

Die unheimliche Macht der Exekutive

Von Rolf Lamprecht



Martin Diebel, »Die Stunde der Exekutive«. Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949-1968, Wallstein Verlag, 215 S., 22 Euro

Passend zu den Jubiläumsfeiern des Grundgesetzes ist soeben ein höchst aufklärerisches Buch des jungen Zeithistorikers Martin Diebel erschienen – mit der besorgniserregenden Erkenntnis, dass Gefahren in der Demokratie gerade dort schlummern, wo sie keiner vermutet, im Zentrum der Macht. In »Die Stunde der Exekutive« hat Diebel die an einen Staatsstreich erinnernden Pläne zusammengetragen, mit denen Spitzenkräfte der Exekutive, nämlich hohe Beamte des Bundesinnenministeriums (BMI), ein faschistisches Notstandsrecht etablieren wollten. Zwei Jahrzehnte lang, zwischen 1949 und 1968, stellten sie unbemerkt von der Öffentlichkeit Essentials der Verfassung wie das Streikrecht oder die Pressefreiheit zur Disposition. Sie erwogen Verhaftungen ohne richterliche Mitwirkung und spekulierten über die Einrichtung von »speziellen Internierungslagern«. Bei ihren Plänen war ihnen aber der Bundesgerichtshof im Wege. Und sie wussten, wie Diebel heraus-

fand, auch genau warum: weil die Bundesrichter dazu tendierten, »den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung mit dem der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gleichzusetzen«. Diese Interpretation enge die Sicherheitsbehörden ein; deshalb müsse der »unhaltbare« Vorrang demokratischer Freiheiten »per Notverordnung zugunsten staatlicher Sicherheit umgangen werden«.

Der Autor erzählt unaufgeregt, dafür aber umso eindringlicher von einer unglaublichen Konspiration, die unter dem Stempel »streng geheim« abließ. Seine akribische Studie ist zugleich eine Dauerwarnung. Denn solche Spiele mit dem Feuer sind immer möglich. Mit einem Minister, der beide Augen zudrückt. Oder auch einem, der gar nichts sieht – oder nicht sehen will. Denn nach dem geltenden »Ressortprinzip« leitet jeder Minister »seinen Geschäftsbereich selbstständig«; keiner darf ihm »hineinregieren«, zugleich schöpfen

clevere Staatsdiener „die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten­tums“ bis zur Neige aus. So raffiniert, dass es keiner merkt. Wie viel Macht so ein Staat im Staat ausüben kann, hat Horst Seehofer in den letzten Jahren wiederholt bewiesen, wenn er mal wieder die Kanzlerin ungestraft brüskierte. Offenbar habe das Sicherheitsbedürfnis der Verantwortlichen im Bundeskriminalamt und im Bundesinnenministerium, resümiert der Autor, „jedwedes Verständnis für demokratische Rechte und grundlegende rechtsstaatliche Verfahrensweisen“ überlagert – „von der historischen Sensibilität ganz zu schweigen“. Stattdessen suchten die staatlichen Scharfmacher mit Schreckensvisionen ihren Aktionsradius zu erweitern: Sie müssten in der Lage sein, gegen „Banden entflohener Häftlinge“ vorzugehen, „KPD-Untergrundkämpfer“ dingfest zu machen und „straff geführte Spionage- und Sabotage­trupps“ auszuschalten, so die Beamten des BMI. In Zeiten des Ost-West-Konflikts verlieh der Hinweis auf die Möglichkeit eines deutsch-deutschen Bürgerkriegs jedem „Sicherheits-Anliegen“ den richtigen Nachdruck. Und wenn das immer noch nicht half, wurden Angstphantasien mobilisiert: „ein Umsturzversuch während der Parlamentsferien“, „ein direkter Bombentreffer auf den Regierungssitz“, „ein Kriegsausbruch zum Wochenende“. Weit hergeholt? Mitnichten! „Als mahnendes Beispiel für die Zwangslage eines Krieges wählte der Referatsleiter ausgerechnet den deutschen Überfall auf Polen im September 1939.“ Man wollte eben auf alles vorbereitet sein – zu Lasten der Grundrechte. Alles war unter Verschluss. Nur wenige Geheimnisträger konnten das ominöse „V-Buch“. Im Ernstfall kam es auch auf die Bundesländer an, sie mussten partiell mitwirken. Deshalb wurden wohl oder übel ein paar Beamte eingeweiht. Aber kein Bürger. Ein ordentliches politisches Gesetzgebungsverfahren kam nie zustande. Die Ironie der Geschichte: Es war ausgerechnet die ostdeutsche Stasi, die den demokratischen Diskurs in der Bundesrepublik beförderte. Honeckers gut informierter Geheimdienst publizierte die Schubladen-Verordnungen. Das Ministerium kam nicht umhin, deren Authentizität zu bestätigen. Die öffentliche Diskussion, die vermieden werden sollte, kam so in Gang. Wissenschaftler, Gewerkschafter, Liberale aller Schattierungen nahmen die Entwürfe aus den Hinterzimmern unter die Lupe.

Wortführer der Kritiker war der Staats- und Verfassungsrechtler Helmut Ridder, langjähriger Mitherausgeber der „Blätter für deutsche und internationale Politik“. Er verfasste im Auftrag der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) eine Streitschrift zu den geplanten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung. Die VDW war ursprünglich gegründet worden, um den Widerstand gegen die atomare Aufrüstung der Bundeswehr zu organisieren. „Mit den Physikern Carl Friedrich von Weizsäcker, Max Born, Otto Hahn, Max von Laue und Werner Heisenberg gehörten fünf der namhaftesten deutschen Wissenschaftler zu den Gründungsmitgliedern der VDW“, stellt Diebel fest. Doch nicht nur bei der VDW regte sich Widerstand, sondern mit dem IG-Metall-Chef Otto Brenner an der Spitze auch bei den Gewerkschaften, die sich ihr Streikrecht nicht beschneiden lassen wollten.

Diebel zeichnet nach, wie sich – parallel zum Zeitgeist und Generationswechsel – das Bewusstsein im Ministerium langsam veränderte. Die NS-be-

lasteten Beamten, die 1949 da anknüpften, wo sie 1945 aufgehört hatten, waren mittlerweile im Ruhestand. Die jüngeren Beamten, im neuen Staat groß geworden, veränderten behutsam das Klima, doch beileibe nicht radikal. Sie mochten sich zwar „mit der demokratischen Bundesrepublik arrangiert, sich ihr angepasst haben“, aber wenn es hart auf hart kam, erwiesen auch sie sich als linientreue Notstandsbefürworter.

Die Wahrheit ist konkret: Der Brecht-Satz leistet gute Dienste, wenn es, wie hier, darum geht, staatliches Handeln transparent zu machen. Diebels Buch zeigt: Das Gesetz sucht die Öffentlichkeit – in den Ausschüssen des Bundestages, bei Debatten im Plenum, in Hearings und Pressekonferenzen, zumeist kontrovers, notfalls mit einer Stimme Mehrheit. Die Verordnung dagegen scheut die Öffentlichkeit, sie kommt zumindest ohne Öffentlichkeit aus. Sie wird in den Amtsstuben des Ministeriums konzipiert und formuliert, nicht selten in einer einzigen Amtsstube, etwa in der eines Ministerialdirektors.

So gesehen enthält sein Buch eine brisante Botschaft: Bei Verordnungen kommt es unter Umständen nur auf einen Beamten an – auf einen also, den die Öffentlichkeit nicht kennt. Weil die Personalakten geheim, weil sie in Deutschland heilig sind. Wenn die biographischen Daten eines Beamten ausnahmsweise mal offenliegen, ist das eine Rarität, die viel über das Innenleben der Exekutive aussagt. Diebel hat einige namhaft gemacht, vor allem solche mit brauner Weste und finsterner Vergangenheit. Ein Blick hinter die Kulissen kann zeigen, dass ein Einzelner womöglich mehr vermag als eine ansonsten einflussreiche politische Partei. Es kommt mithin darauf an, wes Geistes Kind dieser eine ist. Ihn näher kennenzulernen, ist fast so wie ein Sechser im Lotto.

Diese seltene Erfahrung wurde der Öffentlichkeit mit der Affäre um den ehemaligen Verfassungschutzpräsidenten Hans-Georg Maaßen beschert. Dabei fiel dieser bereits 2006 zum ersten Mal auf. Damals wollten die Amerikaner den Deutsch-Türken Murat Kurnaz, den sie von 2002 bis 2006 völkerrechtswidrig in Guantánamo eingesperrt hatten, nach Deutschland „überstellen“. Maaßen, zuständig im BMI, empfahl eine Ablehnung: Kurnaz' unbegrenztes Aufenthaltsrecht sei verfallen, er habe mehr als sechs Monate außer Landes gelebt und sich auch nicht ordnungsgemäß bei den zuständigen Behörden gemeldet. Rabulistik dieser Art hat die Jurisprudenz in Verurteilung gebracht. Die ehemalige Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin wandte sich denn auch vehement gegen die Berufung des spitzfindigen Zynikers als Honorarprofessor an die FU Berlin. Sie nannte das Gutachten „falsch, empörend und unmenschlich“. Ein vernichtendes Urteil, doch einem Beamten auf Lebenszeit tut es nicht weh. Wie begründet das Misstrauen war, das manchen bei seinem Namen befiel, zeigte sich dann endgültig 2018, als Maaßen nach den Unruhen in Chemnitz die Machenschaften der Rechtsradikalen kleinredete. Wer legt für einen wie ihn noch seine Hand ins Feuer?

Der Leser verdankt Diebel diese Lektion in Staatsbürgerkunde – genauer hinzusehen und tiefer zu schürfen. Die Lektion von damals gilt auch heute noch, das zeigt nicht zuletzt der Fall Maaßen. Wer Diebels Buch auf sich wirken lässt, hat daher noch einen anderen Titel vor Augen: „Die unheimliche Macht der Exekutive“.