 1951, S. 594 - 597 (zitiert: Nipperdey, Gewerbefreiheit)
- ders.*, Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1954 (zitiert: Nipperdey, Marktwirtschaft)
- ders.*, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, in: Bettermann, Karl August (Hg.), Die Grundrechte. Band IV/2, Berlin 1962, S. 742 - 824 (zitiert: Nipperdey, Entfaltung)
- Noack, Paul*, Deutsche Außenpolitik seit 1945, Stuttgart 1972
- Noelle, Elisabeth/Neumann, Peter*, Jahrbücher der öffentlichen Meinung 1947-1955 und 1957, Allensbach 1957
- Nollau, Günther*, Das Amt - 50 Jahre Zeuge der Geschichte, München 1978
- Nolte, Ernst*, Deutschland und der Kalte Krieg, München 1975
- O**
- Odendahl, Kerstin*, Das Elfes-Urteil, JA 2001, S. 757 - 762
- Oehler, Dietrich*, Gedanken zum Staatsschutz de lege ferenda, JR 1950, S. 513 - 516
- Olzog, Günter*, Das Bundesverfassungsgericht in der Kritik, Politische Bildung 1953, S. 261 - 266
- Ohne Verfasser*, Schwierige Richterwahl. Eine Betrachtung zur Bildung des Bundesverfassungsgerichts, Recht und Freiheit 1951, S. 113 - 117 (zitiert: o. Verf., Bildung)
- Ohne Verfasser*, Gebrochenes Rückgrat, Der Spiegel 1961, Heft 28, S. 20 (zitiert: Güde - Rückgrat)
- Ohne Verfasser*, Glopkes braune Notstands-Exekutive - Eine Dokumentation, Ausschuß für deutsche Einheit (Hg.), Berlin 1963 (zitiert: Notstandsexekutive)
- P**
- Papenhoff, Wilhelm*, Bonn über die Haltung Karlsruhes besorgt. Bundesverfassungsgericht soll die ihm durch das Gesetz gesteckten Grenzen einhalten, Die Neue Zeitung vom 12.12.1952
- Parlamentarierinnen in Bonn*, Die Zeit 14.11.2000
- Pauli, Gerhard*, Über die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Staatsschutzsachen gegen Kommunisten im System der politischen Justiz bis 1968, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalens. Band 7: Politische Strafjustiz 1951 - 1968, Düsseldorf 1998, S. 97 - 116
- Perels, Joachim*, Das Bundesverfassungsgericht in der Ära Adenauer, in: Blanke, Bernhard u. a. (Hg.), Die Linke im Rechtsstaat, Berlin 1976, S. 170 - 185
- ders.*, Diether Posser. Anwalt des Rechtsstaats in restaurativen Zeiten, KJ 1995, S. 233 - 238 (zitiert: Perels, Posser)
- Perschel, Wolfgang*, Verfassungsrechtsprechung und Politik. Das Bundesverfassungsgericht im demokratisch-parlamentarischen Rechtsstaat, Stuttgart 1977

- Peters, Hans*, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung, in: Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 109, Köln und Opladen 1963 (zitiert: Peters, Recht)
- ders.*, Die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, BayVBl 1965, S. 37 - 40 (zitiert: Peters, Persönlichkeitsentfaltung)
- Pfannenschwarz, Karl*, Das System der Gesinnungsverfolgung in Westdeutschland, 2., überarbeitete Auflage, Berlin (Ost) 1965 (zitiert: Pfannenschwarz, Gesinnungsverfolgung)
- Pieroth, Bodo*, Der Wert der Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG. Zu einem bundesverfassungsgerichtlichen Streit um die allgemeine Handlungsfreiheit, AöR 1990, S. 33 - 43 (zitiert: Pieroth, Auffangfunktion)
- ders./Schlink, Bernhard*, Grundrechte. Staatsrecht II, 20. Auflage, Heidelberg 2004 (zitiert: Pieroth, Entfaltung)
- Plener, Ulla*, Kurt Schumacher: Intentionen, Politik, Ergebnisse 1921 - 1952, Berlin 2003
- Posser, Dieter, Ammann, Walther*, 1. Denkschrift über Probleme der Justiz in politischen Strafsachen, Heidelberg 1956 (zitiert: Posser, Strafsachen Erstschrift)
- ders./Ammann, Walther*, 2. Denkschrift über Probleme der Justiz in politischen Strafsachen (als Manuskript gedruckt), Heidelberg 1957 (zitiert: Posser, Strafsachen Zweitschrift)
- ders./Heinemann, Gustav*, Kritische Bemerkungen zum politischen Strafrecht in der Bundesrepublik, NJW 1959, S. 121 - 127 (zitiert: Posser, Bemerkungen)
- ders.*, Politische Strafjustiz aus der Sicht des Verteidigers, Karlsruhe 1961 (zitiert: Posser, Strafjustiz)
- ders.*, Justiz im Kalten Krieg. ein Zeitzeugenbericht, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalens. Band 7, Politische Strafjustiz 1951 - 1968, Düsseldorf 1998, S. 49 - 65 (zitiert: Posser, Zeitzeugenbericht)
- ders.*, Anwalt im Kalten Krieg. Deutsche Geschichte in politischen Prozessen 1951 - 1968, Bonn 2000 (zitiert: Posser, Anwalt)
- Prinz, Gerhard*, Die Begriffe verfassungsmäßige Ordnung im Bonner Grundgesetz (Dissertation), Köln 1954
- Prittie, Terence*, Konrad Adenauer, Stuttgart 1971
- Pütz, Helmuth*, Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946 - 1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, Bonn 1975
- R**
- Rasehorn, Theo*, Was formt den Richter?, Zeitwende 1968, S. 600 - 605 (zitiert: Rasehorn, Richter)
- ders.*, Aus einer kleinen Residenz: Das Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts, in: Däubler, Wolfgang u.a.(Hg.), Verfassungsgericht und Politik, Reinbek 1979, S. 149 - 169 (zitiert: Rasehorn, Selbstverständnis)
- Redeker, Konrad*, Grenzen des allgemeinen staatlichen Inquisitionsrechtes, DÖV 1954, S. 109 - 111
- Reich, Ines*, Carl Friedrich Goerdeler: ein Oberbürgermeister gegen den NS-Staat, Köln u.a. 1997
- Reichardt, Fritz*, Andreas Hermes, Neuwied 1938
- Reichardt, Hans-J.*, Kapp-Putsch und Generalstreik März 1920 in Berlin, Berlin 1990
- Reifenberg, Benno*, Der klassische Fall vor dem Bundesverfassungsgericht, Die Gegenwart 1952, S. 394 - 398 (zitiert: Reifenberg, Fall)
- ders.*, Unheilvolle Tage, Die Gegenwart 1952, S. 829 - 835 (zitiert: Reifenberg, Tage)
- Reissmüller, Johann Georg*, Buchbesprechung von: Wintrich, Josef, Zur Problematik der Grundrechte, JZ 1959, S. 582 (zitiert: Reissmüller, Buchbesprechung)
- Rennert, Klaus*, Das Reiten im Walde. Bemerkungen zu Art. 2 I GG, NJW 1999, S. 3261 - 3263

- Richter, Walther*, Bemerkungen zur Sozialstruktur der Richterschaft, DRiZ 1969, S. 34 - 38 (zitiert: Richter, Richterschaft)
- Ridder, Helmut*, Vorwort zu: Copic, Hans, Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1956 (zitiert: Ridder, Vorwort)
- ders./Stein, Ekkehart*, Die Freiheit der Wissenschaft und der Schutz von Staatsgeheimnissen, DÖV 1962, S. 361 - 367 (zitiert: Ridder, Wissenschaftsfreiheit)
- ders.*, Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht. Bemerkungen über die Eliminierung des Ausnahmezustandes und die Limitierung der politischen Strafjustiz, Frankfurt am Main 1965 (zitiert: Ridder, Grundgesetz)
- ders.*, Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz/Nipperdey, Hans-Carl/Scheuner, Ulrich (Hg.), Die Grundrechte. Handbuch für Theorie und Praxis der Grundrechte - Band II: Die einzelnen Freiheitsrechte, Berlin 1968, S. 243 - 290 (zitiert: Ridder, Meinungsfreiheit)
- Rinck, Hans-Justus*, Zwischen Recht und Politik. Die Reform des Bundesverfassungsgerichts, Deutsche Universitätszeitung 1957, Heft 13/14, S. 14 - 18
- Ritterspach, Theodor*, Erinnerungen an die Anfänge des Bundesverfassungsgerichts, in: Klein, Eckart (Hg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Heidelberg 1995, S. 201 - 207
- Roellecke, Gerd*, Die politische Anfechtung des Richters, DRiZ 1994, S. 81 - 87
- Rohde-Liebenau, Wolfram*, Bundesverfassungsgericht und verfassungsmäßige Ordnung, NJW 1957, S. 817 (zitiert: Rohde - Ordnung)
- Roller, Walter*, Ost-West-Konflikt. Wiederbewaffnung und Kalter Krieg in Deutschland 1949 - 1956, Berlin 1999
- Romeyk, Horst*, Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg 1988
- Roskopf, Annette*, Friedrich Karl Kaul - Anwalt im geteilten Deutschland (1906 - 1981), Berlin 2002
- Rottleuthner, Hubert*, Rechtssoziologische Studien zur Arbeitsgerichtsbarkeit, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1984 (zitiert: Rottleuthner - Studien)
- ders.*, Einführung in die Rechtssoziologie, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1987 (zitiert: Rottleuthner - Einführung)
- Ruhrmann, Hans*, Staatsschutzrechtsprechung des Bundesgerichtshofs, NJW 1956, S. 1817 - 1821 (zitiert: Ruhrmann, Rechtsprechung)
- ders.*, Grenzen strafrechtlichen Staatsschutzes, NJW 1957, S. 1897 - 1900 (zitiert: Ruhrmann, Grenzen)
- ders.*, Staatsgefährdung de lege lata und de lege ferenda (Dissertation), Köln 1959 (zitiert: Ruhrmann, Staatsgefährdung)
- Rupp, Hans Karl*, Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer, Köln 1970
- S**
- Sachs, Michael (Hg.)*, Grundgesetz (Kommentar), München 1999 (zitiert: Sachs/ Bearbeiter, GG)
- ders.*, Verfassungsrecht II. Grundrechte, Berlin und Heidelberg 2003 (zitiert: Sachs, Entfaltung)
- Säcker, Horst*, Das Bundesverfassungsgericht, Bundeszentrale für politische Bildung, München 1977
- Sauer, Fritz*, Landesverratsprozeß um den falschen "Generalvertrag", DRiZ 1954, S. 113 - 116
- Schätzler, J.-G.*, Bundesverfassungsgericht und verfassungsmäßige Ordnung, NJW 1957, S. 819 - 820
- Schaffarczyk, Herbert*, Neues deutsches Paßrecht - Kommentar zum Gesetz über das Paßwesen vom 4.3.1953, 2. Auflage, Karlsruhe 1956
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Das Grundrecht des Art. 2 I GG, JuS 1987, L 65 - L 68 (zitiert: Schenke, Art. 2 I GG)

- Scherstjanoi, Elke (Hg.)*, Das SKK-Statut: Zur Geschichte der Sowjetischen Kontrollkommission in Deutschland 1949 bis 1953, München 1998
- Scheuner, Ulrich*, Die Auswanderungsfreiheit in der Verfassungsgeschichte und im Verfassungsrecht Deutschlands, in: Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950, S. 199 - 223 (zitiert: Scheuner, Auswanderungsfreiheit)
- ders.*, Die Abgrenzung der Enteignung, DÖV 1954, S. 588 - 592 (zitiert: Scheuner, Enteignung)
- Schiffers, Reinhard*, Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1951, Düsseldorf 1989 (zitiert: Schiffers, Staatsschutz)
- ders.*, Zeitgeschichtlicher Hintergrund des Kalten Krieges, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), Juristische Zeitgeschichte Nordrhein-Westfalens. Band 7: Politische Strafjustiz 1951 - 1968, Düsseldorf 1998 S. 77 - 92 (zitiert: Schiffers, Hintergrund)
- Schiller, Theo*, Karlsruhe als Notbremse der CDU/CSU, BDIP 1975, S. 655 - 659
- Schmid, Richard*, Kritisches zu unserer politischen Justiz, Die Zeit vom 29. Dezember 1961
- ders.*, Einwände. Kritik an Gesetzen und Gerichten, Stuttgart 1965 (zitiert: Schmid, Einwände)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz*, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, München 2004 (zitiert: Schmidt/Bearbeiter, GG)
- Schönke, Adolf*, Strafgesetzbuch (Kommentar), 6., neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1952 (zitiert: Schönke/Bearbeiter, StGB)
- Scholtissek, Herbert*, Innere Grenzen der Freiheitsrechte. Zum Verbot der Volksbefragung, NJW 1952, S. 561 - 563 (zitiert: Scholtissek, Grenzen)
- ders.*, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: Hessische Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung 1961, S. 7 - 21 (zitiert: Scholtissek, Verfassung)
- Scholz, Rupert*, Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit. 1. Teil, AöR 1975 S. 80 - 131 (zitiert: Scholz, Entfaltung I)
- Schroeder, Friedrich-Christian*, Staatsschutzsprache, JZ 1967, S. 681 (zitiert: Schroeder, Sprache)
- ders.*, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht. Eine systematische Darstellung, entwickelt aus Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung, München 1970 (zitiert: Schroeder, Schutz)
- Schubert, Klaus von*, Sicherheitspolitik und Bundeswehr, in: Benz, Wolfgang (Hg.). Die Bundesrepublik Deutschland. Band I: Politik. S. 298 - 324, Frankfurt am Main 1983
- Schwabe, Jürgen*, Mißdeutungen um das Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1973, S. 623
- Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer. Der Aufstieg: 1878 - 1952, Stuttgart 1986
- Schwarz, Kyrill-Alexander*, Das Postulat lückenlosen Grundrechtsschutzes, JZ 2000, S. 126 - 131
- Schwarz, Otto*, Strafgesetzbuch (Kommentar). Mit Nebengesetzen und Verordnungen, 15., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, München und Berlin 1952 (zitiert: Schwarz, StGB)
- Sieg, Harold*, Das Recht der Gewerbezulassung und Art. 12 Grundgesetz, DVBl 1950, S. 197 - 200
- Starck, Christian*, Das Bundesverfassungsgericht im politischen Prozeß der Bundesrepublik, Tübingen 1976 (zitiert: Starck, Prozeß)
- ders.*, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: Badura, Peter u. a. (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. Band I, Tübingen 2001, S. 1 - 32 (zitiert: Starck, Bundesverfassungsgericht)
- Stein, Eckehart*, Verfassungsgerichtliche Interpretation der Grundrechte, in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hg.), Auf dem Weg zum Richterstaat, Freiburg - Basel u. a. 1979, S. 83 - 95 (zitiert: Stein, Grundrechte)
- Stern, Klaus*, Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik, Opladen, 1980

- Stern, Klaus*, Die Grundrechte und ihre Schranken, in: Badura, Peter u. a. (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. Band II, Tübingen 2001, S. 1 - 35 (zitiert: Stern, Grundrechte)
- Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus*, Konrad-Adenauer und Kurt Schumacher. Politiker als Repräsentanten ihrer Zeit, Bad Honnef 2003
- Strickroth, Georg*, Das Kartellverbot in verfassungsrechtlicher Betrachtung, NJW 1955, S. 1697 - 1702
- Stübler, Dietmar*, Vom Schumanplan zur Montanunion, parlamentarische Auseinandersetzungen in Frankreich, in der BRD und in Großbritannien, Leipzig 1988
- Suhr, Dieter*, Die Freiheit vom staatlichen Eingriff als Freiheit zum privaten Eingriff?, JZ 1980, S. 166 - 174 (zitiert: Suhr, Freiheit)

T

- Tausch, Volker*, Max Güde 1902 - 1984. Generalbundesanwalt und Rechtspolitiker, Baden-Baden 2002
- Thiele, Grete (Hg.)*, Kommunalpolitik: Gegenwart und Perspektiven, Frankfurt am Main, 1980
- Thierfelder, Jörg*, Gustav Heinemann: Christ und Politiker, Karlsruhe 1999
- Thilenius, Richard*, Die Schlacht um Karlsruhe, Wort und Wahrheit 1953, S 147 - 151
- Throm, Wilhelm*, Es geschah in Karlsruhe, FAZ vom 16.12.1952
- ders.*, Ein Urteil bleibt uns nicht erspart, FAZ vom 22.4.1953

U

- Ulbricht, Walter*, Grundfragen der Politik der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. 30. Tagung des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Berlin 1958
- Umbach, Dieter/Clemens, Thomas (Hg.)*, Grundgesetz (Mitarbeiterkommentar und Handbuch). Band 1: Art. 1 - 37 GG, Heidelberg 2002 (zitiert: Umbach/Bearbeiter, GG)

V

- Von der Spaltung zur Einheit 1945 - 1990, eine deutsche Chronik in Texten und Bildern, Bonn (1992), S. 62 - 69.

W

- Wagner, Albrecht*, Der Richter. Geschichte, aktuelle Fragen, Reformprobleme, Karlsruhe 1959 (zitiert: Wagner, Richter)
- ders.*, Entstehung, Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, DRiZ 1961, S. 280 - 287 (zitiert: Wagner, Bundesverfassungsgericht)
- Wagner, Walter*, Hochverrat und Staatsgefährdung. Urteile des Bundesgerichtshofs, Band II, Karlsruhe 1958 (zitiert: Wagner, Staatsgefährdung II)
- ders.*, Staatsschutz, Staatsräson, Rechtsstaat, ZStW 1963, S. 393 - 419 (zitiert: Wagner, Staatsräson)
- ders./Willms, Günther*, Der 6. Strafsenat. Legende und Wirklichkeit, in Krüger-Nieland, Gerda (Hg.), 25 Jahre Bundesgerichtshof, München 1975, S. 265 - 272 (zitiert: Wagner, Strafsenat)
- Weber, Helmut von*, Der Schutz des Staates, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt am Main 1951, hrsg. von der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages Tübingen 1951, S. 2 - 22, (zitiert: Weber, Schutz)
- Weber, Kurt*, Die Rechtsprechung des dritten Strafsenats, DRiZ 1960, S. 355 - 357 (zitiert: Weber, Rechtsprechung)
- Welzel, Hans*, Das deutsche Strafrecht. Eine systematische Darstellung, 3. Auflage, Berlin 1954
- Wertenbruch, Wilhelm*, Die Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung im Spiegel der Rechtsprechung, Die Neue Ordnung 1959, S. 126 - 235 (zitiert: Wertenbruch, Persönlichkeitsentfaltung)
- Wesel, Uwe*, Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht, seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen, Frankfurt am Main 1996 (zitiert: Wesel, Hüter)

- ders.*, Der Gang nach Karlsruhe. Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik, München 2004 (zitiert: Wesel, Gang)
- Wewer, Göttrik*, Das Bundesverfassungsgericht: Eine Gegenregierung? Argumente zur Revision einer überkommenen Denkfigur, in: Blanke, Bernhard u. a. (Hg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 310 - 335
- Willms, Günther*, 10 Jahre Bundesverfassungsgericht, DRiZ 1961, S. 278 - 280 (zitiert: Willms, Bundesverfassungsgericht)
- ders.*, Staatsschutz im Geiste der Verfassung, in: Demokratische Existenz heute, Heft 7, Frankfurt am Main – Bonn 1961 (zitiert: Willms, Staatsschutz)
- Winterfeld, Hans von*, Zur Rechtsprechung in Staatsschutzsachen, NJW 1959, S. 745 - 749
- Wintrich, Josef*, Aufgaben, Wesen, Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Maunz, Theodor (Hg.), Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, München 1956, S. (zitiert: Wintrich, Verfassungsgerichtsbarkeit)
- ders.*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung. Teil I, BayVBl 1956 S. 97 - 100 (zitiert: Wintrich, Verfassungsgerichtsbarkeit I)
- ders.*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung. Teil II, BayVBl 1956, S. 132 - 135 (zitiert: Wintrich, Verfassungsgerichtsbarkeit II)
- ders.*, Zur Problematik der Grundrechte, Köln 1957
- ders.*, Zur Auslegung und Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG, in: Maunz, Theodor u. a. (Hg.), Staat und Bürger, München und Berlin 1958, S. 1 - 11 (zitiert: Wintrich, Art. 2 I GG)
- ders.*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung, in: Häberle, Peter (Hg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Darmstadt 1976, S. 214 - 223 (zitiert: Wintrich, Gesamtgefüge)
- Wirth, Günther*, Wilhelm Elfes, Berlin 1984
- Wittig, Peter*, Politische Rücksichten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? Der Staat 1969, S. 137 - 158 (zitiert: Wittig, Rücksichten)
- ders.*, Bundesverfassungsgericht und Grundrechtssystematik, in: Ritterspach, Theodor u. a. (Hg.), Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1976, S. 575 - 593 (zitiert: Wittig, Bundesverfassungsgericht)
- Woesner, Horst*, Rechtsstaatliches Verfahren in Staatsschutzsachen, NJW 1961, S. 533 - 537
- Wolff, Bernhard*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1954 bis 1957, JöR 1958, S. 107 - 133
- Wolff, Herbert von*, (Hg.) Das deutsche Paßrecht, Berlin 1952
- Z**
- Ziegler, Gerhard*, Die Karlsruher Fronten: Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht. Dr. Jagusch - Jurist von großem Format, Die Zeit vom 9. Februar 1962
- Zwingmann, Klaus*, Zur Soziologie des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1966

Rechtsprechung

Ermittlung

Bundesgerichtshof

Band 7

- 6. Strafsenat, Urteil vom 2.8.1954, StE 68/52, BGHSt 7, 222.

Band 9

- 6. Strafsenat, Urteil vom 21.12.1955, 6 StR 113/55, BGHSt 9, 142.

- 6. Strafsenat, Urteil vom 4.6.1956, StE 49/52, BGHSt 9, 285.

Band 10

- 3. Strafsenat, Urteil vom 22.12.1956, 2 StE 15/56, BGHSt 10, 163.

Band 11

- 3. Strafsenat, Urteil vom 13.12.1957, 1 StE 8/57, BGHSt 11, 171.

Band 15

- 3. Strafsenat, Urteil vom 4.10.1960, 1 StE 3/60, BGHSt 15, 167.

Passverweigerung

I. Ordentliche Gerichtsbarkeit

1. OLG

a) Frankfurt

- Urteil vom 5.10.1955, 1 Ss 606/54, NJW 1956, S. 561.

b) Koblenz

- Beschluss vom 19.3.1982, 1 Ss 135/82, NStZ 1982, S. 338.

2. Bundesgerichtshof

BGHSt

- Urteil vom 28.4.1952, VRG 3/52, St 4, 385.

- Urteil vom 2.8.1954, StE 68/52, St 7, 222.

- Urteil vom 6.6.1956, StE 49/52, St 9, 285.

II. Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. VG

Düsseldorf

- Beschluss vom 10.12.1952, 1 K 135/52, MDR 1953, S. 382.

2. OVG/VGH

VGH Freiburg

- Urteil vom 5.7.1951, 1 C 125/51, DVBl 1951, S. 635.

- Urteil vom 12.9.1955, 49/53, JZ 1956, S. 18.

OVG Koblenz

- Urteil vom 8.12.1953, 2 A 35/53, DÖV 1954, S. 279.

- Urteil vom 16.5.1956, 2 C 62/55, DÖV 1956, S. 631.

OVG Lüneburg

- Urteil vom 9.1.1952, IV OVG - A 463/51, NJW 1952, S. 1230.

- Urteil vom 5.5.1953, II OVG A 108/52, DVBl 1953, S. 476.

OVG Münster

- Urteil vom 20.9.1950, III A 510/50 (DÖV 1952, S. 56, JZ 1951, S. 276.

- Urteil vom 12.5.1953, VII A 164/53, DVBl 1953, S. 761.

- Urteil vom 24.7.1956, III A 90/55, OVG 11, S. 171.

3. Bundesverwaltungsgericht

- Urteil vom 9.2.1956, 1 C 155.54, BVerwGE 3, 130.

- Urteil vom 22.2.1956, 1 C 41.55, BVerwGE 3, 171.

IV. Bundesverfassungsgericht

- Beschluss vom 27.9.1951, 1 BvR 61/51, BVerfGE 1, 4

- Beschluss vom 18.9.1952, 1 BvR 612/52, BVerfGE 1, 418.

- Plenumsbeschluss vom 8.12.1952, 1 PBvV 1/52, BVerfGE 2, 79

- Beschluss vom 22.4.1953, 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 226

- Beschluss vom 24.4.1953, 1 BvR 102/51, BVerfGE 2, 237

- Beschluss vom 7.5.1953, 1 BvL 104/52, BVerfGE 2, 266

- Beschluss vom 13.5.1953, 1 BvR 93/52, BVerfGE 2, 292 „§ 9a EstG“.

- Beschluss vom 17.6.1953, 1 BvR 668/52, BVerfGE 2, 336.

- Urteil vom 17.12.1953, 1 BvR 335/51, BVerfGE 3, 213.

- Urteil vom 20.7.1954, 1 BvR 114/54, BVerfGE 4, 7 „Investitionshilfe“.

- Urteil vom 20.10.1954, 1 BvR 527/52, BVerfGE 4, 52.

- Urteil vom 17.8.1956, 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 „KPD“.

- Urteil vom 16.1.1957, 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32 „Elfes“.

- Urteil vom 15.1.1958, 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198 „Lüth“.

Druckschriften

A. Hauptausschuss für Volksbefragung

- „Aufruf an alle Deutschen“, 1952, StAMG 15/8/38, S. 41ff

B. Arbeitskreis für deutsche Verständigung

- „Ist eine Verständigung möglich?“, 1952, BArch B 362/1624, S. 276
- „Für deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag“, BArch B 362/1624, S. 203
- „Einheit, Frieden, Freiheit“, BArch B 362/1624, S. 276
- „Mitteilungen“, BArch B 362/1624, S. 279ff

C. Deutsche Sammlung

- „3 Fragen, 3 Antworten“, 1952, StAMG 15/8/38, S. 206ff.
- „Das Trennende bei Seite“, Deutsche Sammlung, Bewegung für Einheit, Frieden, Freiheit, 1952, BArch B 362/1624, S. 223

D. WAA der Nationalen Front

- „Informationsdienst“, ab 1952, BArch B 362/1623, S. 11ff.

HERAUSGEGEBEN VOM KONGRESS FÜR DEUTSCHE VERSTÄNDIGUNG FÜR EINEN GERECHTEN FRIEDEN

Ist eine
VERSTÄNDIGUNG
möglich?

DEUTSCHE UNTER SICH

104

Welt und die Einheit Europas ab.

den Militärverträgen betroffenen Völker Frankreichs,

Gesamtdeutsche Erklärung

Begeisterte Zustimmung der Vertreter der friedliebenden Völker zur Rede Wilhelm Elfes

Die gesamtdeutsche Erklärung an den Kongreß wurde gemeinsam von den Delegierten der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik nach ausführlichen Beratungen, in der alle Richtungen das Wort nahmen, abgefaßt.

„Der Völkerkongreß für den Frieden hat in so vielen Sprachen bezeugt, daß die Sehnsucht unserer Zeit der Frieden ist, der alle Völker umfaßt. In gegenseitiger Achtung und im freien Austausch ihrer geistigen und materieller Güter wollen die Völker der qualvolle Not und Furcht überall auf Erden gemeinsam ein Ende bereiten und allen ein Leben ermöglichen, das der sittlichen Berufung und Würde des Menschen gemäß ist.

Auch das deutsche Volk ist von dieser Sehnsucht tief erfüllt. Nach den bitteren Erfahrungen der Vergangenheit, in der Deutschland wiederholt der Schrecken seiner Nachbarn geworden ist, will unser Volk jetzt für die friedliche Zusammenarbeit der Völker und die Wohlfahrt der Menschheit mit allen Kräften wirken. Die gesamtdeutsche Delegation auf diesem Kongreß ist tiefbewegt davon, daß die Repräsentanten so vieler Völker die Bedeutung der Wiedervereinigung Deutschlands für den Schutz des Friedens in Europa und in der Welt betont haben. Die deutsche Delegation dankt ihnen dafür, daß sie dem Verlangen des deutschen Volkes nach einem Friedensvertrag, nach seiner Einheit und nationalen Unabhängigkeit ein so großes Verständnis entgegenbringen. Wir deutschen Delegierten sind mit ihnen eins in der gemeinsamen Erkenntnis: Solange Deutschland gespalten ist, bleibt Europa gespalten. Ein geteiltes Deutschland würde ein ewiger Unruheherd sein.

Darum hängt von der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands in einem hohen Maße der Friede der Welt und die Einheit Europas ab.

Die Ereignisse der letzten Monate haben in den Völkern immer stärker die Erkenntnis geweckt, daß der Generalvertrag von Bonn und der EVG-Vertrag von Paris (Europa-Armee) nicht der Einigung, sondern der Spaltung, nicht dem Frieden, sondern dem Kriege dienen.

Diese Verträge, in welcher Form sie auch immer auf fremden Wunsch durchgesetzt werden sollen, bedrohen die Sicherheit der Völker. Es häufen sich täglich die Beweise, daß der deutsche Militarismus auf dem Boden dieser Verträge abermals seinen Führungsanspruch in Europa anmeldet und erhalten soll.

Immer deutlicher zeigt es sich, daß Bonn die Verfassung und die demokratischen Grundrechte mißachtet, um dem Willen Washingtons nach Aufstellung einer westdeutschen Armee beschleunigt nachzukommen. Die Völker Europas wissen jedoch aus eigener schmerzlicher Erfahrung, daß schon einmal die Vernichtung der demokratischen Freiheiten in Deutschland der Auftakt zur Vernichtung der Freiheit in ganz Europa war.

Mögen die Völker die große Gefahr erkennen, die zwangsläufig aus der Politik der Gewalt und der Kriegsvorbereitung erwächst. Die Wiederbelebung des deutschen Militarismus bedroht nicht nur Osteuropa, sondern auch die Völker Westeuropas. Schon hat der Widerstand der Völker die Ratifizierung aufgehalten und das internationale System der Militärpakte in eine Krise geführt. Jetzt sind größere Möglichkeiten gegeben, um durch den gemeinsamen Kampf der von den Militärverträgen betroffenen Völker Frankreichs,

Interzonenpass

В * * *
* * *

№ 101652

**INTER-ZONAL TRAVEL PERMIT (GERMANY)
МЕЖЗОНАЛЬНЫЙ ПРОПУСК ДЛЯ ПРОЕЗДОВ
(ГЕРМАНИЯ)
PERMIS POUR UN VOYAGE INTERZONE
(ALLEMAGNE)
INTERZONEN-REISEPASS (DEUTSCHLAND)**

Valid for one complete journey only
Действителен только для одной поездки туда и обратно
Valide pour un seul voyage aller et retour
Nur für eine Reise gültig

1. Dieser Pass ist unübertragbar und gilt nur für die Person, für die er ausgestellt ist.
2. Der Inhaber muss sich an seinem Bestimmungsort binnen 24 Stunden nach seiner Ankunft und am Tage seiner Abreise aus der Stadt oder Zone eintragen.
3. Der Inhaber trägt die Verantwortung bezüglich der Erfüllung aller Vorschriften, betr. Transport, Aufenthalt, Rationierung etc., in der Zone und am Bestimmungsort.
4. Dieser Pass ermächtigt den Inhaber keineswegs zur Einreise in irgendein gesperrtes Gebiet; es sei denn, dass ausdrücklich eine Einreise auf dem Pass eingetragen ist.

Der Interzonenpass ist nach Ablauf der
Gültigkeit zurückzugeben.

Surname and Christian Names, Address

Фамилия и имена, адрес

Nom et Prénoms, Adresse

Name, Vornamen, Adresse

El f e s ,

Albert Wilhelm

M. Gladbach, Rubensstr. 53

Brit. Zone

Date and Place of Birth

Дата и место рождения

Date et lieu de naissance

Geburtsdatum und -ort

5.6.1884 Krefeld

Identity Document No. and Type

Номер и вид удостоверения личности

Pièce d'identité numéro et genre

Personalausweis Nr. und Art

Nr IV 663 681 c

Profession and Occupation

Профессия и род занятий

Profession et emploi

Beruf und Beschäftigung

Oberbürgermeister a.D.

Representative of Firm or Concern

Представитель фирмы или предприятия

Représentant de la maison de commerce ou de l'entreprise

Vertreter der Firma

oder des Konzerns

Bearer is authorised to cross the Demarcation Line at

Предъявитель имеет право проезда через

демаркационную линию в пункте

Le porteur est autorisé à traverser la ligne de démarcation

Inhaber ist ermächtigt

zum Grenzübertritt bei

Luftkorridor

And to proceed to
И проехать в
Et à se rendre à
Und zur Weiterreise nach

Berlin - West

Purpose of Journey
Цель поездки
But de voyage
Reiseweck

Besuch eines Freundes
und Verhandlung mit
Behörden

Date of Issue
Дата выдачи
Date de délivrance du
laissez-passer
Ausstellungsdatum

16. März 1953

Date of Expiration
Дата истечения срока действия
Date d'expiration
Ablauf der Reisegenehmigung

14. April 1953

Signature of official issuing
pass and his position rank/appointment
Подпись официального лица, выдающего
пропуск, и его должность
Signature et fonction de l'employé
ayant délivré le laissez-passer
Unterschrift des ausstellenden
Beamten und seine Stellung



Seal
Le
Саскет
Siegel

Registered
Записан
No du registre
Eingetragen

88/53
Der Oberstadtdirektor
Passbehörde - M. Gladbach

1. Remarks of Zonal Boundary Control Crossed at:—
Отметки Контрольно-пропускного пункта: Пропущенный через — Indications du poste de contrôle à la ligne de démarcation: Est passé à — Bemerkungen der Passprüfstelle: Überschritten

Date — Дата — Date — Datum
Signature and Stamp of the Post Commander — Подпись и печать Начальника пункта — Signature et timbre du Chef de poste — Unterschrift und Stempel des Passprüfstellen-Befehlshabers

Departed from — Выбыл из — A quitté — Abgereist aus der

Zone
Passed Zonal Control Post at — Пропущенный через Контрольно-пропускной пункт — Est passé au poste de contrôle — Passprüfstelle überschritten

Date, and Name of Post
Дата и название пункта
Date et nom du lieu
Datum und Name der Stelle
Signature and Stamp of Post Commander — Подпись и печать Начальника пункта — Signature et timbre du Chef de poste — Unterschrift und Stempel des Befehlshabers dieser Stelle

2. Notes of the Military Commander or Bürgermeister in the Zones of Destination — Отметки военного команданта или бургомистра в зонах назначения: — Indication du Commandant Militaire ou du Bürgermeister des Zones de destination — Bemerkungen des Militärbefehlshabers oder Bürgermeisters in der Zone des Bestimmungsortes

Arrived in Town of
Прибыл в город
Date d'arrivée dans la ville
Ankunft in der Stadt

Arrived in Town of
Прибыл в город
Date d'arrivée dans la ville
Ankunft in der Stadt

Departed from Town of
Выбыл из города
Date de départ de la ville
Abreise aus der Stadt

Departed from Town of
Выбыл из города
Date de départ de la ville
Abreise aus der Stadt

Signature and Stamp
Подпись и печать
Signature et timbre
Unterschrift und Stempel

Signature and Stamp
Подпись и печать
Signature et timbre
Unterschrift und Stempel

01

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
 FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY
 REPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Gebührenliste
 Fees and charges
 Liste des taxes

Gebühr 8,- DM
 bezahlt *[Signature]*

REISE PASS
 PASSPORT
 PASSEPORT

Nr. B 102089

Ungültig

Name / Nom du titulaire / Name of bearer / Nom du titulaire
Robert Wilhelm

Vorname / Prénoms / First name / Prénoms
Deutsch

Staatsangehörigkeit:
 Nationalité:
 Nationalité

Reg.-Nr.
 Registration No.
 N° d'immatriculation *1287/57*

Dieser Paß enthält 32 Seiten / This passport contains 32 pages / Ce passeport contient 32 pages

PERSONENBESCHREIBUNG
 DESCRIPTION
 SIGNALEMENT

Beruf / Profession / Profession
Oberbürgermeister a.D.

Geburtsort / Place of birth / Lieu de naissance
Krefeld

Geburtsdatum / Date of birth / Date de naissance
5. Juni 1884

Wohnort / Residence / Domicile
M. Gladbach

Geschlechtsform / Sex / Sexe
weiblich

Farbe der Augen / Colour of eyes / Couleur des yeux
braun

Größe / Height / Taille
173 cm

Besondere Kennzeichen / Special peculiarities / Signes particuliers
keine

Nr. B 102081



Ungültig

Unterschrift des Passinhabers
 Signature of bearer
 Signature du titulaire

[Signature]

Es wird hiermit bescheinigt, daß der Passinhaber die im Lichtbild dargestellte Person ist und die Unterschrift darunter eigenhändig vollzogen hat.
 It is hereby certified that the bearer is identical with the person on the photograph and that the signature has been given in his own hand.
 Il est certifié que le titulaire est effectivement représenté par la photographie ci-dessus et que la signature est autographe.

M. Gladbach den *1* Juni 1957
 the 1st June 1957
Der Oberstadtdirektor
 Passbehörde
 Amt für Ausländer
 Nr. B 102081

Personenregister

A

<i>Adenauer</i> , Konrad Dr. h. c. (Bundeskanzler).....	28ff
<i>Adenauer</i> , Ludwig (Ministerialdirigent im Innenministerium von NRW).....	116
<i>Amelunxen</i> , Rudolf Dr. (Justizminister von NRW).....	152
<i>Arndt</i> , Adolf Dr. (SPD-Politiker).....	9
<i>Arnold</i> , Karl (Ministerpräsident von NRW).....	116

B

<i>Bechtle</i> , Emil (Funktionär der KPD).....	55
<i>Beck</i> , Ludwig (Generalstabschef a. D.).....	26
<i>Biernath</i> , NN (Innenminister von NRW).....	152
<i>Brandt</i> , Willy (Bundeskanzler).....	194
<i>Brüning</i> , Heinrich (Reichskanzler a. D.).....	200
<i>Bulganin</i> , Nikolai A. (Ministerpräsident der UdSSR).....	189
<i>Byrnes</i> , James F. (US-Außenminister).....	32

C

<i>Churchill</i> , Winston (Britischer Premierminister).....	31
<i>Clauß</i> , Rolf Dr. (Untersuchungsrichter beim BGH).....	56
<i>Chruschow</i> , Nikita S. (Ministerpräsident der UdSSR).....	189

D

<i>Dehler</i> , Thomas Dr. (Bundesminister der Justiz).....	35
<i>Dickel</i> , Karl (Funktionär der KPD).....	55

E

<i>Echterhölter</i> , NN Dr. (Oberregierungsrat beim Bundesverfassungsgericht).....	153
<i>Egidi</i> , Hans (Präsident des Bundesverwaltungsgerichts).....	128
<i>Elfes</i> , Wilhelm (Oberbürgermeister a. D.).....	24
<i>Elsner</i> , Werner Dr. (Bundesverwaltungsrichter).....	128
<i>Ernst</i> , Werner Dr. (Bundesverwaltungsrichter).....	128
<i>Eue</i> , Erich Dr. (Bundesverwaltungsrichter).....	128

F

<i>Fleusster</i> , Fritz Dr. (Oberstadtdirektor von Mönchengladbach).....	110
<i>Freitag</i> , NN (Staatsanwalt bei der Bundesanwaltschaft).....	54

G

<i>Gecks</i> , Karl (Bundesverwaltungsrichter).....	134
<i>Geier</i> , Friedrich-Wilhelm Dr. (Senatsvorsitzender am BGH).....	106
<i>Globke</i> , Hans Dr. (Staatssekretär im Bundeskanzleramt).....	150
<i>Goerdeler</i> , Carl (Reichsminister a. D.).....	26
<i>Gomulka</i> , Wladyslaw (Erster Sekretär des PZPR):.....	183
<i>Graeser</i> , Max (Maler):.....	42
<i>Groß</i> , Nikolaus (Redaktionsleiter).....	26
<i>Grotewohl</i> , Otto (Ministerpräsident der DDR).....	33

<i>Grüber, Heinrich (Probst)</i>	134
<i>Güde, Max (Oberbundesanwalt)</i>	52
H	
<i>Heck, Karl Dr. (Bundesverfassungsrichter)</i>	151
<i>Heiland, Gerhard Dr. (Bundesverfassungsrichter)</i>	153
<i>Heinemann, Gustav W. Dr. Dr. (Innenminister a. D.)</i>	7
<i>Hering, Eugen Prof. Dr. (Bundesverwaltungsrichter)</i>	130
<i>Hermes, Andreas (Reichsminister a. D.)</i>	26
<i>Herzog, NN (Oberstaatsanwalt bei der Bundesanwaltschaft)</i>	54
<i>Heuss, Theodor. Dr. Prof. (Bundespräsident)</i>	160
<i>Höpker-Aschoff, Hermann Dr. (Präsident des Bundesverfassungsgerichts)</i>	152
<i>Hundertmark, NN (Amtsrat beim Bundesverfassungsgericht)</i>	155
J	
<i>John, Otto Dr. (Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz)</i>	44
<i>Jost, Georg (Funktionär der Nationalen Front)</i>	57
K	
<i>Kádár, János (Ministerpräsident von Ungarn)</i>	183
<i>Kardorff-Oheimb, Katharina von (Friedensaktivistin)</i>	55
<i>Kaul, Friedrich Karl Dr. (Rechtsanwalt)</i>	146
<i>Kedenburg, Alfred (Bauschlosser)</i>	42
<i>Kohlbrügge, Ulrich (Bundesverwaltungsrichter)</i>	128
L	
<i>Lehmann, Joachim Dr. (Bundesverfassungsrichter)</i>	151
<i>Lehr, Robert Dr. (Bundesminister des Inneren)</i>	35
M	
<i>Maase, Friedrich Dr. (Rechtsanwalt und Notar)</i>	42
<i>Maier, Friedrich Dr. (Bundestagsabgeordneter)</i>	133
<i>Malenkow, Georgi (Funktionär der KPdSU)</i>	87
<i>Manssen, Karl Dr. (Richter am Bundesgerichtshof)</i>	107
<i>Marshall, George (amerikanischer Außenminister)</i>	31
<i>McCarthy, Joseph (US-Senator)</i>	137
<i>Menzel, Walter Dr. (Bundestagsabgeordneter)</i>	133
<i>Meyer-Westfalen, NN (Oberverwaltungsrichter)</i>	123
<i>Meyers, Franz Dr. (Innenminister von Nordrhein-Westfalen)</i>	115
N	
<i>Nagy, Imre (Ministerpräsident von Ungarn)</i>	183
<i>Neumann, Oskar (Funktionär der KPD)</i>	62
<i>Neumeyer, Franz Dr. (Bundesminister der Justiz)</i>	52
<i>Nollau, Günther Dr. (Oberregierungsrat im Bundesamt für Verfassungsschutz)</i>	135
O	
<i>Oberhof, Johannes (Friedensaktivist)</i>	70
P	
<i>Pieck, Wilhelm (Staatspräsident der DDR)</i>	33
<i>Possner, Diether Dr. (Rechtsanwalt)</i>	7

R

<i>Reimann, Max</i> (Vorsitzender der KPD).....	37
<i>Reinau, Erich Helmut Prof. Dr.</i> (Wissenschaftler).....	145
<i>Ritgen, Wolfgang</i> (Bundesverfassungsrichter).....	128
<i>Ritterspach, Theodor</i> (Bundesverfassungsrichter).....	151

S

<i>Scharpenseel, Carlhans</i> (Richter am Bundesgerichtshof).....	107
<i>Scheffler, Erna Dr.</i> (Bundesverfassungsrichterin).....	151
<i>Schmidt-Tophoff, NN</i> (Oberverwaltungsrichter).....	123
<i>Scholtissek, Herbert</i> (Bundesverfassungsrichter).....	151
<i>Schröder, Gerhard Dr.</i> (Innenminister).....	118
<i>Schrübbbers, Hubert Dr.</i> (Bundesanwalt).....	54
<i>Schumacher, Kurt Dr.</i> (SPD-Vorsitzender).....	36
<i>Schuman, Robert</i> (französischer Außenminister).....	67
<i>Stalin, Josef</i> (Generalsekretär der KPdSU).....	64
<i>Staubitz, Walter</i> (Friedensaktivist).....	70
<i>Stein, Erwin Dr.</i> (Bundesverfassungsrichter).....	151
<i>Sträter, NN</i> (Verwaltungsrichter).....	118

T

<i>Tegessy, Klaus</i> (Ministerialdirigent im Innenministerium NRW).....	115
<i>Thiele, Grete</i> (Funktionärin der KPD).....	64
<i>Thomas, Christa</i> (Friedensaktivistin).....	61
<i>Truman, Harry</i> (US-Präsident).....	31

U

<i>Ulbricht, Walter</i> (Generalsekretär der SED).....	33
--	----

W

<i>Wacke, Gerhard</i> (Oberverwaltungsrichter).....	123
<i>Wagner, Walter Dr.</i> (Bundesanwalt).....	54
<i>Weber, Kurt</i> (Richter am Bundesgerichtshof).....	107
<i>Weinkauff, Hermann Dr.</i> (Präsident des Bundesgerichtshofs).....	56
<i>Wessel, Franz</i> (Bundesverfassungsrichter).....	151
<i>Wieber, Georg</i> (Journalist).....	34
<i>Wiechmann, Carlo Dr.</i> (Oberbundesanwalt).....	52
<i>Wintrich, Josef Dr.</i> (Präsident des Bundesverfassungsgerichts).....	151
<i>Wirth, Joseph Dr.</i> (Reichskanzler a. D.).....	71
<i>Wirtzfeld, Alexander</i> (Richter am Bundesgerichtshof).....	107
<i>Witten, Egmont Dr.</i> (Bundesverwaltungsrichter).....	128

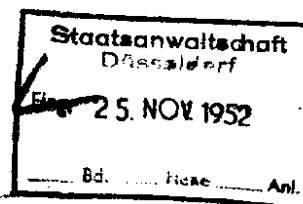
Z

<i>Zahn, Peter von</i> (Journalist).....	136
--	-----

Dokumente

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER
4-14009-2636/52

Bonn, den 25. Oktober 1952



S t r a f a n t r a g

Mitte Mai wurde in Bremen und Frechen eine Reihe von Paketen sichergestellt, die mehrere Sorten von Druckschriften enthielten und nach der getroffenen Feststellung teils von einem Notar Dr. Maase in Düsseldorf, teils von der Druckerei- und Pacht-GmbH Hagen i.W., Zweigniederlassung Lage/Lippe, versandt worden waren. Von diesen Druckschriften tragen zwei Sorten die Titel:

- a) „Ist eine Verständigung möglich?, Deutsche unter sich“
und
- b) „Für deutsche Verständigung, für einen gerechten Friedensvertrag“.

In ihnen wird als Herausgabe der sogenannte "Kongreß für deutsche Verständigung - für einen gerechten Friedensvertrag" und als „Verantwortlich für den Inhalt“ der Maler und Schriftsteller Max G r a e s e r in Düsseldorf bezeichnet. Beide Druckschriften enthalten scharfe Anwürfe beleidigenden und verunglimpfenden Charakters gegen Bundesorgane, besonders gegen die Bundesregierung und mich. Ich verweise insbesondere auf die Ausführungen auf Seite 20 - 25 der unter a) genannten und auf Seite 5 der unter b) genannten Schrift. Der Sachverhalt dürfte den Tatbestand der §§ 185 ff, 97 StGB, wenn nicht sogar den der §§ 81, 84 StGB erfüllen.

Wegen der genannten Beleidigungen und Verunglimpfungen stelle ich namens der Bundesregierung und im Auftrage der Bundesminister

Blücher	Storch
Dr. Lehr	Dr. Seebohm
Dr. Dehler	Schuberth
Schäffer	Dr. Lukaschek
Prof. Dr. Erhard	Kaiser
Prof. Dr. Niklas	Hellwege

für diese und für mich persönlich Strafantrag gegen den

- 2 -

§ 263/52

Verfasser, den Herausgeber, die Hersteller und Verbreiter dieser Schriften.

Von dem Sachverhalt hat die Bundesregierung am 22.10.52 Kenntnis erhalten.



(A d e n a u e r)

Der Oberbundesanwalt
bei dem Bundesgerichtshof

440
Karlsruhe, den 7. Mai 1955

- St E 48/52 -

An den
Herrn Untersuchungsrichter
des Bundesgerichtshofs

Betrifft: Ermittlungsverfahren gegen die leitenden
Funktionäre des "Arbeitskreises für deutsche
Verständigung".

Anlagen: 3 Bände Akten,
7 Bände Beiakten,
2 Schnellhefter mit Beweisstücken,
1 Abschrift.

Die anliegenden Vorgänge übersende ich mit
dem Antrage, gegen ... 19. K. 1011

- Bd I Bl 127 dA 1. den Maler und Schriftsteller Max G r a e s e r ,
*Nach Ankauf des Fotopis
in Düsseldorf, 14. X., ist
Frau er am 12. 10. 53 nach
München/Rub., Mädel 5.* Düsseldorf, Dianastraße 25 bei Schneider, geboren
am 15.6.1899 in Berlin, ledig, *+ nach Aufh. d. BDR kommt Frauen
in Düsseldorf, seitdem noch 54 bei
Franz Hahn*
- Bd I Bl 70 dA 2. den Notar Dr. Friedrich M a a s e in Düsseldorf,
*40 abg -
meist werden.
Es wurden noch 300
(nach Fotopis aus Kampf
Platz)* Golsteinstraße 13, geboren 1.1.1878 in Duisburg-
Meiderich, verwitwet,
- Bd I Bl 84 dA 3. den Oberbürgermeister ad Wilhelm E l f e s in
*903 (Vorstände)
299 06* München-Gladbach, Rubensstraße 13, geboren 5.6.
1884 in Krefeld, *53*
- Bd I Bl 95 dA 4. die Witwe Katharina von K a r d o r f f ¹⁾ geb.
Zuf. 499 043 van Endert in Düsseldorf-Oberkassel, Wermond-
straße 22, geboren 2.1.1879 in Neuß,

die Voruntersuchung zu eröffnen und zu führen.

Ich schuldige die Genannten an, [in Düsseldorf
und an anderen Orten im Jahre 1952 fortgesetzt und
gemeinschaftlich durch ein und dieselbe Handlung

¹⁾ Operieren von Dr. Bress, Osnabrück, Marienhospital, Ref. 432 66,
noch in Behandlung von Dr. Pfeffer, Osnabrück, Ref. 456 97

Der Untersuchungsrichter
des Bundesgerichtshofs

Karlsruhe, den 11. Juni 1955

StE 48/52

V e r f ü g u n g

In dem Strafverfahren

gegen

- * Graeserworts
nach M. 7 den* 1. den Maler und Schriftsteller Max Graeser, Düsseldorf, Dianastraße 25 bei Schneider, X
- Kassen 3 p/ps 28/1/53* 2. den Notar Dr. Friedrich M a a s e in Düsseldorf, Golsteinstraße 13,
- StA. Nürnberg/F. M. 3.* 3. den Oberbürgermeister ad Wilhelm E l f e s in Mönchen-Gladbach, Rubensstraße 13,
- in Anschaffung,* 4. die Witwe Katharina von K a r d o r f f geb. van Endert in Düsseldorf-Oberkassel, Wermondstraße 22,
- Ich. S. 1/2 Seite 22*

*in Zusammenhang mit
als „Maler und
Schriftsteller“.*

wird auf den Antrag des Oberbundesanwalts bei dem Bundesgerichtshof vom 7. Mai 1955 die Voruntersuchung eröffnet.

Die Genannten sind angeschuldigt, in Düsseldorf und an anderen Orten im Jahre 1952 fortgesetzt und gemeinschaftlich durch ein und dieselbe Handlung

- a) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zweck oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richteten, oder die Bestrebungen einer solchen Vereinigung als Rädelsführer gefördert zu haben;
- b) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, strafbare Handlungen zu begehen, oder sich an einer solchen Vereinigung beteiligt zu haben, wobei die Angeschuldigten zu den Rädelsführern gehörten und die Verfehlungen in der Absicht begangen wurden, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern;

547

Der Untersuchungsrichter
des Bundesgerichtshofes

M.-Gladbach, den 13. Febr. 1955

StE 48/52

Gegenwärtig:

Landgerichtsdirektor Dr. Claus
als Untersuchungsrichter

Justizangestellte Rößler
als Protokollführerin

In dem Strafverfahren

gegen

G r a e s e r u. a.

wegen Staatsgefährdung u. a.

erscheint der Angeschuldigte E l f e s .

Ihm wird die Verfügung des Untersuchungsrichters des Bundesgerichtshofes vom 11.6.1955 über die Eröffnung der Voruntersuchung bekanntgegeben. Sodann wird er zur Person und Sache vernommen.

Er gibt an:

717
Ich heiße Albert Wilhelm E l f e s , bin geboren am 5.6. 1884 in Krefeld. Meine Eltern hießen Albert Elfes und Anna geb. Hellings. Mein Vater war Werkmeister. Die Eltern starben bald, als ich etwa 11 Jahre alt war und ich kam mit meinen vier jüngeren Geschwistern in ein katholisches Waisenhaus, wo ich von Schwestern erzogen wurde.

Mein Wunsch war, Lehrer zu werden. Das ging aber nicht. Ich mußte ein Handwerk lernen und wollte nun Goldschmied werden. Es kam aber ein Grobschmied und sagte, ich müßte

Der Oberbundesanwalt
bei dem Bundesgerichtshof

St E 48/52

Vfg.

H. B. Dr. Wagner
4. 10. 52 Dr. Freitag
LL 75/5

1a) Einheften Bd I Bl 219 f. G., Bd II Bl 450 a. G.
Bd III Bl 450 f. G. - Kollisionsnachr.
Erneuern Bd I Bl 281 f. G.

- 1) ~~Anliegende Anklageschrift~~ ^{Hand} fertigen.
- 2) Aus Bd II der Sachakten sind Bl 234 - 235, 237 - 238, 241, 261 - 263 in das Sonderheft der HA zu nehmen. Entnahme vermerken.
- 3) Aus Bd II der Sachakten sind weiterhin nach Ersetzung durch Abschriften (jeweils Rotklammer) Bl 217, 218, 232/233, 236, 240, 243, 245 in das Sonderheft der HA zu nehmen.
- 4) Das Verfahren gegen die Angeschuldigte von Kardorff wird abgetrennt, da sie wegen ihres schlechten gesundheitlichen Zustandes auf absehbare Zeit nicht vernehmungsfähig ist.
- 5) Es ist ein Sonderband von Kardorff anzulegen, zu dem zu nehmen sind:
 - a) die Strafliste,
 - b) eine Abschrift des Voruntersuchungsantrages, ⁵⁴⁶
 - c) Abschrift von Bd III Bl ⁴⁵⁴ 534 Rotklammer, 535 der Sachakten, sowie von Bd I Bl 95/96, soweit ⁵⁴⁶ [] geht.
 - d) ~~eine Abschrift der Anklageschrift.~~
- 6) ⁷¹ Abschrift ^{gemäß Ziffer 5 c)} von Bd III Bl 534 Rotklammer, 535 der Sachakten zu den HA.
- 7) Schreiben:

An den
Herrn Vorsitzenden des 6. Strafsenats
des Bundesgerichtshofs

unter Anschluß der nachgenannten Anlagen.

Der Oberbundesanwalt
bei dem Bundesgerichtshof

Karlsruhe, den

1
April 1956

St E 48/52

Anklageschrift

✓ Bd I Bl 70
Bd III Bl 524 dA

✓ Bd I Hülle vor
Bl 1 dA

✓ Bd I Bl 84,
Bd III Bl 547 dA

✓ Bd I Hülle vor
Bl 1 dA

- 1) Den Notar Dr. Friedrich M a a s e in Düsseldorf, Golsteinstraße 13, geboren l.l.1878 in Duisburg-Meiderich, verwitwet, nicht bestraft,
- 2) den Oberbürgermeister a.D. Wilhelm E l f e s in Mönchen-Gladbach, Rubensstraße 53, geboren 5.6.1884 in Krefeld, verheiratet, nicht bestraft,

klage ich an,

in Düsseldorf und an anderen Orten im Jahre 1952 fortgesetzt und gemeinschaftlich durch ein und dieselbe Handlung

- a) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zwecke oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richteten, oder die Bestrebungen einer solchen Vereinigung als Rädelsführer gefördert zu haben;
- b) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, strafbare Handlungen zu begehen, oder sich an einer solchen Vereinigung beteiligt zu haben, wobei die Angeschuldigten zu den Rädelsführern gehörten und die Verfehlungen in der Absicht begangen wurden, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder

593

Der Oberbundesanwalt
bei dem Bundesgerichtshof

- St E 48/52 -

Kassenzettel den
Fernspreche 23941

Bundesgerichtshof

Eing.: - 2. JUNI 1956

Anl. w/c Hefte Bände

unter anfragen

19. Mai 1956

AK. 74/56

An den

Herrn Vorsitzenden des 6. Strafsenats
des Bundesgerichtshofs

Hf.

1. Bürgerpass: Guas

Beihilfe Dr. Maase

4. Abzweiggen des Guas

Bürgerpass.

Gleis 16.

Betrifft: Strafsache gegen Graeser u.a.
wegen Staatsgefährdung u.a.

Anlagen: 3 Bände Akten,
 2 Schnellhefter Beweisstücke,
 1 Band Beiakten 55 Cs 571/52 AG Düsseldorf,
 1 Band Beiakten 8 Js 818/52 StA Düsseldorf,
 2 Bände Beiakten 2 KMs 50/53 StA Lüneburg,
 1 Band Beiakten 2b O Js 14/52 GStA Hamm,
 1 Band Beiakten 3p Js 289/53 StA Nürnberg-Fürth
 1 Band Beiakten 9/1 Js 59/52 StA Koblenz,
 1 Band Beiakten und
 2 Schnellhefter 2b O Js 65/54 GStA Hamm.)

Bd III Bl 410ff

Bd III Bl 536ff

In der Anlage übersende ich die Vorgänge mit dem Antrag, die Angeschuldigten Graeser, Dr. Maase und Elfes hinsichtlich der in dem Antrag auf Eröffnung der Voruntersuchung vom 7.5.1955 erhobenen Anschuldigungen aus dem tatsächlichen Grunde mangelnden Beweises außer Verfolgung zu setzen (§§ 198, 204 StPO).

I.

Der Angeschuldigte Graeser räumt ein, in der Zeit von März bis Ende Mai 1952 Mitarbeiter des "Arbeitskreises für deutsche Verständigung" gewesen zu sein und hierfür eine Entschädigung von 200 bis 300 DM erhalten zu haben. Er habe sich zu dieser Mitarbeit entschlossen, weil er sich von der von dem "Arbeitskreis" propagierten Idee der Wiedervereinigung angesprochen gefühlt habe. Seine Tätigkeit im "Arbeitskreis" sei aber nur untergeordneter Art gewesen. Sie habe im wesentlichen darin bestanden, die eingegangenen Äußerungen der auswärtigen Mitglieder des "Arbeitskreises" und die ihm von dem An-

B e s c h l u s s

In der Strafsache

gegen

1. den Maler und Schriftsteller Max G r a e s e r aus Düsseldorf, geboren am 15. Juni 1899 in Berlin,
2. den Notar Dr. Friedrich M a a s e aus Düsseldorf, geboren am 1. Januar 1878 in Duisburg-Meiderich,
3. den Oberbürgermeister a.D. Wilhelm E l f e s aus München-Gladbach, geboren am 5. Juni 1884 in Krefeld,

wegen Staatsgefährdung u.a.

hat der 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs auf Antrag des Oberbundesanwalts in der Sitzung vom 22. Juni 1956* beschlossen:

X. Gegen die Angeschuldigten ist die Voruntersuchung eröffnet worden unter der Anschuldigung, in Düsseldorf und an anderen Orten im Jahre 1952 fortgesetzt und gemeinschaftlich durch ein und dieselbe Handlung

- a) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zweck oder deren Tätigkeit sich gegen die verfassungsmässige Ordnung richteten, oder die Bestrebungen einer solchen Vereinigung als Rädelsführer gefördert zu haben;
- b) eine Vereinigung gegründet zu haben, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, strafbare Handlungen zu begehen, oder sich an einer solchen Vereinigung beteiligt zu haben, wobei die Angeschuldigten zu den Rädelsführern gehörten und die Verfehlungen in der Absicht begangen wurden, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, einen der in § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, ausser Geltung zu setzen oder zu untergraben oder eine solche Bestrebung zu fördern;
Verbrechen und Vergehen nach §§ 90a, 129, 94, 73 StGB.

604

- 2 -

Die Angeschuldigten werden aus dem tatsächlichen Grunde mangelnden Beweises ausser Verfolgung gesetzt.

Die Kosten des Verfahrens hat die Staatskasse zu tragen (§ 467 Abs 1 StPO).

Den Angeschuldigten erwachsene notwendige Auslagen sind nicht zu erstatten (§ 467 Abs 2 StPO).

H. Geis *W. Weber*

H. Hauryan *M. Witzfeld*

Ausfertigung vorstehenden Beschlusses an

- a) den Maler u. Schriftsteller Max Graeser, Mülheim/Ruhr, Memelstr. 14,
- b) den Rechtsanwalt u. Notar Dr. Friedrich Maase, Düsseldorf, Golsteinstr. 13,
- c) den Oberbürgermeister a.D. Wilhelm Elfes, M-Gladbach, Rubensstr. 53,

der Post zum Zwecke der Zustellung durch JW übergeben
am 29. JUNI 1956

W. Weber
Justizangestellte

1o K 136/53

I M N A M E N D E S D E U T S C H E N V O L K E S !

- Bescheid -

Verwaltungsstreitsache

wegen

Verlängerung eines Reisepasses.

KLÄGER: Oberbürgermeister a.D. Wilhelm E l f e s, Mönchen-
Gladbach, Rubensstraße 53,

Prozessbevollmächtigter: Verwaltungsrechtsrat Albert Heuss,
Düsseldorf, Alleestraße 6,

BEKLAGTE: Stadtverwaltung Mönchen-Gladbach,
G.Z.: 1111a)

weiter beteiligt: Der ständige Vertreter des Öffentlichen Interesses
beim Landesverwaltungsgericht Düsseldorf,
Cäcilienallee 2.

Die 10. Kammer des Landesverwaltungsgerichts Düsseldorf hat ohne
mündliche Verhandlung in der Sitzung vom 18. 9. 1953, an der teil-
genommen haben:

Verwaltungsgerichtsdirektor Dr. Jäger,
Verwaltungsrichter Sträter

als Richter,

Techn. Stadtoberinspektor i.R. Hermann Gentz,
Uhrmachermeister Walter Hallenbach,
Fabrikdirektor i.R. Anton Holtmeier

als ehrenamtliche Mitglieder,

für R E C H T erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens fallen dem Kläger zur Last.

T a t b e s t a n d

Der Kläger bat die Beklagte um Verlängerung seines Reisepasses.
Diese lehnte den Antrag unter Hinweis auf § 7 Abs. 1a des Gesetzes
über das Passwesen vom 4. 3. 1952 (BGB 1. S. 290) - Passgesetz -
mit Verfügung vom 6. 6. 1953 und mit Einspruchsbescheid vom 4.7.1953
ab. Dagegen wendet sich die vorliegende Klage, die am 4.8.1953 bei
Gericht eingegangen ist.

B e s c h e i d

Verwaltungsstreitsache

wegen Verlängerung eines Reisepasses.

- 1) KLÄGER: Oberstadtdirektor i.R. Wilhelm E l f e s , M.-Gladbach,
Rubensstraße 53,
Prozeßbevollmächtigte: Verwaltungsrechtsrat Heuß, Düsseldorf,
Alleestraße 6, und
Rechtsanwalt Dr. Posser, Essen-Borbeck, Freiherrnweg 14,
- 2) BEKLAGTE: Stadtverwaltung M.-Gladbach,
- 3) VERTRETER DES ÖFFENTLICHEN INTERESSES: Der ständige Vertreter des
öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht für
das Land Nordrhein-Westfalen.

- - - - -
Der VII.S e n a t

des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

hat in der Sitzung

vom 18. Dezember 1954,

an der teilgenommen haben

Senatspräsident Dr. S c h m i d t - T o p h o f f , Vorsitzender,
Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. M e y e r - W e s t p h a l e n ,
Oberverwaltungsgerichtsrat Professor Dr. W a c k e

als Richter,

Zivilingenieur L u e d e r s ,

Diplom-Volkswirt F u n k e

als ehrenamtliche Mitglieder,

auf die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Landesverwaltungsge-
richts Düsseldorf vom 4. Dezember 1953

für Recht erkannt:

* Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens hat der Kläger zu
tragen.

Die Revision wird zugelassen.

G r ü n d e :

Der Kläger beantragte die Verlängerung seines Reisepasses. Die Be-
klagte lehnte durch Verfügung vom 6. Juni 1953 die Verlängerung ab und
begründete die Ablehnung mit § 7 Abs. 1 Buchstabe a) des Gesetzes über
das Paßwesen vom 4. März 1952 (BGBl. I S. 290) -Paßgesetz- PG. - . Mit
der gleichen Begründung wurde von der Beklagten der Einspruch des Klä-
gers durch Bescheid vom 4. Juli 1953 zurückgewiesen. Mit der dagegen
erhobenen Klage beantragte der Kläger, die Verfügungen vom 6. Juni und
4. Juli 1953 aufzuheben und die Beklagte für verpflichtet zu erklären,

ihm

Verkündet
am 16. Januar 1957

Flecken,
Regierungsobersekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

I M N A M E N D E S V O L K E S !

In dem Verfahren
über

die Verfassungsbeschwerde

des Wilhelm E l f e s , Oberstadtdirektor i.R. in
Mönchen-Gladbach, Rubenstraße 53,

vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Dr. Gustav W. Heinemann
und Dr. Diether Posser, Essen, An der Reichsbank 14,
gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom
22. Februar 1956 - I C 41.55 - ,

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung

des Präsidenten Dr. Wintrich ,
und der Richter

Dr. Scheffler,
Dr. Heiland,
Dr. Heck,
Dr. Scholtissek,
Dr. Stein,
Wessel,
Ritterspach,
Lehmann

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 30. Oktober 1956
durch

U r t e i l

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen

V o n R e c h t s w e g e n

Danksagung

Meinen besonderen Dank sage ich dem Betreuer und Erstgutachter der Arbeit Herrn Prof. Dr. Hubert Rottleuthner, Professor für Rechtssoziologie am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Er war jederzeit per E-Mail erreichbar, hat sich in Gesprächen sehr viel Zeit für mein Dissertationsprojekt genommen und mich mit zahlreichen, wertvollen Hinweisen unterstützt. Sehr gefreut habe ich mich auch über die Erstellung des Zweitgutachtens durch Herrn Professor Dr. Philip Kunig, dem ich ebenfalls Dank sage.

Danken möchte ich weiter meinen Doktorgeschwistern aus dem gemeinsamen Kolloquium von Prof. Dr. Rottleuthner und Dr. Henne, die mich in der Anfangszeit meiner Arbeit mit einer konstruktiven Opposition unterstützt haben. Dank schulde ich schließlich den zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Archive und Bibliotheken in Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die mir bei der Materialsuche behilflich waren.

Gunther Rojahn

Curriculum Vitae

Der Lebenslauf ist in der Online-Version
aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten