

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Friedrich Schäfer

Verfassungstreue
im öffentlichen Dienst

Wilhelm Mensing

Zum „Offensivkonzept
zur Bekämpfung des
anarchistischen Terrorismus“
der CDU/CSU

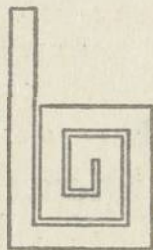
B 25/76

19. Juni 1976

Friedrich Schäfer, Dr. jur., geb. 6. April 1915 in Sindelfingen; Professor, Staatssekretär a. D., Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen und Berlin; von 1957 bis 1967 und seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Sozialdemokratischen Partei; Vorsitzender des Innenausschusses und der Enquête-Kommission Verfassungsreform.

Veröffentlichungen u. a.: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, 1967, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage 1975; Verfassungsprobleme einer Finanzreform, 1967; Zur Frage des Wahlrechts in der Weimarer Republik, 1967; Sozialdemokratie und Wahlrecht, 1967; Die Funktion von Bundesparteitagern im föderativen modernen Parteienstaat, 1970; Aktuelle Probleme des Föderalismus, 1972; Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, 1974; Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, 1975; Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip, in: Friedrich Schäfer (Hrsg.), Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern, „Verfassung und Verfassungswirklichkeit“ Bd. 9, Jahrbuch 1974, 1975.

Wilhelm Mensing, Dr. jur., geb. 1935 in Werl/Westfalen; von 1964 bis 1972 im Bundesministerium für Gesundheitswesen und im Bundesministerium des Innern; seit 1972 wissenschaftlicher Mitarbeiter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Fragen der inneren Sicherheit.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Verfassungstreue im öffentlichen Dienst

I.

Die Bundesrepublik Deutschland schützt ihre verfassungsmäßige Ordnung gegen alle Versuche von Gruppen oder von Einzelpersonen, diese demokratisch-parlamentarisch-rechtsstaatliche Ordnung zu beseitigen. Mit Parteien, die gegen diese Ordnung antreten, bedarf es der politischen Auseinandersetzung; bei den Wahlen soll der Bürger entscheiden. Bei allen Wahlen zum Bundestag oder zu den Landtagen haben die Extremen, die gegen unsere Demokratie kämpfen, vernichtende Niederlagen erlitten.

Sie versuchen, auf anderem Wege Einfluß zu gewinnen. Da der Verwaltung durch eigenen Verfassungsauftrag der Vollzug der Gesetze obliegt und dies durch Angehörige des öffentlichen Dienstes erfolgt, wird versucht, in einem „Marsch durch die Institutionen“, wie es ausdrücklich genannt wurde, an entscheidende Stellen im Staat heranzukommen, um so in der Lage zu sein, staatliche Macht auszuüben gegen die staatliche Verfassungsordnung. Wenn ein Lehrer seinen Lehrauftrag dazu benutzt, die Kinder im kommunistischen oder nationalsozialistischen Sinne zu indoktrinieren, dann erfüllt er nicht seinen Auftrag, sondern arbeitet gegen unsere demokratische Grundordnung.

1. Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder bestimmen, daß in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer

„die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“.

Eine Änderung der Bestimmungen des Grundgesetzes und der Beamtengesetze ist nicht erforderlich und ist von keiner Seite vorgeschlagen worden.

Es geht also um die Anwendung der Gesetze, um die Verwaltungspraxis. Die Durchführung

der Gesetze liegt bei den insoweit selbständigen Bundesländern; die Bundesregierung hat kein Weisungsrecht gegenüber den Ländern.

Am 28. Januar 1972 faßten die Regierungschefs des Bundes und der Länder einen Beschluß, mit dem eine einheitliche Anwendung der bestehenden Gesetze erreicht werden sollte. Der Beschluß hat folgenden Wortlaut:

„1. Nach den Beamtengesetzen in Bund und Ländern

darf in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt,

sind Beamte verpflichtet, sich aktiv innerhalb und außerhalb des Dienstes für die Erhaltung dieser Grundordnung einzusetzen.

Es handelt sich hierbei um zwingende Vorschriften.

2. Jeder Einzelfall muß für sich geprüft und entschieden werden. Von folgenden Grundsätzen ist dabei auszugehen:

2.1 Bewerber

2.1.1 Ein Bewerber, der verfassungsfeindliche Aktivitäten entwickelt, wird nicht in den öffentlichen Dienst eingestellt.

2.1.2 Gehört ein Bewerber einer Organisation an, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, so begründet diese Mitgliedschaft Zweifel daran, ob er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird. Diese Zweifel rechtfertigen in der Regel eine Ablehnung des Anstellungsantrages.

2.2 Beamte

Erfüllt ein Beamter durch Handlungen oder wegen seiner Mitgliedschaft in einer Organisation verfassungsfeindlicher Zielsetzung die Anforderungen des § 35 Beamtenrechtsrahmengesetz nicht, aufgrund derer er verpflichtet ist, sich durch sein gesamtes Verhalten zu

Dem Manuskript liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verfasser auf Einladung der Dänisch-Deutschen Gesellschaft am 24. März 1976 in Kopenhagen gehalten hat.

der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des GG zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten, so hat der Dienstherr aufgrund des jeweils ermittelten Sachverhaltes die gebotenen Konsequenzen zu ziehen und insbesondere zu prüfen, ob die Entfernung des Beamten aus dem Dienst anzustreben ist.

3. Für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst gelten entsprechend den jeweiligen tarifvertraglichen Bestimmungen dieselben Grundsätze.“

Eine einheitliche Anwendung trat nicht ein. Nach Auffassung der SPD und der FDP haben die von der CDU und CSU regierten Länder die Gesetze nicht verfassungskonform ausgelegt und angewandt. Um die Länder dazu zu zwingen, legte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, der am 24. Oktober 1975 von der SPD/FDP-Mehrheit des Bundestages als Gesetz beschlossen wurde. Ein solches Gesetz kann nur in Kraft treten, wenn der Bundesrat diesem Gesetz zustimmt. Die Mehrheit der CDU- und CSU-Länder verweigerte die Zustimmung. Die von der SPD und FDP geführten Länder erklärten daraufhin den Beschluß vom 28. Januar 1972 für gegenstandslos; sie werden in Zukunft nach dem vom Bundestag beschlossenen, aber nicht in Kraft getretenen Gesetz verfahren.

2. Während der Beratung des Gesetzentwurfes im Bundestag hat sich das Bundesverfassungsgericht mit den zur Entscheidung stehenden Fragen seinerseits — aus gegebenem Anlaß — befaßt. Es hat in seinem Beschluß vom 22. Mai 1975 u. a. folgende, für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung verbindliche Leitsätze verkündet:

„Es ist ein hergebrachter und zu beachtender Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), daß den Beamten eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung obliegt.

Es ist eine von der Verfassung (Art. 33 Abs. 5 GG) geforderte und durch das einfache Gesetz konkretisierte rechtliche Voraussetzung für den Eintritt in das Beamtenverhältnis, daß der Bewerber die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.

Die sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebende Rechtslage gilt für jedes Beamtenverhältnis, für das Beamtenverhältnis auf Zeit, für das Beamtenverhältnis auf Probe und für das Be-

amtenverhältnis auf Widerruf ebenso wie für das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.

Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung der Persönlichkeit eines Beamtenanwärters erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt — unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist oder nicht.

Die durch Art. 33 Abs. 5 GG gedeckten Regelungen des Beamten- und Disziplinarrechts sind allgemeine Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG.

Es steht nicht in Widerspruch zu Art. 12 GG, wenn der hergebrachte Grundsatz des Berufsbeamtentums im Beamtenrecht verwirklicht wird, vom Bewerber für ein Amt zu verlangen, daß er die Gewähr bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.“

3. Es geht also um die Frage, welche Qualifikationen wir in der Bundesrepublik Deutschland von denjenigen Bürgern verlangen, die in den öffentlichen Dienst eintreten wollen also ihren Beruf darin sehen, unmittelbar für den Staat und seine Verwaltung zu arbeiten. Dieser Beruf ist in Deutschland mehr als nur ein einfaches Arbeitsverhältnis: Wer Beamter wird — und dies ist die Mehrzahl der im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland tätigen Personen —, geht ein auf Lebenszeit angelegtes Verhältnis gegenseitiger Verpflichtungen zum Staat ein, das ihm einerseits eine Reihe wichtiger Ansprüche gibt; dazu gehören Unkündbarkeit, angemessene Bezahlung, Alters- und Krankheitsvorsorge für ihn und seine Familie, um nur die wichtigsten zu nennen. Andererseits hat sein Arbeitgeber, der Staat, Ansprüche an ihn: Er muß eine gute Ausbildung nachweisen, muß seine ganze Arbeitskraft zur Verfügung stellen, kann nicht streiken und hat gewisse besondere Loyalitätspflichten gegenüber der Verfassungsordnung. Die aktuelle Frage ist nun: Übertreiben wir es mit dieser Loyalitätspflicht? Lassen wir dem Beamten zu wenig Spielraum für eigene politische Auffassungen? Suchen wir uns die Bewerber zum öffentlichen Dienst danach aus, ob sie besonders angepaßt sind an offizielle Regierungsauffassungen? Was ist mit dem Kommunisten, mit dem Rechtsextremisten, der Beamter werden will?

4. In der Öffentlichkeit ist in letzter Zeit manche Kritik geübt worden, allerdings in verschiedenen Richtungen. Die einen sagen, in der Bundesrepublik Deutschland würden mißliebige politische Richtungen diskriminiert, es werde die „Gesinnung“ der Bewerber erforscht, es gebe „Berufsverbote“ gegen bestimmte politische Gruppen und deren Angehörige, und die kritischen Staatsbürger würden überwacht und beschnüffelt, um sie aus dem Staatsdienst fernhalten zu können. Andere sind besorgt, der Staatsdienst werde den Feinden der freiheitlichen Verfassung geöffnet, er werde unterwandert von Gegnern der parlamentarischen Demokratie, und eine übertriebene Liberalität bei der Einstellungspraxis in den öffentlichen Dienst verschaffe politischen Extremisten die Möglichkeit, den freiheitlichen Staat von innen heraus zu zermürben — und dies unter Kündigungsschutz und Pensionsanspruch, also gewissermaßen durch staatlich besoldete Revolutionäre.

Gerade die grausame Lektion des Faschismus und seiner Entstehungsgründe in der Zeit der Weimarer Republik zwischen den beiden Weltkriegen bildet die eigentliche, tiefere Ursache dafür, daß die Frage der Zulassung zum öffentlichen Dienst in so grundsätzlicher und so scharfer Form diskutiert wird. Der Ausgangspunkt ist ein völlig normaler Vorgang für jeden Staat, auch und gerade für den demokratischen Staat: Wir verpflichten unsere Beamten auf die Verfassung. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keine besondere, eigens auf politische Interessen zugeschnittene „Extremistengesetzgebung“, es gibt keine Sonderbestimmungen gegen bestimmte Gruppen oder Meinungen. Was es gibt, und zwar seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, sind Bestimmungen in den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder, wonach die Beamten die Gewähr dafür bieten müssen, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Dies ist eine Konkretisierung des selbstverständlichen Grundsatzes, daß der Staat als ganzer an die Verfassung gebunden ist und deshalb auch seine Bediensteten verpflichtet sind, diese Verfassung einzuhalten und zu verwirklichen.

Dieser an sich ganz natürliche Vorgang hat bei uns in Deutschland besonderes Gewicht.

Beide Richtungen der Kritik sind so nicht berechtigt. Wir tun alles dafür, daß sie unberechtigt bleiben und begrüßen es, daß es eine große Sensibilität gibt gegenüber Entwicklungen in Deutschland, die das Verhältnis von Staat und Bürger, die Frage der politischen Meinungs- und Handlungsfreiheit, das Problem jedweder beobachtender oder überprüfender Tätigkeit von Verfassungsschutzbehörden berühren. Dieselbe Aufmerksamkeit gegenüber diesen Fragen zeigen wir in der Bundesrepublik Deutschland; das zeigt schon die Art, wie diese innenpolitische Diskussion geführt wird. Hier sind bittere Erfahrungen der Vergangenheit gegenwärtig, und wir müssen diese Diskussion im Bewußtsein historischer Hypothesen konsequent führen. Gleichzeitig müssen wir wachsam sein gegenüber Versuchen, absichtsvoll auf ein dunkles Kapitel der deutschen Geschichte anzuspielden und damit falsche Schlüsse für die Gegenwart zu ziehen.

II.

Wir betonen die Treue zur Verfassung gerade deshalb so besonders, weil wir einmal erlebt haben, wie die erste demokratische Verfassung unseres Landes — die Weimarer Verfassung von 1919 — mißbraucht, zermürbt und schließlich zerschlagen wurde.

Diese Erfahrung hat unsere zweite freiheitlich-demokratische Verfassung, das Grundgesetz von 1949, geprägt, und diese Erfahrung veranlaßt uns heute, den Staat und sein Personal als eingeordnet und eingebunden in die tragenden Grundwerte unserer Verfassung zu begreifen. Weil der Staat selbst unter dem Gebot der Verfassung steht, zugleich aber sie zu verwirklichen und sie zu schützen hat, verlangen wir vom Beamten mehr als vom anderen Staatsbürger: Er darf ihr nicht gleichgültig oder gar feindlich gegenüberstehen, sondern er soll eintreten für Menschenwürde, Freiheit und Demokratie.

1. Diese besondere historische Bedingtheit unserer Verfassung macht erst ganz deutlich, was der Kern der aktuellen Auseinandersetzungen ist. Die Weimarer Verfassung von 1919 enthielt bereits die wesentlichen bürgerlichen Freiheitsrechte der westlichen Demokratien. Sie war im übrigen ein reines Organisationsstatut, ein gleichsam neutralistischer Rahmen für das politische Handeln, der mit

den Inhalten und Werten einer freiheitlichen und sozialen Gesellschaft erst zu füllen war. Diese Ausfüllung mit veränderten Werten, der materielle und substantielle Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur demokratisch-parlamentarischen Republik, ist damals nicht gelungen. Daß diese Verankerung demokratischer und sozialer Werte in der offenen Verfassung nicht hinreichend glückte, lag zu einem Teil auch an einer konservativen, teilweise noch monarchistisch eingestellten Beamtenschaft. Die höhere Verwaltungsbürokratie, die Richter und die Professoren standen der Demokratie und der Republik häufig noch skeptisch gegenüber und waren teilweise nicht bereit, sich mit voller Kraft und aus innerster Überzeugung für sie einzusetzen. Dies schwächte die Handlungsfähigkeit und die Überzeugungskraft der ersten deutschen Republik und machte sie anfällig, teilweise sogar wehrlos gegen eine maßlose und rücksichtslose Agitation von den politischen Extremen her. In der Folgezeit wurde die Weimarer Republik zwischen der äußersten Rechten und der äußersten Linken zerrieben. Faschisten und Kommunisten hatten bei aller Gegensätzlichkeit ein gemeinsames Ziel: die Zerschlagung des demokratischen Parlamentarismus.

2. Dies waren die Erfahrungen, die dem Verfassungsgeber 1949 vor Augen standen, als das Grundgesetz geschaffen wurde. Man war sich einig: Diesmal sollte die Verfassung selbst die Grundwerte und Grundlagen des staatlichen Zusammenlebens statuieren und für alle verbindlich machen. Es entstand eine nicht mehr neutrale, sondern werterfüllte Verfassung; die Demokratie sollte „abwehrbereit“ sein, die Verfassung selbst sollte die Mittel zu ihrem Schutz enthalten, um nicht noch einmal zum Spielball in den Händen unkontrollierter politischer Mächte zu werden.

Dies führte zu einer ganz spezifischen Gestaltung des Grundgesetzes. Es beginnt mit den Worten: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz). Während die Weimarer Verfassung noch mit der Aussage begann: „Das Deutsche Reich ist eine Republik“, stellt das Grundgesetz den Menschen allen anderen Bestimmungen voran und macht ihn damit zum obersten Bezugspunkt jedes staatlichen und politischen Bemühens. Dies bleibt nicht unverbindliche Erklärung, sondern wird in Artikel 1 Abs. 3 GG rechtlich

verbindlich gemacht: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“ Es folgen sodann die Grundrechte, an deren Spitze die allgemeine Handlungsfreiheit und die Freiheit der Person steht, gefolgt vom Gleichheitsgrundsatz und von den bürgerlichen Freiheitsrechten. Auf die Garantie der Vereinigungsfreiheit mit ihrer Bestandsgarantie für die Gewerkschaften und der verfassungsrechtlichen Anerkennung des Streikrechts folgt einer der vollständigsten Menschen- und Bürgerrechtskataloge aller europäischen Verfassungen. Dazu kommt ein weit ausgebauter Verwaltungsschutz, formuliert als Anspruch jedes Bürgers auf lückenlose gerichtliche Nachprüfbarkeit allen staatlichen Handelns. In Freiheits- und Beteiligungsrechte darf entweder gar nicht oder nur auf Grund von Gesetzen eingegriffen werden. Dies alles ist unmittelbar geltendes Recht für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, das einklagbar und vollziehbar ist; es sind also keine bloßen Programmsätze. Zusätzlich enthält das Grundgesetz eine „Ewigkeitsklausel“, die die Grundwerte der Verfassung, wie sie im Zusammenhang mit Artikel 1 GG skizziert wurden, vor Änderungen auch durch den Verfassungsgeber selbst schützt; es gibt also keine Mehrheit in den Gesetzgebungsorganen der Bundesrepublik Deutschland, mit der jene grundlegende Konstruktion der werthafter Demokratie (Artikel 1 und Artikel 20 GG) abgeändert werden könnte.

3. Eine so stark auf den Menschen bezogene, freiheitliche Verfassung kann selbstverständlich mißbraucht werden. Ihr Schutz kann auch von ihren Gegnern in Anspruch genommen werden. Wer diese Verfassung beseitigen will, kann sich geraume Zeit ihrer Vorteile bedienen.

Auch dagegen sucht das Grundgesetz selbst Vorkehrungen zu treffen, um gegebenenfalls notwendige Gegenmaßnahmen nicht in das Ermessen der Exekutive zu stellen, sondern ihrerseits verfassungsrechtlich zu fixieren. Dazu gehört die Möglichkeit, daß das Bundesverfassungsgericht bestimmte Freiheitsrechte — vor allem solche der politischen Betätigungsfreiheit — demjenigen aberkennt, der sie zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht (Artikel 18 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat davon allerdings noch in keinem Falle Gebrauch gemacht. Eine andere Vorkehrung fin-

det sich in der Wissenschaftsfreiheit des Artikels 5 Abs. 3 GG: Hier wird festgestellt, daß die Freiheit der Lehre nicht von der Treue zur Verfassung entbindet. Eine weitere Sicherung stellt die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien dar. Das Grundgesetz spricht in Artikel 21 ihre Anerkennung als verfassungsrechtliche Institutionen aus, sieht aber andererseits die Möglichkeit vor, sie durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig zu erklären, wenn sie darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Davon wurde in den ersten Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland Gebrauch gemacht: Auf der äußersten Linken wurde die Kommunistische Partei Deutschlands, auf der äußersten Rechten die Sozialistische Reichspartei für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst. Die Bekämpfung von Aktivitäten, die die Freiheitsrechte zu deren Abschaffung mißbrauchen, findet eine Entsprechung in Artikel 17 der Menschenrechtskonvention, wonach keines der in der Konvention gewährten Grundrechte mit der Tendenz ausgeübt werden darf, die von der Menschenrechtskonvention gewährten Rechte zu beschränken.

4. Während diese Schutzbestimmungen für die Verfassung für und gegen jedermann gelten, hat der Beamte eine zusätzliche Pflicht: Er darf die Verfassung nicht nur nicht bekämpfen, sondern muß für sie eintreten. Der Grund dafür erschließt sich leicht, wenn wir nunmehr die Erfahrungen mit dem Niedergang der Weimarer Verfassung und die daraus im Grundgesetz gezogenen Folgerungen heranziehen: Weil Menschenwürde und Freiheit auch die Verwaltung unmittelbar als geltendes Recht binden, muß ihr Instrument, der öffentliche Dienst, auch bereit sein, sich auf diese Grundwerte verpflichten zu lassen. Letztlich besteht die Verwaltung aus den Menschen, deren sie sich bedient; wären diese nicht bereit, sich von der Verfassung binden zu lassen und ihren Zielen und Werten zur Verwirklichung zu verhelfen, so könnte auch die Verwaltung als ganze diesem ihrem Verfassungsauftrag nicht gerecht werden. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht umstritten. Ein verfassungstreuer Staatsdienst ist eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Erhaltung der Freiheit.

Von hier aus wird das eigentliche Problem sichtbar: Es ist nicht umstritten, daß der öffentliche Dienst die Verfassung einhalten, schützen, verwirklichen, kurz, für sie eintreten muß. Umstritten ist vielmehr, wie wir erkennen können, ob ein Beamter oder ein Bewerber zum öffentlichen Dienst hierzu nicht bereit ist. Wie sollen wir die Feindseligkeit gegenüber der Verfassung definieren, wie den Verfassungsfeind erkennen? Was darf der Staat den Bewerbern für die Beamtenlaufbahn abverlangen? Wie hat er sie zu behandeln?

Um diese Fragen kreist der Konflikt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, und hier liegt auch die politische und ideologische Brisanz des Themas. Das Problem darf nicht unterschätzt werden; denn an ihm zeigt sich — über seinen eigentlichen Inhalt hinaus —, inwieweit wir in der Bundesrepublik Deutschland in der Lage sind, innenpolitische Auseinandersetzungen ohne jede Beeinträchtigung der Verfassungsprinzipien zu führen. Der Staat darf nicht, indem er Grundgesetzgegner in die Schranken weisen möchte, seinerseits die Grundrechte beschränken. Es gibt gewissermaßen einen bequemen Weg und einen mühsamen Weg bei der Auseinandersetzung mit Gegnern der Verfassung. Den bequemen Weg möchte das konservative Lager in der Bundesrepublik Deutschland, die CDU und die CSU, gehen. Sie verlangen, daß ein Bewerber für den öffentlichen Dienst, der einer verfassungsfeindlichen Partei oder Vereinigung als Mitglied angehört, schon allein aus diesem Grund nicht in den Staatsdienst übernommen werden darf. Das Bequeme daran ist nicht nur die Pauschalität, mit der einfach auf Mitgliedschaften abgestellt wird, sondern vor allem die Ungeklärtheit des Begriffs der Verfassungsfeindlichkeit. Wer Verfassungsfeind ist oder welche Gruppe sich verfassungsfeindlich betätigt, steht nämlich der politischen Bewertung offen, und die Maßstäbe können in der politischen Auseinandersetzung verändert werden. Macht man den Begriff der Verfassungsfeindlichkeit zum Kriterium für die Ablehnung von Bewerbern zum öffentlichen Dienst, so kommt es entscheidend darauf an, wie sie definiert wird und wie der Vorwurf der Verfassungsfeindlichkeit gegenüber einem Bewerber begründet und bewiesen wird.

III.

Sozialdemokraten und Freie Demokraten in der Bundesrepublik Deutschland haben die Tragweite dieser Grundfrage erkannt. Sie haben deshalb eine Meinungsbildung der gesamten Partei herbeigeführt und durch Beschlüsse auf Bundesparteitagen ihre Haltung dazu festgestellt. Die Unionsparteien haben dieses Thema nicht zum Gegenstand von Parteitag gemacht.

Die SPD hat auf ihrem Parteitag in Hannover im April 1973 folgendes beschlossen:

„Die von der SPD geführten Regierungen, die SPD-Bundestagsfraktion und die SPD-Landtagsfraktionen werden aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß bei der Bekämpfung verfassungswidriger Bestrebungen, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten, eine verfassungsgemäße und rechtsstaatliche Behandlung von Bewerbern und Bediensteten im öffentlichen Dienst gewährleistet ist.

Dabei ist nach folgenden Grundsätzen zu verfahren:

1. Entsprechend den Vorschriften des Grundgesetzes, der Beamtengesetze und Tarifverträge ist Voraussetzung für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst das Bekenntnis und der aktive Einsatz für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes. Einer zusätzlichen Treueerklärung bedarf es nicht.
2. Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 1961 kann ‚bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen‘. Die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen politischen Partei steht daher einer Mitarbeit im öffentlichen Dienst nicht entgegen. Dies gilt auch für die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Organisation.
3. Jeder einzelne Zweifelsfall ist genau zu überprüfen. Auf Angaben anonym bleibender Zeugen darf die Ablehnung nicht gestützt werden. Der Betroffene ist anzuhören; im Falle der Ablehnung oder Entfernung aus dem Dienst müssen ihm die Gründe schriftlich mitgeteilt werden, damit er sie gerichtlich überprüfen lassen kann. Eine derartige Entscheidung darf nur von der obersten Dienstbehörde ausgesprochen werden. Hat die öffentliche Hand ein Ausbildungsmonopol rechtlicher

oder faktischer Art, muß einem Bewerber Gelegenheit gegeben werden, seine notwendige Ausbildungszeit zu absolvieren.

4. Auch im Bereich des öffentlichen Dienstes muß die verfassungsrechtlich garantierte Vielfalt von Meinungen erhalten bleiben, damit eine Verengung des Freiheitsraumes vermieden wird und für weiterführende Ideen und Initiativen, die auf nicht gewaltsame Veränderungen im Rahmen des Grundgesetzes gerichtet sind, Platz bleibt.

5. Verfassungswidrige Bestrebungen müssen vor allem politisch bekämpft werden; administrative Mittel können stets nur ergänzend hinzutreten.

6. Die bisherige Entscheidungspraxis ist zu überprüfen. Entscheidungen, die mit den vorstehenden Grundsätzen nicht übereinstimmen, sind aufzuheben. Der Beschluß der Ministerpräsidenten vom 28. Januar 1972 ist entsprechend zu ändern und zu präzisieren.“

Im November desselben Jahres hat die FDP auf ihrem Parteitag in Wiesbaden den folgenden, in der Sache parallelen Beschluß gefaßt:

1. Der Öffentliche Dienst in einem freiheitlichen Rechtsstaat darf nicht den Gegnern der freiheitlich-demokratischen Grundordnung überlassen werden.
2. Die Verteidigung der Freiheit muß auch und gerade gegenüber den Feinden der Freiheit mit einem Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit erfolgen.
3. Der Beschluß der Ministerpräsidenten vom 28. Januar 1972 hat das Ziel einer eindeutigen und einheitlichen rechtsstaatlichen Handhabung der geltenden Gesetze nicht erreicht.
4. Alle Entscheidungen über die Einstellung von Bewerbern für den Öffentlichen Dienst können sich nur auf geltendes Recht stützen.
5. Hiernach muß in jedem Einzelfall geprüft werden, ob tatsächlich Anhaltspunkte für einen begründeten Zweifel bestehen, daß der Bewerber die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einsteht.
6. Diese Einzelprüfung verbietet jede pauschale und generalisierende Wertung.
7. Vor der Entscheidung über die Versagung ist dem Bewerber die Möglichkeit zur Stellung-

nahme zu den gegen ihn vorliegenden Ablehnungsgründen zu geben.

8. Der Bewerber hat einen Anspruch darauf, daß die Ablehnung der Einstellung schriftlich zu begründen ist. Die Ablehnung darf nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden.

9. Die F.D.P. tritt darum in Bund und Ländern dafür ein, das geltende Recht nach den oben dargelegten Grundsätzen auf gesetzgeberischem Wege zu ergänzen, um seine eindeutige und einheitliche rechtsstaatliche Handhabung sicherzustellen.

10. Im Interesse der Rechtssicherheit hält es die F.D.P. zugleich für notwendig, in der Frage des Verhältnisses zwischen der Treuepflicht der Beamten und dem Parteiprivileg des Grundgesetzes eine Grundsatzentscheidung des Bundesgesetzgebers und ggf. des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen.“

Dies entspricht auch der Haltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes in dieser Frage. Der DGB hat auf seinem 10. Ordentlichen Bundeskongreß 1975 folgenden Beschluß gefaßt:

„Der Deutsche Gewerkschaftsbund unterstreicht das in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland niedergelegte Grundrecht, daß niemand wegen seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Wer dieses Grundrecht antastet oder einzuengen trachtet, gefährdet oder beseitigt die entscheidende Grundlage der freiheitlichen und rechtsstaatlichen Demokratie in unserem Lande.

Ebenso klar und unmißverständlich bejaht der Kongreß die Verpflichtung des Staates, seine demokratische Grundordnung zu sichern. Dazu gehört das Recht des Staates, von den Beamten, Angestellten und Arbeitern des Öffentlichen Dienstes die Gewähr zu fordern, sich jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetz

zes einzusetzen, wie dies in den Beamtengesetzen von Bund und Ländern und in den für Angestellte und Arbeiter entsprechend geltenden Bestimmungen festgelegt ist. Die Feststellung darüber, ob ein Bewerber für den Öffentlichen Dienst oder ein Angehöriger des Öffentlichen Dienstes diese Pflicht nicht erfüllt und damit in Gegnerschaft zur Verfassung steht, muß in jedem Einzelfall nachgewiesen sein und von den zuständigen Gerichten überprüft werden können. Erst eine im Einzelfall rechtlich endgültige Feststellung bietet die Handhabe, die Eignung für den Öffentlichen Dienst abzusprechen. Diese Grundsätze, zu denen sich der Deutsche Gewerkschaftsbund ausdrücklich bekennt und die er mit allen Mitteln zu verteidigen verpflichtet ist, verbieten eine pauschale Hexenjagd und gebieten höchste Wachsamkeit der Demokraten.“

Diese Erklärung macht die innenpolitische Konfliktlinie deutlich. Sozialdemokraten, Freie Demokraten und Deutscher Gewerkschaftsbund haben sich auf dem mühsameren, aber demokratisch und rechtsstaatlich einwandfreien Weg verpflichtet. Sie lehnen es ab, Bewerbern zum öffentlichen Dienst pauschal den Stempel der Verfassungsfeindlichkeit aufzudrücken und verlangen deshalb die besondere Bewertung und Beurteilung jedes Einzelfalles. Niemand soll auf Grund seiner Gesinnung oder gar auf Grund von Gesinnungen anderer, die ihm zugerechnet werden, zurückgewiesen werden; allein seine persönlichen Aktivitäten können ausweisen, ob er für die Verfassung eintritt oder sie bekämpft. Werden einem Bewerber diesbezügliche Zweifel entgegengehalten, so muß die Behörde mit Tatsachen belegen können, worauf sich diese Zweifel gründen; der Bewerber muß sich mit Zweifelsgründen auseinandersetzen können — wofür er auch einen Anwalt zuziehen kann —, und ein etwaiger ablehnender Bescheid kann von ihm vor Gericht gebracht werden.

IV.

1. Dieses rechtsstaatliche Verfahren sieht das Gesetz vor, das der Deutsche Bundestag beschlossen hat, das aber vom Bundesrat — der Vertretung der Länder, in welcher die von CDU und CSU regierten Bundesländer zur Zeit die Mehrheit besitzen — abgelehnt und damit am Inkrafttreten gehindert wurde. Die Bundesrepublik Deutschland ist föderali-

stisch strukturiert, und gerade Fragen des Beamtenrechts, der Ausbildung und auch teilweise der inneren Sicherheit fallen in die relativ selbständige Regelungsbefugnis der Bundesländer. Weil in einigen Ländern die oben genannten Grundsätze der Behandlung von Bewerbern zum öffentlichen Dienst nicht immer eingehalten wurden, hat der Bundestag

dieses Gesetz beschlossen, mit dem ein einheitliches Verfahren überall im Bundesgebiet erreicht werden sollte. Dabei ist anzumerken, daß dieses Gesetz keine neuen materiellen Bestimmungen einführt oder etwa die Rechte bestimmter politischer Gruppen oder Positionen beschneidet; es handelt sich nicht um eine besondere „Extremistengesetzgebung“ oder um eine gesetzliche Einschränkung des Berufszugangs. Das Bundesverfassungsgericht stellt dazu in seiner bereits zitierten Entscheidung fest:

„Die Verfassung und die sie konkretisierende Regelung des Beamtenrechts statuiert kein Berufsverbot. Sie stellen nur eine legitime Zulassungsvoraussetzung auf, die zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nötig ist und von jedem, der den Staatsdienst anstrebt, erfüllt werden kann, wenn er will.“

Gerade daraus erklärt sich, daß der von CDU und CSU beherrschte Bundesrat seine Zustimmung verweigert hat. Politisch rechtsstehende Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland wünschen keine klare Entscheidung und zweifelsfreie Regelung dieser Frage. In bestimmten Bundesländern wird weiterhin so verfahren, daß in der Bevölkerung Unsicherheit wachgehalten und gegenüber der gesamten Linken in der Bundesrepublik Deutschland der Vorwurf verfassungsrechtlicher Unzuverlässigkeit erhoben wird.

2. Demgegenüber halten SPD und FDP an den vom Bundestag beschlossenen Bestimmungen für ein rechtsstaatliches Verfahren fest. Nach der Ablehnung dieses Gesetzes durch den Bundesrat haben die Innenminister der sozialliberal regierten Bundesländer am 20. Februar 1976 beschlossen, in ihren Ländern so zu verfahren, wie das Bundesgesetz es vorgesehen hat. Sie befinden sich damit in Ubereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht, das in seinem Urteil ausgesprochen hat, daß die Zurückweisung eines Bewerbers zum öffentlichen Dienst nur auf Grund einer rechtsstaatlichen, gerichtlich nachprüfaren Behandlung jedes Einzelfalles erfolgen darf. Innerhalb dieser Bewertung jedes Einzelfalles gilt nach dem Beschluß des Gerichts: „Ein Teil des Verhaltens, das für die Beurteilung ... erheblich sein kann, kann auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt.“ Es genügt demnach nicht, einfach auf die Parteizugehörigkeit als solche abzustellen. Darüber hinaus hat das

Bundesverfassungsgericht geurteilt, die betreffenden Personalbehörden dürften sich Unterlagen über Bewerber „nicht erst von anderen (Staatsschutz-)Behörden systematisch zu tragen lassen“. Denn derartige Ermittlungen „vergiften andererseits die politische Atmosphäre, irritieren nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat (und sind) schwerlich vereinbar mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot der Verhältnismäßigkeit“. Dies ist nach dem verbindlichen Spruch des Bundesverfassungsgerichts die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland.

Dies bedeutet, daß ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren zur Verfügung steht, nach dem sich der Staat gegenüber Bewerbern zum öffentlichen Dienst zu verhalten hat. Das entbindet uns nicht von der dauernden Überprüfung unserer Maßstäbe, unserer Beurteilungskriterien. Keinesfalls sind wir berechtigt, Bestrebungen nach einer Veränderung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse leichtthin abzuqualifizieren und von vornherein als gegen die Verfassung gerichtet zu beurteilen.

Gerade auch der Staatsdienst in einer sich schnell wandelnden Gesellschaft braucht Menschen, die über den Tag hinaus denken können, die Phantasie und Kreativität entfalten und nicht nur auf ausgetretenen Pfaden gehen wollen. Dies gilt um so mehr, als wir uns dem Auftrag der Sozialstaatlichkeit in hohem Maße verpflichtet fühlen. Je mehr der Staat selbst gestaltend in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreift, dem Bürger als Partner gegenübertritt und ihn seinerseits zur Mitwirkung und Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten ermuntert, desto mehr benötigen wir auch einen öffentlichen Dienst, der Sensibilität für die Bedürfnisse der Bevölkerung entwickelt, neuen Ideen gegenüber aufgeschlossen ist und jede Diskussion offen führen kann. Wir brauchen im öffentlichen Dienst keine Menschen, die sich ängstlich an vermeintliche offizielle Auffassungen anpassen und vor jedem persönlichen Urteil zurückscheuen. Ich habe darauf schon Anfang 1974 in der Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages hingewiesen, in der die Parteien aus Anlaß der 25jährigen Wiederkehr des Erlasses des Grundgesetzes ihre unbedingte Loyalität gegenüber dieser Verfassung zum Ausdruck brachten. Ich habe damals u. a. ausgeführt, daß wir eine Jugend haben wollen,

die ihr Mißbehagen, wo es besteht, auch zum Ausdruck bringt, eine Jugend, die sich — wenn auch manchmal mühsam und für uns beängstigend — hindurchentwickelt zum politischen Träger unseres Staates; daß unsere Jugend in der Bundesrepublik Deutschland die erste Generation ist, die in einer Demokratie geboren wurde, aufwächst und in ihr politische Verantwortung übernimmt; und daß es unsere Aufgabe ist, diese Jugend in den Staat unseres Grundgesetzes hineinzuleiten durch Diskussion und Überzeugung. Dies sollte auch zeigen, welche Hoffnung wir in diese demokratisch und freiheitlich erzogene Jugend setzen.

3. In diesem Rahmen ist das zu verstehen, was zum Umfang extremistischer Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland zu sagen bleibt. Wir haben ganz auf der Rechten eine politische Partei, die NPD, und ganz auf der Linken eine Partei, die DKP; gegen beide ist niemals ein Verbotsantrag gestellt worden, weil unsere Überzeugung immer wieder bestätigt wurde, daß die Auseinandersetzung mit diesen politischen Positionen offen und vor den Augen der Wähler geführt werden muß. Jede Parlamentswahl beweist die fehlende Resonanz dieser Parteien in der Bevölkerung. Die NPD, die früher in einigen Bundesländern eine größere Rolle zu spielen schien, ist heute zur völligen Bedeutungslosigkeit herabgesunken. Bei der Bundestagswahl 1972 erhielt sie 0,6 v. H. der Stimmen, die DKP 0,3 v. H.

4. Dies heißt aber nicht, daß wir extremistische politische Bestrebungen einfach ignorieren könnten. Nicht nur gegenüber der äußersten Rechten haben wir unsere besondere, historisch begründete Einstellung und die daraus erwachsende Verpflichtung zur Wachsamkeit. Auch unsere Haltung gegenüber den Kommunisten ist nicht frei von Besonderheiten

der deutschen Geschichte und der deutschen Gegenwart. Die Situation in Deutschland ist insofern nicht vergleichbar etwa mit der in Frankreich oder Italien. Die Rolle der Kommunisten bei der Zerstörung der Weimarer Republik wurde schon angesprochen. Die deutsche Teilung als Folge des Zweiten Weltkrieges — der seinerseits mit einer Folge der Zerstörung der Weimarer Republik war —, die Eingebundenheit der beiden deutschen Staaten in die gegensätzlichen Weltmachtblöcke bewirken ein Sonderproblem für die Einstellung zum Kommunismus in der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb geht es hier nicht um eine nur innenpolitisch zu verstehende Auseinandersetzung; sie wird vielmehr verschärft durch außenpolitische und weltpolitische Aspekte und Bedingungen. Der eine deutsche Staat, die DDR, interveniert beim anderen, der Bundesrepublik Deutschland, mit dem gesamten Arsenal von Ausspähung, Agententätigkeit und ideologischer Kriegführung. Sie selbst schützt sich vor möglichen Gegenaktivitäten durch ein geschlossenes, unfreiheitliches System, das die in der Bundesrepublik gewährten und faktisch ausgeübten Freiheitsrechte, vor allem die politischen Handlungsmöglichkeiten, nicht gewährt. Die DKP in der Bundesrepublik Deutschland ist in größter Abhängigkeit finanzieller und ideologischer Art von der SED in der DDR. Hier liegt der Grund, warum die Mitgliedschaft von Bewerbern zum öffentlichen Dienst in der DKP für uns nicht gleichgültig sein kann, sondern, zusammen mit anderen konkreten Aktivitäten des jeweiligen einzelnen Bewerbers, Zweifel an der Verfassungstreue des Betreffenden wachrufen muß. Hier spielt nicht marxistische Weltanschauung die entscheidende Rolle, sondern die Notwendigkeit, eine massive und durchaus feindselige Einwirkung auf unsere Verfassungsordnung in Grenzen zu halten.

V.

Die unverminderte Aktualität der Problematik hat die SPD veranlaßt, in einem weiteren Parteitagebeschuß ihre Position zu verdeutlichen und zu begründen. Seit dem oben zitierten Beschuß waren zweieinhalb Jahre vergangen, das Bundesverfassungsgericht hatte gesprochen und der Bundestag hatte das erwähnte Gesetz zum Einstellungsverfahren beschlossen, das nun vor dem Bundesrat stand. In die-

ser Situation beschloß der Parteitag der SPD im November 1975 in Mannheim:

„1. Die von der SPD auf ihrem Bundesparteitag in Hannover betonte Selbstverständlichkeit, daß Personen, die verfassungswidrige Ziele verfolgen, nicht in den öffentlichen Dienst gehören, darf nicht länger dazu mißbraucht werden, Konservatismus oder Duckmäuserei mit Verfassungstreue gleichzu-

setzen. Zur Verwirklichung unserer freiheitlichen, auf einen demokratischen und rechtsstaatlichen Sozialstaat ausgerichteten Grundordnung werden vielmehr zukünftig mehr denn je auch im öffentlichen Dienst geistig unabhängige und selbstbewußte Demokraten benötigt, die über politische Urteilsfähigkeit verfügen und politische Überzeugung nicht nur besitzen, sondern auch vertreten.

2. Der Bundesparteitag nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß der Deutsche Bundestag den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften angenommen hat. Das Gesetz will gewährleisten, daß einerseits der öffentliche Dienst der Bundesrepublik Deutschland keine Personen aufnimmt, die verfassungswidrige Ziele verfolgen, daß aber andererseits auch angesichts der notwendigen Auseinandersetzung mit verfassungswidrigen Bestrebungen jedem Bewerber eine Behandlung zuteil wird, die den Grundsätzen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates entspricht.

3. Der Bundesparteitag begrüßt die Gesetzesvorlage der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag, derzufolge anstelle des geltenden beamtenrechtlichen Vorbereitungsdienstes ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ohne jede Diskriminierung eingeführt wird. Danach kann die Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis nur bei Bewerbern abgelehnt werden, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland in strafbarer Weise bekämpfen. Überprüfungen dürfen sich deshalb nur auf diesen Umstand beziehen.

4. Die bloße Gesetzesänderung allein kann allerdings den heute teilweise bestehenden Mißbrauch noch nicht ausschließen. Eine Änderung von Verwaltungsrichtlinien und Verfahrenspraxis muß hinzutreten.

Der Bundesparteitag begrüßt daher die vom Deutschen Bundestag zusammen mit dem Gesetz angenommene Entschliebung, die die Hauptanforderungen an eine streng rechtsstaatliche Verfahrenspraxis aller Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden verdeutlicht.

Der Bundesparteitag vertritt zur Verfahrenspraxis folgende Auffassung:

— Im freiheitlich-demokratischen Staat spricht die Vermutung für die Verfassungstreue eines jeden Bürgers;

— die Beurteilung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst hat daher durch die Einstellungsbehörden grundsätzlich auf Grund des Eindrucks zu erfolgen, den die Einstellungsbehörden vom Bewerber persönlich sowie aus seinen Bewerbungsunterlagen gewinnt;

— die Einstellungsbehörde darf, wenn sie auf Anfrage feststellt, daß über einen Bewerber Erkenntnisse des Verfassungsschutzes vorliegen, diese nur anfordern, und der Verfassungsschutz darf sie nur weitergeben, wenn dafür im Einzelfall ein Anlaß vorliegt. Ohne einen solchen Anlaß darf eine systematische karteimäßige Überprüfung eines Bewerbers nicht durchgeführt werden;

— Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers können nur durch überprüftes und ausgewertetes, gerichtsverwertbares Material ausgelöst und begründet werden, nicht durch bloße Berichte, Meldungen oder Anzeigen;

— ein länger zurückliegendes Verhalten, besonders in der Studien- und Ausbildungszeit eines jungen Menschen, darf nur in besonders schwerwiegenden Fällen herangezogen werden;

— ein Bewerber, dessen Verfassungstreue bezweifelt wird, muß sich zu den dafür vorgebrachten Tatsachen und Begründungen auch unter Mitwirkung eines Rechtsbeistandes äußern können. Der Rechtsbeistand soll bei der Anhörung anwesend sein. Er hat das Recht der vollen Akteneinsicht;

— die Begründung der Ablehnung eines Bewerbers muß nicht nur die Tatsachen angeben, auf die die Ablehnung gestützt wird, sondern auch die Bewertung dieser Tatsachen;

— die politische Verantwortlichkeit des jeweiligen Ministers erfordert bei der Ablehnung eines Bewerbers wegen mangelnder Verfassungstreue, daß der Minister die Entscheidung selbst trifft.

Diese Grundsätze sind im Zusammenhang mit den beschlossenen gesetzlichen Verfahrensregelungen geeignet, den vom Bundesverfassungsgericht abgesteckten Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens auszufüllen.

5. Der Bundesparteitag stellt fest, daß die vom Bundesparteitag 1973 in Hannover beschlossenen Grundsätze durch Bundesregierung und Bundestag konkretisiert worden sind, wonach bei Bewerbern zum öffentlichen Dienst in Zweifelsfällen eine Einzelprüfung

unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände, eine Anhörung des Bewerbers, die Verantwortung der obersten Dienstbehörde für die Entscheidung und eine schriftliche Begründung auf der Grundlage gerichtlich nachprüfbarer Tatsachen gegeben sein müssen.

Die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen politischen Partei kann für sich allein die Ablehnung eines Bewerbers nicht begründen.

Der Parteitag stellt weiter fest, daß CDU und CSU im Bundestag diesen Regelungen und Leitlinien für ein rechtsstaatliches Verfahren nicht zugestimmt haben. Dies legt die Besorgnis nahe, daß konservative Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland es hinnehmen, wenn nicht fördern, daß ein Klima von Mißtrauen und Furcht entsteht, daß Unterwürfigkeit und Obrigkeitsdenken wieder aufkeimen und daß die Vielfalt von Meinungen und Bestrebungen eingeengt wird.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands wird demgegenüber unbeirrt für die Freiheit der politischen Meinung und der politischen Betätigung einstehen und Offenheit und Kritikvermögen junger Menschen, gerade auch wenn sie im öffentlichen Dienst mitwirken wollen, fördern.

6. Der Bundesparteitag erwartet,

— daß der Bundesrat dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz seine Zustimmung nicht verweigern und sich den Inhalt der Entschlie-ßung zu eigen machen wird; daß in Bund, Ländern und Gemeinden das vom Bundesgesetzgeber beschlossene rechtsstaatliche Ver-fahren genauestens beachtet wird;

— daß die Praxis der Verfassungsschutzäm-ter und der Einstellungsbehörden gemäß den in diesem Beschluß niedergelegten Grundsät-zen gehandhabt wird;

— daß die Länder dieses Verfahren einheit-lich regeln und im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten auf ein entsprechendes Verfah-ren im kommunalen Bereich sowie bei Kör-perschaften, Anstalten und Stiftungen des öf-fentlichen Rechts hinwirken;

— daß die Versuche konservativer und reak-tionärer Politiker beendet werden, kritische Demokraten einer Sympathie für verfassungswidrige Bestrebungen zu verdächtigen;

— daß alle sozialdemokratischen Regierungs-verantwortlichen sich für die Durchsetzung und Einhaltung dieser Grundsätze einsetzen;

— daß alle Sozialdemokraten mit Wachsam-keit dafür sorgen, daß jeder Versuch der be-wußten Mißdeutung oder des schleichenden Abbaus der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vereitelt wird.

7. Die Sozialdemokratische Partei Deutsch-lands führt die Auseinandersetzung mit ver-fassungswidrigen Bestrebungen, Gruppen und Parteien politisch. Administrative Maßnah-men können nur eine ergänzende Wirkung haben. Nur eine Politik, die als ganze dem äußeren und inneren Frieden, der Freiheit und dem sozialen Fortschritt verpflichtet ist, wird die Bestandskraft unserer Verfassung für die Zukunft bewahren."

Die Entschlie-ßung des Deutschen Bundesta-ges, auf die der Parteitagsbeschluß Bezug nimmt, war zusammen mit dem Gesetz am 24. Oktober 1975 angenommen worden; sie sollte alle Behörden zu einem sorgfältigen, rechtsstaatlichen Verfahren anhalten und da-mit das Gesetz ergänzen und verdeutlichen. Die Entschlie-ßung hat folgenden Wortlaut:

„1. Der Bundestag ist der Auffassung, daß mit dem Gesetz die notwendige verfahrens-rechtliche Ergänzung der materiell-recht-lichen Vorschriften über die politische Treue-pflicht der Beamten, Richter und Soldaten geschaffen worden ist. Die neuen, den Be-schluß des 2. Senats des Bundesverfassungs-gerichts vom 22. Mai 1975 berücksichtigenden Regelungen geben den Einstellungsbehörden sachgerechte und eindeutige Anweisungen für das bei Einstellungen zu beachtende Ver-fahren. Die einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder geltenden Vorschriften sol-len sicherstellen, daß die Prüfung der Verfas-sungstreue der Bewerber bei allen Dienststel-len nach einheitlichen, ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit verbürgenden Grundsät-zen erfolgt, und die berechtigten und schutz-würdigen Belange der Betroffenen, insbeson-dere ihr Interesse an einem fairen und nach-prüfbareren Verfahren in vollem Umfang be-rücksichtigt werden.

Der Bundestag erwartet, daß bei der Prüfung, ob ein Bewerber für die Einstellung in den öf-fentlichen Dienst die von der Verfassung ge-forderte Gewähr des jederzeitigen Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundord-nung bietet, unter Zugrundelegung des Be-schlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 insbesondere folgende Grundsät-ze beachtet werden:

— Der freiheitliche demokratische Staat geht von der Verfassungsloyalität seiner Bürger aus. Zugunsten der Bewerber für den öffentlichen Dienst spricht daher grundsätzlich die Vermutung, daß sie in ihrer Person die Gewähr der Verfassungstreue bieten. Wenn bei Behörden Tatsachen vorliegen, die diese Vermutung im Einzelfall ernsthaft in Frage zu stellen geeignet sind, ergibt sich für die Einstellungsbehörden das Recht und die Pflicht, eine konkrete Überprüfung vorzunehmen.

— Der Bewerber hat das Recht, sich zu den Tatsachen und Gründen zu äußern, die gegen die Gewähr seiner Verfassungstreue sprechen. Zu seiner Unterstützung kann er einen Rechtsbeistand hinzuziehen.

— In der Begründung einer Einstellungsablehnung sind nicht nur die Tatsachen anzugeben, auf die sich die Entscheidung stützt, sondern auch deren Bewertung (Verfassungsfeindlichkeit).

— Äußerungen und Handlungen eines jungen Menschen aus seiner Ausbildungs- und Studienzzeit, insbesondere wenn sie längere Zeit zurückliegen, dürfen zur Begründung einer Einstellungsablehnung nur herangezogen werden, wenn sie nach Art und Schwere berechtigten Anlaß zu der Annahme geben, der Bewerber werde nach seiner Ernennung nicht die Gewähr bieten, daß er jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung eintritt. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Ermittlungen“ der letztgenannten Art können nur Verhaltensweisen zutage fördern, die in die Ausbildungs- und Studienzzeit eines jungen Menschen fallen, häufig Emotionen in Verbindung mit engagiertem Protest entspringen und Teil von Milieu- und Gruppenreaktionen sind, also sich wenig eignen als ein Element (von vielen), aus dem man einen Schluß auf die Persönlichkeit des zu Beurteilenden ziehen könnte; sie vergiften andererseits die politische Atmosphäre, irritieren

VI.

Die Bundesregierung hat nach Mitteilung des Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 59 vom 21. Mai 1976 am 19. Mai 1976 folgende Grundsätze für die Prüfung der Verfassungstreue zustimmend zur Kenntnis genommen:

nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat, stehen außer Verhältnis zum ‚Ertrag‘ und bilden insofern eine Gefahr, als ihre Speicherung allzu leicht mißbraucht werden kann.“

2. Die Bundesregierung wird ersucht, in ihrem Bereich — einschließlich der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit — die Beachtung der vorstehenden Grundsätze sicherzustellen.

3. Zur Sicherung der Rechtseinheit im Bundesgebiet werden die Länder gebeten, das bei der Einstellung von Bewerbern in den öffentlichen Dienst anzuwendende Verfahren einheitlich zu regeln und dabei insbesondere die oben aufgeführten Grundsätze zu beachten.

Ausgehend davon, daß die kommunalen Gebietskörperschaften oberste Dienstbehörden für ihren Bereich sind, werden die Länder außerdem gebeten, im Rahmen des rechtlich Möglichen darauf hinzuwirken, daß Einstellungsablehnungen im Kommunalbereich nur unter Berücksichtigung der oben dargelegten Grundsätze erfolgen. Entsprechendes gilt für sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit nach Landesrecht.“

Die von SPD und FDP geführten Regierungen in den Ländern und im Bund halten sich an das Gesetz und an die Entschliebung. Leider sind aus von CDU oder CSU geführten Bundesländern Verstöße hiergegen bekannt geworden. Selbst Mitglieder der SPD sind von Zurückweisungen nicht verschont geblieben. Da die Bundesregierung keine rechtlichen Mittel hat, gegen solche Praktiken einzuschreiten, wird es wohl eines weiteren Urteils des Bundesverfassungsgerichts bedürfen, um die Befolgung der in dem Beschluß von 1974 aufgestellten Grundsätze überall durchzusetzen.

„I.“

Die Feststellung, ob der Bewerber die Eignungsvoraussetzung der Gewähr der Verfassungstreue erfüllt, trifft die für diese Entscheidung zuständige Behörde unter Beachtung des Beschlusses des Bundesverfassungs-

gerichts vom 22. Mai 1975 — 2 Blv 13/73 — und der in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 1975 aufgestellten Grundsätze.

II.

Bei der Entscheidung, ob ein Bewerber die für die Einstellung in den öffentlichen Dienst erforderliche Gewähr der Verfassungstreue bietet, sollen einheitlich folgende Verfahrensgrundsätze beachtet werden:

1. Die Einstellungsbehörden sind verpflichtet, Bedenken, die gegen die Einstellung eines Bewerbers sprechen, und die dafür erheblichen Tatsachen schriftlich mitzuteilen.
2. Der Bewerber hat das Recht, sich hierzu mündlich oder schriftlich zu äußern.
3. Findet ein Anhörungsgespräch statt, ist ein Protokoll zu führen. Dem Bewerber ist auf Antrag Einsicht zu gewähren.
4. Die Mitwirkung eines Rechtsbeistands ist auf Antrag des Bewerbers zu gestatten. Sie ist auf die Beratung des Bewerbers und auf Verfahrensfragen zu beschränken.
5. Die Entscheidungszuständigkeit in den Fällen, in denen die Eignung des Bewerbers nicht festgestellt werden kann, liegt bei der obersten Dienstbehörde, d. h. grundsätzlich bei dem politisch verantwortlichen Minister.
6. Ablehnende Entscheidungen dürfen nur auf gerichtsverwertbare Tatsachen gestützt werden.
7. Dem Bewerber ist die Ablehnungsbegründung unter Angabe der hierfür maßgeblichen Tatsachen, jedenfalls auf seinen Antrag hin, schriftlich mitzuteilen. Der Bescheid erhält eine Rechtsmittelbelehrung.
8. Es wird sichergestellt, daß den anfrageberechtigten Stellen nur solche (gerichtsverwertbaren oder vorhaltbaren) Tatsachen mitgeteilt werden, die Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können.

Gegen die nach alledem eindeutige Rechtslage werden nach wie vor gewisse Bedenken vorgebracht. Auch wenn es sich dabei teilweise um von interessierter Seite zugespitzte Fragen und manchmal auch um bloße poli-

Neben diesen Grundsätzen kommt von der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 1975 den nachfolgenden Punkten besondere Bedeutung zu:

— Der freiheitlich-demokratische Staat geht von der Verfassungsloyalität seiner Bürger aus. Zugunsten der Bewerber für den öffentlichen Dienst spricht daher grundsätzlich die Vermutung, daß sie in ihrer Person die Gewähr der Verfassungstreue bieten. Wenn bei Behörden Tatsachen vorliegen, die diese Vermutung im Einzelfall ernsthaft in Frage zu stellen geeignet sind, ergibt sich für die Einstellungsbehörden das Recht und die Pflicht, eine konkrete Überprüfung vorzunehmen.

— Äußerungen und Handlungen eines jungen Menschen aus seiner Ausbildungs- und Studienzeit, insbesondere wenn sie längere Zeit zurückliegen, dürfen zur Begründung einer Einstellungsablehnung nur herangezogen werden, wenn sie nach Art und Schwere berechtigten Anlaß zu der Annahme geben, der Bewerber werde nach seiner Ernennung nicht die Gewähr bieten, daß er jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintritt.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Ermittlungen' der letztgenannten Art können nur Verhaltensweisen zutage fördern, die in die Ausbildungs- und Studienzeit eines jungen Menschen fallen, häufig Emotionen in Verbindung mit engagiertem Protest entspringen und Teil von Milieu- und Gruppenreaktionen sind, also sich wenig eignen als ein Element (von vielen), aus dem man einen Schluß auf die Persönlichkeit des zu Beurteilenden ziehen könnte; sie vergiften andererseits die politische Atmosphäre, irritieren nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat, stehen außer Verhältnis zum ‚Ertrag' und bilden insofern eine Gefahr, als ihre Speicherung allzu leicht mißbraucht werden kann.“

VII.

tisch-ideologische Agitation handelt, werden wir diese Kritik nicht einfach beiseiteschieben, sondern uns auch in Zukunft sorgfältig mit ihr beschäftigen. So ist beispielsweise vorgebracht worden, die Fernhaltung von

Verfassungsfeinden vom öffentlichen Dienst verstoße gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, deren Artikel 21 Abs. 2 lautet: „Jedermann hat Zugang zu jedem öffentlichen Amt seines Landes“. Dies trifft jedoch nicht zu. Das zitierte Prinzip des Artikel 21 Abs. 2 ist in Artikel 25 Buchstabe c) des — noch nicht in Kraft getretenen — Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 folgendermaßen ausformuliert worden: „Jeder Staatsbürger soll ohne Unterschied nach den in Artikel 2 des Paktes genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen das Recht haben, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.“ Dies zeigt, daß Grundlage dieser Bestimmung der Gleichheitsgrundsatz ist; dieser Grundsatz, der auch in Artikel 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland seine Verankerung erfahren hat und der im öffentlichen Leben der Bundesrepublik einen hohen Rang hat, wird nicht verletzt, wenn unterschiedliche Sachverhalte auch unterschiedlich behandelt werden. Die Voraussetzung, daß ein Bewerber für den öffentlichen Dienst für die vom Grundgesetz vorgegebene freiheitlich-demokratische Grundordnung eintritt, ist sachgerecht; an sie anzuknüpfen verletzt deshalb nicht den Gleichheitsgrundsatz. Denn vom Bewerber wird nur verlangt, daß er die Grundsätze der Demokratie, die Toleranz gegenüber politisch Andersdenkenden und den Schutz der Freiheitsrechte vertritt. Die Verwirklichung eben dieser Grundsätze verlangt aber auch der Pakt von den Vertragsstaaten, besonders in den Artikeln 2 und 25. Diese Prinzipien kann — wie oben ausgeführt — jeder Staat nur dann schützen, wenn sein öffentlicher Dienst dazu auch bereit ist.

Es trifft auch nicht zu, daß die Nichteinstellung von Verfassungsfeinden in den öffentlichen Dienst gegen das Grundrecht des Artikels 12 GG auf freie Berufswahl verstoße oder generell ein „Berufsverbot“ darstelle. Denn zunächst einmal hat niemand einen Rechtsanspruch darauf, vom Staat als Beamter auf Lebenszeit eingestellt zu werden — ebensowenig wie jeder andere Arbeitnehmer einen Anspruch darauf hat, gerade von demjenigen Wirtschaftsunternehmen oder sonstigen Betrieb eingestellt zu werden, bei dem er gerne arbeiten möchte. Was der Bewerber verlangen kann, ist aber eine gerechte Behandlung, also keine Schlechterstellung gegenüber den

Mitbewerbern. Dies aber ist gewährleistet; an sie alle wird die Anforderung gestellt, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten in dem Umfang, wie die Beamten-gesetze es verlangen. Diese Einstellungsvoraussetzung ist geltendes Recht, das die Berufsfreiheit nicht verletzt; oben wurde gezeigt, daß es nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts sogar eine „von der Verfassung geforderte rechtliche Voraussetzung für den Eintritt in das Beamtenverhältnis“ ist. Die Gründe, aus denen wir das Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung verlangen müssen, wurden oben im einzelnen erörtert.

Schließlich wird manchmal behauptet, in der Bundesrepublik würden Rechtsextremisten besser behandelt als Linksextremisten; damit wird versucht, die deutschen Behörden einer Sympathie für alte Nationalsozialisten zu verdächtigen oder ihnen allgemein einen Hang zur politischen Rechten zu unterstellen. Dazu ist festzustellen, daß die Gründe, aus denen Bewerber zum öffentlichen Dienst abgelehnt werden können, sich gegen keine bestimmte politische Richtung wenden, sondern am Tatbestand der Verfassungsfeindlichkeit anknüpfen. Es wird also nicht festgestellt, welche Gesinnung ein Bewerber hat oder welche Idealvorstellungen von Staat und Gesellschaft ihn bewegen, sondern konkret danach gefragt, ob er für Freiheit, Demokratie und für den übrigen Kernbestand unserer Verfassung eintritt oder aber ihn bekämpft. Aus welcher politischen Richtung oder unter welcher Ideologie er gegen diesen Kernbestand unseres Grundgesetzes ankämpft, spielt keine Rolle.

Es trifft auch nicht zu, daß im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland viele Rechtsextremisten, aber wenige Linksextremisten tätig seien; die Feststellungen der Innenminister des Bundes und der Länder weisen das Gegenteil aus. Die politische Auseinandersetzung mit den extremistischen Positionen wird, auch das wurde oben ausgeführt, auf dem Felde der Politik und dort vor allem, wie es einer parlamentarischen Demokratie auch ansteht, in den allgemeinen Wahlen geführt. Diese allgemeinen Wahlen sind ein unerbittlicher Test darauf, welche politischen Ziele die Bevölkerung befürwortet und welche nicht. Gerade diese freien Wahlen sind einer der wesentlichen Bestandteile derjenigen Verfassungsordnung, die wir auch in Zukunft für schützenswert halten.

Zum „Offensivkonzept zur Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus“ der CDU/CSU

Zum Thema „Politischer Radikalismus und Rechtsordnung“ ist bereits im März d. J. in dieser Zeitschrift (B 13/76) ein Aufsatz erschienen: Rudolf Wassermann, Sicherung oder Aushöhlung des Rechtsstaates? Der nachfolgende Beitrag, in dem in vielen Punkten eine kontroverse Position vertreten wird, konnte damals aus technischen Gründen nicht gleichzeitig erscheinen. Beide Artikel werden in dem von Rudolf Wassermann herausgegebenen Sammelband „Terrorismus contra Rechtsstaat“, Verlag Hermann Luchterhand, Darmstadt, veröffentlicht.

Im Sommer 1975 veröffentlichten die Innenminister der von CDU und CSU regierten Länder gemeinsam mit dem Vorsitzenden des innen- und rechtspolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedrich Vogel, und den innenpolitischen Sprechern der in der Opposition stehenden Landtags- und Bürgerschaftsfraktionen der CDU ein „Offensivkonzept zur Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus und seiner Grundlagen“. Dieses politische Konzept enthielt eine skizzenhafte Darstellung der inneren Sicherheitslage unseres Landes besonders im Hinblick auf den anarchistischen Terrorismus und lieferte Vorschläge zu dessen Bekämpfung.

Das Konzept löste trotz seiner Bekanntgabe in der parlamentarischen Sommerpause ein kräftiges und vielfältiges Echo aus. Das Echo reichte von „na, endlich“ über Kopfschütteln wegen des unter dem Aspekt der Publizität schlecht gewählten Zeitpunkts seiner Veröffentlichung bis zum „backlash der liberalen Rechtsreformen“ und zum „Teufelsbräu der Union“. Nach einer knappen Wiedergabe des wesentlichen Inhalts des Konzepts soll hier auf die nach Art und Gegenstand der Kritik besonders charakteristisch erscheinenden Streitpunkte eingegangen und versucht werden, die Positionen dazu möglichst deutlich zu machen.

I.

Lage der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland — Ursachen des anarchistischen Terrorismus

„Die steigende Kriminalität, die Brutalisierung des Verbrechens und vor allem der anarchistische Terrorismus bedrohen den freiheitlichen Rechtsstaat und seine Bürger. Fragen der inneren Sicherheit gehören zu den zentralen politischen Themen unserer Zeit. Der anarchistische Terrorismus gefährdet das friedliche Zusammenleben der Bürger. Terroranschläge und die Erpreßbarkeit des Staates beunruhigen die Menschen in unserem Lande. Die Bevölkerung erwartet mehr und besseren Schutz. . .

Das Phänomen des anarchistischen Terrorismus ist aus der politischen und sozialen Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht zu rechtfertigen“; denn hier gibt es einerseits „ein Höchstmaß an politischer Freiheit

und sozialer Sicherheit“, andererseits „keine nationale, religiöse oder rassische Diskriminierung. Vieles spricht dafür, daß der anarchistische Terrorismus eine mit der Überbewertung des materiellen Wohlstandes zusammenhängende Folgeerscheinung der hohen Technisierung und fortschreitenden Anonymisierung unseres gesellschaftlichen Lebens ist. . . Die Aufnahmebereitschaft für die von den Anarchisten vertretenen gesellschaftspolitischen Utopien wurde gefördert durch ein schwindendes Geschichtsbewußtsein und den damit verbundenen Verlust von Orientierungswerten; die Preisgabe von ethischen Wertvorstellungen zugunsten materiellen Wohlstandes als höchstem Lebensprinzip; die zunehmende Entfremdung zwischen Staat und Bürgern als Folge einer unüberschaubaren Gesetzesflut und der Sucht, das menschliche Zusammenleben in allen Lebensbereichen perfektionistisch zu organisieren; einen fort-

schreitenden Autoritätsverlust des Staates aufgrund einer falsch verstandenen Liberalisierung, die vielfach als Zeichen der Schwäche und Selbstaufgabe gedeutet worden ist; die gezielt propagierten Zweifel am Wert familiärer, nachbarschaftlicher und religiöser Bindungen, letztlich sogar am Sinn des Lebens; einen verbreiteten ethischen Nihilismus; den von linken Extremisten bewußt betriebenen Abbau der Achtung vor den Rechten des Nächsten und seiner persönlichen Integrität. Zu einer wirklichen Gefahr konnten die von marxistischen Vorstellungen¹⁾ ausgehenden Utopien der Terroristen aber erst dadurch werden, daß bestimmte Kräfte des sozialliberalen Lagers die Gefährlichkeit und zersetzende Kraft dieser Utopien lange nicht erkannten, sie selbst nach hinreichender Erkenntnis nicht entschlossen bekämpften, sondern statt dessen lange sogar verharmlosten.“

Bekämpfungsstrategie

Innere Sicherheit kann „nicht allein eine Frage der Macht und des Einsatzes staatlicher Vollzugsmittel gegen gewalttätige Störer sein ... Sie hat auch moralische, geistige und politische Dimensionen. Das deutlich zu machen, ist Aufgabe der politischen Führung.

Eine wirksame Strategie gegen den Terrorismus erfordert seine geistig-politische Bekämpfung durch den Staat und die Bürger, eine Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums und die vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Sicherheitseinrichtungen der Länder und des Bundes. Die Ansprüche der Praxis und die Verfassung müssen dafür die Grundlage bleiben.

Geistig politische Bekämpfung des Terrorismus

...

Die pseudo-wissenschaftliche Verbrämung anarchistischer Kampfparolen und ihre verhängnisvolle Förderung durch einzelne Repräsentanten des kulturellen, kirchlichen und po-

¹⁾ So jüngst noch Horchem: „Die RAF hat ihr Konzept nicht aus dem Anarchismus entwickelt, sondern aus dem durch maoistische Lehren erweiterten Marxismus/ Leninismus.“ Kölner Stadtanzeiger vom 24. Januar 1976. Im Titel des Konzepts war auf eine entsprechende Kennzeichnung verzichtet worden aus Sorge, sie könnte einmal mehr als vermeintlich unzulässige Vermengung neomarxistischer Vorstellungen mit den Theorien der RAF und ihrer Folgegruppen mißverstanden werden.

litischen Lebens haben in der Bundesrepublik Deutschland ein Klima entstehen lassen, in dem anarchistische Terroristen zunächst interessierte Toleranz und später auch aktive Unterstützung durch zahlreiche Sympathisanten fanden.

Der Abbau dieses Klimas falsch verstandener Liberalität setzt“ voraus, daß „unsere Verfassung im Bewußtsein eines jeden Bürgers als die freiheitlichste und gerechteste Staatsordnung, die unser Land je in seiner Geschichte hatte, verankert wird. Der Bürger muß sich mit seinem Staat wieder identifizieren ... Die Bürger müssen über Methoden und Strategien des Kampfes der Anarchisten gegen unseren Staat und über das Ausmaß der damit verbundenen Gefahren für Leben und Freiheit jedes einzelnen voll informiert werden.

Es ist eine vorrangige Aufgabe der politischen Führung, dafür zu sorgen, daß die grundlegenden Prinzipien unserer staatlichen Ordnung nicht zur Disposition gestellt werden...

Gerechtigkeit und Freiheit setzen voraus, daß Gewalt nur vom Staat in den dafür gesetzlich vorgesehenen Fällen ausgeübt wird.

Die Sicherheitsorgane repräsentieren im freiheitlichen Rechtsstaat den Verteidigungswillen der Gemeinschaft. Deshalb ist jeder Versuch, den Einsatz rechtsstaatlicher Mittel gegen Verbrecher durch Vokabeln wie ‚Isolationsfolter‘, ‚politische Gefangenschaft‘ oder ‚Vernichtung von Minderheiten‘ zu diskriminieren, ein Angriff gegen die Fundamente unseres Staates.

Nur der Staat, der seinen öffentlichen Dienst von Verfassungsfeinden freihält, besitzt die notwendige innere Geschlossenheit, um sich des anarchistischen Terrorismus erfolgreich zu erwehren...

Seit Jahren werden in Bildungseinrichtungen Konflikttheorien und Parolen des Klassenkampfes verbreitet ... Aufgabe der Schule ist es jedoch, den herwachsenden Staatsbürgern entsprechend ihrem Alter, ihrem Verständnis und ihrer Reife ... bewußtzumachen, ... daß die freiheitliche Demokratie in der Prägung des Grundgesetzes ein verteidigungswertes und ... zu erhaltendes Gut ist.

An unseren Hochschulen ist die Freiheit für Forschung und Lehre wiederherzustellen; Lehrmeinungen, die auf dem Boden unserer Verfassung stehen, dürfen nicht länger dem verbalen und handgreiflichen Terror linksex-

tremer Ideologen ausgeliefert bleiben. Hochschulen sind kein rechtsfreier Raum, sondern uneingeschränkt der Rechtsordnung unseres Staates unterworfen. Das Recht muß auch dort durchgesetzt werden... Organisationen und Personen, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, dürfen durch den Staat weder ideell noch finanziell unterstützt werden. Auch die Parteienfinanzierung ist daraufhin zu überprüfen.

Die Presse- und Rundfunkfreiheit ist ein wesentliches Merkmal unseres freiheitlichen Rechtsstaates. Nur in ihm ist sie denkbar. Daraus folgt die besondere Verpflichtung der Massenmedien und vor allem der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, für den Rechtsstaat einzutreten und Angriffe auf den Rechtsstaat nicht zu verharmlosen. Die Berichterstattung über Gewalttaten und Gewalttäter darf nicht wertfrei erfolgen und dadurch zur Abstumpfung und Gewöhnung an Gewalt und Terror führen...

Rechtliches Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus

Das geltende Recht wird seiner Schutzfunktion für den Rechtsstaat und seine Bürger nicht hinreichend gerecht. Das gilt besonders für die Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus. Die Bundesregierung hat Initiativen der CDU/CSU und der CDU/CSU-regierten Länder erst unter dem Druck der öffentlichen Meinung zögernd, halbherzig und auch nur teilweise übernommen. Ohne eine umfassende Reform des rechtlichen Instrumentariums ist aber ein wirksamer Kampf gegen den Anarchismus nicht zu führen. Wer diese Bemühungen als Demontage des Rechtsstaates bezeichnet und dem Staat die Mittel zu seinem Schutz verweigert, handelt unehrlich; denn er ist es, der dadurch einer Demontage des Rechtsstaates Vorschub leistet."

Strafrecht

Der Initiativ-Entwurf der CDU/CSU-regierten Länder für ein Gesetz zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens „sieht die Neufassung des durch das Dritte Strafrechtsreformgesetz ausgehöhlten Tatbestandes des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) und die Ergänzung des Tatbestandes der Androhung von Verbrechen (§ 126 StGB) vor.“ Die Propagierung und Anleitung zu besonders schweren Straftaten — besonders durch die Verbreitung von Handbüchern und Druckschriften — soll unter Stra-

fe gestellt werden. „Wer sich unter bestimmten Voraussetzungen einer unfriedlichen Menge anschließt oder sich nicht aus ihr entfernt, wird mit Strafe bedroht.“

Die Bundesregierung hat die Notwendigkeit solcher Regelungen mit dem von ihr inzwischen eingebrachten Entwurf eines Dreizehnten Strafrechtsänderungsgesetzes nur zum Teil anerkannt.

„Die gegenwärtig in § 129 StGB — Kriminelle Vereinigungen — vorgesehene Strafdrohung ist nicht geeignet, der Entstehung bzw. dem Tätigwerden krimineller Vereinigungen, deren Ziel die Begehung schwerster Verbrechen ist, nachhaltig entgegenzuwirken. Die Strafdrohung für diese Fälle muß deshalb endlich ... wesentlich verschärft werden.“

Strafverfahrensrecht

Die durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts vom 9. Dezember 1974 (BGBl I S. 3393) und das Gesetz zur Ergänzung des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts vom 20. Dezember 1974 (BGBl I S. 3686) von der Bundestagsmehrheit durchgesetzten Regelungen, insbesondere z. B. Verteidigerausschluß, Beschleunigung des Strafverfahrens, Erweiterung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft, haben sich, wie erwartet, als unzureichend herausgestellt... Eine schwerwiegende Gesetzeslücke besteht darin, daß eine Überwachung des Besuchs- und Schriftverkehrs anarchistischer Gewalttäter mit ihren Verteidigern in den gebotenen Fällen nicht zulässig ist.

Die CDU/CSU-regierten Länder haben deshalb den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozeßordnung eingebracht... durch den die Überwachung ermöglicht und damit die im geltenden Recht bestehende Lücke geschlossen werden soll. Die Bundesregierung hat sich erst später bereit gefunden, diese Initiative zu unterstützen. Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind dahin fortzuentwickeln, daß auf richterliche Anordnung auch die Staatsanwaltschaft und ihre Hilfsbeamten mit der Überwachung beauftragt werden können.

Zur wirksamen Bekämpfung krimineller Vereinigungen ist es zudem erforderlich, die Anordnung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft gegen solche Personen zu erleichtern, die dringend verdächtig sind, für eine kriminelle Vereinigung tätig zu sein.

...

Sicherheitsrecht

Zur wesentlichen Verbesserung der polizeilichen Fahndung ist die Einführung einer einheitlichen Hotelmelde- und Identifizierungspflicht im ganzen Bundesgebiet geboten. . . Die Identifizierungspflicht im Beherbergungsgewerbe würde besonders die Chance bieten, im Untergrund lebende anarchistische Terroristen zu finden, weil dieser Täterkreis zwar über verfälschte und gestohlene Ausweise verfügt, die Ausweisnummern aber erfahrungsgemäß unverändert bleiben. . . Nach den Feststellungen der Polizei hat der Mißbrauch von Kraftfahrzeugkennzeichen einen höchst bedenklichen Umfang angenommen. Bei 90 % aller Kapitalverbrechen werden von den Tätern Kraftfahrzeuge mit gefälschten oder entwendeten Kennzeichen als Tat- oder Fluchtmittel benutzt. . . Die Innenministerkonferenz hat bereits im Jahre 1972 Vorschläge zur Verhütung des Mißbrauchs von Kfz-Kennzeichen beschlossen. . . Die inzwischen verstrichene Zeit läßt den Schluß zu, daß die Bundesregierung die Angelegenheit nicht mit dem angemessenen Nachdruck verfolgt.

Aufgaben der Sicherheitseinrichtungen von Ländern und Bund

Das Verbrechen wird sowohl vorbeugend als auch strafverfolgend am erfolgreichsten am Ort des Geschehens bekämpft. Deshalb ist die Gewährleistung der inneren Sicherheit im exekutiven Bereich nach dem Grundgesetz vorrangig Aufgabe der Länder. . . Die föderative Aufteilung der Kompetenzen bewährt sich täglich aufs neue. Sie ermöglicht durch Ortsnähe und Vertrautheit der eingesetzten Kräfte mit dem Milieu eine wirksame Verbrechensbekämpfung. Das beweisen die hohen Aufklärungserfolge in der Bundesrepublik Deutschland, die an der Spitze aller vergleichbaren Staaten der Welt stehen. . . Diese Erfolge beruhen auf der Einheit von Schutz- und Kriminalpolizei, einheitlichen Befehlsstrukturen in den Ländern und dem engen und vertrauensvollen Zusammenwirken von 120 000 Schutzpolizeibeamten und 18 000 Kriminalbeamten, auch über Ländergrenzen hinweg.

All das würde durch die Einrichtung einer Bundeskriminalpolizei zerstört. Im übrigen

kann allein der Verzicht auf eine zentrale Polizeigewalt einen möglichen Mißbrauch der gesamten Polizei verhindern. Nur geteilte Macht ist kontrollierbar.

Ein Höchstmaß an polizeilicher Wirksamkeit verlangt eine enge, vertrauensvolle und selbstlose Zusammenarbeit der Sicherheitseinrichtungen der Länder und des Bundes. Das gilt besonders für die Bekämpfung des Terrorismus. Dieses Ziel ist am besten durch einen kooperativen Föderalismus und nicht durch Verlagerung von Kompetenzen zu erreichen. . . Eine optimale Zusammenarbeit der Sicherheitseinrichtungen der Länder und des Bundes erfordert jedoch eine dezentrale Vereinheitlichung von rechtlichen Befugnissen, Organisation, Ausbildung und technischer Ausstattung der Polizei der Länder und des Bundes. Die dazu erforderlichen Schritte sind auf der Grundlage des Programms für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland bereits verwirklicht oder eingeleitet. . .

Der Einsatzwert des Bundesgrenzschutzes für den geschlossenen Einsatz zur Bewältigung schwerer Sicherheitsstörungen ist uneingeschränkt zu erhalten. . .

Das Bundeskriminalamt bildet als Informations- und Kommunikationszentrale der deutschen Polizei das notwendige Bindeglied im System des kooperativen Föderalismus. . . Das geltende BKA-Gesetz ist eine taugliche Grundlage für die Wahrnehmung der dem Bundeskriminalamt obliegenden Aufgaben. Seine Möglichkeiten sind auszuschöpfen. Dann erübrigt sich auch das Gerede über Kompetenzen.

Der Verfassungsschutz ist ein weiterer Garant unserer Freiheit und nicht etwa nur ihr notwendiger Preis. Unverzichtbare Voraussetzungen eines leistungsfähigen Verfassungsschutzes ist seine staatspolitische Anerkennung. Das erfordert, daß sich die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern offen und ohne Vorbehalt zum Verfassungsschutz bekennen und bereit sind, für ihn einzutreten. Der Verfassungsschutz hat sich schwerpunktmäßig mit dem anarchistischen Terrorismus zu befassen. . ."

Es kann kaum überraschen, daß die Kritik am Offensivkonzept der Union nicht erst bei den darin vorgeschlagenen Maßnahmen ansetzte, sondern bereits bei der Darstellung der Umstände, in denen die Verfasser Ursachen und Bedingungen des anarchistischen Terrorismus zu finden meinen. Die apodiktische Härte der Formulierungen gerade im analysierenden Teil des Konzepts — wie ein politisches Aktionsprogramm sie forderte — hat zu einigen Fragen von grundlegender Bedeutung die nicht minder apodiktische Darstellung von Gegenpositionen herausgefordert.

1. Eine dieser Gegenpositionen sei hier herausgegriffen; sie ist ebenso grundsätzlich wie charakteristisch, was die höchst unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorstellungen angeht, von denen die Verfasser des Konzepts einerseits und ihre Kritiker andererseits ausgehen.

Das Konzept betont, die soziale Struktur der Bundesrepublik Deutschland, gekennzeichnet von einem Höchstmaß sozialer Sicherheit, liefere keinen zureichenden Grund für das Phänomen des anarchistischen Terrorismus; wohl hätten neben anderem die bewußt geförderten Zweifel am Wert familiärer, nachbarschaftlicher und religiöser Bindungen den Nährboden für ihn geliefert.

Edgar Moron bestreitet das²⁾. Er macht den Vorwurf, der Bereich der sozialen Probleme sei aus den „Ursachen des Terrorismus“ völlig ausgeklammert, und empfiehlt eine erfolgreiche Sozialpolitik, die die Verwirklichung von Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit im weitesten Sinne zum Ziel hat, als „Schutzimpfung“ gegen die Krankheit des Terrorismus. Terrorismus könne nur gedeihen, wo er auf Unzufriedenheit, Mißstände und soziale Spannungen stoße.

Der Gegensatz könnte kaum deutlicher gemacht werden. Hier klingt eben die Art von Verständnis für den Terrorismus an, die auf seiten der Union für so verderblich angesehen wird: die Terroristen erscheinen als Kämpfer für soziale Gerechtigkeit³⁾. — Natürlich wer-

den ihre Methoden nicht gebilligt. Aber die soziale Lage in unserem Lande erscheint so, daß sie einen zureichenden Grund für die Tätigkeit anarchistischer Terroristen abgibt. Das impliziert auch: Die Terroristen sind Vorkämpfer für soziale Verbesserungen.

Widerspruch zu beidem ist geboten: Unser Verfassungssystem hat sich seit mehr als 25 Jahren fähig erwiesen, die Grundlage für zunehmende soziale Gerechtigkeit und Sicherheit zu bieten. Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung, die zu den demokratischen Parteien unseres Landes steht, bestätigt das. Zum anderen zeigen die programmatischen Äußerungen der Terroristen bei aller Unklarheit ihrer Ziele jedenfalls eines ganz deutlich: der soziale Rechtsstaat ist nicht ihr Ziel.

Die Kritik zeigt dagegen den unreflektierten Glauben an staatlich hergestellte soziale Gerechtigkeit als Garantie für eine heile Gesellschaft.

Seit ich erstmals Gelegenheit bekam, die Entwicklung sozialdemokratischer Sozialpolitik aus der Nähe zu beobachten, faszinierte und erschreckte mich die naiv aufklärerische Fortschrittsgläubigkeit, die ihr zugrunde lag: der Glaube an die Machbarkeit ungetrübter sozialer Glückseligkeit; die Vorstellung, mit der Aufklärung über soziale Probleme schon den wichtigsten Schritt zu ihrer Lösung getan zu haben. Ein Beispiel aus jüngster Zeit drängt sich auf: Im Auftrag des SPD-Vorstandes an den Parteitag zur inneren Sicherheit⁴⁾ wird gefordert, besonders darauf zu achten, daß der Polizeibeamte die gesellschaftlichen Ursachen von Kriminalität und von sozialen Konflikten kennenlerne. Nun mag zwar solche Kenntnis durchaus für jeden Staatsbürger wünschenswert erscheinen; aber diese Forderung hat doch nur dann Sinn, wenn sie den Polizeibeamten zu einer besseren Bewältigung seiner Aufgaben befähigen könnte, nämlich Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. An der Pflicht des Polizeibeamten, zum Beispiel gegen illegale Hausbesetzer vorzugehen, ändert sich aber nichts, wenn ihm deren „soziale Konfliktsituation“ vertraut ist. Er bleibt Polizist und wird nicht zum Sozialingenieur. Die Aufklärung hilft ihm nicht und trägt zur Lö-

²⁾ „Auch hier das Ziel verfehlt — Ungenügende Anti-Terroristen — Strategie der Opposition“. SPD-Pressedienst P/XXX/132 vom 16. Juli 1975

³⁾ Weit deutlicher wurde allerdings Jochen Steffen in „Das da“ Januar 1975: „Bei den Anarchisten ist nur eines völlig klar. Das ist ihre sympathische Zielvorstellung. Sie wollen eine auf Recht und Freiheit gegründete Gesellschaft ohne Gewalt.“

⁴⁾ Antrag Parteivorstand Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Vorwärts vom 9. Oktober 1975.

sung der Konflikte nicht bei; denn den Maßstab für sein Handeln liefert weiter das Gesetz, das ihm aufträgt, Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu verhüten oder zu beseitigen, und nicht seine Beurteilung der Ursachen einer (wirklichen? vermeintlichen?) sozialen Konfliktsituation. Die Forderung ist nur geeignet, Mißverständnisse über die Möglichkeiten zur Konfliktlösung hervorzurufen und den Glauben zu nähren, als könnte auf solche Weise der Weg zu mehr sozialer Gerechtigkeit bereitet werden.

Zurück zu Moron: Bei ihm tritt ganz unverhüllt der Glaube zutage, soziale Gerechtigkeit bilde eine Schutzimpfung gegen die gesellschaftliche „Krankheit“ Terrorismus.

Dieser Glaube entspricht exakt der kürzlich von Kurt Sontheimer gelieferten Analyse „linker Theorie“ in der Bundesrepublik Deutschland⁵⁾: „Nie ist davon die Rede, daß das Leben in sich selbst widersprüchlich sein kann, ja vielleicht durch unausweichliche Widersprüche charakterisiert sein könnte; immer ist die Idee einer harmonischen, durch keine unauflösbaren Interessenkonflikte getrüben, von einem einheitlichen Willen besetzten Gesellschaft das utopische Leitbild, das den Widersprüchen der kapitalistischen Gesellschaft konfrontiert wird.“

Ich weiß, welcher Gefahr ich mich aussetze, gründlich mißverstanden zu werden. Dennoch: Mein entschiedenster Einwand gegen diese Politik ist, daß für sie das Böse keine reale Kategorie ist. Mit ihm glaubt sie nicht wirklich rechnen zu müssen. Nicht, daß ich glaubte, mit dieser Kategorie allein eine hinreichende Erklärung für den anarchistischen Terrorismus zu haben. Das Konzept nennt einige seiner Grundlagen. Soziale Ungerechtigkeit ist schwerlich eine der wichtigeren. Wer hätte denn gehört, daß je die Baader-Meinhof-Bande von denen Zuspruch bekommen hätte, die allenfalls Grund haben könnten, über ihre soziale Benachteiligung zu klagen: von Gastarbeitern oder jugendlichen Arbeitslosen, von alleinstehenden alten Menschen oder psychisch Kranken? Und wo gab es bis zur Mitte der sechziger Jahre in unserem Lande anarchistischen Terrorismus, als noch nicht einmal sozialliberale Reformen für eine Auflockerung erstarrter Sozialstrukturen gesorgt hatten (ich übernehme für einen Augenblick diese Sicht)?

⁵⁾ Kurt Sontheimer, Die Bundesrepublik aus der Perspektive linker Theorie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/76

Dem „Verständnis“ für den anarchistischen Terrorismus entspricht ein Mißverständnis von „Staatsautorität“ und „Liberalität“. Wenn Erhard Eppler⁶⁾ Liberalität gegenüber unbehaglichen und manchmal auch unsinnigen Anschauungen und die Diskussion auch extremer Positionen fordert, möchte man ihm gern zustimmen, wenn man nicht sähe, in welchem Zusammenhang er seine Forderung stellt: junge Leute sollten nicht um ihre Berufschance gebracht werden. Das heißt also offenkundig, den Verfechtern „unsinniger Anschauungen“ und „extremer Positionen“ soll der öffentliche Dienst nicht versperrt werden; nur gegen „Politkriminalität“ soll hart und entschlossen gekämpft werden.

Das erscheint mir nicht als „Liberalität“, sondern als mangelnde Bereitschaft, geschichtliche Lehren (nämlich aus unserer Weimarer Vergangenheit) anzunehmen und den Verfassungsauftrag zur Verteidigung unserer grundgesetzlichen Ordnung zu erfüllen: Der öffentliche Dienst ist nicht dazu da, in seinen eigenen Reihen die Auseinandersetzung mit „extremen Positionen“ zu führen. Auch „Liberalität“ schuldet dem Vertreter „extremer Positionen“ keine Plattform im öffentlichen Dienst, die es ihm erlaubt, solche Positionen mit der Autorität eines Amtes zu vertreten und zu verbreiten. In diesen Dienst gehören allein diejenigen, die die verfassungsrechtliche Grundordnung zu verteidigen bereit sind. Was rechtfertigt eigentlich die Unterstellung, daß solche Beamte nicht bereit und in der Lage seien, den öffentlichen Dienst mit kritischem und liberalem Geist zu erfüllen? Zu solcher Unterstellung kann man nur kommen, wenn man sich der Monopolisierung des Attributes „kritisch“ für demokratische Sozialisten oder weiter links Orientierte beugt. Die Bereitschaft dazu findet sich allerdings — wie eine Zwischenentscheidung im Rechtsstreit über die Einstellung einer Funktionärin der kommunistisch gelenkten VDJ in den bayerischen Justizdienst zeigt — inzwischen sogar in unabhängigen deutschen Gerichten. Dies ist eines der eindrucksvollsten Beispiele für die mit Hilfe der Sprache ausgeübte „strukturelle Gewalt“ der Linken in Deutschland.

Das „Offensivkonzept“ hält die Integrität des Rechtsstaates und die Freiheit und Unver-

⁶⁾ „Innere und soziale Sicherheit gehören zusammen“. SPD-Pressedienst P/XXX/184 vom 26. September 1975.

sehrtheit seiner Bürger nur für gewährleistet, wenn die Gefährlichkeit des anarchistischen Terrorismus von allen politischen Kräften erkannt und seine Bekämpfung aufrichtig gewollt wird. Dazu gehöre es, verlorene Staatsautorität wiederzugewinnen.

Das hat dem Konzept den Vorwurf „plumper Verdächtigung“ und die Kritik eingetragen, damit werde „nur den Kräften in unserer Gesellschaft Auftrieb (gegeben), die grundsätzliche Gegner unserer freiheitlichen Ordnung sind“⁷⁾.

Nur am Beispiel des Verfassungsschutzes sei hier gezeigt, worauf das Konzept zielt: Die Art, wie der Verfassungsschutz mal auf grobe, mal auf subtile Art von Politikern aus dem sozialliberalen Bereich denunziert wird.

Die grobe Art betreibt Eppler⁸⁾, wenn er verspricht, „den Bürger gegen obrigkeitsstaatliche Gesinnungsschnüffelei (zu) schützen“, die subtilere Art zieht Maihofer⁹⁾ vor, indem er den Verfassungsschutz als den Preis bezeichnet, den wir für unsere Freiheit zu zahlen hätten.

Auf die eine wie auf die andere Weise wird Staatsautorität untergraben. Die Verfassungsschutzbehörden sind — ich folge insoweit Genscher — „Ausdruck des legitimen Selbstbehauptungswillens unserer Demokratie“¹⁰⁾; mit ihnen erfüllen wir eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Verteidigung unserer grundgesetzlichen Ordnung. Die Erfüllung dieser Pflicht verdient weder das Schimpfwort „obrigkeitsstaatliche Gesinnungsschnüffelei“ noch die Herabwürdigung zu einem „Preis“, den man notgedrungen, aber widerwillig zahlt, obwohl man ihn als „Liberaler“ viel lieber einsparen würde.

Wieso dient derjenige, der sich gegen einen solchen Abbau von Staatsautorität wehrt, den Feinden unserer Freiheitsordnung? Was rechtfertigt es, ihn der reaktionären Sehnsucht nach dem Polizei- und Obrigkeitsstaat der Vergangenheit und gar des effektiven Zusammenspiels mit Terroristen zu zeihen? Ein solcher Vorwurf trifft eher den, der Positionen und Institutionen des Rechtsstaates aufgibt, sie öffentlich herabwürdigt oder nur

spürbar widerwillig in Kauf nimmt, nicht wer an ihnen festhält.

2. Eine andere Gegenposition zum „Offensivkonzept“ — bekannt schon aus Debatten zwischen Brandt und Barzel — wird in zwei knappen Bemerkungen so deutlich, wie man sich das nur wünschen kann: „Terroristen demonstrieren nicht, sondern planen und begehen Anschläge“ sagt Wassermann¹¹⁾, und — abstrakter, aber womöglich noch klarer — Eppler¹²⁾ spricht von dem messerscharfen Strich, der zwischen radikaler politischer Fragestellung und politisch verbrämter Kriminalität gezogen werden müsse.

Was hier unterstellt wird, würde zwar manchem eine höchst wünschenswert erscheinende politische Entlastung bringen; nur: es entspricht durchaus nicht der Wirklichkeit — und hat ihr nie entsprochen. Diese Wirklichkeit zeigt nämlich einen gesellschaftlichen Hintergrund des anarchistischen Terrorismus, der von aktiver materieller Unterstützung über verschiedene Formen „aktiver“ und „passiver“ Sympathie bis zu Erklärungen unserer Sozialstruktur reicht, die auf eine Rechtfertigung oder Stützung der Anarchisten hinauslaufen. Auf diesem Hintergrund sieht man Personen sich bewegen, deren politische Standorte zwischen der „Neuen Linken“ und dem linken Rand des „Demokratischen Sozialismus“ liegen. Diese Sicht der Situation — man muß das nach allem, was hier an bösen gegenseitigen Vorwürfen vorgekommen ist, leider ausdrücklich sagen — enthält keineswegs die Unterstellung, daß Terroristen aus dem Bereich einer demokratischen Partei unterstützt würden. Aber sie macht deutlich, daß es den von Eppler behaupteten messerscharfen Strich zwischen Terroristen und Vertretern radikaler politischer Fragestellungen nicht gibt, ebensowenig die von Wassermann angedeutete säuberliche Trennung von Terroristen hier und Demonstranten dort. Das Letzte ist erst jüngst in Frankfurt bei der Demonstration nach dem Tod von Ulrike Meinhof deutlich geworden.

Aus etlichen Erklärungen verschiedener Mitglieder der Bundesregierung ist bekannt, daß nach Kenntnis der Bundesregierung der harte Kern der Terroristen auf jeden Fall unter 200 liegt; noch im vergangenen Jahr waren allerdings Zahlen zwischen dreißig und hundert genannt worden. Dazu kommt eine Schar akti-

⁷⁾ Rudolf Wassermann, Sehnsucht nach dem Polizeistaat, in: Vorwärts vom 24. Juli 1975.

⁸⁾ A. a. O.

⁹⁾ Antrittsrede vor dem Bundesamt für Verfassungsschutz am 16. Juli 1974 — Veröffentlichung des Pressereferats des BMI.

¹⁰⁾ Bericht über die Einführung von BfV-Präsident Nollau, General-Anzeiger Bonn vom 9. Mai 1972.

¹¹⁾ A. a. O.

¹²⁾ A. a. O.

ver Sympathisanten, die auf 200 bis 300 geschätzt wird. Dann gibt es einen Kreis von 2000 bis 3000 Personen, bei denen wir gewärtig sein müssen, daß sie einmal in die aktive Sympathisantenszene abgleiten. Und schließlich gibt es eine noch viel größere Schar ideologischer Sympathisanten, die bei Demonstrationen auf die Beine gebracht werden¹³⁾. Schon diese Tatsachen zeigen, daß der „messerscharfe Schnitt“ zwischen Terroristen und Vertretern radikaler Positionen nicht möglich ist.

Aber man braucht bei abstrakten Zahlen nicht stehenzubleiben. Konkrete Ereignisse bestätigen die Zusammenhänge und Übergänge zwischen Terroristen und „Vertretern radikaler Positionen“. Nach der Ermordung des Kammergerichtspräsidenten von Drenkmann verbreiteten in Frankfurt die Gruppen „Revolutionärer Kampf“, „Häuserrat“, „Sozialistische Hochschulinitiative“, „Rote Hilfe“ und „Komitee gegen die Folter“ ein Flugblatt, in dem es hieß: „Eine Nachfolgeorganisation der RAF hat den Tod von Holger Meins als Signal verstanden. Sie haben ihre Trauer und ihren Haß in Handlung umgewandelt und den Kammergerichtspräsidenten von Berlin, Drenkmann, erschossen. Keine Folter, kein Gefängnis konnte sie davon abschrecken.“ Entschiedene Trennung, Distanzierung spricht nicht aus diesen Worten. Zur gleichen Zeit ließ sich Daniel Cohn-Bendit auf einer Versammlung mit tausend Teilnehmern in einem Hörsaal der Frankfurter Universität zujubeln. Er erklärte: „Es kann die Frage sein, ob es taktisch richtig war, Drenkmann zu erschießen, auf jeden Fall werden wir das diskutieren. Wir werden unsere Zeitungen und Schriften den Berliner Genossen zur Verfügung stellen, wenn sie die Gründe für ihr Handeln darlegen wollen. Wir werden uns nicht von ihnen distanzieren“¹⁴⁾.

Um etliches kritischer zwar, aber doch nur aus taktischen Gründen, gab sich die „Sozialistische Assistentenzelle“ am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin in einer Stellungnahme, die auf einer Vollversammlung des Politologischen Instituts der FU nahezu einhellig begrüßt wurde: „Für eine sozialistische Strategie kommt es aber gerade darauf an, die staatliche Gewalt nicht als individuell ausgeübte, sondern als strukturell in der bürgerlichen Klassengesellschaft angelegt zu be-

kämpfen. Der Mord an Drenkmann hat das Individuum Drenkmann beseitigt, nicht den Präsidenten des Kammergerichts. Daß das Attentat ein Akt der Verzweiflung gewesen sein mag, die aus politischer Ohnmacht resultiert, wollen wir nicht bezweifeln. Aber Verzweiflung ist keine Basis für politische Aktionen...“¹⁵⁾.

Während die zuvor zitierten Aktionen und Stellungnahmen zwar schon das recht weite, zum Teil auch gegenüber einzelnen Aktionen kritisch urteilende Umfeld der Anarchisten beleuchten¹⁶⁾, reicht bei ihnen doch der Kreis der Beteiligten noch nicht erkennbar unmittelbar bis an eine demokratische Partei heran.

Das ist aber anders bei der Diskussionsveranstaltung „Der Hungerstreik der politischen Gefangenen und die Krise der Linken“ des „Komitees Kritischer Juristen“ im Dezember 1974 im Volksbildungsheim in Frankfurt. Ihr Ziel war es, die Solidarität mit dem Hungerstreik politischer Gefangener in der Bundesrepublik nicht den Rote-Hilfe-Spezialisten zu überlassen, sondern eine „Diskussion der Linken“ zu führen. Die Beteiligten reichten von Daniel Cohn-Bendit über Vertreter der „Neuen Linken“ bis zu solchen des „Sozialistischen Büros“. Es ist bekannt, daß beim „Sozialistischen Büro“ (Offenbach) auch Mitglieder der SPD mitarbeiten.

Dann kommen geradewegs aus der SPD Erklärungen für das Phänomen des Terrorismus, die unser Land zeihen, durch Gewalt die Gegengewalt der Terroristen proviziert zu haben.

So lieferte Jochen Steffen auf dem Landesparteitag der SPD Schleswig-Holstein im Oktober 1972 folgende Analyse: „Aber eines dürfen denkende Menschen doch nicht übersehen, daß nämlich fast aller Terror nicht aus sich selbst geboren wurde, sondern das Kind unerträglicher Verhältnisse, amoralischer Machtausübung und Terror von ‚Oben‘ ist. Der Terror, über den man sich empört, ist häufig das Kind jenes Terrors, den man duldet oder gar selbst ausübte.“ Die Erklärung

¹⁵⁾ berliner EXTRA dienst Nr. 92/VIII vom 15. Nov. 1974.

¹⁶⁾ In diesen Bereich gehört auch eine Reihe regelmäßig erscheinender Publikationen, die aus ihrer Sympathie für die Anarchisten keinen Hehl machen, so z.B. der in Frankfurt erscheinende „Informationsdienst zur Verbreitung unterbliebener Nachrichten“ und die in Hannover hergestellte „Norddeutsche Presse“ mit einer Auflage von immerhin 500 Exemplaren.

¹³⁾ Angaben nach Maihofer, ZDF-Magazin vom 28. Mai 1975.

¹⁴⁾ Zitiert nach FAZ vom 14. November 1974.

der Bremer Jungsozialisten vom Dezember 1974, von den schleswig-holsteinischen Jungsozialisten übernommen, verkehrte dann vollends die Fronten: Nicht von der RAF drohe die Hauptgefahr für die Demokratie, sondern von Reaktionären wie Dregger, Carstens, Strauß und Stoltenberg.

Dieses Mehr an Verständnis für anarchistische Terroristen als für den politischen Gegner im Bereich der demokratischen Parteien kam sicher nicht von ungefähr. Ihm lag eine Haltung in Bereichen der veröffentlichten Meinung zugrunde, die BKA-Präsident Herold aus der Sicht der Polizei in der Innenministerkonferenz im Januar 1972 so geschildert hat: „Es ist festzustellen, daß eine erhebliche Klimaverschlechterung in den überregionalen Medien eingetreten ist. — ... sind Fernsehen, Rundfunk, Der Spiegel, Die Zeit, Vorwärts, Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Rundschau zu einer äußerst kritischen Negativhaltung übergegangen. — Das Solidarisierungsfeld hat sich seit dem letzten Bericht für die Innenministerkonferenz deutlich verbreitert ... Im Bereich der Presse reicht das Solidarisierungsfeld so weit, daß sich die dpa-Redakteure ganz Süddeutschlands mit dem Waffenvermittler Bornheim, der die Lieferung der Fibird-Pistolen von der EL Fatah vermittelt hat, solidarisch erklärten.“¹⁷⁾

Jedermann, der sich nur etwas mit der Erscheinung des Terrorismus in unserem Lande beschäftigt hat, kennt Massen von Material, das Erkenntnisse über das engere und weitere Umfeld des Terrorismus liefert. Seit Jahren bemühen sich Strafverfolgungsbehörden und Innenminister, auf eine Abtrennung der Terroristen von diesem Umfeld hinzuwirken, weil nur dann die Aussichten wachsen, über Einzelerfolge bei der Bekämpfung hinauszugehen. Diese Situation der fließenden Grenzen — das Gegenteil von Epplers „messerscharfem Strich“ — wird immer wieder bestritten, so offenkundig sie auch längst geworden ist. Das läßt sich nicht mit politischer Unkenntnis derer erklären, die sich dabei hervortun. Vielmehr scheint das Motiv solchen entschiedenen Leugnens von Tatsachen eher eine Überreaktion darauf zu sein, daß in der Bevölkerung gelegentlich nach Stammtisch-Manier eine Gleichung Sozialisten = Kommunisten = Terroristen aufgemacht wird. Ein weiteres Motiv scheint die fehlende Bereit-

schaft zu dem Eingeständnis zu sein, daß die deutschen Sozialdemokraten ihre Fähigkeit zur Integration von Mitgliedern der APO offenkundig überschätzt haben und deshalb nicht immer entschieden und rechtzeitig genug auf Distanz gegangen sind gegenüber Leuten, die Verständnis auch für sehr „handfeste“ Methoden der Systemüberwindung haben.

3. Das „klassische staatspolitische Konzept aller reaktionären und rechtsextremen Parteien“ erkennt Andreas von Schoeler¹⁸⁾ im „Offensivkonzept“. Liberalität werde aufgegeben, ein starker Staat mit viel Polizei und mächtiger Staatsanwaltschaft empfohlen.

Mir scheint, ein schwacher Staat ist der schlechteste Garant für Liberalität — jedenfalls, wenn ihr Ziel nicht nur einseitig darin besteht, den vor Unrecht zu bewahren, der vom Verdacht einer Straftat belastet wird. Keine mindere Aufgabe des Rechtsstaates sollte es sein, seine Bürger vor Verbrechen zu bewahren. Ist der Bürger, der sich durch seinen Staat nicht so gut wie möglich vor Verbrechen geschützt sieht, weniger unfrei als der, der sich vor unberechtigtem Zugriff des Staates fürchten muß? Gerade der sozial Schwächere kann, wenn ihm denn eine Ordnung angeboten werden soll, in der er unbehelligt und gesichert leben kann, diese nur finden in der Rechtsordnung eines Staates, der die Kraft und Autorität hat, diese Ordnung zu sichern und durchzusetzen. Gesetz und Ordnung — law and order — wurden von vorgeblich Liberalen zu einem Schimpfwort gemacht, das gegen jeden Versuch gewandt wurde, rücksichtslosem Gebrauch von Freiheitsrechten entgegenzuwirken. So gezeugte Liberalität kam dann zuvörderst dem zustatten, der sie auf Kosten anderer ausnutzte. Wer schützt den Freiheitsraum dessen, dem durch Demonstranten das öffentliche Verkehrsmittel für die Heimfahrt zum Feierabend blockiert wird?

Strafandrohungen gegen den Teilnehmer an einer Demonstration, aus der heraus Gewalt verübt wird, seien ein Anschlag gegen den liberalen Rechtsstaat, wird dem „Offensivkonzept“ vorgeworfen. Aber daß zugleich aus dem sozialliberalen Lager der Ruf nach mehr Bundeskompetenz in Sachen Polizei erhoben wird, daß den Ländern auch das Gesetzge-

¹⁷⁾ Zitiert nach: Der Baader-Meinhof-Report, Mainz 1972, 209 ff.

¹⁸⁾ Frankfurter Rundschau vom 15. Juli 1975: Im Gespräch „Teufelsbräu“ der Union.

bungsrecht in Sachen Polizei genommen werden soll¹⁹⁾, löst keine vergleichbaren Sorgen aus. Niemand scheint zu bedenken, daß gerade in Sachen Polizei der Föderalismus ein Garant des Rechtsstaates ist. Hier wird seit Jahren unter Berufung auf angebliche (bisweilen auch wirkliche, aber bei allseitiger Bereitschaft durch Kooperation behebbare) Mängel und Unzulänglichkeiten immer wieder einer größeren Polizeigewalt und Polizeimacht des Bundes in einem Maße das Wort geredet, daß

nun wirklich Anlaß wäre zu fragen, ob damit nicht der Liberalität in diesem Lande Schaden droht. Es ist verwunderlich zu sehen, daß den Verfechtern von „Liberalität“ die institutionelle Sicherung von Freiheitlichkeit durch föderalistische Machtverteilung so wenig gilt, aber dafür um so mehr die Freiheit, bei Demonstrationen dabei sein zu dürfen, deren Veranstalter uns — und sei es mit Gewalt — auf den Weg zum „demokratischen Zentralismus“ führen wollen.

III.

Einige Vorschläge des Offensivkonzepts haben eine Kritik erfahren, die nach einer Antwort verlangt, sei es wegen ihres grundsätzlichen Charakters, wegen ihrer inneren Unschlüssigkeit oder wegen der dabei zutage tretenden Nichtachtung längst bekannter Gegenargumente. Dazu gehören die Bereiche Demonstrationsstrafrecht, Haftrecht, Verteidigerüberwachung und die Forderungen an Rundfunk und Fernsehen.

1. Die Forderung, den mit Strafe zu bedrohen, der sich einer gewalttätigen Demonstration anschließt oder aus ihr nicht entfernt, zielt nach Wassermann „auf den Kernbestand unserer freiheitlichen Verfassung“²⁰⁾.

Kein Zweifel, daß das Demonstrationsrecht zu diesem Kernbestand gehört. Aber schon im März 1970, als die sozialliberale Koalition gegen die CDU/CSU-Opposition einen weitgehenden Abbau der Strafvorschriften zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens durchsetzte, wies die Opposition darauf hin, daß für sie die Abwägung zwischen dem Schutz der Demonstrationsfreiheit einerseits und dem Schutz von Gesundheit, Leben und Eigentum der Bürger andererseits dann zugunsten der letzten ausschlägt, wenn die Demonstrationsfreiheit bis zur Gewalttätigkeit genutzt wird.

Es gibt keinen überzeugenden Grund, von diesem Standpunkt abzugehen. Welche Freiheit — unterstellt, dieser Begriff soll den Sinn behalten, den er in unserer Verfassungsordnung auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 1 GG hat — wird denn dem Bürger genommen, wenn ihm zugemutet wird, sich von einer un-

friedlichen Demonstration zu trennen oder sich ihr nicht anzuschließen? Doch jedenfalls keine, die ihm das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG gewährt, da dieses Grundrecht ausdrücklich nur für die *friedliche* Versammlung gilt. Wer an einer Demonstration teilnimmt, aus der heraus Gewalttätigkeiten verübt werden — nur darum geht es, nicht wie irreführend immer wieder dargestellt wird, um bloßes Lärmschlagen, Verkehrsbehinderungen oder rabiate Parolen und Transparente —, erhöht die Gefährlichkeit der Situation, auch die Gefahr für die Bürger, die die Polizei schützen soll. Das ist keine Behauptung aufs Geratewohl, sondern die Folgerung aus zahlreichen Demonstrationen, bei denen Gewalttäter nach raschen Attacken in der sie deckenden Menge der Sympathisanten oder Neugierigen untertauchen, sich so der Identifizierung durch die Polizei entziehen oder bereitwillige „Entlastungszeugen“ finden.

Der Frankfurter Polizeipräsident Müller äußerte sich kürzlich so zu der Situation: „Die Polizeipräsidenten haben bereits damals bei der Reform des Demonstrationsstrafrechts auf die Gefahren hingewiesen, die sich aus der Änderung des Landfriedensbruch-Tatbestandes ergeben werden. Die inzwischen gemachten Erfahrungen haben unsere damaligen Sorgen bestätigt. Der Gesetzgeber muß entweder den alten Rechtszustand in einem nicht unerheblichen Teil wiederherstellen oder er muß durch die Schaffung eines klaren Auflauftatbestandes, der damals auch gestrichen worden ist, der Polizei die nötige Unterstützung geben, damit sie ihre Aufgabe erfüllen kann und mit diesen Gruppen besser fertig werden kann.“²¹⁾

¹⁹⁾ Einerseits: Innenminister Hirsch (FDP), FAZ vom 19. Juli 1975; andererseits: Antrag SPD-Parteivorstand; vgl. Anmerkung 4.

²⁰⁾ Wassermann, a. a. O.

²¹⁾ Interview ZDF-Magazin vom 20. August 1975.

Nun mag man sagen, daß für die Beurteilung der vertretbaren Grenzen der Demonstrationstfreiheit ein Polizeipräsident kein klassischer Zeuge sei, auch nicht, wenn er der SPD angehört und als liberal angesehen werden darf. Aber dann muß man sich doch der Frage stellen, ob es der Liberalität und Rechtsstaatlichkeit dient, wenn der Gesetzgeber sich auf Kosten der Polizei großzügig erweist, indem er sie nötigt, sich mit dem Schlagstock zu den „Politrockern“ durchzukämpfen, statt die Bürger, die an einer zu Gewalttaten ausartenden Demonstration teilnehmen, auch mit dem Druck des Strafgesetzes zur Loyalität anzuhalten.

2. Die Forderung des „Offensivkonzepts“, die Anordnung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft gegen Personen zu erleichtern, die verdächtig sind, für eine kriminelle Vereinigung tätig zu sein, wird von Kritikern in das „Repertoire regressiver Rechtspolitik“ eingeordnet.

Was das „Repertoire“ angeht, so hat in der Tat die Union sich immer wieder in den letzten Jahren genötigt gesehen, angesichts offenkundiger Lücken im Haftrecht Vorschläge zu dessen Ergänzung zu machen. 1970 wurde das Verlangen der Unionsfraktion nach einer Änderung der Strafprozeßordnung mit dem Ziel, die Gefährdung der Allgemeinheit durch Serientäter zu bekämpfen, als „Law-and-Order“-Reden und als „Schattenboxen“ abgetan. Ein Gesetzentwurf der CDU/CSU zur Änderung des Haftrechts wurde zunächst auf die lange Bank geschoben und dann bei seiner schließlichen Beratung als „Geschäft mit der Angst“ disqualifiziert. Nur ein halbes Jahr später, als der Terror der Baader-Meinhof-Bande die Szene beherrschte, stimmte die Koalition der Änderung des Haftrechts zu.

Diese späte Einsicht, daß das Strafverfahrensrecht an der falschen Stelle liberalisiert worden war, mag man „regressive Rechtspolitik“ nennen; aber ein Rückschritt war das wohl nicht aus der Sicht des Bürgers, der sein Dasein durch den Staat geschützt sehen will, sondern allenfalls aus der Sicht dessen, der sich zu Unrecht solcher Handlungen verdächtig glaubt, die ihm eine Verhaftung eintragen könnte. Und da stellt sich doch wieder die Frage: Ist es wirklich rückschrittlich, ist es illiberal, wenn nicht um jeden Preis der Freiheitsschutz eines Verdächtigen den Vorrang vor dem Freiheits- und Rechtsschutz durch Verbrechen bedrohter Bürger erhält? Warum gilt die ganze Sorge „fortschrittlicher“

Rechtspolitiker stets dem vom staatlichen Zugriff Bedrohten, nicht dem Opfer von Straftaten?

Nun ist es notwendig, erneut Korrekturen am Haftrecht anzubringen. Denn im Fall des untergetauchten Rechtsanwalts Sigfrid Haag war eben nicht unrichtige Rechtsanwendung, sondern eine Schwäche des Gesetzes der entscheidende Mangel. Das belegt eine Reihe vergleichbarer Fälle, unter anderem der des ebenfalls untergetauchten ehemaligen Rechtsanwalts Jörg Lang und der Anarchistin Astrid Proll.

Deshalb ist der Bundesregierung zuzustimmen, wenn sie — insoweit dem Offensivkonzept folgend — zu den Punkten, in denen Gesetzesänderungen „zu einer noch wirksameren Bekämpfung terroristischer Gewalttaten beitragen können“, das Haftrecht zählt. Denn: „Auch im Falle des Verdachts strafbarer Handlungen im Rahmen einer terroristischen Vereinigung kann Untersuchungshaft in der Regel nur bei Vorliegen einer der im § 112 Abs. 2 StPO aufgezählten Haftgründe verhängt werden. Dies erscheint beispielsweise dann unbefriedigend, wenn sich die Fluchtgefahr nicht in dem erforderlichen Maße dartun läßt. Die Aufnahme dieser Handlungen in die Bestimmung des § 112 Abs. 3 StPO stellt sicher, daß der Richter einen Haftbefehl in all den Fällen erlassen kann, in denen der vorläufige Freiheitsentzug geboten erscheint“²²⁾.

3. Was das „Offensivkonzept“ zur Verteidigerüberwachung sagt — Gesprächsüberwachung evtl. auch durch die Staatsanwaltschaft oder deren Hilfsbeamte —, nennt Wassermann²³⁾ ein weiteres Beispiel für seine „exzessive Richtung“. Vielleicht wäre eine deutlichere Formulierung des Konzepts an dieser Stelle geeignet gewesen, den Vorwurf zu mildern: nämlich, daß der Staatsanwalt oder sein Hilfsbeamter nicht anstelle des Richters, sondern neben ihm unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein Gespräch zwischen dem der Konspiration verdächtigen Anwalt und seinem Mandanten überwachen sollte. Denn angesichts der hoch entwickelten Methoden konspirativer Zusammenarbeit wird man von einem Richter nicht erwarten können, daß er einen verschlüsselten Informationsaustausch stets erkennt; seine Anwesenheit wird also den Zweck des Gesetzes nicht mit hinreichen-

²²⁾ Recht — Eine Information des Bundesministers der Justiz, Nr. 37/1975 vom Juni 1975.

²³⁾ A. a. O.

der Sicherheit erfüllen können, wenn nicht außerdem ein auf die Strafverfolgung krimineller Banden spezialisierter Staatsanwalt oder Kriminalbeamter beteiligt wird.

Die Bundesregierung hat es bei der Frage der Gesprächsüberwachung versäumt, ihre politische Führungsaufgabe wahrzunehmen. Nach dem vorhergesagten — und von Kennern der Szene vorhergesagten — Fehlschlag der Ausschlußregelung legte sie zwar schließlich einen Gesetzentwurf vor, der — unter bestimmten begrenzten Voraussetzungen — eine Gesprächsüberwachung vorsah. Aber schon bald darauf begann in der FDP-Fraktion unter führender Beteiligung eines Kabinettsmitgliedes die Absetzbewegung gegenüber diesem Entwurf. Von nennenswerten Anstrengungen der Regierung zur Verteidigung ihres Entwurfs war dagegen nichts zu spüren, obwohl sie ihn ausdrücklich als „streng rechtsstaatlich“ charakterisiert hatte. Diesen Vorgang mag man als koalitionsinternes Problem abtun.

Aber die Tatsache, daß die Bundesregierung schon Anfang 1972 sehr genau über das unzulässige Zusammenspiel einiger Dutzend Verteidiger mit ihren Mandanten informiert war²⁴⁾ und darüber weder das Parlament unterrichtet noch von sich aus Initiativen ergriffen hat, um solches Handeln unmöglich zu machen, hat sie gegenüber allen Bürgern zu vertreten. Welche Maßnahmen man immer für notwendig und vertretbar ansehen mag, sie hätten bei gehöriger Initiative der Bundesregierung wesentlich früher einsetzen können. Und wer Bedenken gegen die rechtsstaatliche Vertretbarkeit der Verteidigerüberwachung hat, sollte dann bereit sein, an Überlegungen mitzuwirken, wie Juristen, die aus ideologischen Gründen zur Unterstützung krimineller Aktivitäten ihrer Mandanten bereit sind, möglichst von vornherein dem Anwaltsstand ferngehalten oder aus ihm entfernt werden können. Es erscheint mir fraglich, ob dazu die Bundesrechtsanwaltsordnung in ihrer heutigen Fassung ausreicht, die für die Abweisung eines die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfenden Anwaltsbewerbers eine rechtskräftige strafrichterliche Verurteilung voraussetzt. Unzulänglich

²⁴⁾ BKA-Präsident Herold im Januar 1972: „Die Kommunikation innerhalb der Bande und mit Dritten wird weitgehend von linksradikalen Anwälten vermittelt und getragen. Diese Anwälte üben erwiesenermaßen folgende Tätigkeiten aus: Sie ... transportieren Nachrichten aus den Gefängnissen und vermitteln Kassiber.“ (Der Baader-Meinhof-Report, S. 212).

ist auch die Verweisung auf die anwaltliche Ehrengerichtsbarkeit. Alle Erfahrungen sprechen dagegen, daß die Selbstreinigungskraft eines Berufsstandes ausreicht, um mit Sachverhalten fertig zu werden, für deren Ermittlung dieser Ehrengerichtsbarkeit die Voraussetzungen und Mittel fehlen.

4. „Ungeheuerlich“ findet von Schoeler²⁵⁾, daß das „Offensivkonzept“ von den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten verlangt, ihre Berichterstattung über Gewalttaten und Gewalttäter dürfe nicht wertfrei erfolgen. Wenn dieser heftige Vorwurf nicht etwa bloß auf einem Mißverständnis beruhen sollte, dann ist er einigermaßen erstaunlich. Die Rundfunkgesetze der Länder und die Satzungen der Rundfunkanstalten des Bundes enthalten eine ausdrückliche Verpflichtung der Sendeanstalten auf die Verfassungsordnung. So heißt es in § 23 der Satzung der Deutschen Welle und des Deutschlandfunks: „Die Sendungen müssen in ihrer Gesamtheit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entsprechen.“ Und in § 4 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk wird vorgeschrieben, daß sich die „Sendungen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung halten“; der Rundfunkanstalt wird aufgegeben, daß sie mit ihren Sendungen „die demokratischen Freiheiten verteidigen“ solle.

Dieser gesetzliche Auftrag ist ausdrücklich auf alle Sendungen bezogen, auch auf die Nachrichtensendungen. Die gesetzlichen Bestimmungen geben den Sendeanstalten also gerade das Gegenteil von „wertfreier Berichterstattung“ auf. Alle Sendungen sind ausdrücklich an die Wertordnung unseres Grundgesetzes gebunden, und das nicht nur in der Weise, daß sie nicht gegen die „verfassungsmäßige Ordnung“ verstoßen dürfen; vielmehr wird positiv verlangt, daß sie die „demokratischen Freiheiten verteidigen“. Damit wird auch ausgeschlossen (soll ausgeschlossen werden), daß die Arbeit der Sendeanstalten unter Vorgabe, „wertfrei“ zu sein, in Wahrheit für Wertvorstellungen eintritt, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar sind. Natürlich kann diese Verpflichtung der Sendeanstalten sich schwerlich in jeder einzelnen Nachricht ausdrücken, die sie mitteilen. Aber es wäre naiv, so zu tun, als könne nicht auch durch die Auswahl, Placierung und Nuancierung von Nachrichten die Bewertung zum Beispiel

²⁵⁾ A. a. O.

des anarchistischen Terrorismus zum Ausdruck gebracht werden.

Da im übrigen im „Offensivkonzept“ von „kritischer Berichterstattung“ die Rede ist, wird deutlich, daß hier nicht nur die Nachrichtengebung, sondern auch die Kommentierung und sonstige Darstellungen von Vorgängen auch aus dem Bereich des anarchistischen Terrorismus gemeint sind.

Die Formulierungen des Konzepts erlauben es — meine ich — kaum, hier „das Ansinnen an die Medien“ zu erblicken, „in einem bestimmten Bereich sich jedweder Kritik an staatlichen Maßnahmen zu enthalten“²⁶⁾. Solche Kritik ist hier nicht minder nötig als irgendwo sonst, wo der Gebrauch staatlicher Gewalt auch die Gefahr des Mißbrauchs birgt. Mir scheint es sehr wohl möglich, das Verhalten staatlicher Organe zu kritisieren, wo nötig sogar scharf zu kritisieren, ohne zugleich Sympathie für Terroristen zu wecken; es gibt genug Beispiele, die das belegen.

Auf eine noch weitere höchst kritische Bemerkung von Schoelers möchte ich eingehen. Er sieht im „Offensivkonzept“ demokratische Parteien verdächtigt, sie unterstützten über ihre staatliche Finanzierung verfassungsfeindliche Bestrebungen. Dieser Vorwurf, meint er, übersteige das Maß des Erträglichen.

²⁶⁾ So die Stuttgarter Zeitung in ihrem Kommentar „So den Rechtsstaat verteidigen?“ vom 11. Juli 1975.

Seine Kritik geht ins Leere, denn der Vorwurf wird gar nicht erhoben. Etwas anderes steht im Konzept, und das nicht ohne Grund: Der Staat dürfe Gruppen nicht unterstützen, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen. Es hat in der Tat nachdrücklicher Interventionen bedurft, um die Förderung des kommunistisch orientierten SHB und des von Gruppen der „Neuen Linken“ gesteuerten Fachhochschul-Studentenverbandes SVI aus Mitteln des Bundesjugendplans zu stoppen. Es sollte selbstverständlich sein, daß die Bundesregierung von sich aus auf solche Förderung verzichtet. Leider zeigt das Beispiel der durch und durch von Kommunisten unterwanderten Naturfreundejugend Deutschlands, daß Bundesregierung und sozialliberale Koalition noch keineswegs dazu bereit sind. Obwohl der Tatbestand klar und unstreitig ist, setzen sie eine weitere — wenn auch gekürzte — Förderung durch. Auch die andere Forderung des Konzepts, die Parteienfinanzierung unter dem gleichen Gesichtspunkt zu überprüfen, hat ihren guten Grund: Es ist schwer erträglich zu sehen, daß Spenden an Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung, wie die NPD, die DKP, die KPD, den KBW und andere mit Steuervergünstigungen honoriert werden. Es scheint mir immerhin der Mühe wert zu diskutieren, ob das unvermeidlich ist.

Friedrich Schäfer: Verfassungstreue im öffentlichen Dienst

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/76, S. 3—16

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet die Freiheit, jede auch extreme politische Meinung zu vertreten und sich, einzeln oder organisiert, für sie einzusetzen. In dieser freien politischen Auseinandersetzung entscheiden in der Demokratie letztlich die Wähler, wem sie vertrauen. Die extremistischen Parteien haben in den letzten Jahren schwere Niederlagen bei allen Wahlen erlitten.

Eine davon zu unterscheidende Frage ist es, ob der aktive Anhänger einer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Politik eben jene von ihm bekämpfte Verfassung vertreten und verwirklichen kann, wie das von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu fordern ist. Die historische Erfahrung in Deutschland seit 1919 hat gezeigt, daß eine demokratische Verfassung nur Bestand haben kann, wenn der öffentliche Dienst für sie eintritt.

Der Niedergang der Weimarer Verfassung und seine Folgen haben 1949 zu einer Verfassung geführt, in der diese historische Erfahrung ihren Niederschlag fand. Das Grundgesetz selbst enthält die Vorkehrungen, um die freiheitliche demokratische Grundordnung davor zu schützen, daß ihre rechtsstaatlichen Garantien und ihre bürgerlichen und politischen Freiheiten von Kräften mißbraucht werden, die diese Freiheiten selbst nicht gewähren wollen. Die unmittelbar danach entstandenen Beamtengesetze sind eine Konkretisierung dieses verfassungsrechtlichen Willens.

Das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt. Es bestätigte auch die Auffassung der Bundesregierung, daß die Frage, ob ein Bewerber zum öffentlichen Dienst wegen verfassungsfeindlicher Aktivitäten nicht eingestellt werden kann, in einem streng rechtsstaatlichen Verfahren geprüft werden muß. Dabei ist jeder Einzelfall gesondert zu betrachten; der Bewerber muß sich gegen Vorwürfe verteidigen können; die Entscheidung muß von einem parlamentarisch Verantwortlichen getroffen werden; und der abgewiesene Bewerber muß dagegen die Gerichte anrufen können. Diese Grundsätze sind vom Deutschen Bundestag beschlossen worden. Sie werden von den Parteien SPD und FDP sowie von den Gewerkschaften unterstützt und vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.

Wilhelm Mensing: Zum „Offensivkonzept zur Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus“ der CDU/CSU

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/76, S. 17—29

Der Beitrag gibt eine zusammenfassende Darstellung des im Sommer 1975 bekanntgegebenen „Offensivkonzepts zur Bekämpfung des anarchistischen Terrorismus und seiner Grundlagen“ der CDU/CSU. Der Verfasser setzt sich mit der Kritik an diesem Konzept auseinander. Dabei geht er insbesondere auf das Umfeld des Terrorismus ein und erörtert das Für und Wider einiger besonders umstrittener Vorschläge aus dem Konzept.